

Nr 77

Kungl. Maj:ts proposition med förslag till lag om vissa internationella sanktioner, m. m.; given Stockholms slott den 12 mars 1971.

Kungl. Maj:t vill härmed, under återopande av bilagda utdrag av statsrådsprotokollet över justitieärenden och lagrådets protokoll, föreslå riksdagen att bifalla de förslag om vars avlåtande till riksdagen föredraganden hemställt.

GUSTAF ADOLF

CARL LIDBOM

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.

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 § förbjudet 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 förvärfv av vara, upplåtelse eller förvärfv 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 förbudits 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 förbudits 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.

*Utdrag av protokollet över justitieärenden, hållet inför Hans
Maj:t Konungen i statsrådet på Stockholms slott den
5 februari 1971.*

Närvarande:

Statsministern PALME, ministern för utrikes ärendena NILSSON, statsråden STRÄNG, ANDERSSON, HOLMQVIST, ASPLING, SVEN-ERIC NILSSON, LUNDKVIST, MYRDAL, ODIHOFF, WICKMAN, MOBERG, BENGTSSON, NÖRLING, LÖFBERG, LIDBOM, CARLSSON, FELDT.

Statsrådet Lidbom anmäler efter gemensam beredning med statsrådets övriga ledamöter fråga om *lagstiftning för att genomföra Förenta Nationernas säkerhetsråds beslut och rekommendationer m. m.* samt anför.

1. Inledning

Enligt Förenta Nationernas stadga (prop. 1946: 196) kan FN:s säkerhetsråd under vissa förhållanden antaga resolutioner om sanktioner av icke-militär art för upprätthållande av internationell fred och säkerhet. I praxis har resolutionerna fått form ibland av beslut, ibland av rekommendation. Stat som är medlem i FN är enligt FN:s stadga skyldig att godta och verkställa säkerhetsrådets beslut om sådana sanktioner. Däremot saknas bestämmelser som förpliktar medlemsstat att efterkomma rådets rekommendationer om sanktioner.

I resolutioner den 12 och den 20 november 1965 rekommenderade säkerhetsrådet FN:s medlemmar att vidta vissa kollektiva åtgärder mot den dåvarande brittiska kolonien Sydrhodesia (i det följande kallad Rhodesia) med anledning av att Rhodesias regering den 11 november 1965 hade avgett en ensidig självständighetsförklaring. I anslutning därtill aktualiserades frågan om det borde införas särskild lagstiftning som för vårt lands vidkommande ger möjlighet att på det nationella planet genomföra säkerhetsrådets beslut och rekommendationer om sanktioner av icke-militär natur. Den 25 februari 1966 bemyndigade Kungl. Maj:t chefen för justitiedepartementet att tillkalla sakkunniga för utredning om sådan lagstiftning. Med stöd av bemyndigandet tillkallade dåvarande departementschefen tre sakkunniga¹, som antog namnet FN-lagkommittén.

Med anledning av att säkerhetsrådet den 16 december 1966 antog en för medlemsstaterna bindande resolution om ytterligare sanktioner mot Rho-

¹ Expeditionschefen Eskil Hellner, ordförande, samt riksdagsmännen Allan Hernelius och Yngve Möller.

desia uppdrog Kungl. Maj:t den 10 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 överlämnade i mars 1968 en promemoria med förslag till lag om genomförande av vissa sanktioner mot Rhodesia. Promemorian låg till grund för prop. 1969: 78 med förslag till lag om vissa sanktioner mot Rhodesia. Riksdagen biföll propositionen (U1LU 1969: 1 och rskr 1969: 289). Lagen (i det följande kallad Rhodesialagen) utfärdades den 29 maj 1969 och trädde i kraft den 11 juni 1969 (SFS 1969: 232).

Kommittén slutförde sitt uppdrag enligt 1966 års direktiv genom att i april 1970 överlämna ett betänkande, kallat Svensk FN-lag, Sanktioner och deras genomförande (SOU 1970: 19). Betänkandet innehåller förslag till en permanent och allmän lag om vissa internationella sanktioner (FN-lag). Förslaget torde få fogas till statsrådsprotokollet i detta ärende som *bilaga 1*.

Efter remiss har yttranden över betänkandet avgetts av riksåklagaren (RÅ), Göta hovrätt, postverket, televerket, statens järnvägar (SJ), sjöfartsverket, luftfartsverket, transportnämnden, generaltullstyrelsen, kommerskollegium, utredningen om författningspublicering m. m., Sveriges riksbank, Stockholms handelskammare, Svenska utlandshandelskamrarnas förening, Utlandssvenskarnas förening, Svenska hamnförbundet, Sveriges advokatsamfund, Sveriges allmänna exportförening, Sveriges grossistförbund, Sveriges industriförbund, Sveriges allmänna sjöfartsförening, Svenska försäkringsbolags riksförbund, Landsorganisationen, Tjänstemännens centralorganisation, Sveriges akademikers centralorganisation, Svenska arbetsgivareföreningen, Sveriges redareförening, Svenska bankföreningen, Näringslivets trafikdelegation, Svenska FN-förbundet, Sveriges trafikbilägares riksförbund, Svenska freds- och skiljedomsföreningen och Internationella kvinnoförbundet för fred och frihet. RÅ har överlämnat yttranden av överåklagarna i Stockholm och Göteborg samt länsåklagarmyndigheten i Kopparbergs län. Generaltullstyrelsen har bifogat yttranden av tulldirektionerna i Stockholm, Göteborg och Malmö samt tullkamrarna i Helsingborg och Karlstad. Kommerskollegium har avlämnat yttranden av handelskamrarna i Göteborg, Borås och Karlstad samt Gotlands och Skånes handelskamrar. Gemensamt yttrande har avgetts av Stockholms handelskammare, utlandshandelskamrarnas förening, exportföreningen, grossistförbundet, industriförbundet och bankföreningen. Till detta yttrande har arbetsgivareföreningen och redareföreningen anslutit sig. De organisationer som sålunda har avgett samstämmiga yttranden benämns i fortsättningen "exportföreningen m. fl.". Redareföreningen har därjämte i ett särskilt yttrande framlagt ytterligare synpunkter.

I samband med att jag nu tar upp frågan om lagstiftning för genomförande av säkerhetsrådets beslut och rekommendationer i allmänhet kommer jag också att beröra frågan om tillämpning av en sådan lagstiftning i anledning av säkerhetsrådets resolutioner om sanktioner mot Rhodesia.

2. Allmän bakgrund

FN:s främsta syfte är att upprätthålla internationell fred och säkerhet. För att möjliggöra ett snabbt och effektivt inskridande från FN:s sida har medlemmarna enligt artikel 24 i FN:s stadga överlåtit huvudansvaret för fredens och säkerhetens tryggnad på säkerhetsrådet, som därvid har rätt att handla på medlemmarnas vägnar.

Rådets resolutioner i frågor om freden och säkerheten har i praxis formen av *beslut* eller *rekommendation*.

Av artikel 25 i stadgan framgår att stat som är medlem i FN är skyldig att godta och verkställa säkerhetsrådets *beslut* i överensstämmelse med stadgan. I artikel 48 sägs att åtgärd som fordras för att verkställa säkerhetsrådets beslut för upprätthållande av internationell fred och säkerhet skall vidtas av samtliga medlemmar av FN eller av vissa bland dem, allt efter säkerhetsrådets bestämmande. Stadgan saknar däremot bestämmelser som juridiskt förpliktar organisationens medlemmar att efterkomma *rekommendation*, som utfärdas av rådet. Det ankommer således på medlemsstaterna själva att avgöra om eller i vilken utsträckning en rekommendation skall följas.

Enligt artikel 39 ankommer det på rådet att bedöma om det föreligger en situation som innebär hot mot freden, fredsbrott eller angreppshandling samt att föreslå eller besluta om vilka åtgärder som skall vidtas i överensstämmelse med artiklarna 41 och 42 för att upprätthålla eller återställa internationell fred och säkerhet. I artikel 41 talas om avbrytande av ekonomiska eller diplomatiska förbindelser eller av kommunikationer. Enligt artikel 42 kan inskridande ske med militära styrkor, om säkerhetsrådet finner att åtgärder av icke-militär natur skulle vara otillräckliga.

En förutsättning för att rådet skall äga fatta ett för medlemsstaterna bindande beslut om sanktioner är således enligt artikel 39, att rådet först har fastställt att ett hot mot freden, ett fredsbrott eller en angreppshandling föreligger. När det gäller rekommendationer om sanktionsåtgärder har rådet i Rhodesiafallet inte ansett nödvändigt att före antagandet av sådan rekommendation konstatera förevaron av hot mot freden, fredsbrott eller angreppshandling. Det har ansetts tillräckligt för utfärdande av rekommendation att det föreligger en situation som innebär betydande fara för internationell fred och säkerhet.

I fråga om ekonomiska och andra sanktioner av *icke-militär* natur sägs i artikel 41, att rådet äger dels besluta vilka åtgärder som utan att innebära bruk av vapenmakt skall användas för att ge verkan åt dess beslut, dels uppfordra FN:s medlemmar att vidta sådana åtgärder. I artikeln heter det vidare, att åtgärderna kan innefatta fullständigt eller partiellt avbrytande av ekonomiska förbindelser, järnvägs-, sjö-, luft-, post-, telegraf- och radio-

förbindelser eller annan samfärdsel ävensom avbrytande av de diplomatiska förbindelserna. Artikelns uppräknning av åtgärder som kan komma i fråga är inte uttömmande utan får ses som en exemplifiering. Alla slags sanktioner, som inte innefattar bruk av vapenmakt, faller under artikeln.

Militära sanktioner av bindande natur för alla medlemsstater kan inte komma till stånd förrän medlemsstaterna har ingått avtal med rådet om att ställa väpnade styrkor till rådets förfogande eller att ge bistånd av olika slag (artikel 43). Något sådant avtal har ännu inte slutits. Anordningen med avtal möjliggör för medlemsstaterna att avgöra i vilken omfattning och på vad sätt de skall delta i militära sanktioner.

3. Säkerhetsrådets resolutioner

Med anledning av *Rhodesias* ensidiga självständighetsförklaring har säkerhetsrådet antagit resolutioner den 12 och 20 november 1965, den 9 april och den 16 december 1966, den 29 maj 1968 samt den 18 mars 1970. Resolutionerna innefattar beslut eller rekommendation om sanktioner av icke-militär natur mot Rhodesia. Beträffande innehållet i de fem först nämnda resolutionerna kan hänvisas till prop. 1969: 78 med förslag till lag om vissa sanktioner mot Rhodesia m. m. (s. 7—11). I FN-lagkommitténs betänkande Svensk FN-lag (s. 27—30) lämnas en redogörelse för de åtgärder som Sverige och vissa andra stater har vidtagit i anledning av dessa resolutioner. Jag hänvisar till den redogörelsen.

Resolutionen den 18 mars 1970 torde i sin engelska version jämte svensk översättning få fogas till statsrådsprotokollet i detta ärende som *bilaga 2*.

I resolutionen uttalar rådet inledningsvis sitt allvarliga bekymmer över att dittills vidtagna åtgärder inte har medfört ett slut på upproret i Rhodesia. Vidare hänvisar rådet till bl. a. att vissa stater i strid med resolutionerna den 16 december 1966 och den 29 maj 1968 har underlåtit att hindra handel med den olagliga regeringen i Rhodesia.

Paragraf 9 i resolutionen innehåller beslut om att medlemsstaterna omedelbart skall bryta alla diplomatiska, konsulära, kommersiella, militära och andra förbindelser med den olagliga regeringen i Rhodesia samt bryta alla förekommande transportförbindelser till eller från Rhodesia. Resolutionen har i denna del karaktären av ett för medlemsstaterna bindande beslut.

Resolutionen innehåller även rekommendationer om genomförande av vissa åtgärder. Medlemsstaterna uppmanas sålunda i *paragraf 3* att vidta lämpliga åtgärder på det nationella planet för att tillse att ingen handling som utförs av representanter för eller institutioner under den olagliga regeringen i Rhodesia skall ges något erkännande, vare sig officiellt eller på annat sätt, av berörda myndigheter i medlemsstaterna. I *paragraf 11* anmodas medlemsstaterna att vidta alla ytterligare åtgärder som är möjliga enligt artikel 41 i FN-stadgan för att komma till rätta med situationen i Rhodesia.

För att komma till rätta med den sydafrikanska regeringens apartheidpolitik har säkerhetsrådet i olika resolutioner uppmanat alla stater att hindra vapenleveranser o. d. till *Sydafrika*. Resolutionerna är samliga av rekommenderande natur.

Sålunda uppmanade rådet den 7 augusti 1963 alla stater att upphöra med försäljning och transport av vapen, ammunition och alla slags militära fordon till Sydafrika. I en resolution den 4 december 1963 uppmanades alla stater vidare att upphöra med försäljning och transport av utrustning och materiel för tillverkning och underhåll av vapen och ammunition i Sydafrika. Uppmaningarna i de båda resolutionerna bekräftades av säkerhetsrådet i en resolution den 18 juni 1964. I de tre nu nämnda resolutionerna framhöll rådet, att situationen i Sydafrika allvarligt stör internationell fred och säkerhet. När rådet den 23 juli 1970 antog en ny resolution om vapenembargo mot Sydafrika, uttalade rådet att situationen i landet utgör ett potentiellt hot mot internationell fred och säkerhet. I resolutionen bekräftas 1963 och 1964 års rekommendationer och uppmanas alla stater att stärka vapenembargot genom vissa åtgärder. Staterna rekommenderas att inte leverera fordon och utrustning att användas av Sydafrikas krigsmakt eller paramilitära organisationer, att upphöra med leveranser av reservdelar till sådana fordon och sådan utrustning samt att återkalla alla licenser och militära patent som beviljats den sydafrikanska regeringen eller sydafrikanska bolag för tillverkning av vapen och ammunition, luftfartyg och örlogsfartyg eller andra militära fordon och att avhålla sig från att vidare bevilja sådana licenser och patent. Vidare rekommenderas staterna att hindra investeringar eller tekniskt bistånd för tillverkning av vapen och ammunition, luftfartyg och örlogsfartyg eller andra militära fordon.

4. Svensk rätt

Som inledningsvis har framhållits är stat som är medlem i FN folkrättsligt skyldig att efterkomma säkerhetsrådets beslut om sanktioner av icke-militär natur. Enskilda rättssubjekt är däremot inte omedelbart bundna av säkerhetsrådets resolutioner, vare sig dessa har formen av beslut eller rekommendationer. För svensk del införlivas resolutioner av detta slag med svensk rätt genom utfärdande av särskild lag eller annan författning i ämnet.

Frågan om att införa lagstiftning för genomförande av sanktioner av icke-militär natur mot annat land togs upp till behandling redan år 1922. Anledningen var att Nationernas förbunds församling år 1921 hade antagit en resolution, enligt vilken förbundsmedlemmarnas regeringar borde vidta de förberedande åtgärder, särskilt i lagstiftningshänseende, som kunde behövas för att varje stat skulle få möjligheter att på det nationella planet genomföra

sanktioner i överensstämmelse med förbundsakten. I mars 1922 remitterade Kungl. Maj:t till lagrådet ett förslag till lag om meddelande av bestämmelser i fråga om avbrytande i visst fall av förbindelser med främmande stat och dess innebyggare. Mot förslaget anförde lagrådet vissa betänkligheter från konstitutionell synpunkt. Bl. a. framhölls att lagförslaget, som hade konstruerats som ett allmänt bemyndigande för Kungl. Maj:t att meddela de föreskrifter som var nödvändiga för ändamålet, syntes innefatta befogenhet för Kungl. Maj:t att meddela föreskrifter av beskaffenhet att enligt regeringsformen fordra beslut av Kungl. Maj:t och riksdag gemensamt. Förslaget ansågs därför förutsätta en grundlagsändring. Lagrådsremissen ledde inte till någon proposition till riksdagen.

När Sverige i samband med den italiensk-abessinska konflikten år 1935 skulle tillämpa Nationernas förbunds sanktionssystem, saknades härför särskilt avsedd lagstiftning. Emellertid kunde Kungl. Maj:t inom ramen för sin ekonomiska lagstiftningsmakt utan riksdagens medverkan meddela bestämmelser, som i förening med frivilliga åtaganden från vissa organisationers sida tillgodosåg det huvudsakliga syftet med de påbjudna sanktionerna mot Italien. Sanktionerna gick närmast ut på att hindra viss varuinförsel till och varuutförsel från Italien samt kreditgivning till förmån för detta land. Ett strikt genomförande av de sanktioner som gällde kreditspärr kunde emellertid inte ske utan lagstiftning med riksdagens medverkan. För att göra det möjligt att fullständigt verkställa de anbefallda sanktionerna tillkom lagen (1936: 123) angående rätt för Konungen att i vissa fall förordna om kreditspärr. Enligt denna lag fick Kungl. Maj:t, i den mån det ansågs nödvändigt, förordna om kreditspärr när förbindelser av kommersiell eller finansiell art med viss främmande stat borde avbrytas eller hindras på grund av förbundsakten. Med stöd av lagen utfärdade Kungl. Maj:t därefter en kungörelse om kreditspärr mot Italien.

De kungörelser som utfärdades med anledning av de anbefallna sanktionerna mot Italien upphävdes sommaren 1936. Lagen om kreditspärr var i kraft till utgången av februari 1937.

Vad angår möjligheterna att enligt gällande rätt genomföra säkerhetsrådets resolutioner om icke-militära sanktioner kan till en början nämnas att Kungl. Maj:t har möjlighet att föranstalta om avbrytande av diplomatiska förbindelser.

Vidare finns visst utrymme för ekonomiska sanktioner genom att Kungl. Maj:t i kraft av sin ekonomiska lagstiftningsmakt kan reglera den svenska importen och exporten av varor. Här aktuella författningar är kungörelsen (1947: 82) angående allmänt importförbud, kungörelsen (1949: 614) angående förbud mot utförsel från riket av krigsmateriel och kungörelsen (1950: 324) angående allmänt exportförbud.

Kungl. Maj:t kan i kraft av sin administrativa lagstiftningsmakt ingripa också i fråga om järnvägs-, post- och teleförbindelser, i den mån de hand-

has av statliga organ. Enligt 7 § utlänningslagen (1954: 193) kan Kungl. Maj:t förordna att utlänningslag inte utan tillstånd får resa in i eller uppehålla sig i riket. Vidare kan anmärkas den på sjöfartsområdet gällande provisoriska 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. 1966 års lag är utformad så att den kan vinna tillämpning i fråga om sanktioner mot vilket land som helst. Lagen gäller tills vidare till utgången av juni 1971 (SFS 1970: 107). Därjämte finns i utlänningslagen en bestämmelse som direkt syftar till ett genomförande av säkerhetsrådets sanktioner. Enligt 19 § nämnda lag kan utlänningslag avvisas, om det i lag eller med stöd av lag har meddelats bestämmelse därom med anledning av resolution som har antagits av säkerhetsrådet. Denna bestämmelse, som kan tillämpas vid sanktioner mot vilket land som helst, infördes i samband med Rhodesialagens ikraftträdande (SFS 1969: 233) och är f. n. den enda permanenta regeln i svensk rätt för genomförande av FN-sanktioner.

Som förut nämnts möjliggjorde den i maj 1969 utfärdade Rhodesialagen ett genomförande i Sverige av de delar av säkerhetsrådets diltills antagna resolutioner om sanktioner mot Rhodesia som tidigare inte hade kunnat genomföras. Lagen gjordes provisorisk i avvaktan på en allmän lag för genomförande av säkerhetsrådets resolutioner. Den gäller, efter förlängning (prop. 1970: 202, 1LU 1970: 76, rskr 1970: 407, SFS 1970: 750), så länge Kungl. Maj:t inte har förordnat annat, dock längst till utgången av år 1971. Innehållet i lagens olika paragrafer kommer att beröras närmare i det följande. Lagtexten torde få fogas till statsrådsprotokollet i detta ärende som *bilaga 3*.

Som framgår av det anförda finns f. n. i svensk rätt sanktionslagstiftning av generell natur bara inom sjöfartens område och i fråga om avvisning av utlänningslag.

5. Utländsk rätt

I vissa stater, som t. ex. Frankrike, Nederländerna och Österrike, blir internationella fördrag en del av den interna lagstiftningen omedelbart genom att staten tillträder traktaten och denna vederbörigen offentliggörs. Fördragsbestämmelserna skall därefter direkt tillämpas av domstolar och andra myndigheter. I den mån bestämmelserna inte lämpar sig för sådan direkt tillämpning måste komplettering ske genom särskild intern lagstiftning.

I andra länder är fördragsbestämmelser inte på nämnda sätt direkt tillämpliga, utan en särskild inhemsk författning måste utfärdas för att domstolar och andra myndigheter skall bli skyldiga att tillämpa dem. Denna metod används bl. a. i Storbritannien, Danmark, Norge och Sverige.

FN-lagkommittén har i sitt slutbetänkande (s. 31—32) lämnat en redogörelse för den sanktionslagstiftning som finns i vissa utländska stater. Jag hänvisar i första hand till denna redogörelse. Beträffande lagstiftningen inom Norden bör dock följande anmärkas.

I *Danmark* ger en lag av den 10 maj 1967 regeringen allmän fullmakt att efter överläggning med utrikespolitiska nämnden meddela sådana bestämmelser som krävs för att landet skall kunna genomföra bindande beslut som säkerhetsrådet har fattat i överensstämmelse med artiklarna 39 och 41 i FN-stadgan. Straffbestämmelser finns i 110 c § i den danska strafflagen. Enligt detta lagrum skall böter eller frihetsstraff, i vissa fall upp till tre år, ådömas den som uppsåtligen eller av oaktsamhet överträder bestämmelser eller förbud som med stöd av lag meddelats för att genomföra Danmarks förpliktelser som FN-medlem.

Sedan den 1 januari 1968 gäller i *Finland* en lag om uppfyllande av vissa förpliktelser, som grundar sig på Finlands medlemskap i FN. Lagen avser endast säkerhetsrådets bindande resolutioner. För att uppfylla förpliktelserna enligt sådana resolutioner kan i fråga om åtgärder av ekonomisk natur samt åtgärder som gäller "meddelelsemedel och kommunikationer" föreskrifter meddelas av regeringen genom förordning. Sådan förordning skall bringas till riksdagens kännedom och kan upphävas av riksdagen. Beträffande straff och övriga påföljder för överträdelse av bestämmelse, som har meddelats med stöd av lagen, gäller en särskild lag om bestraffning av brott mot vissa fullmaktslagar. Enligt denna lag är straffet för normalbrott böter eller fängelse i högst två år.

I *Norge* kan regeringen enligt lag den 7 juni 1968 meddela de bestämmelser som är nödvändiga för att genomföra säkerhetsrådets bindande beslut. Uppsåtlig överträdelse av bestämmelse som meddelats med stöd av lagen straffas med böter eller fängelse i högst tre år eller bådadera. Gärning som begås av oaktsamhet straffas med böter eller fängelse i högst sex månader eller bådadera. Lagen innehåller även förverkanderegler.

Vad slutligen angår *Island* har alltinget genom en FN-lag av år 1969 befullmäktigat regeringen att vidta de åtgärder som kan komma att finnas nödvändiga för att efterkomma säkerhetsrådets bindande beslut. För överträdelse av föreskrift med stöd av lagen kan dömas till böter eller fängelse i högst två år.

6. FN-lagkommittén

6.1 Lagstiftningens form och räckvidd

Den juridiska skyldigheten enligt FN-stadgan för medlemsstat att efterkomma rådets beslut utgör enligt kommittén grunden till att svensk rätt måste ge statsmakterna möjlighet att genomföra säkerhetsrådets bindande beslut om sanktioner. Ett lojalt verkställande på det natio-

nella planet av säkerhetsrådets sanktionsbeslut förutsätter att genomförandet sker dels så snabbt som möjligt, dels på sådant sätt att det sakliga innehållet i vidtagna åtgärder så nära som möjligt ansluter sig till de beslutade sanktionerna eller i varje fall svarar mot beslutets syfte.

I konstitutionellt hänseende kan man härvid enligt kommittén skilja mellan sådan transformation av rådets beslut till intern rätt som regeringen ensam får företa och sådan transformation vars verkställande fordrar gemensamt beslut av regering och riksdag.

Ett genomförande av rådets beslut om sanktioner kan innebära väsentliga ingrepp i den enskildes rättssfär, inte bara så att de kan för framtiden radikalt ändra de förutsättningar på vilka hans utkomst och ekonomi vilar utan också så att de kan rubba bestående rättsförhållanden. Starka skäl kan anföras för att ingrepp av så djupgående karaktär inte bör få företas annat än genom lagstiftning i vanlig ordning med remissbehandling, lagrådsutlåtande och riksdagsbehandling som ger tillfälle till en allsidig belysning av skälen för och mot ingreppen, hur lagstiftningen om sanktioner lämpligen bör utformas och vilka effekter den får.

Mot detta intresse av allsidig granskning av en lagstiftningsfråga mot bakgrunden av en föreliggande resolution står kravet på snabbhet i genomförande av sanktionerna. Utvägen att i varje särskilt fall, då säkerhetsrådet har beslutat om sanktioner, stifta en ordinär lag med direkta bestämmelser av sådant innehåll att Sverige genom själva lagen genomför rådets beslut är otvivelaktigt tidsödande. Departements- och riksdagsbehandlingen kräver så lång tid att fördröjningen kan framstå som besvärande för Sverige. Särskilt gäller detta om världsupinionens uppmärksamhet har fästs på något förfarande av svenskt subjekt i strid mot beslutade sanktioner. Det kan f. ö. tänkas att rådet i ett sanktionsbeslut direkt uttalar krav på snabbt genomförande eller fastställer vissa tidsfrister. Kravet på snabbt genomförande av rådets beslut kan uppenbarligen bäst tillgodoses om regeringen ensam får överföra besluten till nationella handlingsregler.

Vad gäller intresset att kunna genomföra rådets beslut så att saklig överensstämmelse med beslutets syfte uppnås påpekar kommittén, att de befogenheter regeringen har f. n. inte är tillräckliga. Rhodesiafallet har visat att det förhåller sig på det sättet.

Det anförda ger enligt kommittén vid handen att svensk rätt f. n. inte gör det möjligt för oss att uppfylla vår juridiska förpliktelse enligt FN-stadgan att såväl snabbt som sakligt korrekt genomföra säkerhetsrådets bindande beslut om sanktioner. Särskild lagstiftning behövs alltså för detta ändamål.

När det gäller formen för denna lagstiftning erbjuder sig åtminstone två möjligheter. Den kan utformas antingen som en permanent lag, enligt vilken olika förfaranden som kan tänkas bli omfattade av sanktioner är förbjudna i den mån sanktionsbeslut föreligger, eller som en permanent lag,

vilken innefattar fullmakt för regeringen att förbjuda sådana förfaranden i den mån sanktionsbeslut påkallar det.

Mot valet av den förstnämnda formen talar bl. a. att den skulle tvinga den enskilde att tolka inte bara lagen utan också FN:s sanktionsbeslut för att fastställa om ett visst förfarande är tillåtet eller inte. Den enskilde skulle också tvingas ta ställning redan i den svåra frågan huruvida en resolution av säkerhetsrådet innefattar ett bindande beslut eller endast en rekommendation. En fördel med denna utformning av lagen är å andra sidan att ett sanktionsbeslut skulle bli omedelbart tillämpligt för svensk del. Kommittén anser det emellertid inte försvarligt att tillgodose det allmänpolitiska intresset av snabbhet på bekostnad av de enskildas intresse av största möjliga klarhet i fråga om gränsdragningen mellan tillåtet och förbjudet samt det allmänna intresset av säkerhet i omsättningen.

Med alternativet fullmaktslag får det ankomma på regeringen, dels att fastställa huruvida ett bindande sanktionsbeslut föreligger, dels att bestämma vilka förfaranden som förbjuds till följd av sanktionerna. Den enskilde behöver således i detta fall endast tolka de föreskrifter som regeringen har utfärdat, låt vara att sanktionsbeslutet härvid tjänar till ledning för honom vid tolkningen. Fullmaktskonstruktionen möjliggör dessutom för regeringen att genom underlåtenhet att utnyttja fullmakten anpassa sanktionsbeslutets tillämpning till speciella förhållanden, där sanktionsbeslutets absoluta tillämpning skulle leda till resultat som skulle vara stötande för svensk rättsuppfattning eller som inte skulle stå i rimlig proportion till intresset av att genomföra sanktionerna. I den mån utnyttjandet av fullmakten får formen av generella bestämmelser av regeringen — vilket torde få antas bli det normala — kan regeringen ge dispens från dessa. Genom sådan dispens kan regeringen i det enskilda fallet hindra uppkomsten av ej önskad och vid bestämmelsernas utfärdande inte förutsedda effekter av påbjudna sanktioner. Exempelvis kan i visst fall transitering av gods genom blockerad stat omfattas av meddelade förbud. Undantag härifrån kan emellertid ibland finnas önskvärt, t. ex. med hänsyn till intresset av att tredje land inte drabbas. Dispensmöjligheten kan också utgöra ett substitut för ett auktoritativt och bindande förhandsbesked till enskilda i frågan huruvida ett visst förfarande kan anses strida mot utfärdade bestämmelser. Fullmaktskonstruktionen möjliggör således en kontinuerlig avvägning mellan motstående intressen och ger en handlingsfrihet som inte erbjuds, om man väljer att direkt i lagen förbjuda förfaranden som omfattas av rådande sanktioner.

Sanktionslagstiftningen bör därför enligt kommittén få formen av en fullmaktslag som ger regeringen befogenhet att vidta sådana åtgärder som kan förutses bli nödvändiga för att genomföra sanktioner.

I fråga om lagstiftning för att genomföra säkerhetsrådets rekommendationer erinrar kommittén om att FN-stadgan inte föreskriver skyldighet för medlemsstat att verkställa sanktioner som bara är

rekommenderade. I dessa fall kan således som grund för lagstiftning inte åberopas att Sverige måste vara i stånd att fullgöra sina rättsliga skyldigheter enligt FN-stadgan. I frågan huruvida någon annan grund för lagstiftning kan anföras beträffande rekommendationer redovisar kommittén följande överväganden.

En ledande tanke i svensk utrikespolitik efter anslutningen till FN har varit att understödja strävanden som enligt svensk bedömning gagnar FN:s syften, oavsett om detta kan ske inom eller utanför organisationen. Denna principiella inställning innebär att Sverige är villigt att delta inte bara i sådan fredsfrämjande verksamhet som fordras för att vi skall uppfylla folkrättsliga förpliktelser, utan i alla strävanden av sådant slag, oberoende av om vi från snävt juridisk synpunkt är skyldiga därtill. När en rekommendation ger uttryck åt en allmänt omfattad politisk och moralisk förväntan, bör medlemsstaterna självfallet följa den. Sverige har också handlat efter denna princip. Sålunda omfattar 1966 års provisoriska lag angående utvidgad tillämpning av 1939 och 1940 års beredskapslagar på sjöfartens område såväl säkerhetsrådets bindande beslut som dess rekommendationer. Vidare hänvisas till att Sverige föranstaltade om bl. a. export- och importreglering med anledning av rådets rekommendationer den 20 november 1965 om Rhodesia. Därjämte erinrar kommittén om det permanenta tillägg till de i 19 § utlänningslagen angivna avvísingsgrunder som gjordes i samband med Rhodesialagens tillkomst. Det har alltså redan i den praktiska politiken befunnits önskvärt för Sverige att kunna tillmötesgå rådets rekommendationer. Även framdeles torde sådana fall kunna tänkas inträffa då Sverige av politiska eller andra skäl önskar följa av rådet endast rekommenderade sanktioner och då ett snabbt genomförande av sanktionsåtgärderna påkallas. Detta förhållande kan enligt kommitténs mening åberopas som grund för att svensk rätt bör innehålla permanenta regler som ger möjlighet att genomföra rådets rekommendationer.

Kommittén finner alltså att en svensk FN-lag bör omfatta, förutom säkerhetsrådets bindande beslut om sanktioner av icke-militär natur, även rådets rekommendationer om sådana.

För att rekommendationer skall kunna verkställas måste — på samma sätt som förut har sagts beträffande bindande beslut — den interna rätten vara så utformad att genomförandet kan ske snabbt och i sak korrekt. Vad kommittén har anmärkt om behovet av särskild lagstiftning av fullmaktskaraktär för de bindande beslutens del har därför betydelse även i rekommendationsfallen.

6.2 Fullmaktslagens innehåll

När det gäller frågan vilka befogenheter en fullmaktslag bör omfatta understryker kommittén, att det är omöjligt att uttömmande uppräknat de icke-militära sanktioner som säkerhetsrådet kan tänkas komma att besluta eller

rekommendera. Med hänsyn härtill ligger det nära till hands att hävda att regeringens fullmakt i materiellt avseende bör utformas som ett allmänt bemyndigande att vidta alla de åtgärder av sanktionskaraktär som kan komma att föreskrivas i rådets beslut eller rekommendationer. Endast därigenom kan man vara säker på att i det enskilda fallet kunna så snabbt och fullständigt som möjligt verkställa sanktionerna.

En fullmaktslag av sådan typ är emellertid främmande för svensk rätt. Principen i våra fullmaktslagar är den att regeringens bemyndigande inte är generellt utan är begränsat inom en viss ram med rätt för regeringen att vidta i huvudsak endast särskilt specificerade åtgärder. Kommittén finner att det inte bör ifrågakomma att i vårt land införa en fullmaktslag som generellt bemyndigar regeringen att vidta alla de åtgärder av icke-militär art, som säkerhetsrådet kan komma att besluta eller rekommendera. I stället bör enligt kommittén regeringen i en fullmaktslag bemyndigas att vidta endast vissa särskilt angivna åtgärder, i den mån det är påkallat av någon säkerhetsrådets resolution.

Med en sådan metod kan det givetvis — med hänsyn till omöjligheten att i förväg göra en fullständig uppräknig av åtgärder — inträffa fall då fullmakten inte täcker alla åtgärder som har upptagits i en rådsresolution. Kommittén anser det emellertid möjligt att göra en så pass utförlig beskrivning av olika åtgärder av förbudskaraktär att lagen åtminstone i allt väsentligt ger regeringen möjlighet att genomföra rådets resolutioner.

Frågan om omfattningen av regeringens befogenheter får bedömas med utgångspunkt från att lagen skall göra det möjligt för regeringen att för Sveriges vidkommande uppnå *det allmänna syftet* med de sanktioner som säkerhetsrådet i olika fall har förordat. Detta syfte är generellt sett att åstadkomma ett sådant avbrott i den blockerade statens ekonomiska och andra förbindelser med omvärlden att staten tvingas upphöra med den för freden farliga verksamhet som ligger till grund för rådets ingripande. Det allmänna syftet kan för en enskild FN-medlems del uppnås även om medlemmen inte i varje detalj vidtar åtgärder enligt ordalydelsen av säkerhetsrådets föreskrifter. Ett i alla avseenden fullständigt uppfyllande av rådets resolutioner torde f. ö. många gånger vara ogörligt.

Vad Sverige beträffar lär man inte ens i det fall att föreskrifterna överförs till intern rätt genom en direkt översättning till svenska språket kunna vara säker på att nå ett sådant resultat. Det torde nämligen ibland knappast kunna undvikas att man vid översättning från en på främmande språk avfattad resolutionstext tvingas till bl. a. inskränkande avvikelser i sak. Kommittén vill härvid erinra om t. ex. svårigheterna att från ett språk till ett annat översätta rättsliga termer. Motsvarande risk för avvikelser skulle föreligga även om man använde sig av metoden att i en särskild författning helt enkelt hänvisa till originaltexten i en säkerhetsrådets resolution. Vidare framhåller kommittén att det föreligger risk för sakliga avvikelser i bl. a. inskränkande

riktning också när man återger en resolution inte bara i översatt skick utan dessutom i övrigt omslött enligt sedvanlig svensk lagteknik.

Även vissa andra förhållanden kan leda till att man inte når full saklig överensstämmelse mellan säkerhetsrådets resolutioner och intern rätt. Kommittén hänvisar till att säkerhetsrådets resolutioner ofta torde utarbetas på kort tid och utan att möjlighet finns att i detalj överväga deras verkningar inom olika nationella rättssystem. Resolutionerna tillkommer efter förhandlingar mellan säkerhetsrådets medlemmar och måste med nödvändighet utgöra resultatet av sammanjämkningar mellan olika ståndpunkter. Ordalydelsen av en resolution kan ibland ha föreslavats mera av intresset att undvika meningsmotsättningar än av intresset att ge ett entydigt uttryck åt en viss sanktionsåtgärd. Som Rhodesiafallet visar kan man därför inte i alla detaljer känna sig bunden av de formuleringar som har använts i resolutionstexterna. I stället bör man tolka resolutionerna efter deras allmänna anda och söka på ett förnuftigt sätt utforma de lagregler som behövs för att förverkliga syftena bakom resolutionerna.

