

## Nr 78

*Kungl. Maj:ts proposition till riksdagen med förslag till lag om vissa sanktioner mot Rhodesia m. m.; given Stockholms slott den 21 mars 1969.*

Kungl. Maj:t vill härmed, under åberopande av bilagda utdrag av statsrådsprotokollet över justitieärenden och lagrådets protokoll, föreslå riksdagen att antaga härvid fogade förslag till

- 1) lag om vissa sanktioner mot Rhodesia,
- 2) lag om ändring i utlänningslagen den 30 april 1954 (nr 193).

# GUSTAF ADOLF

*Herman Kling*

## Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen läggs fram bl. a. förslag till lag om vissa sanktioner mot Rhodesia. Lagförslaget går ut på att för Sveriges vidkommande skall genomföras de delar av de av FN:s säkerhetsråd beslutade sanktionerna mot Rhodesia som ännu inte har kunnat genomföras.

Lagförslaget innehåller förbud mot olika förfaranden och åtgärder som har samband med Rhodesia. Sålunda förbjuds in- och utförsel av varor till och från Rhodesia.

Enligt förslaget skall det också vara förbjudet att vidta åtgärd som främjar eller är ägnad att främja enligt lagen förbjuden utförsel och införsel. I fråga om vara som härrör från Rhodesia och har utförts därifrån efter lagens ikraftträdande får enligt lagförslaget inte ingås rättshandling som avser t. ex. köp eller försäljning. Sådan vara får ej heller transporteras. Enligt lagförslaget skall det — med vissa undantag — också vara förbjudet att till mottagare i Rhodesia och vissa mottagare utanför Rhodesia verkställa betalning eller lämna kredit. Luftfart skall inte få utövas till eller från Rhodesia eller i samarbete med rhodesiskt lufttrafikföretag.

Överträdelse av förbuden som sker uppsåtligen eller av grov oaktsamhet föreslås bli straffbelagd.

I propositionen läggs också fram förslag till en bestämmelse om avvising i vissa fall av utlännning med hemvist i Rhodesia.

Sanktionslagen föreslås bli provisorisk i avvaktan på en allmän lag för genomförande av säkerhetsrådets resolutioner.

**1) Förslag**

till

**Lag****om vissa sanktioner mot Rhodesia**

Härigenom förordnas som följer.

## 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 företagas 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. Detsamma 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.

## 2) Förslag

till

## Lag

## om ändring i utlänningslagen den 30 april 1954 (nr 193)

Härigenom förordnas, att 19 § utlänningslagen den 30 april 1954<sup>1</sup> skall erhålla ändrad lydelse på sätt nedan anges.

(Nuvarande lydelse)

(Föreslagen lydelse)

## 19 §.

Utlänning må ock avvisas,

1) om han kan ————— eller utförsel;

4) om han tidigare inom eller utom riket blivit dömd till frihetsstraff och det skäligen kan befaras att han kommer att här i riket eller i Danmark, Finland, Island eller Norge fortsätta brottslig verksamhet; eller

4) om han tidigare inom eller utom riket blivit dömd till frihetsstraff och det skäligen kan befaras att han kommer att här i riket eller i Danmark, Finland, Island eller Norge fortsätta brottslig verksamhet;

5) om det med hänsyn till hans föregående verksamhet eller eljest skäligen kan befaras att han kommer att här i riket eller i Danmark, Finland, Island eller Norge bedriva sabotage, spioneri eller olovlig underrättelseverksamhet.

5) om det med hänsyn till hans föregående verksamhet eller eljest skäligen kan befaras att han kommer att här i riket eller i Danmark, Finland, Island eller Norge bedriva sabotage, spioneri eller olovlig underrättelseverksamhet; eller

6) om i lag eller med stöd av lag bestämmelse meddelats därom med anledning av resolution, som antagits av Förenta Nationernas säkerhetsråd.

Utlänning må jämväl ————— sådan begäran.

Vad i ————— eller bosättningsstillstånd.

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

<sup>1</sup> Senaste lydelse av 19 § se 1963:620

*Utdrag av protokollet över justitieärenden, hållet inför Hans Maj:t Konungen i statsrådet på Stockholms slott den 24 januari 1969.*

**N ä r v a r a n d e :**

Statsministern ERLANDER, ministern för utrikes ärendena NILSSON, statsråden STRÄNG, ANDERSSON, LANGE, KLING, JOHANSSON, HOLMQVIST, ASPLING, PALME, SVEN-ERIC NILSSON, GUSTAFSSON, GEIJER, MYRDAL, WICKMAN, MOBERG.

Chefen för justitiedepartementet, statsrådet Kling, anmäler efter gemensam beredning med statsrådets övriga ledamöter fråga om *lagstiftning för genomförande av vissa sanktioner mot Rhodesia* och anför.

### **Inledning**

Sydrhodesia, som i det följande kallas Rhodesia, förvaltades av British South Africa Company fram till år 1923 men erhöll det året status av en självstyrande brittisk koloni. Genom den nya författning som utfärdades för Rhodesia år 1961 fick Rhodesia full självbestämmanderätt i fråga om inre angelägenheter. Utrikespolitiken handhades till en början av brittiska regeringen men med tiden erhöll Rhodesia en viss självständighet även i sådana frågor.

Under åren 1953—1963 var Rhodesia förenat i en federation med Nordrhodesia och Nyasaland (numera Zambia resp. Malawi). Efter federationens upplösning framställde Rhodesias regering krav på full självständighet för Rhodesia. Brittiska regeringen ställde sig dock avvisande till dessa krav under åberopande av att Rhodesia inte hade ett representativt styrelseskick med garantier för ett verkligt politiskt inflytande från befolkningsmajoritetens sida.

Den 11 november 1965 avgav Rhodesias regering en ensidig självständighetsförklaring. Brittiska regeringen har inte heller därefter gått med på att bevilja Rhodesia självständighet.

I anslutning till Rhodesias självständighetsförklaring utfärdade Förenta Nationernas säkerhetsråd resolutioner den 12 och den 20 november 1965 samt den 9 april 1966, i vilka FN:s medlemsstater rekommenderades att genomföra vissa sanktioner mot Rhodesia (i resolutionerna kallat Sydrhodesia). I resolution den 16 december 1966 beslöt säkerhetsrådet därefter

om en rad ekonomiska sanktioner mot Rhodesia (även i denna resolution kallad Sydrhodesia).

Enligt artiklarna 25 och 48 i FN:s stadga är stat som är medlem i FN förpliktad att godta och verkställa säkerhetsrådets beslut i frågor som rör upprätthållandet av internationell fred och säkerhet. Resolutionen den 16 december 1966 är ett sådant beslut. Som FN-medlem åligger det alltså Sverige att efterkomma resolutionen.

Vissa åtgärder som föreskrivs i denna kan inte vidtas utan stöd av ny lagstiftning. Med anledning härav uppdrog Kungl. Maj:t den 10 februari 1967 åt FN-lagkommitten<sup>1</sup>, vars uppgift enligt direktiv av den 25 februari 1966 är att utreda frågan om lagstiftning för genomförande av säkerhetsrådets beslut och rekommendationer, 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 den 16 december 1966.

Kommittén har i mars 1968 överlämnat en promemoria med förslag till lag om genomförande av vissa sanktioner mot Rhodesia. Förslaget torde få fogas till statsrådsprotokollet i detta ärende som *bilaga 1*.

Efter remiss har yttranden över promemorian avgetts av riksåklagaren (RÅ), hovrätten för Västra Sverige, sjöfartsstyrelsen, luftfartsverket, generaltullstyrelsen, kommerskollegium, Sveriges riksbank, Stockholms handelskammare, Utlandssvenskarnas förening, Svenska hamnförbundet, Sveriges advokatsamfund, Sveriges allmänna exportförening, Sveriges grossistförbund, Sveriges industriförbund, Sveriges allmänna sjöfartsförening, Landsorganisationen (LO), Svenska arbetsgivareföreningen, Sveriges redareförening och Svenska bankföreningen. RÅ har överlämnat yttranden av överåklagaren i Stockholm samt länsåklagarmyndigheten i Stockholms län och Gotlands län. Gemensamt yttrande har avgetts av exportföreningen, grossistförbundet, industriförbundet och arbetsgivareföreningen. Till detta yttrande har bankföreningen anslutit sig. De organisationer som sålunda har avgett samstämmiga yttranden benämns i fortsättningen »exportföreningen m. fl.».

Säkerhetsrådet antog den 29 maj 1968 en ny resolution, innehållande beslut om ytterligare sanktioner mot Rhodesia (i resolutionen kallat Sydrhodesia). Denna resolution antogs alltså efter det att kommittén hade avlämnat sin promemoria och har därför inte kunnat beaktas i utredningsförslaget.

<sup>1</sup> Expeditionschefen Eskil Hellner, ordförande, samt riksdagsmännen Allan Hernelius och Yngve Möller.

## Lagstiftningsfrågans allmänna bakgrund

FN:s främsta uppgift är att upprätthålla internationell fred och säkerhet. För att trygga ett snabbt och effektivt inskridande från FN:s sida har medlemmarna enligt FN-stadgans artikel 24 överlåtit detta ansvar på säkerhetsrådet, som därvid har rätt att handla på medlemmarnas vägnar.

Rådets resolutioner i frågor om freden och säkerheten kan ha formen av *beslut* eller *rekommendation*.

Av artikel 25 i stadgan framgår att stat som är medlem i FN har en rättslig plikt 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 att själva avgöra om en rekommendation skall följas eller inte.

En förutsättning för att säkerhetsrådet skall äga fatta ett för medlemsstaterna bindande beslut om sanktioner är enligt artikel 39 att rådet har fastställt att det föreligger hot mot freden, fredsbrott eller angreppshandling. Beträffande rekommendationer har i säkerhetsrådets praxis motsvarande förutsättning inte ansetts behöva föreligga.

De sanktioner av icke-militär art som rådet kan besluta eller rekommendera anges i artikel 41. I denna nämns fullständigt eller partiellt avbrytande av ekonomiska förbindelser, järnvägs-, sjö-, luft-, post-, telegraf- och radioförbindelser samt av annan samfärdsel ävensom avbrytande av de diplomatiska förbindelserna. Artikelns uppräkningslista 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.

## Säkerhetsrådets resolutioner om Rhodesia

Den 12 november 1965 antog rådet en resolution, vari den självständighetsförklaring, som hade utfärdats av Rhodesias regering, fördömdes. I resolutionen rekommenderades vidare alla stater att inte erkänna den olagliga regeringen och att avhålla sig från att lämna hjälp till denna.

I resolution den 20 november 1965 uppmanade rådet för första gången till omfattande ekonomiska sanktioner. Alla stater rekommendera-

des bl. a. att inte upprätthålla diplomatiska förbindelser med den olagliga regeringen och att inte förse denna med krigsmateriel samt att göra sitt yttersta för att bryta alla ekonomiska förbindelser med Rhodesia, inbegripet en spärr för handel med olja och oljeprodukter.

Den 9 april 1966 antog rådet en ny resolution, som innehöll bl. a. en rekommendation till alla stater att hindra sina fartyg från att transportera olja, avsedd för Rhodesia.

I resolution den 16 december 1966 förklarade sig rådet uttryckligen handla enligt artiklarna 39 och 41 i FN-stadgan och fastslog, att situationen i Rhodesia utgjorde ett hot mot internationell fred och säkerhet. Denna resolution har karaktären av ett bindande beslut och innefattar en rad olika ekonomiska sanktioner, som medlemsstaterna har att genomföra.

Sålunda skall enligt *paragraf 2 (a)* i resolutionen medlemsstat hindra införsel till eget territorium av asbest, järnmalm, krom, tackjärn, socker, tobak, koppar, kött och köttprodukter, hudar, skinn och läder, härrörande från Rhodesia och utförda därifrån efter den 16 december 1966.

I *paragraf 2 (b)* åläggs medlemsstat till en början att hindra varje verksamhet («any activities») av egna medborgare eller inom eget territorium, som främjar eller är ägnad att främja utförsel av sanktionsvaror (asbest, järnmalm m. m.) från Rhodesia. Vidare skall medlemsstat hindra varje affärstransaktion («any dealings») av egna medborgare eller inom eget territorium beträffande sanktionsvaror, härrörande från Rhodesia och utförda därifrån efter den 16 december 1966. Slutligen förklaras, att i medlemsstats skyldigheter ingår särskilt att hindra varje form av sådan valutaöverföring till Rhodesia som står i samband med nämnda slag av verksamhet eller affärstransaktioner.

Enligt *paragraf 2 (c)* skall medlemsstat hindra att sanktionsvaror, härrörande från Rhodesia och utförda därifrån efter den 16 december 1966, transporteras med fartyg eller luftfartyg som är registrerat i medlemsstaten.

*Paragraf 2 (d)* innehåller bestämmelser om att medlemsstat skall hindra varje verksamhet av egna medborgare eller inom eget territorium, som främjar eller är ägnad att främja försäljning eller transport till Rhodesia av vapen, allt slags ammunition, militära luftfartyg, militära fordon samt utrustning och materiel för tillverkning och underhåll av vapen och ammunition i Rhodesia.

I *paragraf 2 (e)* åläggs medlemsstat att hindra varje verksamhet av egna medborgare eller inom eget territorium, som främjar eller är ägnad att främja att Rhodesia tillförs andra slag av luftfartyg och motorfordon samt utrustning och materiel för tillverkning, sammansättning eller underhåll av luftfartyg och motorfordon i Rhodesia. Vidare skall medlemsstat hindra att sådant gods, avsett för Rhodesia, transporteras med fartyg eller luftfartyg, registrerat i medlemsstaten. Slutligen skall medlemsstat hindra varje verksamhet av egna medborgare eller inom eget territorium, som främjar eller är



ägnad att främja tillverkning eller sammansättning av luftfartyg eller motorfordon i Rhodesia.

Enligt *paragraf 2 (f)* skall medlemsstat hindra varje sådan medverkan till Rhodesias försörjning med olja eller oljeprodukter, som sker genom åtgärder på statens eget territorium eller territorium under dess förvaltning, med användning av land- eller lufttransportmedel eller genom verksamhet av statens egna medborgare eller fartyg, registrerade i medlemsstaten.

I *paragraf 2* sägs dessutom, att i paragrafen angivna förfaranden eller åtgärder skall hindras även i de fall då avtal har ingåtts eller licens har beviljats före den 16 december 1966.

Som komplettering till resolutionerna den 20 november 1965 och den 16 december 1966 fattade säkerhetsrådet genom resolution den 29 maj 1968 för medlemsstaterna bindande beslut om följande sanktioner.

Enligt *paragraf 3 (a)* skall medlemsstat hindra import till eget territorium av alla varor, som härrör från Rhodesia och som har exporterats därifrån efter den 29 maj 1968. Förbudet skall gälla oavsett om varorna är avsedda att förbrukas eller bearbetas inom medlemsstatens territorium eller inte, oavsett om varorna importeras till frilager eller inte och oberoende av om den hamn eller plats, till vilken varorna importeras eller där de lagras, åtnjuter särskilda förmåner i fråga om varuimport.

*Paragraf 3 (b)* föreskriver att medlemsstat skall hindra *dels* varje verksamhet av egna medborgare eller inom eget territorium, som främjar eller är ägnad att främja export av alla slags varor från Rhodesia, *dels* varje affärstransaktion av egna medborgare eller inom eget territorium beträffande alla slags varor, härrörande från Rhodesia och exporterade därifrån efter den 29 maj 1968. Särskilt skall detta gälla varje form av valutaöverföring till Rhodesia som står i samband med sådan verksamhet eller affärstransaktion.

Medlemsstat skall enligt *paragraf 3 (c)* hindra att alla slags varor, härrörande från Rhodesia och exporterade därifrån efter den 29 maj 1968, transporteras med fartyg eller luftfartyg, som är registrerat i medlemsstaten eller som har befraktats av medlemsstatens medborgare. Vidare skall medlemsstat hindra att förut nämnda varor forslas genom statens territorium till lands, oavsett om det är fråga om transitogods eller inte.

I *paragraf 3 (d)* åläggs medlemsstat att hindra försäljning eller leverans av alla slags varor från egna medborgare eller från eget territorium till fysisk eller juridisk person i Rhodesia eller till annan fysisk eller juridisk person, om varorna skall användas i affärsverksamhet som idkas i eller drivs från Rhodesia. Vidare skall medlemsstat hindra varje verksamhet av egna medborgare eller inom eget territorium, som främjar eller är ägnad att främja sådan försäljning eller leverans. Åläggandet i *paragraf 3 (d)* omfattar emellertid inte varor, avsedda endast för medicinskt bruk, utrustning

och materiel för undervisning i skola eller annan undervisningsanstalt, och ej heller publikation, nyhetsmaterial eller, när det är påkallat av särskilda humanitära skäl, livsmedel.

Enligt *paragraf 3 (e)* skall medlemsstat hindra att varor avsedda för personer som anges i *paragraf 3 (d)* transporteras med fartyg och luftfartyg som nämns i *paragraf 3 (c)*. Undantag skall gälla för de varor som särskilt anges i *paragraf 3 (d)*. Medlemsstat skall också hindra att sådana varor — oavsett om det är fråga om transitogods eller inte — forslas till lands genom statens territorium.

*Paragraf 4* förbjuder medlemsstat att ställa kapital för investering eller andra finansiella eller ekonomiska tillgångar till förfogande för den olagliga regeringen i Rhodesia eller för något kommersiellt, industriellt eller offentligt företag, inbegripet turistföretag, där. Medlemsstat skall också hindra egna medborgare och alla personer inom eget territorium att företa sådan handling och att på annat sätt överföra kapital till fysiska eller juridiska personer i Rhodesia. Från förbudet undantas betalning som uteslutande avser pensioner, medicinska eller humanitära ändamål, undervisningsändamål, anskaffande av nyhetsmaterial eller, när det är påkallat av särskilda humanitära skäl, livsmedel.

*Paragraf 5 (a)* ålägger medlemsstat att hindra inresa till eget territorium för alla personer med rhodesiskt pass eller med »föregivet» pass, utfärdat av den olagliga regeringen i Rhodesia eller på denna regerings vägnar. Undantag kan göras då det är påkallat av särskilda humanitära skäl.

I *paragraf 5 (b)* föreskrivs, att medlemsstat skall vidta alla åtgärder som är möjliga för att hindra inresa till eget territorium av person, som skäligen kan antas vara varaktigt bosatt i Rhodesia och som kan förmodas ha främjat eller avse att främja rättsstridiga handlingar av den olagliga regeringen i Rhodesia eller verksamhet, som är ägnad att kringgå åtgärd som har beslutats i resolutionerna den 16 december 1966 eller den 29 maj 1968.

Enligt *paragraf 6* skall medlemsstat hindra flygbolag, som har bildats inom dess territorium, och luftfartyg, som är registrerat i medlemsstaten eller som har befraktats av medborgare i denna stat, från att trafikera Rhodesia och från samarbete med flygbolag, som har bildats i Rhodesia, eller med luftfartyg, som är registrerat där.

I *paragraf 7* föreskrivs — på motsvarande sätt som i *paragraf 2* i resolutionen den 16 december 1966 — att de förfaranden och åtgärder som har angetts i paragraferna 3—6 skall hindras, även när det gäller avtal som har ingåtts eller licenser som har beviljats före den 29 maj 1968.

Förutom de nu nämnda bindande sanktionerna innehåller resolutionen den 29 maj 1968 även rekommendationer om genomförande av vissa åtgärder. Medlemsstaterna uppmanas sålunda i *paragraf 8* att vidta alla åtgärder, som är möjliga för att hindra sådan verksamhet av egna medborgare eller andra personer inom eget territorium som främjar eller uppmuntrar till emi-

gration till Rhodesia. Syftet med de åtgärder som vidtas skall vara att stoppa sådan emigration. I *paragraf 9* slutligen 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.

Resolutionerna den 16 december 1966 och den 29 maj 1968 torde få fogas till statsrådsprotokollet i detta ärende som *bilagor 2 och 3*. I bilagorna ingår också översättning av resolutionstexterna till svenska språket.

### Svensk rätt

Frågan om att införa lagstiftning för genomförande av ekonomiska sanktioner 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 ekonomiska 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 det härför 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 även från formell synpunkt fullständigt verkställa de anbefallna sanktionerna tillkom lagen den 24 april 1936 (nr 123) angående rätt för Konungen att i vissa fall förordna om kreditspärr. Enligt denna lag ägde Kungl. Maj:t, i den mån det ansågs nödvändigt, förordna om kreditspärr då 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 sedan angår säkerhetsrådets resolutioner i Rhodesiafrågan kan till en början nämnas att Kungl. Maj:t redan innan resolutionen den 20 november 1965 antogs beslöt att dra in det svenska konsulatet i Salisbury samt att Kungl. Maj:t inte har erkänt minoritetsregimen i Rhodesia.

Vissa av de ekonomiska sanktioner mot Rhodesia som säkerhetsrådet har beslutat eller rekommenderat har Kungl. Maj:t kunnat genomföra i kraft av sin ekonomiska lagstiftningsmakt. De åtgärder som härvid står till buds avser i främsta rummet möjligheter att införa licenstväng för import från och export till Rhodesia. Här aktuella författningar är kungörelsen den 14 mars 1947 (nr 82) angående allmänt importförbud, kungörelsen den 25 november 1949 (nr 614) angående förbud mot utförsel från riket av krigsmateriel och kungörelsen den 9 juni 1950 (nr 324) angående allmänt exportförbud. Kungl. Maj:t har också befogenhet att ingripa beträffande järnvägs-, post-, tele- och radioförbindelser.

Med stöd av förut nämnda införsel- och utförseliförfattningar avbröt Sverige varuutbytet med Rhodesia i omedelbar anslutning till säkerhetsrådets resolution den 20 november 1965. Sålunda återkallade Kungl. Maj:t genom beslut den 22 november 1965, i vad gäller varor vilkas ursprungs- eller inköpsland är Rhodesia, tidigare lämnat bemyndigande åt kommerskollegium och statens jordbruksnämnd att på vissa villkor medge *införsel* utan importlicens från vissa länder. Den 25 november 1965 bemyndigade Kungl. Maj:t kommerskollegium och jordbruksnämnden att för vara, vars ursprungs- eller inköpsland är Rhodesia, utfärda licens för import, om varan bevisligen har lämnat Rhodesia med slutlig destination till Sverige före den 23 november 1965. Vidare återkallade Kungl. Maj:t genom beslut den 22 november 1965, i fråga om *utförsel* av varor när försäljnings- eller förbrukningslandet är Rhodesia, lämnat bemyndigande åt statens handelslicensnämnd och jordbruksnämnden att för vissa varuslag medge utförsel utan exportlicens, oavsett det land till vilket utförseln skall äga rum. Genom beslut den 3 december 1965 bemyndigade Kungl. Maj:t kommerskollegium och jordbruksnämnden att för vara, vars försäljnings- eller förbrukningsland är Rhodesia, utfärda licens för export under förutsättning att varan har försålts senast den 11 november 1965, att rembours har öppnats senast den dagen och att varan förs ut före den 1 januari 1966. Den 11 februari 1966 förordnade Kungl. Maj:t att vissa varor, vilkas ursprungs- eller inköpsland är Rhodesia, fr. o. m. den 14 februari 1966 inte får utan tillstånd av den myndighet, som äger medge införsel av varorna, transiteras eller annars under tullverkets kontroll befordras eller uppläggas på tullager eller i frihamn.

Kungl. Maj:t har således på grund av sin ekonomiska lagstiftningsmakt i väsentliga delar kunnat genomföra av säkerhetsrådet beslutade eller rekommenderade ekonomiska sanktioner. På det i förevarande avseende viktiga sjöfartsområdet saknades emellertid legalt stöd för ingripanden, när säkerhetsrådet i sin resolution den 20 november 1965 uppmanade medlemsstaterna att göra sitt yttersta för att bryta alla ekonomiska förbindelser med Rhodesia. För att täcka behovet av sådan lagstiftning vidgades genom särskild lag tillämpningsområdet för de båda beredskapslagar som reglerar sjöfarten vid krig eller krigsfara, nämligen lagen den 22 juni 1939 (nr 299) om förbud i vissa fall mot överlåtelse eller upplåtelse av fartyg m. m. och lagen den 21 mars 1940 (nr 176) med vissa bestämmelser om fraktfart med svenska fartyg. 1939 års lag innehåller förbud mot att utan tillstånd av Kungl. Maj:t eller den Kungl. Maj:t har bemyndigat därtill överlåta svenskt fartyg eller andel däri till utlänning. Motsvarande förbud gäller för upplåtelse av svenskt fartyg till utlänning genom tidsbefraktning eller till nyttjande. Enligt 1940 års lag äger Kungl. Maj:t, i den mån det befinns nödvändigt, förordna att resa med svenskt fartyg får företas endast med tillstånd av Kungl. Maj:t eller den Kungl. Maj:t har bemyndigat därtill och under iakttagande av de villkor som kan ha uppställts för tillståndet (2 § första stycket). Överträdelse av lagarna straffas med böter eller fängelse i högst ett år. Dessutom kan vissa former av förverkande komma i fråga. Enligt övergångsbestämmelserna till de båda lagarna bryter ett ikraftträdande av en av lagarna inte avtal om tidsbefraktning, som har ingåtts före ikraftträdandet. Båda lagarna äger tillämpning utan särskilt förordnande, om riket kommer i krig. De kan dessutom sättas i kraft genom förordnande av Kungl. Maj:t vid krigsfara, vari riket befinner sig, eller vid utomordentliga, av krig föranledda förhållanden.

Enligt lag den 13 maj 1966 (nr 158) angående utvidgad tillämpning av dessa båda beredskapslagar äger Kungl. Maj:t, 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, förordna om tillämpning av vissa paragrafer i beredskapslagarna. Förordnande med anledning av rekommendation av säkerhetsrådet förfaller, om det inte inom en månad underställs riksdagen för prövning av frågan huruvida det skall bestå och om det inte inom två månader från det underställningen skett gillas av riksdagen. Lagen är av provisorisk karaktär i avvaktan på en allmän FN-lag som ger befogenhet att utan tidsutdräkt genomföra säkerhetsrådets beslut och rekommendationer. Som nämnts i inledningen utreds frågan om sådan lagstiftning av FN-lagkommittén. 1966 års lag gäller, efter beslut om förlängning, till utgången av juni 1970 (se SFS 1968: 135).

Med anledning av säkerhetsrådets beslut den 16 december 1966 och med stöd av 1966 års lag samt 2 § första stycket 1940 års beredskapslag förordnade Kungl. Maj:t genom kungörelse den 30 december 1966 (nr 766) att så-

dan inskränkning i rätten att företa resa med fartyg som avses i nämnda paragraf skulle gälla i fråga om vissa särskilt angivna transporter.

Sedan säkerhetsrådet genom beslutet den 29 maj 1968 hade utvidgat sanktionerna mot Rhodesia, ersattes 1966 års kungörelse av kungörelsen den 28 juni 1968 (nr 449) om tillämpning i förhållande till Rhodesia av 2 § lagen den 21 mars 1940 (nr 176) med vissa bestämmelser om fraktfart med svenska fartyg. Enligt denna kungörelse skall sådan inskränkning i rätten att företa resa med fartyg som avses i 2 § första stycket i 1940 års lag gälla *dels* transport av varje vara, härrörande från Rhodesia och exporterad därifrån efter den 29 maj 1968, *dels* transport av vara som är avsedd för fysisk eller juridisk person i Rhodesia eller vara som är avsedd för annan fysisk eller juridisk person, om varan skall användas i affärsverksamhet som idkas i eller drivs från Rhodesia. Från det sistnämnda transportförbudet undantas vara, avsedd endast för medicinskt bruk, utrustning och materiel för undervisning i skola eller annan undervisningsanstalt, publikation, nyhetsmateriel och, då det är påkallat av särskilda humanitära skäl, livsmedel.

Med anledning av kravet i paragraf 5 (a) i resolutionen den 29 maj 1968 att medlemsstat skall hindra inresa till eget territorium av vissa personer med rhodesiskt pass kan erinras om att Kungl. Maj:t enligt 7 § utlänningslagen den 30 april 1954 (nr 193) kan förordna att utlännning inte utan tillstånd får resa in i eller uppehålla sig i riket. Tillstånd meddelas såsom visering, uppehållstillstånd eller bosättningstillstånd. I 20 § utlänningskungörelsen den 4 juni 1954 (nr 457) har Kungl. Maj:t som huvudregel ställt upp ett generellt krav på visering för rätt att resa in i Sverige. Härifrån görs emellertid vittgående undantag, bl. a. för medborgare i Brittiska riket, som innehar giltigt hemlandspass, betecknat »British passport» eller »British visitor's passport». Däremot finns det inget undantag för sådana som innehar rhodesiskt pass. Visering meddelas av den centrala utlänningsmyndigheten eller av ministern för utrikes ärendena. Också diplomatisk eller konsulär myndighet samt polismyndighet kan bemyndigas att meddela visering.

Kungl. Maj:t har alltså möjlighet att genom viseringstväng och direktiv till viseringsmyndighet rörande meddelande av visering uppfylla resolutionens föreskrift om inreseförbud för person med rhodesiskt pass. Utlänningslagstiftningens nuvarande kontrollmedel gör det möjligt att i administrativ ordning genomföra nödvändig inresereglering även i fråga om andra legitimationshandlingar som åberopas som pass.

Slutligen kan nämnas att Sveriges redareförening har uppmanat sina medlemmar att ställa sig solidariska med Sveriges förpliktelse att följa rådets resolutioner.

### Vissa främmande länders lagstiftning

I Danmark, Finland och Norge finns numera FN-lagar av allmän fullmaktsnatur.

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 träffat 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 bl. a. för genomförande av statens förpliktelser som FN-medlem.

I *Finland* gäller sedan den 1 januari 1968 en lag om uppfyllande av vissa förpliktelser, som grundar sig på Finlands medlemskap i FN. Lagen avser endast säkerhetsrådets bindande resolutioner. För uppfyllande av sådana förpliktelser kan i fråga om åtgärder av ekonomisk natur samt åtgärder, som gäller »meddelelsemedel och kommunikationer», föreskrifter meddelas av regeringen genom förordning. Sådan förordning kan senare upphävas av riksdagen. Beträffande straff och övriga påföljder för överträdelser av bestämmelser, som har meddelats med stöd av lagen eller som grundar sig på denna, 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* äger regeringen enligt lag den 7 juni 1968 meddela de bestämmelser som är nödvändiga för att genomföra säkerhetsrådets beslut. Uppsåtliga överträdelser av bestämmelser, meddelade 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.

