

Nr 1

Utlåtande i anledning av Kungl. Maj:ts proposition med förslag till lag om vissa sanktioner mot Rhodesia m. m. jämte motioner i ämnet.

Genom en den 21 mars 1969 dagtecknad proposition, nr 78, har Kungl. Maj:t, under åberopande av propositionen bilagda utdrag av statsrådsprotokollet över justitieärenden och lagrådets protokoll, föreslagit riksdagen att antaga vid propositionen fogade förslag till

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

Propositionen har hänvisats till lagutskott och tilldelats första lagutskottet. Genom överenskommelse mellan utrikesutskottet och första lagutskottet har propositionen hänskjutits till sammansatt utrikes- och första lagutskott. Till det sammansatta utskottet har därjämte hänskjutits följande i anledning av propositionen väckta motioner, nämligen

- 1) de likalydande motionerna I: 1014 av herrar *Gösta Jacobsson* och *Strandberg* och II: 1167 av herrar *Lothigius* och *Björck* i Nässjö,
- 2) de likalydande motionerna I: 1016 av herr *Werner* och II: 1166 av herr *Hermansson m. fl.*,
- 3) motionen I: 1015 av herr *Lindblad*,
- 4) motionen II: 1164 av herrar *Ahlmark* och *Ullsten*,
- 5) motionen II: 1165 av herr *Bergqvist m. fl.*

Redogörelse för motionsyrkandena lämnas nedan s. 5—6. Beträffande motionernas motivering hänvisas till utskottets nedan s. 53 ff. intagna yttrande samt till de tryckta motionerna.

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.

2 *Sammansatt utrikes- och första lagutskotts utlåtande nr 1 år 1969*

Enligt förslaget skall det också vara förbjudet att vidta åtgärd som främjar eller är ägnad att främja enligt lagen förbjuden utförelse och införelse. 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 avvísning i vissa fall av utlänning med hemvist i Rhodesia.

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

Lagförslagen

De vid propositionen fogade lagförslagen är av följande lydelse.

1) 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 införelse 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 införelse, förbjudet att tillhandahålla mottagare utanför Rhodesia vara, om denna är avsedd för verksamhet av ekonomisk art som idkas i eller drives från Rhodesia.

3 §.

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

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

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

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

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

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

4 §.

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

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

5 §.

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

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

6 §.

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

7 §.

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

8 §.

Den som bryter mot 2—6 § dömes, om gärningen skett uppsåtligen, till böter eller fängelse i högst två år eller, om gärningen skett av grov oaktsamhet, till böter eller fängelse i högst sex månader. I ringa fall skall ej dömas till ansvar.

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

9 §.

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

4 Sammansatt utrikes- och första lagutskotts utlåtande nr 1 år 1969

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 bemyndigad.

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) Lag

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

Härigenom förordnas, att 19 § utlänningslagen den 30 april 1954¹ 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

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.

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; eller

6) om i lag eller med stöd av lag bestämmelse meddelats därom med

¹ Senaste lydelse av 19 § se 1963:620

(Nuvarande lydelse)

(Föreslagen lydelse)

anledning av resolution, som antagits
av Förenta Nationernas säkerhets-
råd.

Utlänning må jämväl — — — — — sådan begäran.
Vad i — — — — — eller bosättningstillstånd.

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

Motionsyrkandena

1) I de likalydande motionerna I: 1014 av herrar *Gösta Jacobsson* och *Strandberg* och II: 1167 av herrar *Lothigius* och *Björck* i Nässjö hemställs att riksdagen vid behandlingen av proposition nr 78 måtte beakta vad i motionen anförts.

2) I de likalydande motionerna I: 1016 av herr *Werner* och II: 1166 av herr *Hermansson m. fl.* hemställs att riksdagen vid behandlingen av proposition nr 78 med förslag till lag om vissa sanktioner mot Rhodesia beslutar komplettera denna med bestämmelser som gör den tillämplig även beträffande handelsförbindelser, investeringar etc. till länder som bryter mot de av Förenta Nationerna beslutade sanktionerna mot Rhodesia eller där sådana svenska transaktioner i övrigt får verkningar som direkt eller indirekt motverkar syftet i FN-resolutionerna, varvid förutsättes att vederbörande utskott utarbetar förslag till lagtext.

