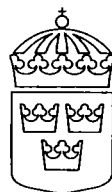


Regeringens proposition

1991/92:176

om lag med bemyndigande att tillämpa lagen (1971:176) om vissa internationella sanktioner i fråga om "Förbundsrepubliken Jugoslavien" (Serbien-Montenegro)



Prop.
1991/92:176

Regeringen föreslår riksdagen att anta de förslag som har tagits upp i bifogade utdrag ur regeringsprotokollet den 27 maj 1992.

På regeringens vägnar

Bengt Westerberg

Ulf Dinkelspiel

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen hemställs att riksdagen antar en lag med bemyndigande att tillämpa lagen (1971:176) om vissa internationella sanktioner i fråga om "Förbundsrepubliken Jugoslavien" (Serbien-Montenegro), i fortsättningen benämnd *Förbundsrepubliken Jugoslavien*.

Bemyndigandet ger regeringen möjlighet att, för att främja en europeisk säkerhets- och samarbetsordning, skyndsamt vidta sanktionsåtgärder mot Förbundsrepubliken Jugoslavien utan att något beslut föreligger i FN:s säkerhetsråd. Regeringen får genom bemyndigandet möjlighet att förbjuda in- och utförsel av varor samt bl.a. lastning, lossning och transport av varor. Vidare får regeringen förbjuda betalningar och kredit till mottagare i Förbundsrepubliken Jugoslavien liksom bl.a. flygtrafik till och från landet.

Ett förordnande om tillämpning av lagen kommer att underställas riksdagen för godkännande på sätt som stadgas i 1 § lagen (1971:176) om vissa internationella sanktioner.

Lagen avses träda i kraft den 19 juni 1992.

Förslag till

Lag med bemyndigande att tillämpa lagen (1971:176) om vissa internationella sanktioner i fråga om

”Förbundsrepubliken Jugoslavien” (Serbien-Montenegro)

Härigenom föreskrivs följande.

Utöver vad som sägs i 1 § lagen (1971:176) om vissa internationella sanktioner, får regeringen för att främja en europeisk säkerhets- och samarbetsordning förordna att 3, 5, 7 och 8 §§ lagen skall tillämpas i fråga om ”Förbundsrepubliken Jugoslavien” (Serbien-Montenegro). Regeringen får också meddela förordnande enligt 11 § tredje stycket lagen.

Om förhållandena ändras så att syftet med ett förordnande inte längre kvarstår, skall regeringen så snart det kan ske i motsvarande mån upphäva eller ändra ett meddelat förordnande eller med stöd därav meddelade föreskrifter.

Denna lag träder i kraft den 19 juni 1992.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 27 maj 1992

Närvarande: statsrådet B. Westerberg, ordförande, och statsråden Friggebo, Johansson, Laurén, Hörnlund, Olsson, Svensson, af Ugglas, Dinkelspiel, Hellsvik, Björck, Davidsson, Lundgren, P. Westerberg, Ask

Föredragande: statsrådet Dinkelspiel

Proposition om lag med bemyndigande att tillämpa lagen (1971:176) om vissa internationella sanktioner i fråga om "Förbundsrepubliken Jugoslavien" (Serbien-Montenegro)

1 Inledning

Lagen (1971:176) om vissa internationella sanktioner (i fortsättningen benämnd sanktionslagen), som trädde i kraft den 1 juli 1971, tillkom för att ge regeringen möjlighet att snabbt vidta åtgärder i den mån sådana påkallas med anledning av beslut eller rekommendationer som har meddelats av FN:s säkerhetsråd. Lagen är en s.k. fullmaktslag som formellt är i kraft men som kan tillämpas endast för att fullgöra säkerhetsrådets beslut eller rekommendationer. Det ankommer på regeringen att föreskriva att lagen skall tillämpas. Har den satts i tillämpning ger den regeringen bemyndigande att införa olika sanktioner.

Enligt sanktionslagen kan regeringen förordna om följande åtgärder: förbud mot utförsel till eller införsel från en blockerad stat (3 och 4 §§), förbud mot åtgärder som exempelvis tillverkning, lastning, lossning och transport av olika varor, om åtgärderna är ägnade att främja förfaranden som förbudits med stöd av 3 eller 4 § (5 §), förbud mot överlåtelse av immaterialrättigheter till någon i blockerad stat (5 a §), förbud mot befattning med varor som utförts från blockerad stat efter ikraftträdandet av förbuden (6 §), förbud mot verkställande av vissa betalningar (7 §) och utövande av trafik (8 §).