Enligt kommitténs mening kan innehållet i Rhodesialagen lämpligen tjäna som förebild vid bestämmande av omfattningen av regeringens befogenheter att genomföra säkerhetsrådets resolutioner i allmänhet. Rhodesialagen bygger framför allt på de tvingande föreskrifterna i rådets resolution den 29 maj 1968. Dessa föreskrifter är långtgående samt innefattar exempel på de viktigaste slagen av sanktionsåtgärder.

De olika kategorier åtgärder som regeringen bör ha befogenhet att vidta kan enligt kommittén i stort sett indelas i dels ekonomiska och finansiella åtgärder, dels åtgärder avseende kommunikationer, dels åtgärder som är riktade mot person. Det går knappast att dra några fasta gränser mellan dessa kategorier. I det följande angivna befogenheter avses tillkomma regeringen endast i den mån det är påkallat av någon säkerhetsrådets resolution. Regeringen bör aldrig få vidta åtgärder som visserligen är upptagna i fullmaktslagen men som i det enskilda fallet inte omfattas av rådets beslut eller rekommendation. Slutligen erinrar kommittén om att regeringens befogenheter att förbjuda vissa åtgärder givetvis endast kan ha betydelse i förhållande till personer som är underkastade svensk jurisdiktion.

Ekonomiska sanktioner

I fråga om ekonomiska sanktioner bör det i första hand finnas möjlighet för regeringen att ingripa i verksamhet som rör den blockerade statens försörjning med varor eller utförsel av varor från denna stat. Med hänsyn till erfarenheterna från Rhodesiafallet bör termen vara ges en vidsträckt innebörd och avse alla materiella ting av lös egendoms natur. Med varor bör jämföras elektrisk kraft.

När det gäller den blockerade statens *försörjning med varor* torde det inte vara tillräckligt att förlita sig på förbud mot utförsel från Sverige till den

blockerade staten. Man får nämligen räkna med att säkerhetsrådet ålägger medlemsstaterna att förbjuda även sådan verksamhet av deras medborgare utomlands som kan leda till att varor införs till blockerad stat.

Det synes därför lämpligt att i lagen primärt upptas förbud mot varuinförsel till blockerad stat. Det är emellertid sannolikt att även förfaranden som innebär medverkan eller förberedelse till blockadbrytning kan komma att omfattas av beslutade eller rekommenderade sanktioner. Erfarenheterna av säkerhetsrådets handlande i Rhodesiafallet, där sanktionerna delvis fått en sådan utformning, ger belägg för detta antagande. Visserligen följer av de i svensk rätt gällande allmänna reglerna om ansvar för medverkan att även åtgärder som främjar den brottsliga gärningen medför ansvar men det krävs då att brottet kommer till utförande. Behov föreligger med hänsyn till den sannolika utformningen av FN:s sanktionsresolutioner att kunna ingripa med straffsanktionerade förbud mot förfaranden som utgör led i en tillämnad blockadbrytning redan innan denna har skett. Till det primära förbudet bör därför kunna anslutas förbud mot att vidta åtgärder som främjar eller är ägnade att främja varuinförsel till blockerad stat. Här kan tydligen en mängd åtgärder tänkas. Därför ligger det nära till hands att helt allmänt låta lagen omfatta förbud mot varje åtgärd som främjar eller är ägnad att främja sådan införsel. Med hänsyn till kommitténs principiella ståndpunkt att regeringens befogenheter i möjligaste mån bör preciseras, avvisas dock denna metod. Detsamma gäller den likartade metoden att i lagen visserligen ange de i sammanhanget mest typiska slagen av åtgärder som bör hindras men avsluta uppräkningsen med en allmän bestämmelse om förbud mot andra åtgärder som främjar eller är ägnade att främja olovlig införsel. I stället bör enligt kommittén i lagen uttömmande räknas upp de särskilda åtgärder av förevarande art som regeringen får förbjuda. De åtgärder som sålunda bör medtas måste avse väsentliga led i varornas produktions- och distributionsprocess. I 3 § Rhodesialagen finns sådana åtgärder angivna. Denna uppräkning torde fylla rimliga krav på utförlighet och torde kunna användas som förebild för den permanenta FN-lagens beskrivning av regeringens befogenheter i ifrågavarande avseende.

Om i lagen anges vissa åtgärder, som främjar eller är ägnade att främja varuinförsel till blockerad stat, kan ifrågasättas om man över huvud taget behöver tillgripa förbud mot export från Sverige. Utförsel av varor från Sverige, avsedda för blockerad stat, måste uppenbarligen innebära bl. a. att varorna transporteras. Och redan därigenom föreligger en åtgärd som kan omfattas av regeringens befogenheter att förbjuda åtgärder som främjar införsel till blockerad stat. Emellertid kan man inte bortse från möjligheten att säkerhetsrådet föreskriver relativt begränsade sanktioner och ålägger medlemsstaterna t. ex. att hindra viss verksamhet endast inom deras eget territorium. För ett sådant fall synes det inte lämpligt att lagen tar sikte enbart på att hindra införsel till den blockerade staten. Det torde därför

vara lämpligt också med ett förbud som direkt hänför sig till utförsel från Sverige. Visserligen kan regeringen redan med stöd av den ekonomiska lagstiftningsmakten förordna om förbud att utföra varor från Sverige. En fördel med att medla exportförbud i fullmaktslagen synes dock vara att man därtill vid behov kan ansluta förbud också mot sådana åtgärder som främjar eller är ägnade att främja varuutförsel från Sverige till blockerad stat. En annan fördel är att brott mot ett exportförbud som meddelats i sanktionssyfte kommer att bedömas enligt påföljdsreglerna i sanktionslagen.

Kommittén erinrar därefter om att den blockerade statens varuförsörjning kan ske också genom handlingar, företagna inom den blockerade staten och utan samband med import till denna stat. I den mån säkerhetsrådets resolutioner konstrueras som ett åläggande för medlemsstaterna att förbjuda sina medborgare att bedriva verksamhet av betydelse för den blockerade statens krigspotential, måste regeringen ha befogenhet att förbjuda sådan verksamhet samt åtgärder som främjar eller är ägnade att främja verksamhet av det slaget, även när den bedrivs av svenska medborgare inom den blockerade staten. Kommittén har därför föreslagit att regeringen får befogenhet att förbjuda tillhandahållande av vara inom blockerad stat i verksamhet av ekonomisk art samt åtgärd som främjar eller är ägnad att främja sådant tillhandahållande.

Ytterligare ett sätt, varigenom en blockerad stat kan sägas bli hjälpt med sin försörjning, är vissa former av leverans av varor till personer eller företag *utanför* staten. Här åsyftas sådana fall då varorna är avsedda att användas i verksamhet med anknytning till den blockerade staten. Av särskild vikt är i detta sammanhang verksamhet av ekonomisk art som drivs från nämnda stat, t. ex. filialrörelse som ett företag med huvudkontor i den blockerade staten idkar utomlands. Ytterligare exempel är leveranser avsedda för inköpsorganisationer eller agenturer utomlands för företag, hemmahörande i den blockerade staten. Tillhandahållande av varor avsedda för personer eller företag som utanför den blockerade staten medverkar i verksamhet av angivet slag torde olivvelaktigt innebära risk för att varorna, eventuellt efter bearbetning e. d., exempelvis säljs vidare till annan stat och därigenom inbringar valuta för den blockerade staten. Lagen bör omfatta befogenhet för regeringen att ingripa även mot sådan form av försörjning samt mot åtgärder som främjar eller är ägnade att främja försörjning av det slaget.

Kommittén behandlar därefter sanktioner som närmast går ut på att hindra *utförsel från blockerad stat*.

På motsvarande sätt som i fråga om hindrande av varuförsörjning bör lagen bereda möjlighet att meddela förbud mot varuutförsel från den blockerade staten och i samband därmed förbud mot åtgärder som främjar eller är ägnade att främja sådan varuutförsel. Härvid avses åtgärder motsvarande dem som kommittén har angett beträffande varuförsörjning.

Kommittén överväger i detta sammanhang behovet av ett särskilt förbud

mot införsel till Sverige av varor härrörande från blockerad stat, kompletterat med förbud mot åtgärder som främjar eller är ägnade att främja sådan införsel. Förbud av sådant slag har emellertid inte någon större betydelse, såvitt avser varor som finns inom den blockerade staten. Dessa varor träffas av tidigare nämnda förbud mot utförsel därifrån. Däremot skulle förbud mot import till Sverige kunna ha betydelse i fråga om varor som i strid med säkerhetsrådets föreskrifter har utförts från den blockerade staten. Visserligen föreslår kommittén i det följande speciella regler för sådana varor avseende förbud mot transport, köp, försäljning m. m. av varor som olovligen har förts ut från den blockerade staten. I likhet med vad kommittén har sagt om behovet av att i lagen ta med särskilt förbud mot export från Sverige, synes likväl ett särskilt förbud mot import till Sverige lämpligt i situationer när säkerhetsrådet har begränsat sanktionerna till ett avbrytande av import av den blockerade statens produkter till de olika medlemsstaterna. Lagen bör därför ge möjlighet till förbud av nu diskuterad art.

Kommittén överväger vidare om det vid sidan härav bör finnas förbud också mot att mottaga varor, som visserligen inte härrör från den blockerade staten men som kommer från sådan verksamhet utanför denna stat som drivs från staten i fråga. Ett förbud mot att mottaga varor från sådan verksamhet skulle kunna bidra till att hindra den blockerade staten från att erhålla utländsk valuta. Kommittén anser emellertid att detta syfte enklare kan vinnas genom förbud mot betalningar. Denna fråga behandlas senare i samband med finansiella sanktioner.

Kommittén påpekar att de behandlade införsel- och utförselförbuden innefattar också förbud mot *transitering* av varor. Varor som transiteras genom ett land torde nämligen böra anses införda dit. Om exempelvis införsel eller utförsel av varor från blockerad stat förbjuds, innebär detta alltså också förbud mot transitering genom denna stat. Vid transitering får den blockerade staten möjlighet att sätta sig i besittning av varor och detta måste regelmässigt hindras. Om transitering tillåts finns dessutom stora möjligheter att kringgå in- och utförselförbud. Vidare bör beaktas att en blockerad stat kan tillföras valutainkomster genom transitering, t. ex. på grund av fraktbetalningar eller drivmedelsinköp. I den mån regeringen vill tillåta transitering får undantag göras vid utnyttjandet av fullmakten. Därvid torde det också bli nödvändigt att medge verkställande av sådana betalningar till förmån för den blockerade staten som krävs för kostnader i samband med transiteringen.

Som förut har antytts bör enligt kommittén lagen vidare ge regeringen befogenhet att förbjuda *befattning med varor* som har utförts från blockerad stat i strid med säkerhetsrådets föreskrifter. Det är nämligen sannolikt att rådet i framtida sanktionsbeslut kommer att — liksom i Rhodesia-fallet — föreskriva åtgärder i syfte att omöjliggöra omsättning av sådana varor.

Emellertid bör även befogenheten att förbjuda befattning med olovligen utförda varor preciseras närmare. Den bör inte helt allmänt omfatta varje slags befattning härmed. De särskilda former av befattning som det är angeläget att söka hindra är sådana som leder till att varorna omsätts eller på annat sätt används i det ekonomiska livet. På grund härav finner kommittén att förbudet lämpligen kan avse i stort sett samma åtgärder som förut har angetts beträffande förbuden mot åtgärd som främjar eller är ägnad att främja införsel etc. Förbudet bör endast kunna gälla varor som har utförts i strid mot ett med stöd av lagen meddelat förbud, alltså inte varor som har förts ut efter sanktionsbeslutet men innan det svenska förbudet meddelades. Däremot bör det inte krävas att den som har företagit utförseln i strid mot det svenska förbudet också är underkastad svensk jurisdiktion, dvs. kan drabbas av ansvar enligt den svenska lagen.

I 4 § första stycket Rhodesialagen föreskrivs i fråga om vara, härrörande från Rhodesia och utförd därifrån efter lagens ikraftträdande, förbud mot rättshandling avseende förvärv, överlåtelse, upplåtelse, transport eller annat ekonomiskt mellanhavande. Vidare förbjuds transport av sådan vara. Enligt 4 § andra stycket kan Kungl. Maj:t, när någon i god tro har företagit rättshandling av angivet slag, medge undantag när det gäller vidare åtgärd med varan.

Denna bestämmelse aktualiserar frågan huruvida regeringens befogenhet att förordna om förbud mot befattning med sanktionsvaror bör begränsas så, att sådant förbud inte får gälla vara som har *förvärvats i god tro*, eller huruvida konflikter mellan förbud och godtrosvärv bör lösas genom dispensförfarande. Den förra lösningen är i princip att föredra, eftersom en godtroende varuägare alltid bör skyddas. En godtrosregel synes böra innebära att sanktionsvaror, som någon i god tro har förvärvat, därefter inte får underkastas annan inskränkning i omsättningsmöjligheterna än som gäller för varor över huvud taget, dvs. förbud mot att använda varorna på sätt som främjar eller är ägnat att främja förbuden införsel eller utförsel m. m. Därjämte bör förbud mot in- och utförsel över Sveriges och den blockerade statens gränser eller tillhandahållande åt ekonomisk verksamhet som drivs från denna stat kunna gälla, även om varorna har varit föremål för godtrosvärv. Såvitt avser införsel av varor till Sverige talar framför allt praktiska skäl för att förbudet får gälla generellt för varor som härrör från den blockerade staten. Föreligger i det konkreta fallet skäl att medge införsel, exempelvis när varan redan är under transport till Sverige, får undantag från införselförbudet meddelas dispensvägen.

En regel, varigenom även sanktionsvaror som någon utan samband med förvärv har fått i sin besittning i god tro generellt skulle undantas från förbud mot befattning med sanktionsvaror, torde föra för långt, även om i och för sig skäl kan anföras för ett sådant undantag. En undantagsregel torde medföra särskilt stor risk för kringgående av lagen genom olika arrange-

mang, t. ex. transporter. På grund härav anser kommittén att en godtrosregel bör begränsas till de fall då förvärv har ägt rum. I övriga fall får man hålla sig till dispensförfarande.

Finansiella sanktioner

För att vinna syftet att avskärma en blockerad stat från förbindelser med utlandet är det väsentligt att staten hindras från tillgång till främmande valutor. Det kan därför antas att — i likhet med vad som har skett i Rhodesia-fallet — säkerhetsrådet beslutar om finansiella sanktioner.

Det föreligger i detta hänseende främst behov av en möjlighet för regeringen att ingripa mot handling, varigenom mottagare i den blockerade staten utifrån tillförs kapital. Enligt 5 § Rhodesialagen får det inte utifrån verkställas betalning eller lämnas kredit till mottagare i Rhodesia. För att hindra kringgående av detta förbud genom betalning eller kredit till mottagare utanför Rhodesia har föreskriften kompletterats med förbud mot att verkställa betalning eller lämna kredit till någon utanför Rhodesia, om den är avsedd för mottagare i Rhodesia eller för verksamhet av ekonomisk art som idkas i eller drivs från Rhodesia.

Enligt kommittén hör den permanenta lagen ge regeringen befogenhet att förbjuda finansiella åtgärder av nu angivet slag och dessutom möjlighet att förbjuda lämnande eller förmedlande av uppdrag för sådana åtgärder. Ett sådant förbud kommer inte att omfatta betalning och kreditgivning som sker inom den blockerade staten till mottagare där. Sådana transaktioner kan emellertid knappast tänkas ha någon betydelse från blockadsynpunkt, eftersom de inte innebär något reellt tillskott till den blockerade statens ekonomi utan endast en omfördelning av de finansiella tillgångarna inom denna.

Övriga sanktioner

Av stor vikt för att vinna syftet att isolera en blockerad stat är självfallet åtgärder som innebär avbrytande av *kommunikationer*. I förgrunden står hindrande av trafik till lands samt av luft- och sjöfart. Ett förbud mot att ombesörja sådan samfärdsl skulle träffa såväl person- som varubefordran till och från blockerad stat. Vissa transporter av det senare slaget kommer enligt kommitténs förslag visserligen att kunna förbjudas också med stöd av den förut nämnda regeln angående transporter som främjar eller är ägnade att främja införsel etc. Det nu diskuterade förbudet siktar emellertid på att hindra att samfärdsl med fartyg m. m. över huvud taget kommer till stånd med den blockerade staten, oavsett om samfärdsln sammanhänger med transporter av sanktionsgods eller inte. Säkerhetsrådet kan tänkas utfärda en resolution av så allmän karaktär. Kommittén erinrar om att det enligt paragraf 6 i resolutionen den 29 maj 1968 åligger medlemsstat att hindra flygtrafik till och från Rhodesia. I anledning härav har

i 6 § Rhodesialagen upptagits bl. a. ett förbud mot att utöva luftfart till eller från Rhodesia.

Ett förbud mot trafik till eller från blockerad stat torde, för att syftet att avskära staten från kommunikationer med utlandet skall kunna vinnas, behöva kompletteras med förbud mot samarbete med trafikföretag som idkas i eller drivs från den blockerade staten och med ägare eller brukare av där registrerat transportmedel. På motsvarande sätt som i fråga om finansiella sanktioner bör regeringen också kunna förbjuda lämnande eller förmedlande av uppdrag avscende förbjudna åtgärder på trafikområdet.

Vad gäller avbrytande av tele- och postförbindelser kan regeringen som förut har påpekats vidta åtgärder med stöd av sin administrativa lagstiftningsmakt. Några bestämmelser härom behöver därför inte tas upp i fullmaktslagen.

Enligt kommittén bör stor restriktivitet i princip iakttas i fråga om regeringens befogenhet att ingripa i *personliga förhållanden*, eftersom man här rör sig på de mänskliga fri- och rättigheternas område. De befogenheter för regeringen att utfärda förbud mot olika slags verksamhet av ekonomisk och annan art som kommittén har föreslagit kan antas i väsentlig utsträckning vara tillräckliga för att syftet med sanktionerna skall kunna uppnås. På grund härav anser kommittén att det inte bör ifrågakomma att regeringen med stöd av en fullmaktslag skall kunna förbjuda svensk medborgare eller annan som uppehåller sig här i riket att resa till blockerad stat eller att förbjuda t. ex. deltagande i kulturella, vetenskapliga, idrottsliga eller andra arrangemang, vari den blockerade staten är representerad.

Dock finner kommittén att i fullmaktslagen bör upptas en bestämmelse om avvisning i vissa fall av utlännningar med anknytning till den blockerade staten. Kommittén åsyftar personer som med fog kan antas ha begått eller avse att begå handlingar som står i strid mot sanktioner som har påbjudits av säkerhetsrådet. En bestämmelse i detta ämne synes lämpligen kunna utformas i huvudsaklig överensstämmelse med 12 § Rhodesialagen. Regeringen bör alltså få förordna att sådan utlännning kan avvisas som skäligen kan antas ha hemvist i blockerad stat och ha begått eller avse att begå handling som strider mot förbud som regeringen har meddelat enligt fullmaktslagen.

Enligt paragraf 2 i säkerhetsrådets resolution den 16 december 1966 och paragraf 7 i resolutionen den 29 maj 1968 skall medlemsstaterna vidta effektiva åtgärder för att hindra av rådet förbjudna handlingar, oberoende av om avtal har ingåtts eller licens har beviljats innan vederbörande resolution antogs. I anledning härav har i 7 § Rhodesialagen föreskrivits att förbud enligt lagen gäller även om avtal om förfarande eller åtgärd, som avses i förbuden, har slutits före lagens ikraftträdande. Enligt kommitténs mening bör regeringen ges befogenhet att förordna om motsvarande verkan av förbud som har meddelats med stöd av fullmaktslagen.

6.3 Ansvarsbestämmelser m. m.

Överträdelse av förbud som har meddelats med stöd av fullmaktslagen måste enligt kommittén vara straffbelagda för att förbuden skall få önskad effekt.

Enligt 8 § Rhodesialagen skall vid *uppsåtligt brott* mot bestämmelse i lagen dömas till böter eller fängelse i högst två år. Beträffande den permanenta FN-lagen kan det enligt kommittén diskuteras, om inte straffmaximum för uppsåtligt brott bör vara högre än fängelse två år. Som skäl härför skulle kunna anföras, att sanktioner kan komma att riktas mot stater som har mer central betydelse för Sveriges ekonomi m. m. än Rhodesia och att i sådana eller andra fall benägenheten för lagöverträdelse generellt sett får antas vara större än i Rhodesia-fallet. Däremot synes det tvivelaktigt om man som ett skäl för höjning av straffmaximum kan åberopa att det i vissa sanktionsfall är viktigare än i andra att meddelade förbud efterlevs. I fråga om önskvärdheten av att svenska sanktionsbestämmelser åtlöds måste i princip varje sanktionsfall bedömas lika. Det primära är nämligen intresset att Sverige följer säkerhetsrådets föreskrifter. Grunden för dessa bör i och för sig vara utan betydelse för graden av effektivitet i en nationell sanktionsreglering. En annan sak är emellertid om benägenheten att begå lagöverträdelse i vissa sanktionsfall kan förmodas vara relativt stor. I sådana fall torde möjligen visst fog finnas för antagandet att ett straffmaximum överstigande fängelse två år kan vara av vikt för laglydnaden. Kommittén anser dock att ett straffmaximum av fängelse två år är tillräckligt från allmänpreventiv synpunkt, särskilt vid beaktande av att enligt kommittén även förverkande — bl. a. av den ekonomiska vinst som kan ha uppkommit för den som har begått sanktionsbrott — bör finnas att tillgå som påföljd.

Kommittén understryker risken för att de med lagförslaget avsedda handlingarna blir begångna av oaktsamhet. Därför bör åtminstone fall av *grov oaktsamhet* kunna straffas. Något skäl att beträffande den permanenta FN-lagen frånga den straffskala — böter eller fängelse i högst sex månader — som för oaktsamhetsbrott har upptagits i 8 § Rhodesialagen kan kommittén inte finna.

Det kan inte uteslutas att en resolution utformas på det viset, att medlemsstaterna blir skyldiga att hindra endast sådan blockadbrytning som sker uppsåtligt. Skall i ett sådant fall det straffbara området för svensk del begränsas till endast direkt uppsåtliga brott, kan detta ske genom att med stöd av lagen meddelade förbud utformas så att endast gärningar med särskilt angivet syfte förbjuds.

Motsvarande gäller i fråga om *tillämpligheten i rummet* av lagförslagets straffbestämmelser. Kommittén erinrar om att Rhodesialagen innehåller en särskild bestämmelse som begränsar tillämpligheten av lagens ansvarsregler i vad avser brott som utlänning utom riket begår mot Rhodesialagen.

I sitt slutbetänkande föreslår kommittén att någon särskild regel om FN-lagens tillämplighet i rummet inte upptas i lagen. Därigenom kommer bestämmelserna i 2 kap. brottsbalken att gälla. Om inte annat framgår av vad regeringen i det enskilda fallet har förordnat, kommer alltså alla överträdelser av meddelade förbud, som har begåtts i Sverige eller utom riket av svensk medborgare eller utlänning med hemvist i Sverige eller i vissa fall av annan utlänning, att omfattas av den svenska domstolskompetensen.

Ledamoten Allan Hernelius uttalar i avgiven *reservation* att regeringen enligt kommittémajoriteten skall få föreskriva förbud att till blockerad stat införa eller därifrån utföra vara liksom att inom blockerad stat tillhandahålla vara i verksamhet av ekonomisk art, utan att det därvid görs skillnad mellan svenska medborgare eller i Sverige bosatta personer och andra personer, inte ens om de är medborgare i den blockerade staten. Ett utnyttjande till fullo av dessa befogenheter får dock anses innebära ett överskridande av vad Sverige folkrättsligt bör göra i dessa sammanhang. Fastän utsträckningen av en stats kompetens i legislativt eller judiciellt hänseende i vissa stycken är en omtvistad fråga, lär det inte tillkomma Sverige att genom strafflagsliftning söka hindra medborgare i en stat att tillhandahålla andra medborgare inom samma stat varor i ekonomisk verksamhet i denna stat. Reservanten anser därför att begränsningar av nu berört slag bör komma till uttryck i lagen.

I överensstämmelse med vad som gäller enligt Rhodesialagen (8 §) bör ansvar enligt fullmaktslagen inte kunna ådömas, när brottsligheten bedöms vara av *ringa beskaffenhet*.

Kommittén erinrar om att de allmänna reglerna i 23 kap. brottsbalken om *medverkansansvar* enligt praxis är analogiskt tillämpliga inom specialstraffrätten under förutsättning att fängelse ingår i straffskalan för brottet. Anser man att sådant ansvar för FN-lagens del bör uteslutas eller begränsas till att avse endast vissa typer av medverkan, måste man alltså särskilt ange detta i lagen.

Medverkan till sådana blockadbrytande förfaranden som skall kunna primärt förbjudas med stöd av lagen, exempelvis in- och utförsel av varor över Sveriges eller den blockerade statens gränser, kan ifrågakomma i synnerligen varierande former. Medverkan till brott föreligger enligt 23 kap. 4 § brottsbalken om någon har främjat gärningen med råd eller dåd. Det är uppenbart — även med beaktande av att till ansvar för medverkan inte skall dömas i ringa fall — att under ett så vidsträckt medverkansbegrepp kan falla också åtskilligt handlande som ter sig föga straffvärt med hänsyn till de syften som sanktionerna är avsedda att ljäna. Inom de verksamhetsområden där förbud enligt FN-lagen kan komma i fråga, företrädesvis industri, handel och samfärdsel, bedrivs verksamheten i allmänhet inom företag av skilda slag. Med nödvändighet blir det därför i allmänhet en vid krets av personer som inom ramen för arbetsfördelningen i företagets organisation i

större eller mindre grad medverkar i varje enskild transaktion eller annat förfarande i företagets verksamhet. Stora svårigheter måste därmed föreligga att bestämma den krets av medverkande som med hänsyn till de objektiva insatserna kan komma i fråga för medverkansansvar. Avgränsningen av kretsen kan i det konkreta fallet lätt komma att bli godtycklig. Redan de angivna förhållandena talar enligt kommitténs mening för att begränsa eller utesluta medverkansansvar vid överträdelse av förbud enligt FN-lagen. Detta skulle också vara följdriktigt med hänsyn till den i det föregående hävdade principen att lagen så preciserat som möjligt skall ange de handlingar som skall kunna vara förbjudna.

Som förut framgått har kommittén redovisat skälen för att lagen bör uppta möjlighet att meddela självständiga förbud mot vissa förfaranden som främjar eller är ägnade att främja förbjuden in- eller utförsel e. d. Dessa förfaranden utgör till sin natur medverkan till de primärt förbjudna åtgärderna eller förberedelse till sådana. Visserligen kan medverkan till överträdelse av ett primärt förbud förekomma i åtskilliga andra former än dem som har upptagits som föremål för självständiga förbud. Men uppräknningen av främjande-förfarandena torde omfatta alla de former av medverkan som kan vara av väsentlig betydelse för att bryta en blockad. Kommittén anser därför att förbuden mot främjande-förfaranden — vilka förbud alltså konstituerar självständiga brott — är tillräckliga för att hindra medverkan till överträdelser av de primära förbuden mot in- och utförsel e. d. Ett allmänt medverkansansvar enligt brottsbalkens regler kan därför undvaras i dessa hänseenden. Om sådant ansvar utesluts, undgår man också den mindre tilltalande effekten att ansvar kan inträda för medverkan till brott som är av medverkanskaraktär men konstruerats som självständigt brott.

Ett skäl som kan tala mot att utesluta de allmänna medverkansreglernas tillämplighet är att fall möjligen kan inträffa, när endast de primära förbuden mot in- och utförsel e. d. gäller men däremot inte förbud mot de specificerade främjande-förfarandena. Om det allmänna medverkansansvaret då inte tillämpas, undgår gärningsmannens medhjälpare ansvar. Med hänsyn till erfarenheterna från Rhodesiafallet torde man dock kunna räkna med att även framtida sanktionsresolutioner kommer att påkalla förbud också mot åtgärder som inte innefattar utan endast främjar blockadbrytning. Man bör nämligen kunna utgå ifrån att säkerhetsrådets resolution tar sikte på att medlemsstaterna skall *hindra* in- och utförsel e. d. av varor. Detta torde i regel innebära att även åtgärder av sådan medverkanskaraktär som nyss har nämnts skall förbjudas.

De anförda skälen för att utesluta de allmänna medverkansreglernas tillämplighet vid brott mot FN-lagens förbud mot in- eller utförsel e. d. äger i princip giltighet även i fråga om förbuden att ta befallning med sanktionsvaror, att verkställa betalning eller lämna kredit till förmån för rättssubjekt med anknytning till den blockerade staten och att utöva trafik till eller

från denna stat eller i samarbete med där hemmahörande trafikföretag m. m. För dessa fall föreslår kommittén möjlighet att självständigt förbjuda åtgärder av medverkanskaraktär endast i den mån de innebär lämnande eller förmedlande av uppdrag för befattning med sanktionsvaror, verkställande av betalning m. m.

Vad angår befattning med varor som olovligen har utförts från blockerad stat kan enligt förslaget förbjudas dels bearbetning, sammansättning m. m., dels lastning, lossning, transport m. m., dels överlåtelse, förvärv m. m. Vidare kan förbjudas lämnande eller förmedlande av uppdrag för åtgärd som nu sagts. Sist nämnda förbud har medverkanskaraktär. Onekligen kan medverkan till angivna åtgärder — bearbetning m. m. — tänkas ske på annat sätt än genom att lämna eller förmedla uppdrag för sådana åtgärder. För att vinna syftet med sanktioner torde emellertid förbud mot att lämna eller förmedla uppdrag i detta sammanhang vara en tillräcklig ersättning för brottsbalkens allmänna medverkansregler, i synnerhet som dessa förbud har konstruerats så att de konstituerar självständiga brott. För straffbarhet krävs alltså inte att det lämnade eller förmedlade uppdraget har lett till att bearbetning, transport, köp e. d. kommit till stånd.

Vad sålunda anmärkts har betydelse även i fråga om medverkan till verkställande av betalning, lämnande av kredit och utövande av trafik.

Enligt kommitténs mening väger de fördelar, som det enligt vad sålunda har sagts innebär att utesluta de allmänna medverkansreglernas tillämplighet på FN-lagen, tyngre än de eventuella olägenheter som kan följa av att vissa förfaranden av medverkansnatur inte omfattas av lagen. Kommittén anser därför att brottsbalkens medverkansregler inte skall tillämpas vid något brott mot FN-lagen.

Försök till brott kan i molsats till medverkan till brott inte i något fall straffas, om ej en uttrycklig föreskrift finns därom. De åtgärder som skall kunna förbjudas enligt kommitténs förslag innefattar också handlingar som till sin natur är försökshandlingar. Särskilda bestämmelser om straff för försök är därför inte nödvändiga.

I 9 § Rhodesialagen föreskrivs att utbyte av brott enligt lagen skall förklaras *förverkat*, om det inte är uppenbart obilligt. Handel med sanktionsgoods kan vara mycket vinstgivande och risken för att vinsten förverkas kan utgöra ett effektivt komplement till straffhotet. Bristande möjlighet att direkt ingripa mot vinsten skulle kunna framstå som stölande. Kommittén anser därför att i den permanenta lagen bör upptas en förverkanderegeln av angiven lydelse.

Vad angår förverkande av hjälpmedel m. m. har i 10 § Rhodesialagen inlagts en bestämmelse, vars lydelse i stort sett överensstämmer med 36 kap. 2 § brottsbalken. Detta innebär att vad som kan förklaras förverkat vid sidan av egendom, som har använts såsom hjälpmedel vid brott enligt lagen, är egendom som har frambragts genom sådant brott och egendom med vil-

ken har tagits sådan befattning som innefattar brott. Vidare kan värdeförverkande ske även när själva egendomen är åtkomlig för förverkande. För förverkande förutsätts att denna påföljd är påkallad till förebyggande av brott eller att annars särskilda skäl föreligger. Enligt kommitténs mening bör förverkanderegler av motsvarande innehåll tas upp i den permanenta FN-lagen.

Kommittén har vidare — i överensstämmelse med vad som gäller i fråga om Rhodesialagen — inte funnit anledning att avvika från de även inom specialstraffrätten tillämpliga bestämmelserna i 36 kap. 4 och 12 §§ brottsbalken i fråga om vem förverkande får riktas mot resp. vem förverkad egendom skall tillfalla.

Även frågan om *åtal* för brott mot förbud, som har meddelats med stöd av den permanenta lagen, bör enligt kommitténs mening lösas på samma sätt som i Rhodesialagen. Åtal bör sålunda få väckas endast efter förordnande av Kungl. Maj:t eller myndighet som Kungl. Maj:t förordnar.

6.4 Vissa civilrättsliga frågor

Frågan om vilken verkan som förbud meddelade med stöd av en sanktionslagstiftning av detta slag har på ingångna avtal behandlades i prop. 1969: 78 med förslag till Rhodesialagen (s. 20, 25, 38—39, 54—56 86—89 och 92—94). Övervägandena resulterade i att föredragande departementschefen avstod från att i den föreslagna lagen ta med en uttrycklig ogiltighetsregel men förklarade, att definitiv ställning till frågan om det på området bör finnas en sådan regel och hur den i så fall bör utformas skulle tas först efter ytterligare överväganden i samband med utarbetandet av den permanenta FN-lagen. Departementschefen ansåg det emellertid vara lämpligt att det förhållandet att sanktionerna mot Rhodesia måste genomföras utan hänsyn till ingångna avtal framhåvs genom en uttrycklig lagbestämmelse. En sådan återfinns också i 7 § Rhodesialagen.

Kommittén framhåller att svensk rätt inte torde vara fullt entydig i fråga om den civilrättsliga verkan av avtal som strider mot legalt förbud. Genom att i den permanenta lagen ta in en regel om ogiltighet av sådant avtal skulle därför i någon mån större klarhet kunna uppnås beträffande förhållandet mellan sanktionsbestämmelser och avtal. Även om vissa avtal enligt en särskild bestämmelse förklaras ogiltiga, får man dock inte i och för sig därigenom någon upplysning om den närmare innebörden av en sådan påföljd. När svensk lagstiftning upptar föreskrifter om ogiltighet av avtal är det å andra sidan bara i undantagsfall som några bestämmelser ges om innebörden av denna påföljd. Även i lagmotiven lämnas i allmänhet endast knapphändiga upplysningar i den frågan.

Emellertid följer redan av allmänna rättsgrundsatser att en svensk domstol inte får ålägga någon som har åtagit sig en förpliktelse, vilken strider

mot legalt förbud, att fullgöra förpliktelsen. Någon uttrycklig bestämmelse behövs alltså inte i detta avseende, som torde vara det mest betydelsefulla med hänsyn till att sanktionslagstiftningen i princip går ut på att hindra vissa handlingar. För att klarlägga sanktionslagstiftningens civilrättsliga betydelse — och för lagstiftningens effektivitet — krävs alltså såtillvida inte någon särskild lagbestämmelse om ogiltighet av avtal. Ej heller torde en sådan bestämmelse ha någon större betydelse för att vinna dessa syften i fall då avtal skall bedömas enligt svensk rätt av utländsk domstol eller skiljedomstol. Svenska domstolar eller andra myndigheter torde inte heller stå till förfogande för att genomdriva fullgörelse av sådana mot svensk sanktionslagstiftning stridande avtal på vilka främmande stats lag i princip skall vara tillämplig.

Oavsett hur säkerhetsrådets beslut eller rekommendationer kan komma att utformas torde anledning över huvud taget saknas att i civilrättsligt hänseende bedöma avtal, som strider mot sanktionsbestämmelser, efter andra principer än dem som gäller för avtal som står i strid mot andra straffbelagda förbud. Eftersom det i svensk strafflagstiftning inte brukar tas upp särskilda regler om avtals ogiltighet e. d. synes en sådan regel kunna undvaras även i förevarande sanktionslagstiftning, som har straffrättslig karaktär. Verkan av att avtal strider mot denna lagstiftning får således bedömas enligt allmänna rättsgrundsatser. I sak torde denna verkan bli densamma som om lagen tog upp en uttrycklig ogiltighetsregel. Även med en sådan regel skulle frågan om dess närmare innebörd i det enskilda fallet få bedömas efter allmänna rättsgrundsatser.

Kommittén föreslår sålunda att i FN-lagen inte tas in någon uttrycklig regel om civilrättslig verkan av avtal som strider mot förbud som har meddelats med stöd av lagen. Som förut sagts (avsnitt 6.2 slutet) föreslår kommittén emellertid en bestämmelse som ger regeringen befogenhet att förordna att sådant förbud skall gälla även om avtal om förbudet förfarande har slutits innan förbudet trätt i kraft.