3) I motionen I: 1015 av herr *Lindblad* hemställs att riksdagen måtte för sin del besluta att den i 8 § 2 st. intagna begränsningen av straffbarheten i rummet utgår, att i lagtexten inarbeta att såväl underlåtenhet som direkt och indirekt åtgärd kan föranleda påföljd, att ersättning skall utgå för ekonomisk skada som föranletts av att den svenska sanktionslagen förklarar rättshandling som ingåtts före säkerhetsrådets beslut om sanktioner mot Rhodesia ogiltig, att genom kriminalisering motverka att svenska medborgare reser till Rhodesia i mot sanktionslagens syfte stridande avsikt, att hänvisning i erforderlig omfattning införs i annan lagstiftning till denna lag, vars tillämpning kräver att denna lag beaktas, att information om denna lag sprides till i utlandet bosatta svenskar på lämpligt sätt och att detta skall ske i god tid före det att denna lag träder i kraft.

4) I motionen II: 1164 av herrar *Ahlmark* och *Ullsten* hemställs att riksdagen i samband med behandling av förslag till lag om sanktioner mot Rho-

desia enligt proposition nr 78 beslutar skapa ytterligare förtydligande av 3 § enligt de intentioner som anges i motionen, samt att utskottet utarbetar lagtext på denna punkt.

5) I motionen II: 1165 av herr *Bergqvist m. fl.* hemställs att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t uttalar sig för en utvidgning av sanktionerna mot Rhodesia i enlighet med vad som föreslagits i motionen.

Departementschefen

Vid lagrådsremissen¹ anförde *föredragande departementschefen, statsrådet Kling*, inledningsvis följande.

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 avisande 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

¹ Det vid lagrådsremissen fogade förslaget till sanktionslag, som i vissa avseenden avviker från propositionens förslag bl. a. genom annan numrering av vissa paragrafer, är intaget nedan s. 14 f.

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-lagkommittén, 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.

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.

Departementschefen lämnade därefter en redogörelse för lagstiftningsfrågans allmänna bakgrund, säkerhetsrådets resolutioner om Rhodesia, gällande svensk rätt, vissa främmande länders lagstiftning, FN-lagkommitténs förslag och remissyttrandena däröver.

Utskottet får beträffande departementschefens anförande i dessa delar hänvisa till propositionen s. 7—30.

Departementschefen anförde vidare följande.

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 föreliggande hot mot freden, fredsbrott eller angreppshandling.

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

stiftningsmakt 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 definitions klausuler. 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 äm-

nar 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 iakttaga 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 striid 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

12 Sammansatt utrikes- och första lagutskotts utlåtande nr 1 år 1969

för sådana fysiska eller juridiska personer som avses i paragraf 3 (d). De i paragraf 3 (d) angivna undantagen torde gälla också förevarande bestämmelse. 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 rö-

rande 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 med-

delat 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.

Det vid *lagrådsremissen* fogade förslaget till lag om vissa sanktioner mot Rhodesia har följande lydelse.

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 transporteras.

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 oakt-samhet, 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 på-kallat till förebyggande av brott eller eljest särskilda skäl föreligger. Det-samma gäller egendom med vilken tagits befattning som utgör brott enligt denna lag.

I stället för egendomen kan dess värde förklaras förverkat.

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 be-gått 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.

Departementchefens specialmotivering till sanktionslagen m. m.

Lagförslagets innehåll är i stora drag följande. I 1 § anges lagens tillämp-ningsområde. 2—4 §§ innehåller bestämmelser om vilka åtgärder som är förbjudna i fråga om varor av olika slag. I 5 § har tagits in förbud mot ka-pitalöverföring 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 sanktions-lagen 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. Såda-

na 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 införas 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, utföras från eller införas 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 utförelse 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 handelsyttelse 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 *utförelse 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 utförelse 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 utförelsen 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 paragraf 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 utförsselförfattningar.