Regeringen kan medge undantag från förbud som meddelats med stöd av 3 – 8 §§ (9 §). Förbud som meddelats med stöd av dessa paragrafer gäller även avtal som slutits före ikraftträdandet av förbuden, om regeringen inte förordnar annat (10 §).

Föreskrifter som regeringen meddelar är straffsanktionerade enligt 11 §. Sanktionslagen är till sin uppbyggnad sådan att brott mot vissa typer av förbud kan förväntas regelmässigt äga rum utanför Sverige och därigenom, med hänsyn till brottsbalkens allmänna bestämmelser om tillämplighet av svensk lag, inte i full utsträckning nås av straffpåföljder. För att även dessa brott skall kunna föranleda påföljd kan enligt 11 § tredje stycket sanktionslagen regeringen förordna att en svensk medborgare som utom riket brutit mot för-

bud meddelade med stöd av lagen skall dömas efter denna och vid svensk domstol, oaktat reglerna härom i brottsbalken.

Prop. 1991/92:176

Lagen innehåller även regler om beslag och förverkande av egendom (12, 13 §§). Åtal för brott enligt lagen får väckas endast efter ett förordnande därom av regeringen eller den regeringen bemyndigar (14 §). Regeringen kan slutligen avvisa en utlännning med hemvist i blockerad stat om denne begått brott eller avsett att begå brott enligt lagen (15 §).

2 Utvecklingen i Förbundsrepubliken Jugoslavien

Den forna statsbildningen "Socialistiska Federala Republiken Jugoslavien" (SFRJ) upphörde formellt den 27 april 1992. Denna dag proklamerades av parlamentet i Belgrad "Förbundsrepubliken Jugoslavien" (FRJ). Parlamentet bestod vid beslutet av ledamöter enbart från republikerna Serbien och Montenegro. Dessa två republiker utgör således den nya staten Förbundsrepubliken Jugoslavien. I den deklaration som antogs av parlamentet förklaras att den nya staten inte har några territoriella anspråk på omkringliggande länder. Vidare slogs det fast att andra republiker i det forna Jugoslavien (SFRJ) kan ansluta sig till FRJ om de så önskar.

I praktiken inleddes det jugoslaviska sönderfallet sommaren 1991. Slovenien och Kroatien kungjorde då sin avsikt att utträda ur SFRJ och proklamerade sin självständighet. Efter ett kort krig mellan slovenska förband och den federala jugoslaviska armén (JNA) drog sig den senare tillbaka till Kroatien där de serbiska intressena och den serbiska befolkningen var stora. Det krig som följde i Kroatien – både före och efter det att Kroatien vunnit internationellt erkännande som självständig stat under vintern 1991/92 – kom att bli mycket intensivt. Den krigsföring som bedrevs av JNA syftade till att rensa "serbiska områden" i Kroatien från kroater. De kroatiska förbanden kunde inte bjuda de överlägsna JNA-styrkorna egentligt motstånd, varför kriget fick som följd att cirka en tredjedel av det kroatiska territoriet idag kontrolleras av Serbien. Folkomflyttningarna pågår fortfarande och de serbiska områdena i Kroatien har utropat en egen republik.

Efter det att striderna avtagit i Kroatien utbröt nya strider i Bosnien-Hercegovina. I denna republik utgör serber cirka en tredjedel av befolkningen. Lokala serbiska förband med logistiskt och materiellt bistånd samt med eldunderstöd från JNA har av alla tecken att döma bestämt sig för att också i Bosnien-Hercegovina rensa serbiska områden från andra befolkningsgrupper. I stort sett har detta krigsmål idag uppnåtts. Också i Bosnien-Hercegovina har en "serbisk republik" utropats. Det kan inte uteslutas att både den serbiska republiken i Kroatien och dess motsvarighet i Bosnien-Hercegovina på sikt ansöker om anslutning till FRJ. Regeringen i Belgrad torde se positivt på sådana ansökningar.