I *Danmark*, *Finland* och *Norge* har säkerhetsrådets bindande resolutioner rörande Rhodesia verkställt genom förordningar, som meddelats med stöd av ländernas FN-lagar. Sålunda har förordningar senast utfärdats, i Danmark den 18 september 1968 samt i Finland och Norge den 26 juli 1968. Förordningarnas lydelse ansluter nära till resolutionstexterna.

I fråga om *utomnordiska* länder kan följande här nämnas.

I *Förenta Staterna* finns en särskild FN-lag, »The United Nations Participation Act» av år 1945, vari presidenten bemyndigas att vidta sådana åtgärder som behövs för att genomföra säkerhetsrådets bindande beslut. Presidenten har den 5 januari 1967 och den 29 juli 1968 utfärdat bestämmelser, vars lydelse i stort sett överensstämmer med resolutionstexterna.

Kanada och Storbritannien har också särskilda FN-lagar som ger regeringen fullmakt att genomföra säkerhetsrådets bindande beslut. Kanadas lag är av år 1947, Storbritanniens av år 1946. Storbritannien har emellertid inte genomfört säkerhetsrådets resolutioner på grundval av den särskilda FN-lagen utan med stöd av särskild lagstiftning och vissa export- och importlagar. I Kanada har — under återopande av 1947 års sanktionslag — den 20 december 1968 utfärdats »United Nations Rhodesia Regulations» för att efterkomma resolutionerna den 16 december 1966 och den 29 maj 1968.

### Kommittén

Kommittén föreslår i sin promemoria att en provisorisk lag införs, som ger Kungl. Maj:t fullmakt att förordna om vissa särskilt angivna sanktionsåtgärder i den mån det är påkallat med anledning av beslut som säkerhetsrådet har fattat eller rekommendation som rådet har antagit rörande Rhodesia i överensstämmelse med FN:s stadga. Kommittén har också lagt fram förslag till Kungl. Maj:ts förordnande med stöd av den provisoriska lagen. I promemorian och författningsförslagen har landet kallats Syd-Rhodesia.

Som redan nämnts har kommittén i sina överväganden inte kunnat beakta säkerhetsrådets resolution den 29 maj 1968 utan har haft rådets resolution av den 16 december 1966 som utgångspunkt för sitt förslag. Lagförslaget har emellertid en sådan utformning att det kan användas inte bara beträffande sanktioner i fråga om de varuslag som anges i resolutionen den 16 december 1966. Det kan i och för sig också läggas till grund för lagstiftning för genomförande av mera vittgående sanktioner.

Enligt kommittén ger en genomgång av resolutionen den 16 december 1966 vid handen, att det för att uppfylla resolutionen fordras lagstiftning som gör det möjligt att förbjuda vissa ekonomiska och finansiella åtgärder samt vissa transporter. De förhållanden som bör kunna förbjudas är

1) *dels* utförsel från Rhodesia av rhodesiska sanktionsvaror samt varje verksamhet som främjar eller är ägnad att främja sådan utförsel, *dels* valutaöverföringar till Rhodesia som står i samband med sådan verksamhet.

2) *dels* införsel till Sverige av rhodesiska sanktionsvaror (utförda från Rhodesia efter det resolutionen har trätt i kraft), *dels* varje affärstransaktion beträffande sådana varor, var de än befinner sig, *dels* valutaöverföringar till Rhodesia som står i samband med sådana affärstransaktioner, *dels* transporter av rhodesiska sanktionsvaror med fartyg eller luftfartyg registrerade i Sverige,

3) *dels* införsel till Rhodesia av sådan krigsmateriel och civil transportmateriel som omfattas av säkerhetsrådets resolution samt varje verksamhet som främjar eller är ägnad att främja Rhodesias försörjning med sådan ma-



teriel, dels verksamhet som främjar Rhodesias försörjning med olja eller oljeprodukter.

I sina allmänna överväganden om utformningen av de lagregler som skall innefatta dessa förbud uppmärksammar kommittén särskilt kravet på förbud mot sådan verksamhet som hänför sig till *utförsel från Rhodesia* av varor och sådan verksamhet som hänför sig till *Rhodesias försörjning* med varor. Lagbestämmelser härom bör kunna träffa åtgärder som främjar eller är ägnade att främja sådan utförsel eller försörjning. Kommittén avvisar möjligheten att beskriva dessa åtgärder genom att helt allmänt förbjuda varje åtgärd som främjar eller är ägnad att främja utförsel eller försörjning av ifrågavarande slag. Som skäl för sin ståndpunkt hänvisar kommittén till vikten av att förbjudna handlingar får en tillfredsställande precisering. I stället förordas den lösningen att i lagen anges de särskilda handlingar som kan förbjudas. Även om inte alla handlingar, som kan tänkas inbegripas i ett uttryck som »any activities», härigenom kommer med i uppräkningsen, torde denna dock kunna göras så fullständig att resolutionens krav uppfylls i nöjaktig utsträckning.

Motsvarande synpunkter anlägger kommittén på lagreglernas utformning i fråga om kravet på *förbud mot varje affärstransaktion* (»any dealings») beträffande rhodesiska sanktionsvaror, utförda från Rhodesia efter det säkerhetsrådets resolution har trätt i kraft.

Förbud mot *införsel till Sverige* av rhodesiska sanktionsvaror kan genomföras genom möjligheterna att införa importförbud med stöd av Kungl. Maj:ts ekonomiska lagstiftningsmakt. Kommittén anser därför att några regler om införsel till Sverige av rhodesiska sanktionsvaror inte behöver ingå i sanktionslagen.

Även beträffande *export från Sverige* till Rhodesia av sanktionsvaror kan Kungl. Maj:t ingripa genom sin ekonomiska lagstiftningsmakt. Ej heller i denna del behöver bestämmelser tas in i sanktionslagen.

Som tidigare nämnts har genom lagen den 13 maj 1966 angående utvidgad tillämpning av lagen den 22 juni 1939 om förbud i vissa fall mot överlåtelse eller upplåtelse av fartyg m. m. och av lagen den 21 mars 1940 med vissa bestämmelser om fraktfart med svenska fartyg öppnats möjlighet att på sjöfartens område genomföra vissa av säkerhetsrådet beslutade eller rekommenderade sanktioner. Med stöd av denna lag har Kungl. Maj:t — som också har nämnts i det föregående — genom kungörelsen den 28 juni 1968 förordnat att transporter av varor som anges i kungörelsen får företas med registreringspliktiga svenska fartyg och svenska bogserfartyg endast med tillstånd av Kungl. Maj:t eller den Kungl. Maj:t har bemyndigat därtill. Kommittén framhåller emellertid att det beträffande sjötransporter krävs möjlighet att vidta även vissa åtgärder, som inte omfattas av 1939 och 1940 års beredskapslagar. Motsvarande regler behövs enligt kommittén också för andra transportgrenar än sjöfarten. Med hänsyn till att samtliga regler för

genomförande av sanktioner inom transportområdet bör vara samlade i samma lag och tillsammans med övriga sanktionsregler anser kommittén att 1966 års lag inte längre bör användas för åtgärder beträffande Rhodesia.

För *valutaöverföringar* och andra transaktioner på valutaområdet gäller valutalagen den 22 juni 1939 (nr 350) och valutaförordningen den 5 juni 1959 (nr 264). Denna lagstiftning tar sikte på en penningpolitiskt grundad reglering av valutatransaktioner med andra länder. Den kan ej sättas i tillämpning för att genomföra säkerhetsrådets beslut eller rekommendationer om finansiella sanktioner. Kommittén har övervägt möjligheten att ändra denna lagstiftning så att den kan utnyttjas även för att genomföra sådana sanktioner. Denna tanke avvisas emellertid under åberopande av att reglerna härom bör ingå i den lag som reglerar andra sanktioner. Kommittén föreslår därför att det rättsliga underlaget även för finansiella sanktioner regleras i den föreslagna lagen om sanktioner mot Rhodesia.

I frågan vilka särskilda handlingar som Kungl. Maj:t bör kunna förbjuda med stöd av den föreslagna lagen finner kommittén, att i huvudsak samma slags handlingar kommer i fråga såväl för verksamhet rörande utförsel från Rhodesia av rhodesiskt sanktionsgods eller Rhodesias försörjning med annat sanktionsgods som för affärstransaktioner med sådant rhodesiskt sanktionsgods, som har förts ut ur Rhodesia efter den 16 december 1966.

De särskilda handlingar som Kungl. Maj:t skall kunna förbjuda är enligt kommittén följande.

Av väsentlig betydelse är att utförsel från och införsel till Rhodesia av sanktionsvaror skall kunna förbjudas. En bestämmelse härom har tagits in i 2 § första stycket i lagförslaget.

Möjlighet bör vidare finnas att förbjuda vissa särskilt angivna åtgärder, som främjar eller är ägnade att främja utförsel från eller införsel till Rhodesia av sanktionsgods eller som främjar eller är ägnade att främja Rhodesias försörjning på annat sätt med sådant gods. Med uttrycket »försörjning» avses i förslaget dels varuinförsel till Rhodesia, dels Rhodesias försörjning med varor på annat sätt, t. ex. genom tillverkning, installering eller sammansättning i Rhodesia av gods avsett för denna stat. »Försörjning» innebär alltså enligt förslaget en ökning av Rhodesias tillgång på sanktionsgods. 2 § andra stycket föreslås innehålla föreskrifter om detta förbud.

De åtgärder som enligt kommittén således bör kunna förbjudas har i utredningspromemorian sammanförts i fem olika grupper, redovisade i 2 § andra stycket i lagförslaget.

Den *första* gruppen innehåller vissa faktiska eller fysiska förfaranden med sanktionsgods, nämligen tillverkning, bearbetning, sammansättning, installering, underhåll och reparation.

Till den *andra* gruppen hör vissa »rättsliga» förfaranden avseende sank-

tionsgods, nämligen förvärv, mottagande till förvaring, pantsättning och mottagande som pant, varje form av överlåtelse och upplåtelse, direkt eller indirekt, samt meddelande av försäkring. Med »indirekt» överlåtelse resp. upplåtelse avses t. ex. överlåtelse av en majoritetspost aktier i ett bolag, i vars tillgångar ingår sanktionsvaror eller rättigheter att nyttja sådana. Med »försäkring» avses endast primära försäkringsavtal.

Den tredje gruppen avser förbud mot åtgärder som rör transporter och transportmedel. De uppräknade åtgärderna är inte bara själva transporten av sanktionsgods med fartyg, luftfartyg och andra transportmedel, t. ex. lastbilar, utan också lastning och lossning av sanktionsgods, tillhandahållande av utrustning eller förnödenheter, t. ex. bränsle, åt transportmedel avsett för sådant gods samt varje form av överlåtelse eller upplåtelse, direkt eller indirekt, av sådant transportmedel. Med »indirekt» överlåtelse av transportmedel åsyftas t. ex. överlåtelse av andel i fartyg och med »indirekt» upplåtelse av transportmedel åsyftas t. ex. upplåtelse av rätt till tidsbefraktning av fartyg.

Åtgärderna i den fjärde gruppen tar sikte på finansiella transaktioner som är ägnade att främja införsel eller utförsel av sanktionsgods. Hit hör överförande av betalningsmedel till Rhodesia samt kreditgivning. Kreditgivning skall enligt förslaget kunna vara straffbar, även om den sker till ett företag i tredje land, t. ex. om företaget säljer på kredit köpta varor vidare till Rhodesia.

Den femte gruppen slutligen innehåller förfarande som innebär lämnande eller förmedlande av uppdrag för åtgärder som ingår i de fyra föregående grupperna.

Kommittén har slutligen ansett att i lagen bör tas in också en bestämmelse om olovlig befattning (»any dealings») med gods som i strid mot säkerhetsrådets förordnande har förts ut ur Rhodesia. Förbjudna åtgärder bör enligt kommittén vara desamma som har angetts i de nyss nämnda fem olika grupperna. Den nu avsedda olovliga befattningen bör dock begränsas att avse gods som har förts ut ur Rhodesia efter det att den svenska författningsbestämmelsen har trätt i kraft. Svårlösta situationer skulle annars kunna uppstå med sanktionsvaror, som har förts ut ur Rhodesia efter ikraftträdandet av säkerhetsrådets sanktionsbeslut men innan den svenska författningen har trätt i kraft. Kommittén föreslår att den nu nämnda bestämmelsen tas in i 2 § tredje stycket.

Kommittén framhåller att den verksamhet och de affärstransaktioner som skall förbjudas enligt säkerhetsrådets beslut inte är begränsade till de fall som kommer den rhodesiska staten till godo. Sanktionerna skall sålunda t. ex. gälla inte bara staten Rhodesias försörjning med sanktionsvaror eller överförande av betalningsmedel till staten utan också åtgärder till förmån för juridiska och fysiska personer i Rhodesia. Kommittén föreslår därför att i sanktionslagen (1 § tredje stycket) tas in en bestämmelse om

att vad i lagen stadgas om Rhodesia gäller den rhodesiska staten, offentliga och privata juridiska personer i Rhodesia samt fysiska personer, som har hemvist eller är verksamma där. Med »juridiska personer i Rhodesia» menas juridisk person, vars styrelse har säte i Rhodesia eller, om styrelse inte finns, har sitt huvudkontor där.

Som förut har anmärkts sägs i paragraf 2 i säkerhetsrådets resolution den 16 december 1966 att i paragrafen angivna förfaranden och åtgärder skall hindras även i fråga om *av t a l* som har ingåtts eller licenser som har beviljats före antagandet av resolutionen. Avtal som sluts i strid med förordnande som Kungl. Maj:t har meddelat med stöd av sanktionslagen måste således enligt kommittén vara ogiltiga i den del som strider mot förordnandet. Vad sedan angår avtal som har ingåtts, när Kungl. Maj:ts förordnande träder i kraft, föreslås avtalspart bli befriad från skyldighet att uppfylla avtalsförpliktelse som skulle strida mot förordnandet. Sådan befrielse bör emellertid enligt kommittén gälla bara så länge förordnandet består. Bestämmelser i förevarande avseenden har tagits in i lagförslagets 3 §. Frågan om vilken civilrättslig verkan en på grund av sanktionsförordnande ogiltig del av ett avtal medför får enligt kommittén bedömas enligt allmänna rättsprinciper.

Kommittén har också övervägt frågan i vad mån *ers ä t t n i n g* bör utgå av allmänna medel åt enskild som lider ekonomisk förlust till följd av Sveriges deltagande i FN:s sanktioner mot Rhodesia. Enligt kommittén bör sådan ersättning ibland kunna utgå av billighetsskäl. Kommittén finner dock inte skäl att i detta sammanhang pröva frågan om en lagfäst rätt till ersättning för förluster på grund av sanktioner. Visserligen kan av rättviseskäl med visst fog hävdas att förluster av ifrågavarande slag, som råkar drabba vissa enskilda personer eller företag, bör bäras av det allmänna. Det är emellertid enligt kommittén förenat med mycket stora svårigheter att generellt ange några bestämda riktlinjer för bedömande av dessa ersättningsfrågor. Kommittén menar att enda möjligheten i nuvarande läge torde vara att sådana frågor avgörs av Kungl. Maj:t efter skälighetsprövning i varje särskilt fall. Någon bestämmelse härom har inte tagits in i författningsförslaget.

I fråga om de *s t r a f f r ä t t s l i g a p å f ö l j d e r n a* framhåller kommittén, att de gärningar som åsyftas i den föreslagna lagen kan tänkas vara av mycket varierande svårhetsgrad, från systematiska aktioner för att bryta en blockad till tämligen lindriga handlingar, begångna av obetänksamhet. Straffskalan bör därför ha en betydande spännvidd. För uppsåtliga brott föreslås som straffmaximum fängelse i två år. I straffskalan bör också dagsböter ingå.

Kommittén understryker risken för att de med lagförslaget avsedda handlingarna blir begångna av oaktsamhet, varför åtminstone fall av grov

oaktsamhet bör kunna straffas. Här föreslår kommittén att bara dagsböter skall komma i fråga som straff. Oaktsamhet bör enligt kommittén bedömas som grov t. ex. när det framgår av omständigheterna att gärningsmannen uppenbarligen bort inse att viss transport har avsett sanktionsgods. Kommittén anför att så kan vara fallet exempelvis om pressuppgifter har förekommit om att ett visst parti sanktionsgods har lagrats i en viss hamn i avvaktan på vidare transport. Speciella, iögonenfallande omständigheter, som tyder på att man i ett visst fall har att göra med sanktionsgods, bör enligt kommittén föreligga, om oaktsamhet skall kunna bedömas som grov.

Bagatellartade fall bör däremot inte bestraffas. Detta motiverar kommittén med intresset att undvika rättegångar som kan te sig stötande för allmänhetens rättskänsla eller rentav löjeväckande. Åtal skall alltså enligt förslaget inte ske för gärningar som är ringa, inte ens då uppsåtligt brott föreligger. En gärning bör enligt kommittén kunna bedömas som ringa t. ex. när den avser en mindre mängd tobak för personligt bruk.

Beträffande tillämpligheten i rummet av lagförslagets straffbestämmelser hänvisar kommittén till 2 kap. brottsbalken. Bestämmelserna avses således omfatta alla brott mot sanktionslagen, som har begåtts i Sverige eller utom riket av svensk medborgare, samt dessutom i vissa fall brott som utlänning har begått utomlands. Vidare erinrar kommittén om åtalsreglerna i samma kapitel i brottsbalken, enligt vilka åtal för brott som har förövats utom riket i regel får väckas bara efter förordnande av Kungl. Maj:t eller den Kungl. Maj:t har bemyndigat därtill.

Kommittén föreslår att bestämmelser om förverkande av egendom som har använts som hjälpmedel vid brott enligt sanktionslagen eller har varit föremål för sådant brott tas in i sanktionslagen. Som skäl för förverkandemöjlighet åberopar kommittén såväl den straffrättsliga som den politirättsliga funktionen av förverkande. Förverkande bör enligt kommittén äga rum bara vid uppsåtliga brott. En förutsättning för förverkande bör vara att egendomens ägare eller den som är i hans ställe har förövat gärningen. Förverkandepåföljden bör vara fakultativ. Värdeförverkande bör kunna ske i stället för sakförverkande. Dessutom föreslås regler om vissa panträtter och andra särskilda rättigheter i egendom som förklaras förverkad.

I frågan om riksdagens medverkan vid den föreslagna lagens tillämpning erinrar kommittén om att skyldighet föreligger för medlemsstat att godta och verkställa beslut som säkerhetsrådet har fattat i överensstämmelse med stadgan. Med hänsyn härtill och till intresset av att så snabbt som möjligt kunna genomföra säkerhetsrådets sanktionsbeslut bör enligt kommittén Kungl. Maj:t utan riksdagens medverkan kunna förordna enligt den föreslagna provisoriska lagen i den mån det är påkallat för att genomföra ett sanktionsbeslut som står i överensstämmelse med stadgan.

I fråga om rekommendationer av säkerhetsrådet erinrar kommittén om att skyldighet inte föreligger att efterkomma sådana. Kommittén betonar emellertid att det även vid rekommendationer bör finnas möjlighet att snabbt genomföra sanktionsåtgärd. Kungl. Maj:t bör därför även beträffande rekommendationer kunna utan riksdagens samtycke förordna enligt den provisoriska lagen. Eftersom rekommendationer inte är av bindande karaktär, bör dock förordnandet inom en månad underställas riksdagen för dess prövning av frågan om det skall bestå. Om förordnandet inte gillas av riksdagen inom två månader från det underställningen har skett, bör det förfalla. Bestämmelser av detta innehåll har tagits in i förslaget till sanktionslag.

I ett *särskilt yttrande* anför ledamoten i kommittén Allan Hernelius att Sverige i princip bör förbehålla sig prövningsrätt vid varje beslut om bindande sanktioner och att denna prövningsrätt bör utövas av riksdagen. Vid denna prövning bör även granskas om säkerhetsrådets beslut i frågan har tillkommit i den ordning som FN-stadgan föreskriver. En liknande formell prövning bör äga rum också i fråga om rekommendationer av rådet. Innan förordnande enligt den provisoriska sanktionslagen, i fall av rekommendationer, sätts i kraft, bör riksdagen få pröva förordnandet både formellt och materiellt.

Kommittén föreslår att lagen skall gälla till utgången av juni 1969, då en allmän och bestående sanktionslag enligt kommitténs bedömning beräknas kunna sättas i kraft.

Slutligen framhåller kommittén vikten av att särskilda åtgärder vidtas för att sprida kännedom bland svenska medborgare utomlands om innehållet i förordnande enligt den föreslagna sanktionslagen.

### Remissyttrandena

Till en början bör anmärkas att remissinstanserna inte har varit i tillfälle att beakta säkerhetsrådets resolution den 29 maj 1968.

Det övervägande antalet remissinstanser har i princip tillstyrkt kommitténs förslag till lagstiftning eller lämnat detta utan erinran i huvudsak. Dessa remissinstanser har i regel inte närmare utvecklat skälen för sin ståndpunkt.

Vissa remissinstanser avstyrker dock förslaget eller ställer sig tveksamma till det. *Advokatsamfundet* anser att lagstiftning i ämnet inte bör genomföras utan att enskilda personer tillförsäkras lagfäst rätt till ersättning av allmänna medel för ekonomiska förluster på grund av sanktionerna och avstyrker därför den föreslagna lagstiftningen.

*Redareföreningen* anser att de åtgärder som redan har genomförts i Sverige genom Kungl. Maj:ts förordnanden och på frivillig väg under en över-

gångstid är så tillfredsställande att man skulle ha kunnat avvaktia en enhetlig nordisk sanktionslagstiftning. En sådan samordning av lagstiftningen är enligt föreningen önskvärd bl. a. på grund av att befraktare som berörs av lagstiftningen av konkurrenshänsyn bör kunna räkna med likartade regler, oberoende av vilken flagg fartyget för. Även *sjöfartsstyrelsen* framhåller att sjöfartsnationernas lagstiftning om sjöfarten i görligaste mån bör samordnas samt sätter i fråga om inte redan utfärdade bestämmelser tillsammans med frivilliga överenskommelser är tillräckliga för sjöfartens del i avvaktan på en allmän FN-lagstiftning.

*Hovrätten för Västra Sverige* har framfört en utförlig kritik av allmänt principiell natur mot den tekniska uppläggningsen av den föreslagna lagstiftningen. I den mån man måste räkna med en eller flera tilläggsresolutioner — hovrättens yttrande avgavs före säkerhetsrådets resolution den 29 maj 1968 — bör man enligt hovrätten utfärda dels en allmän baslag, som i avvaktan på en slutlig FN-lagstiftning kan begränsas till att gälla i förhållande till enbart Rhodesia, dels en särskild tillämpningsförfattning, varigenom resolutionen den 16 december 1966 i direkt översättning eller omstöpt i svensk lagstil införlivas med svensk lagstiftning. Nya resolutioner av säkerhetsrådet kan då lätt införlivas i lagstiftningen genom att kompletterande tillämpningsförfattningar utfärdas. Baslagen bör innehålla en allmän fullmakt för Kungl. Maj:t att meddela sådana bestämmelser, som krävs för att genomföra säkerhetsrådets bindande resolutioner, samt föreskrifter motsvarande 3—6 §§ i utredningens lagförslag. Vid en granskning av förslaget har hovrätten funnit, att strävandena att vid omskrivningen följa resolutionen innehållsmässigt så nära som möjligt knappast har varit framgångsrika. Enligt hovrätten finns det i de föreslagna författningarna vissa delvis ganska betydelsefulla diskrepanser mellan resolution och författning. Dessa skillnader innebär ibland inskränkningar, ibland utvidgningar av författningstexten i förhållande till resolutionstexten. Beträffande kommitténs strävan att precisera de förbjudna handlingarna på ett tillfredsställande sätt anser hovrätten att en jämförelse med modern central strafflagstiftning inte ger stöd för något internt rättsstatligt krav på att driva precisionen längre än vad som har skett i den internationella resolutionens text.

*Exportföreningen m. fl.* godtar den av kommittén använda metoden att genom en särskild fullmaktslag jämte ett kompletterande förordnande av Kungl. Maj:t för Sveriges del genomföra säkerhetsrådets sanktioner. Lagstiftningen torde dock kunna förbättras i sitt utförande. Enligt organisationerna bör fullmakten för Kungl. Maj:t innefatta, som förekommer även i annan fullmaktslagstiftning, befogenhet att förordna om att en eller flera av lagens bestämmelser skall träda i kraft.

*Exportföreningen m. fl.* sätter i fråga om inte bestämmelserna om åtgärder som kan förbjudas (2 § i lagförslaget) bör kompletteras med en regel om godtrosvörvärv av sanktionsgods. Organisationerna nämner

som exempel det fallet att ett svenskt företag, som har litat på en oriktig ursprungs-beteckning, har förvärvat rhodesiska råvaror för bearbetning och vidareförsäljning. När varornas rätta ursprung klarläggs, blir företaget enligt kommitténs förslag förhindrat såväl att avsluta bearbetningen som att sälja godset. Den av kommittén angivna möjligheten för Kungl. Maj:t att i sådana situationer dispensera från förbud, som har utfärdats med stöd av lagen, anser organisationerna inte vara tillräckligt betryggande. Exportför-eningen m. fl. kritiserar också det föreslagna förbudet mot indirekt över-låtelse av sanktionsgods (2 § andra stycket andra punkten). Kommittén synes enligt organisationerna ge uttrycket indirekt överlåtelse en så vid-sträckt betydelse att däri skulle ingå även överlåtelse av aktierna i ett bo-lag, som i sin tur är ägare av sanktionsgods. En sådan innebörd kan inte rimligen accepteras och inte heller ett förbud av sådan omfattning. Orga-nisationerna anser att ett förbud av det slaget skulle kunna tänkas innebära hinder för svenska rättssubjekt att avveckla sitt aktieinnehav i ett rhode-siskt bolag, därför att detta i sin tur innehar blockerat gods. Med hänsyn till svårigheterna att precisera innebörden av ordet »indirekt» bör detta utgå ur lagtexten.

I frågan om möjligheten att ändra gällande valutalagstift-ning så att den kan utnyttjas även för att hindra valutaöverföring, som har förbjudits av säkerhetsrådet, framhåller *riksbanken* att en omarbetning av valutaförfattningarna i sådant syfte skulle stöta på betydande komplika-tioner i flera avseenden. Riksbanken ansluter sig därför till kommitténs uppfattning, att regler om finansiella sanktioner bör ges tillsammans med övriga sanktionsregler i en författning som är skild från valutaregleringsbe-stämmelserna.

Beträffande förbudet mot överförande av betalningsmedel till Rhodesia eller mot varje form av kreditgivning (2 § andra stycket fjärde punkten) framhåller *riksbanken*, att betydande tekniska svårigheter möter att genomföra en sådan betalningsreglering som kommittén föreslår. Be-talningar till Rhodesia lär kunna utföras utan risk för upptäckt via täck-adresser i tredje land. Det språkliga uttryck, som begagnas i lagförslaget för att ge möjlighet till betalningsreglering, är alltför snävt. Ett förbud mot endast »överförande av betalningsmedel till Rhodesia» ter sig enligt riksbanken meningslöst med hänsyn till att internationella betalningar i mycket stor utsträckning sker genom kontotransaktioner mellan berörda banker. Något »överförande av betalningsmedel» i detta begrepps veder-tagna mening kommer alltså inte till stånd. Lagen bör ge möjlighet till förbud mot »verkställande av betalning till i Rhodesia bosatt person eller varje form av kreditgivning till sådan». Även om någon särskild i lag given definition av begreppet »betalning» inte finns, torde det enligt riksbanken framgå att »verkställande av betalning» innefattar alla former av fullgö-rande av en i penningar bestämd prestation.



Också *exportföreningen m. fl.* anser det vara oklart vad som avses med uttrycket »överförande av betalningsmedel».

*Stockholms handelskammare* finner det önskvärt att det i lagtexten sägs på vilka rättssubjekt 2 § i lagförslaget skall vara tillämplig. *Exportföreningen m. fl.* är av samma uppfattning.

Reglerna om ett förbuds civilrättsliga verkan på avtal (3 § i lagförslaget) har berörts av flera remissinstanser. Meningarna om bestämmelsen har varit delade.

*Hovrätten för Västra Sverige* påpekar att en rad besvärliga problem kan uppkomma. Som exempel anförs det fallet att, om ett leveransavtal skall bedömas av svensk domstol eller skiljedomstol i Sverige enligt utländsk rätt, detta avtal kan vara giltigt enligt utländsk rätt, samtidigt som den svenska lagen förklarar avtalet ogiltigt. Hur ogiltighetssanktionen får sitt innehåll i sådana internationella sammanhang är enligt hovrättens mening så svårbestämt, att den svenska lagtexten rimligen måste begränsa sig till en vag formel av det slag som utredningen har begagnat.

*Sjöfartsstyrelsen* ställer sig tveksam till den föreslagna skyldigheten att bryta ingångna tidsbefraktningssavtal och anser att förslaget går längre än vad som har ansetts skäligt i 1966 års nationella beredskapslagstiftning på sjöfartens område.

*Stockholms handelskammare* finner det klart otillfredsställande att lagen får retroaktiv verkan. Genom speciella övergångsbestämmelser borde i allt fall kunna uppnås, att enskilda inte tillskyndas ekonomisk skada.

*Exportföreningen m. fl.* säger beträffande den föreslagna bestämmelsen om befrielse från prestation så länge förbud mot sådan består (3 § andra stycket), att sådan befrielse torde vara självfallen utan att behöva särskilt anges. Även ogiltighetsregeln i 3 § första stycket synes överflödig. Frågor av detta slag brukar den svenska lagstiftaren överlämna till domstolarnas rättstillämpning och skäl för att förevarande lagstiftning i detta hänseende skall inta någon särställning i jämförelse med annan förbudslagstiftning har inte anförts och är svår att finna. Om 3 § anses böra stå kvar i lagen, uppkommer frågan om paragrafens tillämpning på redan ingångna avtal. Organisationerna anser, att man vid införandet av restriktioner för utrikeshandeln i allmänhet bör utfärda sådana övergångsbestämmelser, att ingångna avtal i rimlig utsträckning kan hållas.

*Redareföreningen* framhåller att långfristiga avtal är vanliga inom rederinäringen. Således förekommer ibland bortfraktning av tonnage för tidsperioder överstigande tio år. Föreningen betonar att dessa avtal helt naturligt gäller mycket stora belopp och ingås mot bakgrunden av konjunkturer-na under en viss avgränsad tidsperiod. Därefter inträffade förändringar i konjunkturerna kan lätt medföra, att endera parten söker anledningar att bli fri från avtalets förpliktelser. Att under sådana omständigheter införa

lagstiftning med verkan även på tidigare ingångna avtal synes kommersiellt betänkligt och föga förenligt med svensk lagstiftningstradition.