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 sanktionsgodts 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 sanktionsgodts (paragraf 3 e). Avsikten med förbudet i denna del torde vara att förhindra att sanktionerna kringgås genom att sanktionsgodts 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 sanktionsgodts 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 åt-

gård som främjar eller är ägnad att främja sådan utförsel, införsel eller försörjning som här är i fråga. Kommittén har i stället förordat att de förbjudna 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 sanktionsgods som omfattas av sanktionslagen. Den av kommittén valda lösningen leder emellertid till en omfattande uppräknings 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 sanktionsgods som är förbjudna samt avslutar uppräkningsen 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 uppräkningsen av sanktionsåtgärder fyller alla rimliga krav på utförlighet vill jag av rättssäkerhetsskäl förordna att på grundval av nämnda uppräkningsen 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 hudsak överensstämmande med den uppräkningsen 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 sanktionsgods eller sådan försörjning av vissa fysiska eller juridiska personer med sanktionsgods som nämns i 2 § förslaget. Det bör anmärkas att åtgärd som förbjuds i 3 § inte behöver ha lett till att sanktionsgods 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 sanktionsgodis på annat sätt än genom införsel. Enligt kommittén skulle nämligen Kungl. Maj:t kunna förbjuda 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 § förbudet förfarande under förutsättning att åtgärden är av sådant slag som anges i en i paragrafen gjord uppräkningslista. Denna uppräkningslista avser följande.

I *punkt 1* i 3 § i departementsförslaget anges vissa tekniska förfaranden med varor, nämligen tillverkning, bearbetning, sammansättning, inställning, 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 därpå. 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 uppräkningslista 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 utveckla sitt aktieinnehav i ett rhodesiskt företag därför att detta i sin tur innehar sanktionsgodis.

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 överlåtelserna 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 transportmedel, 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 hör 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 § förbudet 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-resolutio-

nerna 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 svårlösta situationer med sanktionsgods 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 sanktionsgods i sin besittning i god tro och det därefter uppdragas 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 godtrosförvärv 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 sanktionsgods 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 godtrosfall 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 godtrosförvärvare 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 fullgörande 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 kringgåas 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 därjämte 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. Mot-svarande 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 leveran-fören i Sverige annat än när särskilda omständigheter tyder på att varan kan komma Rhodesia till godo.

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

Som kommittén har föreslagit bör ansvar ej kunna ådömas när brottslig-heten 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 ock-så 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 lik-het med kommittén att särskilda bestämmelser om straff för försök inte be-hövs.

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 så-dant handlande.

8 och 9 §§.

I dessa paragrafer har tagits in bestämmelser om förverkande. I FN-lag-kommitténs lagförslag finns föreskrifter om förverkande av egendom som har använts som hjälpmedel vid brott enligt lagen eller som har varit före-mål 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 sanktionsgods 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 bedömning 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 åberopande 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 billighets-skäl 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 utlännning avvisas om han, enligt vad som är känt, under de senast förlutna 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 motsvarighet 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 krav 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 uppsåtligen 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 valuta-transaktioner. Det torde inte behöva göras någon hänvisning i valutalagen 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 bosättningsstillstånd. Dessa undantag från avvísningsmöjligheten 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 — — —.

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.

Lagrådet

Rörande förslaget till lag om vissa sanktioner mot Rhodesia yttrade lagrådet följande.

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 beslutet. 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 bedömning 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 ogillighet 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 avvísning torde böra flyttas; den kan inarbetas i avvis-

ningsregeln i 12 § i det remitterade förslaget. Av bestämmelserna i 1 § första stycket återstår därefter en regel rörande tillämpligheten av ogiltighetsbestämmelsen 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 mervärdesskatt.) 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 omdisposition 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 svårligen 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 förbuden 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 därifrån 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 avvikelserna 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 sammanhålla 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 återopande 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 dispositivt 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 anlitan 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 givna 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 önskvärldheten 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 givna 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 förslaget 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 föranledde ingen erinran från lagrådets sida.