6.5 Ersättningsfrågan

Förbud som har meddelats med stöd av en lag av ifrågavarande slag kan medföra betydande ekonomiska förluster för enskilda personer och företag. Kommittén lämnar åtskilliga exempel på sådana förluster. Förbud mot införsel av varor till blockerad stat eller förbud mot export från Sverige av vissa varor kan på olika sätt drabba t. ex. en tillverkare i Sverige som under normala förhållanden säljer sina produkter till staten i fråga. Förbuden kan bl. a. tänkas förorsaka nedgång i rörelsens omsättning eller i värsta fall total driftsinställelse. Råvaror, halvfabrikat, färdigprodukter, maskiner o. d. som finns i rörelsen kan helt eller delvis förlora sitt ekonomiska värde. Även sådana delar av rörelsen som inte avser sanktionsvaror kan bli lidan-

de, exempelvis på grund av att maskinparken inte kan ulyttas lönsamt vid bortfall av en del av produktionen. Personer i olika led i produktions- och distributionsprocessen för varor vilka omfattas av förbud, såsom producenter, grossister, detaljister, transportörer, finansiärer, avnämare m. fl., kan lida ekonomiska förluster.

Inte bara näringsidkare kan tillfogas skador. Av väsentlig social betydelse är att också arbetstagare kan drabbas, t. ex. genom att avskedanden kan bli nödvändiga vid en driftsinskränkning. Ett förbud att importera en viss råvara från en blockerad stat kan föranleda att sådan råvara i stället måste köpas dyrare från ett annat land. På grund härav kan prishöjningar uppkomma på den färdigprodukt för vilken råvaran behövs och konsumenterna av färdigprodukten får därigenom vidkännas en ekonomisk förlust.

Kommittén anmärker att ekonomiska konsekvenser av att Sverige genomför sanktioner givetvis kan träffa inte endast personer i Sverige utan också personer utomlands. Exempelvis kan ett förbud i svensk lagstiftning att föra in varor till blockerad stat drabba en i tredje land verksam utländsk köpman som före sanktionernas ikraftträdande har förmedlat affärer mellan tillverkare i Sverige och köpare i den blockerade staten. Så kan vara fallet även om den i exemplet nämnde köpmannen inte är underkastad svensk jurisdiktion och följaktligen inte behöver respektera den svenska sanktionslagstiftningen.

Vidare bör beaktas den ekonomiska skadeeffekt som ett svenskt deltagande i FN-sanktioner kan få därigenom att den blockerade staten — och eventuellt andra stater som inte genomför sanktionerna — eller rättssubjekt där vidtar motåtgärder som går ut över svenska medborgare och företag. Dessa kan t. ex. tänkas bli ådömda skadestånd i den blockerade staten för att de inte har fullgjort leverans på grund av svensk sanktionslagstiftning eller gå miste om betalning för leverans som har fullgjorts innan lagstiftningen har trätt i tillämpning. Inte heller så drastiska motåtgärder som konfiskation av svensk egendom i den blockerade staten kan uteslutas.

I betänkandet lämnar kommittén en översikt över vissa fall då i svensk rätt ersättning av statsmedel har föreskrivits vid ekonomisk skada på grund av ingripanden i näringsfrihet m. m. (s. 79—80). Jag hänvisar till denna redogörelse.

Enligt kommittén torde redogörelsen ge vid handen att det inom svensk rätt inte finns någon enhetlig linje för reglering av frågan om ersättning när skada eller förlust vållas enskilda genom statligt ingrepp i näringsfriheten. I vissa fall ersätts skadan helt eller delvis av allmänna medel, i andra fall får skadan stanna på den drabbade. I de fall som kan anses närmast jämförbara med den nu aktuella sanktionslagstiftningen kan emellertid konstateras att ersättningsrätt har tillskapats endast undantagsvis. Vid avgörandet av frågan om sanktionslagstiftningen bör innehålla regler om rätt till ersättning eller inte slår man därför obunden av rättsgrundsatser. Vid

sådant förhållande får frågan enligt kommittén avgöras med utgångspunkt i vad som kan anses skäligt och, om skäl för ersättningsrätt anses föreligga, i vad som befinnes praktiskt möjligt.

I frågan huruvida skäl för en ersättningsrätt föreligger erinras om att Sveriges deltagande i säkerhetsrådets sanktioner utgör ett led i vårt lands strävanden att inom FN:s ram bidra till att säkerställa internationell fred. Dessa strävanden ligger uppenbarligen i hela folkets intresse. Vår anslutning till FN är grundad på den bedömningen att medlemskapet bl. a. är ägnat att bidra till trygghet och fred. De fördelar som medlemskapet sålunda medför motsvaras av vissa skyldigheter. Dessa innebär att vi måste vara beredda att göra vissa uppoffringar, bl. a. av ekonomisk art, såsom i samband med deltagande i sanktioner. Det ligger i sakens natur att uppoffringarna i samband med att sanktioner genomförs primärt måste göras av de enskilda eller grupper av enskilda som drabbas av förbud och andra inskränkningar. Eftersom uppoffringarna emellertid sker i hela folkets intresse, kunde det anses skäligt att de också skall slutligt bäras av det allmänna. De direkt drabbade borde därmed i princip hållas skadeslösa genom ersättning av allmänna medel.

Med denna principiella ståndpunkt aktualiseras frågan om det är möjligt att utforma ett regelsystem som ger rätt till ersättning i alla de fall då tillräckliga skäl därför måste anses föreligga, men å andra sidan inte medför någon ersättningsrätt när sådana skäl inte kan anses vara för handen, allt med beaktande av samtliga på frågan inverkan omständigheter. Avgränsningsproblemen synes hänföra sig såväl till beskaffenheten av den skada eller förlust vilken bör vara ersättningsgill som till kretsen av de rättssubjekt vilka bör berättigas till ersättning.

De skador för enskilda som står i samband med FN-lagens tillämpning kan vara av mycket skiftande slag och omfattning. Vid sina överväganden av frågan och försök i samband därmed att avgränsa särskilda kategorier av skador har kommittén funnit att den måste ansluta sig till den i propositionen om Rhodesia-lagen (prop. 1969: 78 s. 57) uttalade åsikten, att det inte är möjligt att ens tillnärmelsevis kartlägga vilka skador som härvidlag kan bli aktuella. Vad som i detta avseende har uttalats i Rhodesia-fallet måste givetvis i ännu högre grad äga gillighet beträffande sanktioner som riktar sig mot stater av mer central betydelse för Sveriges ekonomiska och andra förbindelser. Redan den omständigheten att det sålunda torde vara ogörligt att skaffa sig en tillfredsställande bild av vilka skador, som kan tänkas följa av tillämpningen av en FN-lag, talar mot att införa en lagfäst generell rätt till ersättning för sanktionsförluster.

Härtill kommer de mycket betydande svårigheter som måste föreligga när det gäller att fastställa orsakssammanhanget mellan en sanktionsföreskrift och en uppkommen skada och att bestämma skadans omfattning. I ett regelsystem med generell rätt till ersättning skulle riktlinjer för bedömningen av

orsakssammanhanget och skadeberäkningen knappast kunna undvaras. De praktiskt sett oöverkomliga svårigheterna att överblicka skadefallen, att avgränsa de fall som bör medföra ersättningsrätt och att ge riktlinjer för skadeberäkningen måste enligt kommitténs mening leda till att man avstår från att införa en generell rätt till ersättning.

Ett tänkbart alternativ till en generell ersättningsrätt är att i lagen ge rätt till ersättning för endast vissa slag av förluster. Exempelvis skulle ersättning kunna utgå för utgifter som har blivit onyttiga (t. ex. en investering i blockerad stat) eller utgifter som har uppkommit (t. ex. skyldighet att utge skadestånd) på grund av FN-lagens tillämpning. Otvivelaktigt talar särskilda skäl för ersättning till den som lider skada på grund av att rättshandling inte har kunnat fullföljas, om den har företagits innan säkerhetsrådet har beslutat eller rekommenderat en sanktion. Detta gäller emellertid inte undantagslöst. Rättshandlingen kan ha företagits vid en tidpunkt när man haft all anledning att räkna med sanktioner inom kort och normal aktsamhet följaktligen bort avhålla från rättshandlingen. Än mindre skäl till ersättning måste anses föreligga om rättshandlingen har företagits med utnyttjande av läget.

Det är alltså svårt att skaffa sig en säker överblick över vilka förluster som en lagstiftning inom förevarande område, där våra erfarenheter hittills är högst begränsade, kan medföra. Det skulle därför kunna framstå som godtyckligt att föreskriva ersättning endast för vissa särskilt angivna slag av förluster. Kommittén framhåller vidare att frågan om en lagfäst rätt till ersättning för sanktionsförluster bör ses i samband med frågan om enskildas rätt i allmänhet till ersättning för skador till följd av olika slags lag-enliga, statliga ingripanden i näringsverksamhet m. m.

Kommitténs överväganden leder till slutsatsen att ersättningsfrågor av förevarande slag bör avgöras efter prövning i varje särskilt fall. Detta bör gälla såväl frågan vilka skador som bör ersättas som frågan om ersättningsens storlek. När billighetsskäl föreligger, bör ersättning i princip kunna utgå till enskild som har drabbats av FN-lagens tillämpning. Sådana skäl torde kunna föreligga framför allt beträffande den som har lidit skada på grund av att rättshandling, som företagits innan säkerhetsrådet har beslutat eller rekommenderat sanktioner, inte har kunnat fullföljas. Med en sådan lösning av ersättningsproblemet synes det inte nödvändigt att i lagen införa någon uttrycklig bestämmelse om möjligheten till ersättning av allmänna medel.

Med hänsyn till de svårigheter av olika slag som sålunda har ansetts föreligga vid utformning av riktlinjer för ersättningen bör enligt kommitténs mening ersättningsprövningen ankomma på regeringen. Vid behov kan regeringen därvid för ersättningsfrågornas beredande tillsätta en särskild kommission eller annat organ, eventuellt med parlamentarisk representation.

Ledamoten Allan Hernelius anser i avgiven *reservation* att sanktionslag-

nomiska förluster i samband därmed löses. Svårigheterna att i de enskilda fallen bestämma grunderna för ersättning synes ha varit den närmaste anledningen till majoritetens ståndpunkt. Emellertid synes dessa svårigheter ha överskattats. Vid annan lagstiftning har sådana svårigheter inte ansetts utgöra hinder för vad som annars bedömts som rättvist och skäligt i fråga om skadcersättningar. Billighetsskäl bör inte ensamma få vara avgörande utan rätt till ersättning för oförutsebar skada, till vilken den skadelidande på intet sätt kan anses vållande, bör inskrivas i lagen.

6.6 Formerna för riksdagens medverkan

Beträffande förutsättningarna för den föreslagna lagens tillämpning fastslår kommittén, att det först och främst måste föreligga en av säkerhetsrådet antagen resolution om sanktioner av icke-militär natur.

En särskild fråga är vad som skall krävas för att lagen skall träda i tillämpning när denna grundförutsättning föreligger. Man kan enligt kommittén till en början tänka sig att lagen blir tillämplig automatiskt utan särskilt förordnande och utan riksdagens godkännande. Vidare finns den möjligheten att regeringen skall få förordna om lagens tillämpning med eller utan riksdagens godkännande i efterhand. Slutligen kan pekas på den möjligheten att regeringen får tillämpa lagen endast om riksdagen i förväg har samtyckt därtill.

Kommittén lämnar en kortfattad översikt över motsvarande förutsättningar i andra, nu gällande fullmaktslagar. Exempel på viktiga fullmaktslagar är valutalagen (1939: 350), allmänna förfogandelagen (1954: 279), allmänna ransoneringslagen (1954: 280), allmänna prisregleringslagen (1956: 236) och allmänna tjänstepliktslagen (1959: 83).

Fullmaktslagarna, som i allmänhet är permanenta, träder i omedelbar tillämpning om riket kommer i krig. Föreligger krigsfara får regeringen förordna om deras tillämpning. Sådant förordnande skall dock underställas riksdagens prövning inom en månad. Beträffande andra situationer än krig och krigsfara är principen att riksdagens föregående samtycke fordras för förordnande om tillämpning av fullmaktslagens bestämmelser. För dessa fall gäller alltså att förordnande måste föregås av proposition, utskottsbehandling och riksdagsbeslut.

Det finns emellertid flera undantag från principen att — i andra situationer än krig och krigsfara — riksdagens samtycke krävs, innan regeringen får förordna om tillämpning av bestämmelser i fullmaktslagar. Genom ändring år 1957 i allmänna ransoneringslagen öppnades sålunda möjlighet för regeringen att utan att först inhämta riksdagens samtycke meddela förordnande om tillämpning av de grundläggande ransoneringsbestämmelserna, under förutsättning att riksdagens beslut inte kan avvaktas utan synnerlig olägenhet. Sådant förordnande skall underställas riksdagen inom

en månad eller, om riksdagssession ej pågår, inom en månad från början av nästkommande session. Anledningen till lagändringen var att erfarenheterna från Suezkrisen hösten 1956 hade visat att behov kunde uppkomma av mycket snabba ingripanden. En liknande bestämmelse om rätt för regeringen att i fredstid ge tillämpningsförfordnande utan riksdagens föregående samtycke infördes år 1959 i valutalagen. I allmänna prisregleringslagen finns en föreskrift om att regeringen i vissa fall får sätta lagen i tillämpning utan att i förväg inhämta riksdagens samtycke, även om inte krig eller krigsfara föreligger.

Kommittén erinrar också om att regeringen enligt 1966 års lag angående utvidgad tillämpning av 1939 och 1940 års beredskapslagar på sjöfartens område får förordna om tillämpning av vissa paragrafer i dessa lagar, i den mån det påkallas med anledning av beslut som har fattats eller rekommendation som har antagits av säkerhetsrådet i överensstämmelse med FN:s stadga. Endast förordnande med anledning av rekommendation av säkerhetsrådet skall underställas riksdagens prövning. Kommittén påpekar att första lagutskottet i utlåtande över propositionen till 1966 års lag (1LU 1966: 30) uttalade, att det med hänsyn till angelägenheten av att lagstiftningen för att bli effektiv i regel måste kunna sättas i kraft utan tidsutdräkt, inte fanns någon erinran mot att regeringen skulle få förordna där-om. Utskottet förutsatte emellertid, att regeringen inte skulle utnyttja denna befogenhet i större omfattning än förhållandena krävde. Utskottet förklarade sig vidare beakta, att den föreslagna lagstiftningen var provisorisk och att frågan om sättet för riksdagens framtida medverkan vid tillämpning av sanktionslagstiftning torde komma att närmare övervägas av kommittén.

Det principiella kravet på riksdagens föregående samtycke till förordnande om tillämpning av lagarna i fredstid sammanhänger med att dessa ger regeringen möjlighet att ingripa i enskilds rätt. Vid krig eller krigsfara måste dock den enskildes rätt träda tillbaka för det gemensamma försvarsintresset och i sådana lägen är dessutom tvånget att handla snabbt särskilt framträdande. Även i vissa andra krisartade situationer än krig eller krigsfara kan enskilds rätt på liknande sätt få träda tillbaka för betydelsefulla allmänna intressen, vilka inte kan tillgodoses om inte regeringen har möjlighet att handla snabbt. I sådana fall gör sig dock hänsynen till enskilds rätt starkare gällande än i krigs- och krigsfarefallen, och principen att fullmaktslagstiftningen skall få tillämpas endast i en ordning som närmar sig det vanliga lagstiftningsförfarandet upprätthålls i vidare utsträckning.

En förutsättning för att säkerhetsrådet skall få fatta ett för medlemsstaterna *bindande beslut* om sanktioner är enligt artikel 39 i FN-stadgan att rådet har fastställt, att det föreligger hot mot freden, fredsbrott eller angreppshandling. Med hänsyn härtill har kommittén undersökt i vad mån de i artikeln avsedda situationerna kan jämföras med krigs- eller krigsfarefallen i gällande fullmaktslagstiftning.

Krigsfallet i denna lagstiftning åsyftar en situation, när Sverige kommer i krig. En jämförelse av angivet slag torde i detta fall inte ha något större intresse, eftersom den implicerar att säkerhetsrådet har beslutat om sanktioner på grund av krigshandlingar mot Sverige. Kommittén finner det föga givande att med utgångspunkt från ett sådant speciellt fall söka vägledning för att bestämma de formella förutsättningarna för FN-lagens tillämpning. Däremot synes det kommittén att en jämförelse mellan de i artikel 39 avsedda situationerna och krigsfarefallet i fullmaktslagarna har större relevans.

Fall kan föreligga när en fredshotande situation, som har föranlett säkerhetsrådet att besluta om bindande sanktioner, innefattar krigsfara även för Sveriges del. För sådana fall synes det naturligt att samma ordning gäller för att sätta sanktionslagstiftningen i tillämpning som för att tillämpa de fullmaktslagar, som har tillkommit för att tillvarata nationella intressen. Det kan å andra sidan inte bestridas — och denna uppfattning bestyrks av erfarenheterna i Rhodesiafallet — att en fredshotande situation som har lett till säkerhetsrådets beslut om bindande sanktioner lämnar Sveriges säkerhet opåverkad eller i varje fall inte utgör sådan krigsfara för Sverige som medger att våra fullmaktslagar sätts i tillämpning. Enbart den omständigheten att säkerhetsrådet har konstaterat hot mot freden berättigar därför inte till en enhällig ordning för att sätta såväl sanktionslagstiftningen som fullmaktslagarna i tillämpning.

Fullmaktslagarnas konstruktion med rätt för regeringen att sätta deras bestämmelser i tillämpning och i efterhand inhämta riksdagens godkännande motiveras med kravet på snabbhet i ingripandet. Detta krav har sin grund i krigsfaran för Sveriges del. Om ett motsvarande krav på snabbhet kan anses föreligga med avseende på verkställigheten av säkerhetsrådets beslut bör uppenbarligen — även om krigsfara inte är för handen för vårt land — ordningen för att sätta sanktionslagstiftningen i tillämpning kunna utformas på samma sätt som i fråga om fullmaktslagarna.

I samband med sin motivering för att FN-lagen bör ha fullmaktskaraktär anförde kommittén, att ett lojalt verkställande på det nationella planet av rådets sanktionsbeslut förutsätter att genomförandet sker så snabbt som möjligt. Kommittén påpekade därvid bl. a. att erfarenheten har visat att fredshotande internationella konflikter kan utvecklas mycket snabbt och att rådets beslut därför måste genomföras utan dröjsmål, om inte sanktionernas syfte skall äventyras. Kravet på snabbt ingripande kan ibland bli särskilt accentuerat, exempelvis om sanktionsbeslutet har tillkommit för att avbryta en redan pågående eller hindra en nära förestående transaktion av stor betydelse för den fredshotande statens krigspotential, t. ex. leveranser av olja eller vapen. För svensk del kan det vara synnerligen angeläget att ingripanden kan ske ofördröjligen, om det är ett svenskt rättssubjekt som företar eller deltar i transaktionen.

Det krav på snabbt genomförande av rådets sanktionsbeslut som ingår i den juridiska skyldigheten att följa sådana beslut måste enligt kommittén innebära, att FN-medlemmarna bör tillse att i deras interna lagstiftning finns instrument som kan garantera ett sådant genomförande. Detta bör för Sveriges del vara ett skäl för att FN-lagen i fråga om rådets bindande beslut bör kunna träda i tillämpning genom regeringens förordnande utan att riksdagen dessförinnan har lämnat sitt samtycke därtill. Man får därmed en konstruktion som överensstämmer med den som finns i våra fullmaktslagar för krigsfarefallen.

Som tidigare anförts får man räkna med att framdeles fall kan inträffa när det av politiska eller andra skäl är angeläget att Sverige följer säkerhetsrådets resolutioner även när dessa avser bara *rekommenderade sanktioner*. Dessa skäl kan ibland påkalla att sanktionsåtgärderna genomförs utan dröjsmål. En sådan situation kan tänkas föreligga, när det redan från början står klart att rekommendationen kommer att följas av FN-medlemmarna och det är betydelsefullt att en pågående eller förestående transaktion hindras. Den interna rätten bör därför även för rekommendationsfallen vara så utformad att ett genomförande med stöd av den särskilda sanktionslagen kan ske snabbt. Skäl finns alltså för den ståndpunkten, att regeringen även beträffande rekommendationer bör få utan riksdagens föregående samtycke förordna om FN-lagens tillämpning.

Mot att ge regeringen rätt att utan riksdagens föregående samtycke sätta FN-lagen i tillämpning talar enligt kommittén — särskilt i fråga om inte bindande resolutionsföreskrifter — det förhållandet att genomförandet av en resolution kan tänkas vara på olika sätt politiskt kontroversiellt. Så kan vara fallet beträffande såväl frågan huruvida lagen över huvud taget skall träda i tillämpning som, när lagen skall tillämpas, frågan i vilken utsträckning dess bestämmelser bör användas. Kommittén erinrar också om att tvekan ibland kan råda huruvida en resolution är bindande eller ej. Det skulle i sådana situationer möjligen kunna framstå som otillfredsställande om regeringen ensam skulle tolka resolutionen och sätta vårt nationella sanktionssystem i kraft med dess ibland långtgående ingrepp i de enskildas intressen. Det vanliga konstitutionella ansvaret torde dock vara en betydande garanti för att lagstiftningen inte kommer till användning annat än efter en omsorgsfull prövning. I detta sammanhang crinras också om de nya regler om regeringens parlamentariska ansvar som har beslutats på grundval av grundlagberedningens förslag (prop. 1968: 27 s. 204) och som innebär bl. a. att riksdagen under vissa förutsättningar kan avge förklaring att ledamot av statsrådet inte åtnjuter riksdagens förtroende (107 § RF, SFS 1969: 795).

Riksdagens inflytande på prövningen av tillämpningsförordnande bör enligt kommittén i tillräcklig utsträckning kunna tillgodoses såväl vid bindande beslut som vid rekommendationer genom en bestämmelse att förordnande

skall underställas riksdagen i efterhand. Tillräcklig anledning synes inte finnas att i detta hänseende låta FN-lagen inta en särställning i förhållande till annan fullmaktslagstiftning.

Visserligen kan skäl anföras för att slopa kravet på riksdagens medverkan när det är fråga om bindande beslut. Det kan härvid hävdas att riksdagen genom sitt godkännande av Sveriges anslutning till FN har tagit ställning till Sveriges förpliktelser till följd av medlemskapet och att genomförandet av beslutade sanktioner endast är sådana verkställighetsåtgärder inom ramen för dessa förpliktelser som regeringen har att vidta med utnyttjande av det legala instrument som en permanent FN-lag tillhandahåller vid sidan av regeringens ekonomiska och administrativa lagstiftningsmakt. Kommittén anser emellertid att ett sådant betraktelsesätt måste anses alltför formellt. Det måste nämligen beaktas att den internationella säkerhetspolitiken utgör ett utomordentligt komplicerat område, underkastat ständiga förskjutningar, där det reella innehållet i formella regleringar och ställningslaganden snabbt kan förändras på ett sätt som alls inte har kunnat förutses. Det måste anses angeläget att riksdagen bereds tillfälle att även vid formellt bindande beslut av säkerhetsrådet pröva om de påbudna sanktionerna står i överensstämmelse med FN-stadgan.

Lagen bör även innehålla bestämmelser för det fallet att säkerhetsrådet helt eller delvis avlyser föreskrivna sanktioner eller att beslut eller rekommendation om sanktioner på annat sätt förfaller. Det bör åligga regeringen att i en sådan situation snarast möjligt upphäva tillämpningsförfordnande i nödvändiga delar.

I avgiven *reservation* anför ledamoten i kommittén Allan Hernelius, att önskemålet om sanktioners snabba genomförande inte synes behöva hindra att riksdagen hörs innan lagen sätts i tillämpning. Det dröjsmål som kan uppstå måste enligt reservanten betecknas som ringa.

7. Remissyttrandena

Det övervägande antalet remissinstanser har i princip tillstyrkt kommitténs förslag till lagstiftning eller lämnat detta utan erinran i huvudsak.

Förslaget avstyrks av *Sveriges advokatsamfund*, *näringslivets trafikdelegation* och *Sveriges trafikbilägares riksorganisation*, vilka samtliga anser att lagstiftning i ämnet inte bör genomföras utan att man i lagen löser frågan om rätt till ersättning av allmänna medel åt enskilda för förluster som kan uppkomma av lagens tillämpning. Riksorganisationen anser dessutom att förslaget bör genomföras endast om i lagen införs en regel om att riksdagen i förväg skall godkänna förordnande om tillämpning av lagen.

Vissa remissinstanser ställer sig *tvveksamma* till kommitténs för-

slag. *Tullkammaren i Helsingborg* ifrågasätter om behov över huvud taget föreligger av en svensk FN-lag. Kammaren menar att lagstiftning normalt kan ske relativt snabbt, även om riksdagens medverkan krävs. Med hänsyn till att det i övriga nordiska länder finns FN-lagar av fullmaktstyp för att verkställa säkerhetsrådets beslut synes man dock även i Sverige böra införa en sådan lag. Risk finns annars att man i ett visst läge inte kan genomföra en önskvärd samtidig nordisk insats. *Exportföreningen m. fl.* anför att det med hänsyn till att krav på snabbhet i genomförandet av rådets bindande beslut ibland gör sig gällande är ofrånkomligt att lagstiftningen i viss mån får karaktär av fullmaktslag. När snabbhet inte är påkallad, finns dock inte några skäl som talar mot att lagstiftning sker i vanlig ordning. Endast genom sådan lagstiftning skapas garantier för att de svenska statsmakterna får tillräcklig överblick över de tillämnade sanktionsbestämmelsernas betydelse för svenska företag och landets ekonomi. I normalfallen bör därför remissförfarande äga rum och riksdagen medverka när rådets beslut skall genomföras. I fråga om rådets rekommendationer talar än starkare skäl för att remissförfarande och riksdagens medverkan tryggas. När säkerhetsrådet på grund av meningsskiljaktigheter inte har kunnat fatta ett bindande beslut, kan det antas vara en politiskt omstridd eller ömtålig fråga om och i vad mån rekommendationen skall följas. Frågan torde inte heller vara så brådskande som vid bindande beslut.

I frågan huruvida FN-lagen bör omfatta även rekommendationer har några remissinstanser — förutom *exportföreningen m. fl.* vars inställning jag nyss har berört — uttalat sig mot kommitténs förslag. Sålunda finner *Göta hovrätt* inte de skäl bärande som kommittén har anfört till stöd för att FN-lagen skall omfatta också rekommendationer. Vad som i betänkandet har framkommit i denna del talar närmast för att lagen inte bör omfatta rekommendationerna utan att, när anledning finns att tillämpa sådana, detta bör ske genom särskild lagstiftning från fall till fall. *Tullkammaren i Helsingborg*, *Gotlands handelskammare* och *redareföreningen* har inlagit en liknande ståndpunkt. De båda sistnämnda remissinstanserna har därvid framhållit, att utländsk FN-lagstiftning i regel avser endast rådets bindande beslut. Redareföreningen har betonat att internationella konkurrensförhållanden torde vara i praktiken mer betydelsefulla för svenska redare än för annan svensk exportindustri.

Kommitténs förslag i fråga om fullmaktslagets innehåll har i stort sett godtagits av remissinstanserna. De invändningar som har riktats mot förslaget i denna del behandlas i specialmotiveringen. I det följande redovisas dock vad några remissinstanser har uttalat angående transitering av gods.

RÅ påpekar att med den föreslagna fullmaktslagen ges möjlighet att redan när lagen sätts i tillämpning underlåta att förbjuda transittransporter av vissa slag. Vidare kan man sedermera genom dispens tillåta förfaranden

som inte anses böra omfattas av förbud. Från denna synpunkt synes FN-lagen bli smidigare att tillämpa för myndigheter och enskilda än vad nu gällande Rhodesialag kan vara. *Generaltullstyrelsen* framhåller att införsel- och utförselförbud som Kungl. Maj:t skall kunna meddela med stöd av fullmaktslagen enligt kommittén innefattar även förbud mot transitering. Av 1 § förordningen (1924: 119) angående transitering av införselförbudna varor m. m. torde emellertid följa, att ett införselförbud i och för sig inte utgör hinder mot transitering genom Sverige. Enligt 1 § tredje stycket förordningen skall bestämmelsen dock inte äga tillämpning om annat följer av bestämmelse i importförbudsförfattningen eller särskild av Kungl. Maj:t meddelad föreskrift.

Exportföreningen m. fl. är inte övertygade om att transiteringsfall täcks av de föreslagna in- och utförselförbuden. In- och utförselförbuden i FN-lagens mening bör inte anses omfatta transiteringsfall utan transitering bör i lagen regleras av ett särskilt förbud vid sidan av in- och utförselförbuden. Enligt *näringslivets trafikdelegation* finns anledning för svenska företag att hysa bekymmer över den vittgående beskrivning av straffansvaret som kommer till uttryck i kommitténs förslag. Redan i vad avser Rhodesia har svenska företag iakttagit hur förbud mot transiteringar, mot utnyttjande av transportmedel etc. kan drabba kringliggande länder och leda till inte förutsedda skadeverkningar för dessa. Delegationen anser därför att uttryckliga regler bör intas i författningstexten, varigenom transitering undantas från straffansvar.

Beträffande förslaget i fråga om straffbestämmelsernas tillämplighet i rummet finner *Göta hovrätt* att — även om brottsbalkens regler i sådant hänseende i princip bör gälla också inom specialstraffrätten — kommittén inte har anfört några skäl som motiverar att man frångår den begränsning som föreskrivs i Rhodesialagen. En liknande ståndpunkt intar *handelskamrarna i Göteborg, Borås och Karlstad*.

Enligt kommittéförslaget skall ansvar ej ådömas för medverkan till brott enligt FN-lagen. *Överåklagaren i Göteborg* anser att denna bestämmelse bör utgå. Även om reglerna i förslaget om vilka åtgärder som kan förbjudas är utförliga, kan det tänkas uppkomma ej förutsebara situationer och varianter av medverkan som bör göras åtkomliga för beivran. De mest straffvärda handlingarna i sanktionssammanhang kan antas ej sällan komma att ligga på medverkansstadiet och uppfinningsrikedomen är stor, när det gäller att undandra sig ansvar.

Beträffande möjligheten för Kungl. Maj:t att meddela dispens från sanktionsbestämmelser anser *Svenska hamnförbundet*, att dispens från givna sanktionsföreskrifter synes i och för sig utgöra ett från rättssäkerhetssynpunkt tvivelaktigt remedium. *Exportföreningen m. fl.* menar, att en uttrycklig bestämmelse om dispensmöjligheten bör lämnas i lagen. Det är av vä-

sentlig betydelse att berörda instanser inte förbiser att Kungl. Maj:t har befogenhet att ge dispens.

Några remissinstanser har behandlat spørgsmålet om förhandsbesked till enskilda i frågan huruvida visst förfarande strider mot utfärdade sanktionsbestämmelser eller inte.

Riksbanken framhåller sålunda, att om ett betalningsförbud begränsas på visst sätt — såsom Rhodesialagens undantag för betalningar för bl. a. medicinskt eller humanitärt ändamål — vissa olägenheter uppkommer när tillåtligheten av en betalning prövas från en annan synpunkt. Vid prövning av ansökan avseende betalning till Rhodesia anser sig riksbanken skyldig att meddela valutatillstånd, när hinder inte möter från valutaregleringssynpunkt, även om ett undantag i Rhodesialagen kan tänkas vara tillämpligt. I tillståndet uttalas emellertid i sådant fall, att det förhållandet att valutatillstånd meddelas inte innebär ställningstagande till frågan huruvida avsedd överföring kan lagligen komma till stånd med hänsyn till Rhodesialagen. För den enskilde kan detta te sig otillfredsställande och svårförståeligt. Om fullmaktslagens möjlighet till betalningsförbud — och motsvarande torde gälla övriga förbudsmöjligheter i lagförslaget — utnyttjas på sådant sätt att vissa särskilt angivna transaktioner undantas från förbudet, skulle det därför vara värdefullt, om lagen gav möjlighet till prövning hos en behörig instans huruvida en viss transaktion lagligen kan företas eller inte.

Exportföreningen m. fl. erinrar om kommitténs uttalande att dispensmöjligheten kan utgöra ett substitut för ett auktoritativt och bindande förhandsbesked till enskilda i frågan huruvida ett visst förfarande kan anses strida mot utfärdade bestämmelser. Det synes inte lyckligt att tilldela dispensinstitutet en så vidsträckt funktion. Om i ett sådant tveksamt fall en ingående prövning av rättsfrågan ger vid handen att lagen i själva verket inte är tillämplig, blir dispensbeslutet vilseledande för framtiden i fråga om lagens innebörd. Sökande och andra som får kännedom om beslutet måste ju utgå ifrån att lagen har ansetts i och för sig tillämplig, eftersom dispens annars inte hade behövts. I andra delar av rättsordningen, t. ex. i skatteärenden, har möjlighet skapats till förhandsbesked om lagbestämmelsens innebörd i ett konkret fall, där förhandsbeskedet för den enskilde har stor betydelse för en säker bedömning av rättsläget. Organisationerna hemställer att i sanktionslagen upptas en bestämmelse om rätt till förhandsbesked för enskild, när behovet av sådant besked betingas av ett väsentligt intresse för honom att vinna klarhet om lagens innebörd i ett konkret fall. *Gotlands handelskammare* är av liknande uppfattning och föreslår att man tillskapar ett organ med rätt att avge bindande förhandsbesked i frågan huruvida ett visst förfarande är tillåtet. Ett sådant institut skulle vara ägnat att undanröja den osäkerhet som annars kan komma att prägla merkantila förhållanden efter det att förbud har meddelats.

Stor uppmärksamhet från remissinstansernas sida har därutöver ägnats

stiftning inte bör komma till stånd utan att frågan om ersättning för eko-frågan om ersättning av allmänna medel åt enskilda som lider förlust på grund av sanktionslagens tillämpning.

Kommerskollegium delar kommitténs uppfattning att de praktiskt sett oöverkomliga svårigheterna att överblicka skadefallen, att avgränsa de fall som bör medföra ersättningsrätt och att ge riktlinjer för skadeberäkningen måste leda till att man får avstå från att införa en generell rätt till ersättning. Sådana ersättningsfrågor bör avgöras av Kungl. Maj:t efter prövning i varje särskilt fall. Emellertid finner kollegiet det vara lämpligt att i lagen införs en uttrycklig föreskrift om möjligheten till ersättning i sådan ordning. En sådan föreskrift bör öka enskilda företags benägenhet att lojalt medverka till att sanktioner genomförs effektivt. *Utlandssvenskarnas förening* intar en liknande ståndpunkt.

Inte heller *Gotlands handelskammare* anser, att rätt till ersättning bör lagfästas, men menar att ersättning bör utgå till skadelidande efter skälighetsprövning, i synnerhet när det gäller skada som har uppkommit genom att en säkerhetsrådets rekommendation har genomförts. Prövningen bör ske i en inte alltför restriktiv anda. En kommission eller annat organ med företrädare för bl. a. näringslivet bör inrättas och beredas tillfälle att avge yttrande, innan ersättningsfrågor avgörs. En erinran om möjligheten till ersättning bör intas i lagtexten.

Statens järnvägar anför, att avbrott i trafiksamarbetet med andra stater kan väntas återverka mer eller mindre på SJ:s verksamhet. Om den föreslagna lagen tillämpas, löper SJ en ekonomisk risk. SJ, som ansluter sig till principen om ersättning för förluster till följd av sanktioner, delar likväl kommitténs mening att lagstiftning i ersättningsfrågan inte är möjlig. Vid det särskilda prövningsförfarande som kommittén har föreslagit för reglering av ersättningsfrågan förutsätter SJ att SJ-företaget enligt de trafikpolitiska riktlinjerna behandlas på samma sätt som andra trafikföretag.

Exportföreningen m. fl. finner inte de skäl övertygande som kommittén har anfört mot en lagfäst rätt till ersättning för sanktionsskador. Rätt till sådan ersättning bör lagfästas. Svårigheten att avgränsa de fall som bör medföra ersättningsrätt från andra, utesluter inte att rätten till ersättning för vissa fall lagfästs. Ett sådant fall är t. ex. när lagstiftningen ingriper i redan bestående rättsförhållanden. Även i andra fall bör ersättning utgå och då beräknas efter skälighet. En uttrycklig bestämmelse härom bör tas in i lagen.