Frågan om ersättning för förluster på grund av sanktioner har livligt uppmärksammats av remissinstanserna.

*Hovrätten för Västra Sverige* instämmer i kommitténs åsikt att ersättning av allmänna medel ibland bör kunna utgå av billighetsskäl men sätter i fråga om inte en erinran härom bör tas in i själva lagtexten. En sådan erinran behöver bara innehålla att Kungl. Maj:t — eventuellt utan riksdagens medverkan på grund av en i en baslag lämnad fullmakt — kan ge ersättning av allmänna medel åt enskild person som har drabbats på ett uppenbart obilligt sätt.

Kommitténs uppfattning att det är mycket svårt att ange några bestämda riktlinjer för bedömande av ersättningsfrågor av detta slag delas av *Kommerskollegium*, som också understryker angelägenheten av att ersättningsfrågan verkligen blir beaktad med hänsyn till de verkningar som besluten kan få för den enskilde. En företagare som under en lång följd av år har byggt upp en exportverksamhet på en nation och genom sanktioner får sitt arbete spolierat kan komma i en besvärlig situation. Enligt kollegiets mening måste det i många sådana situationer framstå som riktigast att statsmakterna i betydande grad tar på sig ansvaret för de ekonomiska konsekvenser som ett sanktionsbeslut kan medföra för den enskilde. Kollegiet sätter i fråga om det inte i lagen bör tas in en allmän bestämmelse om att ersättning av allmänna medel kan utgå till skadelidande efter särskild prövning av Kungl. Maj:t.

Även *Stockholms handelskammare* och *Utlandssvenskarnas förening* ansluter sig till kommitténs uppfattning att ersättningsfrågor bör avgöras efter skälighetsprövning i varje särskilt fall. Handelskammaren understryker emellertid kraftigt det angelägna i att det klart framgår av lagens förarbeten, att prövningen av anspråk på ersättning inte skall ske alltför restriktivt. Föreningen vill särskilt fästa uppmärksamheten på de förluster i form av bortfall av försörjningsmöjligheter, skadeståndsskyldighet etc. som utomlands bosatta svenskar kan ådraga sig genom att i strid med den rätt som gäller på platsen följa de svenska sanktionsbestämmelserna.

*Redareföreningen* delar inte kommitténs uppfattning att frågan om en lagfäst rätt till ersättning för sanktionsförluster inte bör prövas i detta sammanhang. Även om ersättningsfrågor i förekommande fall måste prövas individuellt och baseras på omständigheterna i det enskilda fallet, bör enligt föreningen den svenska lagstiftningen innehålla åtminstone en hänvisning till möjligheten att söka gottgörelse för ekonomiskt avbräck till följd av sanktioner. Den kanadensiska lagstiftningen innehåller sådan bestämmelse. Genom ett tillägg av detta slag skulle man på ett önskvärt sätt i lagtexten framhålla sambandet mellan ett lands politiska ställningstagande och dess konsekvenser för enskilda medborgare.

*Exportföreningen m. fl.* anser att i princip bör full ersättning av allmänna medel utges till den som tillfogas skada på grund av sanktionslagstiftning. Från den enskildes synpunkt torde det i dessa fall ofta röra sig om oförutsebara förluster som bör bäras kollektivt. Som exempel på tillfällen, när ersättning synes böra utgå, nämns sådana fall då svenskt rättssubjekt utomlands tvingas erlægga skadestånd på grund av att det inte har kunnat uppfylla avtal, som strider mot den svenska sanktionslagstiftningen, eller då sådant rättssubjekt går miste om ersättningar, exempelvis licensavgifter, som skall utgå enligt avtal, träffade före lagens ikraftträdande. Det bör också vara möjligt att lämna ersättning till svenska medborgare, som är bosatta utomlands och som på grund av de svenska sanktionsbestämmelserna tvingas upphöra med eller lägga om sin hittillsvarande verksamhet. Även om det skulle vara svårt att i lagtext precisera de fall, då ersättning av allmänna medel bör utgå, synes detta inte utgöra fullgott skäl att i lagen gå förbi frågan med tystnad. Lagen bör åtminstone säga att ersättning skall utges, i den mån detta i viss angiven ordning finnes skäligt. Regler om ersättningsfrågornas handläggning synes också påkallade. Eventuellt bör en nämnd inrättas med företrädare för bl. a. näringslivets organisationer och kanske även med parlamentarisk förankring med uppgift att avge yttrande i ersättningsärenden.

Den skarpaste kritiken mot kommitténs ståndpunkt i denna fråga framförs av *advokatsamfundet*, som anser att frågan inte kan avfärdas med att Kungl. Maj:t av billighetsskäl stundom bör betala ersättning av allmänna medel. En lagstiftning om sanktionsåtgärder är följden av att Sverige som stat anses vara skyldigt att genomföra FN-sanktioner. Detta måste rimligtvis innebära att annat inte får komma i fråga än att staten skall bära de ekonomiska konsekvenserna av lagstiftningen, ej enskilda personer och företag. I många situationer kommer svenska enskilda intressen att kunna skadas allvarligt dels på grund av lagens bestämmelser, dels på grund av motåtgärder från Rhodesias sida. Skadeverkningarna har enligt samfundet främst anknytning till bestämmelserna om förbud (2 §) och till bestämmelsen om att avtal som sluts i strid mot förordnande i lagen är i denna del ogiltigt och att skyldigheten att uppfylla förpliktelser, som strider mot förordnandet, bortfaller beträffande avtal som har ingåtts före lagens ikraftträdande (3 §). Om avtal sluts i god tro om t. ex. leverans från Sverige till annat land än Rhodesia och avtalet senare visar sig främja eller vara ägnat att främja import till Rhodesia eller detta lands försörjning på annat sätt, blir avtalet ogiltigt med de konsekvenser som detta kan innebära för den svenske säljaren. Än mera stötande kan situationen bli jämligt 3 § andra stycket i lagförslaget. Om ett svenskt företag före lagens ikraftträdande har ingått ett avtal om leverans av maskiner till företag i annat land, som skall begagna dem i en anläggning i Rhodesia, blir det svenska företaget förhindrat att fullgöra sin leverans med därav följande förluster. Vidare

måste fall komma att finnas, då en påbörjad leverans måste avbrytas med ekonomiska förluster som följd. En annan skadeeffekt som lätt kan förutses är det fall då företag eller personer i Rhodesia befrias från sin prestationsskyldighet gentemot den svenske kontrahenten. Detta gäller säkerligen även avtal träffade före lagens ikraftträdande. I praktiken innebär detta att all betalning av svenska fordringar i Rhodesia kommer att upphöra.

I frågan om det straffrättsliga ansvaret för sådant brott mot sanktionslagen som har begåtts av grov oaktsamhet råder delade meningar.

*RÅ* anser att strafflatituden för sådant brott bör inbegripa även fängelse i högst sex månader. Bl. a. kommer det därigenom bli möjligt att tillgripa straffprocessuella tvångsmedel, vilket ofta torde behövas från utrednings-synpunkt. Liknande synpunkter anförs av *länsåklagarmyndigheten i Stockholms län och Gotlands län*.

*Hovrätten för Västra Sverige* anser att resolutionen den 16 december 1966 får förstås så, att den överlämnar åt de enskilda staterna att själva avgöra om icke-uppsåtliga gärningar skall kriminaliseras. Hovrätten vill inte förneka lämpligheten av att också gärningar som sker av grov oaktsamhet beläggs med straff.

*Exportföreningen m. fl.* anser det mycket tveksamt om grov oaktsamhet bör kriminaliseras.

*Redareföreningen* hävdar att straffbarheten bör begränsas till uppsåtliga brott. I resolutionen den 16 december 1966 används inte begrepp som svarar mot »uppsåtliga» eller »av grov oaktsamhet». I den mån sådana distinktioner över huvud taget har varit aktuella för författarna av resolutionen, ger dess text snarare vid handen, att man har avsett uppsåtligt handlande. Att vid sådant förhållande förorda straffansvar även vid grov oaktsamhet, särskilt som under uppsåt faller även eventuellt uppsåt, förefaller sakligt sett obefogat. Dessutom torde begreppet grov oaktsamhet komma att i praktiken medföra betydande tolkningssvårigheter och betungande bevisföring angående normal handels sed etc.

I *Svenska hamnförbundets* remissyttrande påpekas att hamnpersonalen vid vanlig hamnrutin saknar möjlighet att kontrollera om gods som hanteras inom hamnarna är sanktionsgods. Enligt förbundet framgår det inte tillräckligt av kommittéförslaget vilken hamnpersonal som kan straffas för överträdelse av lagens förbud och inte heller vilka kontrollåtgärder från personalens sida som krävs. Om lagförslaget genomförs, bör i vad gäller hamnarna generell dispens från förbuden meddelas samtidigt med lagens införande.

Bestämmelsen att det i ringa fall inte skall dömas till straff finner *hovrätten för Västra Sverige* vara väl motiverad och fullt förenlig med resolutionen. Hovrätten anser emellertid att det exempel på ringa gärning som ges i utredningspromemorian (införande av en mindre mängd tobak för personligt bruk) kan verka missledande, eftersom även allvarligare förseelser

än så bör kunna bedömas som ringa. Hovrätten menar också att uppsåtliga överträdelse som har begåtts av humanitära skäl bör kunna bedömas som ringa, även om det har varit fråga om gods av mera betydande värde, samt föreslår att ett uttryckligt undantag för humanitära leveranser förs in i lagen. Hovrätten föreslår dessutom en viss språklig översyn av kommitténs straffbestämmelser.

Reglerna om förverkande anser RÅ bör utformas i närmare överensstämmelse med de nya bestämmelser i 36 kap. brottsbalken som har trätt i kraft efter det kommittén avlämnade sitt förslag. Därvid framhåller RÅ särskilt, att också utbyte av brott mot sanktionslagen skall förklaras förverkat, om det inte är uppenbart obilligt. Vid brottslighet av ifrågavarande slag lär det många gånger inte vara tillräckligt avskräckande för gärningsmannen att han riskerar ett frihetsberövande. Stora affärstransaktioner med internationell anknytning brukar inte sällan ge god ekonomisk vinst. I många sådana fall framstår det som stötande att vinsten inte skall träffas direkt. Liknande synpunkter framförs av hovrätten för Västra Sverige och överåklagaren i Stockholm.

Länsåklagarmyndigheten i Stockholms och Gotlands län förordar att förverkande skall kunna ske även när gärningen har skett av grov oaktsamhet.

Hovrätten för Västra Sverige sätter i fråga om sambandet med den brottsliga gärningen är lika påtagligt beträffande hjälpmedel som beträffande den egendom som har varit föremål för brott. Hovrätten anser därför att frågan om förverkande av egendom som har varit föremål för brott bör bedömas efter delvis andra och måhända strängare principer än frågan om förverkande av hjälpmedel. Förverkande av hjälpmedel framstår ej heller lika angeläget från allmänpreventiv synpunkt som förverkande av egendom som har varit föremål för brott. Hovrätten anser vidare att värdeförverkande bör kunna ske, även när egendomen i fråga är åtkomlig för förverkande.

Kommittéförslagets innebörd i fråga om åtalsprövning föranleder en del synpunkter. Kommitténs tanke att åtalsförordnande beträffande utom riket begånget brott skall föregås av yttrande från myndighet som handlägger frågor inom det berörda samhällsområdet kritiserar av RÅ, som anser att det bör lämnas öppet vilken utredning som skall ligga till grund för avgörandena. Vidare anser RÅ att frågor om åtal för brott som begås inom riket lämpligen bör prövas av statsåklagare för att man skall nå en så enhetlig åtalspraxis som möjligt. Anvisning härom kan meddelas av RÅ med stöd av 39 § åklagarinstruktionen.

Överåklagaren i Stockholm anser att lagstiftningens speciella karaktär och dess beroende av vårt lands politiska åtaganden gentemot andra länder kan antas göra det svårt för åklagaren att avgöra, när grov oaktsamhet eller när ringa fall skall anses vara för handen. Överåklagaren sätter därför i fråga om inte en särskild åtalsregel bör införas av innehåll att åtal inte får ske utan Kungl. Maj:ts förordnande.

Även hovrätten för Västra Sverige, kommerskollegium och exportföreningen m. fl. förordar en central åtalsprövning. Enligt hovrätten skulle i en särskild paragraf kunna föreskrivas att åtal för brott får väckas endast efter anmälan eller medgivande av Kungl. Maj:t eller myndighet som Kungl. Maj:t bestämmer.

Skilda uppfattningar har kommit till uttryck i frågan om riksdagens medverkande vid tillämpningen av den föreslagna fullmaktslagen. Bland remissinstanser som godtar den ordning som kommittén har föreslagit finner sig hovrätten för Västra Sverige. Kommerskollegium däremot anser att förordnanden av förevarande slag regelmässigt rör frågor, som kan innebära stora ingrepp i företagens och den enskildes verksamhet, och att de därför bör behandlas av riksdagen, vare sig säkerhetsrådets beslut är bindande för medlemsstaterna eller ej. Riksdagen får därigenom beträffande varje förordnande ta ställning till dess konsekvenser för den enskilde. Kollegiet erinrar härvid om den återhållsamhet, som präglar svensk rätt när det gäller att överlåta till Kungl. Maj:t att i fredstid förordna om tillämpning av lagar av fullmaktsnatur.

Stockholms handelskammare finner det inte lämpligt att Kungl. Maj:t får möjlighet att förordna om sanktionsåtgärder med anledning av säkerhetsrådets rekommendationer utan att riksdagen har hörts dessförinnan. När säkerhetsrådet har inskränkt sig till att utfärda rekommendationer, synes mycket starka skäl tala för att riksdagens handlingsfrihet i realiteten inte begränsas genom att sanktionsåtgärder, om än provisoriska, sätts i kraft. Advokatsamfundet framför liknande synpunkter.

Exportföreningen m. fl. anser att sådana säkerhetsrådets resolutioner som innebär endast rekommendationer inte bör omfattas av svensk sanktionslagstiftning. Rekommendationerna är ofta resultatet av motsättningar inom FN, som har hindrat att bindande resolutioner antas. Om rekommendationer anses böra omfattas av lagen, anser organisationerna att sanktioner som anges i sådana beslut inte bör få sättas i kraft förrän efter riksdagens samtycke. Redareföreningen intar samma ståndpunkt.

## Departementschefen

### Allmänna synpunkter

Stat som är medlem i Förenta Nationerna är skyldig att godta och verkställa beslut som säkerhetsrådet har fattat i överensstämmelse med FN:s stadga. En förutsättning för att rådet skall ha rätt att fatta sådant för medlemsstaterna bindande beslut är enligt artikel 39 att rådet har ansett det föreligga hot mot freden, fredsbrott eller angreppshandling.

I artiklarna 41 och 42 i FN-stadgan anges vilka sanktioner som säker-

hetsrådet kan besluta för att upprätthålla eller återställa internationell fred och säkerhet. 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 sådana sanktioner som avses i FN-stadgans artiklar 41 och 42 kan ges genom bindande beslut. Säkerhetsrådet kan emellertid också utfärda resolutioner innehållande rekommendationer åt medlemsstaterna att vidta åtgärder av sanktionskaraktär. FN-stadgan saknar bestämmelser som ålägger medlemsstaterna att efterkomma sådana resolutioner. Det ankommer på varje medlemsstat att själv avgöra om den skall följa en rekommendation eller inte. När en rekommendation ger uttryck åt en allmänt omfattad politisk och moralisk förväntan, bör medlemsstaterna självfallet följa den.

Den 11 november 1965 förklarade Rhodesias regering landet självständigt utan att dessförinnan ha träffat överenskommelse därom med Storbritannien. I anslutning därtill antog FN:s säkerhetsråd den 12 november 1965 en resolution, vari självständighetsförklaringen fördömdes och medlemsstaterna uppmanades att inte erkänna den olagliga regeringen. I resolutioner den 20 november 1965 och den 9 april 1966 uppmanade säkerhetsrådet därefter medlemsstaterna att avbryta de diplomatiska förbindelserna med och att vidta vissa ekonomiska sanktioner mot Rhodesia, framför allt beträffande handeln med olja och oljeprodukter. Dessa båda resolutioner är liksom den första att anse endast som rekommendationer.

Den 16 december 1966 antog säkerhetsrådet en ny resolution (i fortsättningen kallad 1966 års resolution), innehållande beslut om en rad ekonomiska sanktioner mot Rhodesia. I denna resolution fastslog rådet att situationen i Rhodesia utgjorde ett hot mot internationell fred och säkerhet och förklarade sig handla i överensstämmelse med artiklarna 39 och 41 i FN-stadgan. I en ny resolution den 29 maj 1968 (i det följande kallad 1968 års resolution) konstaterade säkerhetsrådet på nytt att situationen i Rhodesia utgjorde ett hot mot internationell fred och säkerhet samt föreskrev ytterligare sanktioner av icke-militär natur mot Rhodesia. 1966 och 1968 års resolutioner innehåller för medlemsstaterna bindande beslut om vissa sanktioner mot Rhodesia.

De sanktioner som säkerhetsrådet har rekommenderat eller ålagt medlemsstaterna att vidta har Sverige redan kunnat genomföra i väsentliga delar. Sverige beslöt redan innan rådets resolution den 20 november 1965 antogs att dra in det svenska konsulatet i Salisbury. Sverige har inte heller erkänt minoritetsregimen i Rhodesia. Med stöd av sin ekonomiska lagstiftningsmakt har Kungl. Maj:t förbjudit införsel till och utförsel från Sverige av sådana varor som enligt 1966 och 1968 års resolutioner inte får föras in till eller ut från medlemsstat. Med stöd av den provisoriska lagen

den 13 maj 1966 angående utvidgad tillämpning av 1939 års lag om förbud i vissa fall mot överlåtelse eller upplåtelse av fartyg m. m. och av 1940 års lag med vissa bestämmelser om fraktfart med svenska fartyg förordnade Kungl. Maj:t genom kungörelse den 30 december 1966 om inskränkningar i rätten att med svenska fartyg transportera sådana varor som anges i 1966 års resolution. Med anledning av 1968 års resolution ersatte Kungl. Maj:t denna kungörelse med ny kungörelse som utfärdades den 28 juni 1968 och innebär en vidgning av det tidigare förbudet mot fartygstransporter av varor, avsedda för eller härrörande från Rhodesia. Vidare kan nämnas att vår utlänningslagstiftning gör det möjligt att — i överensstämmelse med bestämmelse i 1968 års resolution — hindra inresa till Sverige av utlänning med rhodesiskt pass.

En del av de föreskrifter i 1966 och 1968 års resolutioner som innebär ålägganden för Sverige kan emellertid inte genomföras här utan ny lagstiftning. I fråga om utformningen av en sådan lagstiftning vill jag först anföra några principiella synpunkter.

Sverige är som medlem av FN bundet av 1966 och 1968 års resolutioner och är således folkrättsligt förpliktat att genomföra resolutionerna.

Emellertid bör man hålla i minnet att de båda resolutionerna inte har samma folkrättsliga karaktär som en konvention. En konvention som berör viktiga rättsprinciper föregås i regel av omfattande förarbeten och brukar innehålla definitionsklausuler. De resolutioner det här gäller har däremot uppenbart utarbetats på kort tid och utan att möjlighet har funnits att i detalj överväga deras verkningar inom olika nationella rättssystem. Resolutionen innehåller inte heller några definitioner av använda termer och uttryck. Vid ett detaljstudium av resolutionstexterna visar det sig också att en tillämpning av resolutionerna efter ordalagen ibland skulle leda till resultat som ter sig som otillfredsställande eller rentav orimliga och som knappast kan ha åsyftats av författarna till resolutionerna. Jag vill nämna följande exempel.

Enligt 1968 års resolution skall medlemsstaterna bl. a. hindra att »commodities or products» utförs från Rhodesia, transporteras till eller från Rhodesia eller införs till annat territorium. Någon definition av »commodities or products» ges inte. Samma uttryck förekommer i 1966 års resolution. Det är knappast troligt att resolutionerna med dessa uttryck avser alla slags varor eller förnödenheter. Detta skulle exempelvis innebära att en resenär som avreser från Rhodesia till sitt hemland inte får föra med sig persedlar som han har köpt för personligt bruk i Rhodesia. Inte heller skulle en familj av utländsk nationalitet som har varit bosatt i Rhodesia och ämnar återvända till sitt hemland få ta med sig sitt möblemang och andra personliga tillhörigheter hem. Vidare åläggs medlemsstat enligt paragraf 3 (d) i 1968 års resolution att hindra försäljning eller leverans av alla slags



varor från landets egna medborgare till fysisk eller juridisk person i Rhodesia samt varje verksamhet av egna medborgare, vilken främjar sådan försäljning eller leverans. Enligt ordalagen avser denna bestämmelse även sådana medborgare i en medlemsstat, som är bosatta i Rhodesia. En svensk som driver lantbruk i Rhodesia skulle således inte få sälja sina lantbruksprodukter ens till personer på den ort där han bor, och om han bestämmer sig för att lämna sitt lantbruk, skulle han vara förhindrad att ta anställning exempelvis som affärsbiträde i en butik. Enligt paragraf 5 (b) i 1968 års resolution skall medlemsstat vidta alla åtgärder som är möjliga för att hindra inresa till eget territorium av person, som bl. a. kan antagas ha främjat rättsstridiga handlingar av den olagliga regeringen i Rhodesia. Enligt ordalagen tar denna föreskrift sikte även på det egna landets medborgare, vilket skulle innebära, att Sverige under vissa förutsättningar var skyldigt att hindra svenska medborgare från att resa in i Sverige.

Vad nu sagts leder enligt min mening till slutsatsen, att man inte i alla detaljer kan 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, nämligen att avskärma Rhodesia från utlandet och därigenom bringa den olagliga regimen på fall (jfr ingressen till paragraf 3 i 1968 års resolution).

Vid överföring av resolutionernas bestämmelser till svensk lagtext anser jag det väsentligt att tillse, att reglerna även i denna lag motsvarar rimliga krav på rättssäkerhet för de personer, på vilka lagen kan vinna tillämpning. Denna aspekt är av stor betydelse i detta fall, eftersom det rör sig om förbud som ingriper djupt i enskilda människors handlingsfrihet och vars åsidosättande kan leda till straff. I enlighet med svensk lagstiftningstradition bör därför eftersträvas att utforma så precisa och konkreta gärningsbeskrivningar som möjligt. Resolutionernas delvis mycket vaga och allmänna bestämmelser kan sålunda inte utan bearbetning förvandlas till svensk lagtext.

Det kan tilläggas att inget hindrar en medlemsstat att i sin interna lagstiftning om ekonomiska sanktioner mot Rhodesia gå längre än vad resolutionerna kräver. Som förut har nämnts innehåller paragraf 9 i 1968 års resolution en uppmaning till medlemsstaterna att vidta ytterligare åtgärder av icke-militär natur mot Rhodesia.

När jag i fortsättningen redogör för vilka föreskrifter i 1966 och 1968 års resolutioner som Sverige ännu inte har kunnat följa, nämner jag också de förbud mot transporter med fartyg som får anses iakttagna genom den förut nämnda kungörelsen den 28 juni 1968. Anledningen är att jag i det följande avser att föreslå att bestämmelserna i denna kungörelse ersätts av andra föreskrifter.

De bestämmelser i 1966 års resolution som kräver ytterligare åtgärder från svensk sida är följande. Medlemsstat är skyldig att hindra varje verksamhet (»any activities») av egna medborgare eller inom eget territorium som främjar eller är ägnad att främja utförsel från Rhodesia av vissa varor (asbest, järnmalm m. m.) och varje affärstransaktion (»any dealings») med sådana varor. Även valutaöverföring som står i samband med sådan verksamhet eller sådana transaktioner skall hindras (*paragraf 2 b*). Medlemsstat skall också hindra transporter av rhodesiska sanktionsvaror (varor utförda från Rhodesia i strid med resolutionen) med fartyg och luftfartyg som är registrerade i medlemsstat (*paragraf 2 c*). Medlemsstat åläggs vidare att hindra varje verksamhet av egna medborgare eller inom eget territorium som främjar eller är ägnad att främja försäljning eller transport av krigsmateriel till Rhodesia (*paragraf 2 d*). På liknande sätt åläggs medlemsstat att hindra varje verksamhet av egna medborgare eller inom eget territorium för tillförsel till Rhodesia, resp. tillverkning eller sammansättning där av flygplan, motorfordon o. d. (*paragraf 2 e*). Slutligen åläggs medlemsstat att hindra verksamhet i olika former för tillförsel av olja eller oljeprodukter till Rhodesia (*paragraf 2 f*).

De bindande föreskrifter i 1968 års resolution som inte kan genomföras i Sverige utan ny lagstiftning är följande. Vad som föreskrivs i paragraf 2 (b) i 1966 års resolution motsvaras av *paragraf 3 (b)* i 1968 års resolution, som dock inte avser bara vissa uppräknade varor utan alla slags varor, härrörande från Rhodesia och utförda därifrån efter den 29 maj 1968. *Paragraf 3 (c)* i 1968 års resolution motsvarar paragraf 2 (c) i 1966 års resolution men går längre än det däri upptagna åläggandet att hindra transporter av sanktionsvaror därigenom att bestämmelsen omfattar alla sådana varor som nämns i paragraf 3 (b) och att den förbjuder också transporter med fartyg eller luftfartyg som har befraktats av medlemsstats medborgare samt transporter till lands genom medlemsstats territorium. I *paragraf 3 (d)* åläggs medlemsstat att hindra egna medborgare och, inom eget territorium, även andra personer att sälja eller leverera alla slags varor till fysisk eller juridisk person i Rhodesia eller till annan fysisk eller juridisk person, om varorna skall användas i affärsverksamhet som idkas i eller drivs från Rhodesia. Medlemsstat skall också hindra varje verksamhet av egna medborgare eller inom eget territorium, som främjar eller är ägnad att främja sådan försäljning eller leverans som förut har nämnts. Från förenämnda förbud görs undantag för bl. a. medicinska varor, undervisningsmateriel och — i vissa fall — livsmedel. Föreskrifterna i paragraf 3 (d) kan sägas ha sina motsvarigheter i paragraferna 2 (d)—(f) i 1966 års resolution. *Paragraf 3 (e)* förbjuder transport av alla slags varor, avsedda för sådana fysiska eller juridiska personer som avses i paragraf 3 (d). De i paragraf 3 (d) angivna undantagen torde gälla också förevarande be-

stämmelse. De transportmedel som åsyftas är sådana som nämns i paragraf 3 (c). Medlemsstat förbjuds i *paragraf 4* att ställa kapital för investering eller andra finansiella eller ekonomiska tillgångar till förfogande för den olagliga regeringen i Rhodesia eller vissa företag där. Vidare skall medlemsstat hindra egna medborgare och inom eget territorium även andra personer från handlingar av sådant slag och från varje annan kapitalöverföring till fysiska eller juridiska personer i Rhodesia. Från förbudet görs emellertid vissa undantag, bl. a. beträffande betalning som uteslutande avser pensioner eller humanitära ändamål. Enligt *paragraf 5 (b)* är medlemsstat skyldig att vidta åtgärder för att hindra inresa till sitt territorium av person som skäligen kan antas vara bosatt i Rhodesia och som kan förmodas ha främjat eller avse att främja rättsstridiga handlingar av den olagliga regeringen i Rhodesia eller verksamhet som syftar till att kringgå säkerhetsrådets två bindande resolutioner. *Paragraf 6* ålägger medlemsstat att hindra lufttrafik med Rhodesia. *Paragraf 7* slutligen föreskriver att i resolutionen förbjudna förfaranden och åtgärder skall hindras, oavsett om avtal har ingåtts eller licenser har beviljats före resolutionsdagen. En motsvarande bestämmelse finns i 1966 års resolution.

Förutom sanktionsföreskrifter av tvingande karaktär innehåller 1968 års resolution vissa ej bindande rekommendationer. Jag syftar härvid främst på *paragraf 8*, vari medlemsstaterna uppmanas att vidta åtgärder för att hindra sådan verksamhet av dess egna medborgare eller inom eget territorium som främjar emigration till Rhodesia. Vidare kan nämnas *paragraf 9*, vari medlemsstaterna uppmanas att vidta alla de ytterligare åtgärder av icke-militär natur som den föreliggande situationen påkallar. Jag återkommer senare till frågan i vad mån dessa och andra rekommendationer är uppfyllda från svensk sida eller bör föranleda särskilda åtgärder.

I början av år 1966 tillkallades enligt Kungl. Maj:ts bemyndigande tre sakkunniga för att utreda frågan om en allmän lagstiftning för genomförande av säkerhetsrådets beslut och rekommendationer. De sakkunniga antog benämningen FN-lagkommittén. Med anledning av 1966 års resolution 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 avlämnade i mars 1968, alltså före 1968 års resolution, en promemoria med förslag till lag om genomförande av vissa sanktioner mot Rhodesia. Enligt lagförslaget skall Kungl. Maj:t få bemyndigande att förordna om vissa särskilt angivna sanktionsåtgärder. Fullmakten skall få användas bara i den mån det är påkallat med anledning av beslut som har fattats eller rekommendation som har antagits av säkerhetsrådet rörande Rhodesia. Brott mot förbud som meddelats med stöd av lagen skall

föranleda straffansvar. Kommittén har föreslagit att fullmaktslagen blir provisorisk i avvaktan på en allmän FN-lag. Frågan om sådan lagstiftning är som förut har nämnts under utredning inom FN-lagkommittén.

Kommittéförslaget har remissbehandlats. Remissinstanserna har i allmänhet tillstyrkt förslaget eller lämnat det utan erinran. Endast advokatsamfundet har förklarat sig avstyrka lagförslaget. Samfundet anser att detta, som inte innehåller några bestämmelser om reglering av ekonomiska förluster som kan uppkomma till följd av sanktionerna, bör genomföras endast under förutsättning att enskilda personer tillförsäkras lagfäst rätt till ersättning av allmänna medel för sådana förluster.