Departementschefen vid anmälan av lagrådets yttrande

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 om disposition godtas. Första och andra styckena i lagrådets förslag kan dock med fördel sammanföras till ett stycke, särskilt som i del 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 allt någon ingår avtal om bearbetning, reparation, installation, 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 tillämpningsområdet 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 offentligrettsliga 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 återopande 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 återopande av en ogiltighetsbestämmelse. I det sammanhanget uttalar lagrådet att en ogiltighetsbestämmelse inte torde kunna beaktas av domstolen i dispositiv tvistemål utan att ogiltigheten återopas 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 allmänna 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.

Utskottet

I förevarande proposition framläggs bl. a. förslag till lag om vissa sanktioner mot Rhodesia. Lagförslaget, som grundar sig på ett betänkande av FN-lagkommittén, 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.

Förslaget innehåller förbud mot olika förfaranden och åtgärder som har samband med Rhodesia. Sålunda förbjuds införsel till och utförsel från Rhodesia av varor, varmed avses även elektrisk kraft, och likaså är det förbjudet att tillhandahålla någon utanför Rhodesia vara som är avsedd för ekonomisk verksamhet, vilken drivs i eller från Rhodesia. Från förbuden undantas egendom som bara skall användas av innehavaren personligen, varor för medicinskt bruk och vissa varor som är avsedda för undervisning och nyhetsförmedling. Undantag kan också göras för livsmedel, men bara när det är påkallat av särskilda humanitära skäl. Enligt förslaget är det ej heller tillåtet att vidta vissa angivna åtgärder som främjar eller är ägnade att främja förbjuden införsel eller utförsel av varor. Förbjudna åtgärder är tillverkning, bearbetning, sammansättning, installation, underhåll och reparation samt lastning, lossning, transport och mottagande till förvaring av vara. Vidare förbjuds tillhandahållande av transportmedel och utrustning samt förnödenheter för transport av vara som inte får utföras eller införas. Andra åtgärder som inte får vidtas är sådana som innebär överlåtelse eller förvärv av vara, upplåtelse eller förvärv av särskild rätt därtill eller meddelande av försäkring på vara. Det är också förbjudet att lämna eller förmedla uppdrag för otillåtna åtgärder. De nämnda förbuden gäller även om varan är avsedd endast som hjälpmedel för framställning av

annan vara. I fråga om vara, som härrör från Rhodesia och har utförts därifrån efter lagens ikraftträdande, får enligt lagförslaget inte ingås rättshandling som avser förvärv, överlåtelse, upplåtelse, transport eller annat ekonomiskt mellanhavande. Sådan vara får ej heller transporteras. Rörande åtgärd med varor av sistnämnda slag ges möjlighet till dispens i fall av god tro. Enligt lagförslaget skall det — med vissa undantag — också vara förbjudet att utifrån till någon i Rhodesia verkställa betalning eller lämna kredit. Detta är inte heller tillåtet beträffande mottagare utanför Rhodesia, vilken är mellanhand för någon i Rhodesia eller för ekonomisk verksamhet som drivs i eller från Rhodesia. Luftfart skall inte få utövas till eller från Rhodesia eller i samarbete med rhodesiskt lufttrafikföretag. Att avtal slutits före lagens ikraftträdande medför inte att det görs undantag från förbuden.

Överträdelser av förbuden som sker uppsåtligen eller av grov oaktsamhet föreslås bli straffbelagd. För uppsåtligt brott skall straffet vara böter eller fängelse i högst två år och för grovt oaktsamhetsbrott böter eller fängelse i högst sex månader. I ringa fall skall inte ansvar ådömas. Rörande utlänning som begått straffbelagd gärning utomlands föreslås att han skall dömas bara om gärningen begåtts på svenskt fartyg eller luftfartyg. Lagförslaget innehåller också en åtalsregel av det innehållet att åtal får väckas endast efter förordnande av Konungen eller den Konungen bemyndigar. Avsikten är att ge bemyndigandet åt riksåklagaren. Till sist kan nämnas att förslaget upptar förverkandebestämmelser och en regel om avvisning av utlänning med hemvist i Rhodesia.

