

National Library
of Sweden

Denna bok digitaliserades på Kungl. biblioteket år 2013

Ref

Statens
offentliga
utredningar
1970:19
Justitie-
departementet

Svensk FN-lag

Sanktioner och deras genomförande

SOU

Betänkande avgivet av FN-lagkommittén
Stockholm 1970

Statens offentliga utredningar 1970

Kronologisk förteckning

1. Barns utemiljö. Tryckeribolaget. C.
2. Om stat och kyrka. Beckman. U.
3. Balanserad regional utveckling. Esselte. In.
4. Reformerad lärarutbildning. Svenska Reproduktions AB. U.
5. Statligt stöd till fiskehamnar. Esselte. Jo.
6. Ny livsmedelsstadga m.m. Del I. Förslag och motiv. Tryckeribolaget. S.
7. Ny livsmedelsstadga m.m. Del. II. Bilagor. Tryckeribolaget. S.
8. Yrkesteknisk högskoleutbildning. Svenska Reproduktions AB. U.
9. Snöskotern-fordonet och föraren. Esselte. K.
10. Fria läromedel. Beckman. U.
11. Folktandvårdens utbyggande och reglering. Beckman. S.
12. Värnpliktstjänstgöringens civila meritvärde. Esselte. Fö.
13. Sveriges energiförsörjning. Energipolitik och organisation. Svenska Reproduktions AB. I.
14. Balanserad regional utveckling. Bilagor. Del I. Esselte. In.
15. Balanserad regional utveckling. Bilagor. Del II. Esselte. In.
16. Riksdagsgrupperna • Regeringsbildningen. Norstedt & Söner. Ju.
17. Ersättare för riksdagsledamöterna. Esselte. Ju.
18. Upphandling av byggnader. Del 2. Administrationen. Beckman. Fi.
19. Svensk FN-lag. Esselte. Ju.

Anm. Om särskild tryckort ej anges är tryckorten Stockholm.



Statens offentliga utredningar
1970:19
Justitiedepartementet

Svensk FN-lag

Sanktioner och deras genomförande

Betänkande avgivet av FN-lagkommittén
Stockholm 1970

ESSELTE TRYCK, STOCKHOLM 1970

Till Statsrådet och chefen för justitiedepartementet

Genom beslut den 25 februari 1966 bemyndigade Kungl. Maj:t chefen för justitiedepartementet att tillkalla tre sakkunniga för utredning om lagstiftning för genomförande av Förenta Nationernas säkerhetsråds beslut och rekommendationer.

Med stöd av detta bemyndigande tillkallades som sakkunniga expeditionschefen Eskil Hellner, ordförande, samt chefredaktörerna och ledamöterna av riksdagens första kammare Allan Hernelius och Yngve Möller.

De sakkunniga har antagit namnet FN-lagkommittén.

Att som expert biträda kommittén förordnades den 18 april 1967 utrikesrådet Hans Blix.

Till sekreterare förordnades den 25 maj 1966 hovrättsassessorn Hans Olsson.

Enligt tilläggsdirektiv den 10 februari 1967 avlämnade kommittén den 15 mars 1968 en promemoria med förslag till lag om genomförande av vissa sanktioner mot Syd-Rhodesia (Stencil Ju 1968: 6).

Sedan kommittén nu slutfört även sitt uppdrag enligt 1966 års direktiv överlämnas härmed betänkandet »Svensk FN-lag. Sanktioner och deras genomförande», som innefattar förslag till lag om vissa internationella sanktioner (FN-lag) jämte motiv och bilagor.

Herr Hernelius har avgett reservation i fråga om dels riksdagens medverkan vid beslut om tillämpning av den föreslagna lagen, dels tillämpligheten i rummet av förbud enligt lagförslaget och dels ersättning av allmänna medel åt enskilda som tillskyndas skada på grund av lagens tillämpning.

Stockholm i april 1970.

Eskil Hellner

Allan Hernelius *Yngve Möller*

/Hans Olsson

Innehåll

Förslag till lag om vissa internationella sanktioner (FN-lag) 7

Kapitel 1 *Inledning* 11
1.1 Utredningsuppdraget 11
1.2 Allmänt om sanktioner 12

Kapitel 2 *Sanktionsfrågan under Nationernas förbunds tid* 15
2.1 NF:s sanktionssystem 15
2.2 Italiensk-abessinska konflikten . . 15
2.2.1 NF:s reaktion. Den s. k. koordinationskommitténs förslag 15
2.2.2 Sveriges åtgärder 16
2.2.3 Resultatet av NF:s sanktioner mot Italien 17

Kapitel 3 *Förenta Nationernas verksamhet för att upprätthålla internationell fred och säkerhet* 19
3.1 Inledande anmärkningar 19
3.2 Fredlig lösning av tvister enligt FN-stadgan 19
3.2.1 Säkerhetsrådet 19
3.2.2 Generalförsamlingen 20
3.3 Inskridande i händelse av hot mot freden, fredsbrott och angreppshandlingar 20
3.3.1 Säkerhetsrådet 20
3.3.2 Generalförsamlingen 23
3.3.3 De s. k. fredsbevarande aktionerna 23
3.3.4 Säkerhetsrådets sanktioner i Koreafrågan 24
3.3.5 Säkerhetsrådets sanktioner i Rhodesiafrågan 25
Inledande anmärkningar . . 25
Säkerhetsrådets resolutioner 25
Sveriges åtgärder i anledning av Rhodesiaresolutionerna. . 27
Vissa andra staters åtgärder . 29
Sanktionernas verkan hittills 30

Kapitel 4 *FN-lagar i vissa främmande länder* 31
4.1 Nordiska länder 31
4.2 Vissa utomnordiska länder 32

Kapitel 5 *Svensk rätt* 33
5.1 Lagförslag för genomförande av NF-sanktioner 33
5.2 1936 års lagstiftning om kreditspärr 33
5.3 Gällande rätt 34
5.3.1 Kungl. Maj:ts allmänna befogenheter 34
5.3.2 Särskild lagstiftning med avseende på FN-sanktioner . . 34

Kapitel 6 *Olika sanktionsåtgärder av icke-militär natur* 37
6.1 Inledande anmärkningar 37
6.2 Åtgärder enligt 1922 års lagförslag 37
6.3 Collective Measures Committee . . 39
6.4 Säkerhetsrådets sanktionskommitté rörande Sydafrika 40
6.5 Kommitténs synpunkter 41
6.5.1 Ekonomiska och finansiella sanktioner 41
6.5.2 Andra sanktioner av icke-militär art 44
Kapitel 7 *Allmän motivering för svensk FN-lag* 46
7.1 Behovet av lagstiftning. Lagens

grunddrag 46
7.1.1 Allmän bakgrund 46
7.1.2 Genomförande av säkerhetsrådets bindande beslut . . . 48
7.1.3 Genomförande av säkerhetsrådets rekommendationer . . 50
7.2 De befogenheter FN-lagen bör omfatta 52
7.3 Förutsättningar för FN-lagens tillämpning 62
7.4 Kriminalrättsliga påföljder m. m. 68
7.5 Civilrättsliga verkningar 72

Kapitel 8 *Ersättning för förluster på grund av FN-lagens tillämpning* 77

Kapitel 9 *Specialmotivering* 86

Kapitel 10 *Den föreslagna lagen och sanktionerna mot Rhodesia* 100

Kapitel 11 *Sammanfattning* 104

Reservation 108

Bilagor
1 Utdrag ur Förenta Nationernas stadga 111
2 Lagen den 29 maj 1969 (nr 232) om vissa sanktioner mot Rhodesia . . 117
3 Till lagrådet remitterat förslag till lag om vissa sanktioner mot Rhodesia (den 24 januari 1969) 120
4 Kommitténs förslag till lag om genomförande av vissa sanktioner mot Syd-Rhodesia (mars 1968) 123

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

1 §.

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

Förordnande förfaller om det ej inom en månad eller, om riksdagssession ej pågår, inom en månad från början av nästkommande session underställes riksdagen för prövning av frågan huruvida det skall bestå och om det ej inom två månader från det underställningen skett gillas av riksdagen.

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

2 §.

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

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

3 §.

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

4 §.

Konungen får föreskriva förbud att

1. till blockerad stat införa vara,
2. inom blockerad stat tillhandahålla vara i verksamhet av ekonomisk art,
3. utanför blockerad stat tillhandahålla vara avsedd för verksamhet av ekonomisk art som drives från nämnda stat, och
4. från blockerad stat utföra vara.

5 §.

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

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

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

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

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

6 §.

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

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

7 §.

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

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

8 §.

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

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

9 §.

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

10 §.

Den som bryter mot förbud enligt 3–8 § dömes, om gärningen skett uppsåtligen, till böter eller fängelse i högst två år eller, om gärningen skett av grov oaktsamhet, till böter eller fängelse i högst sex månader. I ringa fall skall ej dömas till ansvar.

För medverkan till brott enligt denna lag dömes ej till ansvar.

11 §.

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

12 §.

Egendom som använts såsom hjälpmedel vid brott enligt denna lag eller som frambragts genom sådant brott kan förklaras förverkad, om det är påkallat till förebyggande

av brott eller annars särskilda skäl föreligger. Detsamma gäller egendom med vilken tagits befattning som utgör brott enligt denna lag.

I stället för egendomen kan dess värde förklaras förverkat.

13 §.

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

14 §.

Konungen får förordna att utlänning som skäligen kan antagas ha hemvist i blockerad stat och ha begått eller avse att begå sådan handling som står i strid mot förbud enligt 3–8 § kan avvisas i den ordning som föreskrives i utlänningslagen den 30 april 1954 (nr 193).

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

Genom lagen upphäves lagen (1966: 158) angående utvidgad tillämpning av lagen den 22 juni 1939 (nr 299) om förbud i vissa fall mot överlåtelse eller upplåtelse av fartyg m. m. och av lagen den 21 mars 1940 (nr 176) med vissa bestämmelser om fraktfart med svenska fartyg.

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

1 Inledning

1.1 *Utredningsuppdraget*

Kungl. Maj:t bemyndigade den 25 februari 1966 chefen för justitiedepartementet att tillkalla sakkunniga för utredning om lagstiftning för genomförande av Förenta Nationernas säkerhetsråds beslut och rekommendationer. Som grund för sin hemställan om bemyndigandet anförde tf. departementschefen statsrådet Hermansson till statsrådsprotokollet följande.

Stat som är medlem i FN är enligt artiklarna 25 och 48 i FN-stadgan skyldig att godta och verkställa beslut som säkerhetsrådet har fattat i överensstämmelse med stadgan. Ett beslut av rådet att sanktioner skall vidtas är alltså bindande för varje medlemsstat. Som exempel på sanktioner nämns i artikel 41 fullständigt eller partiellt avbrytande av ekonomiska förbindelser, järnvägs-, sjö-, luft-, post-, telegraf- och radioförbindelser samt annan samfärdsel. Beträffande medlemsstats skyldighet att ta del i beslutade militära aktioner förutsätts emellertid enligt artikel 43 att avtal därom träffas mellan rådet och staten. När det gäller rekommendationer av säkerhetsrådet innehåller FN-stadgan inga bestämmelser motsvarande artiklarna 25 och 48. När en rekommendation ger uttryck åt en allmänt omfattad, politisk och moralisk förväntan bör medlemsstaterna självfallet inte tveka att följa den.

Säkerhetsrådet har den 20 november 1965 antagit en resolution angående Rhodesia. Denna resolution har aktualiserat fråga om viss lagstiftning som kommer att anmälas senare denna dag av chefen för kommunikationsdepartementet. I detta sammanhang har fråga uppkommit, om vår lagstiftning ger utrymme för tillräckligt snabba och effektiva åtgärder för att genomföra sanktioner, som har förordats av säkerhetsrådet.

Vissa åtgärder för att följa en uppmaning av säkerhetsrådet om sanktioner kan vidtas av Kungl. Maj:t. Det finns utrymme för ekonomiska sanktioner genom att Kungl. Maj:t i kraft av sin ekonomiska lagstiftningsmakt äger uppställa krav på licens för import och export. Vidare finns det utrymme för ingripanden såvitt angår järnvägs-, post-, telegraf- och radioförbindelser. Men i övrigt har Kungl. Maj:t begränsade möjligheter att utan riksdagens medverkan verkställa beslut eller rekommendationer av säkerhetsrådet. Vissa resultat kan dock vinnas genom hänvändelse till företrädare för näringslivet.

Den nuvarande ordningen kan kritiseras från skilda synpunkter. Avsevärd tid kan förflyta innan Sverige har möjlighet att verkställa beslut eller rekommendationer av säkerhetsrådet. Med hänsyn till den känsla av solidaritet med FN som vi hyser är det en angelägen sak för oss att snabbt och effektivt kunna genom avsedda åtgärder stödja fredsbevarande aktioner av FN. Därtill kommer att det av skilda skäl måste anses otillfredsställande att man i allmänhet inte kan handla med stöd av lag utan i stor omfattning är beroende av frivilliga överenskommelser, när fråga uppkommer om att genomföra sanktioner.

Det nu anförda aktualiserar frågan om det behövs en särskild lagstiftning för genomförande av säkerhetsrådets beslut och rekommendationer. En sådan FN-lag skulle ge Kungl. Maj:t bemyndigande att vidta åtgärder av olika slag för att Sverige utan tidsutdräkt skall kunna efterkomma beslut eller rekommendationer av säkerhetsrådet. Frågan om en lagstiftning har diskuterats med representanter för Danmark, Finland och Norge. Dessa har visat ett positivt intresse för saken. Jag vill därför förorda att frågan utreds.

Utredningen torde böra granska de områden av samhällslivet som kan beröras av beslut eller rekommendationer av säkerhetsrådet och överväga lämpligheten av att Kungl. Maj:t bemyndigas att vidta åtgärder. Den tänkta lagen torde speciellt böra ge stöd åt ingripanden i sjö- och lufttrafiken där behovet av en reglering f. n. synes störst.

Med anledning av att säkerhetsrådet den 16 december 1966 med stöd av artiklarna 39 och 41 i FN-stadgan antagit en resolution innehållande för medlemsstaterna bindande beslut om en rad olika ekonomiska sanktioner mot Rhodesia, 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 den 16 december 1966. Kommittén överlämnade den 15 mars 1968 till departementschefen en promemoria (Stencil Ju 1968:6) med förslag till lag om genomförande av vissa sanktioner mot Rhodesia. Uppdraget enligt tilläggsdirektiven den 10 februari 1967 var därmed slutfört. Promemorian, som remissbehandlades, utgjorde grund vid utarbetandet av lagen den 29 maj 1969 om vissa sanktioner mot Rhodesia (SFS 1969: 232), vilken trädde i kraft den 11 juni 1969. Kommittén skall i det följande återkomma till promemorian och nyssnämnda lag.

1.2 *Allmänt om sanktioner*

Som framgår av direktiven den 25 februari 1966 är det kommitténs uppgift att utreda frågan om lagstiftning för genomförande av sådana beslut eller rekommendationer om kollektiva tvångsåtgärder enligt artikel 41 i FN-stadgan som FN:s säkerhetsråd kan meddela. Med tvångsåtgärder avses därvid åtgärder som inte innebär bruk av vapenmakt, t. ex. avbrytande av handelsförbindelser eller av sjö- och luftfart med den stat som tvångsåtgärderna riktar sig mot (härom se 3.3.1). Som beteckning för sådana åtgärder används i dagligt tal vanligen uttrycket sanktioner. Ibland brukas i stället det längre uttrycket ekonomiska sanktioner för att markera skillnaden mot militära tvångsåtgärder – sanktioner – enligt artikel 42 i stadgan.

Uttrycket sanktioner betecknar emellertid inom folkrätten ingalunda enbart tvångsåtgärder enligt artiklarna 41 och 42 i FN-stadgan. Inte ens för tvångsåtgärder inom FN:s ram är uttrycket, som inte förekommer i stadgans text, begränsat till att avse av säkerhetsrådet föreskrivna åtgärder enligt nämnda artiklar. Även de kollektiva åtgärder av militär, ekonomisk eller politisk art, som FN:s generalförsamling kan rekommendera, brukar benämnas sanktioner.

I doktrinen används uttrycket ibland också i en mycket vidsträckt bemärkelse, nämligen för att ange de typiska riskerna av folkrättsstridigt handlande eller de konsekvenser sådant handlande i allmänhet drar med sig (Eek, Folkrätten, 1968, s. 297).

Utanför folkrätten används uttrycket på liknande sätt i vidsträckt mening för att ange de olägenheter av olika slag som kan drabba den som avviker från någon konventionell, moralisk, rättslig eller annan norm i samhällslivet (jfr t. ex. Ekelöf, Rättegång I, 1963, s. 11).

Vad särskilt gäller den nationella rätten brukar man däri med sanktioner avse de olika former av menliga påföljder, t. ex. straff och skadestånd, som domstol eller därmed jämförligt organ i allmänhet kan ådöma den som gjort sig skyldig till en rättsstridig handling eller underlåtenhet. Rättsliga sanktioner är ett medel för statsmakten att få till stånd en viss önskad ordning i samhället. En förutsättning för att dessa sanktioner skall kunna tjäna sitt syfte är den möjlighet endast statsmakten har att genom sina skilda organ i sista hand utöva fysiskt våld mot den som förbrutit sig mot någon rättslig norm. Sådant våld kan bli aktuellt att utöva exempelvis i samband med att en person skall intas på anstalt eller när utmätning av egendom skall äga rum.

De rättsliga sanktionerna är sålunda ägnade att avhålla medborgarna från handlingssätt som strider mot gällande rätt. Där-

med är inte sagt att det enbart är existensen av sådana sanktioner som främjar rättsenligt handlande. En mängd faktorer bl. a. a. psykologisk och moralisk art har betydelse härvidlag. Det finns f. ö. nationella rättsregler som lojalt tillämpas trots att de inte alls eller bara nominellt är rättsligt sanktionsbelagda (jfr Olivecrona, Rättsordningen, 1966, s. 276 ff). I allmänhet är dock rättsreglerna försedda med effektiva, rättsliga sanktioner.

Folkrättsliga reglers efterlevnad är inte garanterad på samma sätt som efterföljden av nationella rättsregler vanligen är. Visserligen finns inom folkrätten vissa påföljder mot folkrättsstridigt handlande. Någon verklig parallell till den nationella rättens sanktionssystem kan emellertid inte sägas föreligga inom folkrätten. Domstolsförfarande eller annat förfarande, som utmynnar i ett auktoritativt bedömande av tredje part, kan nämligen i folkrätten komma till stånd endast om de tvistande parterna på förhand eller sedan tvisten uppkommit gått med därpå, och det finns inte någon motsvarighet till de exekutiva maktmedel som tillkommer myndigheterna inom ett enskilt land. Ett undantag härifrån kan med hänsyn till artikel 94 i FN-stadgan möjligen anses gälla i fråga om verkställande av Internationella domstolens utslag (jfr Eek, a. a. s. 296 och 367).

Som redan antytts innebär det nyss anförda inte att det saknas sanktioner inom folkrätten. En stat som handlar i strid med folkrättens normer riskerar i allmänhet att drabbas av en olägenhet av något slag. Vetskapen härom är ägnad att avhålla staterna från sådant handlingssätt. Kommittén skall här i korthet ange några av de viktigaste av de medel av sanktionskaraktär som man talar om i folkrätten.

Krig och väpnad intervention ansågs tidigare i allmän folkrätt som tillåtliga sanktionsmedel. Såväl enligt FN-stadgan som enligt nu gällande folkrätt får dessa medel dock ej längre av enskilda stater användas i sanktionssyfte. Däremot har enskilda stater rätt och möjlighet att använda sig av mindre långtgående repressalier gentemot andra stater i anledning av folkrättsstridigt handlande från deras sida. Hit hör s. k. retorsion, dvs. sådana folkrättsligt tillåtliga åtgärder som exempelvis tullhöjningar, skärpta visumregler, hemkallande av sändebud eller avbrytande av de diplomatiska förbindelserna.

Genom traktatförpliktelser av olika slag har många stater åtagit sig att lösa uppkommande tvister med uteslutande fredliga medel, såsom förhandlingar, förlikning och skiljedom. Förpliktelser av sådant slag återfinns framför allt i FN-stadgan.

Artikel 2 punkt 3 i FN-stadgan föreskriver sålunda att organisationens medlemmar skall lösa sina internationella tvister med fredliga medel på sådant sätt, att internationell fred och säkerhet samt rättvisan inte sätts i fara. Och enligt punkt 4 i samma artikel skall medlemmarna i sina internationella förbindelser avhålla sig från hot om eller bruk av våld, vare sig riktat mot någon annan stats territoriella integritet eller politiska oberoende, eller på annat sätt oförenligt med FN:s ändamål. Grundsatserna i dessa föreskrifter är konsekvenser av FN:s centrala syfte: att upprätthålla internationell fred och säkerhet. Detta syfte skall enligt artikel 1 i stadgan uppnås på två olika sätt. För det första skall FN genom fredliga medel och i överensstämmelse med rättvisans och den internationella rättens principer tillrättalägga eller lösa internationella tvister eller saklägen, som kan leda till fredsbrott. Vidare skall FN vidta verksamma kollektiva åtgärder – sanktioner enligt de förutnämnda artiklarna 41 och 42 – för att förebygga och undanröja hot mot freden samt för att undertrycka angreppshandlingar eller andra fredsbrott, dvs. FN berättigas att använda våld för att i det enskilda fallet säkra eller återställa det yttre lugnet.

Kommittén skall nedan närmare redogöra för FN:s verksamhet i nyssnämnda avseenden. Här skall endast påpekas, att stadgan i princip förutsätter att medlemsstaterna i första hand skall söka lösa sina tvis-

ter utan direkt medverkan av FN. Detta innebär att vissa folkrättsliga medel kan tänkas komma att användas, innan FN:s egna fredsmekanismer sätts igång, såsom diplomatiska förhandlingar, bona officia, medling, anlitande av undersökningskommission, förlikning, skiljedom eller rättsligt avgörande av en fast domstol, t. ex. Internationella domstolen. Detsamma gäller den allmänna folkrättens ovannämnda medel av sanktionskaraktär. Användningen av nu angivna medel kan naturligtvis också vara den metod för lösning av tvister, som FN:s organ rekommenderar, när sådana tvister dras inför FN.

Som folkrättsliga sanktionsmedel kan räknas de möjligheter som mellanstatliga organisationer enligt sina författningar eller eljest kan ha att utesluta eller suspendera en medlemsstat, frånta sådan stat dess rösträtt eller företa andra inskränkningar i de rättigheter som tillkommer en medlemsstat. Exempelvis kan enligt artikel 5 i FN-stadgan generalförsamlingen efter tillstyrkan av säkerhetsrådet avstänga en medlem från medlemskapet åtföljande rättigheter bl. a. då tvångsåtgärder av säkerhetsrådet vidtagits mot ifrågavarande medlem. Vidare medger artikel 6 i FN-stadgan uteslutning av medlem. Sådan kan ske genom beslut av generalförsamlingen efter tillstyrkan av säkerhetsrådet, om medlemmen framhärdar i att kränka stadgans grundsatser. Därjämte kan nämnas att enligt artikel 19 en stat som häftar för finansiella bidrag till FN kan förlora sin rösträtt i generalförsamlingen. Från Nationernas förbunds tid må här också erinras om Sovjetunionens uteslutning ur förbundet år 1939 i anledning av anfallet på Finland.

Uttrycket sanktion kan således användas för att beteckna en rad olika företeelser. Dessa har det gemensamma draget att de i princip är ägnade att främja rättsenligt handlande från staters eller enskildas sida. För enkelhetens skull kommer emellertid kommittén att i den fortsatta framställningen – om ej annat framgår – använda uttrycket sanktion som beteckning endast för sådana tvångsåtgärder som säkerhetsrådet kan förordna om enligt artiklarna 41 och 42 i FN-stadgan samt för motsvarande tvångsåtgärder inom ramen för Nationernas förbund.

2 Sanktionsfrågan under Nationernas förbunds tid

2.1 *NF:s sanktionssystem*

Ett huvudändamål för NF var att trygga fred och säkerhet. För att kunna förverkliga detta syfte föreskrevs i förbundsakten tvångsåtgärder, sanktioner, mot en fördragsbrytande stat i vissa situationer genom samfällda aktioner av förbundsmedlemmarna. Sanktionerna kunde vara av såväl militär som icke-militär art. De icke-militära sanktionerna innefattade enligt artikel 16 i förbundsakten *dels* avbrytande av alla förbindelser av kommersiell eller finansiell art med den fördragsbrytande staten, *dels* förbjudande av alla förbindelser mellan innebyggare i den egna staten samt innebyggare i den fördragsbrytande staten *och dels* förhindrande av alla förbindelser av finansiell, kommersiell och personlig art mellan den fördragsbrytande statens innebyggare och innebyggare i varje annan stat.

Medlemsstaterna var automatiskt förpliktade att vidta sanktioner av icke-militär natur om någon medlem började krig på sådant sätt att det stred mot paktens bestämmelser. Sådana sanktioner var således, i motsats till de militära, obligatoriska. Det ankom emellertid på varje medlem att självständigt ta ställning till huruvida den i ett visst fall ansåg att otillåten aggression förelåg och därmed till frågan om den skulle tillämpa sanktioner. Det fanns alltså inte något förbundsorgan som i detta hänseende beslöt på medlemmarnas vägnar. Denna ordning innebar att man inte kunde utesluta möjligheten av att olika meningar blev bestående bland medlemmarna beträffande sanktionsreglernas tillämplighet i konkreta fall. I risken för en splittrad reaktion på brott mot freden låg givetvis en stor svaghet.

En annan väsentlig brist i förbundsakten låg i att den automatiska förpliktelsen till icke-militära sanktioner gällde oavsett om den stat som förbrutit sig var en stormakt eller en småstat. Från likställighetssynpunkt var detta givetvis helt i sin ordning: den starke behandlades på samma sätt som den svage. Konstruktionen var dock orealistisk från praktisk, politisk synpunkt. Från skandinaviska staters sida framfördes redan vid den första förbundsförsamlingen förslag om att rådet skulle kunna ge en stat viss dispens från plikten att vidta sanktioner, om deltagande i sådana skulle utsätta staten för synnerlig fara. Vad man syftade till var just att en liten stat skulle slippa delta i sanktioner mot en stor granne. Detta förslag blev emellertid inte slutligt antaget.

2.2 *Italiensk-abessinska konflikten*

2.2.1 NF:s reaktion. Den s. k. koordinationskommitténs förslag

I samband med den italiensk-abessinska konflikten tillämpades för första och enda gången NF:s sanktionssystem.

Den 7 oktober 1935 förklarade NF:s

samtliga rådsmedlemmar utom Italien, att Italien genom att öppna fientligheter mot Abessinien kränkt förbundsakten. I förbundsförsamlingen, som upptog frågan den 9 oktober 1935, anslöt sig alla stater utom tre, Albanien, Österrike och Ungern, till denna uppfattning. Enligt förbundsakten skulle sanktioner av icke-militär natur omedelbart ha vidtagits av förbundets stater. Trots att både förbundsförsamlingen och förbundsrådet uttalat att paktens sanktionsbestämmelser skulle träda i kraft kunde emellertid samordning av sanktionerna inte åstadkommas vare sig i rådet eller församlingen, eftersom enhällighet krävdes för beslut i dessa organ. Därför beslöt församlingen att tillsätta en särskild kommitté för att förbereda sanktionsförfarandet, den s. k. koordinationskommittén.

Koordinationskommittén förordade den 11 oktober 1935 omedelbara åtgärder beträffande *vapenutförseln* till Abessinien och Italien (»proposition 1»). Sålunda skulle de förbundsmedlemmars regeringar, som förbjöd eller tillämpade åtgärder för att inskränka utförsel, återutförsel, eller transitering av vapen, ammunition och krigsmateriel till Abessinien, omedelbart upphäva dessa åtgärder. Vidare skulle förbundsmedlemmarna omedelbart förbjuda utförsel, återutförsel och transitering till Italien och dess besittningar av vapen, ammunition och krigsmateriel enligt en förteckning. Slutligen skulle förbundsmedlemmarna vidta erforderliga åtgärder för att hindra att vapen, ammunition och krigsmateriel, som utförts till ett annat land än Italien, direkt eller indirekt vidarebefordrades till Italien. De två sistnämnda slagen av åtgärder skulle äga tillämpning även beträffande löpande kontrakt.

Vidare anbefallde koordinationskommittén genom »proposition 2» av den 14 oktober 1935 att en *kreditspärr* mot Italien omedelbart skulle införas. Sålunda skulle förbundsmedlemmarna omedelbart vidta åtgärder för att omöjliggöra lån, bank- eller andra krediter, däri inbegripet fullföljandet av kontrakt rörande kreditgivning, direkt eller indirekt avsedda för italienska regeringen eller offentliga myndigheter eller fysiska eller juridiska personer på italienskt område, ävensom aktieemissioner eller andra hänvändelser till kapitalmarknaden till förmån för sådana myndigheter eller personer.

Enligt »proposition 3» av den 19 oktober 1935 skulle förbundsmedlemmarna förbjuda *införsel* till sina områden av alla varor – utom guld eller silver, myntat eller i tackor – härrörande från Italien eller från de italienska besittningarna. I den samtidigt antagna »proposition 4» uppmanades förbundsmedlemmarna att förbjuda *utförsel*, återutförsel och transitering till Italien och dess besittningar av vissa varor av särskild betydelse för krigföringen, däribland järnmalm, ferrolegeringar och vissa metaller. De varor, som utgjorde föremål för löpande kontrakt, fick inte undantas från utförsel- och införselförbuden men väl varor, som var på väg vid tidpunkten för förbudens ikraftträdande.

Genom »proposition 5», som också antogs den 19 oktober 1935, anbefalldes slutligen åtgärder avseende *ömsesidigt bistånd* förbundsmedlemmarna emellan vid tillämpningen av sanktionsåtgärderna.