Två remissinstanser, sjöfartsstyrelsen och redareföreningen, sätter i fråga om inte de åtgärder som redan har vidtagits med anledning av säkerhetsrådets resolutioner är tillräckligt effektiva, så att man skulle kunna avvakta en allmän FN-lagstiftning och inte behöva genomföra en särskild lagstiftning beträffande Rhodesia. Hovrätten för Västra Sverige har föreslagit att det i stället för den förordade fullmaktslagen införs en allmän baslag, som i avvaktan på en slutlig FN-lagstiftning begränsas till att gälla enbart i förhållande till Rhodesia. I anslutning till denna lag skulle utfärdas särskilda tillämpningsförfattningar, genom vilka säkerhetsrådets resolutioner införlivas med den svenska lagstiftningen antingen i direkt översättning eller omstöpta till svensk lagstil.

Ett betänkande med förslag till allmän FN-lag beräknar FN-lagkommittén kunna lägga fram under år 1969. En lag i ämnet torde inte kunna träda i kraft förrän tidigast under år 1970. Eftersom det är angeläget att säkerhetsrådets resolutioner beträffande Rhodesia skall kunna genomföras fullt ut i vårt land snarast möjligt, finner jag i likhet med det övervägande antalet remissinstanser en särskild lagstiftning beträffande sanktioner mot Rhodesia nödvändig i avvaktan på att en allmän FN-lag kommer till stånd.

Beträffande den tekniska uppläggningsen av sanktionslagstiftningen kan man i princip välja mellan två lösningar. Den ena lösningen är att genom en fullmaktslag ge Kungl. Maj:t befogenhet att vidta de åtgärder som krävs för att Sverige till alla delar skall kunna efterkomma de resolutioner som säkerhetsrådet redan har antagit eller framdeles kan komma att antaga i fråga om Rhodesia. Den andra lösningen är att stifta en lag med direkta bestämmelser av sådant innehåll att vårt land genom själva lagen kan anses uppfylla kraven i redan antagna resolutioner.

Frågan vilken lösning som skall väljas för Rhodesialagstiftningen kan i första hand sägas vara beroende av vilka sanktioner som säkerhetsrådet redan har beslutat och vilka ytterligare skyldigheter som kan beräknas komma att åläggas medlemsstaterna. När FN-lagkommittén avlämnade sitt lagförslag och remissinstanserna yttrade sig över detta, hade säkerhetsrådet inte antagit 1968 års resolution. Det beslut om sanktioner som rådet hade meddelat i december 1966 begränsade sig till vissa varor och vissa förfaranden.

Det fanns anledning anta att rådet skulle komma att inom en nära framtid besluta om ytterligare sanktioner. I det läget var det naturligt med en fullmaktslag, som gav Kungl. Maj:t bemyndigande att inom en viss ram meddela de närmare bestämmelser som behövdes för att genomföra sanktioner som säkerhetsrådet hade beslutat eller rekommenderat och som rådet senare kunde komma att besluta eller rekommendera. Situationen är dock en annan efter det att rådet har meddelat 1968 års resolution. De sanktioner som avses i denna är så omfattande och långtgående att man knappast behöver räkna med att rådet kommer att påbjuda eller rekommendera ytterligare sanktioner av icke-militär art mot Rhodesia. Anledningen till att de resolutioner som säkerhetsrådet har utfärdat mot Rhodesia hittills inte har gett det resultat som säkerhetsrådet torde ha förväntat sig, synes inte ha varit att de av rådet beslutade sanktionerna har varit för begränsade. Snarare synes anledningen vara att inte alla FN:s medlemsstater har följt resolutionsföreskrifterna lojalt. Det torde därför inte vara någon större risk för att en lag med direkta bestämmelser om vilka handlingar och förfaranden som förbjuds med stöd av rådets resolutioner behöver ändras inom en nära framtid.

På grund av vad nu har anförts och då det är angeläget att riksdagen får möjlighet att pröva rättsenligheten i sanktionsåtgärderna redan innan dessa sätts i kraft, anser jag att metoden med en fullmaktslag inte bör väljas i detta sammanhang utan att i stället en lag av ordinär natur bör införas för att de delar av 1966 och 1968 års resolutioner som ännu inte har kunnat följas från svensk sida skall kunna genomföras. I enlighet härmed har inom justitiedepartementet upprättats ett förslag till lag om vissa sanktioner mot Rhodesia, vilket torde få fogas till protokollet i detta ärende såsom *bilaga 4*.

#### Förslag till lag om vissa sanktioner mot Rhodesia

Lagförslaget innehåller i stora drag följande. I 1 § anges lagens tillämpningsområde. 2—4 §§ innehåller bestämmelser om vilka åtgärder som är förbjudna i fråga om varor av olika slag. I 5 § har tagits in förbud mot kapitalöverföring till Rhodesia och i 6 § förbud mot luftfart med anknytning till Rhodesia. 7—10 §§ innehåller ansvarsbestämmelser m. m. En föreskrift om ogiltighet av sådan del av avtal som strider mot förbud enligt sanktionslagen har tagits in i 11 §. I 12 § slutligen har förts in en regel om avvisning av utlänning i vissa fall.

#### 1 §.

I denna paragrafs första stycke har tagits in bestämmelser som anger lagens tillämpningsområde. De skilda typer av påföljder eller rättsverkningar i övrigt som kommer i fråga enligt lagen får olika räckvidd både såvitt angår den personkrets som kan beröras och beträffande tillämpligheten i rummet.

När det gäller straff är särskilt att beakta att resolutionen ålägger medlemsstat att hindra visst handlande dels av dess egna rättssubjekt (»their nationals»), dels inom dess territorium. För svensk del föranleder detta att lagens straffsanktioner för det första bör avse svenska medborgare, och de bör för dessa gälla oberoende av var gärningen är begången. Enligt vanliga regler bör straffbestämmelserna anses tillämpliga även när gärningen begås för annans räkning, t. ex. för juridisk persons räkning. Beträffande utlänningar som har hemvist här i riket innebär 2 kap. 1 § och 2 § första stycket brottsbalken att de är jämställda med svenska medborgare. Resolutionerna föranleder emellertid inte att utlänningar med hemvist här behöver behandlas annorlunda än utlänningar i allmänhet. Som har nämnts kräver resolutionerna i det avseendet att enligt desamma förbjudet handlande skall hindras inom medlemsstats territorium. Följaktligen bör straffbestämmelserna avse också utlänning som här i riket överträtt i lagen föreskrivet förbud. Eftersom flera av bestämmelserna i 1968 års resolution vidare avser att medlemsstat skall hindra transporter med fartyg eller luftfartyg som är registrerade i vederbörande medlemsstat — paragraferna 3 (c) och (e) samt 6 — bör straffbestämmelserna i lagen vara tillämpliga även när utlänning på svenskt fartyg eller luftfartyg överträder i lagen föreskrivet förbud. Vad som i det föregående har sagts om tillämplighet av lagens straffbestämmelser har giltighet också när det gäller lagens föreskrifter om förverkande.

I enlighet med det anförda har i 1 § inledningsvis angetts, att lagen skall tillämpas i fråga om straff och förverkande på svensk medborgare och på utlänning, som här i riket eller på svenskt fartyg eller luftfartyg har överträtt i lagen föreskrivet förbud.

Enligt paragraf 7 i 1968 års resolution (jfr paragraf 6 i 1966 års resolution) skall medlemsstat vidta effektiva åtgärder för att efterkomma (»give effect to») bestämmelserna om att vissa handlingar skall hindras. Som närmare kommer att utvecklas under 11 § bör med hänsyn härtill föreskrivas, att i den mån avtal innebär förpliktelse, vars fullgörande skulle strida mot någon av lagens förbudsbestämmelser, avtalet i sådan del är ogiltigt. En sådan bestämmelse behövs i synnerhet för att ge effekt åt förbudsbestämmelserna i sådana fall då straff enligt lagen inte drabbar den som ingår avtalet (t. ex. när utlänning som ställföreträdare för svensk juridisk person ingår avtal utomlands). Men även när straffbestämmelserna är tillämpliga är en föreskrift om civilrättslig ogiltighet av avtal, i den mån det strider mot lagen, ägnad att motverka att sådant avtal över huvud taget kommer till stånd. Redan av allmänna rättsgrundsatser torde visserligen följa att ett avtal, som ingås i strid mot ett legalt förbud, i sådan del kan vara ogiltigt, men det torde inte vara fullt klart i vilka fall ogiltighet på sådan grund bör anses föreligga (jfr t. ex. rättsfallen NJA 1942: 614, särskilt vad som uttalas på s. 618, och 1953: 99). I tydlighetens intresse bör därför ges en uttrycklig bestämmelse om ogiltighet av avtal i den mån det innebär förpliktelse vars

fullgörande skulle strida mot lagens förbud. Räckvidden av en sådan ogiltighetsbestämmelse bör vara oberoende av vem som har ingått avtalet och oberoende också av var detta har ingåtts eller skall fullgöras. Utan att detta uttryckligen behöver anges måste en begränsning av ogiltighetsbestämmelsens direkta tillämpningsområde dock vara att avtalet skall bedömas enligt svensk lag. Beträffande andra avtal kan det inte komma i fråga att i svensk lagstiftning ge föreskrift om ogiltighet. En annan sak är att förekomsten av en ogiltighetsbestämmelse beträffande avtal, som är att bedöma enligt svensk lag, torde få betydelse också när det gäller frågan om svenska domstolar eller andra myndigheter skall stå till förfogande för att genomdriva fullgörande av till innehållet likartade avtal, varå främmande stats lag i princip skall vara tillämplig. Hänsyn till ordre public torde föranleda att den svenska rättsordningen inte medverkar till att sådana avtal fullgörs.

Av nu anförda skäl har som ett andra led i paragrafens första stycke angetts, att lagens bestämmelse om avtals ogiltighet (11 §) är tillämplig oberoende av mellan vilka och var avtalet har ingåtts och var det skall fullgöras.

I ett sista led av första stycket behandlas räckvidden av den i 12 § meddelade bestämmelsen om avvísning av utlänning på den grunden bl. a. att han skäligen kan antas ha begått eller avse att begå vissa förbjudna handlingar. I 1 § har beträffande den bestämmelsen föreskrivits, att den är tillämplig oberoende av var där avsedd handling antas ha ägt rum eller komma att äga rum.

I 1 §:s andra stycke har tagits in en bestämmelse om innebörden av den i de följande paragraferna använda termen vara. Bakgrunden härtill är följande. Enligt resolutionerna har medlemsstat skyldighet bl. a. att hindra utförsel från och leverans till Rhodesia av »commodities or products». »Commodities», som närmast synes innebära konkreta föremål av olika slag, torde i första hand kunna översättas med »varor» eller »råvaror». »Products» synes ha en liknande innebörd, nämligen varor och nyttigheter av allehanda slag, alltifrån råämne till färdig produkt. Med hänsyn till resolutionernas syfte bör »commodities or products» tolkas vidsträckt. Dit bör därför räknas alla slags naturprodukter samt produkter som har framställts eller bearbetats hantverksmässigt eller maskinellt. Även elektrisk kraft får anses inbegripen. För att täcka vad som torde åsyftas i resolutionerna synes kunna ifrågakomma att använda ord som vara, produkt och nyttighet. Termen nyttighet kan möjligen i sin mest vidsträckta betydelse anses omfatta även sådana förhållanden som tjänster samt tillhandahållande av lokaler och arbetskraft. Sådana former av nyttigheter torde dock inte vara omfattade av förbuden i resolutionerna. För att få en lämplig avgränsning till de slag av »commodities or products» som är mer konkretiserade, har jag funnit att lagförslagets räckvidd bör begränsas till produkt eller nyttighet som kan framställas i, utföras

från eller införs till Rhodesia. Som teknisk term används i lagens senare paragrafer ordet vara. I 1 §:s andra stycke har intagits en definition, enligt vilken med vara förstås varje produkt eller nyttighet som kan framställas i, utförs från eller införs till Rhodesia och som ej är avsedd endast för innehavarens personliga bruk. Undantaget beträffande sådant som är avsett endast för personligt bruk hänger samman med vad jag i det föregående anförde om att en tillämpning av resolutionstexterna efter ordalagen kan få otillfredsställande konsekvenser i vissa hänseenden. Som exempel nämnde jag bl. a. uttrycket »commodities or products». Som framgår av vad jag förut anförde bör resolutionernas krav på åtgärder till förhindrande av in- och utförsel över Rhodesias gräns inte anses gälla egendom som en resande eller transportör för in till eller ut ur Rhodesia för rent personligt bruk och alltså i annat syfte än i handelssyfte eller för yrkesmässig förbrukning.

I motiveringen i det följande använder jag för enkelhetens skull orden »vara», »varor» eller »sanktionsgods» som gemensam beteckning för de varor, produkter och nyttigheter som enligt det nu sagda omfattas av lagstiftningen.

#### 2—4 §§.

Beträffande varor kan man i huvudsaklig överensstämmelse med utredningsförslaget konstatera att det i princip behövs tre olika kategorier av förbud för att tillgodose kraven i FN-resolutionerna.

Det behövs förbud som tar sikte på att hindra *utförsel av varor från Rhodesia*. Utgångspunkten är här föreskrifterna i paragraferna 3 (b) och (c) i 1968 års resolution, enligt vilka varje verksamhet, som främjar eller är ägnad att främja utförsel från Rhodesia av varje slags vara härrörande därifrån, samt transporter av sådan vara skall hindras. Verksamhet av sådant slag kan tänkas avse olika led i produktions- och distributionsprocessen, från varans framställande eller frambringande till dess själva utförseln och transporten från rhodesiskt territorium har ägt rum. I paragraf 3 (b) nämns särskilt att sådan valutaöverföring till Rhodesia som står i samband med verksamhet av detta slag skall hindras. Till frågor om kapitalöverföringar återkommer jag dock senare (under 5 §).

Det föreligger också behov av bestämmelser för att hindra att *Rhodesia tillförs sanktionsgods*. Sådana bestämmelser bör utformas med utgångspunkt från paragraf 3 (d) i 1968 års resolution. Paragrafen föreskriver, med vissa undantag, förbud mot försäljning eller leverans (»sale or supply») av alla slags varor till fysisk eller juridisk person i Rhodesia eller till annan fysisk eller juridisk person, om varorna skall användas i affärsverksamhet som idkas i eller drivs från Rhodesia. Vidare sägs i paragrafen att varje verksamhet som främjar eller är ägnad att främja sådan försäljning eller leverans skall hindras. Av betydelse är också transportförbudet i paragraf 3 (e).

Som jag förut framhållit skulle en tillämpning efter ordalagen av pa-



ragraf 3 (d) i 1968 års resolution leda till resultat som knappast kan ha åsyftats av säkerhetsrådet. Resolutionen torde i denna del inte vara så långtgående att den också innebär förbud att genom handling, vidtagen inom Rhodesia, förse någon där med varor som inte är avsedda för utförsel eller att inom Rhodesia vidta åtgärd som främjar eller är ägnad att främja sådan handling. Syftet med föreskrifterna i paragraferna 3 (d) och (e) i 1968 års resolution får anses vara att hindra att sanktionsgods införs till Rhodesia eller att vissa rättssubjekt med anknytning till Rhodesia utanför Rhodesia förses med sådana varor. Även varje verksamhet som främjar eller är ägnad att främja sådan införsel eller varuförsörjning omfattas av föreskriften. Verksamhet av sistnämnda art består av åtgärder, motsvarande dem som jag förut har nämnt i fråga om verksamhet som avser utförsel av sanktionsgods från Rhodesia.

För att genomföra säkerhetsrådets resolutioner fordras vidare förbud som går ut på att hindra olika former av *befattning med rhodesiska varor* som i strid mot resolutionerna har förts ut ur Rhodesia. Utgångspunkten är i detta fall paragraf 2 (b) i 1966 års resolution och paragraf 3 (b) i 1968 års resolution, i vilka paragrafer det föreskrivs förbud mot varje befattning («any dealings») med sanktionsgods, härrörande från Rhodesia och utfört efter antagandet av respektive resolutioner. Dessa föreskrifter får antas syfta till att lamslå omsättningen av sådant gods. Även i detta hänseende aktualiseras förbud mot åtgärder av i stort sett samma slag som tidigare har nämnts. Till frågan om valutaöverföring till Rhodesia i samband med befattning med sanktionsgods återkommer jag senare.

Vid utformningen av de lagbestämmelser som skall ange vilka åtgärder beträffande sanktionsgods som är förbjudna har jag ansett det lämpligt att utgå från den uppdelning i tre grupper som nu har berörts.

Sålunda har i 2 § tagits in en bestämmelse om förbud mot utförsel av varor från Rhodesia. Jag har tidigare redogjort för vad som avses med termen vara.

I samma paragraf har tagits in ett förbud som svarar mot skyldigheten att hindra försäljning eller leverans av sanktionsgods till fysisk eller juridisk person i Rhodesia. Bestämmelsen har utformats som ett förbud att införa vara till Rhodesia. Ett sådant införsel förbud torde svara mot resolutionernas krav i denna del så som jag enligt det förut sagda har tolkat dem.

Med utförsel och införsel förstås i detta sammanhang detsamma som enligt lagen den 30 juni 1960 (nr 418) om varusmuggling. Jag vill erinra om att förevarande bestämmelse avser förbud för t. ex. svensk medborgare, bosatt i Rhodesia, att föra sanktionsgods in eller ut över *Rhodesias* gränser. Import till eller export från *Sverige* av produkter från eller till Rhodesia är förbjuden enligt svenska införsel- och utförsel författningar.

De förbudsbestämmelser som har tagits in i 2 § lagförslaget avser också visst annat förfarande än utförsel eller införsel. Enligt paragraf 3 (d)

i 1968 års resolution skall försäljning eller leverans av sanktionsgods till Rhodesia i vissa fall förbjudas, även när försäljningen eller leveransen inte innebär införsel till Rhodesia, nämligen när varorna skall tillföras fysisk eller juridisk person utanför Rhodesia men är avsedda att användas i affärsverksamhet («any business») som idkas i eller drivs från Rhodesia. Resolutionen innehåller också förbud mot transport av sådant sanktionsgods (paragraf 3 e). Avsikten med förbudet i denna del torde vara att förhindra att sanktionerna kringgås genom att sanktionsgods säljs eller levereras till mottagare som inte uppehåller sig i Rhodesia men som avser att på något sätt utnyttja godset för verksamhet av ekonomisk art med anknytning till Rhodesia. Ett förbud som täcker även detta förfarande har jag ansett böra tas in i 2 §. Bestämmelsen har angetts avse förbud att »förse» mottagare som nu avses med vara. Detta uttryck får anses täcka de i resolutionen använda orden »sale or supply».

Uttrycket »any business» i resolutionens paragraf 3 (d) har i 1968 års kungörelse om tillämpning i förhållande till Rhodesia av 2 § i 1940 års lag med vissa bestämmelser om fraktfart med svenska fartyg översatts med affärsverksamhet. Det skulle i och för sig kunna övervägas att man använder ordet näringsverksamhet, som förekommer i annan lagstiftning och där har en bestämd innebörd. Med näringsverksamhet avses i allmänhet yrkesmässigt bedriven verksamhet av ekonomisk art. För att verksamheten skall anses yrkesmässig torde krävas bl. a. att den har viss varaktighet. Sanktionslagens förbud i förevarande del bör emellertid omfatta också den som i eller från Rhodesia driver verksamhet som är av mera tillfällig natur och därför inte kan betecknas som yrkesmässig. Med uttrycket »any business» i 1968 års resolution bör därför i detta sammanhang förstås »verksamhet av ekonomisk art».

Från förbudet att till Rhodesia införa sanktionsgods undantas enligt paragraf 3 (d) i 1968 års resolution sådana varor som är avsedda endast för medicinskt bruk samt utrustning och materiel för undervisning i skola eller annan undervisningsanstalt, publikation, nyhetsmaterial och, när det är påkallat av särskilda humanitära skäl, livsmedel. En bestämmelse om dessa undantag har tagits in som ett andra stycke i 2 § i lagförslaget.

Som framgår av det föregående omfattar FN-sanktionerna också åtgärder som främjar eller är ägnade att främja sådan utförsel från Rhodesia och införsel dit samt försörjning av vissa fysiska eller juridiska personer utanför Rhodesia som anges i 2 § lagförslaget. Bestämmelser härom har tagits in i 3 §.

I frågan hur dessa handlingar skall beskrivas i lagtexten har kommittén av rättssäkerhetsskäl avvisat tanken på att helt allmänt förbjuda varje åtgärd som främjar eller är ägnad att främja sådan utförsel, införsel eller försörjning som här är i fråga. Kommittén har i stället förordat att de för-

bjudna handlingarna preciseras i möjligaste mån genom att man i författningen uttömmande anger de olika slag av befattning med ifrågavarande produkter som skall vara förbjudna.

Den lösning som kommittén har förordat har vissa fördelar. Framför allt kommer därigenom att i lagen preciseras vilka speciella åtgärder beträffande sanktionsgoods som omfattas av sanktionslagen. Den av kommittén valda lösningen leder emellertid till en omfattande uppräknig i lagtexten av vilka olika åtgärder som skall vara förbjudna utan att det kan garanteras att alla handlingar, som FN-resolutionerna kan tänkas avse, kommer med. Mot en sådan lösning skulle därför kunna invändas att man inte med säkerhet når full överensstämmelse mellan resolutionerna och sanktionslagen. Å andra sidan är det med hänsyn till de påföljder av straffrättslig art som bör följa på brott mot förbud enligt sanktionslagen från rättssäkerhetssynpunkt nödvändigt att förbjudna handlingar preciseras i möjligaste mån.

Jag har övervägt möjligheten att förena intresset av en sådan precisering med intresset av fullständig överensstämmelse mellan sanktionslagen och resolutionerna på det sättet att man i lagtexten anger de i sammanhanget mest typiska slag av åtgärder med sanktionsgoods som är förbjudna samt avslutar uppräknigen med en allmän bestämmelse om andra handlingar som främjar eller är ägnade att främja sådan utförsel, införsel och försörjning som förbjuds i 2 §. En sådan metod torde dock inte väsentligen skilja sig från den förut nämnda metoden att helt allmänt förbjuda varje åtgärd som främjar eller är ägnad att främja utförsel av varor etc. Med hänsyn till att den av kommittén föreslagna uppräknigen av sanktionsåtgärder fyller alla rimliga krav på utförlighet vill jag av rättssäkerhetsskäl förorda att på grundval av nämnda uppräknig i lagen uttömmande anges de särskilda åtgärder som skall vara förbjudna enligt lagen.

Bestämmelserna i 3 § har utformats i överensstämmelse härmed. De åtgärder som omfattas av förbudet har delats upp i fyra olika grupper, i huvudsak överensstämmande med den uppräknig som ingår i 2 § andra stycket i kommitténs lagförslag. Åtgärder av finansiell natur skall jag dock behandla särskilt under 5 § i förslaget. För samtliga grupper i 3 § krävs att de angivna handlingarna skall främja eller vara ägnade att främja utförsel från Rhodesia eller införsel dit av sanktionsgoods eller sådan försörjning av vissa fysiska eller juridiska personer med sanktionsgoods som nämns i 2 § förslaget. Det bör anmärkas att åtgärd som förbjuds i 3 § inte behöver ha lett till att sanktionsgoods har förts ut från Rhodesia eller förts in dit eller kommit rhodesisk verksamhet av ekonomisk art till godo. Det är tillräckligt att möjlighet till sådan effekt har skapats genom den vidtagna åtgärden.

FN-lagkommittén har i sitt förslag till fullmaktslag fört in möjlighet för Kungl. Maj:t att förordna om förbud att vidta åtgärd som främjar eller är ägnad att främja Rhodesias försörjning med sanktionsgoods på annat sätt än genom införsel. Enligt kommittén skulle nämligen Kungl. Maj:t kunna för-

bjuda varje handling som leder till att exempelvis den rhodesiska staten eller befolkningen förses med varor av olika slag, även om åtgärden i fråga vidtas enbart inom Rhodesia. Som jag nyss har framhållit torde nu ifrågasvarande sanktioner inte vara så långtgående. Någon motsvarighet till sådana förbud som kommitténs förslag i denna del ger utrymme för har därför inte tagits med i lagförslaget.

Förbudet i 3 § drabbar i enlighet med det anförda åtgärd som främjar eller är ägnad att främja enligt 2 § förbjudet förfarande under förutsättning att åtgärden är av sådant slag som anges i en i paragrafen gjord uppräknig. Denna uppräknig avser följande.

I *punkt 1* i 3 § i departementsförslaget anges vissa tekniska förfaranden med varor, nämligen tillverkning, bearbetning, sammansättning, installering, underhåll och reparation.

I *punkt 2* anges vissa »rättsliga» förfaranden avseende varor. Här har räknats upp förvärv av äganderätt eller annan särskild rätt till vara, mottagande till förvaring eller pantsättning av vara, vidare varje form av överlåtelse eller upplåtelse därav samt meddelande av försäkring därå. Termen »särskild rätt» förekommer bl. a. i 36 kap. 4 § sista stycket brottsbalken och har i detta sammanhang samma innebörd som där (se prop. 1968: 79 s. 63). I överensstämmelse med vad FN-lagkommittén har föreslagit avses med »försäkring» endast direkta försäkringar och inte återförsäkringar.

Kommittén har i sin uppräknig av förbjudna åtgärder tagit med också »indirekta» överlåtelser och upplåtelse. Härmed har avsetts t. ex. försäljning av en majoritetspost aktier i ett bolag, i vars tillgångar ingår sanktionsvaror eller rättigheter att nyttja sådana. Exportföreningen m. fl. har kritiserat förslaget i denna del som alltför vittgående. Bl. a. skulle det enligt dessa remissinstanser medföra att svenska rättssubjekt blir förbjudna att avveckla sitt aktieinnehav i ett rhodesiskt företag därför att detta i sin tur innehar sanktionsgods.

Enligt min uppfattning omfattar Rhodesia-blockaden också »indirekta» överlåtelser och upplåtelse av varor. Frågan huruvida t. ex. ett svenskt rättssubjekt som innehar aktier i ett bolag med affärsförbindelser med Rhodesia bryter mot sanktionslagen, om det överlåter sina aktier, kan emellertid inte besvaras generellt. Liksom vid »direkta» överlåtelser måste svaret på frågan bli beroende av om överlåtelser har främjat eller varit ägnad att främja t. ex. införsel till Rhodesia av sanktionsvaror. Är detta fallet, bör »indirekta» överlåtelser och upplåtelse anses falla under sanktionslagen. Uttrycken »direkt» och »indirekt» behöver dock inte särskilt anges i lagtexten.

I *punkt 3* har tagits upp åtgärder som rör transporter och transportmedel. De uppräknade åtgärderna är lastning, lossning och transport av varor, vidare tillhandahållande av utrustning eller förnödenheter åt transport-

medel, avsett för varor, samt varje form av överlåtelse eller upplåtelse av sådant transportmedel. Lagtexten anger — i motsats till utredningsförslaget — inte uttryckligen att förbudet omfattar också »indirekta» överlåtelser eller upplåtelser av transportmedel. Även dessa bör dock anses inbegripna under samma förutsättning som har angetts under punkt 2. Avsikten är sålunda inte heller här att avvika i sak från utredningsförslaget.

I *punkt 4* föreskrivs förbud att lämna eller förmedla uppdrag för åtgärd som har nämnts under punkterna 1—3. Bestämmelsen har sin direkta motsvarighet i utredningsförslaget. Av paragraferna 3 (d) och (e) i 1968 års resolution följer att Sverige är skyldigt att hindra transport av varor med utländskt fartyg eller luftfartyg i de fall då detta har befraktats av svensk medborgare men utlänning har åtagit sig transporten. Genom fraktavtal får befraktaren anses ha lämnat annan ett transportuppdrag. Bestämmelsen i punkt 4, jämförd med punkt 3, avses vara tillämplig på sådana fraktavtal. Det bör i detta sammanhang påpekas att också den stat i vilken den som har åtagit sig transporten är medborgare eller fartyget är registrerat enligt resolutionen är skyldig att ingripa mot sådan transport som nu avses.

De åtgärder som således förbjuds i 3 § är givetvis i främsta rummet sådana som rör just den vara som avses bli föremål för det i 2 § förbjudna förfarandet. Förbudet gäller således t. ex. tillverkning eller sammansättning här i Sverige av varor som är avsedda att föras in till Rhodesia. Det blir ej heller tillåtet att i Sverige överlåta en vara till en köpare utanför Rhodesia, om varan är avsedd för återförsäljning till Rhodesia. Ej heller får någon vara transporteras på svenskt fartyg för vidarebefordran till Rhodesia.

Förbuden i 3 § bör emellertid inte bara gälla åtgärder med just de varor som avses bli utförda från eller införda till Rhodesia eller komma sådan juridisk eller fysisk person till godo som nämns i 2 § första stycket andra punkten. Med »vara» i paragrafen avses inte bara den produkt som slutligen skall föras över Rhodesias gräns utan också annan vara enligt den definition som ges i 1 § andra stycket. Den vara beträffande vilken åtgärd enligt 3 § vidtas kan alltså utgöras av t. ex. råämne, halvfabrikat och beståndsdelar till vara som avses att bli använd i strid mot 2 §. Det blir alltså förbjudet för svensk företagare att till någon i annat land överlåta ett råämne för framställning av vara som är avsedd att tillföras Rhodesia.

Men förbudet går enligt lagförslaget längre genom att den vara som är föremål för åtgärd enligt 3 § inte behöver på något sätt ingå i den vara som beräknas föras ut från Rhodesia eller tillföras Rhodesia. Sålunda är det förbjudet att utanför Rhodesia uppföra en fabrik för framställning av varor som avses komma Rhodesia till godo. Likaledes skall det anses som förbjudet att installera eller reparera en maskin, avsedd för tillverkning av sådana varor. För att den nu angivna omfattningen av förbuden skall komma till klart uttryck i lagtexten har jag funnit det lämpligt att som ett

andra stycke i 3 § ta in en bestämmelse om att vad som sägs i första stycket om förbjudna åtgärder skall gälla också om varan är avsedd endast som hjälpmedel för framställning av annan vara och inte kommer att användas i strid mot förbuden i 2 §. Om hjälpmedlet är avsett att föras ut från Rhodesia eller tillföras Rhodesia är givetvis bestämmelserna i första stycket direkt tillämpliga.

De åtgärder som förbjuds i 3 § har beskrivits som positiva handlingar eller positiv verksamhet. I vissa fall måste dock underlåtenhet att förhindra förbjuden åtgärd eller verksamhet bedömas som lika klandervärd som en positiv handling. Skulle exempelvis en redare under transport av varor med sitt fartyg få kännedom om att varorna är avsedda att föras in till Rhodesia, bör han anses skyldig att genom lämplig åtgärd försöka hindra att denna införsel kommer till stånd. Motsvarande bör gälla exempelvis för aktiebolag i Sverige som har ett bestämmande inflytande över ett annat bolag utanför Sverige. Om dotterbolaget i ett annat land idkar en verksamhet som strider mot sanktionslagen, bör det anses åligga moderbolaget att försöka se till att denna verksamhet upphör.