Det kan enligt *Sveriges advokatsamfunds* mening inte vara ett lagstiftningstekniskt olösligt problem att reglera ersättningsfrågorna inom vissa gränser. Särskilt angeläget är att rätt till ersättning alltid föreligger i de fall då redan ingångna avtal blir ogiltiga till följd av lagen och då investeringar av olika slag i blockerad stat eller i annat land för fullföljande av leveranser till blockerad stat enligt träffade avtal blir onyttiga. *Näringslivets trafik-*

delegation fäster uppmärksamheten på att den föreslagna lagen i vad avser kommunikations- och transportförhållanden kan medföra konkurrensmässiga skadeverkningar för bl. a. svenska trafikföretag. De intäkter som sådana företag förlorar kan i stället komma utländska konkurrenter till godo. Om sanktioner skulle behöva vidtas från svensk sida mot t. ex. en slat i Europa, kunde utomordentliga svårigheter uppstå. En lagstiftning av förevarande slag bör inte komma till stånd utan att frågan om ersättning för ekonomiska förluster i samband därmed löses. Samma uppfattning har *Sveriges trafikbilägares riksorganisation*. *Svenska försäkringsbolags riksförbund* understryker, att den föreslagna lagstiftningen kan medföra betydande ingrepp i enskildas rättssfär, och beklagar att kommittén helt har avstått från att föreslå någon ersättningsregel. En i lagen inskriven principiell rätt till ersättning för oförskyllt lidna förluster ter sig enligt förbundets mening naturlig i en lag som den föreslagna, vilken avses bli permanent. Liknande ståndpunkt intar *handelskamrarna i Göteborg, Borås, Karlstad* och *Skåne*.

Frågan om riksdagens medverkan vid tillämpning av fullmaktslagen har diskuterats av flera remissinstanser. *Näringslivets trafikdelegation* ifrågasätter om inte riksdagen, med hänsyn till de svårigheter som kan uppkomma vid tillämpning av en lagstiftning av förevarande slag, bör höras innan lagen sätts i tillämpning. Också *Sveriges trafikbilägares riksorganisation* understryker vikten av att synnerlig omsorg ägnas åt beslut att tillämpa lagen och anser att Kungl. Maj:t och riksdagen gemensamt skall besluta härom.

Vissa remissinstanser har ansett att frågan om riksdagens medverkan bör bedömas olika, allteftersom det gäller bindande beslut eller endast rekommendationer. Vad först angår rekommendationer anser *Göta hovrätt* att, om FN-lagen skulle anses böra gälla även resolutioner av sådan art, i varje fall den begränsningen bör ske i förhållande till förslaget att förordnande om tillämpning av rekommendation inte får träda i kraft förrän det har gillats av riksdagen. *Kommerskollegium* menar att, eftersom rekommendationer inte är bindande, följden kan bli att vissa länder åttlyder en rekommendation, medan andra lämnar den utan avseende. Den situationen skulle kunna inträffa att vårt land genom att vidta sanktionsåtgärder avstår från en exportmarknad, medan ett konkurrentland fortsätter handeln som förut. Vidare påpekar kollegiet bl. a. att sanktionsåtgärder kan komma i strid med åtaganden inom ramen för Gatt-avtalet. Enligt kollegiet synes det därför rimligt att riksdagen får tillfälle att i förväg ta ställning till sanktioner av rekommenderande art. Av samma mening är *Sveriges advokatsamfund, tullkammaren i Helsingborg, Gotlands handelskammare* samt *handelskamrarna i Göteborg, Borås och Karlstad*. *Exportföreningen m. fl.* menar, att remissförfarande och medverkan av riksdagen alltid bör äga rum innan förordnande som föranleds av en rekommendation träder i kraft. I dessa fall finns anledning att särskilt noggrant pröva i vilken utsträckning nä-

ringslivets konkurrensförmåga skall stå tillbaka för intresset att följa rådets uppmaningar.

Vad angår bindande beslut anser *kommerskollegium* och *exportföreningen m. fl.*, vilka som nyss nämnts förordar att riksdagen alltid hörs innan förordnande med anledning av rekommendation sätts i kraft, att frågan om FN-lagen skall kunna sättas i tillämpning utan riksdagens föregående medverkan i fall av bindande beslut bör vara beroende på om kravet på snabbhet nödvändiggör detta. Enligt *kommerskollegium* torde en riksdagsbehandling inte behöva vara nämnvärt fördröjande, när sanktionsbeslut tillkommer under pågående riksdagssession. Anledning saknas att i sådana fall avstå från riksdagens föregående medverkan. Annorlunda förhåller det sig under perioder när riksdagen inte är samlad. I dessa fall kan det med hänsyn till kravet på snabbhet vara befogat att Kungl. Maj:t utan riksdagens föregående medverkan får förordna om lagens tillämpning. Exportföreningen m. fl. anför att vid bindande beslut riksdagens medverkan normalt bör äga rum före förordnande enligt lagen. Därvid bör även de föreskrifter som skall utfärdas med stöd av förordnandet föreläggas riksdagen. Endast när riksdagens beslut inte utan synnerlig olägenhet kan avvaktas, bör dess samtycke i efterhand anses tillräckligt. *Skånes handelskammare* anser att det bör tillkomma riksdagen att bestämma om vårt lands handlande i sanktionsfall av bindande karaktär.

Svenska FN-förbundet har ifrågasatt om inte den svenska FN-lagen bör ge möjlighet även till åtgärder med anledning av FN:s generalförsamlings rekommendationer om icke-militära sanktioner.

Några remissinstanser tar upp frågan om tidsbegränsning av förordnande enligt lagen. *Göta hovrätt* ifrågasätter om inte förordnande bör vara tidsbegränsat, så att det — så länge Kungl. Maj:t anser det böra bestå — med jämna mellanrum prövas av riksdagen utan att denna själv behöver ta initiativ därtill. *Exportföreningen m. fl.* anser att ett förordnande enligt fullmaktslagen alltid bör ges begränsad giltighetstid för att framtvinga en omprövning av förordnandets omfattning och bestånd, om andra FN-medlemmar deltar i sanktionerna i väsentligt mindre omfattning än Sverige.

8. Föredraganden

8.1 Allmänna överväganden

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 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 anta ordinär lagstiftning, anlagen 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 Rhodesia-resolutionerna. I avvaktan på införandet av en allmän FN-lag av permanent natur är Rhodesialagen provisorisk och gäller efter förlängning (prop. 1970: 202, 1LU 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.

Innan jag fortsätter vill jag ange den innebörd som jag lägger i vissa uttryck som på ett flertal ställen återkommer i min framställning och som utan särskild förklaring kanske skulle kunna föranleda missförstånd. De uttryck som jag åsyftar är å ena sidan förordnande om tillämpning av en fullmaktslag och å andra sidan utfärdande av särskilda tillämpningsföreskrifter med stöd av en fullmaktslag. Med förordnande om tillämpning av lagen eller förordnande om att lagens bestämmelser eller paragrafer sätts i tillämpning menar jag det beslut varigenom Kungl. Maj:t förklarar sig utnyttja rätten att använda sig av lagens materiella bestämmelser. Med att särskilda tillämpningsföreskrifter utfärdas avser jag att Kungl. Maj:t utfärdar de materiella föreskrifter, t. ex. om olika förbud, som i det särskilda fallet är nödvändiga för att konkretisera innehållet i fullmaktslagens bestämmelser.

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.

8.1.2 Behov av lagstiftning

Som kommittén har påpekat utgör den folkrättsliga skyldigheten att följa rådets bindande beslut om sanktioner grunden till att svensk rätt måste ge möjlighet att genomföra sådana. Jag har förut berört att gällande rättsordning inte tillhandahåller tillräckliga instrument härför. Det brister i möjligheterna att i överensstämmelse med FN-stadgans förpliktelser snabbt efterkomma rådets beslut på sådant sätt att det sakliga innehållet i de åtgärder som vidtas i vårt land i allt väsentligt svarar mot vad rådet i ett givet sanktionsfall har föreskrivit. I likhet med kommittén och det övervägande antalet remissinstanser anser jag därför att det behövs en permanent lagstiftning, en särskild FN-lag, som gör det möjligt att utan tidsutdräkt överföra rådets bindande sanktionsbeslut till nationell rätt.

Som nyss nämnts anser några remissinstanser att kommitténs lagförslag bör genomföras endast om man når en lösning på frågan om enskilds rätt till ersättning för förluster med anledning av lagstiftningen. För egen del kan jag inte biträda denna uppfattning. Jag kommer senare att gå närmare in på ersättningsproblemen men vill redan här slå fast att frågan om behovet och lämpligheten av en sanktionslagstiftning enligt min mening bör bedömas helt frislående från spörsmålet om eller i vad mån enskilda personer bör ha rätt till gottgörelse för de förluster som kan tillskyndas dem genom tillämpningen av en sådan lagstiftning.

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.

På grund av vad jag nu har anfört anser jag att en särskild FN-lag bör gälla både säkerhetsrådets beslut och dess rekommendationer om sanktioner av icke-militär natur. Jag delar däremot inte Svenska FN-förbundets åsikt att en sådan lag bör avse också FN:s *generalförsamlings* rekommendationer om icke-militära sanktioner. FN-stadgan bygger på principen att det är säkerhetsrådet som skall föranställa om sanktioner. Av stor praktisk och politisk betydelse är också, att någon sådan vetorätt som stormakterna har i säkerhetsrådet inte gäller i generalförsamlingen. Givetvis vill jag inte ute-

sluta möjligheten av att Sverige deltar i sådana icke-militära sanktioner som generalförsamlingen kan komma att rekommendera, t. ex. diplomatiska sanktioner av det slag som församlingen rekommenderade år 1946 mot Spanien och i vilka Sverige deltog (se kommitténs betänkande s. 23). Men beslut härom bör fattas i varje särskilt fall.

I fråga om formen för en allmän FN-lag erbjuder sig, som kommittén har påpekat, främst två möjligheter. Den ena innebär att man genomför en permanent lag, enligt vilken olika förfaranden som kan förväntas bli omfattade av sanktioner — och som självfallet skulle specificeras i lagen — blir automatiskt förbjudna i den mån en resolution av rådet föreligger. Den andra möjligheten är en permanent lag som anger den ram inom vilken förbud kan meddelas mot sådana förfaranden i den mån en resolution påkallar det. Kommittén har förordat det senare alternativet.

Ingen av remissinstanserna har förordat den förra formen för lagstiftning. En fördel med en sådan utformning av lagen är visserligen att en resolution av rådet skulle bli tillämplig för svensk del utan någon som helst tidsutdräkt. Metoden innebär emellertid att enskilda personer och myndigheter skulle tvingas tolka inte bara lagen utan också rådets resolution för att fastställa om ett visst förfarande är tillåtet eller inte. I likhet med kommittén anser jag att man inte bör tillgodose intresset av snabbhet i genomförandet av sanktioner på bekostnad av det från rättssäkerhetssynpunkt betydelsefulla intresset av största möjliga klarhet i fråga om gränsdragningen mellan tillåtna och förbjudna förfaranden. Med stöd av en fullmaktslag kan i det enskilda fallet närmare bestämmas vilka förfaranden som bör förbjudas till följd av en säkerhetsrådets resolution. Enskilda personer och myndigheter behöver således i detta fall tolka endast de föreskrifter som meddelats i det särskilda fallet. Av dessa skäl biträder jag remissinstansernas principiella uppfattning att den av kommittén förordade lösningen bör väljas.

Vid bedömandet av frågan hur en fullmaktslag bör konstrueras har man att skilja mellan frågan om omfattningen av de materiella befogenheter som lagen skall ge, dvs. vilka åtgärder eller förfaranden som skall kunna förbjudas, och frågan om de formella förutsättningarna för att lagen skall träda i tillämpning. Som förut nämnts har kommittén förordat, att Kungl. Maj:t genom fullmaktslagen får befogenhet att under vissa förutsättningar meddela förbud av olika, i lagen angivna slag men att förordnande om lagens tillämpning i efterhand skall godkännas av riksdagen. Frågan om riksdagens medverkan vid fullmaktslagens tillämpning kommer jag att behandla senare. Den följande framställningen om vilka förbudsbestämmelser som fullmaktslagen bör innehålla utgår för enkelhetens skull från att förbud i första hand skall meddelas av Kungl. Maj:t. Därför har genomgå-

ende använts uttryck som "Kungl. Maj:ts befogenheter enligt lagen" eller "befogenhet för Kungl. Maj:t att meddela förbud" utan att ställning därvid har tagits till frågan om riksdagens medverkan vid lagens tillämpning.

8.1.4 Fullmaktslagens innehåll

Den uppräknings av sanktionsåtgärder, som finns i artikel 41 av FN-stadgan är inte uttömmande utan får ses som en exemplifiering. Alla slags sanktioner, som inte innefattar bruk av vapenmakt, faller under artikeln. En resolution kan i och för sig tänkas komma att omfatta också rent fysiska ingrepp, t. ex. upprättande av gränsspärrar eller förstöring av kommunikationsleder. En permanent FN-lag bör emellertid, som också kommittén har ansett, inte innehålla föreskrifter som ger befogenhet att vidta åtgärder av dessa slag utan bör ta sikte endast på ingrepp av förbudskaraktär. Skulle det i ett speciellt fall bli fråga om sanktioner av annan art, bör särskild lagstiftning tillgripas.

Det är inte möjligt att fullständigt räkna upp de icke-militära sanktioner av förbudskaraktär som säkerhetsrådet kan komma att besluta eller rekommendera. Detta innebär att man vid en uppräknings i lagen av de åtgärder som skall kunna förbjudas alltid riskerar att fullmakten i det enskilda sanktionsfallet visar sig otillräcklig i ett eller annat avseende. Med hänsyn härtill kunde det kanske anses lämpligt att fullmakten — på sätt som har skett i bl. a. övriga nordiska länders FN-lagar — utformas som ett allmänt bemyndigande att vidta alla de sanktionsåtgärder av förbudskaraktär som anges i säkerhetsrådets resolutioner. Som kommittén har anmärkt torde en sådan konstruktion dock vara främmande för svensk rätt. I samtliga våra nu gällande fullmaktslagar är Kungl. Maj:ts bemyndigande inte generellt utan begränsat inom en viss ram till att avse i huvudsak endast särskilt specificerade åtgärder. Ett generellt bemyndigande för Kungl. Maj:t att verkställa rådets sanktioner av icke-militär natur har inte heller förordats i något remissvar. Det är också min bestämda åsikt att en sådan lösning bör avvisas.

Jag anser följaktligen att Kungl. Maj:t bör befullmäktigas att vidta endast vissa särskilt angivna åtgärder. När det gäller att fastställa vilka åtgärder som sålunda skall anges i lagen vill jag erinra om några principiella uttalanden i hithörande frågor, som dåvarande chefen för justitiedepartementet gjorde i samband med Rhodesialagens tillkomst (prop. 1969: 78 s. 32). Dessa uttalanden avsåg närmast genomförandet av säkerhetsrådets resolutioner den 16 december 1966 och den 29 maj 1968 men torde ha allmän giltighet. Departementschefen underströk, att rådets resolutioner inte har samma folkrättsliga karaktär som en konvention. En konvention som berör viktiga rättsprinciper föregås i regel av omfattande förarbeten och brukar innehålla definitionsklausuler. Vidare uttalade han att de ifrågavarande resolutionerna uppenbart har utarbetats på kort tid utan att möjlighet funnits att i

detalj överväga deras verkningar inom olika nationella rättssystem samt att resolutionerna inte innehåller några definitioner av använda termer och uttryck. En tillämpning av resolutionerna efter ordalagen skulle vidare ibland leda till resultat som kan te sig otillfredsställande eller rentav orimliga och som knappast har åsyftats av författarna till resolutionerna. Slutligen kan man inte i alla detaljer känna sig bunden av de formuleringar som har använts i resolutionstexterna utan man bör i stället tolka resolutionerna efter deras allmänna anda och söka på ett förnuftigt sätt utforma de regler som behövs för att förverkliga syftena bakom resolutionerna.

För egen del vill jag ytterligare framhålla att resolutioner tillkommer efter förhandlingar mellan säkerhetsrådets medlemmar och oftast utgör resultatet av sammanjämkningar mellan olika ståndpunkter. Ordalydelsen av en resolution kan därför ibland ha förestavats mera av intresset att undvika meningsmotsättningar än av intresset att ge ett entydigt uttryck åt vad slags sanktionsåtgärd som avses.

Det anförda ger vid handen att Kungl. Maj:ts materiella befogenheter bör bestämmas så, att man för Sveriges vidkommande kan vinna det allmänna syftet med de sanktioner som säkerhetsrådet har beslutat eller rekommenderat utan att man därvid behöver känna sig bunden att slaviskt följa resolutionens ordalydelse. Detta allmänna syfte är generellt sett att åstadkomma ett sådant avbrott i den blockerade statens ekonomiska eller andra förbindelser med omvärlden att staten i fråga tvingas upphöra med den för freden farliga verksamhet som har föranlett rådets ingripande.

De konkreta åtgärder som Kungl. Maj:t sålunda bör få vidta med anledning av en säkerhetsrådets resolution kan, som kommittén har funnit, i stort sett indelas i dels ekonomiska och finansiella åtgärder, dels åtgärder avseende kommunikationer, dels åtgärder som är riktade mot person. De befogenheter i dessa hänseenden som tilläggs Kungl. Maj:t bör uppenbarligen kunna ulövas endast i den mån det är påkallat av någon säkerhetsrådets resolution.

Rhodesialagen utgör en lämplig förebild när det gäller att ange de åtgärder som Kungl. Maj:t skall få vidta enligt fullmaktslagen. Rhodesialagens föreskrifter är tämligen långtgående och torde ge exempel på de viktigaste slag av sanktionsåtgärder som kan komma i fråga.

Vad angår ekonomiska sanktioner är det framför allt angeläget att en blockerad stat hindras i sin *försörjning med varor*. Jag vill förutskicka att jag i likhet med kommittén, som i den delen inte har rönt någon egentlig kritik från remissinstanserna, med "varor" i princip avser alla materiella ting av lös egendoms natur.

Främst kommer i fråga att kunna förbjuda varuinförsel till blockerad stat. Som kommittén påpekar är det emellertid sannolikt att även förfaranden som innebär medverkan eller förberedelse till blockadbrytning kan komma att omfattas av säkerhetsrådets sanktioner. Visserligen följer av

de i allmänhet i svensk rätt gällande reglerna om ansvar för medverkan allt även åtgärder som främjar den brottsliga gärningen medför ansvar, men det förutsätts då att brottet kommer till utförande. Behov föreligger därför allt kunna ingripa med förbud mot förfaranden som utgör led i en tillämnad blockadbrytning redan innan denna har skett. Till det primära förbudet mot varuinförsel till blockerad stat bör alltså kunna anslutas förbud mot att vidta åtgärder som främjar eller är ägnade att främja sådant varuinförsel.

I frågan vilka åtgärder av förevarande slag som bör anges i lagen har kommittén — med utgångspunkt i den principiella uppfattningen att Kungl. Maj:ts befogenheter i möjligaste mån bör preciseras — avvisat tanken att helt allmänt låta lagen omfatta förbud mot varje åtgärd som främjar eller är ägnad att främja införsel av varor till blockerad stat. Av samma anledning har kommittén tagit avstånd från den likartade metoden att i lagen visserligen ange de i sammanhanget mest typiska slagen av åtgärder som bör hindras men avsluta uppräkningsen med en allmän bestämmelse om förbud mot andra åtgärder som främjar eller är ägnade att främja olovlig införsel. Kommittén har i stället föreslagit den lösningen att i lagen utömande uppräknas de åtgärder varom är fråga. Kommitténs förslag, som i detta avseende helt överensstämmer med 3 § Rhodesialagen (se avsnitt 6.2) har inte mött invändning från remissinstanserna. Det bör även enligt min mening vara möjligt att i lagen göra en tillräckligt utförlig uppräkningsen av "främjandeåtgärder" och jag vill därför i princip ansluta mig till förslaget. Vissa kompletteringar till den av kommittén föreslagna uppräkningsen finner jag dock lämpliga. Härtill återkommer jag i specialmotiveeringen (vid 5 §).

En blockerad stat kan förses med varor även på annat sätt än genom att varor införs till dess territorium. Sådant försörjning kan ske genom handlingar som företas inom den blockerade staten utan att stå i samband med import till denna stat. I den mån säkerhetsrådets resolutioner utformas som ett åläggande för medlemsstaterna att förbjuda sina medborgare att bedriva verksamhet av betydelse för exempelvis den blockerade statens krigspotential, bör Kungl. Maj:t ha befogenhet att förbjuda sådant verksamhet inte bara när den bedrivs i det egna landet utan också när den utövas i den blockerade staten. Lagen bör därför ge möjlighet för Kungl. Maj:t att förbjuda tillhandahållande i blockerad stat av sådana varor som enligt en säkerhetsrådets resolution inte får tillföras den staten. Till ett sådant primärt förbud, som lämpligen bör begränsas till tillhandahållande av vara i verksamhet av ekonomisk art, bör — på motsvarande sätt som när det gäller förbud mot varuinförsel — kunna knytas förbud mot vissa främjandeåtgärder. Härigenom kan svenska medborgare förbjudas att t. ex. i blockerad stat syssla med tillverkning och försäljning av vapen.

Varuförsörjningen i en blockerad stat kan vidare indirekt beröras av le-

veranser till personer eller företag utanför staten. Jag syftar särskilt på fall då varorna är avsedda att användas i ekonomisk verksamhet med anknytning till den blockerade staten, t. ex. i filialrörelse som ett företag med huvudkontor i den blockerade staten idkar utomlands. Lagen bör ge Kungl. Maj:t möjlighet att ingripa även mot transaktioner av detta slag och mot åtgärder av förut nämnt slag som främjar eller är ägnade att främja sådana transaktioner.

Jag har hittills uppehållit mig vid åtgärder som avser att hindra en blockerad stats varuförsörjning. För att avbryta sådan stats handel med omvärlden måste det också ges möjlighet att förbjuda *utförsel av varor* från staten i fråga. Genom förbud av det slaget kan man hindra eller försvåra att blockerad stat får tillgång till utländska valutor och alltså försvåra statens förmåga att betala den import som till äventyrs skulle kunna äga rum trots förbud mot varuinförsel. Kungl. Maj:t bör sålunda få föreskriva att varor inte får utföras från blockerad stat och till sådant förbud ansluta förbud mot vissa åtgärder som främjar eller är ägnade att främja varuutförsel.

För att genomföra säkerhetsrådets resolutioner fordras vidare förbud som går ut på att hindra olika former av *befattning med varor* som i strid med en resolution har förts ut ur blockerad stat. Ett sådant förbud är ägnat att göra förbud mot varuutförsel från blockerad stat mera effektivt. Kan man försvåra att olovligen utförda varor omsätts eller på annat sätt används i det ekonomiska livet torde nämligen benägenheten att företa sådan utförsel minska. I lagen bör närmare preciseras vilken befattning med exporterade varor som skall kunna förbjudas. En sådan precisering synes böra ta sikte på i stort sett samma slag av åtgärder som dem jag förut har nämnt beträffande förbuden mot åtgärd som främjar eller är ägnad att främja varuinförsel. Förbud bör endast kunna avse sådana varor som har förts ut från blockerad stat efter det att förbud enligt lagen mot sådan utförsel har trätt i kraft. Annars kan svårlösta situationer uppkomma med varor som har utförts från blockerad stat efter ikraftträdandet av en resolution men innan det svenska förbudet har trätt i kraft.

Kommittén har föreslagit att i FN-lagen tas in en särskild bestämmelse som från förbudet mot befattning med olovligen utförda varor undantar vara som någon har förvärvat utan att han insett eller bort inse att varan förts ut från blockerad stat på angivet sätt. Som motivering för förslaget har kommittén framhållit, att sådan godtrosförvärvare lätt kan råka i besvärliga situationer, om det föreslagna förbudet gäller generellt. Bl. a. kan de ekonomiska konsekvenserna bli oskäligen. Vid remissbehandlingen har den föreslagna godtrosregeln i allmänhet godtagits. Ett par remissinstanser har dock ansett, att undantagsbestämmelsen bör gälla också andra godtroshall, t. ex. transport av vara som transportören mottagit utan vetskap om dess ursprung.

Innebörden av den föreslagna regeln är att vara efter godtrosförvärv i fortsättningen kan fritt bearbetas, transporteras och överlåtas eller bli föremål för andra sådana åtgärder, också när den som vidtar åtgärden har vetskap om varans ursprung. Varan skall dock fortfarande vara omfattad av andra förbud som kan ha meddelats med stöd av den föreslagna fullmaktslagen, t. ex. förbud mot införsel av varor till den blockerade staten eller förbud mot åtgärd som främjar sådan införsel. Även med beaktande härav är konsekvenserna av den föreslagna godtrosregeln, som avses gälla generellt, dock så långtgående att det måste ifrågasättas om en sådan regel kan anses stå i överensstämmelse med medlemsstaternas förpliktelser att följa säkerhetsrådets bindande sanktionsbeslut.

Det ligger i sakens natur att de sanktioner som säkerhetsrådet föreskriver kan föranleda förluster för enskilda personer och företag. Detta gäller även den som i god tro har förvärvat sanktionsvara med vilken han enligt meddelat förbud inte får ta befattning. Också han kan i princip vara skyldig att underkasta sig inskränkningar i fråga om rätten att vidta vidare åtgärder med varan. Det kan emellertid förekomma fall där särskilda skäl talar för att undantag görs från det nu berörda förbudet utan att förpliknelsen att åtygda den bakomliggande FN-resolutionen kan anses åsidosatt. Jag tänker på bl. a. situationer där en vara som befunnits utgöra sanktionsgods måste transporteras bort från sin upplagsplats, t. ex. av hälsovårdsskäl eller till förhindrande av miljöförstöring. Ett annat exempel är att en fartygsbefälhavare under pågående transport av vara får vetskap om att den har sitt ursprung i blockerad stat. Även fall av annan art kan tänkas förekomma där ett kategoriskt förbud mot befattning med varan inte kan upprätthållas. Enligt min mening behövs det emellertid inte en så långtgående undantagsbestämmelse som kommittén har föreslagit för att lösa de konflikter som sålunda kan uppstå i speciella fall. Ändamålet med en allmän godtrosregel kan i fråga om de särskilda fall jag nu syftar på tillgodoses inom ramen för de möjligheter att ge dispens från fullmaktslagens bestämmelser som enligt vad jag senare kommer att närmare beröra bör finnas. I det följande kommer jag också att föreslå att särskild åtalsprövning skall ske innan åtal väcks för brott mot fullmaktslagen samt att ansvar för brott mot lagen inte skall ådömas i ringa fall. När förbjuden handling har företagits i fråga om vara som förvärvats i god tro och dispensförfarandet av praktiska skäl inte har kunnat utnyttjas, skall sålunda finnas möjlighet att vid den särskilda åtalsprövningen underlåta åtal. Gärningen kan också komma att bedömas som ringa och därför anses inte vara av beskaffenhet att böra föranleda lagföring. Det är inte heller uteslutet att Kungl. Maj:t i speciella sanktionsfall har möjlighet att i sina tillämpningsföreskrifter göra generellt undantag för vissa godtrossituationer. I vilken utsträckning sådana undantag kan göras blir beroende av vad säkerhetsrådet har föreskrivit i sin resolution.

Jag anser sålunda att någon godtrosregel av det slag som kommittén har föreslagit inte bör tas in i fullmaktslagen.

Innan jag övergår till att behandla finansiella sanktioner, vill jag beröra frågan huruvida det i lagen bör särskilt anges förbud mot *ut- eller införsel av varor från eller till Sverige*. Som framgår av vad jag har anfört tidigare måste lagen medge att förbud meddelas mot in- och utförsel till resp. från den blockerade staten. Med hänsyn till mitt förslag att till dessa förbud skall kunna anslutas förbud mot vissa främjandeåtgärder, bl. a. transport av varor, kan det ifrågasättas, om det därutöver finns behov att kunna meddela förbud att från Sverige utföra vara avsedd att införas till blockerad stat eller att till Sverige införa vara som härrör från blockerad stat. Utförsel av varor från Sverige, avsedda för blockerad stat, måste uppenbarligen innebära bl. a. att varorna transporteras och förbud mot sådan transport kan meddelas med stöd av bestämmelserna om förbud mot införsel till blockerad stat. På motsvarande sätt synes ingripande mot import till Sverige av varor från blockerad stat kunna ske med stöd av förbud som meddelas i fråga om utförsel av varor från sådan stat och i fråga om befattningsmed utförda varor. Emellertid får man räkna med möjligheten att säkerhetsrådet i ett konkret fall föreskriver relativt begränsade sanktioner och därvid ålägger medlemsstaterna att hindra t. ex. viss verksamhet endast inom deras eget territorium. Möjligheten att förbjuda införsel till eller utförsel från blockerad stat eller åtgärd som är ägnad att främja sådan in- eller utförsel kan självfallet inte utnyttjas i ett sådant fall. Reglering av införsel till och utförsel från Sverige av varor sker visserligen redan nu med stöd av Kungl. Maj:ts ekonomiska lagsliftningsmakt. En fördel med att export- och importförbud med anledning av en sanktionsresolution meddelas med stöd av den nu förevarande fullmaktslagen är dock bl. a. att man till sådana förbud vid behov kan ansluta förbud också mot vissa åtgärder som främjar import eller export. Lagen bör därför inrymma befogenheter för Kungl. Maj:t i detta hänseende. I tydlighetens intresse vill jag emellertid påpeka att den omständigheten att FN-lagen har satts i tillämpning i förhållande till viss stat i annat hänseende än som senast berörts i och för sig inte hindrar Kungl. Maj:t att använda de allmänna import- och exportförfattningarna med avseende på den staten.

I fråga om transitering av varor genom en stat har exportföreningen, grossistförbundet, industriförbundet, bankföreningen, Stockholms handelskammare och utlandshandelskamrarnas förening, i det följande kallade exportföreningen m. fl., vilka avgett gemensamt remissyttrande, anfört att förbuden mot in- och utförsel av varor inte bör omfatta transiteringsfall utan att dessa bör regleras genom en särskild förbudsbestämmelse.

Med hänsyn till erfarenheterna från Rhodesiafallet anser näringslivets trafikdelegation att en uttrycklig regel bör tas in i lagtexten, varigenom transitering undantas från straffansvar.

Kommittén har ansett att också transitering av varor genom blockerad

stat bör kunna förbjudas. Som skäl härför har kommittén bl. a. åberopat att in- och utförsselförbud kan kringgå och att den blockerade staten kan tillföras valutainkomster, om transitering tillåts (avsnitt 6.2). På de skäl som kommittén har anfört anser jag för egen del att det bör finnas möjlighet enligt lagen att meddela förbud mot varutransitering. I likhet med kommittén anser jag att de förut behandlade införsel- och utförsselförbuden i och för sig också innefattar förbud mot transitering av varor, och någon särskild bestämmelse i ämnet synes därför inte behövlig. Givetvis kan det ibland finnas anledning att från ett in- eller utförsselförbud göra undantag för viss transitering eller visst slag av transitering. Så kan också ske inom ramen för ett dispensförfarande eller genom de särskilda tillämpningsföreskrifterna. I vad mån sådan möjlighet bör utnyttjas blir helt beroende av innehållet i säkerhetsrådets resolution.

Vad angår *f i n a n s i e l l a* *å t g ä r d e r* har jag lidigare påpekat, att del för sanktioners effektivitet är av betydelse att en blockerad stat kan hindras från att få tillgång till utländska valutor. Kommittén har i överensstämmelse härmed understrukt behovet av att fullmaktslagen ger Kungl. Maj:t befogenhet att ingripa mot handling, varigenom blockerad stat tillförs kapital. Sålunda föreslår kommittén, att Kungl. Maj:t får föreskriva förbud att utifrån verkställa betalning eller lämna kredit till mottagare i blockerad stat och att verkställa betalning eller lämna kredit till någon utanför blockerad stat, om betalningen eller krediten är avsedd för mottagare i sådan stat eller för verksamhet av ekonomisk art som idkas i eller drivs därifrån. Även Rhodesialagen har bestämmelser av denna innebörd. Kommittén har föreslagit att Kungl. Maj:t enligt fullmaktslagen dessutom skall kunna förbjuda lämnande eller förmedlande av uppdrag för nämnda slags betalningar och krediter.

Remissinstanserna har i stort sett godtagit vad sålunda har föreslagits. Även jag godtar förslaget i denna del. Ett par remissinstanser har gjort vissa påpekanden rörande de föreslagna möjligheterna till ingripande mot kapitalöverföringar. Hithörande frågor kommer jag att beröra i specialmotiveringen (vid 7 §).

Jag har hittills berört de sanktioner som olvetydigt är av ekonomisk eller finansiell karaktär. Som framgår av det föregående avser artikel 41 i FN-stadgan emellertid i princip alla sanktioner som inte innebär bruk av vapenmakt. I det följande skall jag behandla frågan i vad mån lagen bör ge möjlighet att verkställa *s a n k t i o n e r* *a v a n n a n* *a r t*.

Kommittén har i denna del först berört sanktioner som syftar till att avbryta olika slags *k o m m u n i k a t i o n e r* med en blockerad stat. Enligt kommittéförslaget skall Kungl. Maj:t ha möjlighet att förbjuda järnvägs- eller landsvägstrafik samt sjö- eller luftfart till eller från sådan stat. Därjämte föreslås att Kungl. Maj:t får förbjuda trafik — till lands, till sjöss eller i luften — som utövas i samarbete med trafikföretag hemmahörande i blockerad stat eller med ägare eller brukare av transportmedel som är registrerat

i sådan stat. Vidare föreslås att Kungl. Maj:t får förbjuda att någon lämnar eller förmedlar uppdrag att utöva sådan verksamhet som har förbjudits med stöd av nyss refererade bestämmelser. Kommittén påpekar att förbud av nämnda slag kan träffa såväl person- som varubefordran till eller från blockerad stat samt framhåller att vissa varutransporter också kan förbjudas med stöd av de tidigare berörda förbuden i anslutning till ingripanden mot t.ex. införsel av varor till en blockerad stat. Det avbrytande av kommunikationer som nu åsyftas har emellertid mer allmän räckvidd och siktar till att hindra att samfärdsel med fartyg m. m. över huvud taget kommer till stånd med den blockerade staten, oavsett om samfärdseln sammanhänger med transporter av sanktionsgoods eller inte. Ett allmänt trafikförbud av detta slag gäller enligt 6 § Rhodesialagen.

Vad gäller avbrytande av andra kommunikationer än sådana som jag hittills har talat om uppmärksammar kommittén särskilt avbrytande av tele- och postförbindelser. Kommittén påpekar, att Kungl. Maj:t kan vidta åtgärder med stöd av sin administrativa lagstiftningsmakt, eftersom ingreppet i sin helhet berör endast statliga förvaltningar. Några särskilda bestämmelser i ämnet behöver därför enligt kommittén inte tas in i FN-lagen.

Jag biträder — i likhet med remissinstanserna — i princip kommitténs förslag till bestämmelser om sanktioner rörande samfärdsel med blockerad stat. Jag vill tillägga att vad kommittén har uttalat om avbrytande av tele- och postförbindelser i huvudsak också torde kunna anses gälla avbrytande av radioförbindelser mellan Sverige och blockerad stat.

Kommittén framhåller att förbud och andra statliga regleringar enligt den i Sverige gällande ordningen torde bryta avtal, om inte uttrycklig bestämmelse om annat har meddelats. För att undanröja osäkerhet om räckvidden av de förbud som skall kunna meddelas med stöd av FN-lagen har kommittén föreslagit en bestämmelse, enligt vilken Kungl. Maj:t får rätt att föreskriva att förbud enligt lagen skall gälla även om avtal om förfarande eller åtgärd som förbjudits med stöd av lagen har slutits innan förbudet har trätt i kraft. Enligt kommittén bör därför i tillämpningsföreskrifter som meddelas i anslutning till förordnande om FN-lagens tillämpning alltid anges om förbuden gäller oavsett tidigare avtal.

Som kommittén har påpekat torde enligt svenska rättsprinciper av statsmakterna meddelade förbud i princip bryta avtal. Enligt min mening kan det vara skäl att i tydlighetens intresse i FN-lagen införa en särskild bestämmelse av sådan innebörd. Det är emellertid möjligt att säkerhetsrådet i det enskilda sanktionsfallet föreskriver att i resolutionen angivna sanktioner inte skall avse fall där avtal om förbudet förfarande har slutits innan resolutionen utfärdades. Möjlighet bör finnas för Kungl. Maj:t att i sådana fall i tillämpningsföreskrifterna förordna om dylik begränsning av förbudens verkan. Jag anser därför att bestämmelsen i FN-lagen bör ges den innebörden att förbud som meddelats med stöd av lagen skall gälla

även om avtal om förfarande eller åtgärd som avses med förbudsbestämmelsen har slutits innan förbudet trätt i kraft, såvitt inte Kungl. Maj:t har förordnat om avvikelse härifrån. Meddelar Kungl. Maj:t inte några särskilda bestämmelser i detta hänseende, kommer sålunda FN-lagens huvudregel om förbudens verkan att gälla automatiskt.