2.2.2 Sveriges åtgärder

När Sverige skulle genomföra de av koordinationskommittén anbefallda sanktionerna saknades det härför avsedd intern lagstiftning. Emellertid kunde Kungl. Maj:t inom ramen för sin ekonomiska lagstiftningsmakt utan riksdagens medverkan meddela bestämmelser, som i förening med frivilliga åtaganden från vissa organisationers sida tillgodosåg det huvudsakliga syftet med sanktionerna.

Sålunda tillkännagavs enligt Kungl. Maj:ts beslut den 18 oktober 1935 Sveriges anslutning till den av koordinationskommittén genom »proposition 1», förordade politiken i fråga om utförsel av krigsmateriel m. m. Med hänsyn till att utförseln av krigsmateriel till följd av kungörelsen den 19 december 1930 (nr 437) angående förbud mot utförsel från riket av vissa varor var underkastad licenstvång, erfordrades för uppfyl-

landet av det av koordinationskommittén ifrågasatta åtagandet inte annan författningsändring än komplettering i vissa avseenden, bl. a. beträffande stridsgaser, av förteckningen av i Sverige exportförbjudna varor, vilket skedde genom kungörelsen den 18 oktober 1935 (nr 537).

De enligt »proposition 2» rekommenderade finansiella åtgärderna bragtes för Sveriges vidkommande i tillämpning den 31 oktober 1935 dels genom ett åtagande av Sveriges riksbank och samtliga till svenska bankföreningen anslutna banker, dels genom utfärdandet av bestämmelser, avsedda att omöjliggöra utförsel av varor till Italien på kredit.

Sålunda förband sig bankerna att inte lämna eller förmedla kredit till Italien, vare sig direkt eller indirekt, på sätt närmare angavs i ett av dem undertecknat avtal, och fullmäktige i riksbanken utfäste sig att vid riksbankens kreditgivning förfara enligt bestämmelserna i sagda avtal.

Vad angår den kommersiella kreditgivningen föreskrevs i kungörelsen den 28 oktober 1935 (nr 551), vilken trädde i kraft den 31 oktober 1935, att vid utförsel ur riket av vara till Italien skulle styrkas, att betalning för varan blivit erlagd eller avtalsenligt skulle erläggas senast då varan mottogs av köparen. Detta skulle även gälla vid varuutförsel till annat land, om det av omständigheterna framgick, att varan var avsedd att vidarebefordras till Italien. Sedan koordinationskommitténs underutskott i »proposition 2 a» anbefallt, att förbundsmedlemmarna skulle från och med den 18 november 1935 förbjuda godtagande som likvid vid utförsel till Italien av varje betalning i lire på vederbörande clearingkonto ävensom i erforderlig omfattning uppskjuta verkställande av alla de clearing- eller betalningsavtal, som gällde mellan dem och Italien, ändrades lydelsen av nyssnämnda kungörelse genom kungörelse den 14 november 1935 (nr 562), vilken trädde i kraft den 18 november. I enlighet härmed skulle vid utförsel ur riket av vara till Italien styrkas, att betalning för varan av säljaren uppburits eller stått till hans fria förfogande eller enligt av köparen gjord utfästelse, mot vars fullgörande hinder från vederbörande italienska myndighets sida inte förelåg, skulle ställas till säljarens fria förfogande senast då varan mottogs av köparen.

Beträffande »propositionerna 3 och 4» utfärdades dels kungörelsen den 14 november 1935 angående förbud mot införsel till riket av varor från Italien (nr 560), dels kungörelsen samma dag angående förbud mot utförsel ur riket av vissa varor till Italien (nr 561).

För att göra det möjligt att även från formell synpunkt fullständigt verkställa de påbjudna sanktionerna tillkom lagen den 24 april 1936 (nr 123) angående rätt för Konungen att i vissa fall förordna om kreditspärr. Med stöd av lagen utfärdades den 30 april 1936, nr 139, en kungörelse om kreditspärr mot Italien.

Koordinationskommittén föreslog den 6 juli 1936 förbundsmedlemmarnas regeringar att räknat från den 15 juli häva sanktionsåtgärderna. I enlighet härmed upphävdes dessa, för Sveriges del jämlikt Kungl. Maj:ts beslut den 8 juli 1936 (SFS 455–456). Lagen om kreditspärr var i kraft till utgången av februari 1937.

Kommittén skall senare i betänkandet, i samband med redogörelsen för svensk rätt, närmare behandla innehållet i nämnda författningar om kreditspärr.

2.2.3 Resultatet av NF:s sanktioner mot Italien

Som bekant misslyckades NF:s sanktionsförfarande mot Italien. Detta land kunde fullborda erövringen av Abessinien.

Främsta orsaken till att NF:s sanktionssystem inte fungerade verkningsfullt var vissa staters underlåtenhet att genomföra effektiva ekonomiska sanktioner. Underlåtenheten berodde på att sanktionerna riktade sig mot en stormakt. Storbritannien och Frankrike intog sålunda den ståndpunkten att sanktionerna mot Italien inte fick bli så långtgående att krig med denna stat kunde förväntas utbryta (se F.P. Walters, A History of the League of Nations, 1952,

s. 660). I samband härmed kan framhållas att Förenta Staterna, Tyskland, Brasilien och Japan, som alla stod utanför NF, inte deltog i sanktionerna. Vidare kan nämnas att Albanien, Ungern och Österrike tog avstånd från sanktionerna samt att Schweiz inte förbjöd varuinförsel från Italien.

Av särskild betydelse var att sanktionerna inte omfattade kol och olja, som är för krigspotentialen väsentliga förnödenheter. Inte utan betydelse för Italiens valutaförsörjning var de remissor som italienska emigranter i utlandet kunde sända till sitt ursprungliga hemland. Valutainkomster fick Italien också bl. a. genom att turister från stater tillhörande NF fritt kunde besöka landet. Det kan även påpekas att sanktionerna inte heller hindrade medborgare i NF:s stater från att vare sig resa eller låta transportera gods med italienska fartyg.

Vad särskilt gäller resultatet av Sveriges genomförande av sanktionerna kan hänvisas till en från svensk sida till NF:s sekretariat överlämnad promemoria den 23 december 1936. I denna framhölls, att trots de talrika hinder, som mött övervakningen av förbudet mot införsel från Italien, detta dock i det stora hela medfört en verklig avstängning av införseln till Sverige av varor av italienskt ursprung. Vad åter beträffade förbuden mot utförsel till Italien av vapen och krigsmateriel samt av vissa varor av särskild betydelse för krigföringen ävensom förbudet mot kreditgivning m. m., förklarades i promemorian, att anledning saknades anta, att överträdelser eller kringgående av bestämmelserna härom förekommit (se Aktstycken utgivna av utrikesdepartementet, NF:s församlings sjuttonde ordinarie möte år 1936, s. 19 not 2).

Slutligen skall anmärkas att de skandinaviska länderna under den italiensk-abessinska krisen fullföljde sin tidigare anslutning till den kollektiva säkerhetens princip. Då sanktionsförfarandet i detta fall bröt samman på grund av vissa stormakters bristande vilja att uppfylla sina förpliktelser enligt pakten, drog man dock på skandinaviskt håll slutsatsen att man å sin sida ej längre var skyldig att följa den kollektiva säkerhetens princip och automatiskt vidta icke-militära sanktioner enligt pakten.

3 Förenta Nationernas verksamhet för att upprätthålla internationell fred och säkerhet

3.1 *Inledande anmärkningar*

FN:s främsta syfte är att upprätthålla internationell fred och säkerhet.

För att möjliggöra ett snabbt och effektivt inskridande från FN:s sida har medlemmarna enligt artikel 24 i FN:s stadga överlåtit huvudansvaret för fredens och säkerhetens tryggande på säkerhetsrådet, som därvid har rätt att handla på medlemmarnas vägnar.

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

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

Närmare föreskrifter om hur rådet skall handla för att trygga freden och säkerheten finns i stadgans kap. VI och VII.

Kap. VI handlar om rådets befattning med fredlig lösning av tvister. De tvister som avses är huvudsakligen sådana vars fortbestånd kan sätta freden och säkerheten i fara. Kap. VII ger föreskrifter om rådets handlingssätt i situationer som innebär hot mot freden, fredsbrott och angreppshandlingar.

Även generalförsamlingen och generalsekreteraren har vissa uppgifter i fråga om den internationella fredens och säkerhetens tryggande.

3.2 *Fredlig lösning av tvister enligt FN-stadgan*

3.2.1 Säkerhetsrådet

Kommittén har i det föregående påpekat att FN-stadgan förutsätter att medlemsstaterna, innan FN ingriper, själva skall söka nå uppgörelse med fredliga medel.

Enligt artikel 33 mom. 1 i stadgan skall parterna sålunda i en tvist, vars fortbestånd kan sätta freden och säkerheten i fara, i första hand söka uppnå en lösning genom förhandlingar, undersökningsförfarande, medling, förlikningsförfarande, skiljedom, rättsligt avgörande, anlitande av regionala organ eller avtal eller genom andra fredliga medel efter eget val. Någon rättsföljd är i artikel 33 inte knuten till försummelse att använda de föreskrivna fredliga medlen för lösning av tvister. I artikel 33 mom. 2 sägs dock att säkerhets-

rådet, när det finner nödvändigt, skall uppfordra parterna att lösa tvist genom fredliga medel. Härvid avses endast en allmänt hållen uppfordran att använda sådana medel. Artikel 36 mom. 1 ger säkerhetsrådet befogenhet att föreslå en viss bestämd metod för tvistens lösning. Eftersom det rör sig om en rekommendation är parterna inte enligt stadgan skyldiga att efterkomma förslaget. Ett exempel på en sådan rekommendation utgör rådets uppmaning i augusti 1947 till parterna i den holländsk-indonesiska konflikten att följa en mellan dem gällande skiljedomstraktat.

Lyckas parterna inte lösa en för freden och säkerheten farlig tvist genom de i artikel 33 angivna medlen, skall de enligt artikel 37 hänskjuta tvisten till säkerhetsrådet, som då kan antingen i överensstämmelse med artikel 36 rekommendera parterna en viss metod för tvistens lösning eller uppta tvisten till sakbehandling och framställa ett eget förslag till lösning. Sådant förslag har karaktären av förlikningsförslag, som vardera parten kan anta eller förkasta. Rådet torde även ha rätt att på eget initiativ inleda sådant förfarande som avses i artikel 37. Rådet har emellertid ingen befogenhet att själv avgöra tvist. Rådet är ingen domstol som med bindande kraft avgör internationella tvister (se Kommentar till FN:s stadga, utarbetad inom utrikesdepartementet med biträde av tillkallade sakkunniga, 1946, s. 26 ff).

Enligt artikel 38 kan rådet till handläggning uppta också tvister av mindre allvarlig natur än sådana vars fortbestånd sätter freden och säkerheten i fara. I nämnda artikel sägs nämligen, att säkerhetsrådet i en tvist vilken som helst och oavsett bestämmelserna i artiklarna 33–37 kan framlägga förslag i och för fredlig lösning. En förutsättning är emellertid att begäran härom framställs av samtliga parter i tvisten.

3.2.2 Generalförsamlingen

I artikel 35 mom. 1 fastslås att varje FN-medlem äger fästa säkerhetsrådets eller generalförsamlingens uppmärksamhet på tvister och situationer som kan innebära fara för freden och säkerheten. Även stater som inte är med i FN har enligt mom. 2 i samma artikel viss rätt att göra sådan anmälan.

Enligt artikel 10, som är den centrala bestämmelsen om församlingens kompetens, är denna behörig att dryfta varje fråga eller angelägenhet, som faller inom stadgans ram eller hänför sig till befogenheter och uppgifter tillkommande något organ som avses i denna. Församlingen kan framlägga rekommendationer i sådana frågor och angelägenheter för FN:s medlemmar eller för rådet eller för både medlemmarna och rådet.

3.3 *Inskridande i händelse av hot mot freden, fredsbrott och angreppshandlingar*

3.3.1 Säkerhetsrådet

Som redan framhållits hade NF:s sanktionssystem vissa svagheter. En av dessa var att varje medlem självständigt hade att avgöra om den i ett konkret fall skulle tillämpa sanktioner. En annan faktisk svaghet låg i den automatiska förpliktelsen för medlem att delta i sanktioner även mot en stormakt.

FN-stadgan har i detta avseende mer realistiska utgångspunkter. Det åligger säkerhetsrådet att på hela organisationens vägnar bestämma om sanktioner. I rådet är stormakterna – med undantag reellt om också inte formellt av Kina – ständiga medlemmar. Vid avgörande i rådet av bl. a. sanktionsfrågor krävs samtycke av alla dessa stormakter. Därför riskerar i praktiken ingen stat att förpliktas vidta sanktioner mot en sådan stormakt.

Enligt artikel 39 ankommer det sålunda på rådet att bedöma om det föreligger en situation som innebär hot mot freden, fredsbrott eller angreppshandling samt att framlägga förslag eller fatta beslut om vilka åtgärder som skall vidtas i överensstämmelse med artiklarna 41 och 42 för att upprätthålla eller återställa internationell fred och säkerhet. I artikel 41 talas om avbrytande av

ekonomiska eller diplomatiska förbindelser eller kommunikationer. Artikel 42 nämner inskridande med militära styrkor, därvid åtgärder som demonstrationer, blockad samt andra operationer av stridskrafter kan komma i fråga.

Det bör erinras om att rådet, då det tillgriper sanktioner, inte utövar en domstolsfunktion, dvs. avgör en tvist mellan parter utan i stället s. a. s en polisfunktion, dvs. hindrar ett handlande som strider mot stadgan. Syftet med sanktioner är att säkra freden genom att förmå den stat som utsätts för sanktionerna att upphöra med fredshotet eller den väpnade aktionen.

Även i artikel 40 ges rådet befogenhet att utöva en viss ordningsfunktion. För att förebygga att en farlig situation förvärras äger rådet enligt denna artikel, innan det vidtar sanktioner, uppfordra vederbörande parter att foga sig efter sådana provisoriska åtgärder som rådet anser erforderliga. Åtgärderna är avsedda att hindra väntade eller påbörjade krigshandlingars utveckling. Exempel på sådana åtgärder, som rådet ofta använt sig av, är maningar till parterna om tillbakadragande av trupper eller demobilisering, eld-upphör-order, bestämmande av demarkationslinjer och demilitariserade zoner (jfr Eek, a. a. s. 314). De provisoriska åtgärderna skall enligt nämnda artikel inte inverka på vederbörande parters rättigheter, anspråk eller ställning. Detta innebär (Eek, p. a. st.) t. ex. att en demarkationslinje helt bestäms av önskemålet att få slut på striderna. Rör det sig exempelvis om en gränskonflikt betyder rådets åtgärd alltså inte att gränsen i fråga slutligt bestäms. I artikel 40 sägs vidare att rådet skall ta vederbörlig hänsyn till underlåtenhet att foga sig efter provisoriska åtgärder. Parternas hållning kan därför vara av största betydelse då rådet skall ta ställning i frågan om påbjudande av sanktioner.

En förutsättning för att rådet skall äga fatta ett för medlemsstaterna bindande beslut om sanktioner är, vilket framgår av förutnämnda artikel 39, att rådet först fastställt att ett hot mot freden, ett fredsbrott eller en angreppshandling föreligger.

Militära sanktioner av bindande natur för alla medlemsstater kan emellertid inte komma till stånd förrän medlemsstaterna ingått avtal (artikel 43) med rådet om stridskrafter och bistånd av olika slag. Något sådant avtal har ännu inte slutits. Anordningen med avtal möjliggör för medlemsstaterna att avgöra i vilken omfattning och på vad sätt de skall delta i militära sanktioner. Det har därför hävdats att det först är genom avtal av nämnda slag, inte redan genom medlemskap i FN, som staterna på allvar engagerar sig i organisationens säkerhetsapparat. För Sveriges del skulle ingående av avtal enligt artikel 43 kräva riksdagens samtycke (jfr den officiella svenska kommentaren till FN:s stadga, s. 43 f). Det kan tilläggas, att enligt en övergångsbestämmelse i artikel 106 äger de permanenta säkerhetsrådsmedlemmarna, innan FN:s sanktionsmaskineri byggts upp, viss rätt att vidta sådana militära åtgärder på organisationens vägnar, som kan krävas för att upprätthålla internationell fred och säkerhet.

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

Här uppkommer frågan om den i artikeln gjorda uppräkningen av sanktionsåtgärder skall anses uttömmande eller inte.

Den officiella svenska kommentaren till FN:s stadga (s. 41) påpekar att artikel 41 behandlar de tvångsåtgärder som motsvarar de ekonomiska sanktionerna enligt NF:s akt och att de åtgärder som ifrågakommer är fullständigt eller partiellt avbrytande av ekonomiska förbindelser etc.

Artikelns ordalag i såväl den svenska som i de engelska och franska texterna, »kan innefatta», »may include» och

»peuvent comprendre», tyder på att stadgeförfattarna inte har avsett att ge någon uttömmande uppräkning av åtgärder som kan komma i fråga. Detta rimmar också väl med den filosofi som ligger till grund för FN:s säkerhetssystem och som syftar till att ge rådet en mycket vid befogenhet att ingripa och att placera restriktionerna i denna handlingskraft främst i de fem permanenta medlemmarnas vetorätt.

Artikelns tillkomsthistoria visar att denna tolkning är den riktiga. I ett grundläggande arbete om stadgans historia uttalas rörande förhandlingarna mellan representanter för de amerikanska, brittiska, kinesiska och ryska regeringarna i Dumbarton Oaks i Washington år 1944, då grundlinjerna för FN-organisationen uppdrogs, följande.

»In the Soviet phase of the Conversations, there was complete accord that the Council should have the right to call upon member states to apply any measures short of armed force that might be necessary in a threatening situation (paragraph VIII-B-3). The final text also listed some of the nonmilitary measures that might be so used, such as interrupting communications or severing diplomatic relations. This followed the Soviet proposals, which had gone into considerable detail on methods of preventing and suppressing aggression. The British and American representatives argued that such a list tended to limit the Council, but they finally gave in to Soviet insistence. The text was carefully phrased in permissive terms, however, so as not to exclude the use of other methods. Similarly, in paragraph 4, authorizing the Council to resort to the use of air, naval, or land forces when necessary, various possible forcible measures were noted at Soviet insistence» (R. B. Russel, A History of the United Nations Charter, 1958, s. 466).

Vid den allmänna konferensen mellan de förenade nationerna i San Fransisco år 1945 godkändes den i Dumbarton Oaks på denna punkt utformade artikeln nästan utan ändring (a. a. s. 667).

Den angivna tolkningen har i doktrinen framförts av flera författare (se t. ex. L. M. Goodrich och E. Hambro, Charter of the United Nations, Commentary and Documents, 1949, s. 277, N. Bentwich och A. Martin, A Commentary on the Charter of the United Nations, 1950, s. 94, och L. Cavaré, Les Sanctions dans le Pacte de la S. D. N. et dans la Charte des N. U., Revue Générale de Droit International Public, 1950, s. 668; jfr även Eek, a. a. s. 273).

Rådets praxis ger också stöd för nämnda tolkning. Härvid kan särskilt anföras Rhodesia-resolutionen den 29 maj 1968 för vars innehåll en redogörelse nedan skall lämnas.

Det kan vidare framhållas att propositionen (1969: 78) till 1969 års lag om vissa sanktioner mot Rhodesia (s. 7) ansluter sig till denna tolkning

Kommittén utgår alltså vid den fortsatta diskussionen från att uppräkningen av åtgärder i artikel 41 inte är uttömmande utan får ses som en exemplifiering. Alla slags sanktioner, som inte innefattar bruk av vapenmakt, faller under artikeln. En närmare genomgång av vilka olika åtgärder, som sålunda kan komma i fråga, skall kommittén verkställa i ett särskilt avsnitt av betänkandet.

Förordnande av rådet om sanktioner enligt artiklarna 41 och 42 är i stadgan tänkt att ske genom bindande beslut. Rådet har emellertid även ansett sig kunna utfärda resolutioner varigenom åtgärder av sanktionskaraktär blott rekommenderats. Exempel härpå är resolutionen den 27 juni 1950 i Koreafrågan och resolutionen den 20 november 1965 beträffande Rhodesia. Vidare har rådet antagit resolutioner innefattande såväl bindande beslut om vissa sanktionsåtgärder som rekommendation om vidtagande av andra sådana åtgärder. Så är fallet med t. ex. Rhodesia-resolutionen den 29 maj 1968.

När det gäller rekommendationer om sanktionsåtgärder har rådet i Rhodesiafallet inte ansett erforderligt att före antagandet av sådan rekommendation konstatera förevaron av hot mot freden, fredsbrott eller angreppshandling. Det har ansetts tillräckligt att det föreligger en situation som innebär betydande fara för internationell fred och säkerhet.

3.3.2 Generalförsamlingen

Sanktionssystemet bygger på principen att sanktioner skall beslutas av säkerhetsrådet. Avsikten är att garantera sanktionsvapnets effektivitet.

Ett avsteg från sagda princip innebär den s. k. Achesonplanen som generalförsamlingen antog den 3 november 1950. Enligt denna plan skall församlingen, då hot eller brott mot freden föreligger och rådet på grund av oenighet mellan dess ständiga medlemmar inte fungerar, kunna snabbinkallas och med två tredjedels majoritet kunna rekommendera kollektiva åtgärder, som kan vara av militär, ekonomisk eller politisk art. Då endast hot mot freden föreligger kan enligt planen blott ekonomiska eller politiska åtgärder komma i fråga. Församlingen kan sålunda bara meddela rekommendationer, inte fatta bindande beslut om sanktioner. Planens förenlighet med FN-stadgan är omtvistad (se utrikes- och handelsdepartementens s. k. Sydafrikautredning, stencil juni 1966, s. 20 och Eek, a. a. s. 315 not 15).

Några sanktioner enligt planen har församlingen hittills inte rekommenderat. Planens procedur för snabbinkallande av församlingen har däremot flera gånger använts, bl. a. i Kongofrågan år 1960.

Emellertid har församlingen utan att stödja sig på nämnda plan antagit resolutioner som gått ut på rekommendationer om icke-militära sanktioner, bl. a. beträffande Sydafrika. Sålunda antog församlingen den 6 november 1962 en resolution, vari medlemmarna uppmanades att bl. a. avbryta diplomatiska relationer med Sydafrika eller avhålla sig från att upprätta sådana, stänga sina hamnar för fartyg med sydafrikansk flagg, införa lagstiftning avsedd att förhindra fartyg att anlöpa sydafrikanska hamnar, bojkotta alla sydafrikanska produkter samt avstå från export av varor, däribland vapen och ammunition, till Sydafrika, ävensom förbjuda landning och passage för alla flygplan tillhöriga den sydafrikanska republiken eller bolag registrerade under republikens lagar. Sverige nedlade sin röst under framhållande att de föreslagna åtgärderna knappast hade någon utsikt att bli effektiva samt att det ankom på säkerhetsrådet att besluta om sanktioner (se Sydafrikautredningen s. 4 f och 10 f samt UD:s »blå bok», 1: A: 13, 1963, s. 92 ff).

Förutom Sverige har flera andra stater, bland dem övriga nordiska länder, i regel hållit på principen att om sanktioner skall vidtas av FN är det rådet som skall handla.

I några fall har Sverige dock lämnat sitt stöd åt rekommendationer om åtgärder av sanktionskaraktär som församlingen antagit. Här kan nämnas att Sverige år 1946 röstade för ett förslag om hemkallande av ambassadörer och ministrar från Madrid. Församlingens resolution härom följdes av Sverige till dess den återtogs genom beslut av församlingen den 4 november 1950 (se UD:s »blå bok», 1: A: 1, 1951, s. 93 ff). Vidare kan anföras att Sverige år 1949 i Greklandsfrågan röstade för en resolution vari FN:s medlemmar uppmanades att avbryta direkta eller indirekta sändningar av vapen till Albanien eller Bulgarien.

3.3.3 De s. k. fredsbevarande aktionerna

Från sanktioner får man skilja vad som brukar kallas FN:s fredsbevarande aktioner. Härmed åsyftas t. ex. militära operationer med syfte att återställa fred och ordning såsom i Kongo eller insättande av militära enheter för att upprätthålla lugn och ordning såsom på Cypern. Syftet med sådana aktioner är i huvudsak att bilägga konflikter och hindra att dessa sprider sig och blir ett hot mot internationell fred och säkerhet (se Eek, a. a. s. 316 och Örn, FN:s fredsbevarande aktioner, 1967, s. 3). Det kan erinras om att församlingen i februari 1965 tillsatte den s. k. 33-maktskommittén vari bl. a. Sverige är medlem. Denna kommitté har till uppgift att allsidigt utreda hela frågan om fredsbevarande operationer (se UD:s »blå bok», 1: A: 15, 1966, s. 36 f).

De fredsbevarande aktionerna är grundade på frivillighet såväl från de däri delta-

gande staternas sida som från den stats sida som är platsen för sådan aktion. Sådana aktioner är inte, vilket däremot är förhållandet med sanktioner, riktade emot någon viss stat för att betvinga den.

Något uttryckligt stöd finns inte i FN-stadgan för fredsbevarande aktioner av ovannämnda slag. Meningsskiljaktigheter råder bland medlemmarna om aktionernas konstitutionella laglighet, speciellt i fråga om vilken instans som kan ha rätt att sätta igång dessa aktioner. Bakgrunden till meningsskiljaktigheterna är olika sätt att se på stadgan. Förenta Staterna och andra stater, däribland Sverige, ser stadgan som en konstitution vilken är underkastad historisk utveckling genom vidgad praxis (jfr uttalande av den svenske utrikesministern den 12 oktober 1950, se härom hos Eek, a. a. s. 238 not 8). Sovjetunionen och dess meningsfränder hävdar däremot att fredsbevarande aktioner beslutade av generalförsamlingen är författningsstridiga och att sådana som beslutas av rådet måste genomföras i enlighet med kap. VII. Förenta Staterna m. fl. stater menar att församlingen och generalsekreteraren genom den praxis som utbildats kan anses berättigade att besluta resp. genomföra aktioner av ifrågavarande slag. På senare år har dock med hänsyn till det växande antalet FN-medlemmar Förenta Staterna och Storbritannien i högre grad än tidigare betonat att det är rådet som i första hand skall ansvara för att internationell fred och säkerhet upprätthålls.

Sverige har medverkat i olika aktioner av ifrågavarande slag. Den största militära insatsen från svensk sida har hittills gjorts i samband med Kongokrisen åren 1960–1964. Kommittén skall därför något beröra denna.

Generalsekreterare Hammarskjöld hade enligt artikel 99 i FN-stadgan fäst rådets uppmärksamhet på utvecklingen i Kongo. Rådet beslöt i anslutning härtill under sommaren 1960 dels att uppmana Belgien att dra tillbaka de trupper som sänts till Kongo, dels att ge generalsekreteraren i uppdrag att förse den kongolesiska regeringen med militärt bistånd för att återställa lugn och ordning. Generalsekreteraren satte snabbt upp en FN-styrka, som kom att uppgå till över 20 000 man, därav 1 500 svenskar. Den svenske utrikesministern yttrade i ett tal den 18 juli 1960 bl. a. att FN-truppen var ett slags internationellt gendarmeri; dess vistelse i Kongo var beslutad efter begäran av landets regering och i enlighet med en resolution som både Förenta Staterna och Sovjetunionen röstat för. Detta borde, anförde utrikesministern, vara en garanti för att truppens närvaro inte skulle missförstås.

I september 1960 använde Sovjetunionen i rådet sitt veto för att hindra generalsekreteraren, som påstods gå västmakternas ärenden, från att fullfölja FN-aktionen. Rådet kunde därför tills vidare inte längre leda aktionen. Med stöd av Achesonplanen hänsköts frågan till församlingen. En tillsatt medlingskommission lyckades inte uppnå en fredlig lösning av Kongos inre konflikter. Sedermera kunde rådet återta ledningen av aktionen i Kongo. Den 21 februari 1961 bemyndigade rådet FN-myndigheterna i Kongo att tillgripa våld för att hindra inbördeskrig.

I remissdebatten den 23 januari 1962 i andra kammaren utvecklade utrikesministern motiven för den svenska insatsen i Kongo. Han yttrade därvid bl. a. – under framhållande att rådets permanenta medlemmar ställt sig bakom FN:s aktion – att Sverige ansett att uppdraget i Kongo liksom det i Gaza var en uppgift i FN:s tjänst som inte stred mot vår neutralitetspolitik.

Sedan situationen i Kongo så småningom förbättrats avvecklades FN-styrkan den 30 juni 1964, då också den sista svenska bataljonen hemsändes.

3.3.4 Säkerhetsrådets sanktioner i Koreafrågan

Nordkoreanska styrkor angrep Sydkorea den 25 juni 1950. Säkerhetsrådet fastställde enligt artikel 39 – i Sovjetunionens frånvaro, föranledd av att Formosaregeringen tillåts företräda Kina – att fredsbrott förelåg. Förenta Staterna beslöt därefter att militärt intervenera till Sydkoreas hjälp. Rådet antog den 27 juni 1950 – fortfarande

i Sovjetunionens frånvaro – en resolution vari FN:s medlemsstater rekommenderades att ge Sydkorea sådant bistånd som erfordrades för att slå tillbaka det väpnade nordkoreanska angreppet och återställa internationell fred och säkerhet. Den 7 juli 1950 uppdrog rådet åt Förenta Staterna att upprätta och leda ett FN-kommando för krigföringen mot Nordkorea.

16 stater ställde militära styrkor till FN:s förfogande. Några andra stater, bl. a. Sverige, bidrog med sjukvårdsenheter. Sveriges hjälp bestod av ett fältlasarett.