Som framgår av det anförda är verkningarna av förbuden i 3 § långtgående. Med hänsyn till förbudens art och de mångskiftande förhållanden som kan föreligga är det svårt att närmare än som nu skett ange var gränsen för det förbjudna området går. Det måste bli beroende på omständigheterna i det enskilda fallet, om en åtgärd kan anses främja eller vara ägnad att främja sådant förfarande som förbjuds i 2 §. För att en viss åtgärd skall vara ägnad att främja sådant förfarande måste krävas att en åtgärd av det slaget typiskt sett kan verksamt bidra till att enligt 2 § förbjudet förfarande kommer till stånd. Om det vid den tidpunkt då åtgärden vidtas inte rimligen kan förutses att åtgärden kommer att få sådan effekt, bör åtgärden inte anses stå i strid mot 3 §.

I det föregående har jag nämnt att det i lagförslagets 2 § andra stycket har tagits in en bestämmelse som undantar vissa varor från de i 2 § första stycket angivna förbuden. Härav följer att åtgärd som nämns i 3 § inte är förbjuden när den avser vara som omfattas av undantagen i 2 §. Någon särskild bestämmelse behövs därför inte för att ange det undantag från förbudet att transportera sanktionsgods till Rhodesia som paragraf 3 (e) i 1968 års resolution innehåller.

Beträffande 3 § vill jag slutligen framhålla att åtgärd som främjar enligt 2 § förbjuden handling men inte har räknats upp i 3 § i vissa fall kan bestraffas i enlighet med brottsbalkens allmänna medverkansregler.

Som 4 § i lagförslaget har förts in en bestämmelse som avses täcka den tredje kategorien av förbud beträffande sanktionsgods som FN-resolutionerna innehåller, nämligen förbud att ta befattning med rhodesiska varor. I resolutionerna förbjuds »any dealings» med sanktionsgods som har förts ut

från Rhodesia, beträffande de i 1966 års resolution omnämnda produkterna efter den 16 december 1966 och beträffande övriga produkter efter den 29 maj 1968. »Dealings» har i kommittépromemorian översatts med affärstransaktion. I de danska, finska och norska rhodesiaförfattningarna har ordet översatts med rättshandling, handelstransaktion resp. transaktion. Enligt min uppfattning motsvaras »dealings» i svenska språket närmast av rättshandlingar. Resolutionernas sanktionskrav torde i detta hänseende inte vara så vittgående att de omfattar också åtgärder av icke-ekonomisk natur, och det saknas anledning att gå längre i den svenska sanktionslagen. De handlingar som skall vara förbjudna har jag därför angett som rättshandling som avser förvärv, överlåtelse, upplåtelse, transport eller annat ekonomiskt mellanhavande.

Paragraf 3 (c) i 1968 års resolution innehåller en föreskrift om förbud mot transport av rhodesiska varor. Utförandet av en transport är inte någon rättshandling och täcks därför inte av den förut nämnda bestämmelsen i 4 §. Denna paragraf har därför kompletterats med ett förbud mot transport av rhodesisk vara.

De varor som omfattas av förbudet i 4 § anges som vara som härrör från Rhodesia och har förts ut därifrån efter sanktionslagens ikraftträdande. Med vara härrörande från Rhodesia avses inte bara sådana varor som har producerats eller tillverkats i Rhodesia och exporterats därifrån utan även varor som har bearbetats eller sammansatts där, även om råmaterialet till varan eller dess ursprungliga beståndsdelar tidigare har förts in till Rhodesia.

Som jag har nämnt i det föregående innebär FN-resolutionerna att förbudet skall drabba de varor som har förts ut ur Rhodesia efter det säkerhetsrådet har fattat beslut om vederbörande sanktioner. Kommittén har emellertid föreslagit att förbudet skall avse endast sådana varor som har förts ut från Rhodesia efter det att Kungl. Maj:ts förordnande med stöd av sanktionslagen har trätt i kraft. Skälet härför är att det enligt kommittén annars kunde uppkomma svårösta situationer med sanktionsgoods som har förts ut från Rhodesia efter säkerhetsrådets beslut om sanktionen men före Kungl. Maj:ts förordnande om ikraftträdande. Mot förslaget i denna del har remissinstanserna inte anfört någon kritik. Jag ansluter mig till kommitténs uppfattning och har därför angett att förbudet i 4 § gäller varor som har förts ut från Rhodesia efter lagens ikraftträdande. Eftersom förbudet i 1968 års resolution mot utförsel från Rhodesia gäller alla varor, härrörande därifrån, behöver i lagtexten inte särskilt anges att varorna skall ha förts ut i strid mot 1966 eller 1968 års resolution.

Vid redogörelsen för 3 § i lagförslaget har jag anmärkt att i vissa fall bör också underlåtenhet att handla vara omfattad av paragrafens förbud mot vidtagande av vissa åtgärder. Vad där sagts äger motsvarande tillämpning på 4 §.

FN-lagkommittén har i sin promemoria berört frågan om vad som bör

gälla i de fall då någon har fått sanktionsgoods i sin besittning i god tro och det därefter uppdagas att godset är underkastat förbud mot vidare hantering. Kommittén ansåg att Kungl. Maj:t — med den konstruktion av Rhodesia-lagstiftningen som kommittén hade föreslagit — i sådana fall kunde dispensera från förbudet.

Vid remissbehandlingen satte exportföreningen m. fl. i fråga om inte en regel som tar sikte på godtrosvörvärv borde tas in i sanktionslagen.

Genom att sanktionslagstiftningen enligt departementsförslaget inte konstruerats som en fullmaktslag med bemyndigande för Kungl. Maj:t att utfärda de förbud som behövs får Kungl. Maj:t inte den möjlighet att dispensera från förbuden som kommittén nämner. Det kan givetvis inte undvikas att rättshandling i fråga om sanktionsgoods som förbjuds i 4 § ibland kommer att ingås utan att vederbörande förvärvare etc. har insett eller bort inse varans beskaffenhet. Skulle han senare få visshet härom, är hans möjligheter att på ett lagligt sätt förfoga över godset starkt begränsade. Så kan t. ex. en företagare som har förvärvat någon vara utan vetskap om att den härrör från Rhodesia knappast vidta någon annan åtgärd än att låta den ligga osåld till dess sanktionerna mot Rhodesia har avlysts. I resolutionerna ges inte ens möjlighet för honom att transportera bort varan från den plats där den finns, när han får vetskap om dess ursprung. Det kan lätt tänkas även andra svårlösta situationer som en enskild kan råka in i till följd av det ovillkorliga förbudet mot olovlig befattning med rhodesiska varor. Förhållandena kan vara sådana att det inte är möjligt att komma ur situationen utan att bryta mot sanktionslagen. Enligt min uppfattning är det rimligt att sådana situationer skall kunna lösas på något sätt genom någon form av undantagsbestämmelse. FN-resolutionerna innehåller visserligen inte någon uttrycklig bestämmelse som ger medlemsstaterna rätt att meddela undantag från förbudet att ta befattning med produkter som härrör från Rhodesia och har förts ut därifrån efter resolutionernas ikraftträdande. Jag vill emellertid erinra om vad som i ingressen till paragraf 3 i 1968 års resolution sägs om syftet med de i samma paragraf upptagna sanktionerna. Enligt min mening kan därför sanktionernas syfte tillgodoses även om medlemsstat i särskilda fall medger undantag från förbudet för sådana åtgärder som inte på något sätt blir till nytta för den olagliga regimen i Rhodesia eller påverkar dess möjligheter att sitta kvar vid makten. Jag föreslår med hänsyn till det anförda att Kungl. Maj:t får befogenhet att i godtrosvfall av nu nämnd art medge undantag från förbudet i 4 § när det gäller vidare åtgärd med varan. Vid sådant dispensförfarande bör Kungl. Maj:t kunna meddela undantag inte bara för den som i god tro har ingått rättshandlingen utan även för den med vilken denne avser att ingå ny rättshandling för vidare åtgärd med varan. I vissa fall, t. ex. i fråga om en konsumtionsvara, bör dispensen kunna innebära att varan släpps helt fri.

Den nu föreslagna undantagsbestämmelsen, som har tagits in som ett



andra stycke i 4 §, bör inte komma till användning annat än när vidare hantering av varan kan anses vara utan egentlig betydelse för det nyss nämnda syftet med sanktionerna.

Någon anledning att införa möjlighet att dispensera från förbudet i 3 § torde inte föreligga med hänsyn till de möjligheter som står till buds för den enskilde att utan att bryta mot sanktionslagen vidta åtgärder beträffande sanktionsgodset. Enligt 3 § är nämligen alla förfaranden som inte främjar eller är ägnade att främja i 2 § förbjuden handling tillåtna. Härigenom får godtroshävarare och motsvarande anses ha goda möjligheter att disponera över sanktionsgodset på lagligt sätt.

#### 5 §.

Paragraf 4 i 1968 års resolution innehåller förbud mot vissa finansiella transaktioner. Där förbjuds medlemsstat att ställa kapital för investering eller andra finansiella eller ekonomiska tillgångar till den rhodesiska illegala regeringens eller vissa rhodesiska företags förfogande. Medlemsstat åläggs också att hindra egna medborgare och, inom landets territorium, även andra personer att utföra sådana handlingar eller andra kapitalöverföringar till fysiska eller juridiska personer i Rhodesia. Undantag medges endast för betalningar för bl. a. humanitära ändamål.

Som förut har nämnts berörs frågan om förbud mot valutaöverföring till Rhodesia också i paragraferna 2 (b) i 1966 års resolution och 3 (b) i 1968 års resolution. Enligt dessa paragrafer ingår det i medlemsstats skyldigheter särskilt att hindra valutaöverföringar till Rhodesia som står i samband med utförsel av varor från Rhodesia eller olovlig befattning med varor som härrör därifrån.

I direktiven för FN-lagkommittén framhölls att kommittén borde överväga möjligheten att ändra gällande valutalagstiftning så att denna kunde utnyttjas även för att hindra sådana valutatransaktioner som förbjuds i FN-resolutionerna. Kommitténs överväganden ledde emellertid till att tanken på att ändra valutalagstiftningen avvisades och att nödvändiga bestämmelser i stället bör föras in i sanktionslagen. Vid remissbehandlingen har någon kritik inte riktats mot kommitténs uppfattning. Riksbanken har uttryckligen förklarat att den ansluter sig till denna.

Även jag finner — på de skäl som har anförts av kommittén — att resolutionernas föreskrifter om krav på förbud mot valutatransaktioner till Rhodesia lämpligen bör efterkommas genom en bestämmelse i sanktionslagen och inte genom ändringar i den nuvarande valutalagstiftningen. Bestämmelsen, som har tagits in som 5 §, bör utformas i huvudsaklig överensstämmelse med vad riksbanken har föreslagit, dvs. som ett förbud mot betalningar till och varje form av kreditgivning till förmån för Rhodesia. Som riksbanken har framhållit avses med betalning alla former av fullgö-

rande av en i pengar bestämd prestation. I paragraf 4 i 1968 års resolution ställs inte upp något krav på att kapitalöverföringen för att vara förbjuden skall stå i samband med någon transaktion i fråga om sanktionsgods, t. ex. utförsel av vara, eller annan motprestation. Med hänsyn härtill bör bestämmelsen i sanktionslagen utformas som ett generellt förbud mot finansiella transaktioner utan krav på att transaktionen skall främja någon sanktionshandling eller i övrigt stå i samband med sådan.

Mot bakgrunden av det anförda har lagförslaget ansetts böra innehålla förbud mot handling, varigenom mottagare i Rhodesia utifrån tillförs kapital genom att betalning verkställs eller kredit lämnas till honom. Från förbudet i denna paragraf utesluts därigenom valutatransaktioner som sker inom Rhodesia. FN-sanktionerna torde inte omfatta även sådana handlingar i andra fall än när de står i samband med utförsel av vara från Rhodesia eller olovlig befattning med vara, härrörande från Rhodesia (se paragraferna 2 (b) i 1966 och 3 (b) i 1968 års resolution). Verkställs betalning eller lämnas kredit för sådant ändamål inom — liksom utanför — Rhodesia, kan handlingen föranleda straffansvar, om den kan anses som medverkan till brott mot 2, 3 eller 4 §.

Det i 5 § använda uttrycket mottagare i Rhodesia får anses täcka de bestämmelser i paragraf 4 i 1968 års resolution som anger vem betalning eller kredit inte får lämnas till.

En bestämmelse som utformas som ett förbud mot införsel av kapital till Rhodesia torde kunna kringgås genom att betalning eller kredit lämnas mottagare utanför Rhodesia men med syfte att komma Rhodesia eller fysisk eller juridisk person i Rhodesia till godo. För att hindra sådant förfarande bör bestämmelsen kompletteras med ett förbud mot sådan betalning eller kredit till mottagare utanför Rhodesia som är avsedd för mottagare i Rhodesia. För att göra förbudet än effektivare bör det lämpligen gälla också i fråga om sådan betalning eller kredit till mottagare utanför Rhodesia som är avsedd för verksamhet av ekonomisk art som idkas i eller drivs från Rhodesia. I 5 § har därför förts in en bestämmelse av denna innebörd.

I paragraf 4 i 1968 års resolution ges vissa undantag från förbudet mot finansiella transaktioner. Dessa undantag anges vara betalning som uteslutande avser pension, medicinskt eller humanitärt ändamål, undervisningsändamål, anskaffande av nyhetsmaterial och, då det är påkallat av särskilda humanitära skäl, livsmedel. En motsvarande bestämmelse har tagits in i 5 § andra stycket. Därvid har jag dock uteslutit undantaget beträffande livsmedel, eftersom dessa fall får anses vara omfattade av det allmänna undantaget beträffande betalning i humanitärt syfte. De undantag från 5 § första stycket som gäller i fråga om betalning bör gälla även i fråga om kreditgivning.

## 6 §.

Som förut har nämnts åligger det Sverige enligt paragraf 6 i 1968 års resolution att hindra flygtrafik till och från Rhodesia. I fråga om flygtransporter som främjar eller är ägnade att främja bl. a. utförsel från eller införsel till Rhodesia av sanktionsgoods får man från svensk sida anses efterkomma åläggandet genom de förbud mot transporter som jag har föreslagit i det föregående. Persontrafik omfattas emellertid inte av dessa förbud. Kravet i resolutionens paragraf 6 torde enklast uppfyllas på det sättet att man generellt förbjuder luftfart till eller från Rhodesia. En föreskrift här-om har tagits in i 6 §.

Paragraf 6 i 1968 års resolution förbjuder också samarbete med rhodesiskt lufttrafikföretag eller luftfartyg. Jag anser att detta förbud i den svenska bestämmelsen lämpligen bör anges som förbud att utöva luftfart i samarbete med rhodesiskt lufttrafikföretag eller med ägare eller brukare av rhodesiskt luftfartyg.

Av 1 och 7 §§ följer att förbudet generellt gäller svensk medborgare och dәрjämte gäller utlänning som inom Sverige utövar luftfart eller som befinner sig på svenskt luftfartyg i trafik till eller från Rhodesia. Med uttrycket »under charter to» torde i resolutionen avses helbefraktning och tidsbefraktning. För att sådan befraktning skall inrymmas under förbudet har vid sidan av förbudet i 6 § att utöva luftfart i paragrafen förts in ett särskilt förbud att lämna eller förmedla uppdrag att utöva sådan luftfart som förbjuds i paragrafen. Härigenom blir det möjligt att ingripa mot svensk medborgare och utländsk medborgare här i riket som har befraktat svenskt eller utländskt luftfartyg för transport till eller från Rhodesia.

## 7 §.

Överträdelse av förbud enligt sanktionslagen måste vara förenade med straffhot för att lagen skall kunna verka effektivt. Bestämmelser om det straffrättsliga ansvaret har tagits in i 7 § i lagförslaget.

Kommittén har föreslagit att uppsåtliga brott bestraffas med böter eller fängelse i högst två år. Mot detta förslag har remissinstanserna inte riktat någon kritik. Även jag biträder förslaget i denna del och förordar en sådan strafflatitud för de uppsåtliga brotten.

Kommittén har vidare föreslagit att brott som begås av grov oaktsamhet skall medföra bötesstraff. Ett par remissinstanser har avstyrkt en sådan utsträckning av det straffbara området. Liksom kommittén och det övervägande antalet remissinstanser anser jag att även grovt culpösa handlingar bör vara straffbara.

Svenska hamnförbundet har i sitt remissyttrande framfört vissa kritiska synpunkter på bl. a. förslaget att kriminalisera även grovt culpösa gärningar. Med anledning därav vill jag hänvisa till vad kommittén har anfört om när oaktsamhet bör bedömas som grov. Till dessa uttalanden kan jag

ansluta mig. Det bör sålunda inte krävas någon strängare undersökningsplikt av hamnpersonalen vid lastning, lossning eller transport av gods. Motsvarande bör gälla vid annan verksamhet, t. ex. när en person i Sverige ingår avtal om leverans av en vara till utlandet. Någon närmare undersökning om vart varan är avsedd att slutligt levereras kan inte begäras av leverantören i Sverige annat än när särskilda omständigheter tyder på att varan kan komma Rhodesia till godo.

Från åklagarhåll har under remissbehandlingen hävdats att strafflåtituden för oaktsamhetsbrotten bör omfatta också fängelse i högst sex månader. Jag ansluter mig till denna uppfattning och föreslår att straffskalan för gärningar, begångna av grov oaktsamhet, bestäms till böter eller fängelse i högst sex månader. En konsekvens härav är att polis- och åklagarmyndigheterna får möjlighet att använda vissa straffprocessuella tvångsmedel, t. ex. husrannsakan, också vid oaktsamhetsbrotten.

Som kommittén har föreslagit bör ansvar ej kunna ådömas när brottsligheten bedöms vara av ringa beskaffenhet. En bestämmelse härom har förts in i 7 § andra stycket. Jag finner inte anledning att — som hovrätten för Västra Sverige har föreslagit — i straffbestämmelsen ta in ett uttryckligt undantag för leveranser med humanitärt ändamål. Sådana leveranser lär i många fall kunna bedömas som ringa överträdelse av sanktionslagen, även om de sker uppsåtligen, och därför inte föranleda straffansvar. Jag vill också erinra om att lagförslaget innehåller undantag från förbudet mot införsel till Rhodesia när det gäller bl. a. varor för medicinskt bruk samt livsmedel i särskilda humanitära fall.

Brottsbalkens allmänna regler om ansvar för medverkan kan tillämpas analogiskt på brott mot sanktionslagen. Någon uttrycklig bestämmelse om medverkan behöver därför inte föras in i lagen.

De åtgärder som är förbjudna enligt sanktionslagen innefattar också handlingar som till sin natur är försökshandlingar. Jag anser därför i likhet med kommittén att särskilda bestämmelser om straff för försök inte behövs.

Som framgår av vad jag har sagt vid den tidigare redogörelsen för 3 och 4 §§ i lagförslaget bör även underlåtenhetshandlingar i viss utsträckning falla under straffbestämmelsen. Utgångspunkten bör vara att underlåtenhet bör bestraffas som aktivt handlande, om den ter sig lika straffvärd som sådant handlande.

#### 8 och 9 §§.

I dessa paragrafer har tagits in bestämmelser om förverkande. I FN-lagkommitténs lagförslag finns föreskrifter om förverkande av egendom som har använts som hjälpmedel vid brott enligt lagen eller som har varit föremål för sådant brott. Sedan kommittén lade fram sitt förslag, har reglerna i 36 kap. brottsbalken om förverkande ändrats. Enligt uttalanden i proposi-

tionen med förslag till dessa ändringar (prop. 1968:79) bör förverkanderegler utanför brottsbalken utformas med 36 kap. 1 och 2 §§ som förebild.

Kommittén har inte föreslagit att vinning av brott enligt sanktionslagen skall kunna förklaras förverkad. I likhet med vissa remissinstanser, bl. a. RÅ och hovrätten för Västra Sverige, anser jag att också sådan egendom bör kunna förverkas. Handel med sanktionsgoods kan vara mycket vinstgivande. Risken för att vinsten förverkas kan utgöra ett effektivt komplement till straffhotet. Bristande möjlighet att direkt ingripa mot vinsten skulle också kunna framstå som stötande.

Bestämmelsen om förverkande av hjälpmedel m. m. bör få en lydelse som i stort sett överensstämmer med 36 kap. 2 § brottsbalken. Detta innebär att vad som kan förklaras förverkat vid sidan av hjälpmedel är egendom som har frambragts genom brott mot sanktionslagen och egendom med vilken har tagits befattning som utgör sådant brott. Vidare kan värdeförverkande ske även när själva egendomen är åtkomlig för förverkande.

De föreslagna förverkandebestämmelserna innehåller inte uttryckliga regler om vilka subjektiva rekvisit som krävs för förverkande. Härav följer att förverkande kan ske vid de gärningar som är straffbara enligt sanktionslagen, alltså även vid brott som har begåtts av grov oaktsamhet.

Brottsbalkens bestämmelser om vem förverkande får riktas mot och om behandlingen av särskild rätt till egendom som förklaras förverkad (36 kap. 4 §) är numera direkt tillämpliga inom specialstraffrätten, om det inte i den särskilda författningen meddelas särskilda föreskrifter härom. Någon anledning att låta sanktionslagen innehålla särregler i detta avseende föreligger inte.

#### 10 §.

Enligt FN-lagkommitténs förslag skall frågor om åtal för brott mot sanktionslagen prövas av central myndighet i den mån detta följer av 2 kap. 5 § brottsbalken. Flera remissinstanser har emellertid förordnat att åtalsprövningen alltid skall ske centralt. Med hänsyn till lagens speciella natur finner jag det lämpligt att åtal för brott enligt lagen får väckas endast efter förordnande av Kungl. Maj:t eller den myndighet Kungl. Maj:t bemyndigar därtill. En bestämmelse härom har förts in i 10 §. Bemyndigande att meddela åtalsförordnande bör lämnas till RÅ, som genom Kungl. Maj:ts beslut den 18 december 1964 redan har fått bemyndigande att i vissa fall meddela förordnande enligt 2 kap. 5 eller 6 § brottsbalken.

Genom kravet på särskild åtalsprövning ges bl. a. möjlighet att underlåta åtal i sådana fall då lagföring för brott mot sanktionslagen skulle te sig stötande. Jag tänker då bl. a. på de situationer som kan uppkomma genom att den svenska sanktionslagen görs tillämplig även på gärningar som begås av svenska medborgare utomlands. Om en svensk medborgare sedan flera

år har varit bosatt i Rhodesia och där redan före landets självständighetsförklaring har drivit t. ex. sådan affärsverksamhet som kan anses vara ägnad att främja export från Rhodesia, kan det i vissa fall finnas skäl att underlåta åtala honom för brott mot den svenska lagen. Detsamma torde i undantagsfall också kunna gälla beträffande svensk medborgare som i annat land än Rhodesia har vidtagit någon åtgärd som inte är straffbar enligt landets sanktionslagstiftning men väl enligt den svenska.

Som förut har framgått är den gärningsbeskrivning som ges i 3 § mycket omfattande och gränsen för det förbjudna området är vag. Genom den särskilda åtalsprövningen får man bl. a. en möjlighet att underlåta lagföring i de fall då en handling i och för sig kan anses uppfylla rekvisiten för brott mot 3 § men ändå framstår som föga straffvärd. Åtalsprövningen kompletterar på det sättet bestämmelserna i 7 § andra stycket i lagförslaget om att ansvar inte skall ådömas vid brott av ringa beskaffenhet.

Jag kan inte ansluta mig till kommitténs uppfattning att yttrande i regel bör inhämtas från vederbörande förvaltningsmyndighet innan åtalsförordnande meddelas. Liksom RÅ anser jag att frågan om vilket underlag som krävs för bedömande av åtalsfrågan måste bli beroende av omständigheterna i det enskilda fallet.

#### 11 §.

Enligt paragraf 2 i 1966 års resolution och paragraf 7 i 1968 års resolution skall medlemsstaterna vidta effektiva åtgärder för att hindra de förbjudna handlingarna och detta oberoende av om avtal har ingåtts eller licens har beviljats innan vederbörande resolution antogs.

I 3 § i sitt förslag till sanktionslag har FN-lagkommittén fört in en bestämmelse om verkan av avtal. Bestämmelsen skulle svara mot den skyldighet som har ålagts medlemsstaterna i paragraf 2 i 1966 års resolution. Enligt första stycket i den föreslagna bestämmelsen skall avtal som sluts i strid mot förordnande enligt sanktionslagen i den delen vara ogiltigt. Paragrafens andra stycke avser avtal som har ingåtts, innan förordnande enligt sanktionslagen har trätt i kraft. Enligt förslaget skall skyldighet att uppfylla förpliktelse som strider mot förordnandet bortfalla så länge detta består.

Vid remissbehandlingen av förslaget har exportföreningen m. fl. ansett ogiltighetsreglerna i både första och andra stycket i den föreslagna paragrafen vara överflödiga. Organisationerna framhåller bl. a. att det torde vara självfallet att part i redan slutet avtal blir befriad från prestation så länge förbud att fullgöra sådan består.

Vissa remissinstanser vänder sig mot förslaget att ge lagen retroaktiv verkan. Några nämner därvid särskilt konsekvenserna för de ofta långfristiga tidsbefraktningsavtalen inom sjöfarten. En remissinstans föreslår att åtminstone sådana övergångsbestämmelser meddelas att enskilda inte till-

skyndas ekonomisk skada genom förbudet att fullgöra redan slutet avtal. Sjöfartsstyrelsen nämner att 1966 års lag om utvidgad tillämpning av 1939 och 1940 års beredskapslagar på sjöfartens område inte påverkar giltigheten av vissa redan slutna avtal. I övergångsbestämmelserna till 1939 och 1940 års beredskapslagar, som äger tillämpning bl. a. om riket kommer i krig, förklaras det uttryckligen att ingångna avtal om tidsbefraktning inte bryts när lagarna sätts i kraft. 1966 års provisoriska lag, som gör det möjligt att sätta beredskapslagarna i tillämpning även när FN:s säkerhetsråd har fattat beslut eller antagit rekommendation som påkallar ingripande från svensk sida, utfärdades emellertid innan Sverige genom 1966 års resolution blev folkrättsligt förpliktat att låta sanktionerna bryta redan ingångna avtal.

I likhet med kommittén och det övervägande antalet remissinstanser har jag funnit, att de inledningsvis under denna paragraf nämnda resolutionsbestämmelserna föranleder att avtal vars fullgörande strider mot sanktionsförbuden bör anses ogiltiga från den svenska rättsordningens synpunkt. Såsom följer av resolutionsbestämmelserna bör detta gälla även avtal som har ingåtts innan resolutionerna antogs.

Av skäl som jag har anfört under 1 § bör en uttrycklig bestämmelse i fråga om ogiltigheten meddelas. En sådan bestämmelse torde kunna bidra till att göra sanktionerna mer effektiva. Som jag redan nämnt under 1 § får en regel om ogiltighet av avtal i den mån det strider mot sanktionslagen betydelse i synnerhet i de fall då straff enligt lagen inte drabbar den som ingår avtalet. En sådan regel skulle också vara ägnad att avhålla enskilda och andra från att ingå nya avtal. Inte heller bör part, som enligt avtal är skyldig att fullgöra en förpliktelse i strid mot sanktionslagen, av svensk domstol — om denna har att tillämpa svensk rätt i målet — kunna åläggas att fullgöra förpliktelsen eller utge skadestånd för underlåtenhet att fullfölja förpliktelsen.

När det gäller den närmare utformningen av en förbudsbestämmelse har kommittén som nämnts gjort skillnad mellan avtal som sluts i strid mot förbud i svensk sanktionslagstiftning (och alltså sedan en sådan har trätt i kraft) samt avtal som har träffats tidigare. Medan de förstnämnda avses bli ogiltiga såvitt angår lagstridig del av avtalet, föreslås i fråga om de sistnämnda en regel av innehåll, att skyldighet att uppfylla förpliktelse som strider mot legalt förbud bortfaller så länge förbudet är i kraft. En sådan kategorisk föreskrift om endast suspensiv verkan av ett mot ett sanktionsförbud stridande avtal skulle i vissa fall kunna leda till mindre tillfredsställande resultat, exempelvis när förpliktelsen avser leverans av en viss vara som förlorar sitt värde om mottagaren inte får den på avtalad tid. Jag vill därför inte ansluta mig till utredningens förslag i denna del.

I fråga om ogiltighetsbestämmelsens utformning har jag i stället stannat för att föreslå en avfattning som tar sikte på både avtal, slutna före lagens ikraftträdande, och avtal slutna därefter. Bestämmelsen innebär att, i den

mån avtal — när det än har ingåtts — medför förpliktelse vars fullgörande skulle strida mot bestämmelse i 2—6 §§, avtalet i sådan del är ogiltigt. Av 1 § följer att ogiltighet inträder vem som än är avtalspart och oberoende av var avtalet har ingåtts eller skall fullgöras. En ytterligare förutsättning för ogiltighet — en förutsättning som har ansetts inte behöva komma till uttryck i lagtexten — är att avtalet skall bedömas enligt svensk lag. Som har anmärkts under 1 § torde ogiltighetsbestämmelsen indirekt få betydelse även när det kommer i fråga att här i landet pröva avtal, som i princip skall bedömas enligt utländsk lag, eller att verkställa utländskt avgörande beträffande sådant avtal.

Genom en regel av föreslagen innebörd löses frågan om giltigheten av den del av ett avtal som strider mot sanktionslagen. Vilka civilrättsliga verkningar som följer av att på denna grund en del av ett avtal blir ogiltig får, som kommittén har framhållit, bedömas enligt allmänna rättsprinciper. Detta innebär bl. a. att den andra avtalsparten i vissa fall kan under återopande av bristande förutsättning eller motparts underlåtenhet att fullgöra sin prestation bli befriad från sin avtalsförpliktelse eller få avtalet hävt i sin helhet. Härigenom finns det viss möjlighet att undvika obilliga konsekvenser för den andra avtalsparten av att avtalet blott till en del är ogiltigt.