När det slutligen gäller s a n k t i o n e r mot personer har kommittén föreslagit en bestämmelse enligt vilken Kungl. Maj:t kan förordna om avvísning i vissa fall av utlännings som med fog kan antas ha begått eller avse att begå handling som strider mot resolution som säkerhetsrådet har utfärdat.

Som kommittén framhåller kommer man här in på området för elementära mänskliga fri- och rättigheter. Därför bör stor restriktivitet i princip iaktas när det gäller lagstiftning i dessa avseenden. Den bestämmelse kommittén har föreslagit överensstämmer emellertid i huvudsak med motsvarande regel i 12 § Rhodesialagen. I remissvaren har inte heller gjorts någon anmärkning mot kommitténs förslag. Också jag godtar förslaget. Någon ändring i utlänningslagstiftningen krävs inte. I 19 § utlänningslagen finns redan en bestämmelse, enligt vilken utlännings kan avvisas, om det i lag eller med stöd av lag har meddelats bestämmelse därom med anledning av någon säkerhetsrådets resolution.

En fullmakt med sådana befogenheter som jag har beskrivit i det föregående är inte lika vidsträckt som de generella fullmakter vilka har lämnats regeringarna i övriga nordiska länder i fråga om bindande beslut. Olika heterna i fråga om fullmaktslagarnas materiella räckvidd är emellertid inte av den natur att de hindrar en fullständig samordning av de nordiska ländernas sanktionspolitik.

8.1.5 Ansvarsbestämmelser m.m.

Kommittén har föreslagit, att överträdelse av föreskrift som har meddelats med stöd av fullmaktslagen skall vara underkastad straffansvar, om den sker uppsåtligt eller av grov oaktsamhet. Enligt förslaget skall dock inte dömas till ansvar i ringa fall.

Kommitténs förslag, som i denna del överensstämmer med vad som f. n. gäller enligt Rhodesialagen, har godtagits av det övervägande antalet remissinstanser. Exportföreningen m. fl. anser dock att gärningar som begås av grov oaktsamhet inte skall vara straffbara. Organisationerna åberopar härvid svårigheterna att skilja mellan tillåtet och förbjudet förfarande, om kommitténs förslag genomförs. För egen del ansluter jag mig emellertid till kommitténs uppfattning att också gärningar som begås av grov oaktsamhet bör vara straffbara. Jag biträder därför kommitténs förslag. Frågan om strafflatituderna behandlar jag i specialmotiveringen (vid 11 §).

I fråga om straffbestämmelsernas tillämplighet i rummet skall enligt kommitténs förslag reglerna i 2 kap. brottsbalken i princip gälla. Detta innebär bl. a. att svensk domsrätt kommer att föreligga i fråga om alla brott mot fullmaktslagen som har begåtts i Sverige. I fråga om utomlands begångna brott kommer svensk domsrätt att föreligga om brottet har begåtts av svensk medborgare eller av utlänning med hemvist i Sverige. Under vissa förutsättningar kommer domsrätt att föreligga också när sådant brott har begåtts av annan utlänning. Kungl. Maj:t kan emellertid i det enskilda sanktionsfallet utforma förbuden i tillämpningsföreskrifterna så att det straffbara området begränsas, t. ex. genom att låta ett förbud avse endast svenska medborgare, och därigenom nå ett resultat som i praktiken kan anses motsvara en begränsning av den vidsträckt svenska domstolskompetensen. Jag anser det därför inte påkallat att det på sätt som en reservant i kommittén och vissa remissinstanser har förordat i lagen införs begränsningar i ifrågavarande hänseende.

Brottsbalkens allmänna medverkansregler (23 kap.) torde bli analogt tillämpliga vid brott som avses i fullmaktslagen, om det inte i lagen särskilt anges att så inte skall vara fallet. Kommittén har föreslagit en uttrycklig bestämmelse om att medverkansreglerna inte bör vara tillämpliga vid brott mot förbud som meddelats med stöd av fullmaktslagen och har därvid utförligt motiverat sin ståndpunkt (avsnitt 6.3). Förslaget i denna del har i allmänhet godtagits av remissinstanserna. Även jag biträder förslaget.

De åtgärder som enligt vad jag förut har anfört bör kunna förbjudas med stöd av den nya lagen innefattar också handlingar som till sin natur är försökshandlingar. Jag anser i likhet med kommittén att det härutöver inte behövs några särskilda bestämmelser om straff för försök till brott som avses i fullmaktslagen.

Till vissa andra frågor som har anknytning till ansvarsbestämmelserna återkommer jag i specialmotiveringen.

8.1.6 Vissa civilrättsliga frågor m. m.

Kommittén har i sitt betänkande i olika sammanhang uttalat att, eftersom förbud enligt den föreslagna lagen kommer att gälla på grund av Kungl. Maj:ts förordnande, Kungl. Maj:t har möjlighet att i enskilda fall dispensera från meddelat förbud. Genom sådan dispens kan Kungl. Maj:t enligt kommittén bl. a. hindra uppkomsten av ej önskade och vid bestämmelsernas utfärdande inte förutsedda effekter av påbudna sanktioner.

Som jag framhållit tidigare kan man räkna med att säkerhetsrådets resolutioner om sanktioner — av förklarliga skäl — ibland utformas på ett så allmänt sätt att de vid konfrontation med de nationella rättssystemen skapar problem av olika slag. En tillämpning av resolutionerna i alla delar efter ordalagen skulle sålunda inte sällan kunna leda till resultat som ter

sig otillfredsställande eller rentav orimliga och som knappast har åsyftats av författarna till resolutionen. Man bör därför — som jag förut har framhållit — vid utformningen av de interna regler som behövs för genomförande av säkerhetsrådets beslut och rekommendationer inte känna sig bunden att slaviskt följa de formuleringar som har använts i resolutionstexterna. Med denna utgångspunkt har jag också förutsatt att det skall vara möjligt för Kungl. Maj:t att i de tillämpningsföreskrifter som meddelas efter förordnande om lagens tillämpning göra generella undantag från förbuden i den mån detta kan ske utan att man äventyrar det allmänna syftet med sanktionerna.

I likhet med kommittén anser jag att Kungl. Maj:t vid sidan av sin möjlighet att inom vissa gränser genom generellt verkande bestämmelser begränsa förbudens räckvidd eller göra undantag från dem bör ha möjlighet att i konkreta fall dispensera från ett förbud. Med hänsyn till att förbuden i princip inte bör få sträcka sig längre än som är påkallat med anledning av en resolution och till att Sverige är skyldigt att som medlemsstat i FN genomföra ett bindande sanktionsbeslut är utrymmet för dispenser från förbud som föranletts av sådana beslut givetvis mycket begränsat. Dispens från förbud som meddelats med anledning av beslut av säkerhetsrådet får således anses kunna förekomma endast när mycket speciella omständigheter föreligger. Eftersom Sverige inte är folkrättsligt skyldigt att genomföra endast rekommenderade sanktioner, är situationen en annan när det gäller dispens från förbud som föranletts av en rekommendation. Det förhållandet att förbudsbestämmelserna i FN-lagen skall kunna tillämpas endast i den mån det är påkallat med anledning av en säkerhetsrådets resolution leder å andra sidan till att det även för dispens från vad som har ansetts böra förbjudas med anledning av en rekommendation bör uppställas vissa krav, som dock inte behöver vara så stränga som vid de bindande sanktionsbesluten. För dispens från förbud som grundar sig på en rekommendation bör det krävas att omständigheterna är ömmande eller att i övrigt särskilda skäl för undantag från förbudsregeln föreligger.

Det lorde inte vara nödvändigt eller ens möjligt att närmare redovisa i vilka situationer dispens skall kunna komma i fråga. Jag vill emellertid erinra om den tidigare nämnda möjligheten att i vissa fall erhålla dispens efter godtrosförvärv av vara som olovligen har utförts från blockerad stat. Enligt vad jag därvid framhöll skulle dispensmöjligheten i viss mån kunna ersätta en allmän godtrosregel.

Kommitténs förslag till FN-lag innehåller inte någon bestämmelse om dispensmöjligheten. Några remissinstanser har ansett att avsaknaden av en sådan regel skulle kunna föranleda rättsförluster för enskilda personer och att en uttrycklig bestämmelse om möjligheten därför bör tas upp i lagen. Även jag anser att det kan vara av värde att det i FN-lagen finns en uttryck-

lig bestämmelse om att Kungl. Maj:t har rätt att meddela dispens från förbud som har meddelats med stöd av lagen.

Under den tid Rhodesialagen varit i kraft har från näringslivets sida vid olika tillfällen anmärkts, att lagen i vissa avseenden är svårtolkad och därför vållar problem för näringsidkare som har affärsförbindelser av olika slag med förelag i grannstat till Rhodesia. Framför allt har det påtalats att svårigheter har uppkommit att avgränsa Rhodesialagens förbud mot åtgärder som främjar eller är ägnade att främja bl. a. varuutförsel från eller varuinförsel till Rhodesia. Dessa svårigheter torde i första hand sammanhånga med att brottsbalkens allmänna medverkansregler skall tillämpas analogt vid brott mot Rhodesialagen. Allmänt kända exempel på sådana tolkningssvårigheter utgör frågan huruvida ett deltagande från svenskt företags sida i det s. k. Cabora Bassa-projektet och det s. k. Kariba North-projektet skulle strida mot Rhodesialagen. I båda fallen begärde ASEA, att regeringen skulle ge besked huruvida visst deltagande från bolagets sida i dessa projekt skulle innebära överträdelse av Rhodesialagen. I september 1969 resp. augusti 1970 lämnade Kungl. Maj:t emellertid framställningarna utan åtgärd. Anledningen härtill var att Kungl. Maj:t inte har möjlighet att lämna besked huruvida åtal för en ännu inte utförd handling kommer att väckas om den senare utförs.

De erfarenheter som sålunda har gjorts i fråga om Rhodesialagens tillämpning har aktualiserat införandet av en möjlighet för regeringen att ge auktoritativa och bindande förhandsbesked till enskilda i frågan huruvida visst förfarande kan anses strida mot svenska sanktionsbestämmelser.

FN-lagkommittén har i sitt slutbetänkande framhållit, att den föreslagna dispensmöjligheten kan utgöra ett substitut för en ordning med förhandsbesked, och har därför inte föreslagit någon bestämmelse om sådana besked. Vissa remissinstanser har emellertid anfört betänkligheter mot att dispensförfarande får helt ersätta förhandsbesked. Exportföreningen m. fl. har därvid åberopat, att om i ett tveksamt dispensärende en ingående prövning av rättsfrågan ger vid handen att lagen i själva verket inte är tillämplig, dispensbeslutet blir vilseledande för framtiden i fråga om lagens innebörd. Enligt dessa remissinstanser kommer den som får kännedom om beslutet att utgå från att lagen och för sig har ansetts tillämplig, eftersom dispens annars inte hade behövts.

I ett fall av den art remissinstanserna nämner saknas anledning att meddela dispens, eftersom lagen förutsätts inte vara tillämplig. I ett sådant fall torde därför Kungl. Maj:t komma att förklara att ansökningen inte föranleder någon åtgärd. Ett beslut av den innebörden kan inte läggas till grund för sådana oriktiga slutsatser som de berörda remissinstanserna befarat och blir från den synpunkten inte vilseledande.

Institutet förhandsbesked är en sällsynt företeelse i svensk rätt. Införande av en sådan ordning i förevarande lagstiftning bör ske endast om överlygande skäl talar därför. Vid bedömningen huruvida sådana skäl föreligger bör bl. a. beaktas att behovet av en möjlighet att erhålla auktoritativa förhandsbesked torde bli mindre med den nya lagen än enligt Rhodesialagen. Till skillnad från vad som gäller enligt Rhodesialagen avses nämligen brottsbalkens medverkansregler inte bli tillämpliga vid överträdelse av förbud som meddelats med stöd av den nya lagen och det straffbara området kommer följaktligen att få en skarpare och snävare avgränsning än i Rhodesialagen. Inte heller medför ett system med förhandsbesked några fördelar av praktisk art i förhållande till ett dispensförfarande genom att det även med ett system med förhandsbesked förutsätts, att sökanden lämnar en fullständig redogörelse för det förfarande eller den åtgärd som avses med ansökningen.

Enligt min mening föreligger inte tillräckliga skäl att införa en möjlighet för enskilda att erhålla förhandsbesked i frågor om tillämpning av förbudsbestämmelse som meddelats med stöd av FN-lagen. Den enskildes intresse av ett besked huruvida han utan risk för rättsliga påföljder kan vidta en viss åtgärd bör i tillfredsställande utsträckning kunna tillgodoses med hjälp av ett dispensförfarande. Jag är därför inte beredd att biträda förslaget att i fullmaktslagen ta in en särskild bestämmelse om rätt till förhandsbesked för enskild eller att inrätta ett speciellt organ med uppgift att avge sådana besked.

I samband med Rhodesialagens tillkomst diskuterade dåvarande chefen för justitiedepartementet frågan vilken verkan de i lagen uppställda förbuden skulle ha på ingångna avtal och övervägde därvid om en uttrycklig regel om *ogiltighet av avtal* borde införas i lagen. Som skäl för en sådan bestämmelse anfördes bl. a. att en sådan regel tagits in i vissa andra lagar som går ut på att rättshandlingar av viss innebörd skall motverkas på grund av offentlighetsrättsliga intressen. Som exempel nämndes 1936 års lag om kreditspärr i anledning av NF-sanktioner.

I lagrådsremissen angående Rhodesialagen föreslogs en bestämmelse om att avtal skulle vara ogiltigt i den mån det innebar förpliktelse vars fullgörande skulle strida mot sanktionsförbud. Lagrådet ansåg det emellertid inte vara nödvändigt att, vid sidan av förbud mot vissa förfaranden och rättshandlingar, i lagen ta upp en bestämmelse om ogiltighet av avtal och förordade att den föreslagna paragrafen fick utgå.

I överensstämmelse med lagrådets mening upptogs inte någon bestämmelse av angivet slag i det förslag till Rhodesialag som förelades riksdagen. Föredragande departementschefen förutsatte emellertid att frågan skulle ytterligare övervägas i samband med utarbelandet av en permanent FN-lag.

Kommittén har i sitt förslag till en generell fullmaktslag inte lagt upp

någon uttrycklig regel om civilrättslig verkan av avtal som strider mot ett med stöd av lagen meddelat förbud.

Kommittén har motiverat sin ståndpunkt på i huvudsak följande sätt. Anledning saknas att i civilrättsligt hänseende bedöma avtal som strider mot sanktionsbestämmelser efter andra principer än dem som gäller för avtal som står i strid mot andra straffbelagda förbud. Eftersom i svensk strafflagstiftning inte brukar tas upp någon särskild regel om avtals ogiltighet e. d. synes en sådan bestämmelse kunna undvaras även i FN-lagen, som har straffrättslig karaktär. Verkan av att avtal strider mot denna lagstiftning får alltså bedömas enligt allmänna rättsgrundsatser. I sak torde enligt kommittén denna verkan bli densamma som om lagen innehöll en uttrycklig ogiltighetsregel.

Remissinstanserna har inte uttalat sig i den aktuella frågan.

Frågan om den civilrättsliga gilligheten av en rättshandling som har förelagits i strid mot ett legalt förbud är omdiskuterad. Som dåvarande chefen för justitiedepartementet anförde i samband med Rhodesialagens tillkomst torde det visserligen av allmänna rättsgrundsatser följa att avtal som strider mot legalt förbud kan vara ogiltigt i sådan del, men det är inte fullt klart i vilka fall sådan ogiltighet inträder utan uttryckligt lagslöd.

Som kommittén har påpekat följer emellertid av allmänna rättsgrundsatser att domstol inte får ålägga någon att fullgöra en förpliktelse, vilken strider mot förbud i svensk lagstiftning. I detta avseende behövs därför inte någon uttrycklig bestämmelse i FN-lagen. Med hänsyn till att lagen väsentligen går ut på att hindra vissa handlingar torde det främst vara just frågan om skyldigheten att fullgöra förpliktelser i strid mot sanktionsförbud som får praktisk betydelse. De övriga problem som kan uppkomma torde under alla förhållanden inte lämpa sig för en legislativ reglering utan bör i stället få sin lösning i rättstillämpningen. Jag förordar därför, att någon bestämmelse i ämnet över huvud taget inte tas upp i den nya lagen. I detta sammanhang vill jag f. ö. erinra om att vissa hithörande spörsmål torde komma att behandlas av den sakkunnige som chefen för justitiedepartementet enligt bemyndigande den 13 mars 1970 har tillkallat för en översyn av de förmögenhetsrättsliga generalklausulerna om otillbörliga avtalsvillkor.

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 länkbara skadefall och avgränsa det ersättningsgilla 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 skälighets-

prövning 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 oförutsägbart och till vilken den skadelidande på inlet 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. Där emot finns inte något exempel på lagstadgad ersättningsrätt för enskilda vid ingripanden som är jämförliga med dem som kan föranledas 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 rättsgrundsats, 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 ingripan-

de 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 riksdagssession 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 samtycke 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 resolutionsfrå-

gan har rätt 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. Erfarenheterna 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 likarlade 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.

Kommerskollegium har påpekat att sanktionsåtgärder från vårt lands sida kan komma i strid med det s. k. Gatt-avtalet, som Sverige har tillträtt. Med anledning härav vill jag erinra om att enligt artikel 21 i Gatt-avtalet detta inte skall hindra medlem att vidta åtgärder i överensstämmelse med sina förpliktelser enligt FN-stadgan i syfte att upprätthålla internationell fred och säkerhet. Det kan också nämnas att FN-stadgan innehåller en bestämmelse, enligt vilken medlemmarnas förpliktelser enligt stadgan i händelse av konflikt mellan sådana förpliktelser och medlemmarnas förpliktelser enligt annan internationell överenskommelse skall äga företräde (artikel 103). De nu berörda bestämmelserna i Gatt-avtalet resp. FN-stadgan torde visserligen enligt sin ordalydelse gälla endast bindande beslut av säkerhetsrådet. I praxis torde emellertid en säkerhetsrådets rekommenda-

tion om ekonomiska sanktioner jämsställas med ett bindande beslut i vad avser förhållandet till Gatt-avtalet.

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.

Göta hovrätt och exportföreningen m. fl. har föreslagit, att förordnande om tillämpning av FN-lagen bör vara *tidsbegränsat*. Jag kan hålla med om att vissa skäl talar härför. De faktiska förhållanden som har föranlett säkerhetsrådet att antaga en resolution om sanktioner mot viss stat kan snabbt förändras, vilket kan påkalla en begränsning av sanktionerna på det nationella planet. Sådana förändringar kan också leda till att innehållet i en resolution bör ges en annan tolkning än tidigare. Med hänsyn till de allvarliga konsekvenser för den enskilde som förbud enligt den föreslagna FN-lagen har kan det anses vara av intresse att riksdagen får möjlighet att kontinuerligt pröva huruvida förutsättningarna för lagens tillämpning alltjämt föreligger och att förordnandet inte har en vidsträcktare omfattning än som behövs vid varje särskild tidpunkt.

Å andra sidan måste beaktas att en tidsbegränsning av tillämpningsförordnandena medför att Kungl. Maj:t blir skyldig att före utgången av den för varje gång fastställda giltighetstiden underställa riksdagen frågan om förlängning av förordnandets giltighetstid, även om någon förändring inte har skett i den bakomliggande resolutionen eller i de förhållanden som har föranlett denna. Detta kan medföra praktiska olägenheter som inte uppvägs av motsvarande fördelar. Vidare vill jag erinra om att FN-lagen enligt departementsförslaget ger Kungl. Maj:t rätt att sätta lagen i tillämpning endast i den mån det är påkallat av någon säkerhetsrådets resolution.

Av denna bestämmelse och av den nyss föreslagna skyldigheten för Kungl. Maj:t att upphäva förordnande eller föreskrift när beslut eller rekommendation om sanktioner har förfallit följer, att Kungl. Maj:t så snart

ändrade förhållanden påkallar det är lagligen skyldig att justera sitt förordnande eller sina tillämpningsföreskrifter. Detta i förening med gällande regler och grundsatser om statsrådets konstitutionella och parlamentariska ansvar torde erbjuda betryggande garantier mot att sanktionslagstiftningen utnyttjas på ett oriktigt sätt. Det bör också påpekas att riksdagen självfallet har möjlighet att vid sin prövning av frågan om FN-lagen får tillämpas i vissa fall besluta att godkännandet av lagens tillämpning skall vara begränsat till viss tid. Denna möjlighet kan utnyttjas bl. a. om det finns särskild anledning räkna med att de faktiska förhållandena bakom FN-resolutionen snart kommer att förändras. Av betydelse i detta sammanhang är slutligen också de nya grundlagsbestämmelserna om riksdagsutskottens initiativrätt, vilka utgör ett betydelsefullt komplement till de enskilda riksdagsledamöternas mer begränsade möjligheter att motionsvägen få till stånd initiativ från riksdagens sida.

Med hänsyn till vad jag nu har anfört anser jag inte tillräckliga skäl föreligga att biträda det av några remissinstanser framförda förslaget att i FN-lagen införa bestämmelser om att Kungl. Maj:ts förordnande om tillämpning av FN-lagen skall vara tidsbegränsat. Någon uttrycklig föreskrift om riksdagens möjlighet att i enskilda fall tidsbegränsa sitt medgivande till FN-lagens tillämpning behövs inte.

8.1.9 Lagförslag

I enlighet med det anförda har inom justitiedepartementet upprättats förslag till *lag om vissa internationella sanktioner*. Förslaget torde få fogas till protokollet i detta ärende som *bilaga 4*.

Rörande lagförslagets närmare innehåll vill jag ytterligare anföra följande.

8.2 Specialmotivering

I enlighet med kommitténs förslag har den nya FN-lagen benämnts "Lag om vissa internationella sanktioner". Lagförslaget omfattar femton paragrafer. I 1 § anges förutsättningarna för lagens tillämpning. 2 § innehåller vissa definitioner och 3—6 §§ bestämmelser om vilka förfaranden och åtgärder som kan förbjudas i fråga om varor av olika slag. I 7 § ges möjlighet att förbjuda kapitalöverföringar till blockerad stat och i 8 § möjlighet att förbjuda kommunikationer med sådan stat. 9 § innehåller en dispensregel. I 10 upptas en regel om förhållandet mellan förbud enligt lagen och ingångna avtal. 11—14 §§ innehåller ansvarsbestämmelser m. m. I 15 § slutligen har tagits upp en regel om möjlighet till avvisning av utlänning i vissa fall.

1 §

Paragrafen anger i första stycket de materiella förutsättningarna för tillämpning av lagens bestämmelser. Andra stycket reglerar förfarandet när lagen skall utnyttjas, och tredje stycket innehåller en föreskrift om upphävande av förordnande om sådan tillämpning. Paragrafen motsvarar 1 § kommittéförslaget.

Första stycket

Enligt 1 § första stycket i kommitténs förslag skall Kungl. Maj:t under vissa förutsättningar kunna förordna att befogenhet som avses i 3—9 och 14 §§ — vilka motsvarar 3—8, 10 och 15 §§ i departementsförslaget — skall tillkomma Kungl. Maj:t. Kommittén ville med denna formulering klart uttrycka att förfarandet för att bringa lagens bestämmelser i tillämpning består av två led: först skall Kungl. Maj:t tillägga sig lagens befogenheter att meddela föreskrifter, därefter skall den materiella regleringen ske.

Enligt min mening bör den inledande bestämmelsen ange att vissa efterföljande bestämmelser i lagen kan sättas i tillämpning av Kungl. Maj:t under förutsättning att detta är påkallat av en av FN:s säkerhetsråd antagen resolution om sanktioner. Bestämmelsen i första stycket av förevarande paragraf i departementsförslaget har utformats i enlighet härmed.

Enligt förevarande bestämmelse får tillämpningsförordnande meddelas endast i den mån det påkallas med anledning av resolution som har antagits av FN:s säkerhetsråd. Bestämmelsen avser såväl bindande beslut som rekommendationer. Förslaget omfattar däremot inte resolutioner antagna av FN:s generalförsamling eller något annat FN-organ.

Allt resolutionerna skall gälla sådana sanktioner som avses i artikel 41 i FN:s stadga, dvs. åtgärder av icke-militär natur, framgår indirekt genom hänvisningen till bestämmelserna i 3—8 och 15 §§, vilka avser uteslutande sanktioner av detta slag. Resolutionerna skall ha tillkommit i överensstämmelse med FN:s stadga, vilket innebär bl. a. att röstningsreglerna i stadgans artikel 27 måste ha iakttagits av säkerhetsrådet.

Det förhållandet att stöd för att genomföra sanktioner finns redan i Kungl. Maj:ts ekonomiska eller administrativa lagstiftningsmakt och att en av säkerhetsrådet beslutad eller rekommenderad sanktion därför skulle kunna genomföras till fullo utan stöd av FN-lagen hindrar inte att lagen i ett aktuellt fall sätts i tillämpning. Kan FN-lagen utnyttjas för att genomföra en sanktion, bör den också vara det instrument som kommer till användning, bl. a. med hänsyn till önskemålet att vid överträdelser kunna tillämpa det påföljdssystem som FN-lagen föreskriver och som är utformat med tanke just på förhållandena på sanktionsområdet.

Vad angår frågan huruvida en viss resolution av säkerhetsrådet över huvud taget påkallar ett förordnande om tillämpning av FN-lagen är till en

början att märka att det följer av den folkrättsliga förpliktelsen för FN:s medlemsstater att efterkomma rådets bindande beslut, att förordnande i princip skall meddelas vid sådana beslut. I enstaka fall torde dock förordnande kunna underlätas utan att skyldigheten att följa rådets beslut kan anses vara åsidosatt. Har rådet t. ex. i fråga om kommunikationer endast förbjudit järnvägstrafik till och från den blockerade staten, kan förordnande med stöd av lagen om ett motsvarande förbud — enligt 8 § departementsförslaget — vara obehövt, om man nämligen kan utgå från att utövande av sådan trafik inte är aktuell för personer som faller under svensk lag.

I fall då förordnande skall meddelas kan det bli nödvändigt att Kungl. Maj:t genom tillämpningsföreskrifter gör vissa inskränkningar i förhållande till innehållet i FN-lagens bestämmelser för att undvika att föreskrifterna i det enskilda fallet går längre än den ifrågavarande resolutionen påkallar eller leder till orimliga konsekvenser. I det förra avseendet kan som exempel nämnas det fallet att rådets beslut omfattar endast vissa slags varor. Föreskrifterna måste naturligtvis utformas i enlighet därmed, fastän själva tillämpningsförordnandet måste avse de aktuella paragraferna i deras helhet. I det senare avseendet kan som exempel anföras den situationen att rådet från sina bindande påbud inte har undantagit leveranser för humanitära eller därmed likvärdiga ändamål. Skulle i det enskilda fallet ett oinskränkt förbud på grund därav kunna medföra orimliga följder, bör föreskrifterna utformas så att sådana resultat inte uppkommer.

Någon folkrättslig förpliktelse att efterkomma säkerhetsrådets resolutioner i den mån de avser endast rekommendationer föreligger inte. Frågan huruvida FN-lagen bör tillämpas och, i så fall, vilken omfattning förordnandet bör ha får därför i rekommendationsfallen bedömas efter de föreliggande omständigheterna. En relativt fri bedömning får göras med beaktande av utrikespolitiska, ekonomiska och andra faktorer. Även i rekommendationsfallen måste vid utformningen av tillämpningsförfattningen tillses, att föreskrifterna inte går längre än rådets uppmaningar och inte leder till orimliga resultat.

Jag vill framhålla att definitionsbestämmelserna i 2 §, dispensregeln i 9 §, bestämmelsen i 10 § om brytande av avtal och ansvarsreglerna m. m. i 11—14 §§ inte skall omfattas av ett tillämpningsförordnande. Dessa paragrafer gäller utan vidare i och med att FN-lagen träder i kraft. Någon juridisk betydelse får de dock inte förrän lagens förbudsbestämmelser i det enskilda sanktionsfallet sätts i tillämpning.

Andra stycket

Enligt andra stycket skall förordnande enligt första stycket förfalla, om det inte inom en månad eller, om riksdagssession inte 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 att underställningen har skett.

Som jag har framhållit tidigare (avsnitt 8.1.8) är riksdagen oförhindrad att vid prövning av underställningsfrågan besluta att tillämpningsförordnandet skall gälla endast för viss tid. Några remissinstanser har förordat, att även de särskilda föreskrifter, som Kungl. Maj:t utfärdar rörande tillämpning av 3—8 eller 15 §, skall underställas riksdagen. Enligt min mening finns dock inte anledning att frånga den ordning som kommittén har föreslagit och som i allmänhet gäller enligt andra liknande fullmaktslagar. Härigenom blir det möjligt för Kungl. Maj:t att vid behov snabbt ändra föreskrifterna inom ramen för tillämpningsförordnandet.

Tredje stycket

I tredje stycket föreskrivs, att om säkerhetsrådets beslut eller rekommendation helt eller delvis återkallas eller förfaller, Kungl. Maj:t skall så snart det kan ske i motsvarande mån upphäva meddelat förordnande eller med stöd därav meddelad föreskrift.

Exempel på situationer då säkerhetsrådets beslut eller rekommendation utan att ha formellt återkallats likväl måste anses ha förfallit utgör det fallet att den internationella respekten för ifrågavarande sanktioner har så urholkats att de rimligen måste anses inte längre gälla. I ett sådant fall åligger det enligt förevarande bestämmelse Kungl. Maj:t att upphäva förordnandet.

2 §

Denna paragraf innehåller vissa definitioner. Den motsvarar 2 § kommittéförslaget och 1 § Rhodesialagen.

Första stycket

I första stycket anges att med uttrycket blockerad stat — vilket används i flera paragrafer i den föreslagna lagen — förstås stat eller område som är föremål för sanktioner enligt beslut eller rekommendation som avses i 1 § första stycket, dvs. stat eller område varemot säkerhetsrådet har riktat beslut eller rekommendation om tvångsåtgärder enligt artikel 41 i FN-stadgan. Med uttrycket stat åsyftas härvid av Sverige erkänd statsbildning. Uttrycket område avser territorium som inte har vunnit Sveriges erkännande som stat, t. ex. en utbrytarregion.

Andra stycket

Andra stycket upptar i *första punkten* en definition av det varubegrepp som begagnas i förslaget. Med vara förstås — i överensstämmelse med definitionen i 1 § Rhodesialagen — materiellt ting av lös egendoms natur.

Häri inbegrips även t. ex. gas men inte tjänster och rättigheter. I *andra punkten* har särskilt angetts att även elektrisk kraft skall anses som vara.

Som jag har anfört i det föregående skall i överensstämmelse med vad kommittén har föreslagit lagens bestämmelser om varor i princip inte gälla i fråga om egendom som är avsedd endast för innehavarens personliga bruk. Enligt kommittéförslaget skall en uttrycklig bestämmelse härom tas upp i lagen. Tullkammaren i Helsingborg har ifrågasatt om det inte bör vara möjligt att i konkreta fall införa en värdegräns beträffande vad som skall hänföras till egendom för personligt bruk. Enligt tullkammarens uppfattning bör någon bestämmelse om sådan egendom därför inte tas in i FN-lagen. Däremot skulle i de tillämpningsföreskrifter som utfärdas i ett konkret sanktionsfall kunna föras in en särskild bestämmelse om i vad mån egendom av nämnda slag omfattas av tillämpliga förbud.

Bakom tullkammarens inställning torde ligga farhågor för att den av kommittén föreslagna regeln om personlig egendom kan föranleda missbruk. Jag vill inte bestrida att visst missbruk kan tänkas förekomma. Emellertid anser jag i likhet med kommittén att en bestämmelse i ämnet bör finnas i lagen. Bestämmelsen lär knappast kunna missbrukas på sådant sätt att man behöver riskera att det allmänna syftet med de i ett visst fall beslutade eller rekommenderade sanktionerna inte uppnås.

I enlighet med det anförda sägs i *tredje punkten* av förevarande stycke, att vad som föreskrivs om vara dock inte gäller egendom som är avsedd endast för innehavarens personliga bruk.

3 §

Enligt denna paragraf får Kungl. Maj:t meddela förbud att från Sverige utföra vara som är avsedd att införas till blockerad stat och att till Sverige införa vara som härrör från blockerad stat. Paragrafen motsvarar 3 § kommittéförslaget.

Med införsel och utförsel förstås detsamma som enligt lagen (1960: 418) om straff för varusmuggling.

Som kommittén påpekar torde avsikt att införa vara till blockerad stat föreligga framför att när inköpet har gjorts av en blockerad stat (motsvarande) eller av någon som har sitt hemvist eller sin rörelse inom blockerad stat eller när varan skall destineras till mottagare inom sådan stat. Men även om varan skall levereras i annat land, kan omständigheterna ge vid handen att varan är avsedd att införas i den blockerade staten, exempelvis om det är känt att denna har särskilda tillförselvägar och leveransen skall ske till mottagare med anknytning till dessa.

En vara får anses härröra från blockerad stat, om varan har sitt ursprung i eller har inköpts inom sådan stat. Till denna kategori hör inte bara sådana varor som har producerats eller tillverkats i blockerad stat utan också varor som t. ex. har bearbetats eller sammansatts där. Det bör därvid inte

ha någon betydelse, om i varan ingår beståndsdelar som tidigare har förts in till den blockerade staten (jfr prop. 1969: 78 s. 47). Även en inom denna stat sammansatt vara, som till alla delar består av detaljer som införts dit från tredje land, kan alltså anses härröra från den blockerade staten. Som kommittén anmärker bör en vara däremot inte anses härröra från sådan stat, om i varan visserligen ingår beståndsdelar kommande därifrån men sammansättning e. d. av den i inte obetydlig utsträckning har skett i tredje land samt inköp av varan har ägt rum från sådant land.

De tillämpningsföreskrifter som grundas på förordnande avseende 3 § torde i det enskilda fallet i regel inte kunna avfattas helt i överensstämmelse med paragrafens lydelse. I den mån säkerhetsrådets resolution begränsar sig till särskilt angivna varuslag måste import- och exportförbud begränsas på motsvarande sätt. Vidare torde det t. ex. beträffande förbud att till Sverige införa varor, härrörande från blockerad stat, bli nödvändigt att begränsa förbudet till varor som har utförts därifrån efter en viss dag. Behov kan också föreligga att från utförselförbud undanta varor som endast skall transiteras genom den blockerade staten eller att från in- eller utförselförbud undanta varor för medicinskt eller annat humanitärt ändamål.

4 §

Den här paragrafen ger Kungl. Maj:t befogenhet att förbjuda att varor införs till eller utförs från blockerad stat eller att varor i vissa fall tillhandahålls inom eller utanför sådan stat. Paragrafen motsvarar 4 § kommittéförslaget och 2 § Rhodesialagen.

In- och utförselförbuden har i överensstämmelse med kommitténs förslag tagits in som *punkt 1* resp. *punkt 4* i paragrafen. Angående innebörden av uttrycken införsel och utförsel hänvisar jag till vad jag har sagt därom vid 3 §.

I 4 § kommittéförslaget tas i *punkt 2* upp förbud att inom blockerad stat tillhandahålla vara i verksamhet av ekonomisk art som idkas där och i *punkt 3* förbud att utanför blockerad stat tillhandahålla vara, avsedd för verksamhet av ekonomisk art som drivs från sådan stat.

Enligt kommittén är bestämmelsen i *punkt 2* avsedd att utgöra ett komplement till förbud mot varuinförsel till blockerad stat. Medan införselförbudet avser att motverka att någon inom den blockerade staten utifrån förses med varor, syftar förbud enligt *punkt 2* i princip till att motverka att mottagare inom denna stat genom åtgärder där förses med varor. Sålunda kan förbjudas t. ex. att svensk medborgare inom den blockerade staten levererar eller annars tillhandahåller krigsmateriel åt mottagare inom staten. Förbudet avser endast tillhandahållande som sker i verksamhet av ekonomisk art. Bestämmelsen gäller alltså endast kommersiella leveranser. Vad gäller *punkt 3* i kommitténs förslag skall den verksamhet för vilken

varorna är avsedda drivas från den blockerade staten. Så kan enligt kommittén vara fallet om de personer som för egen eller annans räkning har ett avgörande inflytande över verksamheten är varaktigt bosatta i den blockerade staten eller annars får anses ha en fast anknytning till denna, t. ex. genom att de företräder ett där registrerat bolag.