Sverige reserverade sig i Koreafrågan från deltagande i sådana aktioner som skulle kunna innebära ett övergivande av dess neutralitetspolitik. I ett tal den 20 augusti 1950 framhöll sålunda den svenske utrikesministern att Sverige inte övergett sin allmänna utrikespolitiska linje och att, om Koreakriget övergick till ett stormaktskrig, skulle Sverige välja den väpnade neutralitetens politik. Sverige nedlade sin röst när generalförsamlingen i februari 1951 stämplade Kina som angripare. I ett meddelande från den svenska regeringen till riksdagen den 7 februari 1951 framhölls att ett fördömande av Kina kunde öppna vägen för sanktioner och att regeringen tvivlade starkt på ändamålsenligheten och effektiviteten av sanktioner mot detta land. Regeringen befarade att sådana i ogynnsammaste fall kunde utvecklas till något helt annat än vad som avsetts.

Formellt består FN:s aktion i Koreafrågan fortfarande. Visserligen ingicks avtal om vapenstillestånd år 1953. Någon politisk avveckling av konflikten har emellertid ännu inte skett. Amerikanska trupper finns kvar i Sydkorea under ledning av FN-kommandot. Sverige har av FN utsetts att delta i den kommission, som skall övervaka vapenstilleståndet.

3.3.5 Säkerhetsrådets sanktioner i Rhodesiafrågan

Inledande anmärkningar

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

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

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

I anslutning till Rhodesias självständighetsförklaring utfärdade säkerhetsrådet olika beslut och rekommendationer av sanktionskaraktär.

Säkerhetsrådets resolutioner

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

I resolution *den 20 november 1965* uppmanade rådet för första gången till omfattande sanktioner av icke-militär natur. Alla stater rekommenderades bl. a. att inte upprätthålla diplomatiska förbindelser med den olagliga regeringen och att inte förse denna med krigsmateriel samt att göra sitt yttersta för att bryta alla ekonomiska förbindelser med Rhodesia, inbegripet en spärr för handel med olja och oljeprodukter.

Den 9 april 1966 antog rådet en ny re-

solution, som innehöll bl. a. en rekommendation till alla stater att hindra sina fartyg från att transportera olja, avsedd för Rhodesia.

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

Sålunda skall enligt *paragraf 2(a)* i resolutionen medlemsstat hindra införsel till eget territorium av vissa produkter härrörande från Rhodesia och utförda därifrån efter den 16 december 1966.

Medlemsstat är vidare skyldig att hindra varje verksamhet av egna medborgare eller inom eget territorium som främjar eller är ägnad att främja utförsel från Rhodesia av sanktionsvaror och varje affärstransaktion 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 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*). I paragraf 2 angivna förfaranden eller åtgärder skall hindras även i de fall då avtal har ingåtts eller licens har beviljats före den 16 december 1966.

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

Enligt *paragraf 3 (a)* skall medlemsstat hindra import till eget territorium av *alla* varor, som härrör från Rhodesia och som har exporterats därifrån efter den 29 maj 1968. *Paragraf 3 (b)* föreskriver att medlemsstat skall hindra dels varje verksamhet av egna medborgare eller inom eget territorium, som främjar eller är ägnad att främja export av alla slags varor från Rhodesia, dels varje affärstransaktion av egna medborgare eller inom eget territorium beträffande alla slags varor, härrörande från Rhodesia och exporterade därifrån efter den 29 maj 1968. Särskilt skall detta gälla varje form av valutaöverföring till Rhodesia som står i samband med sådan verksamhet eller affärstransaktion. Medlemsstat skall enligt *paragraf 3 (c)* hindra att alla slags rhodesiska varor transporteras med fartyg eller luftfartyg, som är registrerat i medlemsstaten eller som har befraktats av medlemsstatens medborgare. Vidare skall medlemsstat hindra att förut nämnda varor forslas genom statens territorium till lands, oavsett om det är fråga om transitogods eller inte. I *paragraf 3 (d)* åläggs medlemsstat att hindra 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. *Paragraf 3 (e)* förbjuder transport av alla slags varor, avsedda för sådana fysiska eller juridiska personer som avses i paragraf 3 (d). De i paragraf 3 (d) angivna undantagen torde gälla också förevarande bestämmelse. De transportmedel som åsyftas är sådana som nämns i paragraf 3 (c). Med-

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

Förutom de nu nämnda bindande sanktionerna innehåller resolutionen den 29 maj 1968 även rekommendationer om genomförande av vissa åtgärder. Medlemsstaterna uppmanas sålunda i *paragraf 8* att vidta alla åtgärder, som är möjliga för att hindra sådan verksamhet av egna medborgare eller andra personer inom eget territorium som främjar eller uppmuntrar till emigration till Rhodesia. Syftet med de åtgärder som vidtas skall vara att stoppa sådan emigration. I *paragraf 9* slutligen anmodas medlemsstaterna att vidta alla ytterligare åtgärder, som är möjliga enligt artikel 41 i FN-stadgan för att komma till rätta med situationen i Rhodesia.

Sveriges åtgärder i anledning av Rhodesiaresolutionerna

Till en början kan nämnas att Kungl. Maj:t redan innan resolutionen den 20 november 1965 antogs beslöt att dra in det svenska konsulatet i Salisbury samt att Sverige inte har erkänt Smithregimen i Rhodesia.

Vissa av de ekonomiska sanktioner mot Rhodesia som säkerhetsrådet beslutat eller rekommenderat kunde Kungl. Maj:t genomföra i kraft av sin ekonomiska lagstiftningsmakt. De åtgärder som härvid stod till buds avsåg i främsta rummet att införa licenstvång för import från och export till Rhodesia. Tillämpliga författningar var kungörelsen den 14 mars 1947 (nr 82) angående allmänt importförbud, kungörelsen den 25 november 1949 (nr 614) angående förbud mot utförsel från riket av krigsmateriel och kungörelsen den 9 juni 1950 (nr 324) angående allmänt exportförbud.

Med stöd av dessa införsel- och utförselförfattningar avbröt Sverige varuutbytet med Rhodesia i omedelbar anslutning till säkerhetsrådets resolution den 20 november 1965. Sålunda återkallade Kungl. Maj:t genom beslut den 22 november 1965, beträffande varor vilkas ursprungs- eller inköpsland var Rhodesia, tidigare lämnat bemyndigande åt kommerskollegium och statens jordbruksnämnd att på vissa villkor medge införsel utan importlicens från vissa länder. Den 25 november 1965 bemyndigade Kungl. Maj:t kommerskollegium och jordbruksnämnden att för vara, vars ursprungs- eller inköpsland var Rhodesia, utfärda licens för import, om varan bevisligen lämnat Rhodesia med slutlig destination till Sverige före den 23 november 1965. Vidare återkallade Kungl. Maj:t genom beslut den 22 november 1965, i fråga om utförsel av varor när försäljnings- eller förbrukningslandet var Rhodesia, lämnat bemyndigande åt statens handelslicensnämnd och jordbruksnämnden att för vissa varuslag medge utförsel utan exportlicens, oavsett det land till vilket utförseln skulle äga rum. Genom beslut den 3 december 1965 bemyndigade Kungl. Maj:t kommerskollegium och jordbruksnämnden att för vara,

vars försäljnings- eller förbrukningsland var Rhodesia, utfärda licens för export under förutsättning att varan försålts senast den 11 november 1965, att rembours öppnats senast den dagen och att varan förts ut före den 1 januari 1966. Den 11 februari 1966 förordnade Kungl. Maj:t att vissa varor, vilkas ursprungs- eller inköpsland var Rhodesia, fr. o. m. den 14 februari 1966 inte fick utan tillstånd av den myndighet, som ägde medge införsel av varorna, transiteras eller annars under tullverkets kontroll befordras eller uppläggas på tullager eller i frihamn.

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

Enligt lag den 13 maj 1966 (nr 158) angående utvidgad tillämpning av dessa båda beredskapslagar äger Kungl. Maj:t, i den mån det påkallas med anledning av beslut som har fattats eller rekommendation som har antagits av säkerhetsrådet i överensstämmelse med FN:s stadga, förordna om tillämpning av vissa paragrafer i beredskapslagarna. Förordnande med anledning av rekommendation av säkerhetsrådet förfaller, om det inte inom en månad underställts riksdagen för prövning av frågan huruvida det skall bestå och om det inte inom två månader från det underställningen skett gillas av riksdagen. Lagen är av provisorisk karaktär och gäller, efter beslut om förlängning, till utgången av juni 1970 (se SFS 1968: 135). I prop. 1970: 62 föreslås att giltighetstiden för lagen skall förlängas till utgången av juni 1971.

Med anledning av rådets beslut den 16 december 1966 och med stöd av 1966 års lag samt 2 § första stycket 1940 års beredskapslag förordnade Kungl. Maj:t genom kungörelse den 30 december 1966 (nr 766) att sådan inskränkning i rätten att företa resa med fartyg som avses i nämnda paragraf skulle gälla i fråga om vissa särskilt angivna transporter.

Sedan rådet genom beslutet den 29 maj 1968 hade utvidgat sanktionerna mot Rhodesia, ersattes 1966 års kungörelse av kungörelsen den 28 juni 1968 (nr 449) om tillämpning i förhållande till Rhodesia av 2 § lagen den 21 mars 1940 (nr 176) med vissa bestämmelser om fraktfart med svenska fartyg. Enligt denna kungörelse skulle sådan inskränkning i rätten att företa resa med fartyg som avses i 2 § första stycket i 1940 års lag gälla *dels* transport av varje vara, härrörande från Rhodesia och exporterad

därifrån efter den 29 maj 1968, *dels* transport av vara avsedd för fysisk eller juridisk person i Rhodesia eller vara avsedd för annan fysisk eller juridisk person, om varan skulle användas i affärsverksamhet som idkades i eller drevs från Rhodesia. Från det sistnämnda transportförbudet undantogs vara, avsedd endast för medicinskt bruk, utrustning och materiel för undervisning i skola eller annan undervisningsanstalt, publikation, nyhetsmaterial och, då det var påkallat av särskilda humanitära skäl, livsmedel.

Vissa av föreskrifterna i resolutionerna den 16 december 1966 och den 29 maj 1968 kunde Sverige inte genomföra utan ytterligare ny lagstiftning. Denna brist avhjälptes genom den förutnämnda lagen den 29 maj 1969 om vissa sanktioner mot Rhodesia och genom ett tillägg (SFS 1969: 233) till avvisningsreglerna i 19 § utlänningslagen den 30 april 1954 (nr 193). I samband med sanktionslagens ikraftträdande kunde kungörelsen den 28 juni 1968 om vissa transportförbud upphävas (SFS 1969: 234). Lagens bestämmelser omfattar nämligen också de handlingar som var förbjudna i kungörelsen. Kommittén skall senare i betänkandet närmare redogöra för 1969 års lagstiftning.

Vissa andra staters åtgärder

FN:s medlemmar har i rapporter till generalsekreteraren, som de är skyldiga att avlämna, redogjort för åtgärder som de vidtagit i anledning av säkerhetsrådets resolutioner om Rhodesia. Av vad sålunda i huvudsak framkommit om sättet för genomförandet av sanktionerna kan följande antecknas.

Vissa länder har – med stöd av fullmakter i lag – i administrativ ordning utfärdat särskilda föreskrifter, vars lydelser nära ansluter till resolutionstexterna. Så är fallet med *Danmark, Finland* och *Norge*. I fråga om rådets bindande sanktioner har sålunda förordningar senast utfärdats i Danmark den 18 september 1968 samt i Finland och Norge den 26 juli 1968. På liknande sätt har i *Förenta Staterna* presidenten den 5 januari 1967 och den 29 juli 1968 utfärdat bestämmelser, vars lydelse i stort sett överensstämmer med resolutionstexterna.

Andra FN-stater har inte på nämnda sätt nära nog direkt översatt resolutionerna utan i stället införlivat dem med sin lagstiftning genom att först omvandla dem i för staten vanlig lagstil. Av de stater som sålunda gått tillväga på ungefär liknande sätt som Sverige kan särskilt nämnas *Italien*, genom ett dekret den 3 oktober 1968, *Kanada* genom en författning, »United Nations Rhodesia Regulations», utfärdad den 20 december 1968, och *Storbritannien*, genom bestämmelser den 28 juni 1968 i »The Southern Rhodesia (United Nations Sanctions) (No. 2) Order 1968».

Sovjetunionen har i sin rapport till generalsekreteraren anfört att, förutom att alla sanktionsföreskrifter efterkommits, också post- och teleförbindelser samt andra kommunikationer med Rhodesia avbrutits.

Även *Västtyskland*, som inte är FN-medlem, har utfärdat bestämmelser för att efterkomma rådets resolutioner. Genom regeringsbeslut den 28 augusti 1968 bestämdes att Västtyskland skulle följa resolutionen den 29 maj 1968. På grundval härav har bl. a. meddelats vissa bestämmelser rörande varuutbytet med Rhodesia. Dessa trädde i kraft den 9 november 1968.

Schweiz har i princip intagit den ståndpunkten att staten på grund av att den ej är medlem i FN och med hänsyn till sin neutralitet inte kan vara bunden av FN:s beslut. Beträffande Rhodesia har i anledning av säkerhetsrådets resolutioner Schweiz förklarat sig skola hindra såväl att dess handel med den blockerade staten går utöver »courant normal» som att schweiziskt territorium används för att kringgå resolutionerna.

Österrike har funnit det vara förenligt med sin ständiga neutralitet att följa säkerhetsrådets resolutioner rörande Rhodesia men har förklarat att detta förhållande inte innebär något ställningstagande i den principiella frågan huruvida Österrike såsom en ständigt neutral stat är bundet av rådets

sanktionsbeslut i allmänhet.

Slutligen kan nämnas att *Portugal* och *Sydafrika* anser att rådets resolutioner strider mot FN-stadgan.

Sanktionernas verkan hittills

Hittills har syftet med säkerhetsrådets sanktioner inte uppnåtts. Den illegala Smithregimen har ännu makten i Rhodesia. Anledningen härtill torde inte ligga däri att de av rådet föreskrivna sanktionerna varit för begränsade. Ett av skälen torde vara att vissa stater inte rättat sig efter resolutionsföreskrifterna (jfr prop. 1969: 78, s. 37). Detta förhållande framgår av de rapporter som avgetts av den inom rådet tillsatta Rhodesiakommitté vars uppgift är att övervaka sanktionernas efterlevnad. Det är framför allt Portugal och Sydafrika som fortsätter sina ekonomiska förbindelser med Rhodesia. Det finns också ett antal andra stater som alltjämt handlar med Rhodesia (se nämnda kommittés rapport den 13 juni 1969, S/9252/Add. 1).

Vad särskilt angår Sveriges handel med Rhodesia kan nämnas att enligt från kommerskollegium år 1969 inhämtade uppgifter uppgick den svenska exporten dit år 1967 till ett värde av 4 000 kronor (medicinsk utrustning) och år 1968 till 1 000 kronor (elektriska reläer). År 1965 hade den svenska exporten till Rhodesia ett värde av cirka 17 miljoner kronor. Sverige hade enligt nämnda uppgifter ingen import från Rhodesia under åren 1967 och 1968. Importen uppgick år 1965 till omkring 10 miljoner kronor.

4 FN-lagar i vissa främmande länder

4.1 *Nordiska länder*

Danmark, Finland och Norge har FN-lagar av allmän fullmaktsnatur.

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

Beträffande *Finland* gäller lagen den 29 december 1967 »om uppfyllande av vissa förpliktelser, vilka grunda sig på Finlands medlemskap i FN». I 1 § denna lag anges till en början att lagen avser förpliktelser som härrör från Finlands medlemskap i FN och vilka grundar sig på säkerhetsrådets bindande beslut. För uppfyllande av sådana förpliktelser kan i fråga om åtgärder av ekonomisk natur samt åtgärder, som gäller »meddelelsemedel och kommunikationer», föreskrifter utfärdas av regeringen genom förordning. 2 § upptar ett stadgande om att med stöd av lagen givna förordningar ofördröjligen skall meddelas riksdagens talman som skall bringa dem till riksdagens kännedom. Givna förordningar skall upphävas om riksdagen så beslutar. Enligt 3 § får förbindelse eller avtal, som ingåtts i strid med lagen eller med stöd därav givna föreskrifter, eller som avser kringgående av dessa föreskrifter, inte uppfyllas. Även uppfyllande av sådant avtal eller sådan förbindelse, som ingåtts innan med stöd av lagen given förordning trätt i kraft, skall omedelbart avbrytas, om avtalet eller förbindelsen står i strid med föreskrifter som utfärdats i förordningen eller grundar sig på densamma. I 4 § hänvisas i fråga om straff och övriga påföljder för överträdelse av bestämmelser, som utfärdats med stöd av lagen eller som grundar sig på denna, till 1958 års lag om bestraffning av brott mot vissa fullmaktslagar. Enligt denna lag är straffet för normalbrott böter eller fängelse i högst två år.

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

4.2 *Vissa utomnordiska länder*

I *Förenta Staterna* har presidenten enligt avdelning 5 i »The United Nations Participation Act» av år 1945 bemyndigande att vidta sådana åtgärder som behövs för att genomföra säkerhetsrådets bindande beslut enligt artikel 41 i FN-stadgan.

Kanada har en FN-lag av år 1947, »The United Nations Act». Lagen ger regeringen generell fullmakt att genomföra bindande sanktioner enligt artikel 41 i stadgan. Förordning som utfärdas på grundval av lagen skall snarast underställas parlamentet.

I *Storbritannien* gäller »The United Nations Act» av år 1946, som på motsvarande sätt som Kanadas FN-lag ger regeringen generell fullmakt att vidta de åtgärder som erfordras för att genomföra säkerhetsrådets bindande beslut enligt artikel 41 i stadgan. Även förordning som den brittiska regeringen utfärdat enligt lagen skall snarast underställas parlamentet. I fråga om Rhodesia har nämnda lag emellertid inte kommit till användning. I stället har man grundat sanktionerna mot denna stat på ad-hoc-lagstiftning och på vissa äldre export- och importlagar.

Beträffande *Italien* kan anföras att ratificeringen av landets anslutning till FN anses ge regeringen befogenhet att genomföra såväl bindande beslut som rekommendationer. De förordningar som utfärdats i fråga om Rhodesia har dock underställts parlamentet.

Vidare kan nämnas att i *Belgien* inte finns någon särskild lag för att genomföra FN-sanktioner. Regeringen anses emellertid, med hänsyn till att FN-stadgan betraktas som en del av landets lagstiftning, ha fullmakt att genomföra åtminstone säkerhetsrådets bindande beslut.

Även *Frankrike* saknar särskild FN-lag men enligt konstitutionen åligger det regeringen att tillse att internationella avtal, däribland FN-pakten, efterföljs. Regeringen anses härigenom ha erforderligt stöd för att genomföra säkerhetsrådets sanktioner, såväl bindande beslut som rekommendationer.

Beträffande öststaterna kan påpekas att *Sovjetunionen* saknar särskild sanktionslag.

Ej heller *Jugoslavien* har någon speciell lag av ifrågavarande slag.

Det anförda ger vid handen att förutom våra nordiska grannländer flera andra viktiga industriländer har stöd i sin interna rätt för ett snabbt genomförande av åtminstone bindande sanktionsbeslut. Vidare framgår av den lämnade översikten att de lagtekniska metoderna härför är av olika natur. Kommittén återkommer nedan till frågor av hithörande slag (se 7.1.1).

5 Svensk rätt

5.1 *Lagförslag för genomförande av NF-sanktioner*

NF:s församling antog år 1921 bl. a. den resolutionen, att de särskilda förbundsmedlemmarnas regeringar borde vidta de förberedande åtgärder, särskilt i lagstiftningshänseende, som kunde vara erforderliga för att sätta vederbörande stater i tillfälle att utan tidsutdräkt vidta erforderliga icke-militära påtryckningsåtgärder i enlighet med artikel 16 i förbundsakten.

Med anledning härav utarbetades inom justitiedepartementet ett förslag till lag »om meddelande av bestämmelser i fråga om avbrytande i visst fall av förbindelser med främmande stat och dess innebyggare» (lagrådsremiss den 3 mars 1922).

Lagförslaget hade följande lydelse: »Då på grund av artikel 16 eller artikel 17 i akten för Nationernas förbund förbindelser av kommersiell eller finansiell art med viss främmande stat böra avbrytas eller eljest förbindelser med innebyggare i den främmande staten böra förbjudas eller förhindras, ankommer på Konungen att meddela de föreskrifter, som för ändamålet äro av nöden.»

Lagförslaget blev inte framlagt för riksdagen. Inom lagrådet (prot. 1922: 36) uttalades nämligen vissa betänkligheter ur konstitutionell synpunkt. Därvid uttalades väsentligen, att förslaget syntes innefatta befogenhet för Kungl. Maj:t att meddela föreskrifter av allmän civillags natur – t. ex. om verkan av avtal, slutna mellan innebyggare i det egna landet, å ena, och innebyggare i annan stat, å andra sidan – eller eljest av beskaffenhet att enligt regeringsformen fordra beslut av Kungl. Maj:t och riksdag gemensamt. Förslaget ansågs därför förutsätta en grundlagsändring.

5.2 *1936 års lagstiftning om kreditspärr*

Som förut nämnts hade i samband med NF-sanktionerna mot Italien den s. k. koordinationskommittén anbefallt kreditspärr mot detta land. För Sveriges del ansågs att ett genomförande därav efter bokstaven inte var möjligt utan lagstiftning med riksdagens medverkan.

På grund härav tillkom lagen den 24 april 1936 (nr 123) angående rätt för Konungen att i vissa fall förordna om kreditspärr, vilken gällde till utgången av februari 1937.

Då på grund av artikel 16 i akten för NF förbindelser av kommersiell eller finansiell art med viss främmande stat borde avbrytas eller förhindras, ägde Kungl. Maj:t enligt 1 § första stycket nämnda lag, i den mån så prövades nödigt för ändamålets vinnande, förordna om kreditspärr. Sådant förordnande kunde jämlikt 1 § andra stycket innefatta förbud mot varje åtgärd, varigenom kredit i någon form direkt eller indirekt bereddes eller avsågs att beredas den

3—*014009*

främmande staten eller dess myndigheter, offentliga eller privata juridiska personer i den främmande staten eller fysiska personer, som hade hemvist eller var verksamma där. Kreditutfästelse stridande mot förordnande enligt lagen var ogiltig (2 §). I 3 § bemyndigades Kungl. Maj:t meddela erforderliga föreskrifter för verkställande av förordnande, för övervakande av meddelat förbud och till förhindrande av åtgärder ägnade att uppenbart motverka syftet med förordnande. Överträdelse av förbud eller föreskrift enligt lagen kunde enligt 4 § straffas med dagsböter eller fängelse i högst sex månader.

Med stöd av lagen om kreditspärr utfärdades den 30 april 1936, nr 139, en kungörelse om kreditspärr mot Italien. 1 § första stycket föreskrev, att kredit inte i någon form fick beredas Italien och ej heller annan då av omständigheterna framgick att krediten var avsedd komma Italien till godo. I 1 § andra stycket förklarades, att vad i kungörelsen stadgades om Italien skulle gälla, förutom den italienska staten och dess myndigheter, även offentliga och privata juridiska personer i Italien samt fysiska personer, som hade hemvist eller var verksamma där. Gods ansågs enligt 2 § sålt mot kredit, om ej köpeskillingen ställdes till säljarens fria förfogande senast då godset mottogs av köparen. Emissioner av italienska aktier, obligationer eller liknande värdepapper samt andra hänvändelser till kapitalmarknaden till Italiens förmån, liksom teckning på sådana emissioner eller annat antagande av sådana hänvändelser, fick ej äga rum, garanteras eller förmedlas (3 §). I 4 § hänvisades dels till lagens bestämmelse om ogiltighet av kreditutfästelse som stred mot förordnande, dels till lagens ansvarsbestämmelser.

5.3 *Gällande rätt*

5.3.1 Kungl. Maj:ts allmänna befogenheter

Till en början kan här nämnas att Kungl. Maj:t har möjlighet att föranstalta om avbrytande av diplomatiska o. d. förbindelser (jfr prop. 1969: 78, s. 59).

Därjämte finns, såsom framgår av kommitténs redogörelse för Rhodesiafallet, utrymme för ekonomiska sanktioner genom att Kungl. Maj:t i kraft av sin ekonomiska lagstiftningsmakt äger reglera den svenska importen och exporten av varor. Kungl. Maj:t kan på grund av sin administrativa lagstiftningsmakt också ingripa i fråga om järnvägs-, post- och teleförbindelser, i den mån de handhas av statligt organ. Vidare kan anmärkas att Kungl. Maj:t enligt 7 § utlänningslagen kan förordna att utlänning inte utan tillstånd får resa in i eller uppehålla sig i riket.

5.3.2 Särskild lagstiftning med avseende på FN-sanktioner

Här kan först nämnas den på sjöfartsområdet gällande provisoriska lagen den 13 maj 1966 angående utvidgad tillämpning av lagen den 22 juni 1939 om förbud i vissa fall mot överlåtelse eller upplåtelse av fartyg och av lagen den 21 mars 1940 med vissa bestämmelser om fraktfart med svenska fartyg. Nämnda lag har av kommittén berörts i samband med redogörelsen för svenska åtgärder i Rhodesiafallet (se 3.3.5). Det bör uppmärksammas att lagen är utformad så att den kan vinna tillämpning i fråga om sanktioner mot vilket land som helst, dvs. inte bara i fråga om Rhodesia. En förutsättning för lagens tillämplighet är dock, i enlighet med Sveriges principiella inställning, att det är säkerhetsrådet som förordnat om sanktioner.

Som förut påpekats finns numera också i utlännningslagen en bestämmelse som direkt tar sikte på genomförande av säkerhetsrådets sanktioner. Genom tillägg den 29 maj 1969 till 19 § nämnda lag kan utlänning enligt punkt 6 avvisas om i lag eller med stöd av lag bestämmelse meddelats därom med anledning av resolution (beslut eller rekommendation), som antagits av säkerhetsrådet. Denna bestämmelse, som kan tillämpas vid sanktioner mot vilket land som helst, är f. n. den enda permanenta regeln i svensk rätt för genomförande av FN-sanktioner.

Lagen den 29 maj 1969 om vissa sanktioner mot Rhodesia är provisorisk i avvaktan på en allmän lag för genomförande av säkerhetsrådets resolutioner. Den gäller så länge Kungl. Maj:t ej annat förordnat, dock längst till utgången av år 1970.

1 § i lagen är en definitionsbestämmelse. Där sägs att med vara förstås i lagen materiellt ting av lös egendoms natur och att som vara anses även elektrisk kraft. Vad som i lagen föreskrivs om vara gäller dock ej egendom som är avsedd endast för innehavarens personliga bruk.

Enligt 2 § får vara ej utföras från Rhodesia eller införas dit. Från förbudet mot införsel undantas 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 nyss sagts i fråga om införsel, enligt 2 § förbjudet att tillhandahålla mottagare utanför Rhodesia vara, om denna är avsedd för verksamhet av ekonomisk art som idkas i eller drivs från Rhodesia.

3 § föreskriver att åtgärd ej får vidtas som främjar eller är ägnad att främja enligt 2 § förbjudet förfarande och som innebär tillverkning, bearbetning, sammansättning, installering, underhåll eller reparation av vara, eller lastning, lossning, transport eller mottagande till förvaring av vara eller tillhandahållande av transportmedel eller av utrustning eller förnödenheter för transport, eller överlåtelse eller förvärv av vara, upplåtelse eller förvärv av särskild rätt därtill eller meddelande av försäkring däråt, eller lämnande eller förmedlande av uppdrag för åtgärd som nu sagts.

Vad som sålunda stadgas i 3 § gäller även om varan är avsedd endast som hjälpmedel för framställning av annan vara och ej kommer att användas i strid mot 2 §.

I fråga om vara som härrör från Rhodesia och utförts därifrån efter lagens ikraftträdande får enligt 4 § ej företas 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 Kungl. Maj:t medge dispens när det gäller vidare åtgärd med varan.

5 § avser finansiella sanktioner. Till mottagare i Rhodesia får sålunda 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 drivs från Rhodesia. Från förbudet undantas betalning och kredit, som avser endast pension, medicinskt eller humanitärt ändamål, undervisningsändamål eller anskaffande av nyhetsmaterial.

Luftfart får enligt 6 § 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 § föreskriver att förbud enligt 2–6 § gäller även om avtal om förfarande eller åtgärd som där sägs slutits före lagens ikraftträdande.

8 § upptar ansvarsregler. 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 brutit mot lagen skall, oavsett vad som föreskrivs i 2 kap. 2 och 3 §§ brottsbalken, dömas för gärningen endast om den begåtts på svenskt fartyg eller luftfartyg.

Enligt 9 § skall utbyte av brott enligt lagen förklaras förverkat, om det ej är uppenbart obilligt. I 10 § sägs att egendom som använts såsom hjälpmedel vid brott enligt lagen 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 lagen. I stället för egendomen kan dess värde förklaras för-

verkat.

Åtal för brott enligt lagen får väckas endast efter förordnande av Kungl. Maj:t eller den Kungl. Maj:t bemyndigar (11 §). Riksåklagaren har fått sådant bemyndigande.

I 12 § slutligen stadgas att utlänning som skäligen kan antas 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 antas ha ägt rum eller komma att äga rum avvisas i den ordning som föreskrivs i utlänningslagen.

6 Olika sanktionsåtgärder av icke-militär natur

6.1 *Inledande anmärkningar*

Kommittén har i det föregående påpekat att den uppräkning av kollektiva åtgärder, som finns i FN-stadgans artikel 41, inte är uttömmande.

För att få en överblick över de åtgärder, som säkerhetsrådet kan tänkas föreskriva, fordras således en undersökning av de kategorier åtgärder som kan ifrågakomma utöver sådana som särskilt angetts i artikel 41, dvs. avbrytande av ekonomiska förbindelser, järnvägs-, sjö-, luft-, post-, telegraf- och radioförbindelser, avbrytande av annan samfärdsel samt av diplomatiska förbindelser.

Men det krävs också att man närmare undersöker innehållet i varje kategori eller huvudtyp av åtgärder. Sålunda bör t. ex. utrönas vilka speciella åtgärder som kan innefattas i kategorin »avbrytande av ekonomiska förbindelser». Detta uttryck är så allmänt att man måste söka reda ut vilka olika ekonomiska sanktionsåtgärder det kan tänkas omfatta.