Slovenien, Kroatien och Bosnien-Hercegovina har erkänts av ett stort antal stater. De invaldes i FN den 22 maj 1992. Sverige erkände de två förstnämnda staterna den 16 januari 1992. Genom invalet i FN, vilket stöddes

av Sverige, har enligt svensk praxis Bosnien-Hercegovina erkänts också av Sverige.

Prop. 1991/92:176

Den serbiska krigföringen i Kroatien och Bosnien-Hercegovina har varit hänsynslös. Den svenska mycket kritiska inställningen till det serbiska agerandet har vid ett flertal tillfällen uttryckts bilateralt, direkt till regeringen i Belgrad, och i multilaterala fora, särskilt inom ramen för den Europeiska säkerhets- och samarbetskonferensen (ESK). Av praktiska skäl upprätthålls relationer med regeringen i Belgrad. Den svenska kritiska inställningen har dock redan inneburit att tillträdet av en ny svensk ambassadör i Belgrad senarelagts.

Försöken att medla i kriget i Bosnien-Hercegovina möter stora svårigheter och har hittills visat sig fruktlösa. I Kroatien visade det sig inte möjligt att uppnå vapenstillestånd förrän de serbiska krigsmålen uppnåts. Utvecklingen synes vara parallell i Bosnien-Hercegovina.

De internationella påtryckningarna på regeringen i Belgrad för att få denna att upphöra med sin aggression ökar. Förslag har väckts om bindande FN-sanktioner mot Serbien-Montenegro. Åtgärder och sanktioner har genomförts eller förbereds av den Europeiska gemenskapen (EG) och Förenta Staterna. Dessa avser såväl Förbundsrepubliken Jugoslaviens kommersiella och diplomatiska relationer som dess finansiella tillgångar och internationella legitimitet. I ett skede när internationella sanktioner av olika slag ter sig allmer troliga och önskvärda, är det regeringens uppfattning att Sverige bör ansluta sig till sådana åtgärder i största möjliga utsträckning.

3 Bemyndigande att besluta om sanktioner mot Förbundsrepubliken Jugoslavien

Mitt förslag: Regeringen bemyndigas att tillämpa 3, 5, 7 och 8 §§ lagen (1971:176) om vissa internationella sanktioner i fråga om Förbundsrepubliken Jugoslavien. Regeringen får också meddela förordnande enligt 11 § tredje stycket lagen.

Regeringen får därmed befogenhet att förbjuda

1. införsel till Sverige av varor med ursprung i Förbundsrepubliken Jugoslavien,
2. utförsel av varor från Sverige till detta land,
3. åtgärder som kan främja förbjudna åtgärder enligt punkterna 1 och 2, såsom lastning, lossning, transport, mottagande till förvaring av varor liksom tillhandahållande av transportmedel,
4. verkställande av betalning och lämnande av kredit till mottagare i Förbundsrepubliken Jugoslavien,
5. bl.a. luftfart till eller från Förbundsrepubliken Jugoslavien.

Skälen för mitt förslag: Som jag redogjort för inledningsvis förutsätter sanktionslagen ett beslut eller en rekommendation av FN:s säkerhetsråd för att kunna tillämpas med förutsedd automatik. Den internationella utveck-

lingen kan dock göra det angeläget att även i vissa andra fall kunna tillgripa sanktioner mot länder inom vilka utvecklingen hotar internationell fred och säkerhet. En sådan situation föreligger, huvudsakligen genom agrandande från Förbundsrepubliken Jugoslaviens sida, på det territorium som, inkl. Bosnien-Hercegovina, Slovenien och Kroatien, förr benämndes SFRJ. Vidare kan en liknande situation komma att uppstå i Förbundsrepubliken Jugoslavien.

Inom EG och i Förenta Staterna övervägs för närvarande införande av sanktioner mot Förbundsrepubliken Jugoslavien. För att främja en europeisk säkerhets- och samarbetsordning är det viktigt att också Sverige kan vidta sanktionsåtgärder även utan den starka grund som ett bindande beslut eller en rekommendation av säkerhetsrådet innebär. Inom regeringskansliet pågår en allmän översyn av sanktionslagen som inbegriper sådana överväganden. Förslag till ny lagstiftning förutsätts dock kunna föreläggas riksdagen först under kommande höst. Förbundsrepubliken Jugoslaviens internationella agerande samt utvecklingen i Förbundsrepubliken inger farhågor för att sanktionsåtgärder kan bli påkallade redan under sommaren. Jag föreslår därför att regeringen nu inhämtar riksdagens bemyndigande att i angivna syfte tillämpa sanktionslagen i fråga om Förbundsrepubliken Jugoslavien.