Kommerskollegium framhåller vikten av att bestämmelsen i punkt 2 används på sådant sätt att orimliga konsekvenser inte uppkommer för den enskilde. Det bör enligt kollegiet slås fast, att bara sådan ekonomisk verksamhet inom blockerad stat vars avbrytande har direkt betydelse för sanktionernas framgångsrika genomförande omfattas av förbud enligt denna bestämmelse. Exportföreningen m. fl. anför att denna bestämmelse, tillämpad efter sin ordalydelse, kan få stötande konsekvenser och kan komma att strida mot vad en stat enligt folkrätten har att iakta i sin myndighetsutövning. Organisationerna medger att detta i viss utsträckning kan undvikas genom att särskild åtalsprövning skall ske. Punkt 2 bör emellertid enligt samma remissinstanser få ett sådant innehåll att inte straffvärda handlingar utesluts. Med hänsyn till betydelsen för den enskilde att kunna säkert bedöma rättsläget bör begränsningen enligt dessa remissinstanser inte bero på särskild åtalsprövning. I varje fall förutsätter de att man i motiven uttalar sig för en ökad användning av möjligheten att underlåta åtal i syfte att undvika stötande resultat.

Exportföreningen m. fl. anför i fråga om punkt 3 i kommittéförslaget, att om med bestämmelsen avses att hindra det blockerade områdets försörjning med varor utifrån, detta syfte får anses tillfredsställande tillgodosett genom in- och utförselförbuden och de förbud mot främjandeåtgärder som finns i 5 § kommittéförslaget. Avses däremot att förbjuda sådan verksamhet som indirekt kan tillföra företag i den blockerade staten valutainkomster, synes regeln alltför diffust avfattad och onödig. Verksamhet av sådan art kan hindras genom förbud enligt 7 § i förslaget mot finansiella åtgärder.

Samma remissinstanser anser det vidare önskvärt att punkterna 2 och 3 utformas så, att framtida förbud enligt dessa lagrum till sin ordalydelse framgår redan av lagtexten. Förordnande enligt lagen jämte tillämpningsförfattningar skulle då kunna begränsas till ett angivande av blockerad stat och förbudet varuslag samt en hänvisning till vilka förbud som skall sättas i kraft jämte ett angivande av de eventuella begränsningar i dessa förbud som i förekommande fall är påkallade.

Med anledning av de farhågor som kommerskollegium och exportföreningen m. fl. har uttalat för att bestämmelsen i punkt 2 skall tillämpas alltför extensivt vill jag erinra om att den ifrågavarande bestämmelsen inte skall få tillämpas i vidare mån än som är påkallat av en resolution av säkerhetsrådet. Det blir således innehållet i resolutionen som blir bestämmande för hur omfattande förbudet skall vara. Äläggs FN:s medlemsstater av säkerhetsrådet att t. ex. hindra egna medborgare från att inom den blockerade

staten leverera krigsmateriel till statens regering, är Sverige skyldigt att efterkomma detta beslut. Detta kan ske med stöd av en sådan bestämmelse som kommittén här har föreslagit. Det finns anledning antaga att säkerhetsrådet kommer att föreskriva sanktioner av detta slag endast i begränsad omfattning. Sådana sanktioner kan antas komma att avse endast speciella varor, företrädesvis krigsmateriel och motorfordon av olika slag. De tillämpningsföreskrifter som det blir aktuellt att meddela med stöd av en sådan bestämmelse får förutsättas bli utformade så, att orimliga eller stötande konsekvenser inte uppkommer för den enskilde. Som jag tidigare har anfört bör riktpunkten för verkställandet av sanktionerna vara att det allmänna syftet med dessa kan uppnås.

Med anledning av invändningarna från exportföreningen m. fl. att syftet med föreskriften i punkt 3 i 4 § kommittéförslaget får anses tillfredsställande tillgodosett genom andra förbud vill jag framhålla, att den föreslagna bestämmelsen enligt min mening är ägnad att förstärka i ett visst fall meddelade förbud mot in- och utförsel av varor och mot kapitalöverföringar samt att hindra kringgående av sådant förbud. Genom förbud enligt denna bestämmelse kan man motverka leveranser av varor till mottagare som inte uppehåller sig i blockerad stat men som avser att använda varorna på sådant sätt att denna stat i ett eller annat avseende kan ha fördel därav. Kommer den levererade varan från annat land än Sverige, kan varken ett eventuellt förbud mot utförsel av samma varuslag från Sverige eller ett förbud mot främjandeåtgärder i fråga om sådan vara tillämpas.

I 2 § andra stycket Rhodesialagen förbjuds även tillhandahållande av vara åt mottagare utanför Rhodesia, om varan är avsedd för verksamhet av ekonomisk art som idkas i Rhodesia. Någon motsvarande bestämmelse har kommittén inte tagit upp i sitt förslag till allmän FN-lag, eftersom kommittén ansåg att handlingar av det slaget kunde i erforderlig utsträckning förbjudas med stöd av de föreslagna bestämmelserna i 5 § om förbud mot åtgärd som främjar eller är ägnad att främja varuinförsel till blockerad stat. Jag delar kommitténs uppfattning i denna del.

Som förut nämnts anser exportföreningen m. fl. att förbuden i punkterna 2 och 3 i 4 § kommittéförslaget bör få en närmare precisering. För egen del anser jag förbuden vara tillfredsställande preciserade. Skulle en säkerhetsrådens resolution i detta hänseende vara inskränkt till viss eller vissa former av tillhandahållande, måste Kungl. Maj:ts tillämpningsföreskrifter givetvis begränsas i motsvarande mån.

I enlighet med det anförda har i *punkt 2 och punkt 3* av förevarande paragraf i departementsförslaget tagits upp föreskrifter motsvarande 4 § 2 och 3 kommittéförslaget. Bestämmelserna torde inte kräva några ytterligare kommentarer.

5 §

Paragrafen ger möjlighet till förbud mot vissa särskilt uppräknade åtgärder som är ägnade att främja enligt 3 eller 4 § förbjuden handling. Paragrafen motsvarar 5 § kommittéförslaget och 3 § Rhodesialagen.

Bestämmelsen i 5 § kommittéförslaget ansluter i sak helt till bestämmelsen i 3 § Rhodesialagen. Förslaget innebär sålunda att det för att en åtgärd skall falla under paragrafens förbud uppställs två villkor, *dels* att den främjar eller är ägnad att främja handling som förbjuds i 3 eller 4 §, *dels* att den tillhör någon sådan kategori av åtgärder som anges i paragrafen. Jag har i den allmänna motiveringen förklarat, att jag i princip ansluter mig till kommitténs förslag, såvitt gäller bestämmelsens lagtekniska uppbyggnad.

Villkoret att åtgärden skall främja eller vara ägnad att främja enligt 3 eller 4 § förbjudet förfarande innebär enligt kommittén inte att sådant förfarande i det enskilda fallet måste ha kommit till stånd. Det är tillräckligt att möjlighet för sådan effekt generellt sett får anses uppkomma om åtgärden vidtas. När möjlighet av detta slag skall anses föreligga, får enligt kommittén bedömas med hänsyn till omständigheterna i varje särskilt fall men möjligheten i fråga bör vara påtaglig. Det bör med andra ord kunna bedömas som sannolikt att enligt 3 eller 4 § förbjudet förfarande kan komma till stånd.

Exportföreningen m. fl. har ifrågasatt om inte det innehåll som kommittén sålunda har lagt i orden "främjar eller är ägnad att främja" går utöver vad som vanligen förstås därmed i lagspråk.

Jag ansluter mig i sak till vad kommittén har anfört om innebörden av främjandebegreppet. De handlingar man vill komma åt genom en bestämmelse om förbud mot "främjandeåtgärder" är i första hand sådana som verksamt bidrar till uppkomsten av förfarande som har förbjudits enligt 3 eller 4 §. Innebörden av orden "ägnad att främja" är något vidare genom att däri får anses ligga krav endast på att åtgärden i fråga skall typiskt sett verksamt bidra till förbjudet förfarande. Detta står i överensstämmelse med de uttalanden som föredragande departementschefen gjorde under förarbetena till Rhodesialagen (prop. 1969: 78 s. 46). För att slippa intrikata gränsdragningar mellan å ena sidan "främjar" och å andra sidan "är ägnad att främja" bör emellertid enligt min mening i lagtexten användas endast uttrycket "är ägnad att främja", vilket får anses omfatta även vad kommittén har åsyftat med ordet "främjar". Någon saklig ändring i förhållande till kommittéförslaget avses sålunda inte.

Inledningen till förevarande paragraf i departementsförslaget har utformats i enlighet med vad jag nu har anfört.

De åtgärder som skall kunna förbjudas med stöd av en bestämmelse om "främjandeåtgärder" har i kommitténs förslag delats upp i fyra grupper.

Av skäl, som jag kommer att närmare utveckla i det följande förordar jag en del kompletteringar till den uppräknings av åtgärder som har gjorts i 5 § kommittéförslaget. Jag behandlar i det följande åtgärderna i fem olika grupper.

Punkt 1 i kommittéförslaget avser vissa tekniska förfaranden med varor. Kommittén har här angett tillverkning, bearbetning, sammansättning, installering, underhåll och reparation av vara. Uppräkningen är densamma som i motsvarande punkt i 3 § Rhodesialagen. Enligt min mening bör till de angivna åtgärderna läggas lämnande av tekniskt bistånd. Anledningen är att brottsbalkens medverkansregler enligt vad jag tidigare har föreslagit inte skall vara tillämpliga vid brott mot FN-lagen. Om åtgärder som innefattar lämnande av tekniskt bistånd inte tas med, blir förbudsområdet alltför begränsat. Det kan tilläggas att det i säkerhetsrådets rekommendation den 23 juli 1970 om vissa åtgärder mot Sydafrika (paragraf 4 e) ingår en uppmaning att hindra bl. a. tekniskt bistånd för tillverkning av viss krigsmateriel. *Punkt 1* i departementsförslaget har utformats i överensstämmelse med vad jag nu har angett.

Punkt 2 i kommitténs förslag upptar, i överensstämmelse med motsvarande punkt i 3 § Rhodesialagen, lastning, lossning, transport eller mottagande till förvaring av vara eller tillhandahållande av transportmedel eller av utrustning eller förnödenheter för transport. SJ har ansett att det med hänsyn till kontrollmöjligheterna bör övervägas att inskränka transportförbud till att gälla transport förbi gränsort. Jag håller med om att det är vid gränsorterna som man har de bästa möjligheterna att övervaka ett transportförbud. Som framgår av vad jag tidigare har sagt måste emellertid lagen täcka även transporter i övrigt, t. ex. transporter av sanktionsgodis som sker enbart inom viss stat. Jag anser därför att kommitténs förslag i denna del inte bör frångås. *Punkt 2* i departementsförslaget har i enlighet härmed utformats i överensstämmelse med motsvarande föreskrift i kommittéförslaget.

I punkt 3 i 5 § kommittéförslaget har tagits upp vissa rättshandlingar avseende varor, nämligen överlåtelse eller förvärv av vara, upplåtelse eller förvärv av särskild rätt därtill eller meddelande av försäkring därå. Punkten är likalydande med motsvarande punkt i 3 § Rhodesialagen.

Jag anser att möjlighet bör finnas att förbjuda — förutom de i kommittéförslaget uppräknade rättshandlingarna — också rättshandling avseende sådan åtgärd beträffande vara som anges i punkterna 1 och 2. Härigenom kan förbjudas att någon ingår avtal om bearbetning, reparation, installering, lastning m. m. Jag hänvisar i detta hänseende till föredragande departementschefens uttalanden i frågan under förarbetena till Rhodesialagen (prop. 1969: 78 s. 91). En sådan utvidgning i förhållande till kommittéförslaget är motiverad av att de allmänna medverkansreglerna i brottsbalken avses inte bli tillämpliga vid överträdelser av den nya lagen.

Punkt 3 i departementsförslaget har utformats i överensstämmelse med vad jag nu anför.

FN-lagkommittén har framhållit, att även varuöverlåtelser m. m. av indirekt natur omfattas av den av kommittén föreslagna bestämmelsen i punkt 3. Som exempel har kommittén nämnt försäljning eller köp av en majoritetspost aktier i ett bolag, i vars tillgångar ingår sanktionsvaror eller rättigheter att nyttja sådana. Exportföreningen m. fl. har ansett uttalandet vara alltför vittgående. De menar att en sådan rättstillämpning inte kan godtas. Enligt organisationerna förekommer det inte i svensk rätt att överlåtelseförbud som avser vissa tillgångar utan vidare kan överföras att gälla aktier i ett bolag som äger dessa tillgångar. Bolagets egenskap av juridisk person respekteras regelmässigt. Man måste enligt organisationerna räkna med att sanktioner mot ett visst land ibland kan komma att leda till att utländska aktieägare söker avveckla sina innehav av aktier i det landet. Detta kan från sanktionssynpunkt t. o. m. anses önskvärt.

Enligt vad föredragande departementschefen uttalade vid Rhodesialagens tillkomst (prop. 1969: 78 s. 44) skulle motsvarande förbud i den lagen omfatta också indirekta överlåtelser och upplåtelser av varor. Han förklarade därvid att den enligt hans mening inte går att generellt besvara frågan huruvida t. ex. ett svenskt rättssubjekt som innehar aktier i ett bolag med affärsförbindelser med Rhodesia bryter mot utfärdade förbud, om det överlåter sina aktier. Frågan fick enligt departementschefen bli beroende av om överlåtelser främjat eller varit ägnad att främja t. ex. införsel till Rhodesia av varor. Om så var fallet borde indirekta överlåtelser och upplåtelser anses falla under sanktionslagen.

För egen del anser jag mig inte ha anledning att i fråga om motsvarande förbud i den nya lagen inta en annan ståndpunkt än den departementschefen sålunda gav uttryck åt. Med anledning av vad exportföreningen m. fl. framhållit i förevarande lagstiftningsärendet vill jag dock tillägga, att även jag anser att restriktivitet bör iakttas när det gäller att analogt tillämpa förbudet mot direkta överlåtelser på indirekta sådana. Har emellertid en aktieöverlåtelse uppenbarligen skett i avsikt att kringgå förbud mot varuöverlåtelse, bör den kunna bestraffas. Förbudet bör dock som regel inte anses omfatta sådana fall som de berörda remissinstanserna har nämnt.

Jag vill i likhet med kommittén framhålla, att termen särskild rätt avser begränsade sakrätter och att med försäkring menas endast direkta försäkringar och inte återförsäkringar. Som Svenska försäkringsbolags riksförbund har anförts kan konsekvenserna beträffande försäkringsförbud i olika framtida lägen idag inte fullt ut överblickas. Jag instämmer också i förbundets uttalande att Kungl. Maj:t kan utnyttja sin fullmakt så att genomförandet av en resolution avpassas till de speciella förhållanden som kan uppkomma.

Punkt 4 i departementsförslaget har ingen motsvarighet i vare sig kom-

mittéförslaget eller Rhodesialagen. Denna punkt avser att möjliggöra förbud mot rättshandlingar som inte avser varor utan gäller vissa s.k. immaterialrätter, nämligen rättigheter rörande uppfinningar. Här anges sålunda åtgärd som innebär överlåtelse eller förvärv av uppfinning eller upplåtelse eller förvärv av särskilt rätt därtill. Med särskild rätt åsyftas t. ex. patent- och licensrättigheter. Även denna utvidgning i förhållande till kommittéförslaget motiveras av att brottsbalkens medverkansregler inte avses gälla i fråga om överträdelse av den nya FN-lagen. Det kan i sammanhanget nämnas att säkerhetsrådets förut nämnda rekommendation den 23 juli 1970 avseende Sydafrika (paragraf 4 d) innehåller en uppmaning till medlemsstaterna att inte bevilja patent- och licenser för tillverkning av bl. a. vapen och ammunition.

Punkt 4 i kommittéförslaget ger möjlighet till förbud mot att lämna eller förmedla uppdrag för åtgärd som anges i 5 § 1—3 i samma förslag. Punkten överensstämmer helt med motsvarande punkt i 3 § Rhodesialagen. I punkt 5 i departementsförslaget har motsvarande bestämmelse tagits upp. Denna punkt möjliggör sålunda förbud mot att lämna eller förmedla uppdrag för åtgärd som har nämnts under punkterna 1—4.

Förevarande paragraf i departementsförslaget är subsidiär i förhållande till 3 och 4 §§. Detta innebär att förordnande om tillämpning av 5 § inte kan meddelas utan att det föreligger förordnande om tillämpning av 3 eller 4 §.

Kommittén har framhållit att förbud enligt 5 § avses i främsta rummet gälla åtgärder rörande just sådan vara som avses bli föremål för enligt 3 eller 4 § förbudet förfarande. Sålunda skall man kunna förbjuda t. ex. tillverkning, transport eller försäljning utanför den blockerade staten av varor som är avsedda att införas till denna stat. Eftersom med varor enligt 2 § andra stycket menas, förutom elektrisk kraft, varje materiellt ting av lös egendoms natur, skall emellertid enligt kommitténs mening förbud enligt 5 § också omfatta åtgärder med annan vara än just den som är avsedd att införas till blockerad stat eller som annars är avsedd att bli föremål för enligt 3 eller 4 § förbudet förfarande. Om t. ex. i en vara ingår ett visst råämne, skall förbud enligt 5 § kunna omfatta åtgärder som rör endast råämnet, exempelvis bearbetning av detta. Detsamma gäller åtgärder med halvfabrikat eller andra beståndsdelar till sådan vara som är avsedd att användas i strid mot något av de i 3 eller 4 § upplagda primära förbuden. Förbud enligt 5 § skall vidare enligt kommittén kunna inbegripa åtgärder med vara som inte på något sätt ingår i den vara som antas bli föremål för förfarande i strid mot ett primärt förbud. Exempel på sådana åtgärder är tillverkning, installation eller reparation av en maskin som används för framställning av sanktionsvaror, avsedda att införas till blockerad stat.

Vad kommittén sålunda har uttalat överensslämmer med innebörden av 3 § Rhodesialagen. I denna paragrafs andra stycke föreskrivs uttryck-

ligen, allt vad som sägs i första stycket — som innehåller regler om förbud mot främjandeåtgärder — gäller även om varan är avsedd endast som hjälpmedel för framställning av annan vara och inte kommer att användas i strid mot 2 § (som väsentligen motsvarar 4 § i nu förevarande förslag).

Exportföreningen m. fl. har ansett att FN-lagen får alltför stor räckvidd, om 5 § kommer att avse befatning med vara över huvud taget. Organisationerna har föreslagit att paragrafen preciseras så, allt däri avses endast varor som härrör från eller är avsedda att införas till blockerad stat. Därmed skulle t. ex. hjälpmedel för framställning av sanktionsvaror falla utanför paragrafen. Skulle denna därigenom anses få för begränsad räckvidd, har organisationerna föreslagit att endast produktionsmedel som huvudsakligen är avsedda för framställning av sanktionsvara omfattas av paragrafen. Utformningen av lagen på denna punkt kan enligt organisationerna komma att få utomordentlig betydelse för svenska företags verksamhet i utlandet.

Med anledning av detta förslag vill jag framhålla, att en sådan begränsning skulle göra det omöjligt för Kungl. Maj:t att med stöd av FN-lagen efterkomma säkerhetsrådets beslut om sanktioner mot Rhodesia och jag kan därför inte biträda förslaget utan vill ansluta mig till kommitténs uttalanden i denna del. Jag vill emellertid framhålla, att säkerhetsrådets framtida resolutioner givetvis kan tänkas ibland få en sådan utformning att det blir tillräckligt att i det konkreta fallet begränsa sig till sådana varor som organisationerna har angett. I likhet med kommittén har jag inte ansett det nödvändigt att förtydliga bestämmelsen i nu berörda hänseenden. Någon motsvarighet till 3 § andra stycket Rhodesialagen har därför inte tagits upp i förevarande paragraf av departementsförslaget.

Även beträffande 5 § gäller att bestämmelsen endast anger den ram inom vilken Kungl. Maj:t får föreskriva förbud. I ett konkret sanktionsfall kan det alltså finnas nödvändigt eller önskvärt att meddela föreskrifter som inte går så långt som paragrafen i och för sig medger. Som exempel på inskränkningar av sådant slag kan nämnas det fallet att en resolution avser endast särskilt uppräknade varuslag. Som framgår av vad jag har framhållit vid 3 § måste tillämpningsföreskrifterna i detta hänseende anpassas till resolutionen. En inskränkning kan vidare tänkas ske på det sättet att enligt 5 § förbjuden åtgärd omfattar endast just sådana varor som avses bli använda i strid mot förbud enligt 3 eller 4 §. Därmed avskärs framför allt åtskilliga åtgärder som endast indirekt främjar enligt 3 eller 4 § förbjudna förfaranden. Paragrafen ger också möjlighet för Kungl. Maj:t att, när anledning därtill föreligger, meddela "punktförbud" i stället för tillämpningsbestämmelser av generell karaktär.

6 §

Paragrafen ger möjlighet till förbud mot vissa åtgärder i fråga om varor som har utförts från blockerad stat efter det att förbud som har meddelats

enligt 4 § 4 har trätt i kraft. Paragrafen motsvarar 6 § första stycket kommittéförslaget och 4 § första stycket Rhodesialagen.

Enligt 6 § första stycket kommittéförslaget får Kungl. Maj:t, i fråga om vara som utförts från blockerad stat i strid mot föreskrift meddelad med stöd av 4 § 4, förbjuda åtgärd som anges i 5 § 1—4 i samma förslag. De åtgärder som avses är bl. a. bearbetning, transport, mottagande till förvaring, köp och försäljning.

Jag kan inte helt godta kommitténs förslag att förbudet skall avse vara som utförts från blockerad stat "i strid mot föreskrift" som meddelats med stöd av 4 § 4. Om i ett visst sanktionsfall förbud enligt 4 § 4 har utformats så att det gäller bara svenska medborgare, skulle nämligen med den av kommittén föreslagna formuleringen ett förbud med stöd av förevarande paragraf inte komma att omfatta varor som har utförts från blockerad stat av utlänning. Enligt min mening bör därför bestämmelsen i stället avse "vara som utförts efter det att förbud som meddelats med stöd av 4 § 4 trätt i kraft".

I lagtexten behöver någon hänvisning inte göras till den punkt i 5 § som anger åtgärder vilka innebär överlåtelse eller förvärv av uppfinning m. m. (punkt 4 i departementsförslaget). Sådana åtgärder kan inte bli aktuella i förevarande fall. Någon hänvisning bör inte heller göras till 5 § 5 i departementsförslaget, eftersom denna punkt i sin tur hänvisar till punkt 4, som enligt vad nyss sagts inte är tillämplig i detta fall. Däremot bör föreskrivas att förbud kan meddelas mot lämnande eller förmedlande av uppdrag för åtgärd som anges i 5 § 1—3. Bland de i 5 § 1 angivna åtgärderna nämns också tillverkning. Som kommittén påpekar kan det av naturliga skäl inte bli aktuellt att enligt förevarande bestämmelse förbjuda tillverkning av varor. Att belasta lagtexten med en uttrycklig anmärkning om detta undantag från de i 5 § uppräknade åtgärderna torde dock inte vara nödvändigt.

I överensstämmelse med vad jag nu har sagt har i förevarande paragraf i departementsförslaget föreskrivits att Kungl. Maj:t får, i fråga om vara som utförts från blockerad stat efter det att förbud som meddelats med stöd av 4 § 4 trätt i kraft, förbjuda åtgärd som anges i 5 § 1—3 och lämnande eller förmedlande av uppdrag för sådan åtgärd.

I tydlighetens intresse bör nämnas att de åtgärder som avses inte behöver vara ägnade att främja förfarande som är förbjudet enligt 3 eller 4 § departementsförslaget. Med hänvisningen till de i 5 § 1—3 nämnda åtgärderna åsyftas endast att rent faktiskt beskriva vilka typer av åtgärder som avses.

Förbud av nu ifrågavarande slag kan inte omfatta varor som har utförts från den blockerade staten innan föreskrift enligt 4 § har trätt i kraft. Detta gäller även om utförseln har skett i strid mot en av säkerhetsrådet utfärdad resolution och till äventyrs även i strid mot annat lands bestäm-

melser för genomförande av sanktionerna. Däremot kan ett förbud avse också varor som inte i egentlig mening härrör från blockerad stat. Förbudet kan omfatta t. ex. varor som har inköpts i tredje land, införts till den blockerade staten och därefter åter utförts utan att alls eller i nämnvärd utsträckning ha bearbetats där. Som kommittén påpekar är skälet för ett så vidsträckt förbud att man därigenom kan hindra försök att kringgå sanktioner mer effektivt än om förbud enligt 6 § bara skulle gälla varor som härrör från den blockerade staten. En viss vara kan t. ex. i hemlighet ha sammansatts i denna stat och därefter ha utförts därifrån under sken av att den härrör från tredje land. Å andra sidan kan det givetvis i ett visst sanktionsfall — beroende på den aktuella resolutionens innehåll — bli aktuellt att i tillämpningsföreskrifterna göra den begränsningen att förbud mot befattning med vara gäller endast vara som härrör från blockerad stat och har utförts därifrån efter det att utförsel förbud enligt 4 § 4 har trätt i kraft (jfr 4 § Rhodesialagen). Exempel på en annan tänkbar begränsning i en tillämpningsföreskrift till förevarande paragraf är att från giltighetsområdet för ett förbud undantas överlåtelse eller förvärv av familjerättslig natur.

Att förbudet i denna paragraf är vidsträcktare än motsvarande förbud i 4 § första stycket Rhodesialagen, som avser endast vissa rättshandlingar och transporter, sammanhänger med att Rhodesia-resolutionerna i förevarande hänseende har ansetts innefatta den begränsning som anges i nämnda lagrum i Rhodesialagen.

Kommittén har som ett andra stycke i 6 § tagit in en regel om undantag för vara som blivit föremål för godtrosförvärv. Enligt förslaget skall förbud enligt första stycket mot befattning med olovligen utförd vara inte gälla vara som någon har förvärvat utan att han insett eller bort inse att varan förts ut från blockerad stat efter det att förbud enligt 4 § 4 har trätt i kraft.

I den allmänna motiveringen har jag närmare utvecklat skälen till att jag inte kan ansluta mig till kommitténs förslag i denna del. Därvid framhöll jag, att en allmän godtrosregel skulle vara för långtgående och kunna leda till att Sveriges förpliktelser att följa säkerhetsrådets sanktionsföreskrifter åsidosätts samt att syftet med en godtrosregel kan i tillfredsställande omfattning tillgodoses på annat sätt, främst genom ett utnyttjande av den dispensmöjlighet som enligt mitt förslag skall finnas.

Som jag tidigare har anfört skall enligt departementsförslaget överträdelse av förbud som har meddelats med stöd av FN-lagen vara underkastad straffansvar, om den sker uppsåtligt eller av grov oaktsamhet. Den som i god tro har vidtagit åtgärd som i och för sig är förbjuden enligt förevarande paragraf, kommer således inte att kunna bestraffas. Får en person däremot efter t. ex. förvärv i god tro av vara som är omfattad av sådant förbud velenskap om att varan utgör sanktionsgods, blir han underkastad straffansvar med avseende på åtgärder som han därefter vidtar med varan i strid mot

förbud enligt förevarande paragraf. Här kan svårlösta situationer uppstå till följd av att förbudet mot olika slag av åtgärder är mycket vidsträckt. Dessa problem hör emellertid i flertalet fall kunna lösas genom dispensgivning. Sådan dispens bör ibland kunna omfatta inte bara den som i god tro har förvärvat eller på annat sätt fått varorna i sin besittning utan även den eller dem som därefter avses få hand om varorna. Om en transportör först under transportens gång får reda på att i lasten ingår varor som olagligen har utförts från blockerad stat, bör han sålunda genom dispens kunna få tillstånd att befordra varorna till en viss lagerlokal och dennas innehavare bör kunna medges undantag från förbud att lossa och ta emot sanktionsvaror till förvaring. Om ett dispensbeslut inte kan avvaktas, får man räkna med att vid åtalsprövningen hänsyn kommer att tas till den konfliktsituation som förelegat. I vissa fall, t. ex. i fråga om en vara som är utsatt för förskämning eller snar förstöring eller som fordrar alltför kostsam vård, bör en eventuell dispens innebära att varan släpps helt fri från förbud enligt 6 §. En dispensmöjlighet av detta slag står i överensstämmelse med vad som nu gäller enligt 4 § andra stycket Rhodesialagen i fråga om där avsedda godtroshandlingar.

7 §

Paragrafen innehåller bestämmelser som möjliggör förbud mot vissa betalningar och krediter till förmån för fysiska eller juridiska personer med anknytning till blockerad stat. Bestämmelsen motsvarar 7 § kommittéförslaget och 5 § Rhodesialagen.

Första stycket

Kommittén har i 7 § första stycket i sitt förslag tagit upp en bestämmelse, enligt vilken Kungl. Maj:t ges möjlighet att föreskriva förbud att utifrån verkställa betalning eller lämna kredit till mottagare i blockerad stat samt att verkställa betalning eller lämna kredit till någon utanför blockerad stat, om betalningen eller krediten är avsedd för mottagare i nämnda stat eller för verksamhet av ekonomisk art som idkas i denna stat eller drivs därifrån.

Mot kommitténs förslag i vad avser betalning eller kreditgivning till någon utanför blockerad stat för verksamhet av ekonomisk art som idkas i eller drivs från blockerad stat har exportföreningen m. fl. invänt att bestämmelsen i denna del är alltför vittomfattande och obestämd och därför bör utgå. Genom att betalning som inte direkt verkställs till men dock är avsedd för mottagare i blockerad stat ändå omfattas av paragrafen torde enligt organisationerna förbud med stöd av denna paragraf inte kunna kringgås genom bulvanskap eller liknande arrangemang.

Som jag har anfört i den allmänna motiveringen bör i principiell överensstämmelse med vad kommittén har föreslagit i den nya lagen tas upp

bestämmelser om förbud mot vissa betalningar och krediter. Även dessa bestämmelser bör ange den yttersta ram inom vilken förbud av detta slag skall kunna meddelas och de bör alltså täcka alla de typer av sanktioner i fråga om betalningar och krediter som säkerhetsrådet kan länkas besluta eller rekommendera. En annan sak är att det i ett konkret sanktionsfall också i detta hänseende kan vara nödvändigt eller önskvärt att meddela tillämpningsföreskrifter som begränsar förbudens omfattning. Med denna utgångspunkt kan jag inte ansluta mig till exportföreningen m. fl. remissinstansers uppfattning att bestämmelsen om betalning eller kreditgivning för verksamhet som idkas i eller drivs från blockerad stat är alltför vittomfattande och obestämd och därför bör utgå. Fall kan nämligen tänkas när betalning till en verksamhet i tredje land drivs från blockerad stat inte kan sägas vara avsedd för mottagare där men ändå är till fördel för någon i denna stat, exempelvis om betalningsmottagaren är ett dotterbolag till ett moderbolag i den blockerade staten och avser likvid för varor som dotterbolaget har levererat. Själva betalningen torde i ett sådant fall få anses avsedd för dotterbolaget. Av en sådan transaktion kan emellertid moderbolaget ha nytta, och det är detta som det föreslagna förbudet avser att hindra. Jag godtar därför kommitténs förslag i denna del.

Jag anser det inte lämpligt att på sätt som överåklagaren i Göteborg har förordat i själva lagen tas in en undantagsregel — motsvarande 5 § andra stycket Rhodesialagen — för sådana personliga betalningar som avser t. ex. pensioner, mindre försäkringsbelopp eller penninggåvor. Hänsyn till intresset av att vissa sådana betalningar bör få göras kan, med beaktande av innehållet i den aktuella resolutionen, tas i samband med att tillämpningsföreskrifter meddelas eller eventuellt genom dispensgivning. Sveriges advokatsamfunds påpekande att den föreslagna bestämmelsen kan hindra t. ex. en medborgare i den blockerade staten med hemvist i Sverige från att betala bidrag till sin familj i hemlandet bör av motsvarande skäl inte heller föranleda någon särskild undantagsregel.

Också i övrigt ansluter jag mig till kommitténs förslag i denna del och bestämmelsen i första stycket av förevarande paragraf i departementsförslaget har med en mindre språklig justering utformats i överensstämmelse med 7 § första stycket kommittéförslaget.

Med betalning avses alla sätt för uppfyllelse av en i pengar bestämd prestation. Betalning kan alltså ske bl. a. genom överlämnande av lagliga betalningsmedel, som sedlar eller mynt eller check, genom överlåtelse av fordringar eller värdepapper eller genom överföring mellan konton i banker eller andra penninginrättningar.

Paragrafens förbud mot att lämna kredit avser varje form av kreditgivning, dvs. olika sätt att kort- eller långfristigt ställa kapital till förfogande, t. ex. i form av avbetalningskrediter eller obligationslån. Som kommittén påpekar bör däremot s. k. bankgarantier inte anses som kreditgivning.

För att en handling skall vara förbjuden enligt förevarande bestämmelse krävs inte — i motsats till vad som gäller i fråga om handling som förbjuds enligt 5 § — att handlingen skall främja eller vara ägnad att främja visst förfarande, t. ex. utförsel av varor från blockerad stat.

Andra stycket

I andra stycket av förevarande paragraf i departementsförslaget har i överensstämmelse med vad kommittén föreslagit tagits upp en bestämmelse som ger Kungl. Maj:t möjlighet att förbjuda lämnande eller förmedlande av uppdrag för åtgärd som har förbjudits enligt första stycket. Bestämmelsen saknar motsvarighet i Rhodesialagen men är här motiverad av att brottsbalkens allmänna medverkansregler avses inte bli tillämpliga vid brott mot FN-lagen.

8 §

Denna paragraf innehåller regler om förbud mot vissa kommunikationer med blockerad stat. Paragrafen motsvarar 8 § kommittéförslaget och 6 § Rhodesialagen.

Första stycket

I första stycket, som i sak ansluter till 8 § första stycket kommittéförslaget, föreskrivs att Kungl. Maj:t 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 drivs i eller från nämnda stat, eller med ägare eller brukare av transportmedel som är registrerat där.

I första hand avses kommersiell person- eller varubefordran. Men även trafik av icke kommersiell natur omfattas av bestämmelsen, exempelvis luftfart som en privatperson bedriver till och från blockerad stat. Förbud kan avse bara den som utövar trafik av angivet slag, inte den som medföljer som passagerare eller är ägare av gods som befordras med transportmedel. Den senare kan dock drabbas av förbud enligt 3 eller 4 §.

När i bestämmelsen talas om "samarbete", avses en samverkan som etablerats i form av gemensamt utnyttjande av de deltagande företagens transportmedelstillgångar, uppdelning av reparations- eller andra underhållsfunktioner etc. Enbart den omständigheten att ett företag trafikerar samma ort som det blockerade landets trafikföretag innebär inte att samarbete i denna mening etablerats, även om detta förhållande faktiskt kan leda till att det sistnämnda företaget får ökat trafikunderlag.

Bestämmelsen är mer vittgående än motsvarande bestämmelse i 6 § Rhodesialagen, vilken avser endast lufttrafik. Jag vill i detta sammanhang erinra om att 5 § 2 och 6 § departementsförslaget ger underlag för förbud mot att tillhandahålla transportmedel, utrustning eller förnödenhet för transport åt ett trafikföretag i den blockerade staten eller i annan stat, vil-

ket transporterar sanktionsvaror över Sveriges eller den blockerade statens gränser.

Luftfartsverket har framhållit att det av flygsäkerhetsskäl eller nödsituationer kan uppkomma fråga om att medge blockerad stats luftfartyg rätt att landa i Sverige och svenska luftfartyg rätt att landa i blockerad stat för att t. ex. fylla på drivmedel samt därefter fortsätta färden. I den mån utövande av luftfart kan anses föreligga i situationer av det slag luftfartsverket avser torde den allmänna bestämmelsen om nöd i 24 kap. 4 § brottsbalken i princip bli direkt tillämplig och någon särskild undantagsregel är därför inte behövlig.

Tullkammaren i Helsingborg anser det vara önskvärt att Kungl. Maj:t i sina tillämpningsföreskrifter upplyser tillämpande myndigheter om vilka åtgärder som skall vidtas t. ex. när ett utländskt fartyg eller luftfartyg ankommer från en blockerad stat. Enligt min mening bör det emellertid i regel lämpligen ankomma på berörda centrala förvaltningsmyndighet att i den mån behov därav föreligger meddela närmare föreskrifter, t. ex. om vilka åtgärder som bör vidtas av tullpersonal för kontroll av varors ursprung.

Andra stycket

Som framgår av det föregående förordar jag att medverkansreglerna i 23 kap. brottsbalken inte skall vara tillämpliga vid brott mot FN-lagen. Enligt RÅ är det under sådana förhållanden i vissa hänseenden av särskild vikt att gärningsmannaskapet är klart definierat. Transporter till eller från blockerad stat kan medföra stora inkomster. Det kan enligt RÅ framstå som angeläget att med åtal och yrkande om förverkande kunna ingripa inte endast mot rörelseidkaren själv utan också mot hans anställda, t. ex. lastbilsförare. Det bör enligt RÅ av lagtexten klart framgå i vad mån förbud skall kunna riktas också mot sådana personer.