Det bör redan från början understrykas att det är omöjligt att åstadkomma en fullständig uppräkning av de sanktionsåtgärder som säkerhetsrådet framdeles kan tänkas föreskriva. Man måste nämligen utgå från att omständigheterna i betydande grad växlar från det ena sanktionsfallet till det andra. Eftersom varje stat har sin speciella struktur i politiskt, ekonomiskt, socialt och andra hänseenden, kan sanktionsåtgärder, som är verkningslösa mot en stat, vara utomordentligt effektiva mot en annan. Varje stat har m. a. o. sina särskilda punkter beträffande vilka sårbarheten för sanktionsåtgärder är utpräglad. Vidare bör beaktas att dessa sårbara områden kan växla från tid till tid. Allmänt sett synes antalet tänkbara sanktionsåtgärder kunna sägas vara en funktion av staternas olika politiska, ekonomiska m. fl. strukturer. Det torde därför få anses klart att antalet variationsmöjligheter i fråga om sanktionsåtgärder är mycket stort. Som framgår av vad ovan sagts kan åtgärderna emellertid indelas i vissa huvudkategorier. Dessa kan vidare i viss utsträckning indelas i särskilda undergrupper av åtgärder med gemensamma drag. Detta gäller i synnerhet åtgärder av ekonomisk natur. Den följande framställningen belyser vad kommittén nu anfört.

6.2 *Åtgärder enligt 1922 års lagförslag*

Som tidigare anmärkts behandlar artikel 41 i FN-stadgan de tvångsåtgärder som motsvarar de icke-militära sanktionerna enligt NF:s akt. Det är därför av intresse för den fortsatta framställningen att få kännedom om vilka särskilda påtryckningsåtgärder av icke-militär natur som kunde bli aktuella enligt artikel 16 i NF:s akt. En sådan redo-

görelse lämnade departementschefen i den förutnämnda lagrådsremissen år 1922. Därvid anfördes i huvudsak följande.

Förpliktelsen att avbryta alla kommersiella och finansiella förbindelser med fördragsbrytande stat innebar enligt departementschefen i första hand ett förhindrande av varuutbyte och varutransporter mellan den egna och den fördragsbrytande staten. De medel, som härför behövdes, ansågs vara förbud mot export eller reexport till och import från den blockerade staten, förbud för svenska fartyg att gå till den blockerade statens territorium, kvarhållande av den blockerade statens fartyg, som befann sig i svenska hamnar, förbud mot svenskt eller utländskt fartygs utklarerande till eller inklarerande från den blockerade staten, samt beträffande en stat med gemensam landgräns med den egna, ett avstängande av järnväg eller annat allmänt kommunikationsmedel samt en spärrning av gränsen. Men dessa åtgärder skulle enligt departementschefen ej vara tillfyllest; ett fullständigt avbrytande av alla kommersiella och finansiella förbindelser ansågs kräva ett allmänt förbud mot alla slags transaktioner av kommersiell eller finansiell natur mellan den egna statens innebyggare och den blockerade staten eller dess innebyggare. Departementschefen antog att ett fullständigt avbrytande av kommersiella och finansiella förbindelser skulle medföra som konsekvens ett avbrytande av diplomatiska och konsulära förbindelser.

I fråga om förpliktelsen enligt NF:s akt att förbjuda alla förbindelser mellan innebyggare i den egna staten och innebyggare i fördragsbrytande stat fordrades enligt departementschefen förbud för den egna statens innebyggare att bege sig till den blockerade statens territorium och i motsvarighet härtill förbud för den blockerade statens innebyggare att inresa till den egna statens områden. Vidare ansågs härunder falla förbud mot meddelanden, med post, telegraf eller på annan väg, emellan innebyggare i den egna och i den blockerade staten. Bestämmelsen ansågs gälla även förbud i viss utsträckning mot förbindelser av personlig natur. De förbud, det här var fråga om, skulle enligt departementschefens antagande kunna upprätthållas exempelvis genom straffpåföljder för överträdelser. Departementschefen ansåg nämligen att det skulle vara omöjligt att genom statsmyndighetens åtgärder helt och hållet förhindra sådana förbindelser. Det ansågs emellertid självfallet, att staten borde genom sina myndigheter söka, så långt det gick, direkt förhindra förbudets överträdande, alltså neka pass för resa till blockerad stats område och visering av pass för hitresa, samt förhindra befordran av meddelanden med post, telegraf eller på annat sätt. Det gällde uppenbarligen – anförde departementschefen vidare – inte bara att förhindra meddelanden direkt från den ena statens territorium till den andras, utan även att förhindra den i fråga om sådana förbindelser lätt användbara utvägen att anlita mellanhänder i stater, som ej deltog i blockaden. För att genomföra en förbundsstats förpliktelser beträffande meddelanden skulle det enligt departementschefen kunna bli ofrånkomligt att i viss utsträckning anordna censur för meddelanden till eller från främmande land.

Departementschefen behandlade slutligen förpliktelsen att hindra alla förbindelser av finansiell, kommersiell och personlig art mellan den fördragsbrytande statens innebyggare och innebyggare i varje annan stat, vare sig tillhörande NF eller inte. I fråga om förbindelserna mellan innebyggare i den blockerade och innebyggare i den egna staten hänvisade departementschefen till vad han enligt ovan anfört. Beträffande förpliktelsen att hindra förbindelserna mellan innebyggarna i den blockerade staten samt innebyggarna i en tredje stat menade departementschefen det vara uppenbart, att en förbundsmedlem kunde uträtta föga eller intet genom åtgärder inom eget område. Om avtalsvägen ej var framkomlig kunde den åsyftade avspärrningen enligt departementschefen knappast komma till stånd på annat sätt än i form av en aktion av den natur, att den måste hänföras till de militära sanktionernas område.

6.3 *Collective Measures Committee*

I anslutning till antagandet av Achesonplanen tillsatte FN:s generalförsamling den 3 november 1950 en kommitté, »The Collective Measures Committee», som fick till uppgift att utreda frågan om lämpliga metoder för att genomföra FN:s sanktionspolitik. Denna kommitté bestod av representanter för 14 medlemsstater. I en år 1951 avgiven rapport presenterade nämnda kommitté bl. a. förslag till olika kollektiva åtgärder som säkerhetsrådet eller församlingen skulle kunna använda sig av i sanktionspoltiken (Report of the Collective Measures Committee: General Assembly, Official Records, 6th session, Suppl. No. 13, 1951).

I rapporten indelas de kollektiva åtgärderna i tre huvudtyper: dels politiska, dels ekonomiska och finansiella samt dels militära åtgärder. Det framhålls att antingen kan åtgärder av endast en av dessa typer användas eller kan de användas i olika kombinationer, t. ex. politiska och ekonomiska åtgärder.

Rapporten innehåller en undersökning av vilka särskilda åtgärder som faller under nyssnämnda huvudtyper. Därvid betonas att den uppräkning av åtgärder, som görs i rapporten, inte är uttömmande.

Av *politiska* åtgärder nämns först vädjanden till parterna i en aktuell konflikt. Exempel på olika former av sådana vädjanden anges: hänvändelse till parterna att lösa konflikten med fredliga medel, uppmaning att använda en viss metod för tvistens lösande eller att avstå från handlingar som strider mot FN-stadgan och vilka är ägnade att utgöra ett hot mot freden, eller uppmaning att efterkomma provisoriska åtgärder som vidtagits i anledning av hot mot freden, fredsbrott eller angreppshandling.

Om sådana vädjanden sägs i rapporten att de visserligen primärt är riktade till de tvistande parterna men att de också medför att andra staters uppmärksamhet fästs på en farlig konflikt. Denna informationseffekt anses kunna bidra till att mobilisera ett allmänt stöd för en FN-aktion.

Som politiska åtgärder nämns vidare i rapporten fastställande och fördömande av part eller parter som begått handling innebärande hot mot freden, fredsbrott eller angreppshandling. Sådan åtgärd anses innebära, även om den inte omedelbart följs av andra kollektiva åtgärder, en skarp varning, inte bara för den part eller de parter som den riktas till utan också för övriga stater.

Politiska åtgärder kan enligt rapporten även bestå av kollektiva diplomatiska framställningar från FN-medlemmarnas sida. Dessa framställningar kan tjäna som stöd för vädjanden till parter eller för andra av rådet eller församlingen gjorda ingripanden och kan äga rum på varje stadium av en konflikt.

Andra kollektiva åtgärder av politisk art är enligt rapporten avbrytande av diplomatiska förbindelser och andra åtgärder som berör dessa relationer. Exempel härpå är hemkallande av beskickningschef eller andra diplomatiska tjänstemän samt indragning av handelskammare och konsulat.

Vidare nämner rapporten som politiska åtgärder avstängning från rätten att åtnjuta de rättigheter och privilegier som medlemskapet i FN och dess fackorgan medför. Förlust av sådant medlemskap kan också ifrågakomma.

Bland politiska åtgärder anförs i rapporten slutligen vägran att erkänna förändringar som åstadkommits genom hot om eller bruk av våld mot en stats territoriella integritet eller politiska oberoende eller som på annat sätt strider mot FN:s ändamål.

Under rubriken *ekonomiska* och *finansiella* åtgärder upptas i rapporten i första hand embargo på varuexport till den stat som blivit föremål för sanktioner, den blockerade staten. Sådant embargo kan vara totalt, dvs. omfatta alla varuslag, eller selektivt, därvid endast vissa slags varor avses. I det senare fallet kan enligt rapporten företrädesvis vapen, ammunition och annan krigsmateriel komma i fråga liksom vissa andra produkter, t. ex. olja, som är av särskild vikt för militära operationer.

Därefter nämner rapporten embargo på varuimport från blockerad stat. Även ett

sådant embargo kan vara totalt eller selektivt.

Vidare nämner rapporten förbud mot finansiella transaktioner med den blockerade statens regering eller medborgare. Åtgärder inom denna del av samhällslivet utgörs enligt rapporten i huvudsak av förbud mot att bevilja lån eller krediter, uppskjutande av betalningar samt frysning av den blockerade statens guldtillgångar och tillgodohavanden i utlandet. De finansiella sanktionerna kan ha formen av antingen ett totalt förbud mot alla finansiella förbindelser med anknytning till den blockerade staten eller ett selektivt förbud avseende endast vissa sådana förbindelser.

Rapporten upptar under rubriken ekonomiska och finansiella åtgärder också sanktioner i fråga om transporter och kommunikationer. Särskilt nämns åtgärder på sjöfartens område, såsom förbud mot att sälja eller chartra fartyg till den blockerade staten eller förbud mot att verkställa transporter av gods som är föremål för embargo. Förbud kan även ifrågakomma beträffande sjötransporter till och från länder som ej deltar i sanktionerna. I rapporten anförs i detta sammanhang dessutom vissa andra åtgärder som går ut på att hindra transporter av sanktionsgods, såsom vägran att förse den blockerade statens fartyg med bränsle, vägran att reparera sådant fartyg och vägran att låta denna stats fartyg åtnjuta frihamnsförmåner. Vad i rapporten sålunda sägs om åtgärder rörande sjöfarten gäller i princip också i fråga om luftfart. Andra åtgärder kan enligt rapporten vara avstängning av kanaler och andra vattenleder samt av järnvägs- och landsvägsförbindelser med blockerad stat.

Slutligen upptas under ifrågavarande rubrik i rapporten såsom en särskild åtgärd beslag, eller hot därom, av viss egendom som finns i de länder som verkställer sanktioner, nämligen egendom tillhörande medborgare i blockerad stat.

6.4 *Säkerhetsrådets sanktionskommitté rörande Sydafrika*

Säkerhetsrådet tillsatte i slutet av år 1963 en expertgrupp med numera statsrådet Alva Myrdal som ordförande och med uppdrag att undersöka metoder för att på fredlig väg lösa apartheidfrågan i Sydafrika. Expertgruppen framlade i april 1964 en rapport, vari bl. a. föreslogs att säkerhetsrådet skyndsamt skulle låta utreda de ekonomiska och strategiska aspekterna av sanktioner. Rapporten började behandlas av säkerhetsrådet i juni 1964. Den 13 juni antog rådet en resolution enligt vilken en expertkommitté – den s. k. sanktionskommittén – skulle tillsättas för att verkställa en teknisk och praktisk undersökning i fråga om ändamålsenligheten, effektiviteten och konsekvenserna av åtgärder som säkerhetsrådet har rätt att vidta mot Sydafrika enligt FN-stadgan.

På grundval av gjorda undersökningar konstaterade sanktionskommitténs majoritet i mars 1965, att Sydafrika inte var osårbart för ekonomiska sanktioner men att landet med hänsyn till sitt starkt differentierade näringsliv och rika naturtillgångar inte på kort sikt skulle vara särskilt känsligt för sådana sanktioner. De *åtgärder* mot Sydafrika som enligt sanktionskommittén i synnerhet borde kunna komma i fråga var dels ett totalt avbrytande av handeln, dels embargo på olja och oljeprodukter, dels embargo på krigsmateriel, dels förbud mot emigration till Sydafrika av tekniker och annan yrkeskunnig arbetskraft, dels förbud mot kommunikationer med Sydafrika och dels vissa politiska och diplomatiska åtgärder.

Säkerhetsrådet, som år 1963 rekommenderat medlemsstaterna att förbjuda export av vapen och militär utrustning till Sydafrika, har hittills inte föreskrivit några bindande sanktioner mot detta land. Angående av generalförsamlingen rekommenderade sanktioner mot Sydafrika, och Sveriges hållning härtill, hänvisas till avsnittet 3.3.2.

6.5 *Kommitténs synpunkter*

I fråga om sanktioner av icke-militär natur träder otvivelaktigt de som avser ekonomiska och finansiella förhållanden i förgrunden. Att så är fallet framgår, förutom av själva texten till artikel 41 i FN-stadgan och kommentarer till denna, också av säkerhetsrådets resolutioner i Rhodesiafrågan. Vidare kan på motsvarande sätt som stöd för påståendet hänvisas till NF-akten och förbundets sanktioner mot Italien.

Kommittén skall därför först undersöka vilka olika former av ekonomiska och finansiella sanktioner som företrädesvis torde kunna ifrågakomma. I ett följande avsnitt skall granskas vilka andra åtgärder, som inte innebär bruk av vapenmakt, säkerhetsrådet kan tänkas ålägga eller rekommendera medlemsstaterna att vidta.

Däremot finner kommittén ej anledning att uppehålla sig vid diplomatiska och andra politiska åtgärder. Genomförande av sådana sanktioner för Sveriges del tillhör det utrikespolitiska område där särskild lagstiftning inte behövs.

6.5.1 Ekonomiska och finansiella sanktioner

Den sanktion av *ekonomisk* natur, som är mest näraliggande från den enskilda medlemsstatens synpunkt, är förbud mot export av varor från denna stat till den blockerade staten. Ibland kan ett exportförbud på endast vissa varor bli aktuellt. Ett sådant partiellt exportförbud kan liksom ett totalt exportförbud drabba såväl den blockerade statens ekonomi i allmänhet som dess försörjning i visst avseende. Det senare torde dock vara vad man i första hand vill vinna med ett partiellt exportförbud. Härvid lär främst förbud mot export av krigsmateriel komma i fråga. Vidare bör anmärkas, att säkerhetsrådet kan föredra partiellt exportförbud framför totalt sådant förbud med hänsyn till intresset att ej onödigtvis förorsaka ekonomiska förluster för stater som skall verkställa påbjudna sanktioner. Bland dessa kan finnas sådana som är starkt beroende av inkomster från viss export till den blockerade staten. Ett exportförbud som av nämnda skäl görs partiellt i stället för totalt får i vissa lägen antas vara av betydelse för en del staters villighet att effektivt genomföra sanktioner.

Näraliggande från den enskilda medlemsstatens synpunkt är vidare förbud mot att dit importera varor som kommer från blockerad stat. Även ett sådant förbud kan tänkas avse antingen alla slags varor eller blott vissa.

Eftersom en stat i allmänhet är hänvisad till att betala en stor del av sin varuförsörjning genom försäljning av egna varor till utlandet, kan givetvis statens varuförsörjning försvåras om andra stater upphör med att köpa dess varor. Förbud mot import från en blockerad stat är därför ett naturligt komplement till förbud mot att dit exportera varor. Med hänsyn till att avsikten med sådant importförbud är att försvaga den blockerade statens valutaställning synes det ligga närmast till hands att anordna totalt importförbud. Om den blockerade statens valutainkomster främst härrör från försäljning av vissa varuslag torde emellertid ett förbud avseende endast dessa varor kunna ifrågakomma, i synnerhet om ett totalt importförbud skulle vara till skada för andra stater.

Genom förbud för medlemsstaterna att exportera varor till den blockerade staten och att därifrån importera varor kan man alltså försvåra en blockerad stats tillgång till varor av skilda slag.

Härefter skall undersökas vilka åtgärder som det kan finnas skäl anknyta till ett förbud att exportera varor från en medlemsstat till den blockerade staten. Man måste därvid hålla i minnet att avsikten är att den blockerade staten ej skall förses med vissa produkter. Det väsentliga är m. a. o. att söka hindra att varor förs in över den blockerade statens gränser. Utgångspunkten blir därför att söka kartlägga de åtgärder som kan tänkas främja sådan införsel. Åtgärderna kan avse olika led i produktions- och distributionsprocessen, från varans framställande eller frambringande till dess själva införseln till den blockerade sta-

tens territorium sker. Man synes härvid kunna skilja mellan i stort sett tre grupper av förfaranden eller åtgärder med avseende på varor.

Först kan nämnas förfaranden som hänför sig till varornas produktion och därmed besläktade förfaranden, t. ex. tillverkning, bearbetning, sammansättning, installering, underhåll, reparation och liknande åtgärder av teknisk natur samt lämnande av tekniskt bistånd i anslutning till sådana åtgärder.

Som en annan grupp kan anges åtgärder som sammanhänger med varornas köp och försäljning o. d. Hit hör olika slags rättshandlingar i fråga om varor, t. ex. olika former av överlåtelse eller förvärv av vara eller upplåtelse eller förvärv av särskild rätt till vara eller meddelande av försäkring därå.

Slutligen kan som en särskild grupp anföras åtgärder som rör transporter av varor. Förutom verkställandet av själva transporterna kommer här i betraktande åtgärder såsom lastning, lossning och förvaring av varor, tillhandahållande av utrustning eller förnödenheter åt transportmedel eller olika former av överlåtelse eller upplåtelse av transportmedel.

Härefter skall granskas vilka åtgärder som säkerhetsrådet kan tänkas foga till ett förbud för medlemsstat att till sitt territorium införa varor som kommer från blockerad stat. På motsvarande sätt som ovannämnda förbud att från medlemsstat exportera varor till blockerad stat kan sägas vara inriktat på att hindra varuinförsel till denna stat kan ifrågavarande importförbud sägas vara inriktat på att hindra varuutförsel från blockerad stat.

Frågan är alltså vilka åtgärder med avseende på varor som kan tänkas främja utförsel av varor från blockerad stat. Det faller sig därvid naturligt att använda samma betraktelsesätt som ovan beträffande hindrande av införsel till blockerad stat. Eftersom ifrågavarande varor förutsätts framställda eller frambringade i eller eljest komma från den blockerade staten är det åtgärder avseende varor vilka befinner sig inom denna stat som åsyftas. Åtgärderna kan även i förevarande fall hänföra sig till olika stadier i produktions- och distributionsprocessen, intill dess varorna lämnar den blockerade statens territorium. De åtgärder som kan tänkas främja utförseln är tydligen av samma slag som förut angetts i fråga om komplettering av förbud att från medlemsstat exportera varor till blockerad stat (jfr prop. 1969: 78, s. 40 f.). Det förhållandet att här avsedda varor förutsätts befinna sig inom den blockerade staten innebär ej nödvändigtvis att åtgärder med avseende på dessa varor behöver vara vidtagna inom denna stat. T. ex. kan ett avtal om försäljning av nämnda varor som ingås i annan stat ibland tänkas främja utförsel av varorna från den blockerade staten.

För att ytterligare försvåra en blockerad stats varuförsörjning kan säkerhetsrådet tänkas föreskriva åtgärder av följande slag.

Vad gäller förbud att till blockerad stat införa varor har de i redogörelsen ovan angivna åtgärderna omfattat situationer från varans framställande i annan stat än den blockerade till varans införsel till sistnämnda stat. Därigenom kan sålunda denna stats försörjning med varor från utlandet hindras eller åtminstone försvåras. Det bör emellertid beaktas att den blockerade staten givetvis kan tänkas ha möjlighet att själv framställa sådana varor som inte får införas dit. Därför kan det också vara angeläget att söka hindra åtgärder som främjar sådan egen försörjning. Därvid torde det kunna bli tal om att förbjuda medlemsstaternas medborgare från att vidta sådana åtgärder även inom den blockerade statens territorium. Vidare torde kunna ifrågakomma förbud mot att förse vissa rättssubjekt utanför den blockerade staten med varor som är avsedda att användas i rörelse som drivs från nämnda stat. Också i sistnämnda fall synes man nämligen i viss mening kunna anse att den blockerade staten förses med varor, även om varorna ej avses bli införda till den statens territorium.

För att ge mera effekt åt ett förbud mot att utföra varor från blockerad stat kan säkerhetsrådet tänkas föreskriva förbud mot

att ta befattning med sådana varor som blivit utförda i strid mot föreskrivna sanktioner.

Gemensamt för de i redogörelsen ovan lämnade åtgärderna är att de, direkt eller indirekt, sammanhänger med tillförsel till – genom införsel eller produktion inom den blockerade staten – eller utförsel från sådan stat av *varor*.

Som förut påpekats avser hindrande av de åtgärder, som är ägnade att främja utförsel av varor från den blockerade staten, att minska denna stats valutainkomster. Sådana inkomster kan emellertid en stat skaffa sig även på annat sätt än genom varuexport. För att få en uppfattning om varifrån en stats valutainkomster i övrigt kan härröra – och därmed om vilka ingripanden som kan bli aktuella från säkerhetsrådets sida – kan man granska betalningsbalansen. Där finner man även inkomster från – och utgifter för – *tjänster* av olika slag. De viktigaste posterna hänför sig generellt sett till gods- och persontransporter, avkastning på eget kapital i utlandet, avkastning på utländskt kapital i den egna staten, turism och provisioner, t. ex. i samband med internationella bankoperationer. Vidare kan nämnas poster som avser vissa avgifter, såsom försäkrings- och patentavgifter.

Med hänsyn till det nyss anförda kan det tänkas ifrågakomma att säkerhetsrådet vill hindra den blockerade staten eller dess rättssubjekt från att verkställa tjänster av angivet slag. På motsvarande sätt kan det tänkas ifrågakomma att hindra den blockerade staten från att åtnjuta sådana tjänster.

Förutom åtgärder mot kapitaltransaktioner, som skall behandlas nedan i samband med finansiella sanktioner, torde det först och främst kunna bli fråga om förbud mot tjänster som rör transporter. Sålunda aktualiseras förbud mot att använda den blockerade statens transportmedel för person- och godsbefordran, även sådan godsbefordran som ej avser sanktionsvaror utan endast t. ex transitogods. I anslutning till nämnda slags förbud kan det bli tal om att hindra att vissa tjänster lämnas den blockerade statens transportmedel, såsom lastning och lossning samt tillhandahållande av utrustning eller förnödenheter. Därjämte kan tänkas åtgärder som stängning av hamnar, förhöjda hamnavgifter o. d. Åtgärder av sistnämnda art skall behandlas nedan i samband med sanktioner som rör avbrytande av kommunikationer med blockerad stat.

Hindrande av turistresor till blockerad stat är en åtgärd som närmast hänför sig till en grupp av sanktioner som gäller personliga, kulturella o. d. förbindelser. Ehuru hindrande av turistresor har ekonomisk betydelse, och därför såtillvida kan anses som en form av ekonomisk sanktion, synes det naturligast att redovisa åtgärden i fråga i anslutning till nyssnämnda sanktionsgrupp. Även denna skall behandlas nedan.

Beträffande tjänster i övrigt, som kan ge valutainkomster åt blockerad stat, torde det vara ogörligt att ange dessa fullständigt. Varje form av arbete som sådan stat eller dess rättssubjekt presterar för annans räkning kan ifrågakomma. Det är m. a. o. många olika slags tjänster som inbegrips. Eftersom avsikten med att söka hindra dessa tjänster främst är att betaga den blockerade staten möjligheter till valutainkomster, torde man få räkna med att säkerhetsrådet försöker uppnå detta syfte i första hand genom att ingripa mot valutaöverföringar i form av förbud mot verkställande av betalning till förmån för den blockerade staten, dvs. en sanktion av finansiell natur.

Vid sidan av sanktioner som rör varor eller tjänster kan tänkas sanktioner med avseende på s. k. immaterialrätter, dvs. auktorrätter, patenträtter, mönsterskyddsrätter och rätt till kännetecken såsom firma och varumärke. Överlåtelser eller upplåtelser av sådana rättigheter kan inbringa valuta till en stat och förbud mot nämnda slags transaktioner är därför en tänkbar ekonomisk sanktion.

Kommittén övergår härefter till att behandla s. k. *finansiella* sanktioner.

I den föregående redogörelsen om ekonomiska sanktioner har framhållits att en stat kan skaffa sig valutainkomster framför allt genom export av varor eller verkstäl-

lande av olika slags tjänster. I samband därmed angavs förbud mot verkställande av betalning som en sanktion av finansiell art.

Ett annat sätt för en stat att få tillgång till utländsk valuta, och därmed möjlighet att importera varor eller åtnjuta tjänster, är att uppta lån i utlandet eller där eljest erhålla kredit, dvs. genom kapitalimport. Denna kan vara långfristig och består då av export av värdepapper, t. ex. obligationer, till utlandet. Kapitalimporten kan även vara kortfristig och kan då utgöras av exempelvis affärskrediter eller utländska bankinsättningar i den låntagande staten.

Vidare kan en stat, som exporterat kapital, dvs. importerat värdepapper t. ex. utländska obligationer eller på annat sätt beviljat utlandet lån eller krediter, på grund härav ha valutaintäkter genom räntor och amorteringar.

Det bör också erinras om att en stat har möjlighet till valutainkomster genom gåvor från utlandet. Ett praktiskt inte oviktigt fall är emigranters gåvor till hemlandet. För Italien var, som förut påpekats, denna kreditpost i betalningsbalansen av viss betydelse i samband med NF:s sanktioner.

Åtgärder för att hindra en blockerad stat från att få tillgång till utländsk valuta på angivna sätt kan tydligen utgöra väsentliga finansiella sanktioner, som säkerhetsrådet kan tänkas tillgripa.

Då sanktioner mot en viss stat träder i kraft är det naturligtvis möjligt att denna stat har tillgångar av finansiell natur i utlandet. Likaså torde säkerhetsrådet i vissa fall få räkna med att en blockerad stat kan erhålla sådana tillgångar även efter det att sanktioner börjat tillämpas. Eftersom nämnda tillgångar innebär möjligheter för den blockerade staten att komma i åtnjutande av varor och tjänster kan det finnas anledning för rådet att ingripa mot rätten att förfoga över dessa tillgångar, som kan utgöras av olika slags betalningsmedel, inklusive guld, banktillgodohavanden och andra fordringar, som inte grundar sig på värdepapper, samt aktier, obligationer och liknande värdepapper.

6.5.2 Andra sanktioner av icke-militär art

För att söka utröna vilka ytterligare »civila» sanktioner, som kan tänkas ifrågakomma, skall – med hänsyn till att denna sanktionsform särskilt anges i FN-stadgans artikel 41 – uppmärksamheten till en början riktas på avbrytande av *kommunikationer* med blockerad stat.

Därvid kan först nämnas avbrytande av post-, tele- och radioförbindelser. Sådant avbrytande kan vara totalt eller partiellt.

Vidare kan ifrågakomma avbrytande av luft-, sjö- och landtrafik med den blockerade staten. Exempel på sådan åtgärd utgör paragraf 6 i 1968 års resolution om Rhodesia. Däri åläggs medlemsstat bl. a. att hindra lufttrafik med Rhodesia.

I den mån säkerhetsrådet i ett visst fall förbjuder transporter av sanktionsgods innebär detta givetvis också i viss utsträckning ett avbrytande av luft-, sjö- och landtrafiken med blockerad stat. Avbrytande av sådan trafik kan emellertid, såsom 1968 års resolution visar, även komma i fråga utan särskilt samband med transport av sanktionsgods. Sanktionen drabbar i så fall både gods- och persontrafik med blockerad stat.

Som ytterligare exempel på åtgärder som rör kommunikationer kan nämnas förbud för transportmedel, tillhörande blockerad stat, att använda medlemsstats territorium, stängning av medlemsstats flygstationer och hamnar för flygplan resp. fartyg tillhörande blockerad stat, förhöjda luftfarts- och hamnavgifter för sådana transportmedel, vägran att utföra lotsning av den blockerade statens fartyg samt vägran att reparera denna stats transportmedel.

I motsats till artikel 16 i NF:s akt nämns i FN-stadgans artikel 41 ej uttryckligen något om åtgärder som är riktade mot *person*. Att även sådana åtgärder är tänkbara framgår emellertid av paragraferna 5 och 8 i 1968 års resolution om Rhodesia (se 3.3.5).

Det kan sålunda bli tal om att t. ex. avvisa medborgare tillhörande blockerad stat från medlemsstats territorium eller att neka

sådan medborgare uppehålls- och arbetstillstånd i medlemsstat. Vidare kan det bli aktuellt exempelvis att förbjuda medborgare i medlemsstat att resa till blockerad stat.

Även vissa andra tänkbara exempel på åtgärder mot person kan anföras: förbud för medborgare i medlemsstat att i blockerad stat eller annorstädes delta i kulturella, vetenskapliga, idrottsliga e. d. arrangemang, vari den blockerade staten är representerad.