Bemyndigandet bör medge att regeringen kan förbjuda in- och utförsel av varor samt vissa åtgärder som typiskt ingår som ett led i brott mot dessa förbud såsom lastning, lossning och transport av varor. Detta innebär att 3 § och 5 § sanktionslagen tillämpas. Vidare kan det inte uteslutas att nyssnämnda förbud behöver kompletteras med en möjlighet att förbjuda betalning och kredit till mottagare i Förbundsrepubliken Jugoslavien. Slutligen bör en möjlighet också öppnas att förbjuda trafik, framför allt flygtrafik. För dessa åtgärder tillämpas 7 och 8 §§ sanktionslagen. Vid sidan av dessa paragrafer bör regeringen också få meddela förordnande enligt 11 § tredje stycket sanktionslagen. Jag har inledningsvis redogjort för denna bestämmelse. Innehållet i de paragrafer som jag nu särskilt nämnt bör fogas till protokollet i detta ärende som *bilaga*.

Regeringen har en gång tidigare inhämtat ett liknande bemyndigande av riksdagen att tillämpa sanktionslagen utan att säkerhetsrådsbeslut förelåg. Då gällde det för en handelsbojkott mot Sydafrika och Namibia. Bestämmelserna infördes år 1987 (prop. 1986/87:110, UU 20, rskr. 269, SFS 1987:474). Handelsbojkotten gäller fortfarande gentemot Sydafrika.

Jag har vid mina överväganden så långt möjligt beaktat hur denna handelsbojkott tillämpats. Mycket talar för att eventuella sanktioner mot Förbundsrepubliken Jugoslavien såvitt avser varuflöde samt åtgärder i samband därmed såsom lastning och lossning bör följa utformningen av denna bojkott. Bestämmelserna om förbud mot betalningar och kredit samt förbud mot flygtrafik saknar dock sin motsvarighet i fråga om Sydafrika. De tillämpas emellertid efter säkerhetsrådsbeslut mot Irak och – såvitt avser flygtrafik – också mot Libyen.

Jag förutsätter att överläggning i utrikesnämnden kommer att föregå ett förordnande av regeringen i enlighet med bemyndigandet. Ett sådant förordnande kommer också att underställas riksdagen för godkännande i efterhand på sätt som är angivet i 1 § sanktionslagen. Vidare bör ett säkerhets-

rådsbeslut, om ett sådant kommer till stånd, i första hand utgöra grunden för svenska sanktioner. Regeringen bör därför i ett sådant fall, och naturligtvis också om förhållandena tar en vändning så att syftet med ett förordnande av annan anledning inte längre kvarstår, i motsvarande mån upphäva eller ändra ett meddelat förordnande eller med stöd därav meddelade föreskrifter. Detta följer av andra stycket i lagförslaget.

Enligt 9 § sanktionslagen kan regeringen för visst fall medge undantag från förbud som meddelats med stöd av 3 – 8 §§. Det ligger i sakens natur att undantag från sanktioner bör komma i fråga endast sparsamt. Har sanktioner sin grund i ett bindande säkerhetsrådsbeslut, vilket vanligtvis är fallet, är utrymmet för att medge undantag av naturliga skäl mycket begränsat. Skulle regeringen besluta om sanktioner med stöd av det bemyndigande som nu inhämtas, kan möjligen utrymmet för dispens bli något större. De situationer som kan vara svåra att förutse och som i det enskilda fallet kan få orimliga konsekvenser bör kunna hanteras inom ramen för regeringens rätt att medge undantag.

I frågan om sanktioners förhållande till det Allmänna tull- och handelsavtalet (GATT) är följande att säga.

I GATT:s artikel XXI, som handlar bl.a. om ett lands väsentliga säkerhetsintressen och dess förpliktelser enligt FN-stadgan, stadgas att "Ingen bestämmelse i detta avtal skall tolkas såsom innebärande hinder för avtalslutande part att vidtaga åtgärder som den anser nödvändiga för att skydda sina väsentliga säkerhetsintressen där sådana åtgärder vidtages i krigstid eller vid andra kritiska lägen i de internationella förbindelserna." (XXI:(b)(iii))

Vidare gäller såvitt avser våra förpliktelser enligt FN-stadgan GATT:s artikel XXI:(c) som lyder: "Ingen bestämmelse i detta avtal skall tolkas såsom innebärande hinder för part att vidtaga åtgärder i överensstämmelse med dess förpliktelser enligt Förenta Nationernas stadga i syfte att upprätthålla internationell fred och säkerhet".