Den föreslagna lagen, som är provisorisk i avvaktan på en allmän och bestående lag för genomförande av säkerhetsrådets resolutioner, skall träda i kraft dagen efter tryckningen och gälla så länge Konungen ej förordnat annat, dock längst till utgången av år 1970.

Utskottet anser att det framlagda lagförslaget i allt väsentligt är väl avvägt. I det följande behandlas företrädesvis sådana frågor som aktualiserats genom motioner i anledning av propositionen.

Rätt till ersättning av allmänna medel åt den som åsamkats ekonomisk skada till följd av Sveriges deltagande i sanktionerna mot Rhodesia behandlas i några av motionerna. Sålunda begärs i motionen I: 1015 att lagen skall uppta bestämmelser av innebörd att staten svarar för skada som har sin grund i att rättshandlingar, vilka ingåtts före säkerhetsrådets bindande beslut om sanktioner, är ogiltiga. Enligt motionären bör det fastställas normer för vilka skador och i vilken utsträckning ersättning skall utgå.

Frågan om ersättning åt enskilda i anledning av internationella sanktioner var aktuell även på grund av Sveriges tillämpning av Nationernas förbunds sanktionssystem mot Italien i samband med den italiensk-abessinska konflikten år 1935. I anledning av en vid 1936 års riksdag väckt motion om

ersättning av allmänna medel åt enskilda uttalade första lagutskottet (ILU 1936: 29), att vid tidigare i någon mån jämförliga inskränkningar i det fria handelsutbytet hade ersättning till de skadelidande inte utgått och att någon rättslig skyldighet för staten att utge ersättning för förluster på grund av sanktionerna inte torde finnas. Utskottet ansåg sig inte kunna biträda kraven på en allmän lag av berörda innehåll. Huruvida i särskilda fall billighetsskäl skulle kunna tala för utgivandet av sådan ersättning eller eljest för vidtagandet av statliga åtgärder, ansåg sig utskottet sakna anledning att ta under övervägande. Utskottets utlåtande godkändes av riksdagen den 2 april 1936. — Som bekant misslyckades NF:s sanktionsförfarande mot Italien. De svenska kungörelserna om sanktioner upphävdes i juli 1936.

Enligt FN-lagkommittén synes ej heller i andra länder någon form av ersättning ha tillerkänts enskilda som lidit förluster på grund av sanktionerna mot Italien. Kommittén anför också att något exempel på särskild rätt till ersättning av ifrågavarande slag inte heller torde finnas i utländska FN-lagar eller förordningar om sanktioner mot Rhodesia. Den kanadensiska förordningen om Rhodesia innehåller visserligen en artikel enligt vilken skadelidande kan vända sig till regeringen angående ersättning, men denna bestämmelse torde enligt kommittén få ses som endast en allmän erinran om att ersättning kan tänkas utgå av t. ex. billighetsskäl; någon särskild rätt till ersättning torde inte avses. Kommittén har inte funnit skäl att i nu förevarande sammanhang pröva frågan om en lagfäst rätt till ersättning för förluster på grund av sanktioner. Enligt kommittén kan av rättviseskäl med visst fog hävdas, att förluster av ifrågavarande slag som råkar drabba enskilda personer eller förelag 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 nuvarande läge torde, anser kommittén, enda möjligheten vara att sådana frågor avgörs efter skälighetsprövning i varje särskilt fall. Ersättning av allmänna medel bör enligt kommittén stundom kunna utgå av billighetsskäl. Sådana ersättningsfrågor får prövas av Kungl. Maj:t och någon allmän bestämmelse härom behöver enligt kommittén inte inflyta i den provisoriska lagen. Departementschefen åberopar såsom skäl till att propositionen inte upptar någon ersättningsbestämmelse bl. a. att de förluster som kan uppkomma är av mycket skiftande slag och omfattning. Det är enligt departementschefen inte möjligt att ens tillnärmelsevis kartlägga vilka skador som kan bli aktuella och 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 ifrågavarande slag införs. Därför är det enligt departementschefen redan av statsfinansiella skäl uteslutet att införa en lagstiftning som garanterar enskilda rätt till ersättning för förluster på grund av sanktionslagstiftning. Till frågan om staten i något konkret fall bör utge viss ersättning av billighetsskäl finns det enligt departementschefen inte