7 Allmän motivering för svensk FN-lag

7.1 *Behovet av lagstiftning. Lagens grunddrag*

7.1.1 Allmän bakgrund

En stat som anslutit sig till ett internationellt fördrag är folkrättsligt förpliktad att uppfylla sina åtaganden enligt fördraget. Staten skall därför tillse att dess domstolar och andra myndigheter har möjlighet att tillämpa bestämmelserna i fördraget och även gör så. Underlåtenhet härutinnan innebär i princip brott mot fördraget (jfr Eek, a. a. s. 264).

I vissa stater, såsom Frankrike, Nederländerna och Österrike, blir internationella fördrag en del av statens interna lagstiftning omedelbart efter det att de vederbörligen offentliggjorts. Fördragsbestämmelserna skall således direkt tillämpas av domstolar och andra myndigheter. I den mån bestämmelserna inte lämpar sig för sådan direkt tillämpning, måste dock komplettering ske genom särskild intern lagstiftning.

I andra länder är fördragsbestämmelser inte på nämnda sätt direkt tillämpliga utan de måste transformeras till intern rätt, dvs. en särskild inhemsk författning måste utfärdas, för att de skall kunna tillämpas av domstolar och andra myndigheter. Denna metod används i bl. a. Storbritannien och de nordiska länderna.

Chefen för justitiedepartementet har den 7 februari 1969 uppdragit åt den år 1967 tillsatta utredningen om författningspublicering m. m. att utreda frågan om formerna för internationella överenskommelsers införlivande med svensk rätt. I direktiven påpekas att det f. n. inte finns några regler härom i svensk lag. Justitieministern uttalar emellertid att beträffande överenskommelser, som medför rättigheter och skyldigheter för myndigheter och enskilda, tillämpas sedan länge i praxis den metoden att en lag eller annan författning utfärdas genom vilken bestämmelserna i överenskommelsen införlivas med svensk rätt. Ibland sker detta i den formen att det i författningen förordnas att överenskommelsens bestämmelser skall lända till efterrättelse här i landet. I andra fall omarbetas bestämmelserna till svensk författningstext, varvid samma principer används som brukar begagnas i vår interna lagstiftning i fråga om systematik, lagteknik och språkbruk. Den senare metoden har, sägs det vidare i nämnda direktiv, använts framför allt på privaträttens, straffrättens och processrättens områden, där överenskommelsernas införlivande som regel kräver av regeringen och riksdagen gemensamt stiftad lag. Justitieministern påpekar emellertid att det finns exempel på att man också på dessa områden har använt den enklare metoden att i den författning som antagits hänvisa till bestämmelserna i överenskommelsen. När denna metod använts, har i allmänhet de rättsligt betydelsefulla avsnitten av överenskom-

melsen tagits in i själva författningen eller i bilaga till denna. Att överenskommelsen återges i bilaga till författningen torde därvid – framhåller justitieministern – vara det vanligaste och detta förfaringssätt har nära nog undantagslöst tillämpats när överenskommelsen saknar auktoritativ svensk text. Bilagan omfattar då en eller flera av de utländska texterna jämte översättning till svenska. Den nuvarande bristen på enhetlighet skapar enligt justitieministern osäkerhet och vållar svårigheter för de lagstiftande myndigheterna och i rättstillämpningen. Metoden att omarbeta den internationella överenskommelsens bestämmelser till intern författning innebär från lagteknisk synpunkt åtskilliga fördelar men är arbetskrävande och tidsödande. Detta förhållande har enligt justitieministern medfört att Sverige inte alltid har kunnat tillträda internationella överenskommelser i den takt som varit önskvärd. Olika möjlighter att förenkla och förbättra det nuvarande tillvägagångssättet bör därför övervägas. Särskilt bör enligt justitieministern undersökas i vilken omfattning metoden att omarbeta internationella överenskommelser till intern lagstiftning kan överges och ersättas av enklare metoder, som medger att internationella överenskommelser kan införlivas med den svenska rätten utan alltför omfattande arbetsinsatser och onödig tidsutdräkt. Ifrågavarande utredning skall enligt berörda direktiv också uppmärksamma de problem som är förknippade med genomförande i vårt land av sådana beslut eller rekommendationer av mellanstatliga organisationer, i vilka Sverige är medlem, som ålägger resp. tillråder medlemsstaterna att genomföra rättslig reglering av viss innebörd. Exempel härpå utgör genomförande av säkerhetsrådets resolutioner.

Kommittén vill i detta sammanhang erinra om att efter andra världskriget har bildats vissa internationella organisationer vars organ genom traktat tillagts befogenheter som normalt ligger inom vederbörande medlemsstaters egna kompetensområden. Dessa organ kan införa bestämmelser som omedelbart binder inte blott medlemsstaterna utan också de enskilda rättssubjekten inom dessa. Ett exempel på sådan organisation är EEC, den europeiska ekonomiska gemenskapen (se SOU 1963: 17, s. 249 ff).

FN är inte en organisation av nyssnämnda karaktär. Medlems förpliktelser enligt FN-stadgan, bl. a. skyldigheten att efterkomma av säkerhetsrådet meddelade beslut om sanktioner, binder i folkrättsligt hänseende omedelbart endast medlemmen som stat. Enskilda rättssubjekt, som omfattas av medlemsstatens jurisdiktion, är inte omedelbart bundna av rådets beslut.

För Sveriges vidkommande erfordras härför att rådets sanktionsbeslut i enlighet med vad ovan anförts transformeras till intern svensk rätt. I fråga om rådets rekommendationer krävs, om statsmakterna beslutar följa dem, givetvis även sådan transformation för att enskilda rättssubjekt här i riket skall bli bundna. Som förut framgått är rådets rekommendationer, i motsats till dess beslut, inte folkrättsligt förpliktande för medlemsstaterna.

Kommittén skall i det närmast följande avsnittet behandla frågan om huruvida det i svensk rätt behövs särskild lag för att genomföra rådets bindande beslut. Därefter kommer kommittén att i ett särskilt avsnitt undersöka om det föreligger behov av lag även beträffande de fall då rådet blott har rekommenderat sanktioner. Dessförinnan vill kommittén emellertid göra ytterligare några allmänna anmärkningar.

För att genomföra sanktioner av ickemilitär natur kan – som framgår av den föregående framställningen – olika åtgärder ifrågakomma, från fysiska ingrepp såsom spärrar och förstöring av kommunikationsleder till administrativa föreskrifter, vilkas överträdande inte är förenat med någon som helst påföljd. Det kan självfallet inte uteslutas att ett sanktionsbeslut av säkerhetsrådet kan ålägga medlemsstater som gränsar till blockerad stat att vidta specificerade åtgärder för att genomföra en blockad, exempelvis att upprätta gränsbevakning, eller generellt ålägga staterna att utfärda förbud med straffpåföljd av viss stränghet. Hur sådana föreskrifter kan ut-

formas låter sig emellertid knappast förutsägas; uppenbarligen måste deras utformning och den svenska uppfyllelsen av åläggandena bli beroende på omständigheterna i det konkreta sanktionsfallet. Vid bedömningen av behovet av en permanent svensk FN-lag synes man böra utgå från att medlemsstaterna – såsom skett i Rhodesiafallet – lämnas frihet att själva välja medlen för att genomföra sanktionerna och att i denna frihet ingår att utforma medlen i samklang med det inom varje medlemsstat rådande allmänna rättssystemet.

Även om således i framtida sanktionsfall behov kan visa sig föreligga av särskild lagstiftning inom vitt skilda områden, exempelvis i fråga om förfoganderätt, beslag, expropriation och straffpåföljder, bör för en permanent svensk FN-lag endast komma i fråga att reglera ingrepp av *förbudskaraktär*.

7.1.2 Genomförande av säkerhetsrådets bindande beslut

Den juridiska skyldigheten enligt FN-stadgan att efterkomma rådets beslut utgör grunden till att svensk rätt måste ge möjlighet att genomföra av rådet beslutade sanktioner.

Ett lojalt verkställande på det nationella planet av säkerhetsrådets sanktionsbeslut förutsätter att genomförandet sker *dels* så snabbt som möjligt, *dels* på sådant sätt att det sakliga innehållet i vidtagna åtgärder så nära som möjligt ansluter sig till de beslutade sanktionerna eller i vart fall svarar mot beslutets syfte. Brister i något av dessa avseenden kan utgöra ett åsidosättande av förpliktelserna enligt FN-stadgan. Det är med utgångspunkt från nämnda förhållanden som man får bedöma frågan huruvida det för svensk del nu behövs särskild lagstiftning för att till intern rätt transformera rådets beslut. Härvid förutsätts att sanktionsbeslut innefattar krav på förbud eller ingripanden som inte omfattas redan av den normalt gällande rättsordningen.

I konstitutionellt hänseende kan man härvid skilja mellan dels sådan transformation som regeringen ensam äger företa, dels sådan transformation vars verkställande fordrar gemensamt beslut av regeringen och riksdagen. I det förra fallet kan transformation f. n. ske i ämnen som omfattas av regeringens ekonomiska och administrativa lagstiftningsmakt samt i sådana ämnen beträffande vilka regeringen har fått särskilt bemyndigande därtill. Fullmakt av sistnämnda slag har regeringen hittills endast enligt den förut berörda, tidsbegränsade lagen av år 1966 angående utvidgad tillämpning av 1939 och 1940 års beredskapslagar på sjöfartens område.

Genomförande av sanktioner kan – såsom torde ha framgått av tidigare avsnitt – innebära väsentliga ingrepp i den enskildes rättssfär inte bara så att de kan för framtiden radikalt ändra de förutsättningar, på vilka hans utkomst och ekonomi vilar, utan också kan rubba bestående rättsförhållanden. Starka skäl kan anföras för att ingrepp av så djupgående karaktär inte bör få företas annat än genom lagstiftning i vanlig ordning vid vilken remissyttranden och lagrådsutlåtande avges och riksdagsbehandlingen ger tillfälle till en allsidig belysning av skälen för och mot ingreppen, lämpligheten av deras utformning och deras effekter. Mot detta intresse av allsidig granskning mot bakgrunden av en föreliggande resolution står kravet på snabbhet i genomförandet av sanktionerna.

Kravet på snabbt genomförande av rådets beslut kan uppenbarligen i och för sig bäst tillgodoses om regeringen ensam äger överföra besluten till nationella handlingsregler.

För sanktioners effektivitet är det av väsentlig betydelse att FN:s medlemsstater skyndsamt kan genomföra säkerhetsrådets beslut på det nationella planet. Detta sammanhänger med det förhållandet att rådet, när sanktioner tillgrips, utövar s. a. s. en polisfunktion som i ett akut läge syftar till att säkra freden. Eftersom erfarenheten har visat att fredshotande internationella konflikter kan utvecklas mycket snabbt måste rådets beslut genomföras utan dröjsmål om ej sanktionernas syfte skall äventyras. Rådet kan f. ö. också tänkas i ett sanktionsbeslut direkt uttala ett krav på snabbt

genomförande eller fastställa vissa tidsfrister. Vidare kan nämnas att rådet i regel torde kräva att medlemsstaterna rapporterar till generalsekreteraren om vilka åtgärder som vidtagits för att genomföra beslutade sanktioner.

Utvägen att i varje särskilt fall, då rådet beslutat om sanktioner, stifta en ordinär lag med direkta bestämmelser av sådant innehåll, att Sverige genom själva lagen genomför rådets beslut, är otvivelaktigt tidsödande. Även om man skulle avstå från att såsom normalt i lagstiftningsärenden först utarbeta ett förslag som remissbehandlas, kräver lagråds- och riksdagsbehandling så lång tid att fördröjningen kan framstå som besvärande för Sverige. Särskilt gäller detta om världsopinionens uppmärksamhet fästs på något förfarande av svenskt subjekt i strid mot beslutade sanktioner. Man bör dock inte bortse från att även om regeringen ensam kan genomföra rådets beslut, relativt lång tid ibland måste förflyta innan transformationen fullgjorts. Såsom erfarenheten redan visat kan nämligen rådets beslut vara av komplicerad natur. De kan lämna utrymme för skilda tolkningar och innehålla formuleringar som är svåra att transformera. Snabbheten i genomförandet är också beroende av vilken transformationsmetod som används. Rådets beslut kan införlivas med svensk rätt antingen genom en direkt översättning av beslutets text till svenska språket eller genom en omskrivning till sedvanlig svensk lagstil. Den förra metoden torde vara den minst tidskrävande. Kommittén skall i ett senare avsnitt återkomma till dessa båda transformationsmetoder.

Vad härefter gäller intresset att kunna genomföra rådets beslut så att saklig överensstämmelse med beslutets syfte uppnås, är regeringens egna befogenheter härutinnan inte tillräckliga f. n. Rhodesiafallet har visat att det förhåller sig på det sättet. Därjämte kan i detta avseende hänvisas till kommitténs redogörelse för olika sanktionsåtgärder. Denna redogörelse ger vid handen, att det kan bli tal om en rad åtgärder som ligger utanför det område där regeringen nu äger besluta ensam och vars genomförande alltså enligt gällande rätt fordrar vanlig lagstiftning med samfällt beslut av regeringen och riksdagen.

Det anförda visar, att svensk rätt f. n. inte möjliggör uppfyllande av vår juridiska förpliktelse enligt FN-stadgan att såväl snabbt som sakligt korrekt kunna genomföra säkerhetsrådets bindande beslut om sanktioner. Särskild lagstiftning behövs alltså för detta ändamål.

När det gäller formen för denna lagstiftning erbjuder sig åtminstone två möjligheter. Den kan utformas *antingen* som en permanent lag, enligt vilken olika förfaranden som kan tänkas bli omfattade av sanktioner – och som självfallet skulle specificeras i lagen – är förbjudna i den mån sanktionsbeslut föreligger *eller* som en permanent lag, vilken innefattar fullmakt för regeringen att förbjuda sådana förfaranden i den mån sanktionsbeslut påkallar det.

Mot valet av den förstnämnda formen talar bl. a. att den skulle tvinga den enskilde att tolka inte bara lagen utan också FN:s sanktionsbeslut för att fastställa om ett visst förfarande vore tillåtet eller ej. För den enskilde skulle detta sannolikt innebära hart när oöverstigliga svårigheter och skapa en utomordentligt besvärande osäkerhet. Därtill skulle den enskilde tvingas ta ställning redan i den enligt erfarenheten svåra frågan huruvida en resolution av säkerhetsrådet innefattar ett bindande beslut eller endast en rekommendation. En fördel med denna utformning av lagen är å andra sidan att ett sanktionsbeslut skulle bli omedelbart tillämpligt för svensk del; kravet på snabbhet skulle således tillgodoses på ett sätt som inte kunde lämna något övrigt att önska. Kommittén anser det emellertid inte försvarligt att tillgodose det allmänpolitiska intresset av snabbhet på bekostnad av de enskildas intresse av största möjliga klarhet i fråga om gränsdragningen mellan tillåtet och förbjudet samt det allmänna intresset av säkerhet i omsättningen.

Med alternativet fullmaktslag får det ankomma på regeringen dels att fastställa huruvida ett bindande sanktionsbeslut föreligger, dels att bestämma vilka förfaranden

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

Sanktionslagstiftningen bör därför få formen av en fullmaktslag som ger regeringen befogenhet att vidta sådana åtgärder som kan förutses bli erforderliga för att genomföra sanktioner. Det är en sådan teknik som också antyds i kommitténs direktiv.

Vilka åtgärder som omfattas av fullmakten bör så långt möjligt konkretiseras. Inom den fullmaktslagstiftning som kommit till stånd av beredskapsskäl för att tillämpas vid krig eller krigsfara eller – i vissa fall – vid andra utomordentliga förhållanden har genomgående de åtgärder, som regeringen får vidta med stöd av lagarnas fullmakter, preciserats med avseende på inskränkningar i de normala fri- och rättigheterna. Har kravet på precisering varit vägledande vid denna lagstiftning, som alltså gäller en situation då vårt eget lands primära intressen är hotade, bör allmänt sett kravet i än högre grad tillgodoses när lagen tar sikte på intressen, som inte alltid kan antas ha från svensk synpunkt samma valör. Att regleringen i beredskapslagarna också tjänar syftet att ge underlag för beredskapsplanläggningen förändrar intet i denna principiella ståndpunkt. I avsnitt 7.2 utvecklar kommittén ytterligare synpunkter på frågan om fullmaktens konstruktion.

7.1.3 Genomförande av säkerhetsrådets rekommendationer

Som framgår av föregående avsnitt grundar sig behovet av lagstiftning för genomförande av säkerhetsrådets bindande sanktionsbeslut på Sveriges folkrättsliga förpliktelse att verkställa sådana beslut. När rådet endast har rekommenderat sanktioner föreligger ingen sådan förpliktelse. I rekommendationsfallen kan således som grund för lagstiftning inte åberopas att Sverige *måste* vara i stånd att fullgöra sina rättsliga skyldigheter enligt FN-stadgan. Därför uppkommer frågan om någon annan grund för lagstiftning kan anföras beträffande rekommendationer. Kommittén vill i detta ämne redovisa följande överväganden.

En ledande tanke i svensk utrikespolitik efter anslutningen till FN är att understödja strävanden som enligt svensk bedömning gagnar FN:s syften, oavsett om detta kan ske inom eller utanför organisationen. Denna principiella inställning innebär att Sverige är villigt att delta inte bara i sådan fredsfrämjande verksamhet som fordras för att vi skall uppfylla folkrättsliga förpliktelser, utan i alla strävanden av nämnda slag, oberoende av om vi från snävt juridisk synpunkt är skyldiga därtill. Det är i belysning härav som man får bedöma om det

bör finnas lagstiftning för att genomföra även rådets rekommendationer.

Det anförda överensstämmer med vad som uttalas i förevarande ämne i propositionen rörande 1969 års lag om sanktioner mot Rhodesia. Däri sägs (s. 31), att när en rekommendation ger uttryck åt en allmänt omfattad politisk och moralisk förväntan, bör medlemsstaterna självfallet följa den. Sverige har också handlat efter denna princip. Sålunda omfattar 1966 års provisoriska lag angående utvidgad tillämpning av 1939 och 1940 års beredskapslagar på sjöfartens område såväl säkerhetsrådets bindande beslut som dess rekommendationer. Vidare kan hänvisas till att Sverige föranstaltade om bl. a. export- och importförbud i anledning av rådets rekommendationer den 20 november 1965 om Rhodesia. Därjämte vill kommittén erinra om det permanenta tillägg som i samband med Rhodesialagens tillkomst gjordes till de i 19 § utlänningslagen angivna avvisningsgrunderna. Enligt tilllägget kan utlänning avvisas om i lag eller med stöd av lag bestämmelse meddelats därom med anledning av resolution, som antagits av säkerhetsrådet. Med termen resolution avses både bindande beslut och rekommendationer (prop. 1969: 78, s. 61).

Det har alltså redan i den praktiska politiken befunnits önskvärt för Sverige att kunna tillmötesgå rådets rekommendationer. Man torde med fog kunna hävda, att även framdeles sådana fall kan tänkas inträffa då Sverige av politiska eller andra skäl önskar följa av rådet blott rekommenderade sanktioner och då dessa skäl påkallar ett snabbt genomförande av sanktionsåtgärderna. Detta förhållande kan enligt kommitténs mening – på motsvarande sätt som den juridiska förpliktelsen till följd av FN-stadgan i fråga om bindande beslut – åberopas som grund för att svensk rätt bör innehålla permanenta regler som ger möjlighet att genomföra rådets rekommendationer.

Kommitténs förslag till fullmaktslag i fråga om säkerhetsrådets sanktioner beträffande Rhodesia avsåg såväl bindande beslut som rekommendationer. Vissa remissinstanser kritiserade förslaget i denna del och ansåg att sådana rådets resolutioner som innebär endast rekommendationer inte bör omfattas av svensk sanktionslagstiftning. Därvid framhölls att rekommendationer ofta är resultat av sådana motsättningar inom FN som har hindrat att bindande resolutioner kunnat antas.

Enligt kommitténs mening kan det i vissa fall tänkas vara tveksamt om Sverige bör följa en rekommendation, exempelvis om utfärdandet av den föregåtts av motsättningar inom FN. Men eftersom en rekommendation inte är juridiskt bindande, har Sverige givetvis frihet att avstå – helt eller delvis – från att efterkomma en sådan rekommendation.

Den omständigheten att de danska, finska och norska FN-lagarna endast avser säkerhetsrådets bindande beslut och alltså inte dess rekommendationer, kan knappast anses vara ett tillräckligt skäl för att begränsa en svensk FN-lag på samma sätt. Begränsningen av dessa lagar kan nämligen inte anses innebära ett ställningstagande mot genomförande av sanktioner, som endast rekommenderats, utan är närmast en fråga om lagstiftningsteknik och ett resultat av att lagarna tillkommit vid en tidpunkt då ett bindande FN-beslut krävde omedelbar lagstiftning.

Frågan om enhetlig nordisk FN-lagstiftning berördes vid Nordiska rådets sjuttonde session år 1969. I ett medlemsförslag från svensk sida hade hemställts att Nordiska rådet skulle rekommendera de nordiska regeringarna att anta likformiga lagregler avsedda att möjliggöra ett säkerställande av att säkerhetsrådets beslut och rekommendationer om sanktioner kunde verkställas i varje nordiskt land. Förslaget motiverades med intresset att de nordiska länderna kan föra en likartad FN-politik. Nordiska rådets ekonomiska utskott anförde i sitt yttrande över förslaget bl. a. att vad som i första hand krävs för att de nordiska länderna skall kunna genomföra en relativt enhetlig sanktionspolitik är att de olika ländernas FN-lagar ger möjlighet att verkställa såväl säkerhetsrådets bindande beslut som dess rekommendationer. Härefter erinrade utskottet

om att direktiven för den svenska FN-lagkommittén tar sikte på såväl bindande beslut som rekommendationer samt att de antagna FN-lagarna i Danmark, Finland och Norge endast avser bindande beslut. Sistnämnda länders lagstiftning utesluter emellertid inte, anförde utskottet vidare, att respektive regeringar, när så befinns önskvärt och när annan lagstiftning eller administrativ praxis ej lägger hinder i vägen, fattar beslut om genomförande av säkerhetsrådets rekommendationer. Mot denna bakgrund ansåg utskottet behov ej föreligga av enhetlig nordisk lagstiftning om genomförande också av säkerhetsrådets rekommendationer. Nordiska rådet biföll utskottets hemställan att rådet inte måtte företa sig något i anledning av ifrågavarande medlemsförslag (se Nordiska rådets protokoll den 6 mars 1969, punkt 10).

På grund av det anförda finner kommittén att en svensk FN-lag bör omfatta, förutom säkerhetsrådets bindande beslut om sanktioner av icke-militär natur, även rådets rekommendationer om dylika.

För att rekommendationer skall kunna verkställas måste – på samma sätt som förut sagts beträffande bindande beslut – den interna rätten vara så utformad att genomförandet kan ske snabbt och i sak korrekt. Vad härutinnan i föregående avsnitt anmärkts om transformation enligt gällande rätt och behovet av särskild lagstiftning av fullmaktskaraktär äger giltighet även i rekommendationsfallen.

7.2 *De befogenheter FN-lagen bör omfatta*

Som kommittén framhållit bör FN-lagen konstrueras som en fullmaktslag. En lag av detta slag har av författningsutredningen karakteriserats som en »ramlag», vilken under villkor och situationer angivna i lagen ger eller kan ge regeringen vidsträckta befogenheter att handla för att tillvarata av lagen angivna, allmänt formulerade syften (SOU 1963: 17, s. 475).

Syftet med en FN-lag är att Sverige snabbt och sakligt korrekt skall kunna efterkomma av säkerhetsrådet vederbörligen beslutade eller rekommenderade sanktioner av icke-militär natur. Lagen bör alltså ge regeringen befogenhet att vidta de åtgärder som kan anses erforderliga härför. Kommittén skall i förevarande avsnitt överväga omfattningen av denna befogenhet.

Till en början vill kommittén erinra om sitt förut gjorda konstaterande, att det är omöjligt att göra en uttömmande uppräkning av de icke-militära sanktioner som säkerhetsrådet kan tänkas komma att besluta eller rekommendera.

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

Som redovisats i kommitténs redogörelse för svensk rätt var det lagförslag, som framlades i 1922 års lagrådsremiss och mot vilket inom lagrådet uttalades konstitutionella betänkligheter, utformat på nämnda sätt.

I sitt remissyttrande över kommitténs promemoria om sanktioner mot Rhodesia anförde hovrätten för Västra Sverige, att man i stället för den av kommittén förordade fullmaktslagen – enligt vilken regeringen skulle äga vidta särskilt specificerade åtgärder mot Rhodesia – borde utfärda en allmän baslag. Denna skulle tills vidare gälla i förhållande till enbart Rhodesia och innehålla en allmän fullmakt för regeringen att meddela sådana bestämmelser, som krävs för att genomföra säkerhetsrådets bindande resolutioner. Därjämte skulle baslagen innehålla föreskrifter motsvarande 3–6 §§ i kommitténs förslag, dvs. regler om i lagen upptagna förbuds civilrättsliga verkan på avtal samt bestämmelser om straff och förverkande. Med stöd av baslagen skulle – enligt hovrättens förslag – regeringen genom särskilda tillämpningsförfattningar kunna införliva med svensk lagstiftning såväl redan beslutade som framtida resolutioner

av bindande karaktär rörande Rhodesia.

När kommittén avlämnade sitt lagförslag och remissinstanserna yttrade sig över detta, hade säkerhetsrådet ännu inte antagit resolutionen den 29 maj 1968. Det beslut om sanktioner som rådet meddelat den 16 december 1966 begränsade sig till vissa varor och vissa förfaranden. Vid tiden för avlämnandet av kommitténs promemoria om Rhodesia fanns anledning anta att rådet skulle komma att inom en nära framtid besluta om ytterligare sanktioner. Som uttalas i prop. 1969: 78 (s. 37) var det i det läget naturligt med en fullmaktslag, som gav regeringen bemyndigande att inom en viss ram meddela de närmare bestämmelser som behövdes för att genomföra sanktioner som rådet hade beslutat eller rekommenderat och sådana som rådet senare kunde komma att besluta eller rekommendera. Sedan rådet meddelat 1968 års resolution var situationen dock en annan. I nämnda proposition (p. a. st.) sägs härom att de sanktioner som avses i denna resolution 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. Därför och då det bedömdes som angeläget att riksdagen fick möjlighet att pröva rättsenligheten i åtgärderna redan innan dessa sattes i kraft, ansågs att metoden med en fullmaktslag inte borde väljas i Rhodesiafallet utan att i stället en lag av ordinär natur borde införas.

Vad departementschefen sålunda och i övrigt uttalat i den av riksdagen godkända propositionen ger ingen antydan om att en fullmaktslag, innehållande ett *generellt* bemyndigande för regeringen att vidta av säkerhetsrådet beslutade eller rekommenderade sanktioner mot Rhodesia, närmare övervägdes. Ett skäl till att något sådant övervägande inte förekommer i propositionen kan förmodas vara att en fullmaktslag av nämnda typ är främmande för svensk rätt.

Kommittén vill i detta sammanhang också erinra om att i samband med genomförandet av 1949 års ändringar av riksdagens arbetsformer uttalades, att någon egentlig delegation av riksdagens beslutanderätt i lagfrågor inte borde komma till stånd. Lag skulle enligt RF 87 § stiftas av regering och riksdag gemensamt, och det vore ägnat att inge betänkligheter att rubba denna grundprincip genom delegation till regeringen av riksdagens rätt (jfr SOU 1963: 17, s. 333 ff).

Det kan möjligen hävdas att gällande svenska fullmaktslagar innebär att riksdagen överlåter lagstiftningsbefogenhet åt regeringen. Principen i våra fullmaktslagar är dock den att regeringens bemyndigande inte är generellt utan begränsat inom en viss ram med rätt att vidta i huvudsak endast särskilt specificerade åtgärder. Det är därför snarare så att de materiella reglerna tillkommit under riksdagens medverkan på sätt som gäller för lagstiftning i allmänhet och regeringens befogenhet är begränsad till att sätta dessa lagregler i tillämpning. Det tillkommer härvid regeringen att bestämma i vilken omfattning fullmaktslagens regelsystem skall tillämpas såsom komplettering till eller i stället för det normalt gällande regelsystemet.

På grund av det anförda finner kommittén, att det inte bör ifrågakomma att i vårt land införa en fullmaktslag som generellt bemyndigar regeringen att vidta alla de åtgärder av icke-militär art, som säkerhetsrådet kan komma att besluta eller rekommendera.

I stället bör enligt kommitténs mening regeringen i en fullmaktslag bemyndigas att vidta endast vissa särskilt angivna åtgärder, i den mån det är påkallat av någon säkerhetsrådets resolution.

Det är givet – med hänsyn till omöjligheten att i förväg göra en fullständig uppräkning av åtgärder – att med en sådan metod fall kan inträffa då fullmakten inte täcker alla åtgärder som upptagits i en av rådet utfärdad resolution. Kommittén anser det emellertid möjligt att göra en så pass utförlig beskrivning av olika åtgärder av förbudskaraktär att lagen i varje fall i allt väsentligt ger möjlighet för regeringen att genomföra rådets resolutioner.

En fullmakt av sådan omfattning är inte så vidsträckt som de generella fullmakter

vilka regeringarna i Danmark, Finland och Norge har i fråga om säkerhetsrådets bindande beslut. På grund härav uppkommer frågan om detta förhållande är ett hinder för en likartad nordisk sanktionspolitik, såvitt gäller rådets bindande beslut. Enligt kommitténs mening är så ej fallet. Det avgörande härvidlag är nämligen att de förordnanden som meddelas med stöd av fullmakterna får i stort sett samma materiella effekt. Eftersom fullmakten för den svenska regeringen bör få en sådan omfattning att den täcker allt väsentligt som kan förutses komma att omfattas av säkerhetsrådets resolutioner, torde skillnaden i räckvidd mellan denna fullmakt och de övriga nordiska regeringarnas knappast kunna anses som något avgörande hinder för en likartad nordisk sanktionspolitik beträffande säkerhetsrådets bindande beslut. Förevarande spörsmål behandlades vid Nordiska rådets förut berörda session i mars 1969. Nordiska rådet bedömde frågan i överensstämmelse med vad kommittén nyss anfört.