Den retroaktiva verkan av den föreslagna ogiltighetsbestämmelsen förtjänar ett par kommentarer. Sanktionslagen kommer att bryta redan ingångna avtal. När det gäller avtal som har ingåtts efter antagandet av FN-resolutionerna, måste avtalsparterna ha varit medvetna om riskerna för att motparten kunde komma att befrias från avtalsförpliktelse till följd av att avtalet helt eller delvis strider mot resolutionerna. Beträffande dessa avtal kan ogiltighetsbestämmelsen inte anses föranleda betänkligheter. När det gäller avtal som har ingåtts redan innan resolutionerna antogs, kan frågan anses mer tveksam. Effektivitetskravet gör dock att undantag beträffande sådana avtal har ansetts inte böra komma i fråga.

I FN-resolutionerna sägs att sanktionerna skall genomföras även när licenser har beviljats före antagandet av resolutionerna. I likhet med kommittén anser jag inte någon uttrycklig bestämmelse härom nödvändig.

FN-lagkommittén har i sin promemoria också tagit upp frågan i vad mån ersättning bör utgå av allmänna medel till enskild som har lidit ekonomisk skada på grund av sanktionslagstiftningen. Utredningen har ansett att sådan ersättning ibland bör kunna utgå av billighetsskäl efter prövning av Kungl. Maj:t i varje särskilt fall men har inte funnit skäl att ta in en särskild föreskrift härom i lagen.

Flertalet remissinstanser delar utredningens uppfattning i ersättningsfrågan. Några av dessa, bl. a. hovrätten för Västra Sverige och kommerskollegium, anser dock att en erinran om möjligheten att söka ersättning bör tas in i sanktionslagen.

Några remissinstanser, bl. a. advokatsamfundet och exportföreningen,



menar att staten bör bära konsekvenserna av den lagstiftning varigenom de av FN:s säkerhetsråd beslutade sanktionerna genomförs för svenskt vidkommande. De föreslår att en särskild föreskrift om ersättningsrätt för den enskilde tas in i sanktionslagen.

För min del ser jag saken i korthet på följande sätt. De förluster för enskilda som kan uppkomma till följd av förbud av olika slag som en regering är skyldig att införa på grund av säkerhetsrådets beslut om sanktioner mot viss stat kan vara av mycket skiftande slag och omfattning. Det är inte möjligt att ens tillnärmelsevis kartlägga vilka skador som kan bli aktuella. Än mindre kan man med tillfredsställande grad av säkerhet beräkna vilka kostnader som skulle kunna uppstå för staten, om rätt till ersättning för förluster av detta slag införs. Därför är det redan av statsfinansiella skäl uteslutet att införa en lagstiftning som garanterar enskilda rätt till ersättning för förluster på grund av sanktionslagstiftning. Inte heller andra länder som är bundna av säkerhetsrådets beslut om sanktioner har velat beträda en sådan väg.

Jag anser alltså att den nu aktuella lagen om sanktioner mot Rhodesia inte bör innehålla någon bestämmelse om skyldighet för staten att utge ersättning till enskilda för de ekonomiska skador som de kan komma att åsamkas genom lagen. Till frågan om staten i något konkret fall bör utge viss ersättning av billighetsskäl finns det inte anledning att ta ställning i detta sammanhang.

## 12 §.

Enligt paragraf 5 (b) i 1968 års resolution skall medlemsstat vidta alla åtgärder som är möjliga för att hindra inresa till eget territorium av person, som kan antas ha hemvist i Rhodesia och som kan antas ha främjat eller som sannolikt avser att främja rättsstridiga handlingar av den olagliga regeringen i Rhodesia eller verksamhet som är ägnad att kringgå sanktioner som har beslutats i 1966 och 1968 års resolutioner.

Resolutionsföreskriften omfattar enligt ordalagen även egna medborgares inresa. Någon bestämmelse som förbjuder inresa till Sverige av sådan svensk medborgare med hemvist i Rhodesia som avses med föreskriften är inte tänkbar. Som jag redan förut har berört synes FN-resolutionerna ej heller böra tolkas så att medlemsstat är skyldig att hindra inresa även av egna medborgare. En sådan tolkning skulle strida mot den internationellt erkända principen om medborgares ovillkorliga rätt att resa in i och vistas i sitt hemland.

Beträffande andra än svenska medborgare kan resolutionsföreskriften i någon mån uppfyllas med stöd av 19 § utlänningslagen den 30 april 1954 (nr 193). Enligt första stycket punkterna 3 och 4 i detta lagrum kan utlänningsavvisas om han, enligt vad som är känt, under de senast förflutna två åren yrkesmässigt har bedrivit bl. a. olovlig införsel eller ut-

försel eller om han tidigare har dömts till frihetsstraff och det skäligen kan befaras att han kommer att fortsätta brottslig verksamhet här i riket. Dessa avvisningsgrunder kan emellertid anses föreligga endast i undantagsfall. För att resolutionens föreskrifter i denna punkt skall kunna följas krävs antingen att utlänningslagens avvisningsgrunder kompletteras eller att ett totalt viseringstvång införs, som gör det möjligt att individuellt pröva varje utlänning som vill resa in i riket. Ett totalt viseringstvång, gällande även medborgare i annat nordiskt land, torde med hänsyn till de praktiska konsekvenserna framstå som en orimlig åtgärd. Däremot är det möjligt att införa ytterligare avvisningsgrunder. Med hänsyn till att förevarande lagstiftning är av provisorisk karaktär och till intresset av att i möjligaste mån i en lag samla alla bestämmelser om sanktioner mot Rhodesia bör bestämmelsen om sådana nya avvisningsgrunder tas in i förevarande lagförslag och inte i utlänningslagen.

I 12 § har därför tagits in en bestämmelse, enligt vilken utlänning kan avvisas i den ordning som föreskrivs i utlänningslagen, om han skäligen kan antas ha hemvist i Rhodesia och ha begått eller avse att begå handling som står i strid mot 2—6 §. Med bestämmelsen åsyftas även sanktionsbrott, begångna av utlänningar utom riket (jfr 1 § första stycket sista ledet).

Enligt resolutionsbestämmelserna skall utlänning avvisas, om han kan antas ha brutit eller avse att bryta mot resolutionerna. Om resolutions-texten skall följas helt i svensk lagstiftning, måste utlänning alltså avvisas även i de fall då brottet har begåtts före sanktionslagens ikraftträdande. Dessutom tvingas man att skilja mellan handlingar som är förbjudna enligt 1966 års resolution och sådana som är förbjudna enligt 1968 års. För att tillämpningen av avvisningsbestämmelsen skall kunna förenklas anser jag att endast handlingar som har vidtagits efter den svenska sanktionslagens ikraftträdande bör kunna föranleda avvisning. Detta kommer till uttryck genom att avvisning enligt 12 § kan ske endast på grund av sådan handling som står i strid mot bestämmelse i lagen. En handling kan inte anses strida mot lagen förrän denna har trätt i kraft.

Avvisningsbestämmelsen har ansetts böra göras fakultativ för att ge sådan person möjlighet att resa in till riket som kan åberopa asylrättsliga eller humanitära skäl för inresan. Resolutionstexten ger också utrymme för sådant undantag från avvisningskravet.

Genom en avvisningsgrund som den föreslagna får man ej någon mot-svarighet till vad som i resolutionsföreskriften sägs om avvisning av den som kan förmodas ha främjat eller avse att främja rättsstridig handling av den olagliga regeringen i Rhodesia. Innebörden av denna avvisningsgrund är emellertid så oklar och obestämd att det knappast är möjligt att ange den med den grad av bestämdhet som man måste kräva av en lagbestämmelse i detta ämne.

Genom att i den föreslagna lagtexten hänvisa till de handlingar som är förbjudna enligt sanktionslagen i stället för att anknyta helt allmänt till innehållet i 1966 och 1968 års resolutioner har visserligen avvisningsgrunderna begränsats något i förhållande till resolutionsföreskriftens kraven men har å andra sidan vunnits ökad klarhet om vilka avvisningsgrunderna är. Dessa får genom den föreslagna lagtexten anses ha fått en tillräcklig precisering.

Jag anser att åläggandet i paragraf 5 (b) i 1968 års resolution efterkommes i tillfredsställande grad genom de nu förordade bestämmelserna jämte de redan gällande avvisningsgrunderna i 19 § utlänningslagen. Någon ytterligare lagstiftning med anledning av innehållet i paragraf 5 (b) torde inte behövas.

### Övergångsbestämmelser

Jag föreslår att lagen träder i kraft snarast och att den ges giltighet längst till utgången av år 1970. En allmän och bestående svensk FN-lag kan beräknas kunna träda i kraft vid denna tidpunkt — eller möjligen tidigare — och ersätter då den nu föreslagna provisoriska lagstiftningen. Dessutom bör Kungl. Maj:t ges möjlighet att förordna att lagen inte vidare skall gälla. En sådan bestämmelse synes lämplig för att lagen snabbt skall kunna upphävas om säkerhetsrådet beslutar häva sanktionerna före utgången av år 1970. I annat fall kommer bestämmelsen självfallet inte att tillämpas.

FN-lagkommittén har bland övergångsbestämmelserna till sitt lagförslag tagit in en föreskrift om att brott, som har begåtts under lagens giltighetstid, skall kunna beivras även efter det att lagen har upphört att gälla. Detta får med hänsyn till sanktionslagens speciella karaktär anses följa av det undantag från allmänna straffrättsliga grundsatser som finns intaget i 5 § andra stycket andra punkten brottsbalkens promulgationslag. En särskild regel därom får anses onödig i förevarande övergångsbestämmelser.

### Övriga frågor

Som jag förut berört har FN:s säkerhetsråd i resolutioner i november 1965 och april 1966 rekommenderat medlemsstaterna att vidta vissa åtgärder gentemot Rhodesia eller att avhålla sig från visst handlande. Även 1966 och 1968 års resolutioner innehåller vid sidan av sanktionsföreskrifter av tvingande karaktär bestämmelser som har karaktär av enbart rekommendationer.

En del av dessa rekommendationer berör regeringarnas eget handlande i förhållande till Rhodesia, t. ex. avbrytande av diplomatiska förbindelser, och kan för svenskt vidkommande genomföras utan lagstiftning. Andra rekommendationer får för Sveriges del anses uppfyllda genom tidigare vidtagna åtgärder eller genom förevarande sanktionslagstiftning.

Av de åtgärder som säkerhetsrådet har rekommenderat torde det i stort sett endast vara bestämmelserna i paragraferna 8 och 9 i 1968 års resolution som föranleder överväganden om ytterligare åtgärder behöver vidtas från svensk sida. I paragraf 8 uppmanas medlemsstaterna att vidta åtgärder för att hindra sådan verksamhet av dess egna medborgare eller inom eget territorium som främjar emigration till Rhodesia. Redan genom de förbud mot olika slags verksamhet av ekonomisk och annan art som det tidigare redovisade lagförslaget innehåller torde i väsentlig utsträckning svenska medborgare kunna avhållas från att emigrera till Rhodesia. Ingripanden i yttrande- och tryckfriheten för ifrågavarande ändamål kan inte komma i fråga. Giltigheten av svenska pass skulle kunna administrativt begränsas så att de inte gäller för utresa till Rhodesia. Eftersom det emellertid är inreselandet som bestämmer vilka identitetshandlingar det skall godta, är en sådan åtgärd skäligen verkningslös.

Paragraf 9 innehåller en uppmaning till medlemsstaterna att vidta alla de ytterligare åtgärder av icke-militär natur som den föreliggande situationen i Rhodesia påkallar. Med hänsyn till de långtgående sanktioner som 1968 års resolution i övrigt innehåller torde ytterligare åtgärder inte kunna avse annat än avbrytande av kulturella, vetenskapliga och idrottsliga förbindelser, post- och teleförbindelser och allmän-politiska relationer. Även i dessa hänseenden torde dock paragrafens räckvidd vara inskränkt. Enligt paragraf 4 får exempelvis penningmedel överföras till Rhodesia för nyhetsmaterial, vilket ger vid handen att post- och teleförbindelserna förutsätts ej skola brytas. Vidare får medel överföras för humanitärt ändamål, något som synes förutsätta att personliga förbindelser får vidmakthållas. Med hänsyn till att de förbud som upptas i det förut redovisade lagförslaget är av så omfattande natur får enligt min mening förevarande rekommendation anses tillgodosedd i sådan utsträckning att någon ytterligare åtgärd av lagstiftningskaraktär inte är påkallad.

I den föregående redogörelsen för mitt lagförslag har jag nämnt att Kungl. Maj:t den 28 juni 1968 utfärdade en kungörelse, genom vilken med stöd av särskild lagstiftning infördes förbud att med svenskt fartyg transportera varor, härrörande från Rhodesia, och varor, avsedda för bl. a. fysisk eller juridisk person i Rhodesia. I 3 § punkt 3 i förevarande lagförslag har tagits in bestämmelser om förbud mot godstransporter av olika slag. Den som uppsåtligt eller av grov oaktsamhet bryter mot detta förbud kan dömas till straff. Vidare kan förverkande av egendom ske. Dessa regler jämte bestämmelsen i 1 § om sanktionslagens tillämpningsområde kommer att motsvara också de handlingar som nu förbjuds i 1968 års kungörelse. Denna kungörelse kan därför upphävas i samband med att förslaget till sanktionslag genomförs.

I 5 § i lagförslaget har förts in bestämmelser om förbud mot vissa valutatransaktioner. Det torde inte behöva göras någon hänvisning i valutatalagen till dessa föreskrifter. Inte heller torde luftfartslagen den 6 juni 1957 (nr

297) behöva kompletteras med någon hänvisning till sanktionslagens förbud i 6 § mot viss luftfart.

Bestämmelserna i 12 § lagförslaget om avvísning utgör ett komplement till de avvísningsgrunder som anges i 19 § utlänningslagen. Med hänsyn till innehållet i 1 § första stycket andra punkten utlänningslagen bör i 19 § samma lag göras ett tillägg om att avvísning också kan ske om särskild bestämmelse har meddelats därom med anledning av resolution som säkerhetsrådet har antagit. Tillägget bör avse både bindande beslut och rekommendationer och bör lämpligen få en sådan utformning att det inte behöver ändras om säkerhetsrådet beslutar att upphäva sanktionerna mot Rhodesia eller beslutar sanktioner mot annat land. Hänvisningen bör tas in som punkt 6 i 19 §:s första stycke.

Enligt 19 § tredje stycket utlänningslagen skall bestämmelserna i 19 § inte gälla den som innehar visering, uppehållstillstånd eller bosättningstillstånd. Dessa undantag från avvísningens möjligheten bör gälla också de nu ifrågavarande fallen.

I enlighet härmed har inom justitiedepartementet efter samråd med chefen för inrikesdepartementet upprättats förslag till lag om ändring i utlänningslagen. Lagen bör träda i kraft samtidigt med sanktionslagen. Förslaget finns intaget i den till statsrådsprotokollet i detta ärende fogade bilagan 4, som även upptar förslaget till lag om vissa sanktioner mot Rhodesia.

Slutligen vill jag erinra om att kommittén har ansett att särskilda åtgärder bör vidtas för att bland svenska medborgare utomlands sprida kännedom om den nya lagstiftningen. Jag delar denna åsikt. Frågan vilka åtgärder som bör vidtas får prövas i senare sammanhang.

### Hemställan

Jag hemställer, att lagrådets yttrande genom utdrag av protokollet inhämtas enligt 87 § regeringsformen över förslagen till

- 1) *lag om vissa sanktioner mot Rhodesia,*
- 2) *lag om ändring i utlänningslagen den 30 april 1954 (nr 193).*

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

Ur protokollet:  
*Gunnel Anderson*

## Bilaga 1

## FN-lagkommittén

## Förslag

till

## Lag om genomförande av vissa sanktioner mot Syd-Rhodesia

## 1 §.

I den mån det påkallas i anledning av beslut som fattats eller rekommendation som antagits rörande Syd-Rhodesia av Förenta Nationernas säkerhetsråd i överensstämmelse med Förenta Nationernas stadga, äger Konungen förordna om förbud enligt 2 §.

Förordnande i anledning av rekommendation av säkerhetsrådet förfaller, om det icke inom en månad underställes riksdagen för prövning av frågan huruvida det skall bestå och om det icke inom två månader från det underställningen skett gillas av riksdagen.

Vad i denna lag stadgas om Syd-Rhodesia gäller den syd-rhodesiska staten, offentliga och privata juridiska personer i Syd-Rhodesia samt fysiska personer, som har hemvist eller är verksamma där.

## 2 §.

Konungen äger förordna om förbud att

a) från Syd-Rhodesia utföra sådant gods, som enligt säkerhetsrådets beslut eller rekommendation icke får utföras därifrån, och

b) till Syd-Rhodesia införa sådant gods, som enligt säkerhetsrådets beslut eller rekommendation icke får tillhandahållas nämnda stat.

Konungen äger även förordna om förbud att vidtaga sådan nedan nämnd åtgärd, som främjar eller är ägnad att främja utförsel från eller införsel till Syd-Rhodesia av ovannämnda slags gods eller Syd-Rhodesias försörjning på annat sätt med sådant gods, nämligen

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

2) förvärv, mottagande till förvaring, pantsättning eller mottagande som pant av godset eller varje form av överlåtelse eller upplåtelse, direkt eller indirekt, av godset eller meddelande av försäkring därå,

3) lastning, lossning eller transport av godset eller tillhandahållande av utrustning eller förnödenheter åt transportmedel avsett för godset eller varje form av överlåtelse eller upplåtelse, direkt eller indirekt, av sådant transportmedel, eller

4) överförande av betalningsmedel till Syd-Rhodesia eller varje form av kreditgivning, eller

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

Konungen äger vidare förordna om förbud mot åtgärd, som i 1)–5) sägs, beträffande gods som efter det att med stöd av denna lag meddelat förord-

nande trätt i kraft i strid mot säkerhetsrådets beslut eller rekommendation utförts från Syd-Rhodesia.

3 §.

Avtal som slutes i strid mot förordnande enligt denna lag är i denna del ogiltigt.

Har avtal ingåtts innan förordnande enligt denna lag trätt i kraft bortfaller, så länge förordnandet består, skyldighet att uppfylla förpliktelse som strider mot förordnandet.

4 §.

Den som överträder förbud som meddelats med stöd av 2 §, dömes, om gärningen sker uppsåtligen, till böter eller fängelse i högst två år. Sker gärningen av grov oaktsamhet dömes till böter.

I ringa fall skall dock ej till straff dömas.

5 §.

Egendom, vilken använts som hjälpmedel vid eller varit föremål för brott enligt denna lag, kan, såvida egendomens ägare eller någon som var i hans ställe uppsåtligen förövat gärningen, förklaras helt eller delvis förverkad till kronan, om det är påkallat till förebyggande av brott enligt denna lag eller särskilda skäl annars föreligger och det ej är uppenbart obilligt.

Utgjordes egendomen av annat än betalningsmedel och är den oåtkomlig, kan i stället värdet förklaras förverkat.

Vad i första stycket sägs skall ej gälla den som i god tro förvärvat egendomen eller särskild rätt till denna.

6 §.

Förklaras fartyg, som besväras av sjöpanträtt eller inteckning, eller luftfartyg, som besväras av luftpanträtt eller inteckning, förverkat, kan rätten förklara att panträtten skall upphöra i den förverkade egendomen. Bör i annat fall någons rätt till föremål som förklaras förverkat bestå trots förklaringen, skall rätten göra förbehåll därom.

---

Denna lag träder i kraft dagen efter den, då lagen enligt därå meddelad uppgift utkommit från trycket i Svensk författningssamling, och gäller till och med den 30 juni 1969. Förordnande, som meddelats enligt denna lag, skall ej gälla längre än till och med sistnämnda dag. I fråga om brott, som begåtts under lagens giltighetstid, skall även efter utgången av nämnda tid tillämpas i lagen meddelade bestämmelser.

## Bilaga 2

## Säkerhetsrådets resolution den 16 december 1966

*The Security Council,*

*Reaffirming* its resolutions 216 (1965) of 12 November 1965, 217 (1965) of 20 November 1965 and 221 (1966) of 9 April 1966, and in particular its appeal to all States to do their utmost in order to break off economic relations with Southern Rhodesia,

*Deeply concerned* that the Council's efforts so far and the measures taken by the administering Power have failed to bring the rebellion in Southern Rhodesia to an end,

*Reaffirming* that to the extent not superseded in this resolution, the measures provided for in resolution 217 (1965) of 20 November 1965, as well as those initiated by Member States in implementation of that resolution, shall continue in effect,

*Acting* in accordance with Articles 39 and 41 of the United Nations Charter,

1. *Determines* that the present situation in Southern Rhodesia constitutes a threat to international peace and security;

2. *Decides* that all States Members of the United Nations shall prevent:

(a) the import into their territories of asbestos, iron ore, chrome, pig-iron, sugar, tobacco, copper, meat and meat products and hides, skins and leather originating in Southern Rhodesia and exported therefrom after the date of this resolution;

(b) any activities by their nationals or in their territories which promote or are calculated to promote the export of these commodities from Southern Rhodesia and any dealings by their nationals or in their territories in any of these commodities originating in Southern Rhodesia and exported therefrom after the date of this resolution, including in particular any transfer of funds to Southern Rhodesia for the purpose of such activities or dealings;

(c) shipment in vessels or aircraft of their registration of any of these commodities originating in Southern Rhodesia and exported therefrom after the date of this resolution;

(d) any activities by their nationals or in their territories which promote or are calculated to promote the sale or shipment to Southern Rhodesia of arms, ammunition of all types, military aircraft, military vehicles, and equipment and materials for the manufacture and maintenance of arms and ammunition in Southern Rhodesia;

(e) any activities by their nationals or in their territories which promote or are calculated to promote the supply to Southern Rhodesia of all other aircraft and motor vehicles and of equipment and materials for the manufacture, assembly or maintenance of aircraft and motor vehicles in Southern Rhodesia; the shipment in vessels and aircraft of their registration of any such goods destined for Southern Rhodesia; and any activities by their nationals or in their territories which promote or are calculated to promote the manufacture or assembly of aircraft or motor vehicles in Southern Rhodesia;



(f) participation in their territories or territories under their administration or in land or air transport facilities or by their nationals or vessels of their registration in the supply of oil or oil products to Southern Rhodesia;

notwithstanding any contracts entered into or licences granted before the date of this resolution;

3. *Reminds* Member States that the failure or refusal by any of them to implement the present resolution shall constitute a violation of Article 25 of the Charter;

4. *Reaffirms* the inalienable rights of the people of Southern Rhodesia to freedom and independence in accordance with the Declaration on the Granting of Independence to Colonial Countries and Peoples contained in General Assembly resolution 1514 (XV); and recognizes the legitimacy of their struggle to secure the enjoyment of their rights as set forth in the Charter of the United Nations;

5. *Calls upon* all States not to render financial or other economic aid to the illegal racist régime in Southern Rhodesia;

6. *Calls upon* all States Members of the United Nations to carry out this decision of the Security Council in accordance with Article 25 of the United Nations Charter;

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

8. *Calls upon* States Members of the United Nations or of the specialized agencies to report to the Secretary-General the measures each has taken in accordance with the provisions of paragraph 2 of the present resolution;

9. *Requests* the Secretary-General to report to the Council on the progress of the implementation of the present resolution, the first report to be submitted not later than 1 March 1967;

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

### Inom utrikesdepartementet verkställd översättning av resolutionen

Säkerhetsrådet,

*Som bekräftar* sina resolutioner 216 (1965) den 12 november 1965, 217 (1965) den 20 november 1965 och 221 (1966) den 9 april 1966, och särskilt sin vädjan till alla stater att göra sitt yttersta för att avbryta de ekonomiska förbindelserna med Sydrhodesia,

*Som är djupt bekymrat* över att rådets hittillsvarande ansträngningar och de åtgärder som vidtagits av den förvaltande staten misslyckats med att bringa upproret i Sydrhodesia till ett slut,

*Som bekräftar* att i den mån de inte upphävs genom denna resolution de i resolution 217 (1965) den 20 november 1965 föreskrivna åtgärderna liksom de åtgärder som initierats av medlemsstater för tillämpning av resolutionen fortfarande skall vara gällande,

*Som handlar* i överensstämmelse med artiklarna 39 och 41 i Förenta Nationernas stadga,

1. *Fastslår* att den nuvarande situationen i Sydrhodesia utgör ett hot mot internationell fred och säkerhet,

2. *Beslutar* att alla Förenta Nationernas medlemsstater skall förhindra:

(a) införsel till eget territorium av asbest, järnmalm, krom, tackjärn, socker, tobak, koppar, kött och köttprodukter samt hudar, skinn och läder, härrörande från Sydrhodesia och utfört därifrån efter dagen för denna resolution;

(b) varje verksamhet av egna medborgare eller inom eget territorium som främjar eller är ägnad att främja utförsel av dessa varor från Sydrhodesia och varje rättshandling från egna medborgares sida eller inom eget territorium avseende någon av dessa varor, härrörande från Sydrhodesia och utförd därifrån efter dagen för denna resolution, häri särskilt inbegripet överföring av betalningsmedel till Sydrhodesia för sådan verksamhet eller rättshandling;

(c) transporter med i den egna staten registrerade fartyg eller luftfartyg av någon av dessa varor, härrörande från Sydrhodesia och utförd därifrån efter dagen för denna resolution;

(d) varje verksamhet av egna medborgare eller inom eget territorium som främjar eller är ägnad att främja försäljning eller transport till Sydrhodesia av vapen, allt slags ammunition, militära luftfartyg, militära fordon samt utrustning och materiel för tillverkning och underhåll av vapen och ammunition i Sydrhodesia;

(e) varje verksamhet av egna medborgare eller inom eget territorium som främjar eller är ägnad att främja tillförseln till Sydrhodesia av alla andra slag av luftfartyg och motorfordon samt av utrustning och materiel för tillverkning, sammansättning eller underhåll av luftfartyg och motorfordon i Sydrhodesia; liksom transport med i den egna staten registrerade fartyg och luftfartyg av någon av dessa varor destinerad till Sydrhodesia; samt varje verksamhet av egna medborgare eller inom eget territorium som främjar eller är ägnad att främja tillverkning eller sammansättning av luftfartyg eller motorfordon i Sydrhodesia;

(f) medverkan inom eget territorium eller på territorium under medlemsstaternas förvaltning eller genom land- eller lufttransportmedel eller av egna medborgare eller av fartyg registrerade i den egna staten i tillförseln till Sydrhodesia av olja eller oljeprodukter;

oavsett om avtal ingåtts eller licens beviljats före dagen för denna resolution;

3. *Erinrar* medlemsstaterna om att försummelse eller vägran av någon av dem att tillämpa denna resolution utgör ett brott mot artikel 25 i stadgan;

4. *Bekräftar* Sydrhodesias folks oförytterliga rätt till frihet och självständighet i enlighet med deklarationen angående beviljande av självständighet åt kolonialländer och kolonialfolk som är intagen i generalförsamlingens resolution 1514 (XV); och erkänner rättmätigheten i deras kamp för att trygga åtnjutandet av sina rättigheter i enlighet med Förenta Nationernas stadga;

5. *Uppmanar* alla stater att ej ge vare sig finansiell eller annan ekonomisk hjälp till den illegala rasistregimen i Sydrhodesia;

6. *Uppmanar* alla medlemsstater i Förenta Nationerna att verkställa detta beslut av säkerhetsrådet i enlighet med artikel 25 i Förenta Nationernas stadga;

7. *Manar enträget*, under beaktande av de i Förenta Nationernas stadga artikel 2 fastslagna principerna, stater som icke är medlemmar i Förenta

Nationerna att handla i överensstämmelse med vad som föreskrivs i punkt 2 i denna resolution;

8. *Uppmanar* varje stat som är medlem i Förenta Nationerna eller i fackorganen att avge rapport till generalsekreteraren om de åtgärder som den vidtagit i enlighet med bestämmelserna i punkt 2 i denna resolution;

9. *Anmodar* generalsekreteraren att rapportera till rådet om utvecklingen i vad avser tillämpningen av denna resolution samt att framlägga den första rapporten senast den 1 mars 1967;

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

## Bilaga 3

## Säkerhetsrådets resolution den 29 maj 1968

*The Security Council,*

*Recalling and reaffirming* its resolutions 216 (1965) of 12 November 1965, 217 (1965) of 20 November 1965, 221 (1966) of 9 April 1966, and 232 (1966) of 16 December 1966,

*Taking note* of resolution 2262 (XXII) adopted by the General Assembly on 3 November 1967,

*Noting* with great concern that the measures taken so far have failed to bring the rebellion in Southern Rhodesia to an end,

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

*Gravely concerned* that the measures taken by the Security Council have not been complied with by all states and that some states, contrary to resolution 232 (1966) of the Security Council and to their obligations under article 25 of the Charter, have failed to prevent trade with the illegal regime in Southern Rhodesia,

*Condemning* the recent inhuman executions carried out by the illegal regime in Southern Rhodesia which have flagrantly affronted the conscience of mankind and have been universally condemned,

*Affirming* the primary responsibility of the Government of the United Kingdom to enable the people of Southern Rhodesia to achieve self-determination and independence, and in particular their responsibility for dealing with the prevailing situation,

*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* its determination 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* all measures of political repression, including arrests, detentions, trials and executions which violate fundamental freedoms and rights of the people of Southern Rhodesia, and calls upon the Government of the United Kingdom to take all possible measures to put an end to such actions;

2. *Calls upon* the United Kingdom as the administering Power in the discharge of its responsibility to take urgently all effective measures to bring to an end the rebellion in Southern Rhodesia, and enable the people 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);

3. *Decides* that, in furtherance of the objective of ending the rebellion, all States Members of the United Nations shall prevent:

(a) The import into their territories of all commodities and products originating in Southern Rhodesia and exported therefrom after the date of

this resolution (whether or not the commodities or products are for consumption or processing in their territories, whether or not they are imported in bond and whether or not any special legal status with respect to the import of goods is enjoyed by the port or other place where they are imported or stored);

(b) Any activities by their nationals or in their territories which would promote or are calculated to promote the export of any commodities or products from Southern Rhodesia; and any dealings by their nationals or in their territories in any commodities or products originating in Southern Rhodesia and exported therefrom after the date of this resolution, including in particular any transfer of funds to Southern Rhodesia for the purposes of such activities or dealings;

(c) The shipment in vessels or aircraft of their registration or under charter to their nationals, or the carriage (whether or not in bond) by land transport facilities across their territories of any commodities or products originating in Southern Rhodesia and exported therefrom after the date of this resolution;