anledning att ta ställning i förevarande sammanhang. — Ersättningsfrågan behandlas också i lagrådets yttrande över lagförslaget. Enligt lagrådet utgör avsaknaden av ersättningsbestämmelser inte hinder mot lagstiftningens genomförande. Lagrådet förutsätter emellertid att frågan om ersättning blir föremål för ytterligare överväganden vid det fortsatta arbetet på en svensk FN-lag.

I de likalydande motionerna I: 1014 och II: 1167 förordas att riksdagen uttalar sig i enlighet med lagrådets ståndpunkt och kraftigt understryker vad FN-lagkommittén uttalat om ersättning av billighetsskäl.

Utskottet delar i allt väsentligt de tankegångar som legat till grund för ställningstagandet att förevarande lag inte bör uppta bestämmelser, som garanterar rätt till ersättning från det allmänna för förluster på grund av sanktionerna. Även utan sådana bestämmelser kan givetvis ersättning betalas av staten av billighetsskäl. Om framställning om ersättning görs, kan Kungl. Maj:t givetvis, efter bedömning av omständigheterna i det enskilda fallet, ta ställning till om och i vad mån ersättning skall utgå och eventuellt underställa frågan riksdagens prövning.

Utskottet vill emellertid betona att, med hänsyn till att den föreslagna lagen är provisorisk och eftersom närmare utredning om tänkbara ersättningsfall inte föreligger, utskottet inte anser sig böra i detta sammanhang i något avseende ta ställning till ersättningsfrågans lösning. Frågan är för närvarande under övervägande inom FN-lagkommittén i samband med dess arbete på en bestående allmän svensk FN-lag. Förslag till en sådan lag lär komma att framläggas redan vid nästa års riksdag och det torde då bli anledning att återkomma till hithörande problem. Det är således enligt utskottets mening inte påkallat att riksdagen nu gör något uttalande i ämnet.

Nyssnämnda motioner behandlar även vissa spörsmål rörande den föreslagna lagtextens närmare utformning.

Enligt motionen I: 1015 bör lagtexten ändras så att det klart framgår att indirekta åtgärder som är stridande mot lagen är straffbara. Utskottet anser att lagtexten i ifrågavarande hänseende fyller alla rimliga krav på utförlighet genom den — ovan återgivna — uttömmande uppräknningen av åtgärder och förfaranden som skall vara förbjudna på grund av att de främjar eller är ägnade att främja Rhodesias försörjning. Motionären förordar också att det av lagtexten bör framgå att brott även kan begås genom underlåtenhet. Lösningen av detta centrala problem är enligt utskottet förenad med stora svårigheter och allmänna regler skulle i själva verket inte ge någon riktig ledning. Det måste därför bli beroende på omständigheterna i det enskilda fallet om underlåtenhet att förhindra förbjuden åtgärd eller verksamhet kan bedömas som straffvärd. Som departementschefen anfört bör utgångspunkten vara att underlåtenhet bestraffas som aktivt handlande, om den ter sig lika straffvärd som sådant handlande. Exempelvis kan, om någon utövar kontinuerlig ledning av en verksamhet, underlåtenhet att

ingripa ofta vara att bedöma som aktivt handlande. Även om det inte låter sig göra att fånga upp underlåtenhetsbrotten i allmänna regler, innebär detta enligt utskottets mening inte att särskilda svårigheter behöver uppstå vid bedömningen av konkreta fall. På grund därav och då kravet på särskild åtalsprövning är ägnat att förhindra stötande tillämpning av lagen, anser sig utskottet böra godta att lagtexten inte innehåller någon bestämmelse om straffbar underlåtenhet.