Jag delar RÅ:s uppfattning och i andra stycket av förevarande paragraf har i enlighet härmed tagits upp en bestämmelse av innebörd att förbud enligt första stycket får riktas mot ägare och brukare av transportmedel samt mot befälhavare och besättningsman på transportmedel. Bestämmelsen tar enligt sin ordalydelse sikte endast på personal som tjänstgör på fartyg och luftfartyg men avser att omfatta också personer som tjänstgör på tåg, lastbilar och andra landgående transportmedel, även om sådan personal inte kan sägas vara befälhavare eller besättningsman.

Bestämmelsen torde inte innebära någon avvikelse i sak från vad kommittén har åsyftat med sitt förslag.

Tredje stycket

I tredje stycket har i överensstämmelse med 8 § andra stycket kommittéförslaget tagits in en bestämmelse, enligt vilken Kungl. Maj:t får med-

dela förbud att lämna eller förmedla uppdrag att utöva enligt första stycket förbjuden verksamhet. Bestämmelsen möjliggör ingripande mot t. ex. befraktning av fartyg för persontransporter till eller från blockerad stat (jfr prop. 1969: 78 s. 51).

9 §

Paragrafen innehåller en regel om dispens från sanktionsförbud.

Enligt vad kommittén uttalat har Kungl. Maj:t möjlighet att inom ramen för sina befogenheter enligt fullmaktslagen i enskilda fall dispensera från förbud som meddelats med stöd av lagen. Kommittén har inte ansett någon uttrycklig bestämmelse om denna dispensmöjlighet vara behövlig.

I den allmänna motiveringen (avsnitt 8.1.6) har jag uttalat, att Kungl. Maj:t bör ha möjlighet att i enskilda fall medge dispens från meddelat förbud. Jag har också förordat att en uttrycklig bestämmelse härom tas upp i den nya lagen. I enlighet härmed föreskrivs i förevarande paragraf av departementsförslaget, att Kungl. Maj:t kan för visst fall medge undantag från förbud som meddelats med stöd av 3—8 §.

Som jag har framhållit i den allmänna motiveringen är utrymmet för dispens från förbud, som meddelats med anledning av ett bindande beslut från säkerhetsrådet, mycket begränsat. Teoretiskt sett bör det över huvud taget inte finnas utrymme för dispens, eftersom å ena sidan förbud med stöd av lagen får meddelas endast i den mån det är påkallat med anledning av en resolution av säkerhetsrådet och å andra sidan Sverige är folkrättsligt förpliktat att uppfylla sanktionsföreskrifterna i ett bindande beslut av rådet. Man måste dock räkna med att det i vissa fall av rent praktiska skäl visar sig inte vara möjligt att avgränsa förbudsbestämmelsernas omfattning med sådan exakthet att man med säkerhet uppnår fullständig överensstämmelse med rådets resolution. Det kan sålunda uppkomma situationer i praktiken som inte kunnat förutses när förbuden utformades och som formellt omfattats av dessa men vid en närmare analys av resolutionen visar sig falla utanför sanktionsbestämmelserna. Uppkommande problem av den arten kan lösas med hjälp av dispens. Undantagssituationer kan länkas, där ett dispensförfarande är den enda praktiskt framkomliga vägen att i ett brådskande läge åstadkomma ett resultat som är rimligt och i överensstämmelse med sanktionsresolutionens anda.

Möjligheterna att utnyttja dispensregeln är givetvis större när det är fråga om endast rekommenderade sanktioner. Avsikten är dock att dispensgivningen skall vara restriktiv. Rent allmänt kan sägas att undantag från meddelade förbud inte bör medges, när åtgärden i fråga kan medföra nytta för den blockerade staten eller i övrigt är ägnad att motverka det allmänna syftet med sanktionen.

Dispensgivning torde aktualiseras framför allt i sådana fall då någon i god tro har förvärvat eller på annat sätt fått sanktionsvaror i sin besittning. I synnerhet kommer här i fråga de situationer som omfattas av 6 § departementsförslaget. Jag kan i det hänseendet hänvisa till vad föredragande departementschefen uttalade under förarbetena till den paragraf i Rhodesialagen som motsvarar 6 § i den nya lagen (prop. 1969: 78 s. 48—49). Skulle t. ex. en person, som förvärvat en vara i strid mot förbud enligt 6 § i den nya lagen utan att ha insett eller bort inse varans karaktär av sanktionsgods, senare få visshet härom, blir ofta nog hans möjligheter att på ett lagligt sätt förfoga över godset alltför begränsade, om han inte har möjlighet att få dispens när det gäller vidare åtgärd med varan. Jag kan i denna del hänvisa till vad jag har anfört vid 6 §.

Dispens bör kunna komma i fråga även i andra fall än i godtrossituationer. Med hänsyn till den förevarande lagstiftningens art torde det, som jag tidigare har framhållit, inte kunna undvikas att meddelade förbud ibland leder till inte önskade och vid bestämmelsernas meddelande inte förutsedda effekter. Så t. ex. kan i ett visst fall undantag från ett förbud mot transitering av gods genom blockerad stat befinnas önskvärt, exempelvis med hänsyn till intresset av att tredje land inte drabbas. Ett annat fall då dispens kan vara befogad föreligger när fråga är om leverans av varor för humanitära ändamål, exempelvis i samband med en naturkatastrof.

10 §

Paragrafen reglerar förhållandet mellan förbud som har meddelats med stöd av 3—8 § och avtal som har ingåtts innan sådant förbud trätt i kraft. Paragrafen motsvarar 9 § kommittéförslaget och 7 § Rhodesialagen.

I 9 § kommittéförslaget har tagits upp en bestämmelse av innebörd att Kungl. Maj:t får föreskriva att förbud enligt 3—8 § skall gälla, även om avtal om förfarande eller åtgärd som där sägs har slutits innan sådant förbud har trätt i kraft.

I sitt remissyttrande understryker exportföreningen m. fl. vikten av att möjligheten till en retroaktiv tillämpning av sanktionslagstiftningen begagnas med stor återhållsamhet av hänsyn till de skador som annars kan drabba svenska företags anseende i utlandet. Bl. a. gäller detta om den föreslagna bestämmelsen får avse svenska bankers ulfästelser under garantier och rembourser. Har sådana ulfästelser lämnats före sanktionslagstiftningens ikraftträdande, bör de enligt organisationerna alltid få fullgöras.

I den allmänna motiveringen (avsnitt 8.1.6) har jag framhållit att enligt svenska rättsprinciper av statsmakterna meddelade förbud mot vissa handlingar torde bryta redan ingångna avtal angående sådana handlingar, såvida inte uttrycklig bestämmelse om annat har meddelats. Jag förordade därför att en bestämmelse i ämnet borde få det innehållet att förbud enligt 3—8 § skall gälla även om avtal om förfarande eller åtgärd som där sägs

har slutits, innan sådant förbud trätt i kraft, men att Kungl. Maj:t skall kunna i visst sanktionsfall förordna om undantag från denna huvudregel. Förevarande paragraf i departementsförslaget har utformats i överensstämmelse härmed.

Paragrafens huvudregel innebär, att en avtalsförpliktelse, som strider mot förbud meddelat med stöd av bestämmelse i 3—8 §, inte får fullgöras och att detta gäller även när det avtal på vilket förpliktelsen grundas har ingåtts innan förbudet trädde i kraft. Som exempel kan nämnas att ett transportavtal har ingåtts innan säkerhetsrådet fattade ett sanktionsbeslut mot transport av vissa varor och att sådana transporter som avses med avtalet därefter har kommit att omfattas av förbud enligt 5 § 2 och 6 §. Verkställer någon sådan transport i enlighet med avtalet sedan förbudet har trätt i kraft, gör han sig skyldig till brottslig handling. Han kan inte till sitt försvar åberopa att han redan före förbudets ikraftträdande eller rentav före säkerhetsrådets sanktionsbeslut har åtagit sig att verkställa transporterna. Däremot kan han självfallet inte fällas till ansvar för transporter som han har fullgjort innan förbudet trädde i kraft.

Beträffande de påpekanden, som exportförening m. fl. har gjort, vill jag framhålla att frågan i vad mån undantag från huvudregeln i förevarande paragraf bör göras måste i första hand bli beroende av innehållet i säkerhetsrådets resolution i det enskilda fallet. En förutsättning för att Kungl. Maj:t skall kunna medge undantag är givetvis att så kan ske utan att Sverige därmed åsidosätter sina förpliktelser enligt den aktuella resolutionen. Det är å andra sidan ingenting som hindrar att Kungl. Maj:t endast delvis utnyttjar befogenheten enligt denna paragraf, t. ex. så att avtal som har träffats före viss tidpunkt, exempelvis dagen för säkerhetsrådets resolution, får fullföljas, medan avtal som har ingåtts efter denna tidpunkt men innan förbud enligt den svenska lagen trädde i kraft drabbas av fullgörelseförbud. Inom ramen för vad resolutionen medger får ställningslagandet i sådana frågor bli beroende på en lämplighetsprövning.

11 §

Paragrafen innehåller ansvarsbestämmelser och motsvarar 10 § kommittéförslaget och 8 § Rhodesialagen.

Första stycket

I den allmänna motiveringen (avsnitt 8.1.5) har jag uttalat min principiella anslutning till kommitténs förslag att överträdelse av förbud som har meddelats med stöd av FN-lagen skall vara underkastad straffansvar, om överträdelsen sker uppsåtligt eller av grov oaktsamhet.

Generaltullstyrelsen erinrar om att överträdelser av import- och exportförbud i allmänhet är underkastade varusmugglingslagens straffbestämmelser. Enligt styrelsens mening är överträdelser av de import- och export-

förbud som avses i 3 § kommittéförslaget (3 § departementsförslaget) att anse som samma brottstyp och lika straffvärda som överträdelser av t. ex. de allmänna import- och exportförbuden. Införsel eller utförsel i strid mot förbud enligt nämnda paragraf torde av bl. a. den anledningen böra bestraffas enligt varusmugglingslagen. Härigenom skulle tullpersonalen genom bestämmelserna i 13—19 §§ varusmugglingslagen om förundersökning, beslag m. m. kunna medverka till att hindra och beivra överträdelser med betydligt större effektivitet än vad som annars torde bli fallet.

Som jag framhållit tidigare är det enligt min mening angeläget att sanktionsbrott i största möjliga utsträckning regleras efter enhetliga bestämmelser. Jag är därför inte beredd att på sätt som generaltullstyrelsen föreslagit förordna en straffrättslig särbehandling av överträdelser av förbud enligt 3 § departementsförslaget.

Enligt kommitténs förslag skulle straffsatserna — i överensstämmelse med vad som gäller enligt 8 § första stycket Rhodesialagen — utgöra böter eller fängelse i högst två år vid uppsåtligt brott och böter eller fängelse i högst sex månader vid oaktsamhetsbrott. Enligt exportföreningen m. fl. bör man eftersträva att nå sådan överensstämmelse med varusmuggningslagens bestämmelser att preskriptionstiden för brott som inte är grovt blir två år, dvs. att straffmaximum för sådant brott sätt till fängelse ett år. Sveriges advokatsamfund anser det kunna starkt ifrågasättas om oaktsamhetsfall bör bedömas som så allvarliga att frihetsstraff bör ifrågakomma, särskilt mot bakgrund av att den förverkanderegeln som har föreslagits i många fall kan medföra en mycket kännbar påföljd.

Det är här fråga om brott som motverkar syftet med viktiga internationella sanktionsbeslut och som kan gälla starka ideella intressen eller betydande ekonomiska värden. Med hänsyn härtill får de av kommittén föreslagna strafflatituderna enligt min mening anses väl avvägda och jag finner inte anledning att frånga kommitténs förslag i denna del.

Kommittén har föreslagit en bestämmelse om att ansvar inte skall ådömas i ringa fall. En regel av detta innehåll finns i 8 § första stycket Rhodesialagen. Länsåklagarmyndigheten i Kopparbergs län ifrågasätter behovet av en sådan bestämmelse under hänvisning till bl. a. att åtalsprövning enligt förslaget skall verkställas av Kungl. Maj:t eller myndighet som Kungl. Maj:t utser. — Enligt Svenska hamnförbundet är det en brist i de av kommittén föreslagna straffbestämmelserna att de inte innehåller någon föreskrift om straffansvar för det fall att oaktsamheten inte har varit grov men det å andra sidan inte kan sägas vara fråga om ringa fall.

Jag delar inte den från åklagarhåll framförda uppfattningen att en regel om att ansvar inte bör kunna ådömas, när brottsligheten bedöms vara av ringa beskaffenhet, är onödigt med hänsyn till att särskild åtalsprövning skall ske. Jag biträder därför kommitténs förslag om strafffrihet i ringa fall. Jag är inte heller beredd att förordna en utvidgning av det straffbara om-

rådet till att omfatta också överträdelser vilka sker av oaktsamhet som icke är grov.

I första stycket av förevarande paragraf i departementsförslaget har i enlighet med det anförda tagits upp bestämmelser av innebörd, att uppsåtlig överträdelse av förbud enligt 3—8 § skall bestraffas med böter eller fängelse i högst två år, att överträdelse som skett av grov oaktsamhet skall bestraffas med böter eller fängelse i högst sex månader samt att ansvar inte skall ådömas i ringa fall.

Oaktsamhet kan vara att bedöma som grov exempelvis när gärningsmannen med hänsyn till omständigheterna uppenbarligen hade bort inse att varor med vilka han tagit befattning utgjorde sanktionsgods. Bland omständigheter som kan vara att beakta kan nämnas att det i ett enskilt fall på grund av pressuppgifter får anses notoriskt att ett visst parti gods, som har lagrats i en hamn i avvaktan på vidare transport, är sanktionsgods. Speciella, iögonfallande omständigheter som tyder på att man i ett visst fall har att göra med sanktionsvaror bör sålunda föreligga, för att oaktsamheten skall kunna bedömas som grov. Någon strängare undersökningsplikt avses inte. En person som i Sverige ingår avtal om leverans av en vara till utlandet skall inte behöva närmare undersöka vart varan är avsedd att slutligt levereras, om inte särskilda omständigheter tyder på att varan är avsedd att införas till blockerad stat (jfr prop. 1969: 78 s. 52).

Huruvida ringa fall skall anses föreligga får bedömas främst med hänsyn till i vad mån gärningen i det enskilda fallet motverkar de aktuella sanktionernas allmänna syfte. Ibland torde emellertid en gärning få bedömas som ringa, även om den i och för sig kan motverka detta syfte, t. ex. om det rör sig om en leverans av livsmedel och leveransen tillgodoser från humanitära synpunkter behjärtansvärda ändamål.

Kommittén har framhållit, att ansvar för överträdelse av förbud enligt 3—8 § i viss utsträckning bör kunna inträda vid fall av underlåtenhet att handla. Enligt kommittén bör utgångspunkten därvid vara att en underlåtenhet bör bestraffas som aktivt handlande, om den ter sig lika straffvärd som sådant handlande. Exportföreningen m. fl. anser att detta inte torde böra gälla generellt. Den av kommittén åberopade grundsatsen torde enligt dessa remissinstanser gälla endast vid vissa effektdelikt.

Jag delar i princip den uppfattning som har kommit till uttryck i remissyttrandet. Förbud enligt 3—8 § omfattar väsentligen bara sådana förfaranden som svårligen kan tänkas komma till stånd utan positivt handlande. Som kommittén också torde ha menat kan däremot underlåtenhet att ingripa ibland bedömas som positivt handlande, t. ex. om någon som utövar kontinuerlig ledning av en verksamhet uraktlåter att ingripa mot företeelser i verksamheten som innefattar överträdelse av förbud (jämför lagrådets uttalande i prop. 1969: 78 s. 84). Kommittén har som exempel nämnt bl. a. att ett aktiebolag i Sverige, som har ett bestämmande inflytande över

ett utländskt bolag, underlåter att försöka se till att dotterbolaget upphör med en verksamhet som strider mot sanktionslagstiftningen. Exportföreningen m. fl. har i anslutning härtill anmärkt, att enbart det förhållandet att ett bolag har ett bestämmande inflytande över ett annat bolag inte kan föranleda att bolagsledningen i moderbolaget skall anses som gärningsman beträffande handlingar som företas inom dotterbolaget. Jag vill i och för sig inte bestrida riktigheten av detta påstående. Som framgår av vad jag nyss har påpekat kan emellertid de styrande i moderbolaget, om de kontinuerligt utövar ledningen av dotterbolagets verksamhet, anses skyldiga att försöka tillse att förfaranden som strider mot sanktionslagstiftningen upphör i dotterbolaget. Vad härvid och i liknande situationer skäligen kan begäras får, som kommittén har uttalat, bero av omständigheterna i det särskilda fallet.

Andra stycket

Jag har tidigare (avsnitt 8.1.5) nämnt, att jag ansluter mig till kommitténs förslag att medverkansreglerna i 23 kap. brottsbalken inte skall vara tillämpliga vid överträdelse av förbud som meddelats med stöd av FN-lagen. En regel härom har tagits in i andra stycket av förevarande paragraf. Som jag också har anfört i den allmänna motiveringen kommer enligt mitt förslag inte heller försök, förberedelse eller stämpling till brott att kunna bestraffas enligt den nya lagen.

Enligt kommittéförslaget skall i fråga om den nya lagens tillämplighet i rummet de allmänna reglerna i 2 kap. brottsbalken gälla. Som jag har anfört i den allmänna motiveringen (avsnitt 8.1.5) biträder jag detta förslag. Detta resultat uppnås utan att någon bestämmelse i ämnet tas upp i lagen. Jag vill i detta sammanhang erinra om vad jag har uttalat i den allmänna motiveringen därom att i det enskilda sanktionsfallet förbudsbestämmelserna kan utformas på sådant sätt att utomlands begångna gärningar helt eller delvis faller utanför tillämpningsområdet. Härigenom kan man i praktiken uppnå samma effekt som genom generella regler om inskränkningar i svensk domstols behörighet.

12 och 13 §§

Dessa paragrafer innehåller regler om förverkande på grund av brott mot den nya lagen. Paragraferna motsvarar 11 och 12 §§ kommittéförslaget resp. 9 och 10 §§ Rhodesialagen.

Kommittén har föreslagit förverkanderegler som överensstämmer med 9 och 10 §§ Rhodesialagen, vilka i sin tur har 36 kap. 1 och 2 §§ brottsbalken som förebild. Enligt exportföreningen m. fl. bör förverkande inte kunna ske vid andra brott än sådana som har begåtts uppsåtligen. Jag anser

emellertid att möjlighet till förverkande bör finnas också vid oaktsamhetsbrott, särskilt med hänsyn till att förverkanderegler på förevarande område kan antas ha en stark brottsförebyggande effekt.

Som kommittén har föreslagit bör de även inom specialstraffrätten i allmänhet tillämpliga bestämmelserna i 36 kap. 4 och 12 §§ brottsbalken i fråga om vem förverkande får riktas mot resp. vem förverkad egendom skall tillfalla gälla också på förevarande område.

I enlighet med det anförda har 12 och 13 §§ departementsförslaget med en mindre språklig ändring utformats i överensstämmelse med 11 och 12 §§ kommittéförslaget.

14 §

Paragrafen innehåller en regel om särskild åtalsprövning vid brott mot FN-lagen. Paragrafen motsvarar 13 § kommittéförslaget och 11 § Rhodesialagen.

Rhodesialagen innehåller i 11 § en bestämmelse om särskild åtalsprövning vid brott mot lagen. Enligt denna bestämmelse får åtal för sådant brott väckas endast efter förordnande av Kungl. Maj:t eller den Kungl. Maj:t bemyndigar. I 13 § kommittéförslaget har tagits upp motsvarighet till denna bestämmelse. Kommitténs förslag i denna del har godtagits av remissinstanserna. Med hänsyn till FN-lagens speciella natur finner också jag att en ordning med särskild åtalsprövning bör gälla. Som kommittén har föreslagit bör prövningen ankomma på Kungl. Maj:t eller den Kungl. Maj:t bemyndigar. I den mån denna delegationsrätt utnyttjas bör bemyndigande lämnas riksåklagaren.

Genom kravet på särskild åtalsprövning kan åtal underlätas bl. a. när lagföring skulle te sig stötande. Vid åtalsprövningen bör hänsyn kunna tas till att en handling, som enligt sanktionslagstiftningen är förbjuden, i det enskilda fallet kan vara ursäktlig. Sådan kan situationen vara t. ex. om en svensk medborgare sedan flera år har varit bosatt i den stat som är utsatt för sanktioner och där ägnat sig åt handel med varor som omfattas av sanktionerna. Detsamma torde i undantagsfall också kunna gälla t. ex. beträffande svensk medborgare som utomlands i annan stat än den blockerade har vidtagit någon åtgärd som inte är straffbar enligt sanktionslagstiftningen på orten men väl enligt den svenska lagen. Det kan även tänkas fall då svensk medborgare utomlands kan vara skyldig, exempelvis enligt rekvissions- eller förfogandelagstiftning på orten, att vidta åtgärd som är förbjuden enligt den svenska sanktionslagstiftningen.

Några remissinstanser har uttryckt farhågor för att möjligheterna att underlåta åtal kommer att utnyttjas alltför restriktivt. Bedriver en svensk medborgare affärsverksamhet i annat land, som enligt vad han har skälig anledning anta, lojalt deltar i FN:s sanktioner, bör han enligt dessa remissinstanser regelmässigt inte åtalas, om han handlar i enlighet med det lan-

dets lagar. Enligt min mening kan ett sådant fall som remissinstanserna nämner ibland vara sådant att åtal inte bör väckas. Det är emellertid inte möjligt att göra några generella uttalanden om i vilka situationer åtal bör underlåtas.

15 §

Paragrafen innehåller en bestämmelse om avvísning i vissa fall av utlänning. Paragrafen motsvarar 14 § kommittéförslaget och 12 § Rhodesialagen.

I 19 § utlänningslagen har bland grunderna för avvísning under punkt 6 upptagits det fallet att det i lag eller med stöd av lag har meddelats bestämmelse om avvísning med anledning av resolution, som har antagits av FN:s säkerhetsråd. Enligt 12 § Rhodesialagen kan avvísning ske av utlänning, som skäligen kan antas ha hemvist i Rhodesia och ha begått eller avse att begå handling som står i strid mot förbud enligt Rhodesialagen. Bestämmelsen är föranledd av bindande beslut i en av säkerhetsrådets Rhodesiaresolutioner.

I 14 § kommittéförslaget har tagits upp en bestämmelse, enligt vilken Kungl. Maj:t får förordna att utlänning som skäligen kan antas 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 föreskrivs i utlänningslagen.

Som jag har anfört i den allmänna motiveringen (avsnitt 8.1.4) bör i FN-lagen tas in en bestämmelse som gör det möjligt för Kungl. Maj:t att meddela föreskrift om avvísning i den ordning som föreskrivs i 19 § utlänningslagen. En sådan bestämmelse har tagits upp i förevarande paragraf. Bestämmelsen överensstämmer med 14 § kommittéförslaget.

Enligt den föreslagna bestämmelsen får endast handlingar som har vidtagits efter det att förbud, meddelat med stöd av FN-lagen, har trätt i kraft föranleda avvísning (jfr prop. 1969: 78 s. 58). Bestämmelsen kan å andra sidan i princip tillämpas oberoende av var handlingen antas ha ägt rum eller komma att äga rum men en förutsättning är givetvis att handlingen står i strid mot förbud som gäller enligt den svenska FN-lagen. Däremot krävs inte att utlänningen också är underkastad svensk domstols behörighet.

Övergångsbestämmelser

Jag föreslår att FN-lagen träder i kraft den 1 juli 1971. Lagens giltighetstid bör inte begränsas.

Rhodesialagen bör upphöra att gälla vid FN-lagens ikraftträdande. I samband därmed bör Kungl. Maj:t med stöd av FN-lagen meddela de bestämmelser om sanktioner mot Rhodesia som behövs för att ersätta Rhodesialagen.

Som har uttalats i prop. 1970: 62 med förslag om fortsatt giltighet av 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 bör lagen upphöra att gälla i samband med att FN-lagen träder i kraft. Eftersom lagen gäller endast till utgången av juni 1971 (SFS 1970: 107), behövs inte någon särskild bestämmelse om dess upphävande den 1 juli 1971.

I följande avsnitt kommer jag att föreslå att ta upp frågan om tillämpning av den nya lagen i vad avser hittills meddelade Rhodesia-sanktioner. Jag kommer i det sammanhanget att behandla frågan vilka övergångsbestämmelser som kan behövas i FN-lagen på grund av att Rhodesialagen upphör att gälla.

9. Tillämpning av fullmaktslagen

Jag har tidigare (avsnitt 3) nämnt att FN:s säkerhetsråd har antagit olika resolutioner om sanktioner mot Rhodesia, nämligen den 12 och den 20 november 1965, den 9 april 1966, den 16 december 1966, den 29 maj 1968 och den 18 mars 1970. Dessa resolutioner, som fortfarande är i kraft, innehåller beslut och rekommendationer om olika sanktioner av ekonomisk och annan icke-militär natur. Rhodesialagen har gjort det möjligt för Sverige att fullt ut efterkomma de resolutioner som rådet hade antagit till och med den 29 maj 1968. Rhodesialagen gäller enligt lag (1970: 750) så länge Kungl. Maj:t inte har förordnat annat, dock längst till utgången av år 1971. Den är avsedd att vara av provisorisk karaktär i avbidan på tillkomsten av en permanent FN-lag.

Som jag tidigare har föreslagit bör Rhodesialagen upphöra att gälla när den nu föreslagna FN-lagen träder i kraft. Jag har förordnat att så sker den 1 juli 1971. I den mån säkerhetsrådets resolutioner om sanktioner mot Rhodesia fortfarande gäller vid den tidpunkten, bör FN-lagen samtidigt sättas i tillämpning i den omfattning som krävs för att Sverige även framtida skall efterkomma säkerhetsrådets resolutioner i fråga om Rhodesia. Härvid uppkommer frågan vilka bestämmelser i den föreslagna lagen som Kungl. Maj:ts förordnande enligt 1 § FN-lagen bör avse.

Tills vidare synes man böra utgå från att säkerhetsrådets resolutioner kommer att gälla i oförändrad utsträckning.

Frågan om omfattningen av Kungl. Maj:ts förordnande kan således beträffande de resolutioner som antagits fram till tiden för Rhodesialagens ikraftträdande bedömas med utgångspunkt i bestämmelserna i den lagen, vilka inte går utöver innehållet i resolutionerna och följaktligen ligger inom ramen för de befogenheter som tillkommer Kungl. Maj:t enligt den nya lagen.

Bestämmelsen i 1 § Rhodesialagen om vad som i lagen avses med vara har

sin direkta motsvarighet i 2 § andra stycket i den föreslagna FN-lagen.

Förbuden enligt 2 § första stycket Rhodesialagen mot utförsel av varor från och införsel av varor till Rhodesia kan och bör meddelas med stöd av bestämmelserna i 4 § 4 resp. 1 i FN-lagen. Undantaget i Rhodesialagen för varor avsedda för bl. a. medicinskt ändamål bör få motsvarighet i de tillämpningsföreskrifter Kungl. Maj:t skall meddela. I dessa bör Kungl. Maj:t från förbud enligt 4 § 1 och 4 också undanta varor som är avsedda att enbart föras genom Rhodesia från avsändare i Zambia eller till mottagare där. Härigenom kan Zambia — som för sin försörjning i viss utsträckning är beroende av att varor transiteras genom Rhodesia — undgå att oförskyllt bli lidande av sanktionerna.

Enligt 2 § andra stycket Rhodesialagen är det — med undantag för varor avsedda för bl. a. medicinskt ändamål — förbjudet att tillhandahålla mottagare utanför Rhodesia vara, om denna är avsedd för verksamhet av ekonomisk art som idkas i eller drivs från Rhodesia. Motsvarande förbud bör meddelas med stöd av 4 § 3 i förslaget till FN-lag och denna bestämmelse bör alltså sättas i tillämpning. I sistnämnda bestämmelse sägs emellertid inte något om tillhandahållande utanför blockerad stat av vara, avsedd för verksamhet av ekonomisk art som idkas i den blockerade staten. Som jag har framhållit i specialmotiveringen (vid 4 §) torde emellertid sådana handlingar i erforderlig utsträckning kunna förbjudas med stöd av bestämmelserna i 5 § departementsförslaget om förbud mot åtgärd som är ägnad att främja varuinförsel till blockerad stat. Sistnämnda paragraf bör redan på denna grund sättas i tillämpning. Härigenom möjliggörs också meddelande av sådant förbud som enligt 3 § första stycket Rhodesialagen gäller i fråga om vidtagande av vissa åtgärder som främjar eller är ägnade att främja enligt 2 § sistnämnda lag förbjudet förfarande och som har motsvarighet i 5 § 1—3 och 5 i den nya lagen.

Vissa av de åtgärder som anges i 5 § förslaget till FN-lag har inte någon direkt motsvarighet i Rhodesialagen. Detta gäller lämnande av tekniskt bistånd till åtgärd som nämns i punkt 1 av 5 § förslaget resp. 3 § första stycket Rhodesialagen samt rättshandling som avser i punkt 1 eller 2 i berörda paragrafer nämnd åtgärd beträffande vara. Detta bör dock inte hindra att 5 § 1—3 och 5 sätts i tillämpning i sin helhet. I viss utsträckning motsvaras nämligen bestämmelserna av det allmänna medverkansansvar som gäller vid brott mot Rhodesialagen.

I 5 § 4 förslaget till FN-lag anges förbud mot åtgärd som är ägnad att främja enligt 3 eller 4 § förbjudet förfarande och som innebär överlåtelse eller förvärv av uppfinning eller upplåtelse eller förvärv av särskild rätt därtill. Något behov av uttryckliga föreskrifter av sådant slag har hittills inte visats föreligga i Rhodesiafallet. Detta sammanhänger emellertid åtminstone delvis med att de allmänna medverkansreglerna gäller inom Rhodesialagens tillämpningsområde. Eftersom dessa regler inte kommer att bli

tillämpliga inom den nya lagens område men å andra sidan Rhodesiare-solutionerna generellt förutsätter att FN-staterna skall förbjuda åtgärder som främjar in- eller utförsel av vara till eller från Rhodesia bör även 5 § 4 i den nya lagen sättas i tillämpning.

I 3 § andra stycket Rhodesialagen finns en föreskrift som saknar motsvarighet i den föreslagna FN-lagen. Vad där sägs innebär emellertid endast ett förtydligande av första stycket i samma paragraf och kommer i enlighet med vad jag tidigare har sagt i praktiken att gälla också enligt den nya lagen.

4 § Rhodesialagen avser varor som härrör från Rhodesia och som har utförts därifrån efter lagens ikraftträdande den 11 juni 1969. I fråga om sådana varor får enligt första stycket i paragrafen inte företas rättshandling som avser förvärv, överlåtelse, upplåtelse, transport eller annat ekonomiskt mellanhavande. Sådana varor får inte heller transporteras. Enligt 6 § i förslaget till FN-lag får Kungl. Maj:t, i fråga om vara som har utförts från blockerad stat efter det att sådant förbud mot varuutförsel som meddelats med stöd av 4 § 4 har trätt i kraft, förbjuda åtgärder som anges i 5 § 1—3 och lämnande eller förmedlande av uppdrag för sådan åtgärd. Med stöd av denna föreskrift kan alltså de rättshandlingar förbjudas som avses i 4 § Rhodesialagen. 6 § i den nya lagen bör därför sättas i tillämpning. Den begränsning som ligger i att 4 § första stycket Rhodesialagen — förutom varutransporter — gäller endast rättshandlingar som avser ekonomiskt mellanhavande får beaktas genom att motsvarande inskränkning görs i de särskilda tillämpningsföreskrifter som Kungl. Maj:t skall utfärda.

I 4 § andra stycket Rhodesialagen finns en godtrosregel av innehåll att, om någon har företagit sådan rättshandling som anges i paragrafens första stycke utan att ha insett eller bort inse att varan härrör från Rhodesia och har utförts därifrån, Kungl. Maj:t kan medge undantag från första stycket när det gäller vidare åtgärd med varan.

Som jag tidigare har nämnt anser jag inte att det i förslaget till FN-lag bör föras in någon regel om undantag från förbudet i 6 § vid godtrosfall. I enskilda fall då särskilda skäl talar för att undantag från förbudet görs kan Kungl. Maj:t utnyttja sin möjlighet att meddela dispens. Har förbudet redan överträtts, kan frågan i vissa fall lösas genom att man vid den särskilda åtalsprövningen beslutar att inte väcka åtal. I andra situationer kan straffansvar bortfalla på grund av att handlingen är att bedöma som ringa. Jag anser det under dessa förhållanden inte vara påkallat att det i tillämpningsföreskrifterna görs undantag från förbud som meddelats med stöd av 6 § förslaget till FN-lag för viss eller vissa åtgärder med varor som någon har tagit befattning med i god tro.

Enligt 5 § första stycket Rhodesialagen får inte utifrån verkställas betalning eller lämnas kredit till mottagare i Rhodesia. Enligt samma para-

graf får inte heller verkställas betalning eller lämnas kredit till någon utanför Rhodesia, om betalningen eller krediten är avsedd för mottagare i Rhodesia eller för verksamhet av ekonomisk art som idkas i eller drivs därifrån. 7 § första stycket i den föreslagna FN-lagen ger möjlighet för Kungl. Maj:t att meddela motsvarande förbud. Detta lagrum bör alltså sättas i tillämpning.

I 5 § andra stycket Rhodesialagen undantas från förbud enligt första stycket vissa betalningar och krediter, bl. a. sådana som avser endast pension eller medicinskt eller humanitärt ändamål. Dessa undantag kan och bör beaktas vid meddelande av särskilda tillämpningsföreskrifter till den nya lagen. Detsamma gäller betalningar och krediter som är nödvändiga för leverans av sådana varor som är undantagna från förbudet att införa varor till Rhodesia samt för sådan transitering av varor genom Rhodesia som enligt vad jag förut har sagt bör undantas från förbud enligt 4 § 1 och 4.

Enligt 7 § andra stycket förslaget till FN-lag får Kungl. Maj:t även meddela förbud att lämna eller förmedla uppdrag för åtgärd som har förbjudits enligt paragrafens första stycke. Någon motsvarighet till sådant förbud finns inte i Rhodesialagen. I fråga om denna är dock de allmänna medverkansreglerna i brottsbalken tillämpliga. Så avses inte bli fallet beträffande den föreslagna lagen. Under dessa förhållanden bör också 7 § andra stycket i den nya lagen sättas i tillämpning beträffande Rhodesia.

6 § första punkten Rhodesialagen föreskriver, att luftfart inte får utövas till eller från Rhodesia eller i samarbete med rhodesiskt lufttrafikföretag eller med ägare eller brukare av rhodesiskt luftfartyg. 8 § första stycket i förslaget till FN-lag ger möjlighet till bl. a. förbud av detta slag. Det förbud att lämna eller förmedla uppdrag att utöva luftfart som nu gäller enligt 6 § andra punkten Rhodesialagen har sin motsvarighet i 8 § tredje stycket i den föreslagna FN-lagen. 8 § första och tredje styckena i lagförslaget bör således sättas i tillämpning. Enligt 8 § andra stycket i förslaget till FN-lag får förbud enligt paragrafens första stycke riktas mot ägare och brukare av transportmedel samt mot befälhavare och besättningsman på transportmedel. Såvitt gäller Rhodesia synes förbud böra avse alla dessa kategorier. I tillämpningsföreskrifterna bör emellertid undantas sådan luftfart som uteslutande avser transport av varor, vilka är undantagna från förbudet mot införsel till Rhodesia eller förbudet mot tillhandahållande av vara åt mottagare utanför Rhodesia. Detsamma gäller i fråga om luftfart som avser transitering av gods genom rhodesiskt luftrum till eller från Zambia.

Enligt 7 § Rhodesialagen gäller förbud enligt 2—6 § även om avtal om förfarande eller åtgärd som där sägs har slutits före lagens ikraftträdande. 7 § Rhodesialagen har sin motsvarighet i 10 § den nya lagen. Några inskränkningar i paragrafens tillämplighet i fråga om sanktionerna mot Rhodesia torde inte böra göras.

I 12 § Rhodesialagen finns en regel om avvisning enligt utlänningslagen av utlännning som skäligen kan antas ha hemvist i Rhodesia och ha begått eller avse att begå handling som står i strid mot 2—6 §. Paragrafen har sin motsvarighet i 15 § förslaget till FN-lag. Sistnämnda paragraf bör alltså sättas i tillämpning.