(d) The sale or supply by their nationals or from their territories of any commodities or products (whether or not originating in their territories, but not including supplies intended strictly for medical purposes, educational equipment and material for use in schools and other educational institutions, publications, news material and, in special humanitarian circumstances, food-stuffs) to any person or body in Southern Rhodesia or to any other person or body for the purposes of any business carried on in or operated from Southern Rhodesia, and any activities by their nationals or in their territories which promote or are calculated to promote such sale or supply;

(e) The shipment in vessels or aircraft of their registration, or under charter to their nationals, or the carriage (whether or not in bond) by land transport facilities across their territories of any such commodities or products which are consigned to any person or body in Southern Rhodesia, or to any other person or body for the purposes of any business carried on in or operated from Southern Rhodesia;

4. *Decides* that all States Members of the United Nations shall not make available to the illegal régime in Southern Rhodesia or to any commercial, industrial or public utility undertaking, including tourist enterprises, in Southern Rhodesia any funds for investment or any other financial or economic resources and shall prevent their nationals and any persons within their territories from making available to the régime or to any such undertaking any such funds or resources and from remitting any other funds to persons or bodies within Southern Rhodesia except payments exclusively for pensions or for strictly medical, humanitarian or educational purposes or for the provision of news material and in special humanitarian circumstances, food-stuffs;

5. *Decides* that all States Members of the United Nations shall:

(a) Prevent the entry into their territories, save on exceptional humanitarian grounds, of any person travelling on a Southern Rhodesian passport, regardless of its date of issue, or on a purported passport issued by or on behalf of the illegal régime in Southern Rhodesia; and

(b) Take all possible measures to prevent the entry into their territories of persons whom they have reason to believe to be ordinarily resident in Southern Rhodesia and whom they have reason to believe to have furthered

or encouraged, or to be likely to further or encourage, the unlawful actions of the illegal régime in Southern Rhodesia or any activities which are calculated to evade any measure decided upon in this resolution or resolution 232 (1966) of 16 December 1966;

6. *Decides* that all States Members of the United Nations shall prevent airline companies constituted in their territories and aircraft of their registration or under charter to their nationals from operating to or from Southern Rhodesia and from linking up with any airline company constituted or aircraft registered in Southern Rhodesia;

7. *Decides* that all States Members of the United Nations shall give effect to the decisions set out in operative paragraphs 3, 4, 5 and 6 of this resolution notwithstanding any contract entered into or licence granted before the date of this resolution;

8. *Calls upon* all States Members of the United Nations or of the specialized agencies to take all possible measures to prevent activities by their nationals and persons in their territories promoting, assisting or encouraging emigration to Southern Rhodesia, with a view to stopping such emigration;

9. *Requests* all States Members of the United Nations or of the specialized agencies 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;

10. *Emphasizes* the need for the withdrawal of all consular and trade representation in Southern Rhodesia, in addition to the provisions of operative paragraph 6 of resolution 217 (1965);

11. *Calls upon* all States Members of the United Nations to carry out these decisions of the Security Council in accordance with Article 25 of the United Nations Charter and reminds them that failure or refusal by any one of them to do so would constitute a violation of that Article;

12. *Deplores* the attitude of States that have not complied with their obligations under Article 25 of the Charter, and censures in particular those States which have persisted in trading with the illegal régime in defiance of the resolutions of the Security Council, and which have given active assistance to the régime;

13. *Urges* all States Members of the United Nations to render moral and material assistance to the people of Southern Rhodesia in their struggle to achieve their freedom and independence;

14. *Urges*, having regard to the principles 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;

15. *Requests* States Members of the United Nations, the United Nations Organization, the specialized agencies, and other international organizations in the United Nations system to extend 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 these decisions of the Security Council;

16. *Calls upon* all States Members of the United Nations, 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;

17. *Considers* that the United Kingdom as the administering Power should ensure that no settlement is reached without taking into account the views

of the people of Southern Rhodesia, and in particular the political parties favouring majority rule, and that it is acceptable to the people of Southern Rhodesia as a whole;

18. *Calls upon* all States Members of the United Nations or of the specialized agencies to report to the Secretary-General by 1 August 1968 on measures taken to implement the present resolution;

19. *Requests* the Secretary-General to report to the Security Council on the progress of the implementation of this resolution, the first report to be made not later than 1 September 1968;

20. *Decides* to establish, in accordance with rule 28 of the provisional rules of procedure of the Security Council, a committee of the Security Council to undertake the following tasks and report to it with its observations:

(a) To examine such reports on the implementation of the present resolution as are submitted by the Secretary-General;

(b) To seek from any States Members of the United Nations or of the specialized agencies such further information regarding the trade of that State (including information regarding the commodities and products exempted from the prohibition contained in operative paragraph 3 (d) above) or regarding any activities by any nationals of that State or in its territories that may constitute an evasion of the measures decided upon in this resolution as it may consider necessary for the proper discharge of its duty to report to the Security Council;

21. *Requests* the United Kingdom, as the administering Power, 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 and resolution 232 (1966) may be rendered fully effective;

22. *Calls upon* all States Members of the United Nations, or of the specialized agencies, as well as the specialized agencies themselves, to supply such further information as may be sought by the Committee in pursuance of this resolution;

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

### Inom utrikesdepartementet verkställd översättning av resolutionen

*Säkerhetsrådet,*

*Som erinrar om och bekräftar* sina resolutioner 216 (1965) den 12 november 1965, 217 (1965) den 20 november 1965, 221 (1966) den 9 april 1966 och 232 (1966) den 16 december 1966,

*Som beaktar* resolutionen 2262 (XXII), antagen av generalförsamlingen den 3 november 1967,

*Som med stort bekymmer uppmärksammar* att hittills vidtagna åtgärder inte lyckats bringa upproret i Sydrhodesia till ett slut,

*Som bekräftar* att i den mån de inte upphävs genom denna resolution de i resolutionen 217 (1965) den 20 november 1965 samt i resolutionen 232 (1966) den 16 december 1966 föreskrivna åtgärderna, liksom de åtgärder som initierats av medlemsstater i tillämpningen av dessa resolutioner, fortfarande skall vara gällande.

*Som är allvarligt bekymrat* över att de av säkerhetsrådet vidtagna åtgärderna inte har efterkommit av alla stater och att vissa stater i strid med

säkerhetsrådets resolution 232 (1966) och med sina skyldigheter i enlighet med stadgans artikel 25 har underlåtit att förhindra handel med den olagliga regimen i Sydrhodesia,

*Som fördömer* de omänskliga avrättningar som nyligen verkställts av den olagliga regimen i Sydrhodesia, vilka utgör en öppen skymf mot mänsklighetens samvete och vilka universellt fördömts,

*Som bekräftar* Förenade Konungarikets primära ansvar att möjliggöra för Sydrhodesias folk att uppnå självbestämmanderätt och oberoende, i synnerhet dess ansvar att ta itu med den rådande situationen,

*Som erkänner* rättmätigheten i det sydrhodesiska folkets kamp för att trygga åtnjutandet av sina rättigheter i enlighet med FN-stadgan och med syftet med generalförsamlingens resolution 1514 (XV),

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

*Som handlar* med stöd av kapitel VII i Förenta Nationernas stadga,

1. *Fördömer* alla åtgärder innebärande politiskt förtryck, däri inbegripet frihetsberövande, rättegång och avrättningar, vilka kränker Sydrhodesias folks grundläggande fri- och rättigheter, och uppmanar Förenade Konungarikets regering att vidtaga alla tänkbara åtgärder för att få ett slut på sådana handlingar;

2. *Uppmanar* Förenade Konungariket som förvaltande stat att i samband med fullgörandet av sina förpliktelser brådskande vidtaga alla effektiva åtgärder för att bringa upproret i Sydrhodesia till ett slut och möjliggöra för folket att trygga åtnjutandet av sina rättigheter i enlighet med FN-stadgan och med syftet med generalförsamlingens resolution 1514 (XV);

3. *Beslutar* för att främja syftet att bringa upproret till ett slut, att alla Förenta Nationernas medlemsstater skall förhindra:

a) Införsel till eget territorium av alla råvaror och produkter härrörande från Sydrhodesia, vilka utförts därifrån efter dagen för denna resolution (vare sig råvarorna eller produkterna är avsedda att förbrukas eller bearbetas inom eget territorium eller inte, vare sig de införts utan erläggande av tull eller inte och vare sig den hamn eller annan plats, till vilken varorna införs eller lagras, åtnjuter särskild rättslig ställning i vad avser varuinförsel eller inte);

b) Varje verksamhet av egna medborgare eller inom eget territorium som skulle främja eller är ägnad att främja utförsel av råvara eller produkt från Sydrhodesia liksom varje rättshandling från egna medborgares sida eller inom eget territorium avseende råvara eller produkt härrörande från Sydrhodesia och utförd därifrån efter dagen för denna resolution, häri särskilt inbegripet överföring av betalningsmedel till Sydrhodesia för sådan verksamhet eller rättshandling;

c) Transporter med i den egna staten registrerade eller av dess medborgare befraktade fartyg eller luftfartyg eller med transportmedel till lands (vare sig utan erläggande av tull eller inte) genom eget territorium av råvara eller produkt härrörande från Sydrhodesia och utförd därifrån efter dagen för denna resolution;

d) Försäljning eller leverans av råvara eller produkt från egna medborgares sida eller från eget territorium (vare sig den härrör från eget territorium eller inte, men inte omfattande leveranser uteslutande avsedda för medicinskt bruk, undervisningsutrustning och materiel för användning i skola eller annan undervisningsanstalt, publikationer, nyhetsmaterial samt, under särskilda humanitära omständigheter, livsmedel) till fysisk eller



juridisk person i Sydrhodesia eller till annan fysisk eller juridisk person, då varan är avsedd att användas i affärsverksamhet, som idkas i eller drivs från Sydrhodesia, samt all verksamhet av egna medborgare eller inom eget territorium som främjar eller är ägnad att främja sådan försäljning eller leverans;

e) Transporter med i den egna staten registrerade eller av dess medborgare befraktade fartyg eller luftfartyg eller med transportmedel till lands (vare sig utan erläggande av tull eller inte) genom eget territorium av sådan råvara eller produkt avsänd till fysisk eller juridisk person i Sydrhodesia eller till annan fysisk eller juridisk person, då varan avses användas i affärsverksamhet som idkas i eller drivs från Sydrhodesia;

4. *Beslutar* att ingen av Förenta Nationernas medlemsstater skall för den illegala regimen i Sydrhodesia eller för kommersiellt eller industriellt företag eller allmän inrättning, inbegripet turistföretag, i Sydrhodesia, göra tillgängligt kapital för investering eller andra finansiella eller ekonomiska resurser och de skall hindra egna medborgare och alla personer inom eget territorium från att låta regimen eller sådant företag eller sådan inrättning få tillgång till sådant kapital eller resurser liksom från att tillstålla fysiska och juridiska personer i Sydrhodesia andra tillgångar med undantag för betalningar uteslutande avseende pensioner eller rent medicinska eller humanitära syften eller för undervisningsändamål eller för anskaffning av nyhetsmaterial och, under särskilda humanitära omständigheter, livsmedel;

5. *Beslutar* att alla Förenta Nationernas medlemsstater skall:

a) Förhindra inresa till sina territorier, utom i undantagsfall av humanitära skäl, för personer som reser på sydrhodesiskt pass, oavsett när det utfärdats, eller på föregivet pass utfärdat av den illegala regimen i Sydrhodesia eller för dess räkning; och

b) Vidtaga alla tänkbara åtgärder för att förhindra inresa till sina territorier för personer, som de har anledning förmoda har sitt vanliga hemvist i Sydrhodesia och som de har anledning förmoda har befrämjat eller uppmuntrat, eller kan tänkas befrämja eller uppmuntra, den olagliga sydrhodesiska regimen lagstridiga handlingar eller verksamhet som avser att undvika åtgärd, som beslutats i denna resolution eller resolution 232 (1966) den 16 december 1966;

6. *Beslutar* att alla Förenta Nationernas medlemsstater skall förhindra flygbolag som bildats på egna territorier och i den egna staten registrerade eller av sina medborgare befraktade luftfartyg från att flyga till eller från Sydrhodesia och från att samarbeta med något flygbolag bildat i eller något luftfartyg registrerat i Sydrhodesia;

7. *Beslutar* att alla Förenta Nationernas medlemsstater skall verkställa besluten enligt operativa punkterna 3, 4, 5 och 6 i denna resolution, oavsett om kontrakt ingåtts eller licenser beviljats före dagen för denna resolution;

8. *Uppmanar* alla som är medlemmar i Förenta Nationerna eller i fackorganen att vidtaga alla tänkbara åtgärder för att hindra sina medborgare eller personer inom eget territorium från handlingar som främjar, stöder eller uppmuntrar emigration till Sydrhodesia, i syfte att förhindra sådan emigration;

9. *Anmodar* alla som är medlemmar i Förenta Nationerna eller i fackorganen att vidta alla 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;

10. *Betonar* i tillägg till bestämmelserna i operativa punkten 6 i resolution 217 (1965) behovet av att all konsulär representation och handelsrepresentation i Sydrhodesia återkallas;

11. *Uppmanar* alla i Förenta Nationernas medlemsstater att genomföra dessa beslut av säkerhetsrådet i enlighet med artikel 25 i Förenta Nationernas stadga och erinrar dem om att underlåtenhet eller vägran av någon av dem att göra detta skulle utgöra ett brott mot denna artikel;

12. *Beklagar* inställningen hos de stater som inte har uppfyllt sina förpliktelser enligt stadgans artikel 25 och fördömer i synnerhet de stater som har framhårdat i att bedriva handel med den illegala regimen trots säkerhetsrådets resolutioner och vilka har givit regimen aktivt stöd;

13. *Uppmanar* alla Förenta Nationernas medlemsstater att lämna moraliskt och materiellt bistånd till Sydrhodesias folk i dess kamp för att uppnå frihet och oberoende;

14. *Manar enträget*, under beaktande av de i artikel 2 i Förenta Nationernas stadga fastslagna principerna, stater som icke är medlemmar i Förenta Nationerna att handla i överensstämmelse med vad som föreskrivs i denna resolution;

15. *Anmodar* Förenta Nationernas medlemsstater, Förenta Nationerna, fackorganen och andra internationella organisationer inom FN-familjen att med förtur lämna bistånd till Zambia i syfte att hjälpa landet att lösa de särskilda ekonomiska problem som kan möta det som en följd av genomförandet av dessa säkerhetsrådets beslut;

16. *Uppmanar* alla Förenta Nationernas medlemsstater 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;

17. *Anser* att Förenade Konungariket som förvaltande stat bör säkerställa att ingen uppgörelse träffas utan att hänsyn tas till det sydrhodesiska folkets åsikter och speciellt till de politiska partier som önskar majoritetsstyre och utan att lösningen är godtagbar för det sydrhodesiska folket i dess helhet;

18. *Uppmanar* alla som är medlemmar i Förenta Nationerna eller i fackorganen att senast den 1 augusti 1968 avge rapport till generalsekreteraren om de åtgärder som vidtagits för att genomföra denna resolution;

19. *Anmodar* generalsekreteraren att rapportera till säkerhetsrådet om hur framstegen med genomförandet av denna resolution fortskrider, varvid den första rapporten skall lämnas senast den 1 september 1968;

20. *Beslutar* att i enlighet med 28 § i den provisoriska arbetsordningen för säkerhetsrådet tillsätta en kommitté inom säkerhetsrådet för att fullgöra följande uppgifter och lämna rapport jämte kommentar till säkerhetsrådet:

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

b) att hos stat som är medlem i Förenta Nationerna eller i fackorganen begära de ytterligare uppgifter som kommittén anser nödvändiga för att på ett tillfredsställande sätt kunna fullgöra sin uppgift att rapportera till säkerhetsrådet beträffande denna stats handel (inbegripet uppgifter om de råvaror och produkter som är undantagna från förbudet i operativa punkten 3 (d) ovan) eller beträffande åtgöranden av medborgare i den staten eller inom dess territorium som kan innebära ett kringgående av de åtgärder som beslutats i denna resolution;

21. *Begär* att Förenade Konungariket, i egenskap av förvaltande stat, ger

största möjliga stöd åt kommittén och förser den med alla upplysningar som landet kan erhålla för att de åtgärder som förutses i denna resolution och i resolution 232 (1966) skall kunna bli fullt effektiva;

22. *Uppmanar* alla som är medlemmar i Förenta Nationerna eller i fackorganen liksom fackorganen själva att förse kommittén med de ytterligare upplysningar som kommittén kan komma att begära för verkställandet av denna resolution;

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

## Bilaga 4

**1) Förslag**  
till  
**Lag**  
**om vissa sanktioner mot Rhodesia**

Härigenom förordnas som följer.

1 §.

Denna lag tillämpas i fråga om straff och förverkande på svensk medborgare och på utlänning, som här i riket eller på svenskt fartyg eller luftfartyg överträtt i lagen föreskrivet förbud,

avtals ogiltighet oberoende av mellan vilka och var avtalet ingåtts och var det skall fullgöras,

avvisning oberoende av var i 12 § avsedd handling antages ha ägt rum eller komma att äga rum.

Med vara förstås i denna lag varje produkt eller nyttighet som kan framställas i, utföras från eller införas till Rhodesia och som ej är avsedd endast för innehavarens personliga bruk.

2 §.

Vara får ej utföras från Rhodesia eller införas dit. Ej heller får fysisk eller juridisk person utanför Rhodesia förses med vara, om denna är avsedd för verksamhet av ekonomisk art som idkas i eller drives från Rhodesia.

Från förbud mot införsel eller mot förfarande som avses i första stycket andra punkten undantages vara, som är avsedd endast för medicinskt bruk, utrustning och materiel för undervisning i skola eller annan undervisningsanstalt, publikation, nyhetsmaterial och, då det är påkallat av särskilda humanitära skäl, livsmedel.

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) förvärv av äganderätt eller annan särskild rätt till vara, mottagande till förvaring eller pantsättning av vara eller någon form av överlåtelse eller upplåtelse därav eller meddelande av försäkring därå,

3) lastning, lossning eller transport av vara eller tillhandahållande av utrustning eller förnödenheter åt transportmedel avsett för vara eller någon form av överlåtelse eller upplåtelse av sådant transportmedel, 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 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 ingås rättshandling som avser förvärv, överlåtelse, upplåtelse, transport eller annat ekonomiskt mellanhavande. Ej heller får sådan vara transporterats.

Har någon ingått 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 §.

Mottagare i Rhodesia får ej utifrån tillföras kapital genom att betalning verkställs eller kredit lämnas honom. Ej heller får betalning verkställas eller kredit lämnas till mottagare utanför Rhodesia, om den är avsedd för mottagare i Rhodesia eller avser verksamhet av ekonomisk art som idkas i eller drives från Rhodesia.

Från förbud enligt första stycket undantages betalning, som avser endast pension, medicinskt eller humanitärt ändamål, undervisningsändamål eller anskaffande av nyhetsmaterial. Motsvarande undantag gäller i fråga om kredit som avser ändamål av nu nämnt slag.

## 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 lämnas eller förmedlas uppdrag att utöva sådan luftfart.

## 7 §.

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.

## 8 §.

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

## 9 §.

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.

## 10 §.

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

## 11 §.

I den mån avtal innebär förpliktelse vars fullgörande skulle strida mot 2—6 § är avtalet i sådan del ogiltigt.

## 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 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 till dess Konungen annat förordnat, dock längst till utgången av år 1970.

## 2) Förslag

till

Lag

## om ändring i utlänningslagen den 30 april 1954 (nr 193)

Härigenom förordnas, att 19 § utlänningslagen den 30 april 1954<sup>1</sup> skall erhålla ändrad lydelse på sätt nedan anges.

*(Nuvarande lydelse)**(Föreslagen lydelse)*

## 19 §.

Utlänning må ock avvisas,

1) om han kan — — — — — eller utförsel;

4) om han tidigare inom eller utom riket blivit dömd till frihetsstraff och det skäligen kan befaras att han kommer att här i riket eller i Danmark, Finland, Island eller Norge fortsätta brottslig verksamhet; eller

4) om han tidigare inom eller utom riket blivit dömd till frihetsstraff och det skäligen kan befaras att han kommer att här i riket eller i Danmark, Finland, Island eller Norge fortsätta brottslig verksamhet;

5) om det med hänsyn till hans föregående verksamhet eller eljest skäligen kan befaras att han kommer att här i riket eller i Danmark, Finland, Island eller Norge bedriva sabotage, spioneri eller olovlig underrättelseverksamhet.

5) om det med hänsyn till hans föregående verksamhet eller eljest skäligen kan befaras att han kommer att här i riket eller i Danmark, Finland, Island eller Norge bedriva sabotage, spioneri eller olovlig underrättelseverksamhet; eller

6) om bestämmelse meddelats därom med anledning av resolution, som antagits av Förenta Nationernas säkerhetsråd.

Utlänning må jämväl — — — sådan begäran.

Vad i — — — — — eller bosättningsstillstånd.

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

<sup>1</sup> Senaste lydelse av 19 § se 1963: 620.

*Utdrag av protokoll, hållet i lagrådet den 17 mars 1969.*

N ä r v a r a n d e:

justitierådet	RIBEN,
regeringsrådet	HJERN,
justitierådet	BERGSTEN,
justitierådet	GYLLENSVÄRD.

Enligt lagrådet den 5 mars 1969 tillhandakommet utdrag av protokollet över justitieärenden, hållet inför Hans Maj:t Konungen i statsrådet den 24 januari 1969, hade Kungl. Maj:t förordnat, att lagrådets utlåtande skulle för det i 87 § regeringsformen avsedda ändamålet inhämtas över upprättade förslag till 1) *lag om vissa sanktioner mot Rhodesia* och 2) *lag om ändring i utlänningslagen den 30 april 1954 (nr 193)*.

Förslagen, som finns bilagda detta protokoll, hade inför lagrådet föredragits av hovrättsassessorn Hans Olsson.

*Lagrådet yttrade:*

**Förslaget till lag om vissa sanktioner mot Rhodesia**

Den föreslagna lagen är av ovanlig karaktär. I vårt land har tidigare icke förekommit någon direkt motsvarighet på området. Visserligen väcktes i början av 1920-talet frågan om att införa lagstiftning för genomförande av ekonomiska sanktioner mot annat land, men projektet strandade på kritik från bl. a. lagrådets sida, främst grundad på konstitutionella betänkligheter. Då den italiensk-abessinska konflikten utbröt 1935, saknade vi här i landet bestämmelser som möjliggjorde Sveriges medverkan i sanktioner. Konflikten föranledde visserligen tillkomsten 1936 av en lag om rätt för Kungl. Maj:t att i vissa fall förordna om kreditspärr, men lagen kom endast att gälla mycket kort tid.

Den lag som nu framlägges är avsedd att vara provisorisk och riktar sig blott mot ett enda land. Önskvärt är naturligtvis, att vi så snart som möjligt får en lag, så konstruerad att lagens bestämmelser kan sättas i funktion mot varje land beträffande vilket säkerhetsrådet beslutat om sanktioner. Av remissprotokollet framgår att förslag till en sådan allmän svensk FN-lag är att vänta inom något år.



Såsom anmärkts i remissprotokollet är en förutsättning för att säkerhetsrådet skall äga fatta ett för medlemsstaterna bindande beslut om sanktioner enligt FN-stadgan att rådet har fastställt, att det föreligger ett hot mot freden, fredsbrott eller angreppshandling. Frågan huruvida denna förutsättning är uppfylld när det gäller de beslutade sanktionerna mot Rhodesia kan icke prövas i lagstiftningsärendet. I och med att säkerhetsrådet konstaterat, att situationen i Rhodesia utgör ett hot mot internationell fred och säkerhet, är Sverige bundet av besluten. För att de helt skall kunna genomföras utan avbidan på en allmän FN-lag är separat lagstiftning erforderlig.

Innehållet i det framlagda lagförslaget är icke i alla stycken så lätt att genomtränga, ej heller låter sig konsekvenserna av de delvis mycket långtgående bestämmelserna till alla delar överblicka. Förslaget innehåller dock stadganden, ägnade att eliminera sådana konsekvenser som kan te sig stötande. Särskilt betydelsefullt i detta hänseende är stadgandet i 10 § att åtal för brott enligt lagen får väckas endast efter förordnande av Konungen eller den Konungen bemyndigar. Vid åtalsprövningen bör hänsyn kunna tagas till att en handling, som enligt lagen är förbjuden, i det enskilda fallet kan vara ursäktlig.

Av intresse för bedömningen av förslaget hade varit att åtminstone i stora drag få kunskap om arten och omfattningen av handelsutbytet mellan Sverige och Rhodesia, antalet svenska medborgare, bosatta i Rhodesia, svensk företagsamhet i landet och övriga i sammanhanget betydelsefulla relationer. Remissprotokollet innehåller inga uppgifter härom. Troligt är att Sveriges affärsförbindelser med Rhodesia numera är av blygsam omfattning.

I detta sammanhang vill lagrådet beröra frågan om ersättning åt enskild för ekonomisk förlust till följd av Sveriges deltagande i sanktionerna.

FN-lagkommittén har härom anfört, att sådan ersättning ibland bör kunna utgå av billighetsskäl, men kommittén har likväl inte funnit skäl att i nu förevarande sammanhang pröva frågan om en lagfäst rätt till ersättning för förluster på grund av sanktioner. Enligt kommitténs mening kan av rättviseskäl med visst fog hävdas, att förluster av ifrågavarande slag som råkar drabba enskilda personer eller företag bör bäras av det allmänna, men kommittén har menat, att det är förenat med mycket stora svårigheter att generellt ange några bestämda riktlinjer för bedömande av dessa ersättningsfrågor. I överensstämmelse härmed har kommittén icke intagit någon bestämmelse i ämnet i sitt lagförslag.

Kommitténs ståndpunkt har vid remissbehandlingen utsatts för viss kritik, särskilt skarp från advokatsamfundet, som ansett att lagstiftningen över huvud taget inte bör genomföras utan att enskilda personer tillförsäkras lagfäst rätt till ersättning av allmänna medel för ekonomiska förluster på grund av sanktionerna.

Departementschefen har i stort sett ställt sig på samma linje som kommittén under hänvisning bl. a. till att de förluster, som kan uppkomma, kan vara av mycket skiftande slag och omfattning. Det är enligt departementschefens mening inte möjligt att ens tillnärmelsevis kartlägga vilka skador som kan bli aktuella, än mindre kan man med tillfredsställande grad av säkerhet beräkna vilka kostnader som skulle kunna uppstå för staten, om rätt till ersättning för förluster av detta slag införes.

Lagrådet vill för sin del framhålla, att störningar i internationella affärsförbindelser genom import- och exportförbud, valutarestriktioner m. m. ofta förekommer utan att ersättning från det allmännas sida kommer i fråga. Ersättningsrätt föreligger sålunda ej i anledning av vare sig de i remissprotokollet redovisade kungörelserna om import- och exportförbud eller 1966 års lag angående utvidgad tillämpning av 1939 och 1940 års fartygslagar. De ekonomiska sanktioner som hittills kunnat genomföras mot Rhodesia grundar sig huvudsakligen på nämnda författningar, och dessa sanktioner har sannolikt givit upphov till förluster för enskilda personer eller företag i större omfattning än som kan följa av den nu tillämnade lagstiftningen. Det kan vidare framhållas att motiven för en ersättningsregel i viss mån försvagas om, såsom lagrådet i det följande kommer att förorda, stadgandet i 11 § om ogiltighet av avtal utgår. På dessa skäl och med hänsyn till vad departementschefen i övrigt anfört anser lagrådet avsaknaden av ersättningsbestämmelser av ifrågavarande slag ej utgöra hinder mot lagstiftningens genomförande. Lagrådet förutsätter emellertid, att vid det fortsatta arbetet på en svensk FN-lag ersättningsfrågan blir föremål för ytterligare överväganden.

### 1 §.

Med hänsyn till den föreslagna lagstiftningens ovanliga karaktär är det önskvärt, att dess bakgrund kommer till uttryck genom att säkerhetsrådets resolutioner omnämnas i lagtexten. Härmed markeras syftet med lagstiftningen och den betydelse som innehållet i resolutionerna har när det gäller tolkningen och tillämpningen av bestämmelserna i lagen. Lagrådet förordar därför, att såsom ett första stycke i 1 § upptages en bestämmelse med hänvisning till dessa resolutioner. Bestämmelsen torde kunna formuleras så, att med anledning av de resolutioner om sanktioner mot Rhodesia som antagits av Förenta Nationernas säkerhetsråd den 16 december 1966 och den 29 maj 1968 skall gälla vad som stadgas nedan i denna lag.

Den i 1 § första stycket i det remitterade förslaget behandlade frågan om lagens tillämpningsområde i avseende å straff och förverkande kan lämpligen regleras i anslutning till ansvarsbestämmelserna. Även bestämmelsen i samma stycke om avvisning torde böra flyttas; den kan inarbetas i avvisningsregeln i 12 § i det remitterade förslaget. Av bestämmelserna i 1 § första stycket återstår därefter en regel rörande tillämpligheten av ogiltig-

hetsbestämmelsen i 11 §. På sätt framgår av det följande föreslår lagrådet att denna bestämmelse skall utgå och ersättas med en föreskrift om giltighet av de i lagen stadgade förbuden oavsett ingångna avtal. Det sagda innebär, att hela första stycket i 1 § i det remitterade förslaget kan slopas.

I andra stycket har upptagits definition på begreppet vara. Det har här gällt att bestämma innebörden av det i resolutionen den 29 maj 1968 använda uttrycket »commodities or products». De uttalanden som departementschefen gjort angående den närmare innebörden av varubegreppet går i huvudsak ut på att det skall vara fråga om konkreta föremål, icke tjänster och liknande, samt att elektrisk kraft inbegripes. Den definition som föreslås — produkt eller nytthet som kan framställas i, utföras från eller införas till Rhodesia — är emellertid ägnad att skapa oklarhet, särskilt med hänsyn till termen nytthet. Lagrådet föreslår, att det i stället anges att med vara förstås materiellt ting som är av lös egendoms natur samt att det uttryckligen anges att elektrisk kraft anses som vara. Uttrycket materiellt ting får anses inbegripa även gas. (Jfr 7 § förordningen om mervärdeskatt.) Det förbehåll beträffande vara avsedd för innehavarens personliga bruk som ingår i den i det remitterade förslaget upptagna definitionen har icke samband med innebörden av själva varubegreppet och synes därför böra överflyttas till beskrivningen av de förbjudna förfarandena i 2 och 4 §§.

## 2 §.

Vid beaktande av vad lagrådet anfört beträffande 1 § andra stycket bör i fråga om förbudet mot utförsel och införsel av vara göras undantag för vara som är avsedd endast för innehavarens personliga bruk.