I motionen I: 1015 föreslås också kriminalisering av svenska medborgares resor till Rhodesia, då dessa företas i en mot sanktionslagens syfte stridande avsikt. Enligt utskottets mening torde en straffbestämmelse inte vara erforderlig för att svenska medborgare i nuvarande läge skall avhålla sig från att resa till Rhodesia. En sådan bestämmelse som motionären föreslagit skulle dessutom vara förenad med avsevärda tillämpningssvårigheter.

I motionsparet I: 1014 och II: 1167 berörs straffbestämmelsen för grovt oaktsamhetsbrott. Motionärerna vänder sig mot riksåklagarens i yttrande över kommitténs förslag uttryckta uppfattning att fängelse bör ingå i latituden, bland annat därför att det då blir möjligt att tillgripa straffprocessuella tvångsmedel, och erinrar om att departementschefen har accepterat önskemålet, dock utan att åberopa möjlighet att använda tvångsmedel annat än som en följd av sitt ställningstagande. — Med hänsyn till vikten av det intresse, som lagen avser att främja, har utskottet ingen erinran mot den i propositionen föreslagna straffbestämmelsen.

I motionen I: 1015 kritiserar också bestämmelsen att utlänning, som utomlands begått enligt lagen förbjuden gärning, skall dömas för gärningen endast om den begåtts på svenskt fartyg eller luftfartyg. Denna regel innebär, som motionären anför, i visst avseende en begränsning i förhållande till vad som eljest gäller. Departementschefen och lagrådet har ansett att ansvarsbestämmelserna inte bör utsträckas längre än som följer av FN-resolutionerna. Såvitt utskottet kunnat finna har det inte påvisats något praktiskt behov att i detta avseende vidga kriminaliseringen utöver propositionens förslag. Detta bör alltså godtas.

Motionen I: 1015 upptar också ett yrkande att hänvisningar till sanktionslagen skall införas i annan lagstiftning. Utöver den hänvisning som enligt propositionen skall intas i utlänningslagen, eftersom den är nödvändig med hänsyn till innehållet i dess första paragraf, anser utskottet det inte vara erforderligt att annan lagstiftning belastas med hänvisningar till sanktionslagen. Det må också erinras om att denna är av provisorisk natur.

Enligt motionen I: 1015 bör information om sanktionslagen spridas till i utlandet bosatta svenskar i god tid före ikraftträdandet. Även utskottet finner det angeläget att utlandssvenskarna informeras om lagstiftningen. Motionsyrkandet behöver emellertid inte föranleda något yttrande av riksdagen, eftersom det framgår av propositionen att särskilda åtgärder i informationssyfte kommer att vidtas.

I motionsparet I: 1014 och II: 1167 påtalas nödvändigheten av att regeringen ombesörjer prövning av säkerhetsrådets rekommendationer och beslut och att denna prövning underställs riksdagen. Utskottet finner sig i detta sammanhang endast böra konstatera att rättsenligheten i de aktuella sanktionsåtgärderna genom förevarande proposition nu har underställts riksdagens prövning samt att den föreslagna lagen inte har karaktär av fullmaktslag utan utgör en lag av ordinär natur.