Som jag tidigare har framhållit trädde Rhodesialagen i kraft innan säkerhetsrådet antog resolutionen av den 18 mars 1970. Vid bedömande i vilken utsträckning den föreslagna FN-lagen bör sättas i tillämpning beträffande Rhodesia måste hänsyn därför tas också till innehållet i denna resolution. Denna innehåller i paragraf 9 bindande beslut om att medlemsstaterna skall bryta alla diplomatiska, konsulära, kommersiella, militära och andra förbindelser med den olagliga regeringen i Rhodesia samt avbryta alla förekommande transportförbindelser till och från Rhodesia. Några diplomatiska, konsulära eller militära förbindelser mellan Sverige och Rhodesias olagliga regering finns inte. Resolutionens föreskrifter härom behöver därför inte föranleda någon åtgärd från svensk sida. Detsamma torde gälla i fråga om kommersiella och "andra" förbindelser mellan vårt land och Rhodesias olagliga regering. Resolutionens innebörd är i denna del visserligen något oklar. Eftersom de tillämpningsföreskrifter som Kungl. Maj:t enligt vad jag tidigare anfört torde komma att meddela blir mycket långtgående när det gäller avbrytande av förbindelserna med Rhodesia, får emellertid Sverige anses genom dessa föreskrifter uppfylla de nyss nämnda resolutionsbestämmelserna i erforderlig utsträckning. Inte heller i vad angår förpliktelsen att avbryta alla förekommande transportförbindelser till och från Rhodesia är resolutionen alldeles klar. De förbud mot olika slags transporter som Rhodesialagen innehåller och som torde återkomma i de blivande tillämpningsföreskrifter till den nya lagen som avser Rhodesia är emellertid enligt min mening av den omfattningen att Sverige därigenom får anses ha efterkommit resolutionen också i denna del.

I paragraf 3 av resolutionen den 18 mars 1970 rekommenderas medlemsstaterna att vidta lämpliga åtgärder på det nationella planet för att tillse att ingen handling som utförs av representanter för eller institutioner under den olagliga regeringen i Rhodesia ges något erkännande av berörda myndigheter i resp. medlemsstater. Enligt min mening bör det inte meddelas några generella föreskrifter om att sådana handlingar inte skall erkännas i Sverige. Frågan om sådant erkännande får i det enskilda fallet avgöras av vederbörande svenska myndigheter med beaktande av Sveriges förpliktelser enligt 1970 års resolution.

Paragraf 11 i samma resolution innehåller en uppmaning till medlemsstaterna att vidta alla de ytterligare åtgärder av icke-militär natur som den föreliggande situationen i Rhodesia påkallar. De förbud som jag förutsätter att Kungl. Maj:t kommer att utfärda med stöd av den föreslagna FN-lagen är av så omfattande natur att Sverige redan härigenom får anses till-

godose ändamålet med rekommendationen i denna del. Någon ytterligare lagstiftningsåtgärd är därför, åtminstone f. n., inte påkallad. Denna ståndpunkt överensstämmer med vad som vid Rhodesialagens tillkomst uttalades med anledning av den likalydande rekommendationen i resolutionen den 29 maj 1968 (prop. 1969: 78 s. 60).

Av vad jag sålunda har anfört om säkerhetsrådets resolution den 18 mars 1970 framgår, att denna inte ger anledning till andra lagstiftningsåtgärder än dem jag har berört i det föregående.

Enligt säkerhetsrådets resolutioner om sanktioner mot Rhodesia skall stat som är medlem av FN förbjuda import till och export från den staten av varor från resp. till Rhodesia. Något motsvarande import- och exportförbud finnes inte i Rhodesialagen. Anledningen härtill är att import från och export till Sverige av sådana varor som avses med resolutionerna har ansetts kunna regleras med stöd av Kungl. Maj:ts ekonomiska lagstiftningsmakt genom införsel- och utförselförfattningarna, nämligen kungörelsen (1947: 82) angående allmänt importförbud, kungörelsen (1949: 614) angående förbud mot utförsel från riket av krigsmateriel och kungörelsen (1950: 324) angående allmänt exportförbud.

Bestämmelsen i 3 § i den föreslagna FN-lagen ger Kungl. Maj:t möjlighet att meddela förbud att från Sverige utföra vara avsedd att införas till blockerad stat och att till Sverige införa vara som härrör från blockerad stat.

De föreskrifter av säkerhetsrådet som närmast är av intresse i detta sammanhang återfinns i paragraferna 3 (a) och (d) i resolutionen den 29 maj 1968. Enligt dessa bestämmelser förpliktas FN:s medlemsstater bl. a. att dels hindra import till eget territorium av alla varor som härrör från Rhodesia och som har utförts därifrån efter den 29 maj 1968, dels hindra försäljning eller leverans av alla slags varor — med vissa undantag — från eget territorium till fysisk eller juridisk person i Rhodesia.

Utförsel och införsel från resp. till Sverige av sanktionsvaror kan förbjudas med stöd av den föreslagna FN-lagen. Som jag har uttalat i den allmänna motiveringen bör man eftersträva att sanktionsbrott så långt möjligt underkastas en enhetlig reglering. Genom att den föreslagna lagen används kommer också riksdagen att få öva inflytande på genomförandet av sanktionerna. Jag anser därför att FN-lagen bör användas också i förevarande avseende. Följaktligen bör även 3 § i den nya lagen sättas i tillämpning. Kungl. Maj:t torde i de särskilda tillämpningsföreskrifterna böra föreskriva att importförbudet gäller endast varor som har utförts från Rhodesia efter det att Rhodesialagen trädde i kraft.

I fråga om möjligheterna för svensk domstol att döma till ansvar för överträdelse av sanktionsförbud vill jag erinra om att 8 § andra stycket Rhodesialagen från svensk domstols behörighet i detta hänseende undantar gärning som begås av utlänning utom riket annorstädes än på svenskt fartyg eller luftfartyg. Något motsvarande undantag finns inte i förslaget till FN-

lag, vilket innebär att i fråga om straffbestämmelsernas tillämplighet de allmänna reglerna i 2 kap. brottsbalken om svensk domstols behörighet blir tillämpliga. I tillämpningsföreskrifterna beträffande Rhodesia bör emellertid Kungl. Maj:t utforma samtliga förbud så att dessa, såvitt avser handlingar som utom riket begås av utlänning, gäller endast gärningar begångna på svenskt fartyg eller luftfartyg. Därigenom nås i detta avseende överensstämmelse med säkerhetsrådets resolutioner.

Jag har i specialmotiveringen till den föreslagna FN-lagen förutskickat, att jag i förevarande avsnitt skall närmare behandla de övergångsbestämmelser som behövs i anslutning till att den föreslagna FN-lagen och tillämpningsföreskrifter till denna ersätter Rhodesialagen. Som kommittén utan invändning från remissinstanserna har uttalat fordras övergångsbestämmelser dels beträffande förbud mot att ta befattning med varor utförda från Rhodesia, dels i fråga om avvisning av utlänning.

Förbud enligt 6 § i den föreslagna FN-lagen avser varor som har utförts från blockerad stat efter det att utförselförbudet som meddelats med stöd av 4 § 4 samma lag har trätt i kraft. Motsvarande förbud i 4 § Rhodesialagen avser varor som härrör från Rhodesia och har utförts därifrån efter Rhodesialagens ikraftträdande den 11 juni 1969. Om Rhodesialagen upphävs utan att några övergångsbestämmelser i denna del meddelas, kommer varor som olovligen har utförts från Rhodesia under Rhodesialagens giltighetstid att därefter inte vara föremål för förbud enligt någon av de berörda paragraferna. I övergångsbestämmelse till den nya lagen bör därför föreskrivas, att Kungl. Maj:t äger meddela förbud mot åtgärd som avses i 6 § nya lagen även med avseende på vara som vid lagens ikraftträdande omfattas av utförselförbud enligt 2 § Rhodesialagen.

I saklig överensstämmelse med vad kommittén har föreslagit bör i övergångsbestämmelse till den nya lagen också föreskrivas, att förordnande enligt 15 § den nya lagen får avse utlänning som skäligen kan antagas ha hemvist i Rhodesia och före nya lagens ikraftträdande ha begått handling som stod i strid mot 2—6 § Rhodesialagen.

Om förslaget till FN-lag antas av riksdagen, bör sålunda förordnas att 3 §, 4 § 1, 3 och 4 samt 5—8 och 15 §§ den nya lagen skall äga tillämpning i den mån det påkallas med anledning av de resolutioner som FN:s säkerhetsråd hittills har antagit i fråga om Rhodesia.

10. Hemställan

Jag hemställer, att lagrådets yttrande över förslaget till lag om vissa internationella sanktioner inhämtas genom utdrag av protokollet.

Vad föredraganden sålunda med instämmande av statsrådets övriga ledamöter hemställt bifaller Hans Maj:t Konungen.

Ur protokollet:

Britta Gyllensten

Bilaga 1

(Kommitténs förslag)

Förslag
till
Lag
om vissa internationella sanktioner (FN-lag)

1 §.

I den mån det påkallas i anledning av beslut eller rekommendation om sanktioner som antagits av Förenta Nationernas säkerhetsråd i överensstämmelse med Förenta Nationernas stadga får Konungen förordna att befogenhet som avses i 3—9 och 14 §§ denna lag skall tillkomma Konungen.

Förordnande förfaller om det ej inom en månad eller, om riksdagssession 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 skett gillas av riksdagen.

Då säkerhetsrådets beslut eller rekommendation helt eller delvis återkallats eller annars förfallit, skall Konungen så snart det kan ske i motsvarande mån upphäva meddelat förordnande eller med stöd därav utfärdad föreskrift.

2 §.

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

Med vara förstås i denna lag materiellt ting av lös egendoms natur. Som vara anses även elektrisk kraft. Vad som föreskrives om vara gäller dock ej egendom som är avsedd endast för innehavarens personliga bruk.

3 §.

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

4 §.

Konungen får föreskriva 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 nämnda stat, och
4. från blockerad stat utföra vara.

5 §.

Konungen får föreskriva förbud att vidtaga åtgärd som främjar eller är ägnad att främja enligt 3 eller 4 § förbjudet förfarande och som innebär

1. tillverkning, bearbetning, sammansättning, installering, underhåll eller reparation av vara,

2. lastning, lossning, transport eller mottagande till förvaring av vara eller tillhandahållande av transportmedel eller av utrustning eller förnödenheter för transport,

3. överlåtelse eller förvärv av vara, upplåtelse eller förvärv av särskild rätt därtill eller meddelande av försäkring därå, eller

4. lämnande eller förmedlande av uppdrag för åtgärd som anges i 1—3.

6 §.

I fråga om vara som utförts från blockerad stat i strid mot föreskrift som meddelats med stöd av 4 § 4 får Konungen förbjuda åtgärd som anges i 5 § 1—4.

Förbud som meddelas enligt första stycket får ej avse vara som någon förvärvat utan att han insett eller bort inse att varan på angivet sätt utförts från blockerad stat.

7 §.

Konungen får föreskriva förbud att utifrån verkställa betalning eller lämna kredit till mottagare i blockerad stat samt att verkställa betalning eller lämna kredit till någon utanför blockerad stat, om betalningen eller krediten är avsedd för mottagare i nämnda stat eller för verksamhet av ekonomisk art som idkas i eller drives därifrån.

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

8 §.

Konungen får föreskriva förbud att utöva trafik till lands samt sjö- och luftfart till eller från blockerad stat eller i samarbete med trafikföretag, som drives i eller från nämnda stat, eller med ägare eller brukare av transportmedel som är registrerat där.

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

9 §.

Konungen får föreskriva att förbud enligt 3—8 § skall gälla även om avtal om förförande eller åtgärd som där sägs slutits innan sådant förbud trätt i kraft.

10 §.

Den som bryter mot förbud enligt 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 medverkan till brott enligt denna lag dömes ej till ansvar.

11 §.

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

12 §.

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 annars särskilda skäl föreligger. Det-

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

I stället för egendomen kan dess värde förklaras förverkat.

13 §.

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

14 §.

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 den 30 april 1954 (nr 193).

Denna lag träder i kraft dagen efter den, då lagen enligt därå meddelad uppgift utkommit från trycket i Svensk författningssamling.

Genom lagen upphäves 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.

Avlöses utförsselförbud enligt 2 § lagen (1969: 232) om vissa sanktioner mot Rhodesia av motsvarande förbud med stöd av denna lag får Konungen tillämpa 6 § första stycket även i fråga om vara som utförts från Rhodesia i strid mot det tidigare förbudet. Likaså får Konungen vid tillämpning av 14 § föreskriva att handling som begåtts i strid mot sådant förbud enligt förenämnda lag som avlöses av motsvarande förbud med stöd av den nya lagen skall anses lika med handling i strid mot det nya förbudet.

Säkerhetsrådets resolution den 18 mars 1970*The Security Council,*

Reaffirming its resolutions 216 (1965) of 12 November 1965, 217 (1965) of 20 November 1965, 221 (1966) of 9 April 1966, 232 (1966) of 16 December 1966 and 253 (1968) of 29 May 1968,

Reaffirming that, to the extent not superseded in this resolution, the measures provided for in resolutions 217 (1965) of 20 November 1965, 232 (1966) of 16 December 1966 and 253 (1968) of 29 May 1968, as well as those initiated by Member States in implementation of those resolutions, shall continue in effect,

Taking into account the reports of the Committee established in pursuance of Security Council resolution 253 (1968) (S/8954 and S/9252),

Noting with grave concern:

(a) That the measures so far taken have failed to bring the rebellion in Southern Rhodesia to an end,

(b) That some States, contrary to resolutions 232 (1966) and 253 (1968) of the Security Council and to their obligations under Article 25 of the Charter, have failed to prevent trade with the illegal régime of Southern Rhodesia,

(c) That the Governments of the Republic of South Africa and Portugal have continued to give assistance to the illegal régime of Southern Rhodesia, thus diminishing the effects of the measures decided upon by the Security Council,

(d) That the situation in Southern Rhodesia continues to deteriorate as a result of the introduction by the illegal régime of new measures, including the purported assumption of republican status, aimed at repressing the African people in violation of General Assembly resolution 1514 (XV),

Recognizing the legitimacy of the struggle of the people of Southern Rhodesia to secure the enjoyment of their rights as set forth in the Charter of the United Nations and in conformity with the objectives of General Assembly resolution 1514 (XV),

Reaffirming that the present situation in Southern Rhodesia constitutes a threat to international peace and security,

Acting under Chapter VII of the United Nations Charter,

1. *Condemns* the illegal proclamation of republican status of the Territory by the illegal régime in Southern Rhodesia;

2. *Decides* that Member States shall refrain from recognizing this illegal régime or from rendering any assistance to it;

3. *Calls upon* Member States to take appropriate measures, at the national level, to ensure that any act performed by officials and institutions of the illegal régime in Southern Rhodesia shall not be accorded any recognition, official or otherwise, including judicial notice, by the competent organs of their State;

4. *Reaffirms* the primary responsibility of the Government of the United

Kingdom for enabling the people of Zimbabwe to exercise their right to self-determination and independence, in accordance with the Charter of the United Nations and in conformity with General Assembly resolution 1514 (XV), and urges that Government to discharge fully its responsibility;

5. *Condemns* all measures of political repression, including arrests, detentions, trials and executions, which violate fundamental freedoms and rights of the people of Southern Rhodesia;

6. *Condemns* the policies of the Governments of South Africa and Portugal, which continue to have political, economic, military, and other relations with the illegal régime in Southern Rhodesia in violation of the relevant United Nations resolutions;

7. *Demands* the immediate withdrawal of South African police and armed personnel from the Territory of Southern Rhodesia;

8. *Calls upon* Member States to take more stringent measures in order to prevent any circumvention by their nationals, organizations, companies and other institutions of their nationality, of the decisions taken by Security Council in resolutions 232 (1966) and 253 (1968), all provisions of which shall fully remain in force;

9. *Decides*, in accordance with Article 41 of the Charter and in furthering the objective of ending the rebellion, that Member States shall:

(a) Immediately sever all diplomatic, consular, trade, military and other relations that they may have with the illegal régime in Southern Rhodesia, and terminate any representation that they may maintain in the Territory;

(b) Immediately interrupt any existing means of transportation to and from Southern Rhodesia;

10. *Requests* the Government of the United Kingdom as the administering Power, to rescind or withdraw any existing agreements on the basis of which foreign consular, trade and other representation may at present be maintained in or with Southern Rhodesia;

11. *Requests* Member States to take all possible further action under Article 41 of the Charter to deal with the situation in Southern Rhodesia, not excluding any of the measures provided in that Article;

12. *Calls upon* Member States to take appropriate action to suspend any membership or associate membership that the illegal régime of Southern Rhodesia has in specialized agencies of the United Nations;

13. *Urges* Member States of any international or regional organizations to suspend the membership of the illegal régime of Southern Rhodesia from their respective organizations and to refuse any request for membership from that régime;

14. *Urges* Member States to increase moral and material assistance to the people of Southern Rhodesia in their legitimate struggle to achieve freedom and independence;

15. *Requests* specialized agencies and other international organizations concerned, in consultation with the Organization of African Unity, to give aid and assistance to refugees from Southern Rhodesia and those who are suffering from oppression by the illegal régime of Southern Rhodesia;

16. *Requests* Member States, the United Nations, the specialized agencies and other international organizations in the United Nations system to make an urgent effort to increase their assistance to Zambia as a matter of priority with a view to helping her solve such special economic problems as she may be confronted with arising from the carrying out of the decisions of the Security Council in this question;

17. *Calls upon* Member States, and in particular those with primary responsibility under the Charter for the maintenance of international peace and security, to assist effectively in the implementation of the measures called for by the present resolution;

18. *Urges*, having regard to the principle stated in Article 2 of the United Nations Charter, States not Members of the United Nations to act in accordance with the provisions of the present resolution;

19. *Calls upon* Member States to report to the Secretary-General by 1 June 1970 on the measures taken to implement the present resolution;

20. *Requests* the Secretary-General to report to the Security Council on the progress of the implementation of this resolution, the first report not to be made later than 1 July 1970;

21. *Decides* that the Committee of the Security Council established by resolution 253 (1968), in accordance with rule 28 of the provisional rules of procedure of the Security Council, shall be entrusted with the responsibility of:

(a) Examining such reports on the implementation of the present resolution as will be submitted by the Secretary-General;

(b) To seek from Member States such further information regarding the effective implementation of the provisions laid down in the present resolution as it may consider necessary for the proper discharge of its duty to report to the Security Council;

(c) To study ways and means by which Member States could carry out more effectively the decisions of the Security Council regarding sanctions against the illegal régime of Southern Rhodesia and to make recommendations to the Security Council;

22. *Requests* the United Kingdom, as the administering Power, to continue to give maximum assistance to the Committee and to provide the Committee with any information which it may receive in order that the measures envisaged in this resolution as well as resolutions 232 (1966), and 253 (1968) may be rendered fully effective;

23. *Calls upon* Member States as well as the specialized agencies to supply such information as may be sought by the Committee in pursuance of this resolution;

24. *Decides* to maintain this item on its agenda for further action as appropriate in the light of developments.

Översättning av resolutionen

Säkerhetsrådet,

Som bekräftar sina resolutioner 216 (1965) den 12 november 1965, 217 (1965) den 20 november 1965, 221 (1966) den 9 april 1966, 232 (1966) den 16 december 1966 och 253 (1968) den 29 maj 1968,

Som bekräftar att, i den mån de inte upphävs genom denna resolution, de i resolutionerna 217 (1965) den 20 november 1965, 232 (1966) den 16 december 1966 och 253 (1968) den 29 maj 1968 föreskrivna åtgärderna, liksom de åtgärder som initierats av medlemsstaterna i tillämpningen av dessa resolutioner, fortfarande skall vara gällande,

Som beaktar rapporterna från den kommitté som bildades i enlighet med säkerhetsrådets resolution 253 (1968) (S/8954 och S/9252),

Som är allvarligt bekymrat över

(a) att hittills vidtagna åtgärder inte lyckats bringa upproret i Sydrhodesia till ett slut,

(b) att vissa stater i strid med säkerhetsrådets resolutioner 232 (1966) och 253 (1968) och med sina skyldigheter i enlighet med stadgans artikel 25, har underlåtit att förhindra handel med den olagliga regimen i Sydrhodesia,

(c) att regeringarna i Sydafrika och Portugal har fortsatt att ge bistånd till den olagliga regimen i Sydrhodesia och sålunda minskat effekterna av de åtgärder som beslutats av säkerhetsrådet,

(d) att situationen i Sydrhodesia fortsätter att förvärras till följd av nya åtgärder som den olagliga regimen vidtagit, däri inbegripet det föregivna utropandet till republik, vilka syftar till att förtrycka det afrikanska folket i strid med generalförsamlingens resolution 1514 (XV),

Som erkänner rättmätigheten i det sydrhodesiska folkets kamp för att trygga åtnjutandet av sina rättigheter enligt FN:s stadga och syftet med generalförsamlingens resolution 1514 (XV),

Som bekräftar att den rådande situationen i Sydrhodesia utgör ett hot mot internationell fred och säkerhet,

Som handlar med stöd av kapitel VII i FN:s stadga,

1. *Fördömer* den olagliga sydrhodesiska regimen olagliga utropande till republik;

2. *Beslutar* att medlemsstaterna skall avhålla sig från att erkänna denna olagliga regim och från att lämna den något bistånd;

3. *Uppmanar* medlemsstaterna att vidta lämpliga åtgärder på det nationella planet för att tillse att ingen handling som utförs av representanter för eller institutioner under den olagliga regimen i Sydrhodesia skall ges något erkännande eller beaktas, vare sig officiellt eller på annat sätt, av berörda myndigheter i deras stater;

4. *Bekräftar* Förenade Konungarikets regerings primära ansvar att möjliggöra för Zimbabwe folk att utöva sin rätt till självbestämmande och oberoende i enlighet med FN:s stadga och med generalförsamlingens resolution 1514 (XV), och uppmanar denna regering att till fullo utöva sitt ansvar;

5. *Fördömer* alla åtgärder innebärande politiskt förtryck, däri inbegripet frihetsberövanden, rättegångar och avrättningar, vilka kränker grundläggande fri- och rättigheter för Sydrhodesias folk;

6. *Fördömer* den politik som förs av regeringarna i Sydafrika och Portugal, vilka fortsätter att upprätthålla politiska, ekonomiska, militära och andra förbindelser med den olagliga regimen i Sydrhodesia i strid med FN:s olika resolutioner i denna fråga;

7. *Kräver* omedelbart tillbakadragande av sydafrikansk polis och beväpnad personal från Sydrhodesias territorium;

8. *Uppmanar* medlemsstaterna att vidta striktare åtgärder för att förhindra att medlemsstaternas medborgare, organisationer, företag eller andra institutioner med deras nationalitet kringgår de beslut som fattats av säkerhetsrådet i resolutionerna 232 (1966) och 253 (1968) och som skall förbli i kraft;

9. *Beslutar*, i enlighet med stadgans artikel 41 och för att främja syftet att bringa upproret till ett slut, att medlemsstaterna skall:

a) omedelbart avbryta alla diplomatiska, konsulära, kommersiella, militära och andra förbindelser, som de eventuellt har med den olagliga regimen

i Sydrhodesia, och att avskaffa all representation som de eventuellt har i området;

(b) omedelbart avbryta alla existerande transportförbindelser till och från Sydrhodesia;

10. *Begär* att Förenade Konungarikets regering såsom förvaltande stat upphäver eller återtar varje existerande överenskommelse på vars grund utländsk konsulär, handels- och annan representation för närvarande kan upprätthållas i eller med Sydrhodesia;

11. *Anmodar* medlemsstaterna att vidta alla ytterligare tänkbara åtgärder enligt artikel 41 i stadgan för att ta itu med situationen i Sydrhodesia, utan att utesluta någon av de åtgärder som anges i artikeln;

12. *Uppmanar* medlemsstaterna att vidta lämpliga åtgärder för att suspendera den olagliga regimen i Sydrhodesia från varje medlemskap eller associerat medlemskap som den har i FN:s fackorgan;

13. *Uppmanar* medlemsstaterna i varje internationell eller regional organisation att suspendera den olagliga regimen i Sydrhodesia från medlemskap i deras respektive organisationer och att vägra varje begäran om medlemskap från regimen i fråga;

14. *Uppmanar* medlemsstaterna att lämna ökat moraliskt och materiellt bistånd till det sydrhodesiska folket i dess rättmätiga kamp för att uppnå frihet och oberoende;

15. *Anmodar* fackorganen och andra berörda internationella organisationer att, i samråd med Organisationen för afrikansk enhet, lämna hjälp och bistånd till flyktingar från Sydrhodesia och dem som drabbas av den olagliga sydrhodesiska regimen förtryck;

16. *Anmodar* medlemsstaterna, FN, fackorganen och andra internationella organisationer inom FN-familjen att med förtur göra en kraftanstängning för att öka sitt bistånd till Zambia i syfte att hjälpa landet att lösa de särskilda ekonomiska problem som kan möta det som en följd av genomförandet av säkerhetsrådets beslut i denna fråga;

17. *Uppmanar* medlemsstaterna, och i synnerhet dem som har det grundläggande ansvaret enligt stadgan för upprätthållandet av internationell fred och säkerhet, att effektivt bidra till genomförandet av de åtgärder som denna resolution föreskriver;

18. *Manar enträget*, under beaktande av de i artikel 2 i FN:s stadga fastslagna principerna, stater som icke är medlemmar i FN att handla i överensstämmelse med vad som föreskrivs i denna resolution;

19. *Uppmanar* medlemsstaterna att senast den 1 juni 1970 avge rapport till generalsekreteraren om de åtgärder som vidtagits för att genomföra denna resolution;

20. *Anmodar* generalsekreteraren att rapportera till säkerhetsrådet om hur genomförandet av denna resolution framskrider, varvid den första rapporten skall lämnas senast den 1 juli 1970;

21. *Beslutar* att den säkerhetsrådskommitté, som tillsattes genom resolution 253 (1968) i enlighet med regel 28 i säkerhetsrådets provisoriska procedurregler, skall ansvara för uppgifterna att:

(a) granska de rapporter om genomförandet av denna resolution som framläggs av generalsekreteraren;

(b) hos medlemsstaterna begära de ytterligare uppgifter om det effektiva genomförandet av denna resolutions bestämmelser som kommittén anser nödvändiga för att på ett tillfredsställande sätt kunna fullgöra sin uppgift att rapportera till säkerhetsrådet;

(c) studera på vilka sätt medlemsstaterna mer effektivt skulle kunna genomföra säkerhetsrådets beslut om sanktioner mot den illegala regimen i Sydrhodesia och avge rekommendationer till säkerhetsrådet;

22. *Begär* att Förenade Konungariket i egenskap av förvaltande stat fortsätter att ge största möjliga stöd åt kommittén och förse den med alla upplysningar som landet må erhålla för att de åtgärder som förutses i denna resolution liksom i resolutionerna 232 (1966) och 253 (1968) skall kunna bli fullt effektiva;

23. *Uppmanar* medlemsstaterna och fackorganen att förse kommittén med de upplysningar som kommittén kan komma att begära för verkställandet av denna resolution;

24. *Beslutar* att behålla detta ärende på dagordningen för de vidare åtgärder som kan anses lämpliga i ljuset av den framtida utvecklingen.

Lagen (1969:232) om vissa sanktioner mot Rhodesia**1 §.**

Med vara förstås i denna lag materiellt ting av lös egendoms natur. Som vara anses även elektrisk kraft. Vad som föreskrives om vara gäller dock ej egendom som är avsedd endast för innehavarens personliga bruk.

2 §.

Vara får ej utföras från Rhodesia eller införas dit. Från förbudet mot införsel undantages vara som är avsedd endast för medicinskt bruk, utrustning och materiel för undervisning i skola eller annan undervisningsanstalt, publikation, nyhetsmaterial och, när det är påkallat av särskilda humanitära skäl, livsmedel.

Det är vidare, med samma undantag som enligt första stycket gäller i fråga om införsel, förbjudet att tillhandahålla mottagare utanför Rhodesia vara, om denna är avsedd för verksamhet av ekonomisk art som idkas i eller drives från Rhodesia.

3 §.

Åtgärd får ej vidtagas som främjar eller är ägnad att främja enligt 2 § förbjudet förfarande och som innebär

1) tillverkning, bearbetning, sammansättning, installering, underhåll eller reparation av vara,

2) lastning, lossning, transport eller mottagande till förvaring av vara eller tillhandahållande av transportmedel eller av utrustning eller förnödenheter för transport,

3) överlåtelse eller förvärv av vara, upplåtelse eller förvärv av särskild rätt därtill eller meddelande av försäkring därå, eller

4) lämnande eller förmedlande av uppdrag för åtgärd som anges i 1—3.

Vad som sägs i första stycket gäller även om varan är avsedd endast som hjälpmedel för framställning av annan vara och ej kommer att användas i strid mot 2 §.

4 §.

I fråga om vara som härrör från Rhodesia och utförts därifrån efter denna lags ikraftträdande får ej företags rättshandling som avser förvärv, överlåtelse, upplåtelse, transport eller annat ekonomiskt mellanhavande. Ej heller får sådan vara transporteras.

Har någon företagit rättshandling som nu nämnts utan att han insett eller bort inse att varan härrör från Rhodesia och utförts därifrån, kan Konungen medge undantag från första stycket när det gäller vidare åtgärd med varan.

5 §.

Till mottagare i Rhodesia får ej utifrån verkställas betalning eller lämnas kredit. Ej heller får betalning verkställas eller kredit lämnas till någon utanför Rhodesia, om den är avsedd för mottagare i Rhodesia eller för verksamhet av ekonomisk art som idkas i eller drives från Rhodesia.

Från förbud enligt första stycket undantages betalning och kredit, som avser endast pension, medicinskt eller humanitärt ändamål, undervisningsändamål eller anskaffande av nyhetsmaterial.

6 §.

Luftfart får ej utövas till eller från Rhodesia eller i samarbete med rhodesiskt lufttrafikföretag eller med ägare eller brukare av rhodesiskt luftfartyg. Ej heller får uppdrag att utöva sådan luftfart lämnas eller förmedlas.

7 §.

Förbud enligt 2—6 § gäller även om avtal om förfarande eller åtgärd som där sägs slutits före denna lags ikraftträdande.

8 §.

Den som bryter mot 2—6 § 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.

Utlänning som utom riket begått gärning enligt första stycket skall, oavsett vad som föreskrives i 2 kap. 2 och 3 §§ brottsbalken, dömas för gärningen endast om den begåtts på svenskt fartyg eller luftfartyg.

9 §.

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

10 §.

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

I stället för egendomen kan dess värde förklaras förverkat.

11 §.

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

12 §.

Utlänning som skäligen kan antagas ha hemvist i Rhodesia och ha begått eller avse att begå sådan handling som står i strid mot 2—6 § kan oberoende av var handlingen antages ha ägt rum eller komma att äga rum avvisas i den ordning som föreskrives i utlänningslagen den 30 april 1954 (nr 193).

Denna lag träder i kraft dagen efter den, då lagen enligt därå meddelad uppgift utkommit från trycket i Svensk författningssamling och gäller så länge Konungen ej annat förordnat, dock längst till utgången av år 1970.

Bilaga 4
(Remitterade förslaget)

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 riksdagssession 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 § förbjudet 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 medverkan till brott enligt denna lag 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 § Atal 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 utförsselförbud 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.

*Utdrag av protokoll, hållet i lagrådet den 11 mars 1971.***Närvarande:**

justitierådet	BRUNNBERG,
regeringsrådet	HJERN,
justitierådet	BERGSTEN,
justitierådet	GYLLENSVÄRD.

Enligt lagrådet den 9 mars 1971 tillhandakommet utdrag av protokoll över justitieärenden, hållet inför Hans Maj:t Konungen i statsrådet den 5 februari 1971, hade Kungl. Maj:t förordnat, att lagrådets yttrande skulle inhämtas över upprättat förslag till *lag om vissa internationella sanktioner*.

Förslaget, som finns bilagt detta protokoll, hade inför lagrådet föredragits av hovrättsassessorn Hans Olsson.

Lagrådet yttrade:

Den föreslagna lagen bygger väsentligen på den av lagrådet tidigare granskade Rhodesialagen. Lagrådet lämnar det nu remitterade förslaget utan annan erinran än såvitt angår 11 §. Enligt andra stycket i denna paragraf skall ej dömas till ansvar för medverkan till brott enligt lagen. Härmed avses uppenbarligen att endast gärningsmannen, ej anstiftare eller medhjälpare, skall dömas. Då enligt terminologin i 23 kap. 4 § brottsbalken även gärningsmannen tillhör kretsen av medverkande, synes lagtexten böra förtydligas på så sätt, att orden "medverkan till brott enligt denna lag" utbytes mot "anstiftan av eller medhjälp till gärning som avses i första stycket".

Ur protokollet:

Ingrid Hellström

*Utdrag av protokollet över justitieärenden, hållet inför Hans
Maj:t Konungen i statsrådet på Stockholms slott den
12 mars 1971.*

Närvarande:

Statsministern PALME, ministern för utrikes ärendena NILSSON, statsråden STRÅNG, ANDERSSON, HOLMQVIST, ASPLING, SVEN-ERIC NILSSON, LUNDKVIST, GEIJER, ODHNOFF, WICKMAN, MOBERG, BENGTTSSON, NORLING, LÖFBERG, LIDBOM, CARLSSON.

Statsrådet Lidbom anmäler efter gemensam beredning med statsrådets övriga ledamöter lagrådets utlåtande över förslag till lag om vissa internationella sanktioner.

Föredraganden upplyser, att lagrådet har lämnat lagförslaget utan erinran utom såvitt avser bestämmelsen i 11 § andra stycket att ansvar inte skall ådömas för medverkan till brott enligt den föreslagna lagen, samt anför.

Som lagrådet påpekar är givetvis avsikten med den använda formuleringen att gärningsmannen men inte anstiftare eller medhjälpare skall kunna dömas till ansvar för brott mot den föreslagna lagen. Samma formulering har använts i annan lagstiftning och någon tvekan om innebörden av en bestämmelse med sådan formulering torde inte föreligga. Jag vill emellertid inte motsätta mig att lagtexten förtydligas på det sätt som lagrådet har föreslagit.

I samband med den föreslagna lagens ikraftträdande skall lagen (1969: 232) om vissa sanktioner mot Rhodesia upphöra att gälla. Eftersom dessa sanktioner alltså är i kraft och den nya lagen skall träda i stället för Rhodesialagen, bör, som jag framhöll vid remissen av lagförslaget, Kungl. Maj:t redan i detta sammanhang underställa riksdagen fråga om förordnande enligt den nya lagen i vad avser Rhodesia.

Föredraganden hemställer att Kungl. Maj:t föreslår riksdagen att
dels antaga förslaget till *lag om vissa internationella sanktioner* med nu angiven ändring,

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 Förenta Nationernas 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.

Med bifall till vad föredraganden sålunda med instämmande av statsrådets övriga ledamöter hemställt förordnar Hans Maj:t Konungen att till riksdagen skall avlåtas proposition av den lydelse bilaga till detta protokoll utvisar.

Ur protokollet:

Britta Gyllensten

Innehåll

	Sid.
Propositionen	1
Propositionens huvudsakliga innehåll	1
Förslag till lag om vissa internationella sanktioner	2
Utdrag av statsrådsprotokollet den 5 februari 1971	5
1 Inledning	5
2 Allmän bakgrund	7
3 Säkerhetsrådets resolutioner	8
4 Svensk rätt	9
5 Utländsk rätt	11
6 FN-lagkommittén	12
6.1 Lagstiftningens form och räckvidd	12
6.2 Fullmaktslagens innehåll	15
6.3 Ansvarsbestämmelser m. m.	24
6.4 Vissa civilrättsliga frågor	28
6.5 Ersättningsfrågan	29
6.6 Formerna för riksdagens medverkan	33
7 Remissyttrandena	37
8 Föredraganden	43
8.1 Allmänna överväganden	43
8.1.1 Inledning	43
8.1.2 Behov av lagstiftning	46
8.1.3 Lagstiftningens form och räckvidd	46
8.1.4 Fullmaktslagens innehåll	49
8.1.5 Ansvarsbestämmelser m. m.	57
8.1.6 Vissa civilrättsliga frågor m. m.	58
8.1.7 Ersättningsfrågan	62
8.1.8 Formerna för riksdagens medverkan	64
8.1.9 Lagförslag	68
8.2 Specialmotivering	68
9 Tillämpning av fullmaktslagen	95
10 Hemställan	102
Bilaga 1 Kommitténs förslag till lag om vissa internationella sanktioner (FN-lag)	103
Bilaga 2 Säkerhetsrådets resolution den 18 mars 1970	106
Bilaga 3 Lagen (1969: 232) om vissa sanktioner mot Rhodesia	112
Bilaga 4 Remitterade förslaget till lag om vissa internationella sanktioner..	114
Utdrag av lagrådets protokoll den 11 mars 1971	117
Utdrag av statsrådsprotokollet den 12 mars 1971	118