Fullmaktslagen bör alltså ge möjlighet för regeringen att vidta vissa väsentliga åtgärder. Vid bedömande av vilka särskilda åtgärder som sålunda bör medtas använder sig kommittén av bl. a. den i kap. 6 lämnade redogörelsen för olika tänkbara åtgärder. Det bör emellertid inte ifrågakomma att i lagen nämna alla de åtgärder som är angivna i sagda redogörelse. I denna har nämligen enbart i syfte att nå så stor fullständighet som möjligt, förutom vissa centrala åtgärder, upptagits en del åtgärder av relativt perifer betydelse. Det bör därvid framhållas att man vid ett försök till uppräkning av jämförelsevis mindre betydelsefulla åtgärder knappast kan undgå att det i viss mån blir slumpartat vilka åtgärder som kommer att nämnas. Detta beror naturligtvis på att antalet tänkbara åtgärder är mycket stort.

Frågan om omfattningen av regeringens befogenheter får bedömas med utgångspunkt från att lagen skall möjliggöra för regeringen att – för Sveriges vidkommande – uppnå *det allmänna syftet* med av säkerhetsrådet i olika fall förordade sanktioner. Detta syfte är generellt sett att åstadkomma ett sådant avbrott i den blockerade statens ekonomiska och andra förbindelser med omvärlden, att staten i fråga tvingas upphöra med den för freden farliga verksamhet som ligger till grund för rådets ingripande.

Det allmänna syftet kan för en enskild FN-medlems del uppnås även om medlemmen inte i varje detalj vidtar åtgärder enligt ordalydelsen av säkerhetsrådets föreskrifter. Ett i alla avseenden fullständigt uppfyllande av rådets resolutioner torde f. ö. många gånger vara ogörligt.

Vad Sverige beträffar lär man inte ens i det fall att föreskrifterna överförs till intern rätt genom en direkt översättning till svenska språket kunna vara säker på att nå ett sådant resultat. Det torde nämligen ibland knappast kunna undvikas att man vid översättning från en på främmande språk avfattad resolutionstext tvingas till bl. a. inskränkande avvikelser i sak. Kommittén vill härvid erinra om t. ex. svårigheterna att från ett språk till ett annat översätta rättsliga termer. Motsvarande risk för avvikelser skulle föreligga även om man använde sig av metoden att i en särskild författning helt enkelt hänvisa till originaltexten i en säkerhetsrådets resolution. I den praktiska tillämpningen skulle man tydligen ändå inte komma ifrån översättningssvårigheterna. Vidare vill kommittén framhålla att riskerna för sakliga avvikelser i bl. a. inskränkande riktning gör sig gällande också då man återger en resolution ej bara i översatt skick utan dessutom i övrigt omstöpt enligt sedvanlig svensk lagteknik. Detta förhållande påpekades av hovrätten för Västra Sverige i dess remissyttrande över kommitténs promemoria om Rhodesia.

Förutom nu angivna skäl till att man inte med säkerhet kan nå full saklig överensstämmelse mellan säkerhetsrådets resolutioner och intern rätt, kan vissa andra förhållanden föranleda diskrepanser av förevarande slag. Kommittén syftar härvid på de förhållanden varunder man får räkna med att rådets resolutioner kommer till. I propositionen om Rhodesialagen berörde departementschefen detta spörsmål. Efter en erinran om den bindande karaktären av säker-

hetsrådets resolutioner den 16 december 1966 och den 29 maj 1968, underströk departementschefen att de båda resolutionerna inte har samma folkrättsliga karaktär som en konvention. En konvention som berör viktiga rättsprinciper föregås i regel av omfattande förarbeten och brukar innehålla definitionsklausuler. Vidare uttalade departementschefen att nyssnämnda resolutioner däremot uppenbart utarbetats på kort tid och utan att möjlighet funnits att i detalj överväga deras verkningar inom olika nationella rättssystem. Departementschefen påpekade att resolutionerna inte innehåller några definitioner av använda termer och uttryck samt att ett detaljstudium av resolutionstexterna utvisar 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. Sedan departementschefen lämnat några belysande exempel härpå konstaterade han, att man inte i alla detaljer kan känna sig bunden av de formuleringar som använts i resolutionstexterna. I stället bör man enligt departementschefen 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 (prop. 1969: 78, s. 32 f). Utöver de omständigheter departementschefen sålunda anfört vill kommittén framhålla att resolutionerna tillkommer efter förhandlingar mellan säkerhetsrådets medlemmar och med nödvändighet måste utgöra resultatet av sammanjämkningar mellan olika ståndpunkter. Ordalydelsen av en resolution kan därför ibland ha förestavats mera av intresset att undvika meningsmotsättningar än av intresset att ge ett entydigt uttryck åt en viss sanktionsåtgärd.

Enligt kommitténs mening kan, vid bestämmande av omfattningen av regeringens befogenheter att genomföra säkerhetsrådets resolutioner, lämpligen innehållet i Rhodesialagen tjäna som förebild. Denna lag bygger framför allt på de tvingande föreskrifterna i rådets resolution den 29 maj 1968. Dessa föreskrifter är, som förut påpekats och vilket särskilt framgår vid en jämförelse med kommitténs redogörelse för olika åtgärder av sanktionskaraktär, långtgående samt innefattar exempel på de viktigaste slagen av åtgärder.

I enlighet härmed finner kommittén att de olika kategorier åtgärder, som regeringen bör ha befogenhet att vidta, i stort sett kan indelas i dels ekonomiska och finansiella åtgärder, dels åtgärder avseende kommunikationer samt dels åtgärder som är riktade mot person. Det bör anmärkas, att det knappast går att dra några fasta gränser mellan dessa kategorier. Vidare bör framhållas, att i det följande angivna befogenheter avses tillkomma regeringen endast i den mån det är påkallat av någon säkerhetsrådets resolution. Regeringen bör alltså aldrig få vidta åtgärder som visserligen är upptagna i lagen men vilka i det enskilda fallet inte omfattas av rådets beslut eller rekommendation. Slutligen vill kommittén erinra om att regeringens befogenheter att förbjuda vissa åtgärder givetvis endast kan ha betydelse i förhållande till personer, som är underkastade svensk jurisdiktion. Till sistnämnda fråga återkommer kommittén senare.

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

När det gäller verksamhet som hänför sig till en stats *försörjning med varor* bör genom lagen främst kunna hindras att varuinförsel sker till staten i fråga.

Det torde härvid inte vara tillräckligt att förlita sig på förbud mot utförsel från Sverige till den blockerade staten. Man får nämligen räkna med att säkerhetsrådet ålägger

medlemsstaterna att förbjuda även sådan verksamhet av deras medborgare utomlands som kan leda till att varor införs till blockerad stat.

Av det skälet synes det lämpligt att i lagen primärt upptas förbud mot varuinförsel till nämnda stat. Det är emellertid sannolikt att även förfaranden som innebär medverkan eller förberedelse till blockadbrytning kan komma att omfattas av föreskrivna eller rekommenderade sanktioner. Erfarenheterna av säkerhetsrådets handlande i Rhodesiafallet, där sanktionerna delvis fått en dylik utformning, ger belägg för detta antagande. Visserligen följer av de i allmänhet i svensk rätt gällande reglerna om ansvar för medverkan att även åtgärder som främjar den brottsliga gärningen medför ansvar men det krävs då att brottet kommer till stånd. Behov föreligger med hänsyn till den sannolika utformningen av FN:s sanktionsresolutioner att kunna ingripa med straffsanktionerade förbud mot förfaranden som utgör led i en tillämnad blockadbrytning redan innan denna skett. Till det primära förbudet bör därför kunna anslutas förbud mot att vidta åtgärder som främjar eller är ägnade att främja varuinförsel av nyss angivet slag. Här kan tydligen en mängd åtgärder tänkas. Därför ligger det nära till hands att helt allmänt låta lagen omfatta förbud mot varje åtgärd som främjar eller är ägnad att främja införsel av varor till blockerad stat. Med hänsyn till kommitténs principiella ståndpunkt att regeringens befogenheter i möjligaste mån bör preciseras, måste kommittén dock avvisa denna metod. Samma gäller den likartade metoden att i lagen visserligen ange de i sammanhanget mest typiska slagen av åtgärder som bör hindras men avsluta uppräkningen med en allmän bestämmelse om förbud mot andra åtgärder som främjar eller är ägnade att främja olovlig införsel (jfr prop. 1969: 78, s. 42 f). I stället bör alltså enligt kommitténs mening den lösningen väljas, att i lagen uttömmande uppräknas de särskilda åtgärder av förevarande art som regeringen äger förbjuda. De åtgärder som sålunda bör medtas måste avse väsentliga led i varornas produktions- och distributionsprocess. I 3 § i Rhodesialagen finns sådana åtgärder angivna. Denna upräkning, som huvudsakligen bygger på motsvarande uppräkning i kommitténs promemoria om Rhodesia, torde fylla alla rimliga krav på utförlighet. Kommittén anser därför att den i Rhodesialagen gjorda uppräkningen helt kan användas som förebild för den permanenta FN-lagens beskrivning av regeringens befogenheter i ifrågavarande avseende. Beträffande innehållet i nämnda uppräkning hänvisar kommittén till avsnitt 5.3 i betänkandet. Berörda åtgärder bör omfattas av lagen såväl när de vidtas utanför den blockerade staten som när de vidtas inom denna stat.

Kommittén uttalade ovan att förbud mot export från Sverige till blockerad stat inte torde vara tillräckligt för att – för vårt lands vidkommande – hindra varuinförsel till nämnda stat. Med hänsyn till att i lagen upptas vissa åtgärder, som främjar eller är ägnade att främja sådan införsel, kan ifrågasättas om man över huvud taget behöver tillgripa exportförbud från Sverige. Utförsel av varor från Sverige, avsedda för blockerad stat, måste uppenbarligen innebära bl. a. att varorna transporteras. Och redan därigenom föreligger en åtgärd som kan omfattas av regeringens tidigare nämnda befogenheter rörande införsel till blockerad stat. Emellertid kan man ej bortse från möjligheten att säkerhetsrådet föreskriver relativt begränsade sanktioner och ålägger medlemsstaterna att hindra t. ex. viss verksamhet endast inom deras eget territorium. I ett dylikt fall synes det inte lämpligt att lagen är konstruerad enbart med sikte på att hindra införsel till den blockerade staten. Det torde därför vara lämpligt också med ett förbud som direkt hänför sig till utförsel från Sverige, särskilt som det knappast är givet att befogenheten att förbjuda införsel till blockerad stat inkluderar befogenhet att förbjuda utförsel från Sverige av varor avsedda för den blockerade staten. Förbud att utföra varor från Sverige kan regeringen visserligen redan enligt gällande rätt själv förordna om i kraft av den ekonomiska lagstiftningsmakten. En för-

del med att medta exportförbud i fullmaktslagen synes dock vara att man därtill vid behov kan ansluta förbud också mot sådana åtgärder som blott främjar eller är ägnade att främja varuutförsel från Sverige till blockerad stat. En annan fördel är att brott mot exportförbud i sanktionssyfte kommer att bedömas enligt påföljdsreglerna i sanktionslagen, varigenom full enhetlighet därvidlag vinns.

Som redan antytts kan den blockerade statens varuförsörjning även ske på annat sätt än genom att varor införs till dess territorium.

Även genom handlingar, företagna inom den blockerade staten och utan samband med import till denna stat, kan denna förses med varor. I den mån säkerhetsrådets resolutioner konstrueras som ett åläggande för medlemsstaterna att förbjuda sina medborgare att bedriva verksamhet av betydelse för den blockerade statens krigspotential måste regeringen ha befogenhet att förbjuda sådan verksamhet samt åtgärder som främjar eller är ägnade att främja verksamhet av det slaget även när den bedrivs av svenska medborgare inom den blockerade staten. På en sådan konstruktion av resolutioner ger Rhodesiafallet exempel. Sålunda sägs i resolutionen den 16 december 1966 – paragraf 2 (e) – att FN:s medlemsstater skall förhindra bl. a. varje verksamhet av egna medborgare eller inom eget territorium som främjar eller är ägnad att främja tillverkning eller sammansättning av luftfartyg eller motorfordon i Rhodesia (jfr dock prop. 1969: 78, s. 43 f). Det är därför av betydelse att lagen ger möjlighet till förbud för svenska medborgare att i blockerad stat förse någon med varor. Med ett sådant förbud kan svenska medborgare hindras att i blockerad stat syssla med t. ex. tillverkning och försäljning av vapen.

Ytterligare ett sätt, varigenom en blockerad stat kan sägas bli försedd med varor, är vissa former av leverans m.m. till personer eller företag *utanför* staten. Här åsyftas sådana fall då varorna är avsedda att användas i verksamhet med anknytning till den blockerade staten. Av särskild vikt är i detta sammanhang verksamhet av ekonomisk art som drivs från nämnda stat, t.ex. filialrörelse som ett företag med huvudkontor i den blockerade staten idkar utomlands. Ytterligare exempel på det nu anförda är leveranser avsedda för inköpsorganisationer eller agenturer utomlands för företag hemmahörande i den blockerade staten. Tillhandahållande av varor avsedda för personer eller företag som utanför den blockerade staten medverkar i verksamhet av angivet slag torde otvivelaktigt innebära risk för att varorna, eventuellt efter bearbetning e. d., exempelvis säljs vidare till någon annan stat och därigenom inbringar valuta för den blockerade staten. Lagen bör omfatta befogenhet för regeringen att ingripa även mot nu angiven form av varuförsörjning samt mot åtgärder som främjar eller är ägnade att främja dylik försörjning. Det bör erinras om att tillhandahållande utanför den blockerade staten av varor, avsedda för verksamhet som idkas i denna stat, omfattas av förutnämnda förbud mot åtgärd som främjar etc. införsel till sagda stat.

Kommittén är medveten om att det kan möta betydande svårigheter att i generella föreskrifter beskriva de situationer, där tillhandahållande av varor utanför blockerad stat skall vara förbjudet. Befogenheten att stadga förbud bör emellertid främst komma till användning i sådana fall, då det efter ett sanktionsbeslut uppdagas att den blockerade staten driver ekonomisk verksamhet genom bulvaner utanför dess territorium. Med stöd av befogenheten bör då regeringen genom särskilt beslut kunna förbjuda tillhandahållande av vara avsedd för denna verksamhet.

Vad kommittén anfört torde ge vid handen att lagen bör uppta möjlighet till följande primära förbud avseende blockerad stats försörjning med varor: *dels* förbud att till sådan stat införa varor, *dels* förbud att tillhandahålla varor åt mottagare utanför nämnda stat, om varorna är avsedda för verksamhet av ekonomisk art som drivs från den blockerade staten, *och dels* förbud att genom handlingar inom denna stat för-

se mottagare, likaledes inom samma stat, med varor i där bedriven ekonomisk verksamhet.

Kommittén har hittills uppehållit sig vid sådana ekonomiska sanktioner som direkt riktar sig mot en blockerad stats försörjning med varor. Härefter skall behandlas sanktioner som närmast går ut på att hindra *utförsel från blockerad stat.*

På motsvarande sätt som i fråga om hindrande av varuförsörjning bör lagen innehålla möjlighet att som primärt förbud föreskriva att varor inte får utföras från den blockerade staten. Regeringen bör därjämte ha möjlighet att i samband med sådant förbud förbjuda åtgärder som främjar eller är ägnade att främja varuutförsel från nämnda stat. Därvid bör ifrågakomma åtgärder motsvarande dem som kommittén förut har angett beträffande varuförsörjning.

Kommittén har i detta sammanhang vidare övervägt behovet av ett särskilt förbud mot införsel till Sverige av varor härrörande från blockerad stat, kompletterat med förbud mot åtgärder som främjar eller är ägnade att främja dylik införsel.

Förbud av nämnda slag har ej någon större betydelse, såvitt avser varor som finns inom den blockerade staten. Dessa varor träffas av tidigare nämnda förbud rörande utförsel därifrån. Däremot skulle förbud mot import till Sverige kunna ha betydelse i fråga om varor som i strid med säkerhetsrådets föreskrifter utförts från den blockerade staten. Kommittén ämnar emellertid föreslå speciella regler för varor som sålunda olovligen blivit utförda. I dessa regler avser kommittén att inta förbud mot åtgärder av i stort sett samma slag som tidigare anförts i samband med förbuden mot varuförsörjning och utförsel, dvs. förbud mot transport, köp, försäljning m. m. av varor som olovligen förts ut från den blockerade staten. Med hänsyn härtill synes särskilt förbud avseende import till Sverige i och för sig överflödigt. Men i likhet med vad kommittén förut sagt om behovet av att i lagen medta särskilt förbud mot export från Sverige, synes ett särskilt förbud mot import till Sverige lämpligt i situationer då säkerhetsrådet begränsat sanktionerna så att medlemsstaterna bara skall avbryta sin import av den blockerade statens produkter. På grund härav anser kommittén att även möjlighet till förbud av nu diskuterad art bör upptas i lagen.

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

De ovan behandlade införsel- och utförselförbuden innefattar också förbud mot transitering av varor. Varor som transiteras genom ett land torde nämligen böra anses införda dit (jfr Jungefors-Walberg, Smugglingslagstiftningen, 1961, s. 68). Om exempelvis införsel eller utförsel av varor från blockerad stat förbjuds, innebär detta alltså också förbud mot transitering genom denna stat. Vid transitering får den blockerade staten möjlighet att sätta sig i besittning av varor och detta måste regelmässigt förhindras. Dessutom finns, om transitering tillåts, stora möjligheter att kringgå in- och utförselförbud. Vidare bör beaktas att en blockerad stat kan tillföras valutainkomster genom transitering, t. ex. på grund av fraktbetalningar eller drivmedelsinköp. I den mån regeringen vill tillåta transitering får undantag göras vid utnyttjandet av fullmakten. Därvid torde det också bli nödvändigt att medge verkställande av sådana betalningar till förmån för den blockerade staten som krävs för kostnader i samband med transiteringen. Skäl att tillåta transitering av varor genom blockerad stat kan föreligga exempelvis i det fall då annars en tredje stat oförskyllt kan bli lidande av sanktionerna.

Som förut antytts bör lagen vidare ge regeringen befogenhet att förbjuda *befatt-*

ning med varor som i strid med säkerhetsrådets föreskrifter utförts från blockerad stat. Det är nämligen sannolikt att rådet i framtida sanktionsbeslut kommer att – liksom i Rhodesiafallet – föreskriva åtgärder i syfte att omöjliggöra omsättning av varor som utförts trots sanktionerna, vare sig det skett genom smuggling eller genom att sanktionsbeslutet inte iakttas av alla stater. Emellertid bör även befogenheten att förbjuda befattning med varor närmare preciseras. Den bör alltså inte helt allmänt omfatta varje slags befattning med ifrågavarande varor. De särskilda former av befattning som det är angeläget att söka hindra är sådana som leder till att varorna omsätts eller annars används i det ekonomiska livet. På grund härav finner kommittén att förbudet lämpligen kan avse i stort sett samma åtgärder som förut angetts beträffande förbuden mot åtgärd som främjar eller är ägnad att främja införsel etc. Det enda undantag som aktualiseras på grund av sakens natur är åtgärd innebärande tillverkning av varor; varorna är ju redan tillverkade när de utförs ur den blockerade staten.

I sitt förslag till Rhodesialag ansåg kommittén i fråga om motsvarande förbud mot befattning med vissa varor, att detta borde avse endast sådana varor som förts ut från Rhodesia efter det att regeringens förbud med stöd av den föreslagna fullmaktslagen trätt i kraft. Skälet härför var att det annars kunde uppkomma svårlösta situationer med varor som utförts från Rhodesia efter ikraftträdandet av säkerhetsrådets resolution men innan det svenska förbudet trätt i kraft. Remissinstanserna anförde inte någon kritik häremot och departementschefen anslöt sig till kommitténs uppfattning. Det kan tilläggas att man med nämnda konstruktion undviker att ett förbud får s. a. s. retroaktiv verkan, dvs. det behöver inte inträffa att varor, som utförts från blockerad stat utan att utförseln skett i strid mot något svenskt förbud, därefter skall komma att få karaktären av förbjudet gods.

Förbudet mot befattning med varor bör således kunna gälla endast varor som utförts i strid mot ett med stöd av lagen meddelat förbud. Däremot bör det inte krävas att den som företagit utförseln i strid mot det svenska förbudet också är underkastad svensk jurisdiktion, dvs. kan drabbas av ansvar enligt den svenska lagen.

Det bör dock inte förbises att, även om lagen utformas på nyss angivet sätt, enskilda kan tänkas råka in i svårlösta situationer, såvida ifrågavarande förbud gäller undantagslöst. Kommittén åsyftar fall, då någon fått sanktionsvaror i sin besittning i god tro och det därefter uppdagas att varorna – legalt eller illegalt enligt bestämmelserna på utförselorten – utförts i strid mot föreskrift, som meddelats med stöd av den svenska lagen, och därför är underkastade förbud mot vidare hantering. För att undvika oskäliga ekonomiska konsekvenser bör i sådana fall undantag kunna medges från förbudet. I sin promemoria om Rhodesia anförde kommittén i denna fråga att, eftersom förbudet skulle gälla på grund av regeringens förordnande, denna i det enskilda fallet kunde dispensera därifrån.

Vid remissbehandlingen av nämnda promemoria satte bl. a. exportföreningen i fråga om inte en regel om godtrosförvärv borde tas in i den föreslagna lagen. Till stöd för denna ståndpunkt angavs som exempel det fallet, att ett svenskt företag, som litat på en oriktig ursprungsbeteckning, förvärvat rhodesiska råvaror för bearbetning och vidareförsäljning. När varornas rätta ursprung klarlades, skulle företaget enligt de föreslagna reglerna bli förhindrat att såväl avsluta bearbetningen som att sälja godset. Vidare anfördes, att detta självfallet skulle kunna medföra förluster och att regeringens dispensmöjlighet knappast var tillräckligt betryggande i här avsedda situationer, särskilt som denna möjlighet inte nämnts i lagtexten. Slutligen anmärktes, att det ur konstitutionell synpunkt inte torde vara helt klart att regeringen skulle äga dispensera från förbud enligt meddelat förordnande med mindre så angavs i fullmaktslagen.

I 4 § första stycket i den gällande Rhodesialagen, som inte är av fullmaktsnatur, stadgas i fråga om vara, härrörande från Rhodesia och utförd därifrån efter lagens ikraft-

trädande, förbud mot rättshandling avseende förvärv, överlåtelse, upplåtelse, transport eller annat ekonomiskt mellanhavande. Vidare förbjuds i lagrummet transport av sådan vara. Enligt 4 § andra stycket kan regeringen, då någon i god tro företagit rättshandling av angivet slag, medge undantag när det gäller vidare åtgärd med varan.

Med hänsyn till det anförda aktualiseras frågan om regeringens befogenhet att förordna om förbud mot befattning med sanktionsvaror bör begränsas så att sådant förbud ej får gälla vara som förvärvats i god tro eller om en konflikt mellan förbud och godtrosförvärv skall få uppkomma och lösas genom dispensförfarande. Den förra lösningen är i princip att föredra, ty situationen är otvivelaktigt den att en godtroende varuägare alltid bör skyddas. En godtrosregel synes böra utformas på det viset att sanktionsvaror, som någon i god tro förvärvat, därefter inte får underkastas någon annan inskränkning i omsättningsmöjligheterna än som gäller för varor över huvud taget, dvs. förbud mot att använda varorna på sätt som främjar eller är ägnat att främja förbjuden införsel eller utförsel m. m. Därjämte bör förbud mot in- och utförsel över Sveriges och den blockerade statens gränser eller tillhandahållande åt ekonomisk verksamhet som drivs från denna stat kunna gälla även om varorna varit föremål för godtrosförvärv. Såvitt avser införsel av varan till Sverige – vilket torde vara den för varuägaren väsentliga inskränkningen i omsättningsmöjligheterna efter ett godtrosförvärv – talar framför allt praktiska skäl för att förbudet får gälla generellt för varor som härrör från den blockerade staten. Föreligger i det konkreta fallet skäl att medge införsel, exempelvis då varan är under transport till Sverige, får undantag från införselförbudet meddelas dispensvägen.

En regel, varigenom även sanktionsvaror, som någon utan samband med förvärv fått i sin besittning i god tro, generellt skulle undantas från förbud mot befattning med sanktionsvaror på nyssnämnda sätt, torde föra för långt även om i och för sig skäl därför kan anföras. Med en så vidsträckt regel torde också föreligga särskilt stor risk för kringgående av lagen genom olika arrangemang, t. ex. genom transporter. På grund härav anser kommittén att en godtrosregel bör begränsas till de fall då förvärv ägt rum. I övriga fall får man hålla sig till dispensförfarande. Eftersom lagstiftningen föreslås bli av fullmaktsnatur med bemyndigande för regeringen att utfärda vissa förbud, får regeringen möjlighet att i de fall, då någon i god tro fått varor i sin besittning utan samband med förvärv, exempelvis vid transporter, medge erforderlig dispens (jfr prop. 1969: 78, s. 48).

Väsentligt för att vinna syftet att avskärma en blockerad stat från förbindelser med utlandet är att den hindras från tillgång till främmande valutor. Det kan därför antas att – i likhet med vad som skett i Rhodesiafallet – säkerhetsrådet beslutar om *finansiella sanktioner*. Sådana bör därför kunna genomföras av regeringen.

I enlighet härmed föreligger främst behov av att ge regeringen möjlighet till ingripande mot handling, varigenom mottagare i den blockerade staten utifrån tillförs kapital.

I promemorian om Rhodesia föreslog kommittén att regeringen med stöd av den förordade fullmaktslagen skulle äga förbjuda överförande av betalningsmedel till Rhodesia och varje form av kreditgivning, allt under förutsättning att sådan åtgärd främjar eller är ägnad att främja utförsel från eller införsel till Rhodesia av sanktionsgods eller Rhodesias försörjning på annat sätt med sådant gods. Vidare skulle regeringen enligt den i promemorian föreslagna fullmaktslagen äga förbjuda överförande av betalningsmedel till Rhodesia och varje form av kreditgivning beträffande gods som – efter det att med stöd av lagen meddelat förordnande trätt i kraft – i strid mot säkerhetsrådets resolution utförts från Rhodesia.

Riksbanken påpekade i sitt remissyttrande över promemorian att betydande tekniska svårigheter möter att genomföra en sådan reglering, särskilt som det får anses uteslutet att införa brevcensur eller allmän

anmälningsplikt för betalningar till utlandet. Riksbanken anmärkte i detta sammanhang att betalningar till Rhodesia lär kunna utföras utan risk för upptäckt via täckadresser i tredje land. Vidare anförde riksbanken att det språkliga uttryck, som använts i lagförslaget för att ge möjlighet till betalningsreglering, var alltför snävt. Ett förbud mot endast överförande av betalningsmedel skulle enligt riksbanken vara meningslöst med hänsyn till att internationalla betalningar i mycket stor utsträckning sker genom kontotransaktioner mellan berörda banker. Något överförande av betalningsmedel i detta begrepps vedertagna mening kommer alltså inte till stånd. Enligt riksbanken borde i lagbestämmelsen i stället användas uttrycket verkställande av betalning. Härvid anmärkte riksbanken att även om någon särskild i lag given definition av begreppet betalning inte finns, torde det framgå att verkställande av betalning innefattar alla former av fullgörande av en i penningar bestämd prestation.

Rhodesialagens regler om betalningar är utformade i huvudsaklig överensstämmelse med riksbankens förslag, dvs. som förbud mot verkställande av betalning till förmån för Rhodesia. Därjämte upptar lagen motsvarande förbud mot varje form av kreditgivning.

Sålunda får enligt Rhodesialagen ej utifrån verkställas betalning eller lämnas kredit till mottagare i Rhodesia. För att hindra kringgående av detta förbud – genom att betalning verkställs eller kredit lämnas till mottagare utanför Rhodesia – har det kompletterats med förbud mot att verkställa betalning eller lämna kredit till någon utanför Rhodesia, om den är avsedd för mottagare i Rhodesia eller för verksamhet av ekonomisk art som idkas i eller drivs från Rhodesia.

Enligt kommitténs mening bör den permanenta lagen ge regeringen befogenhet att förbjuda finansiella åtgärder av angivet slag och dessutom möjlighet att förbjuda lämnande eller förmedlande av uppdrag för sådana åtgärder. Därigenom torde man kunna tillgodose syftet att hindra en blockerad stat från tillgång till utländsk valuta.

Nämnda förbud omfattar tydligen inte betalningar och kreditgivning som sker inom den blockerade staten till mottagare där. Sådana transaktioner kan emellertid knappast tänkas ha någon betydelse från blockadsynpunkt, då de ju inte innebär något reellt tillskott till den blockerade statens ekonomi utan endast en omfördelning av de finansiella tillgångarna inom denna. Kommittén finner därför att man bör kunna undvara regler som skulle kunna möjliggöra förbud mot betalningar inom blockerad stat.

Med på detta sätt bestämda befogenheter för regeringen föreligger ej hinder för denna att – i syfte att anpassa förbudens omfattning till en säkerhetsrådets resolution – begränsa de finansiella förbuden till att avse endast t. ex. förbud mot betalningar och kreditgivning som står i samband med kommersiell införsel och utförsel av varor till resp. från den blockerade staten.