Paragrafen synes kunna göras mera lättläst genom viss om disposition av bestämmelserna. Lagrådet föreslår, att paragrafen uppdelas i tre stycken och att därvid upptages, i *första stycket* förbud mot utförsel och införsel med det nyss angivna förbehållet beträffande vara som är avsedd endast för personligt bruk, i *andra stycket* bestämmelser om undantag från förbudet mot införsel i enlighet med det remitterade förslagets andra stycke samt i *tredje stycket* det i första stycket andra punkten i det remitterade förslaget stadgade förbudet med angivande av att samma undantag gäller som beträffande förbudet mot införsel.

## 3 §.

Bestämmelserna i denna paragraf är avsedda att komplettera förbuden i 2 § så att paragraferna tillsammans skall motsvara de ålägganden för medlemsstaterna som i säkerhetsrådets resolution den 29 maj 1968 upptagits i paragraf 3 (b) första ledet, (d) och (e). Resolutionens beskrivningar av de åtgärder som skall förhindras har ansetts alltför allmänt hållna för att direkt kunna överföras till lagtext. I stället har man sökt precisera de olika slag av befattning med varor, härrörande från eller avsedda för Rhodesia,

som skall vara förbjudna. I enlighet härmed har i förevarande paragraf uppräknats åtgärder som — under förutsättning att de främjar eller är ägnade att främja de enligt 2 § primärt förbjudna förfarandena, dvs. huvudsakligen varors utförande från och införande till Rhodesia — likaledes skall vara förbjudna. Det lagtekniska greppet på uppgiften ger i och för sig inte anledning till erinran. Mot uppräknningen i första stycket av de otillåtna åtgärderna kan emellertid riktas vissa anmärkningar från systematisk och terminologisk synpunkt. Lagrådet föreslår att punkterna 2 och 3 — med omkastning av den inbördes ordningen — ändras så, att under *punkt 2* upptages lastning, lossning, transport eller mottagande till förvaring av vara eller tillhandahållande av transportmedel eller av utrustning eller förnödenheter för transport och under *punkt 3* överlåtelse eller förvärv av vara, upplåtelse eller förvärv av särskild rätt därtill eller meddelande av försäkring därå.

Avfattningen av andra stycket — vilket bör uppfattas som ett förtydligande i visst avseende av innehållet i första stycket — synes böra jämkas så, att vad som sägs i första stycket anges gälla även om den vara till vilken åtgärden skulle hänföra sig endast utgör hjälpmedel för framställning av annan vara, avsedd att bli föremål för förfarande i strid mot 2 §.

I remissprotokollet har gjorts vissa uttalanden av innebörd att paragrafens förbud bör kunna gälla även fall av underlåtenhet att handla. Möjligheterna att tillämpa lagrummet i sådana fall synes emellertid vara, om inte helt uteslutna så dock högst begränsade. Paragrafen omfattar nämligen bara situationer, där vissa uppräknade åtgärder vidtas, och dessa åtgärder är av sådant slag att de svårigen kan tänkas komma till stånd utan positivt handlande. Härmed är inte sagt, att de som exempel nämnda fallen inte skulle träffas av den föreslagna lagstiftningen. Om någon utövar kontinuerlig ledning av en verksamhet, är nämligen underlåtenhet att ingripa ofta att bedöma som ett positivt handlande.

På sätt departementschefen angivit i samband med behandlingen av denna paragraf kan åtgärd, som främjar enligt 2 § förbjuden handling men inte räknats upp i 3 §, i vissa fall bestraffas i enlighet med brottsbalkens regler om medverkan. Den omständigheten att gärningsmannen själv kanske inte kan fällas till ansvar på den grund att han är utlänning och att överträdelsen ägt rum utomlands synes inte böra hindra bestraffning av svensk medhjälpare. De i lagen inskrivna förbudena gäller i princip oberoende av vem som handlar och var handlandet äger rum, och att vissa begränsningar stadgas i fråga om möjligheten att utkräva straffansvar av utlänningar bör inte inverka på övriga medverkandes straffbarhet. Det anförda kan ha betydelse bl. a. för möjligheten att straffa för medverkan i sådana situationer där enligt remissprotokollet ansvar för underlåtenhet att handla skulle kunna inträda.

## 4 §.

De rättshandlingar, som skall vara förbjudna i fråga om sanktionsgods som utförts från Rhodesia, synes lämpligen — utan att någon väsentlig skillnad i sak uppkommer i förhållande till det remitterade förslaget — kunna anges genom en hänvisning till 3 § första stycket 3 i dess av lagrådet föreslagna lydelse. Under förutsättning att lagrådets förslag beträffande 3 § godtages och med erinran om vad som vid 1 § anförts beträffande vara, avsedd för personligt bruk, vill lagrådet därför föreslå, att första stycket i förevarande paragraf får det innehållet att vara, som härrör från Rhodesia och för annat ändamål än att tjäna till innehavarens personliga bruk utförts däriifrån efter lagens ikraftträdande, ej får göras till föremål för transport eller för rättshandling som anges i 3 § första stycket 3.

Även andra stycket torde böra omarbetas. Såsom förutsättning för att undantag skall kunna medges från det i första stycket stadgade förbudet synes därvid böra anges, att den från Rhodesia härrörande varan eller särskild rätt till densamma förvärvats av någon som varken insett eller bort inse att varan var sådan som anges i första stycket.

## 7—10 §§.

Dessa paragrafer bör enligt vad som anföres vid 11 § erhålla beteckningarna 8—11 §§.

Enligt stadgande som ingår i 1 § första stycket i det remitterade förslaget skall lagen i fråga om straff och förverkande tillämpas på svensk medborgare och på utlänning som här i riket eller på svenskt fartyg eller luftfartyg överträtt i lagen föreskrivet förbud. Denna bestämning av tillämpningsområdet avviker från de allmänna reglerna i 2 kap. brottsbalken så till vida, att brottsbalkens regler är vidsträcktare i fråga om utlänning som begått brott utom riket; se 2 kap. 2 och 3 §§ brottsbalken. Särskilt förtjänar framhållas, att den i 2 kap. 2 § första stycket brottsbalken fastslagna grundsatsen om likställighet mellan svensk medborgare och sådan utlänning som har hemvist i Sverige frångås. Då säkerhetsrådets resolutioner icke kan anses kräva dylik likställighet och ansvarsbestämmelsernas tillämplighet icke torde böra utsträckas längre än som nödvändigtvis följer av resolutionerna, bör denna avvikelse godtagas.

Enligt vad lagrådet tidigare uttalat bör erforderlig reglering av frågan om lagens tillämpningsområde i avseende å straff och förverkande ske i anslutning till ansvarsbestämmelserna. Då brottsbalkens regler om tillämpligheten av svensk lag i princip gäller även specialstraffrätten, torde därvid endast böra anges avvikelser från nämnda regler, dvs. den begränsade möjligheten att straffa utlänning för utomlands begången gärning (jfr 5 § lagen den 1 april 1966 om förbud i vissa fall mot rundradiosändning på öppna havet, som i förhållande till brottsbalken innebär en utvidgning av tillämpningsområdet). Bestämmelsen härom bör upptagas i 7 § (8 § enligt lag-

rådets förslag), lämpligen — om första och andra styckena sammanföres till ett — såsom ett andra stycke, och i enlighet med det sagda innehålla, att utlänning som utom riket begått gärning enligt första stycket skall, oavsett vad som stadgas i 2 kap. 2 och 3 §§ brottsbalken, dömas för gärningen endast om den begåtts på svenskt fartyg eller luftfartyg. Att särskilt ange tillämpningsområdet för förverkandereglerna i de följande paragraferna är då icke erforderligt. Det är redan av dessa paragrafers lydelse klart, att deras tillämpning måste anknyta till brott som kan bedömas enligt förevarande lag.

Vissa spörsmål angående medverkan till brott enligt lagen har lagrådet berört vid 3 §.

### 11 §.

Denna paragraf behandlar verkan av de i 2—6 §§ uppställda förbuden på ingångna avtal. I den mån avtal innebär förpliktelse vars fullgörande skulle strida mot något av dessa förbud skall avtalet, oavsett vid vilken tidpunkt det är ingånget, i sådan del vara ogiltigt. Bestämmelser av liknande innehåll fanns i 3 § av kommittéförslaget, där det emellertid gjordes viss skillnad mellan avtal som slutits i strid mot ett enligt den föreslagna lagen meddelat förordnande och avtal som ingåtts innan sådant förordnande trätt i kraft.

Avfattningen av ogiltighetsregeln i det remitterade förslaget torde sammanhånga med att de förbud till vilka den anknyter är av mycket olika karaktär. Vissa förbud innebär inskränkningar i den rättsliga handlingsfriheten, andra avser rent faktiska förfaranden av skilda slag. Innebörden av bestämmelsen är emellertid i flera avseenden oklar.

Av vad departementschefen anfört framgår att bestämmelsen — såsom också ordalydelsen ger vid handen — primärt gäller endast den avtalsparts förpliktelse, som träffas av det i lagen upptagna förbud varom i det särskilda fallet är fråga. Vilka civilrättsliga verkningar som följer av att en del av ett avtal sålunda blir ogiltigt får enligt departementschefen bedömas enligt allmänna rättsprinciper. Detta säges innebära bl. a. att den andra avtalsparten i vissa fall under åberopande av bristande förutsättning eller motparts underlåtenhet att fullgöra sin prestation kan bli befriad från sin avtalsförpliktelse eller få avtalet hävt i dess helhet. Dessa uttalanden synes stå i mindre god överensstämmelse med ett av de anförda motiven för att meddela en uttrycklig bestämmelse i fråga om ogiltigheten: att part, som enligt avtal är skyldig att fullgöra en förpliktelse i strid mot sanktionslagen, inte av svensk domstol bör kunna åläggas att fullgöra förpliktelsen *eller utge skadestånd* för underlåtenhet att fullfölja förpliktelsen. Huruvida avtalspart, som genom ny lagstiftning eller myndighets bud hindras att fullgöra sin förpliktelse, är skyldig att ersätta motparten för härigenom uppkommande skada är nämligen enligt allmänna rättsprinciper i första hand beroende på avtalets innehåll (jfr 1, 23 och 24 §§ köplagen).

I den mån ett förbud direkt riktar sig mot ingående av rättshandling av visst innehåll kan ogiltighetsregeln i 11 § möjligen tolkas så, att ett i strid mot förbudet ingånget avtal är ogiltigt beträffande båda parternas förpliktelser och alltså i sin helhet. Regeln skulle därigenom få samma sakliga innebörd som annorstädes i lagstiftningen förekommande bestämmelser enligt vilka avtal, ingånget i strid mot ett legalt förbud, är ogiltigt eller utan verkan (se t. ex. 69 § aktiebolagslagen och lagen om förbud mot sämjedelning av fast egendom.) Den avvikande formuleringen är emellertid ägnat att inge den föreställningen att ogiltighetsregeln i detta fall skulle ha en annan innebörd än eljest.

Ogiltighetsregeln i 11 § tar tydligen i första hand sikte på fall då en person eller ett företag, som direkt eller genom mellanhänder har affärsförbindelser med Rhodesia, åtagit sig förpliktelser vilkas fullgörande skulle strida mot lagen. Möjligen är det avsett att regelns räckvidd skall vara begränsad till sådana fall. Efter orden träffar emellertid regeln även exempelvis ett avtal som en svensk exportör ingår med en svensk industriidkare om tillverkning av varor avsedda för Rhodesia. Fullgörandet av tillverkarens förpliktelse enligt avtalet skulle utgöra ett sådant förbjudet förfarande som anges i 3 § första stycket 1, och avtalet skulle sålunda för hans del vara ogiltigt. Om tillverkaren vid avtalets ingående visste att varorna var avsedda för Rhodesia — kanske även om eventuellt bristande insikt härom är att tillskriva grov oaktsamhet från hans sida — kan ett sådant tolkningsresultat möjligen förefalla naturligt; även tillverkarens handlingssätt skulle ju i detta fall vara straffbart. Men även om tillverkaren varit okunnig om beställarens avsikter och inte haft anledning att efterforska dessa, skulle ogiltighet inträda. Detta synes svårt att förena med vedertagna grundsatser inom avtalsrätten.

Såvitt lagrådet kan finna är det över huvud inte nödvändigt att, vid sidan av förbud mot vissa förfaranden och rättshandlingar, i lagen upptaga en bestämmelse om ogiltighet av avtal. På vilket sätt en sådan bestämmelse skulle vara ägnad att göra förbudsbestämmelserna mera effektiva är svårt att förstå. Om ett avtal, som går ut på eller för sitt fullgörande förutsätter en i lagen förbjuden åtgärd, trots förbudet blivit fullgjort, är det föga troligt att någondera parten skulle påfordra återgång av avtalsprestationerna under åberopande av att avtalet för hans del varit ogiltigt. Ej heller synes en ogiltighetsbestämmelse kunna motiveras med att den skulle vara behövlig för att förhindra att den, som åtagit sig en förpliktelse i strid mot sanktionslagen, av svensk domstol ålägges att fullgöra förpliktelsen. Ett krav på fullgörande av en i lagen förbjuden prestation kan inför domstol bestridas lika effektivt under hänvisning till själva förbudet som under åberopande av en ogiltighetsbestämmelse. Å andra sidan lär en sådan bestämmelse — som i dispositiv tvistemål inte torde kunna beaktas av domstolen utan att ogiltigheten åberopas av part — knappast ha någon betydelse för möjligheten att

stävja eventuella försök att med anlitan­de av rättegång och exekution kringgå sanktionsbestämmelserna. En ogiltighetsbestämmelse torde slutligen ej heller vara av någon betydelse för motparten i avtalsförhållandet; redan uteblivandet av den förbjudna prestationen bör normalt ge honom möjlighet att bli fri från sina egna förpliktelser enligt avtalet.

Av gällande sanktionslagar i de övriga nordiska länderna behandlar endast den finska förhållandet mellan sanktionsbestämmelser och avtal. Där stadgas att förbindelse eller avtal, som ingåtts i strid mot lagen eller med stöd därav givna föreskrifter eller som avser kringgående av dessa föreskrifter, inte får uppfyllas. Om förbindelse eller avtal, som ingåtts innan med stöd av lagen given förordning trätt i kraft, står i strid mot föreskrifter som utfärdats i förordningen eller grundar sig på densamma, skall dess uppfyllande omedelbart avbrytas. Dessa regler har alltså inte till någon del den innebörden att avtal under vissa förutsättningar skulle vara ogiltigt på grund av sanktionsbestämmelserna. Det kan tilläggas att hithörande spörsmål tämligen ingående behandlas i det kommittébetänkande som ligger till grund för den norska sanktionslagen. Av intresse är särskilt att den norska kommittén — i anslutning till yttranden i litteraturen — i fråga om inverkan av ny lagstiftning på bestående avtal gör en klar åtskillnad mellan, å ena sidan, fall där en ny lag direkt ingriper i ingångna avtal och förklarar dessa ogiltiga och, å andra sidan, fall där ny lag generellt påbjuder eller förbjuder vissa handlingar med påföljd att existerande avtal inte kan uppfyllas eftersom uppfyllelsehandlingen står i strid mot den nya lagen. Endast ingrepp av den förra typen anses komma i konflikt med den norska grundlagens förbud mot att ge ny lag tillbakaverkande kraft. Av kommitténs uttalanden framgår tydligt att föreskrifter, grundade på sanktionsbeslut av säkerhetsrådet, inte förutsättes få denna karaktär.

Av det anförda torde framgå att en bestämmelse om ogiltighet av avtal — som enligt lagrådets redan uttalade mening inte är på sakliga grunder behövlig — inte heller kan anses påkallad med hänsyn till önskvärdheten av såvitt möjligt likformig nordisk lagstiftning.

Emellertid får det anses lämpligt att det förhållandet, att sanktionerna skall genomföras utan hänsyn till ingångna avtal, framhäves genom en uttrycklig lagbestämmelse. I sak kommer en sådan bestämmelse att motsvara vad den gällande finska sanktionslagen innehåller beträffande avtal som ingåtts innan med stöd av lagen given förordning trätt i kraft. Bestämmelsen synes kunna få det innehållet, att förbud enligt 2—6 § gäller även om avtal om förfarande eller åtgärd som där sägs slutits före lagens ikraftträdande. Lämpligen bör bestämmelsen upptagas som en särskild paragraf med placering närmast efter 6 §.

Lagrådet hemställer alltså, att 11 § får utgå och att i stället en bestämmelse om de i lagen stadgade förbudens giltighet oavsett ingångna avtal — med det närmare innehåll och den placering som nu angivits — upptages



i lagen. Om så sker, kommer det remitterade förslagets 7—10 §§ att erhålla beteckningarna 8—11 §§.

12 §.

Enligt vad lagrådet anfört vid 1 § bör det i första stycket i nämnda paragraf upptagna stadgandet om tillämpligheten av avvisningsbestämmelsen inarbetas i förevarande paragraf.

**Förslaget till lag om ändring i utlänningslagen**

Förslaget föranleder ingen erinran.

Ur protokollet:

*Brita Dydrick*

*Utdrag av protokollet över justitieärenden, hållet inför Hans Maj:t Konungen i statsrådet på Stockholms slott den 21 mars 1969.*

Närvarande:

Statsministern ERLANDER, ministern för utrikes ärendena NILSSON, statsråden STRÄNG, ANDERSSON, LANGE, KLING, HOLMQVIST, ASPLING, SVEN-ERIC NILSSON, LUNDKVIST, GUSTAFSSON, GEIJER, MYRDAL, ODHNOFF, WICKMAN, BENGTTSSON.

Chefen för justitiedepartementet, statsrådet Kling, anmäler efter gemensam beredning med statsrådets övriga ledamöter lagrådets utlåtande över förslag till *lag om vissa sanktioner mot Rhodesia* och *lag om ändring i utlänningslagen den 30 april 1954 (nr 193)*.

Föredraganden redogör för innehållet i lagrådets utlåtande och anför. I det remitterade förslaget till *lag om vissa sanktioner mot Rhodesia* har som ett första stycke i 1 § tagits in en allmän inledningsbestämmelse som anger tillämpningsområdet för de påföljder eller rättsverkningar i övrigt som följer när lagens förbud överträds. Lagrådet föreslår däremot, att erforderliga bestämmelser om tillämpningsområdet anknyts till de föreskrifter i lagen som direkt reglerar påföljdsfrågorna. Häremot har jag intet att erinra. Jag återkommer i det följande till de flyttade bestämmelsernas placering i lagen.

Lagrådet föreslår vidare, att som inledande bestämmelse i lagen i stället anges att med anledning av de ifrågavarande FN-resolutionerna skall gälla vad som stadgas i lagen. En föreskrift som inte alls utsäger något om det handlingsmönster som enskilda och myndigheter har att iaktta har enligt min mening inte sin plats i lagtexten. Jag kan därför inte biträda lagrådets förslag. Möjligen skulle man kunna tänka sig att i lagens ingress använda sådan formulering att där framgår att det är med anledning av FN-resolutionerna som Kungl. Maj:t med riksdagen har förordnat att vad som anges i lagen skall gälla. Emellertid har under senare tid undvikits att i lagars ingresser ta med förklaringar av sådan historiebeteckningstyp, och jag anser inte att det finns tillräcklig anledning att just i denna lags ingress redovisa att lagstiftningen har viss folkrättslig bakgrund.

Med hänsyn till det anförda förordar jag, att tanken på att förse lagen med en mera allmän inledningsbestämmelse uppges och att den i stället som första bestämmelse får ta upp definitionen på det i lagen använda begreppet vara. En sådan definition återfinns i 1 § andra stycket i det remitterade förslaget. Lagrådet föreslår, att definitionen ges en annan avfattning som i

stort sett ansluter till 7 § andra stycket förordningen den 6 juni 1968 (nr 430) om mervärdeskatt. Detta förslag anser jag bör godtas. Denna avfattning utesluter emellertid inte egendom som är avsedd endast för innehavarens personliga bruk. För att slippa att — som lagrådet har föreslagit — göra förbehåll i det avseendet i både 2 och 4 §§ bör i anslutning till definitionen ges en bestämmelse av innebörd att vad som i lagen föreskrivs om vara inte gäller egendom som är avsedd endast för innehavarens personliga bruk.

I fråga om 2 § bör lagrådets förslag till viss omdisposition godtas. Första och andra styckena i lagrådets förslag kan dock med fördel sammanföras till ett stycke, särskilt som i det av lagrådet föreslagna första stycket, enligt vad jag har förordat i det föregående, inte bör göras något undantag beträffande vara som är avsedd endast för innehavarens personliga bruk.

I 3 § bör i första stycket göras de jämkningar som lagrådet föreslår. När det gäller andra stycket, anser jag däremot att den lydelse som har förordats i det remitterade förslaget är att föredra framför lagrådets alternativ, eftersom avfattningen i det remitterade förslaget bättre betonar det förtydligande syftet med detta stycke. Det är just när varan (produktionshjälpmedlet) i sig själv *inte* hanteras i strid mot 2 § som man behöver en kompletterande regel i förtydligande syfte.

Beträffande 4 § föreslår lagrådet en omformulering av både första och andra styckena. Enligt lagrådet skulle dess förslag till lydelse av första stycket inte innebära någon väsentlig skillnad i sak i förhållande till det remitterade förslaget. Jag kan inte dela denna uppfattning. Lagrådets förslag innebär förbud endast mot överlåtelse eller förvärv av sådan vara som avses i paragrafen, upplåtelse och förvärv av särskild rätt därtill eller meddelande av försäkring därå. Utanför förbudet skulle således falla att någon ingår avtal om bearbetning, reparation, installering, lastning m. m. (jfr 3 § första stycket 1 och 2 i den slutligt föreslagna lydelsen). Det remitterade förslaget avser att täcka också sådana rättshandlingar i den mån de avser ett ekonomiskt mellanhavande. Eftersom det är angeläget att i största möjliga utsträckning täcka FN-resolutionernas krav på förbud mot varje rättshandling avseende (»any dealings in») utfört sanktionsgoods, anser jag lagrådets förslag i fråga om första stycket ha för begränsad räckvidd. Jag förordar därför, att lydelsen i det remitterade förslaget behålls i denna del.

Behålls den avfattning som första stycket har fått i det remitterade förslaget, får lagrådets förslag beträffande andra stycket för snäv räckvidd. Behov av undantag från första stycket kan uppkomma även i andra fall än när varan eller särskild rätt därtill har »förvärvats». En dispensmöjlighet bör finnas även när någon i god tro har ingått rättshandling som avser t. ex. förvaring eller transport av vara. Med hänsyn härtill bör det remitterade förslaget inte frångås.

I det remitterade förslaget har straffbestämmelserna tagits in i 7 §. Av vad jag har anfört vid behandlingen av 1 § framgår att föreskriften om till-

lämpningsområdet för straffsanktionerna i enlighet med lagrådets önskemål är avsedd att knytas till ansvarsbestämmelserna. Som lagrådet föreslår bör den erforderliga bestämmelsen härom tas upp som ett andra stycke i ansvarsparagrafen, sedan de förut föreslagna första och andra styckena däri har sammanförts till ett. Om den berörda bestämmelsen utformas enligt den teknik som har använts i det remitterade förslaget eller enligt lagrådets förslag torde i sak vara likgiltigt. Jag kan dock godta att det nya andra stycket utformas på sätt lagrådet förordar.

Som jag strax kommer att närmare beröra bör en ny bestämmelse föras in efter 6 §. Den nya bestämmelsen bör erhålla beteckningen 7 §. Det remitterade förslagets 7—10 §§ bör då erhålla beteckningarna 8—11 §§.

Lagrådet föreslår vidare, att 11 § i det remitterade förslaget utgår, och motiverar detta med att det inte är nödvändigt att, vid sidan av lagens förbud mot vissa förfaranden och åtgärder, uppta en bestämmelse om ogiltighet av avtal. Beträffande detta förslag och lagrådets uttalanden i övrigt i anslutning till det remitterade förslagets 11 § vill jag framhålla, att skäl kan anföras både för och mot en uttrycklig ogiltighetsbestämmelse.

Vad angår skälen för att ha en sådan bestämmelse vill jag först erinra om att — som jag uttalade i motiven till det remitterade förslaget — det av allmänna rättsgrundsatser torde följa att avtal som strider mot legalt förbud kan vara ogiltigt i sådan del. Det betonades emellertid vidare att, när uttrycklig bestämmelse saknas, det inte är fullt klart i vilka fall ogiltighet på sådan grund inträder. Jag ansåg det därför av värde att rättsläget för förevarande lagstiftnings del klarläggs genom en särskild regel om avtals ogiltighet. Ett godtagande av lagrådets förslag medför, att den nämnda oklarheten beträffande den civilrättsliga giltigheten i angivna fall kvarstår oförminskad.

Som ett ytterligare skäl för att i lagen ha en ogiltighetsregel framhöll jag vid remissen till lagrådet, att en sådan regel torde kunna bidra till att göra sanktionerna mer effektiva. Lagrådet har funnit det svårt att förstå på vilket sätt en ogiltighetsregel kan ha sådan effekt. Jag vill därför erinra om det i remissprotokollet gjorda uttalandet att en ogiltighetsbestämmelse kan antas vara ägnad att motverka att lagstridiga avtal över huvud taget kommer till stånd. Därmed åsyftade jag närmast, att en presumtiv avtalspart torde dra sig för att sluta avtal, om han har fullt klart för sig att han i händelse av tvist inte åtnjuter rättsordningens skydd.

Ett tredje skäl att ha en ogiltighetsbestämmelse i denna lag är att man därmed följer exempel från vissa andra lagar, vars reglering går ut på att rättshandlingar av viss innebörd skall motverkas på grund av offentlighetsrättsliga intressen. Ett särskilt närliggande exempel är 1936 års lag om kreditspärr. Jag vill i det sammanhanget anmärka, att lagrådets argument mot en ogiltighetsbestämmelse i förevarande lag synes träffa också jämförbara bestämmelser i annan lagstiftning.

Innan jag övergår till de skäl som kan tala mot en uttrycklig ogiltighetsregel, vill jag i korthet göra en kommentar till lagrådets kritik beträffande ett motivuttalande till 11 §. Detta gick ut på att part inte bör kunna åläggas skadeståndsskyldighet för underlåtenhet att fullgöra förpliktelse i strid mot sanktionslagen. Lagrådet invänder att frågan, huruvida avtalspart som genom ny lagstiftning hindras att fullgöra sin förpliktelse är skyldig att ersätta motparten för härigenom uppkommande skada, enligt allmänna rättsprinciper i första hand är beroende på avtalets innehåll. Synpunkten är naturligtvis riktig. Det bör dock tilläggas, att — om avtalets innebörd är att skadestånd i sådant fall skall utgå — avtalet också i den delen kan drabbas av ogiltighetsbestämmelsen såsom avseende en i lagen förbjuden betalning (jfr 5 §). — Något senare i utlåtandet kritiserar lagrådet att ogiltighet av avtal kan inträda även när ena avtalsparten är i god tro. Jag vill med anledning därav erinra om att samma förhållande föreligger exempelvis vid ogiltighet av aktieförvärv enligt 3 § lagen den 30 maj 1916 (nr 156) om vissa inskränkningar i rätten att förvärva fast egendom eller gruva eller aktier i vissa bolag och vid ogiltighet av fastighetsköp enligt 9 § jordförvärvslagen den 14 maj 1965 (nr 290).

Vad angår lagrådets skäl mot en uttrycklig ogiltighetsregel, så framhålls bl. a. att det är föga troligt att någon part skulle påfordra återgång av fullgjorda avtalsprestationer under åberopande av att avtalet för hans del varit ogiltigt. Detta är otvivelaktigt riktigt.

Jag kan även instämma i lagrådets synpunkt att en särskild ogiltighetsregel inte behövs för att förhindra att den, som åtagit sig en förpliktelse i strid mot sanktionslagen, av svensk domstol åläggs att fullgöra förpliktelsen. Likaledes delar jag meningen att ett krav på fullgörande av en i lagen förbjuden prestation inför domstol kan bestridas lika effektivt under hänvisning till själva förbudet som under åberopande av en ogiltighetsbestämmelse. I det sammanhanget uttalar lagrådet att en ogiltighetsbestämmelse inte torde kunna beaktas av domstolen i dispositivt tvistemål utan att ogiltigheten åberopas av part. Däremot vill jag invända, att domstolen torde ha att självmant beakta ogiltighet som beror på att avtal strider mot legalt förbud, (jfr t. ex. Olivecrona, Rätt och dom s. 193 och 338, Bramsjö, Om avtals återgång s. 28 och Larsson, Förlikning i tvistemål s. 129). Lagrådets antagande om en möjlighet att genom rättsligt förfarande för skens skull kringgå lagen torde därför inte vara sakligt grundat.

Jag delar vidare lagrådets uppfattning att en ogiltighetsregel inte torde behövas av hänsyn till motparten i avtalsförhållandet.

Det framstår som tveksamt om skälen för en uttrycklig ogiltighetsregel väger tyngre än skälen mot en sådan regel. Det kan därför med visst fog hävdas att man i förevarande lag, som är av provisorisk natur, bör avstå från att ta med en uttrycklig ogiltighetsregel och att man i stället först efter ytterligare överväganden i samband med utarbetandet av den allmän-

na och bestående FN-lagen tar definitiv ställning till frågan om det på detta område bör finnas en sådan regel och hur den i så fall bör utformas. Med hänsyn härtill och då man som framgår av det förut anförda i betydande grad kan stävja lagstridiga avtal även utan en uttrycklig ogiltighetsregel, vill jag inte mot lagrådets avstyrkande vidhålla det remitterade förslaget såvitt angår 11 §. Denna bör alltså utgå. I dess ställe bör av de skäl som lagrådet anger i lagen tas in en bestämmelse som klargör att förbud enligt 2—6 § skall gälla även om avtal om förfarande eller åtgärd som där sägs har slutits före lagens ikraftträdande. Den nya bestämmelsen bör som jag förut har antytt få beteckningen 7 §.

Av vad jag har anfört i anslutning till 1 § i lagförslaget följer att det av lagrådet ifrågasatta tillägget till 12 § bör göras.

Förslaget till *lag om ändring i utlänningslagen* har lämnats utan erinran av lagrådet.

Utöver vad som följer av det anförda torde vissa redaktionella jämkningar böra vidtas i det remitterade förslaget.

Jag hemställer, att Kungl. Maj:t genom proposition föreslår riksdagen att antaga lagförslagen med de angivna ändringarna.

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

Ur protokollet:  
*Gunnel Anderson*