I de likalydande motionerna I: 1016 och II: 1166 samt motionerna II: 1164 och II: 1165 rekommenderas att Sverige vidtar vissa sanktionsåtgärder även mot länder som inte deltar i FN:s sanktioner mot Rhodesia. I motionsparet I: 1016 och II: 1166 hemställs sålunda att sanktionslagen kompletteras med bestämmelser, vilka gör lagen tillämplig även beträffande handelsförbindelser, investeringar etc. till länder, som bryter mot sanktionerna, och till länder, där sådana svenska transaktioner i övrigt får verkningar som direkt eller indirekt motverkar syftet i FN-resolutionerna. Enligt motionen II: 1164 är det viktigt att lagreglerna utformas så att Rhodesias transportmöjligheter begränsas och att man försvårar skapandet av nya kommunikationsleder till och vid Rhodesia i länder som på olika sätt hjälpt Smith-regimen. I motionen II: 1165 hävdas att sanktionslagen bör kompletteras med bestämmelser av innebörd att regeringen, i fråga om försäljning eller leverans till land som bryter mot FN:s sanktioner, äger rätt att förordna om förbud i de fall då godset avses för ändamål eller projekt, vilket kan bedömas få effekter som direkt eller indirekt förbättrar Rhodesias ekonomi eller militära situation. Enligt motionen är det vidare angeläget att regeringen ges ökade möjligheter att förhindra svensk investering i land som bryter mot FN-bojkotten mot Rhodesia.

Till stöd för sina yrkanden återoppar motionärerna att inget hindrar en medlemsstat att i sin interna lagstiftning om ekonomiska sanktioner mot Rhodesia gå längre än vad resolutionerna kräver. Utskottet anser att det framlagda lagförslaget, som är av mycket omfattande natur, är väl ägnat att främja syftena bakom FN:s resolutioner, nämligen att avskärma Rhodesia från utlandet och därigenom bringa regimen på fall. Vissa av de utav motionärerna åsyftade åtgärderna täcks också av lagförslaget. Sålunda föreslås det i propositionen, som nämnts, att det skall vara förbjudet att, med vissa undantag, tillhandahålla vara, verkställa betalning och lämna kredit till mottagare utanför Rhodesia, om åtgärden är avsedd för verksamhet av ekonomisk art som idkas i eller drivs från Rhodesia. Det blir t. ex. också förbjudet för en svensk företagare att till någon i annat land överlåta ett råämne för framställning av varor, som är avsedda att tillföras Rhodesia, och ej heller tillåtet 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 till-

verkning av sådana varor. Transportmöjligheterna till och från Rhodesia förhindras också i stor utsträckning. Det är emellertid att märka att FN:s beslut om sanktioner riktar sig bara mot Rhodesia och inte mot något annat land. Det kan enligt utskottets mening inte komma i fråga att Sverige, som enda land, skall vidta sanktioner mot stater, som upprätthåller förbindelser med Rhodesia, vare sig det beror på att de inte är medlemmar av FN eller att de sätter sig över säkerhetsrådets resolutioner. Ett sådant handlingssätt från svensk sida skulle innebära brott mot andra internationella förpliktelser som åvilar oss och få konsekvenser för vårt land, som är omöjliga att överblicka. Det må tilläggas att FN-stadgan inte innehåller några bestämmelser om åtgärder mot medlemsstater som bryter mot sanktioner. Frågan är emellertid föremål för uppmärksamhet inom ett utskott som tillsatts av säkerhetsrådet.

På grund av det anförda och då utskottet ej har någon erinran mot propositionens förslag i övrigt får utskottet hemställa,

att riksdagen måtte, med avslag å följande motioner, nämligen

- a) I: 1014 och II: 1167,
 - b) I: 1016 och II: 1166,
 - c) I: 1015,
 - d) II: 1164 samt
 - e) II: 1165,
- bifalla förevarande proposition, nr 78.

Stockholm den 13 maj 1969

På sammansatt utrikes- och första lagutskotts vägnar:

ERIK ALEXANDERSON

Vid detta ärendes behandling har närvarit

från första kammaren: herrar Alexanderson (fp), Arne Geijer (s), Bengtson (cp), Hernelius (m), Erik Svedberg (s) och fru Lindström (s);

från andra kammaren: herrar Wahlund (cp), Mellqvist (s), fru Lewén-Eliasson (s), fru Löfqvist (s), herr Dockered (cp), fru Kristensson (m) och fru Anér (fp).