Beslutar Sverige sanktioner utan ett föregående säkerhetsrådsbeslut skulle det innebära ett avsteg från våra åtaganden enligt GATT-avtalet, om förutsättningar saknas att åberopa artikel XXI. Sverige har tidigare i ett fall infört handelssanktioner utan att åberopa artikel XXI, nämligen i fråga om handelsbojkotten mot Sydafrika och Namibia. Detta beslut innebar således ett avsteg från våra åtaganden i GATT men sågs som en engångsföreteelse motiverad av det unika i själva apartheid-situationen (se prop. 1987/88:110, s. 13).

Jag förutser att de eventuella sanktioner som kan komma att beslutas mot Förbundsrepubliken Jugoslavien kommer att föregås av omfattande överväganden i en bred krets av stater och att de kommer att införas först efter det att man bedömt situationen som så allvarlig att den skulle kunna likställas med ett läge enligt artikel XXI. En sådan situation torde motivera ett avsteg från gällande principer.

För att regeringen skall kunna ha beredskap för sanktioner redan i sommar måste ärendet behandlas under innevarande riksmöte. Jag anser därför att regeringen bör föreslå riksdagen att besluta förkorta motionstiden till fem dagar.

4 Upprättat lagförslag

Prop. 1991/92:176

I enlighet med vad jag nu anfört har inom Utrikesdepartementet upprättats förslag till

lag med bemyndigande att tillämpa lagen (1971:176) om vissa internationella sanktioner i fråga om "Förbundsrepubliken Jugoslavien" (Serbien – Montenegro).

Lagförslaget innebär en tillämpning av existerande lagstiftning som är avsedd för sanktionsåtgärder av den typ som jag nu förutser, trots att lagen i detta fall inte kan sättas i tillämpning med den automatik som är förutsedd i den. Det förslag som nu läggs fram överensstämmer vad gäller ändamålet med den gällande lagstiftningen.

Med hänsyn till vad jag har anfört om lagstiftningsfrågans beskaffenhet anser jag att lagrådets hörande skulle sakna betydelse.

5 Hemställan

Jag hemställer att regeringen föreslår riksdagen att anta förslaget till

lag med bemyndigande att tillämpa lagen (1971:176) om vissa internationella sanktioner i fråga om "Förbundsrepubliken Jugoslavien" (Serbien – Montenegro).

Med hänsyn till ärendets brådskande natur bör det behandlas under innevarande riksmöte. Regeringen bör därför förslå riksdagen att besluta förkorta motionstiden till fem dagar.

6 Beslut

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

Innehållet i 3, 5, 7, 8 och 11 §§ lagen (1971:176) om vissa internationella sanktioner

Prop. 1991/92:176
Bilaga

3 § Regeringen 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.

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

1. tillverkning, bearbetning, sammansättning, installering, underhåll eller reparation av vara eller lämnande av tekniskt bistånd till sådan åtgärd,

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

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

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

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

7 § Regeringen 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.

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

8 § Regeringen 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.

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

11 § Den som bryter mot förbud som har meddelats med stöd av 3–8 § döms, om gärningen skett uppsåtligen, till böter eller fängelse i högst två år eller, om brottet är grovt, till fängelse i högst fyra år. Har gärningen skett av grov oaktsamhet, döms till böter eller fängelse i högst sex månader. I ringa fall skall inte dömas till ansvar.

För anstiftan av eller medhjälp till gärning som avses i första stycket döms inte till ansvar.

I den mån det påkallas med anledning av beslut eller rekommendation som avses i 1 § första stycket kan regeringen förordna att en svensk medborgare, som utom riket har begått brott som avses i denna paragraf, skall dömas efter denna lag och vid svensk domstol, även om 2 kap. 2 eller 3 § brottsbalken inte är tillämplig och utan hinder av 2 kap. 5a § första och andra styckena nämnda balk.