Av stor vikt för att vinna syftet att isolera en blockerad stat är självfallet att avbryta *kommunikationer*. I förgrunden står härvid att hindra trafik till lands samt luft- och sjöfart. Ett förbud mot att ombesörja sådan samfärdsel skulle träffa såväl person- som varubefordran till och från blockerad stat. Vissa transporter av det senare slaget kommer enligt kommitténs förslag visserligen att kunna förbjudas också med stöd av den förutnämnda regeln angående transporter, som främjar eller är ägnade att främja införsel etc. Det nu diskuterade förbudet siktar emellertid på att hindra att samfärdsel med fartyg m. m. över huvud taget kommer till stånd med den blockerade staten, oavsett om samfärdseln sammanhänger med transporter av sanktionsgods eller ej. Säkerhetsrådet kan nämligen tänkas utfärda en resolution av så allmän karaktär. Det kan erinras om att det enligt paragraf 6 i resolutionen den 29 maj 1968 åligger medlemsstat att hindra flygtrafik till och från Rhodesia. I anledning härav har i 6 § Rhodeisalagen upptagits bl. a. ett förbud mot att utöva luftfart till eller från Rhodesia.

Ett förbud mot att utöva trafik till och

från blockerad stat torde, för att vinna syftet att avskära staten från kommunikationer med utlandet, behöva kompletteras så att samarbete kan förbjudas med trafikföretag som idkas i eller drivs från den blockerade staten och med ägare eller brukare av där registrerat transportmedel. På motsvarande sätt som i fråga om finansiella sanktioner bör regeringen också kunna förbjuda lämnande eller förmedlande av uppdrag för nämnda åtgärder rörande kommunikationer.

Vad gäller avbrytande av tele- och postförbindelser kan, såsom förut påpekats, regeringen vidta åtgärder med stöd av sin administrativa lagstiftningsmakt och ingreppet rör sig i sin helhet inom statliga förvaltningar. Några bestämmelser härom behöver därför inte upptas i fullmaktslagen. För ingripande i sanktionssyfte mot trafik till lands, såsom trafik med bil eller buss, saknas f. n. rättsligt stöd och särskild lagstiftning är alltså erforderlig i detta avseende. Motsvarande behov föreligger i fråga om sjö- och lufttrafik.

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

Enligt kommitténs mening bör regeringen ges befogenhet att förordna om motsvarande verkan av förbud som meddelats med stöd av fullmaktslagen.

Beträffande ingripanden i *personliga förhållanden* vill kommittén framhålla att, eftersom man här har att göra med områden som berör elementära mänskliga fri- och rättigheter, stor restriktivitet i princip bör iakttas i fråga om regeringens befogenheter. De befogenheter för regeringen att utfärda förbud mot olika slags verksamhet av ekonomisk och annan art, som kommittén i det föregående föreslagit, kan antas i väsentlig utsträckning vara tillräckliga för att vinna syftet med sanktionerna.

På grund härav anser kommittén att det ej med stöd av en fullmaktslag bör ifrågakomma att förbjuda svenska medborgare, eller annan som uppehåller sig här i riket, att resa till blockerad stat, eller att förbjuda t. ex. deltagande i kulturella, vetenskapliga, idrottsliga e. d. arrangemang, vari den blockerade staten är representerad.

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

Om regeringens befogenheter bestäms i enlighet med vad kommittén sålunda föreslagit, kan det självfallet tänkas inträffa, att fullmakten i det enskilda fallet visar sig vara otillräcklig i ett eller annat avseende. I sådant fall får man förlita sig på ordinär lagstiftning i efterhand.

7.3 *Förutsättningar för FN-lagens tillämpning*

En grundförutsättning för tillämpning av FN-lagen måste givetvis vara att det föreligger en resolution om sanktioner av ickemilitär natur. Resolutionen måste vara antagen av säkerhetsrådet i överensstämmelse med FN:s stadga. Av generalförsamlingen eventuellt förordade sanktioner bör alltså inte omfattas av lagen. Som kommittén förut påpekat har Sverige intagit den ståndpunkten att om tvångsåtgärder skall vidtas

inom FN:s ram är det säkerhetsrådet som skall föreskriva härom. Det kan erinras om att kommitténs uppdrag avser endast sådana sanktioner. Däremot bör det för att uppfylla grundförutsättningen för lagens tillämpning sakna betydelse om föreskrifterna i en resolution är obligatoriska enligt artiklarna 25 och 48 i FN-stadgan eller frivilliga. Som kommittén funnit i avsnittet om behovet av lagstiftning bör regeringens fullmakt inbegripa såväl säkerhetsrådets bindande beslut som dess rekommendationer.

En särskild fråga är vad som skall krävas för att lagen, då nämnda grundförutsättning föreligger, skall träda i tillämpning. Man kan härvid till en början tänka sig att lagen blir tillämplig automatiskt utan särskilt förordnande och utan riksdagens godkännande. Vidare finns den möjligheten att regeringen skall äga förordna om lagens tillämpning med eller utan riksdagens godkännande i efterhand. Därjämte kan pekas på den möjligheten att regeringen inte får tillämpa lagen utan att riksdagen i förväg lämnat samtycke därtill.

Innan kommittén diskuterar och redovisar sin inställning till hur de formella förutsättningarna för FN-lagens tillämpning bör utformas, skall en kortfattad översikt lämnas över motsvarande förutsättningar dels i andra nu gällande fullmaktslagar, dels i kommitténs förslag till Rhodesialag. Exempel på viktiga fullmaktslagar är valutalagen den 22 juni 1939 (nr 350), allmänna förfogandelagen den 26 maj 1954 (nr 279), allmänna ransoneringslagen den 26 maj 1954 (nr 280), allmänna prisregleringslagen den 1 juni 1956 (nr 236) och allmänna tjänstepliktslagen den 17 april 1959 (nr 83). Därutöver kan anföras de i det föregående behandlade fartygslagarna, nämligen 1939 års lag om förbud i vissa fall mot överlåtelse eller upplåtelse av fartyg m. m., 1940 års lag med vissa bestämmelser om fraktfart med svenska fartyg och den provisoriska lagen av år 1966 angående utvidgad tillämpning av de båda nyssnämnda lagarna.

Fullmaktslagarna, som i allmänhet är permanenta, träder i omedelbar tillämpning om riket kommer i krig, medan vid krigsfara regeringen äger förordna om deras tillämpning. Sådant förordnande skall dock inom en månad underställas riksdagens prövning.

Beträffande andra situationer än krig och krigsfara är principen att riksdagens föregående samtycke fordras för förordnande om tillämpning av fullmaktslags bestämmelser. För dessa fall gäller alltså att förordnande måste föregås av proposition, utskottsbehandling och riksdagsbeslut.

Det finns emellertid vissa undantag från principen att – i andra situationer än krig och krigsfara – riksdagens samtycke krävs innan regeringen äger förordna om tillämpning av bestämmelser i fullmaktslagar.

Genom ändring år 1957 i allmänna ransoneringslagen öppnades sålunda möjlighet för regeringen att utan att först inhämta riksdagens samtycke meddela förordnande om tillämpning av de grundläggande ransoneringsbestämmelserna, under förutsättning att riksdagens beslut ej utan synnerlig olägenhet kan avvaktas. Sådant förordnande skall inom en månad eller, om riksdagssession ej pågår, inom en månad från början av nästkommande session underställas riksdagen (prop. 1957: 167). Anledningen till lagändringen var att erfarenheterna från Suezkrisen hösten 1956 visat att behov kunde uppkomma av mycket snabba ingripanden.

En liknande bestämmelse om rätt för regeringen att i fredstid ge tillämpningsförordnande utan riksdagens föregående samtycke infördes år 1959 i valutalagen (prop. 1959: 129).

Även allmänna prisregleringslagen har en föreskrift av nämnda slag. I andra krislägen än krigs- och krigsfarefallen – prisregleringslagen kan sättas i tillämpning också då av annan orsak än krig eller krigsfara betydande fara för allvarlig stegring av allmänna prisläget inom riket uppkommit – äger nämligen regeringen utan att i förväg inhämta riksdagens samtycke sätta lagen i tillämpning. Förordnande skall dock i efterhand underställas riksdagens prövning på sätt ovan sagts beträffande ransoneringslagen.

Vid bestämmelsernas tillkomst underströks vikten av att erforderliga prisingripanden kan verkställas med snabbhet. Det framhölls vidare bl. a. att en ordning, som förutsätter att riksdagens samtycke inhämtas innan ingripanden kan ske, skulle kunna föranleda ett ödesdigert dröjsmål med behövliga åtgärder (prop. 1956: 147, s. 60).

Kommittén vill i detta sammanhang också erinra om att enligt 1966 års lag angående utvidgad tillämpning av 1939 och 1940 års fartygslagar äger regeringen, i den mån det påkallas med anledning av beslut som har fattats eller rekommendation som har antagits av säkerhetsrådet i överensstämmelse med FN:s stadga, förordna om tillämpning av vissa paragrafer i nämnda beredskapslagar. Endast förordnande med anledning av rekommendation av säkerhetsrådet skall underställas riksdagens prövning. Det kan påpekas att första lagutskottet i utlåtande 1966: 30 över propositionen till 1966 års lag uttalade, att med hänsyn till angelägenheten av att lagstiftningen för att bli effektiv i regel måste kunna sättas i kraft utan tidsutdräkt fanns ingen erinran mot att regeringen skulle äga förordna därom. Utskottet förutsatte emellertid att regeringen inte skulle utnyttja denna befogenhet i större omfattning än förhållandena krävde. Utskottet förklarade sig vidare beakta att den föreslagna lagstiftningen var provisorisk och att frågan om sättet för riksdagens framtida medverkan vid tillämpning av sanktionslagstiftning torde komma att närmare övervägas av kommittén.

Det principiella kravet på riksdagens föregående samtycke till förordnande om tillämpning av lagarna i fredstid sammanhänger med att dessa ger regeringen möjlighet att ingripa i enskild rätt. Vid krig eller krigsfara måste dock den enskildes rätt träda tillbaka för det gemensamma försvarsintresset och i sådana lägen är dessutom tvånget att handla snabbt särskilt framträdande (jfr prop. 1957: 167, s. 18 ff). Även i vissa andra krisartade situationer än krig eller krigsfara kan, som framgår av vad kommittén förut sagt, enskild rätt på liknande sätt få träda tillbaka för betydelsefulla allmänna intressen, vilka inte kan tillgodoses om inte regeringen har möjlighet att handla snabbt. I dessa fall gör sig dock hänsynen till enskild rätt starkare gällande än i krigs- och krigsfarefallen, och principen att fullmaktslagstiftningen skall få tillämpas endast i en ordning som närmar sig det vanliga lagstiftningsförfarandet upprätthålls i vidare utsträckning än i dessa. Exempel på det nu anförda är att enligt valutalagen undantag från regeringens rätt till interimistiskt förordnande gäller beträffande sådana åtgärder som på ett alldeles särskilt sätt ingriper i enskild rätt, nämligen hembudsplikt enligt 2 § första stycket punkt 3 och brevkontroll enligt 5 § punkt 2. Ett annat exempel utgör det redan nämnda förhållandet att regeringens befogenhet till interimistiskt förordnande enligt ransoneringslagen har begränsats till de grundläggande ransoneringsbestämmelserna.

I kommitténs promemoria med förslag till provisorisk lag om genomförande av vissa sanktioner mot Rhodesia, erinrades, i fråga om riksdagens medverkan vid den föreslagna lagens tillämpning, om att skyldighet föreligger för medlemsstat att godta och verkställa beslut som säkerhetsrådet har fattat i överensstämmelse med FN-stadgan. Med hänsyn härtill och till intresset av att så snabbt som möjligt kunna genomföra säkerhetsrådets sanktionsbeslut borde enligt kommittén regeringen utan riksdagens medverkan kunna förordna om förbud enligt den föreslagna provisoriska lagen i den mån det var påkallat för att genomföra ett sanktionsbeslut som stod i överensstämmelse med stadgan. I fråga om rekommendationer av säkerhetsrådet erinrade kommittén om att skyldighet inte föreligger att efterkomma sådana. Kommittén betonade emellertid att det även vid rekommendationer borde finnas möjlighet att snabbt genomföra sanktioner. Regeringen borde därför även beträffande rekommendationer kunna utan riksdagens samtycke förordna om förbud enligt den provisoriska lagen. Eftersom rekommendationer inte är av bindande karaktär, borde dock förordnandet inom en månad underställas riksdagen för dess prövning

av frågan om det skulle bestå. Om förordnandet inte gillades av riksdagen inom två månader från det underställningen skett, borde det förfalla. Bestämmelser av detta innehåll intogs i förslaget till sanktionslag.

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

Vissa remissinstanser kritiserade kommitténs förslag i berörda delar. Kommerskollegium framhöll att förordnande av förevarande slag regelmässigt rör frågor, som kan innebära stora ingrepp i företagens och den enskildes verksamhet, och att de därför bör behandlas av riksdagen, vare sig säkerhetsrådets beslut är bindande för medlemsstaterna eller ej. Riksdagen får därigenom beträffande varje förordnande ta ställning till dess konsekvenser för den enskilde. Kollegiet erinrade härvid om den återhållsamhet, som präglar svensk rätt när det gäller att överlåta till regeringen att i fredstid förordna om tillämpning av lagar av fullmaktsnatur. Stockholms handelskammare fann det inte lämpligt att regeringen skulle få möjlighet att förordna om sanktioner med anledning av säkerhetsrådets rekommendationer utan att riksdagen hörts dessförinnan. När säkerhetsrådet inskränkt sig till att utfärda rekommendationer, syntes mycket starka skäl tala för att riksdagens handlingsfrihet i realiteten inte begränsades genom att sanktioner, om än provisoriska, sattes i kraft. Advokatsamfundet framförde liknande synpunkter. Exportföreningen och några andra remissinstanser yttrade att, om rekommendationer ansågs böra omfattas av lagen, borde sanktioner som anges i sådana resolutioner inte få sättas i kraft förrän efter riksdagens samtycke. Emellertid ansåg dessa remissinstanser i första hand att sådana säkerhetsrådets resolutioner som innebär endast rekommendationer inte borde omfattas av svensk sanktionslagstiftning.

Vad angår frågan om de formella förutsättningarna för tillämpning av den permanenta FN-lagen vill kommittén först anföra följande beträffande sådana fall då *bindande beslut* av säkerhetsrådet föreligger.

En förutsättning för att säkerhetsrådet skall äga fatta ett för medlemsstaterna bindande beslut om sanktioner är enligt artikel 39 i stadgan att rådet har fastställt att det föreligger hot mot freden, fredsbrott eller angreppshandling.

Med hänsyn härtill är det enligt kommitténs mening befogat att undersöka i vad mån de i nämnda artikel avsedda situationerna kan jämställas med krigs- och krigsfarefallen i gällande fullmaktslagstiftning.

Krigsfallet i denna lagstiftning åsyftar en situation, då Sverige kommer i krig. En jämförelse av angivet slag torde i detta fall ej ha något större intresse, eftersom den implicerar att säkerhetsrådet beslutat om sanktioner på grund av krigshandlingar mot Sverige. Det torde vara föga givande att med utgångspunkt från ett sådant speciellt fall söka vägledning för att bestämma de formella förutsättningarna för FN-lagens tillämpning.

Däremot synes en jämförelse mellan i artikel 39 avsedda situationer och krigsfarefallet i fullmaktslagarna ha större relevans.

I dessa lagar avses att det är Sverige som skall befinna sig i krigsfara. Sådan fara kan föreligga då krig mellan andra stater pågår. Emellertid kan krigsfara för Sveriges del uppkomma utan att krig mellan andra stater utbrutit. Redan risk för krig mellan andra stater kan innebära krigsfara också för Sveriges del.

Fall kan således föreligga då en fredshotande situation, som föranlett säkerhetsrådet att besluta om bindande sanktioner, innefattar krigsfara även för Sveriges del. För sådana fall synes det naturligt att samma

ordning gäller för att sätta sanktionslagstiftningen i tillämpning som för att tillämpa den beredskapslagstiftning, som tillkommit för att tillvarata nationella intressen. Det kan å andra sidan inte bestridas – och denna uppfattning bestyrks av erfarenheterna i Rhodesiafallet – att en fredshotande situation som lett till säkerhetsrådets beslut om bindande sanktioner lämnar Sveriges säkerhet opåverkad eller i vart fall inte utgör sådan krigsfara för Sverige som medger att våra beredskapslagar sätts i tillämpning. Enbart den omständigheten att säkerhetsrådet konstaterat hot mot freden berättigar därför inte till en enhetlig ordning för att sätta såväl sanktionslagstiftningen som beredskapslagarna i tillämpning.

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

I samband med kommitténs motivering för att FN-lagen bör ha fullmaktskaraktär anfördes (7.1.2), att ett lojalt verkställande på det nationella planet av rådets sanktionsbeslut förutsätter att genomförandet sker så snabbt som möjligt. Kommittén påpekade därvid bl.a. att eftersom erfarenheten visat att fredshotande internationella konflikter kan utvecklas mycket snabbt måste rådets beslut genomföras utan dröjsmål om ej sanktionernas syfte skall äventyras. Det sagda torde gälla generellt vid bedömningen av behovet av snabbhet i genomförandet av sanktionerna. Det bör emellertid anmärkas att kravet på snabbt ingripande ibland kan bli särskilt accentuerat, exempelvis om sanktionsbeslutet tillkommit för att avbryta en redan pågående eller förhindra en nära förestående transaktion av stor betydelse för den fredshotande statens krigspotential, såsom leveranser av olja eller vapen. För svensk del kan det vara synnerligen angeläget att ingripanden kan ske oförd röjligen, om det är ett svenskt rättssubjekt, som företar eller deltar i transaktionen. Behovet av snabbhet kan ytterligare understrykas av att situationen kan få internationella konsekvenser.

Kravet på snabbt genomförande av rådets sanktionsbeslut, som ingår i den juridiska skyldigheten att följa sådana beslut, måste enligt kommitténs mening innebära att FN-medlemmarna bör tillse att i deras interna lagstiftning finns instrument som kan garantera ett sådant genomförande utan dröjsmål. Detta bör för Sveriges del vara ett skäl för att FN-lagen i fråga om rådets bindande beslut bör kunna träda i tillämpning genom regeringens förordnande utan att riksdagen dessförinnan lämnat sitt samtycke därtill. Man får därmed en konstruktion som överensstämmer med den som finns i våra fullmaktslagar för krigsfarefallen. Det kan därutöver anmärkas att om regeringen ej ges befogenhet att ensam besluta om lagens tillämpning, kan sådana situationer uppstå, då regeringen finner det erforderligt att verkställa påbjudna sanktioner med stöd av sin ekonomiska lagstiftningsmakt. Man skulle då få det knappast önskvärda resultatet att sanktionslagen i motsvarande del sattes ur spel. I den mån den ekonomiska lagstiftningsmakten inte medger genomförandet av sanktionerna i deras helhet måste därjämte sanktionslagstiftningen komma till användning. Verkställigheten av ett sanktionsbeslut skulle därmed komma att ske på ett oenhetligt sätt, som kan antas medföra samordnings- och tillämpningssvårigheter även för de enskilda.

Vad angår de formella förutsättningarna för FN-lagens tillämpning i de fall då säkerhetsrådet endast har *rekommenderat* sanktioner, vill kommittén anmärka följande.

Som kommittén anfört i anslutning till motiveringen för att FN-lagen bör avse även säkerhetsrådets rekommendationer (7.1.3),

får man räkna med att framdeles fall kan inträffa då det av politiska eller andra skäl är angeläget att Sverige följer av rådet blott rekommenderade sanktioner. Även dessa skäl kan stundom göra det påkallat att sanktionsåtgärderna genomförs utan dröjsmål. En sådan situation kan tänkas föreligga när det redan från början står klart att rekommendationen kommer att följas av FN-medlemmarna och det är betydelsefullt att en pågående eller förestående transaktion förhindras. Den interna rätten bör därför även för rekommendationsfallen vara så utformad att ett genomförande med stöd av den särskilda sanktionslagen kan ske snabbt. Skäl finns alltså för den ståndpunkten, att regeringen även beträffande rekommendationer bör äga att utan riksdagens föregående samtycke förordna om FN-lagens tillämpning. Det kan också i detta fall hänvisas till intresset av att regeringen använder sig av en för sanktioner speciellt avsedd lag och inte av sin ekonomiska lagstiftningsmakt.

Med hänsyn till att det i rekommendationsfallen finns ett betydligt vidare utrymme för diskretionär prövning än i fall av bindande sanktionsbeslut ligger det i sakens natur att ett förordnande om tillämpning av sanktionslagen i rekommendationsfallen kommer att föregås av en allsidig prövning av frågan. Det kan antas att regeringen föredrar att inhämta riksdagens samtycke i förväg, om inte omständigheterna entydigt påkallar ett snabbt genomförande av rådets rekommendation.

I fråga om såväl bindande beslut som rekommendationer vill kommittén ytterligare anmärka följande.

Mot att ge regeringen rätt att utan riksdagens föregående samtycke sätta FN-lagen i tillämpning talar – särskilt i fråga om ej bindande resolutionsföreskrifter – det förhållandet, att genomförandet av en resolution kan tänkas vara på olika sätt politiskt kontroversiellt. Så kan vara fallet beträffande såväl frågan huruvida lagen över huvud taget skall träda i tillämpning som, då lagen skall tillämpas, frågan i vilken utsträckning dess bestämmelser bör användas. Kommittén vill här också erinra om att tvekan ibland kan råda om huruvida en säkerhetsrådets resolution är bindande eller ej (jfr Eek, a.a.s. 311 not 5). Det skulle i dylika situationer möjligen kunna framstå som otillfredsställande om regeringen ensam skulle tolka resolutionen och sätta vårt nationella sanktionssystem i kraft med dess ibland långtgående ingrepp i de enskildas intressen. Härvid bör dock beaktas, att det vanliga konstitutionella ansvaret givetvis äger tillämpning. Denna omständighet torde vara en betydande garanti för att lagstiftningen inte kommer till användning annat än efter en omsorgsfull prövning. I detta sammanhang kan också erinras om de nya regler om regeringens parlamentariska ansvar som beslutats på grundval av grundlagberedningens förslag (prop. 1968: 27, s. 204).

Riksdagens inflytande på prövningen av tillämpningsförordnande bör enligt det sagda såväl vid bindande beslut som vid rekommendationer i tillräcklig utsträckning kunna tillgodoses genom en bestämmelse att förordnande skall underställas riksdagen i efterhand. Kommittén anser att sådan underställning skall vara obligatorisk. Tillräcklig anledning synes saknas att i detta hänseende låta FN-lagen inta en särställning i förhållande till annan fullmaktslagstiftning.

Visserligen kan skäl anföras för att konstruera lagen så att riksdagens medverkan inte alls skulle krävas när det är fråga om bindande beslut. Det kan härvid hävdas att riksdagen genom sitt godkännande av Sveriges anslutning till FN tagit ställning till Sveriges förpliktelser till följd av medlemsskapet och att genomförandet av beslutade sanktioner endast är sådana verkställighetsåtgärder inom ramen för dessa förpliktelser som regeringen har att vidta med utnyttjande av det legala instrument som en permanent FN-lag tillhandahåller vid sidan av regeringens ekonomiska och administrativa lagstiftningsmakt.

Kommittén anser emellertid att ett sådant betraktelsesätt måste anses alltför formellt. Det måste nämligen beaktas att den internationella säkerhetspolitiken utgör ett utom-

ordentligt komplicerat område, underkastat ständiga förskjutningar, där det reella innehållet i formella regleringar och ställningstaganden snabbt kan förändras på ett sätt, som alls inte kunnat förutses. Ett exempel på detta utgör säkerhetsrådets sammansättning såvitt avser de enligt FN-stadgan artikel 23 ständiga medlemmarna. Med hänsyn till möjligheterna av dylika förskjutningar, som självfallet kan vara av vital betydelse för primära svenska intressen, måste det anses angeläget att riksdagen bereds tillfälle att även vid formellt bindande beslut av säkerhetsrådet pröva om de påbjudna sanktionerna står i verklig överensstämmelse med stadgan och bör genomföras av Sverige samt i sådant fall hur detta bör ske.

Att underställning äger rum är självfallet av särskild vikt då säkerhetsrådet endast har rekommenderat sanktioner. Med en sådan ordning blir den tidrymd relativt kort, varunder skador möjligen kan uppstå för enskilda på grund av förordnande som sedermera inte godtas av riksdagen. Därutöver vill kommittén erinra om att regeringen i anslutning till meddelande av tillämpningsförordnande bör rådgöra med utrikesnämnden om frågor av större vikt.

Kommittén föreslår alltså att regeringen, i den mån det påkallas i anledning av beslut eller rekommendation som antagits av säkerhetsrådet, skall äga förordna om tillämpning av FN-lagen. Sådant förordnande bör förfalla, om det ej inom en månad eller, om riksdagssession ej pågår, inom en månad från början av nästkommande session, underställs riksdagen för prövning av frågan huruvida det skall bestå och om det ej inom två månader från det underställningen skett gillas av riksdagen.

Lagen torde även böra innehålla bestämmelser för det fallet, då säkerhetsrådet helt eller delvis avlyser föreskrivna sanktioner eller då beslut eller rekommendation om sanktioner annars förfaller. Det bör åligga regeringen att i en sådan situation snarast möjligt upphäva meddelat tillämpningsförordnande i erforderliga delar.

7.4 *Kriminalrättsliga påföljder m.m.*

För att förbud, som meddelas med stöd av den föreslagna lagen, skall kunna få önskad effekt måste överträdelser vara straffbelagda.

Överträdelserna kan tänkas vara av mycket varierande svårhetsgrad, från systematiska aktioner för att bryta en blockad till tämligen lindriga handlingar begångna av obetänksamhet. Straffskalan bör därför ha en betydande spännvidd.

I sitt förslag till lag om sanktioner mot Rhodesia stannade kommittén för straffmaximum av fängelse i två år vid *uppsåtliga brott*. Kommittén föreslog vidare att i straffskalan för sådana brott skulle ingå dagsböter. Vad kommittén sålunda förordade väckte ingen kritik från remissinstanserna eller eljest vid Rhodesialagens tillkomst.

Beträffande den permanenta FN-lagen kan det diskuteras om ej straffmaximum för uppsåtliga brott bör vara högre än fängelse två år. Som skäl härför skulle kunna anföras att sanktioner kan komma att riktas mot stater som har mer central betydelse för Sveriges ekonomi m.m. än Rhodesia och att i sådana eller andra fall benägenheten för lagöverträdelser generellt sett får antas vara större än i Rhodesiafallet. Däremot synes det tvivelaktigt om man som ett skäl för höjning av straffmaximum bör åberopa att det i vissa sanktionsfall är viktigare än i andra fall att meddelade förbud efterlevs. I fråga om önskvärdheten av att svenska sanktionsbestämmelser åtlyds måste i princip varje sanktionsfall bedömas lika. Det primära härvid är nämligen intresset att Sverige följer säkerhetsrådets föreskrifter. Grunden för dessa bör i och för sig vara utan betydelse för graden av effektivitet i en nationell sanktionsreglering. En annan sak är emellertid om, såsom ovan anmärkts, benägenheten att begå lagöverträdelser i vissa sanktionsfall kan förmodas vara relativt stor. I sådana fall torde möjligen visst fog finnas för antagandet att ett straffmaximum överstigande fängelse två år kan vara av vikt för laglydnaden. Kommittén anser dock att ett straffmaximum av fängelse två år

är tillräckligt ur allmänpreventiv synpunkt, särskilt vid beaktande av att enligt kommittén även förverkande – bl. a. av den ekonomiska vinst som kan ha uppkommit för den som begått sanktionsbrott – bör finnas att tillgå som påföljd.

I promemorian angående lag om sanktioner mot Rhodesia föreslog kommittén vidare att brott begångna av *grov oaktsamhet* skulle medföra bötesstraff. Ett par remissinstanser avstyrkte en sådan utvidgning av det straffbara området. Från åklagarhåll hävdades under remissbehandlingen å andra sidan att strafflatituden för oaktsamhetsbrott borde omfatta också fängelse i högst sex månader. Departementschefen och riksdagen anslöt sig till denna uppfattning om strafflatituden.

På motsvarande sätt som i promemorian om Rhodesia vill kommittén understryka risken för att de med ifrågavarande lagförslag avsedda handlingarna blir begångna av oaktsamhet. Därför bör åtminstone fall av grov oaktsamhet kunna straffas. Något skäl att beträffande den permanenta FN-lagen frångå den straffskala – böter eller fängelse i högst sex månader – som för oaktsamhetsbrott upptagits i gällande Rhodesialag, kan kommittén ej finna.

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

Motsvarande gäller i fråga om *tillämpligheten i rummet* av lagförslagets straffbestämmelser. Kommittén föreslår i detta avseende att någon särskild regel ej upptas i lagen. Därigenom kommer bestämmelserna i 2 kap. brottsbalken att gälla. Detta kapitel innehåller regler om i vilken omfattning svensk straffrätt är tillämplig och svenska domstolar kompetenta att döma. I enlighet med den s. k. territorialprincipen omfattar den svenska kompetensen jämlikt 2 kap. 1 § brottsbalken alla i Sverige begångna brott. Enligt den s. k. personalitetsprincipen omfattar den svenska kompetensen vidare (2 kap. 2 § första stycket brottsbalken) alla av svensk medborgare begångna brott, därvid med svensk medborgare jämställs utlänning med hemvist i Sverige. I 2 § andra stycket nämnda kapitel är det fråga om gärningar utomlands som ej var fria från ansvar enligt lag på gärningsorten. För sådana gärningar läggs utlänning under den svenska kompetensen, om han efter brottets begående blivit svensk medborgare eller tagit hemvist här eller om han är dansk, finsk, isländsk eller norsk medborgare och finns här eller om på brottet enligt svensk lag kan följa fängelse i mer än sex månader och utlänningen finns här. Enligt 3 § nämnda kapitel kan vidare utlänning, som utom riket begått brott, dömas efter svensk lag och vid svensk domstol bl. a. om han förövat brottet på svenskt fartyg eller luftfartyg, eller om han var befälhavare eller tillhörde besättningen på sådant fartyg och begått brottet i tjänsten.

Om ej annat framgår av vad regeringen i det enskilda fallet förordnat, kommer alltså alla överträdelser av meddelade förbud, som har begåtts i Sverige eller utom riket av svensk medborgare, samt dessutom i vissa fall brott som utlänning har begått utomlands, att omfattas av den svenska domstolskompetensen.

I överensstämmelse med Rhodesialagen bör ansvar enligt den permanenta lagen ej kunna ådömas när brottsligheten bedöms vara av *ringa beskaffenhet*. Åtal skall alltså inte ske i sådana fall, ej ens då uppsåt är för handen.

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

Medverkan till sådana blockadbrytande förfaranden, som skall kunna primärt förbjudas med stöd av lagen, exempelvis in- och utförsel över Sveriges eller den blockerade statens gränser, kan ifrågakomma i synnerligen varierande former. Medverkan till brott föreligger enligt 23 kap. 4 § brottsbalken om någon främjat gärningen med råd eller dåd. Det är uppenbart – även med beaktande av att till ansvar för medverkan ej skall dömas i ringa fall – att under ett så vidsträckt medverkansbegrepp kan falla också åtskilligt handlande som ter sig föga straffvärt med hänsyn till de syften som sanktionerna är avsedda att tjäna. Inom de verksamhetsområden, där förbud enligt FN-lagen kan komma i fråga, företrädesvis industri, handel och samfärdsel, bedrivs verksamheten i allmänhet inom företag av skilda slag. Med nödvändighet blir det därför i allmänhet en vid krets av personer som inom ramen för arbetsfördelningen i företagets organisation i större eller mindre grad medverkar i varje enskild transaktion eller annat förfarande i företagets verksamhet. Stora svårigheter måste därmed föreligga att bestämma den krets av medverkande som med hänsyn till de objektiva insatserna kan komma i fråga för medverkansansvar. Avgränsningen av kretsen kan i det konkreta fallet lätt komma att bli godtycklig. Därtill kommer svårigheten att bedöma envar objektivt medverkandes uppsåt eller oaktsamhet med avseende på den brottsliga effekten. Redan de angivna förhållandena talar enligt kommitténs mening för att begränsa eller utesluta medverkansansvar vid överträdelse av förbud enligt FN-lagen. Detta skulle också vara följdriktigt med hänsyn till den i det föregående hävdade principen att lagen så preciserat som möjligt skall ange de handlingar som skall kunna vara förbjudna.

I avsnitt 7.2 har kommittén redovisat skälen för att lagen bör uppta möjlighet att meddela självständiga förbud mot vissa förfaranden som främjar eller är ägnade att främja förbjuden in- eller utförsel e. d. Dessa förfaranden utgör till sin natur medverkan till de primärt förbjudna åtgärderna eller förberedelse till sådana. Visserligen kan medverkan till överträdelse av ett primärt förbud förekomma i åtskilliga andra former än dem som upptagits som föremål för självständiga förbud. Men uppräkningen av främjande-förfarandena torde omfatta alla de former av medverkan som kan vara av väsentlig betydelse för att bryta en blockad. Kommittén anser därför att förbuden mot främjande-förfaranden – vilka förbud alltså konstituerar självständiga brott – är tillräckliga för att hindra medverkan till överträdelser av de primära förbuden mot in- och utförsel e. d. Ett allmänt medverkansansvar enligt brottsbalkens regler kan därför undvaras i dessa hänseenden. Om sådant ansvar utesluts undgår man också den mindre tilltalande effekten att ansvar kan inträda för medverkan till brott som är av medverkanskaraktär men konstruerats som självständigt brott.

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

De anförda skälen för att utesluta de allmänna medverkansreglernas tillämplighet vid brott mot FN-lagens förbud mot in- eller utförsel e. d. äger i princip giltighet även i fråga om de i 7.2 berörda förbuden att befatta sig med sanktionsvaror, att verkställa betalning eller lämna kredit till förmån för rättssubjekt med anknytning till den blockerade staten och att utöva trafik

till eller från denna stat eller i samarbete med där hemmahörande trafikföretag m. m.

I dessa fall har kommittén föreslagit möjlighet att självständigt förbjuda åtgärder av medverkanskaraktär endast i den mån de innebär lämnande eller förmedlande av uppdrag för befattning med sanktionsvaror, verkställande av betalning m. m.

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

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

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

Försök till brott kan i motsats till medverkan till brott ej i något fall straffas om ej en uttrycklig föreskrift finns därom. I propositionen till Rhodesialagen uttalade departementschefen (s. 52) att de åtgärder som är förbjudna enligt nämnda lag innefattar också handlingar som till sin natur är försökshandlingar. Särskilda bestämmelser om straff för försök ansågs därför inte erforderliga. Vad sålunda anförts äger motsvarande giltighet för den permanenta lagen.

Som skäl för att i lagen medta *förverkanderegler* kan man åberopa dels den straffrättsliga, dels den politirättsliga och dels den privaträttsliga funktionen av förverkande. Vid den förstnämnda funktionen anses syftet med förverkande vara att tjäna som komplement till och ge eftertryck åt det egentliga straffet. Vid den politirättsliga funktionen anses syftet vara att förebygga skada, som hotar från egendom med hänsyn till dennas ur någon synpunkt farliga beskaffenhet. Vid den privaträttsliga funktionen används förverkande för att utjämna en orättmätig förmögenhetsökning och frånta lagöverträdaren den vinning han annars skulle ha av sitt brottsliga handlande (jfr Jungefors–Walberg, a. a. s. 112 ff).

Enligt uttalanden i prop. 1968: 79 (s. 58), varigenom bl. a. förslag till ändring i brottsbalkens regler om förverkande lades fram, bör förverkandereglerna i 36 kap. 1 och 2 §§ brottsbalken, som är begränsade till förverkande vid brott enligt brottsbalken, tjäna som förebild för förverkanderegler utanför balken. Den förra paragrafen innehåller bestämmelser bl. a. om förverkande av utbyte av brott. Den senare paragrafen innehåller bestämmelser om förverkande av hjälpmedel och brottsprodukter samt egendom som i andra fall har varit föremål för brott.

I 9 § Rhodesialagen föreskrivs att utbyte av brott enligt lagen skall förklaras förverkat, om det ej är uppenbart obilligt. Departementschefen uttalade i propositionen till lagen (s. 53), att handel med sanktionsgods kan vara mycket vinstgivande och att risken för att vinsten förverkas kan utgöra ett effektivt komplement till straffhotet. Därjämte anmärkte departementschefen att bristande möjlighet att direkt ingripa mot vinsten skulle kunna framstå som stötande.

Kommittén anser att vad sålunda uttalats har giltighet för den permanenta lagen och att i denna bör upptas en förverkanderegel av angiven lydelse. Det kan erinras om

att – på grund av förverkandets fakultativa karaktär – förverkande av utbyte kan ske partiellt.

Vad angår förverkande av hjälpmedel m. m. har i 10 § Rhodesialagen intagits en bestämmelse, vars lydelse i stort sett överensstämmer med 36 kap. 2 § brottsbalken. Detta innebär att vad som kan förklaras förverkat vid sidan av egendom, som använts såsom hjälpmedel vid brott enligt lagen, är egendom som har frambragts genom sådant brott och egendom med vilken har tagits befattning som utgör sådant brott. Vidare kan värdeförverkande ske även när själva egendomen är åtkomlig för förverkande. För förverkande förutsätts att denna påföljd är påkallad till förebyggande av brott eller att annars särskilda skäl föreligger.

Enligt kommitténs mening bör förverkanderegler av motsvarande innehåll upptas i den permanenta lagen. Förverkande bör sålunda vara fakultativt även i fråga om hjälpmedel m. m. och kunna ske partiellt.

De föreslagna förverkandebestämmelserna innehåller inte uttryckliga regler om vilka subjektiva rekvisit som krävs för förverkande. Härav följer att förverkande kan ske såväl vid uppsåtliga brott som vid brott begångna av grov oaktsamhet. Obilliga resultat kan, i fråga om förverkande av hjälpmedel o. d., undvikas genom det principiella kravet att förverkande skall vara påkallat för att förebygga fortsatt brottslighet (jfr prop. 1968: 79, s. 48 och 61).

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

Även frågan om *åtal* för brott mot förbud, som meddelats med stöd av den permanenta lagen, bör enligt kommitténs mening lösas på motsvarande sätt som i Rhodesialagen. I propositionen till denna (s. 53) uttalade departementschefen att han med hänsyn till lagens speciella natur fann det lämpligt att åtal skulle få väckas endast efter förordnande av Kungl. Maj:t eller den myndighet Kungl. Maj:t bemyndigat därtill. En sådan bestämmelse återfinns i 11 § nämnda lag. Genom kravet på särskild åtalsprövning kan åtal underlåtas bl. a. i sådana fall då lagföring skulle te sig stötande. Vid åtalsprövningen bör hänsyn kunna tas till att en handling, som enligt sanktionslagstiftningen är förbjuden, i det enskilda fallet kan vara ursäktlig (jfr lagrådets yttrande; prop. 1969: 78, s. 81). Så kan fallet t. ex. vara om en svensk medborgare sedan flera år varit bosatt i den stat, som är utsatt för sanktioner, och där ägnat sig åt handel med varor som omfattas av sanktionerna. Detsamma torde i undantagsfall också kunna gälla t. ex. beträffande svensk medborgare som utomlands i annan stat än den blockerade har vidtagit någon åtgärd som inte är straffbar enligt sanktionslagstiftningen på orten men väl enligt den svenska. Fall kan även tänkas då svensk medborgare utomlands kan vara skyldig, exempelvis enligt rekvisitions- eller förfogandelagstiftning på orten, att vidta åtgärd som är förbjuden enligt den svenska sanktionslagstiftningen. Åtalsprövningen blir sålunda ett komplement till den föreslagna bestämmelsen om att ansvar ej skall ådömas för ringa brott (jfr prop. 1969: 78, s. 54). Kommittén vill i detta sammanhang också anmärka att, eftersom förbud enligt den föreslagna lagen kommer att gälla på grund av regeringens förordnande, har regeringen möjlighet att i det enskilda fallet dispensera från meddelat förbud. Även härigenom kan icke önskvärda resultat av sanktionslagstiftningen undvikas. Som erfarenheten visat kan – med hänsyn till svårigheten att vederbörligen överföra säkerhetsrådets föreskrifter till nationell rätt – dispensbehov ibland tänkas föreligga.

7.5 *Civilrättsliga verkningar*

Vid Rhodesialagens tillkomst diskuterades frågan om verkan av de uppställda förbuden på ingångna avtal. Problemet aktualiserades främst på grund av att enligt säkerhetsrådets resolutioner den 16 december 1966 och

den 29 maj 1968 medlemsstaterna skall vidta effektiva åtgärder för att hindra förbjudna handlingar oberoende av om avtal har ingåtts innan vederbörande resolution antogs.

I 3 § i sitt förslag till sanktionslag i Rhodesiafallet införde kommittén en bestämmelse om verkan av avtal. Enligt första stycket i bestämmelsen skulle avtal som slutits i strid mot förordnande enligt sanktionslagen i den delen vara ogiltigt. I paragrafens andra stycke avsågs avtal som ingåtts innan med stöd av lagen meddelat förordnande trätt i kraft. Enligt förslaget skulle avtalspart befrias från skyldighet att uppfylla avtalsförpliktelse som stred mot förordnande enligt lagen. Nämnda befrielse skulle dock gälla endast så länge förordnandet bestod.

Vad kommittén sålunda föreslog berördes av flera remissinstanser.

Hovrätten för Västra Sverige påpekade att en rad besvärliga problem kunde uppkomma. Som exempel anfördes det fallet att om ett leveransavtal skall bedömas av svensk domstol eller skiljedomstol i Sverige enligt utländsk rätt, detta avtal kunde vara giltigt enligt utländsk rätt, samtidigt som den svenska lagen förklarade avtalet ogiltigt. Vilket innehåll ogiltighetssanktionen skulle få i sådana internationella sammanhang var enligt hovrättens mening så svårbestämt, att den svenska lagtexten rimligen måste begränsa sig till en vag formel av det slag som kommittén begagnat.

Sjöfartsstyrelsen ställde sig tveksam till den föreslagna skyldigheten att bryta ingångna tidsbefraktningsavtal.

Stockholms handelskammare fann det klart otillfredsställande om lagen fick retroaktiv verkan. Genom speciella övergångsbestämmelser borde i allt fall kunna uppnås, att enskilda inte tillskyndades ekonomisk skada.

Exportföreningen och vissa andra remissinstanser yttrade beträffande den föreslagna bestämmelsen om befrielse från prestation så länge förbud mot sådan består, att sådan befrielse torde vara självfallen utan att behöva särskilt anges. Även ogiltighetsregeln i 3 § första stycket ansågs överflödig. Frågor av detta slag brukade den svenske lagstiftaren överlämna till domstolarnas rättstillämpning och skäl saknades för att sanktionslagstiftningen i detta hänseende skulle inta någon särställning i jämförelse med annan förbudslagstiftning.

Redareföreningen framhöll att långfristiga avtal är vanliga inom rederinäringen. Således förekommer ibland bortfraktning av tonnage för tidsperioder överstigande tio år. Föreningen betonade att dessa avtal gäller mycket stora belopp och ingås mot bakgrunden av konjunkturerna under en viss avgränsad tidsperiod. Därefter inträffade förändringar i konjunkturerna kan lätt medföra, att endera parten söker anledningar att bli fri från avtalets förpliktelser. Att under sådana omständigheter införa lagstiftning med verkan även på tidigare ingångna avtal synes kommersiellt betänkligt och föga förenligt med svensk lagstiftningstradition.

Med hänsyn till de inledningsvis under detta avsnitt nämnda resolutionsföreskrifterna fann departementschefen i likhet med kommittén och det övervägande antalet remissinstanser att avtal, vars fullgörande skulle strida mot sanktionsförbuden, borde anses ogiltiga från den svenska rättsordningens synpunkt.

Som skäl för en uttrycklig bestämmelse i ifrågavarande avseende för Rhodesialagens del anförde departementschefen i lagrådsremissen huvudsakligen att – ehuru det visserligen av allmänna rättsgrundsatser torde följa att avtal som strider mot legalt förbud kan vara ogiltigt i sådan del – det inte, när sådan bestämmelse saknas, är fullt klart i vilka fall ogiltighet på angiven grund inträder. I tydlighetens intresse skulle därför en uttrycklig bestämmelse kunna vara av värde. Ett annat skäl för att ha en sådan bestämmelse var enligt departementschefen att den torde kunna bidra till att göra sanktionerna mer effektiva. En ogiltighetsregel kunde nämligen antas vara ägnad att motverka att lagstridiga avtal över huvud taget kom till stånd. Beträffande utformningen av en ogiltighetsregel ville departementschefen inte ansluta sig till kommitténs för-

slag – i fråga om avtal ingångna innan svensk sanktionslagstiftning trätt i tillämpning – att skyldighet att uppfylla förpliktelse stridande mot legalt förbud skulle bortfalla så länge förbudet gällde. Departementschefen menade, att en sådan kategorisk föreskrift om endast suspensiv verkan av ett mot ett sanktionsförbud stridande avtal i vissa fall skulle 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. I stället förordade departementschefen i det i lagrådsremissen upptagna lagförslaget (11 §) en bestämmelse innebärande att avtal, när det än ingåtts, skulle vara ogiltigt i den mån det medförde förpliktelse, vars fullgörande skulle strida mot sanktionsförbud. En ytterligare förutsättning för ogiltighet, som ej ansågs behöva komma till uttryck i lagtexten, var att avtalet skulle bedömas enligt svensk lag (prop. 1969: 78, s. 38 f och 55 f).

Lagrådet föreslog att paragrafen skulle utgå. Sin ståndpunkt motiverade lagrådet med att det inte var nödvändigt att, vid sidan av förbud mot vissa förfaranden och rättshandlingar, i lagen uppta en bestämmelse om ogiltighet av avtal.

I anledning av lagrådets utlåtande framhöll departementschefen, att skäl kunde anföras både för och mot en uttrycklig ogiltighetsbestämmelse.

Beträffande skälen för att ha en sådan bestämmelse erinrade departementschefen om vad han härvidlag uttalat i ovan återgivna motiv till det remitterade förslaget. Departementschefen åberopade vidare som ett skäl för en ogiltighetsregel att man därmed skulle följa exempel från vissa andra lagar, vars reglering går ut på att rättshandlingar av viss innebörd skall motverkas på grund av offentligrättsliga intressen. Härvid hänvisade departementschefen särskilt till 1936 års lag om kreditspärr.

Departementschefen (prop. s. 93) vitsordade emellertid i stort sett de skäl mot en särskild ogiltighetsregel som lagrådet anförde. Sålunda fann han det otvivelaktigt riktigt att – såsom lagrådet bl. a. framhöll – det är föga troligt att någon part skulle påfordra återgång av fullgjorda avtalsprestationer under åberopande av att avtalet för hans del varit ogiltigt. Departementschefen instämde även i lagrådets synpunkt att en särskild ogiltighetsregel inte behövdes för att förhindra att den, som åtagit sig en förpliktelse i strid mot sanktionslagen, av svensk domstol skulle åläggas att fullgöra förpliktelsen. Likaledes delade departementschefen lagrådets mening att ett krav på fuligörande av en i lagen förbjuden prestation inför domstol kunde bestridas lika effektivt under hänvisning till själva förbudet som under åberopande av en ogiltighetsbestämmelse. Därjämte delade departementschefen lagrådets uppfattning att en ogiltighetsbestämmelse ej heller torde vara av någon betydelse för motparten i ett avtalsförhållande av ifrågavarande slag; redan uteblivandet av den förbjudna prestationen borde normalt ge denne möjlighet att bli fri från sina egna förpliktelser enligt avtalet.

Departementschefen fann det vara tveksamt om skälen för en uttrycklig ogiltighetsregel vägde tyngre än skälen mot en sådan regel. Därför ansåg han det finnas visst fog för att i den provisoriska Rhodesialagen avstå från att ta med en uttrycklig ogiltighetsregel och att i stället först efter ytterligare överväganden i samband med utarbetandet av den permanenta FN-lagen ta definitiv ställning till frågan om det på detta område bör finnas en sådan regel samt hur den i så fall bör utformas. Med hänsyn härtill och under åberopande också av att man i betydande grad kan stävja lagstridiga avtal även utan en uttrycklig ogiltighetsregel, ville departementschefen inte mot lagrådets avstyrkande vidhålla det remitterade förslaget i förevarande del. I likhet med lagrådet ansåg departementschefen det emellertid vara lämpligt att det förhållandet, att sanktionerna mot Rhodesia måste genomföras utan hänsyn till ingångna avtal, framhävdes genom en uttrycklig lagbestämmelse. Kommittén vill erinra om att i 7 § Rhodesialagen upptagits en bestämmelse av innehåll att förbud enligt lagen gäller även om avtal om förfarande eller åtgärd, som sägs i för-

buden, slutits före lagens ikraftträdande.

De danska och norska FN-lagarna upptar inte någon regel om avtals ogiltighet e.d. I det betänkande om sanktionslagstiftning i Norge, som avgavs år 1967 av en inom det norska utrikesdepartementet tillsatt kommitté, berördes emellertid förevarande spörsmål i anslutning till frågan om statens ersättningsplikt för sanktionsförluster. Därvid gjordes en 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 ansågs strida mot förbudet enligt 97 § i den norska grundlagen att ge ny lag tillbakaverkande kraft. Av det norska betänkandet framgår att föreskrifter, grundade på sanktionsbeslut av säkerhetsrådet, inte förutsätts få denna karaktär (jfr även lagrådets utlåtande i prop. 1969: 78, s. 88).

I den finska fullmaktslagen den 10 mars 1967 rörande sanktioner mot Rhodesia upptogs en regel vari föreskrevs att förbindelse eller avtal, som ingåtts i strid med lagens syften eller som avsåg deras kringgående, var ogiltigt. Vidare föreskrevs att om förbindelse eller avtal, som ingåtts före de med stöd av lagen utfärdade bestämmelsernas ikraftträdande, stod i strid med meddelade föreskrifter, skulle dess uppfyllande omedelbart upphöra.

Den finska sanktionslagen av den 29 december 1967, vilken från och med 1968 ersatt nyssnämnda lag, innehåller däremot ingen regel av innebörd att avtal under vissa förutsättningar är ogiltigt på grund av sanktionsbestämmelser. I stället föreskrivs att vissa avtal ej får uppfyllas eller att uppfyllande därav skall avbrytas. Kommittén vill härvid hänvisa till redogörelsen för finsk rätt i kap. 4.1.

Kommittén övergår härefter till att behandla frågan om huruvida en ogiltighetsbestämmelse bör intas i den permanenta svenska FN-lagen. Framställningen avser såväl sådana avtal vilka ingåtts innan förordnande enligt fullmaktslagen trätt i kraft som avtal vilka ingåtts därefter. Frågan om ingripande mot avtal av det förra slaget aktualiseras då säkerhetsrådet såsom i resolutionerna den 16 december 1966 och den 29 maj 1968 uttryckligen föreskrivit eller det eljest får anses framgå att meddelade sanktioner skall genomföras oberoende av om avtal stridande mot dessa ingåtts innan resolutionen i fråga antagits.

Genom att i den permanenta lagen uppta en kategorisk regel av ogiltighetsinnebörd skulle möjligen – eftersom svensk rätt ej torde vara fullt entydig i fråga om den civilrättsliga verkan av avtal som strider mot legalt förbud – i någon mån större klarhet kunna uppnås beträffande förhållandet mellan sanktionsbestämmelser och avtal. I detta sammanhang bör dock erinras om att även om vissa avtal enligt en särskild bestämmelse förklaras ogiltiga, får man ej i och för sig därigenom någon upplysning om den närmare innebörden av en dylik påföljd. När svensk lagstiftning upptar föreskrifter om ogiltighet av avtal är det f. ö. bara i undantagsfall som några bestämmelser ges i samband därmed om innebörden av denna påföljd. Även i lagmotiven lämnas i allmänhet endast knapphändiga upplysningar i den frågan (jfr Bramsjö, Om avtals återgång, 1950, s. 1).

Emellertid följer redan av allmänna rättsgrundsater – såsom framgår av lagrådets och departementschefens ovan återgivna uttalanden – att en svensk domstol ej äger ålägga någon, som åtagit sig en förpliktelse vilken strider mot legalt förbud, att fullgöra förpliktelsen. Någon uttrycklig bestämmelse behövs alltså inte i detta avseende, som torde vara det mest betydelsefulla med hänsyn till att sanktionslagstiftningen i princip går ut på att hindra vissa handlingar. För att klarlägga sanktionslagstiftningens civilrättsliga betydelse – och för lagstiftningens effektivitet – krävs alltså såtillvida ej någon särskild lagbestämmelse om ogiltighet av avtal. Ej heller torde en sådan bestämmelse ha någon större betydelse för att vinna

nämnda syften i sådana fall då avtal skall bedömas av utländsk domstol eller skiljedomstol enligt svensk rätt. Det kan vidare påpekas att svenska domstolar eller andra myndigheter inte torde stå till förfogande för att genomdriva fullgörelse av mot svensk sanktionslagstiftning stridande avtal varå främmande stats lag i princip skall vara tillämplig (jfr prop. 1969: 78, s. 39).

Över huvud taget torde kunna sägas att – oavsett hur säkerhetsrådets beslut eller rekommendationer kan komma att utformas – anledning saknas att i civilrättsligt hänseende bedöma avtal, som strider mot sanktionsbestämmelser, efter andra principer än dem som gäller för avtal, som står i strid mot andra straffbelagda förbud. Eftersom i svensk strafflagstiftning ej brukar upptas någon särskild regel om avtals ogiltighet e. d. synes en sådan regel kunna undvaras även i sanktionslagstiftningen, som har straffrättslig karaktär. Verkan av att avtal strider mot denna lagstiftning får m. a. o. bedömas enligt allmänna rättsprinciper. I sak torde denna verkan bli densamma som om lagen tog upp en uttrycklig ogiltighetsregel. Som förut berörts ger nämligen en bestämmelse om att avtal – helt eller delvis – skall vara ogiltigt e. d. ej någon närmare upplysning om den närmare innebörden härav. Ogiltighetens innehåll torde även i ett sådant fall få bestämmas efter allmänna rättsprinciper.

Kommittén föreslår följaktligen att i FN-lagen inte medtas någon uttrycklig regel om civilrättslig verkan av avtal som strider mot förbud som meddelats med stöd av lagen.

8 Ersättning för förluster på grund av FN-lagens tillämpning

Förbud som meddelas med stöd av ifrågavarande fullmaktslag kan självfallet medföra betydande ekonomiska skador eller förluster för enskilda såväl personer som företag.

Åtskilliga exempel härpå kan lämnas. Förbud mot införsel av varor till blockerad stat eller förbud mot export från Sverige av vissa varor kan på olika sätt drabba t. ex. en tillverkare i Sverige, som under normala förhållanden säljer sina produkter till staten i fråga. Förbuden kan bl. a. tänkas förorsaka nedgång i rörelsens omsättning eller i värsta fall total driftsinställelse, och råvaror, halvfabrikat, färdigprodukter, maskiner o. d., som finns i rörelsen, kan mer eller mindre förlora sitt ekonomiska värde. Även sådana delar av rörelsen, som ej avser sanktionsvaror, kan bli lidande, exempelvis på grund av att maskinparken ej kan utnyttjas lönsamt vid bortfall av en del av produktionen. Personer i olika led i produktions- och distributionsprocessen för varor, som omfattas av förbud, såsom producenter, grossister, detaljister, transportörer, finansiärer, avnämare m. fl., kan lida ekonomiska förluster. Det inses lätt att på liknande sätt skador kan uppkomma till följd av övriga förbud som omfattas av lagen.

Inte bara näringsidkare, dvs. fysiska eller juridiska personer som yrkesmässigt bedriver verksamhet av ekonomisk art, kan tillfogas skador eller förluster. Av väsentlig social betydelse är att också arbetstagare kan drabbas, t. ex. genom att avskedanden kan bli nödvändiga vid en driftsinskränkning. Även för andra personer, som inte är näringsidkare, kan förluster uppstå. Sålunda kan exempelvis ett förbud att importera en viss råvara från en blockerad stat föranleda att sådan råvara i stället måste köpas dyrare från ett annat land. På grund härav kan prishöjningar uppkomma på den färdigprodukt för vilken råvaran behövs och konsumenterna av färdigprodukten får därigenom vidkännas en ekonomisk förlust.

Det bör anmärkas att nu nämnda ekonomiska konsekvenser av att Sverige genomför sanktioner enligt lagstiftningen givetvis kan träffa ej endast personer i Sverige utan också personer utomlands. Förutom för svenska medborgare och företag kan lagstiftningen därvid tänkas ge upphov till förluster för utländska personer. Exempelvis kan ett förbud i svensk lagstiftning att föra in varor till blockerad stat drabba en i tredje land verksam utländsk köpman som före sanktionernas ikraftträdande förmedlat affärer mellan tillverkare i Sverige och köpare i den blockerade staten. Så kan vara fallet även om den i exemplet nämnde köpmannen inte är underkastad svensk jurisdiktion och följaktligen inte behöver respektera den svenska sanktionslagstiftningen.

Vidare bör beaktas den ekonomiska skadeeffekt som ett svenskt deltagande i FN-sanktioner kan få däreigenom att den blockerade staten – och eventuellt andra stater

som ej genomför sanktionerna – eller rättssubjekt där vidtar motåtgärder som går ut över svenska medborgare och företag. Dessa kan t. ex. tänkas bli ådömda skadestånd i den blockerade staten för att de ej fullgjort leverans på grund av svensk sanktionslagstiftning eller gå miste om betalning för leverans som fullgjorts innan lagstiftningen trätt i tillämpning. Så drastiska motåtgärder som konfiskation av svensk egendom i den blockerade staten kan inte heller uteslutas.

Det anförda torde ge vid handen att de ekonomiska förluster för enskilda rättssubjekt som kan uppkomma till följd av FN-lagens tillämpning kan vara av synnerligen skiftande slag och omfattning. Det erbjuder otvivelaktigt utomordentliga svårigheter att överblicka området. Något nämnvärt erfarenhetsmaterial, som skulle kunna tjäna till vägledning vid en kartläggning av skadefall, föreligger inte heller.

Emellertid är särskilda svårigheter förenade också med att fastställa huruvida orsakssammanhang kan anses föreligga mellan en inträffad skada i anslutning till att Sverige genomför sanktioner och detta genomförande liksom med att bestämma det ekonomiska värdet av inträffade skador. I dessa frågor vill kommittén anlägga följande synpunkter.

Ibland kan det vara förhållandevis lätt att fastställa sambandet mellan den svenska sanktionsföreskriften och den inträffade skadan. Exempel härpå utgör – förutom de tidigare antydda fallen med utebliven betalning, skadestånd och konfiskation – sådana fall, då avtal föreligger och redan före förbudet lett till dispositioner från det svenska rättssubjektets sida som blir onyttiga genom att avtalet inte får fullföljas.

Sambandet mellan en svensk sanktionsföreskrift och en ekonomisk skada torde emellertid mera sällan vara entydigt. Ju flera led som förekommer mellan den som iakttagit en sanktionsföreskrift och den som anser sig ha drabbats av följdverkningar därav, desto vanskligare blir bedömningen av sambandet.

Svårigheterna kan sålunda i allmänhet antas vara stora att i det enskilda fallet avgöra om en viss skada orsakats av något eller några av de förbud som utfärdats med stöd av lagen. Att t. ex. omsättningen för en näringsidkare, som bedrivit affärer med en sedermera blockerad stat, nedgår medan förbuden är i kraft, behöver inte bero på dessa förbud. Det kan exempelvis redan på grund av andra staters åtgärder med anledning av säkerhetsrådets resolution föreligga en faktisk omöjlighet för näringsidkaren att fortsätta handla med den blockerade staten. Ett exempel på sådant förhållande utgör rådets resolution den 9 april 1966, vari Storbritannien bemyndigades att använda våld för att hindra fartyg med olja avsedd för Rhodesia att anlöpa Beira i Moçambique. I ett sådant fall kan tydligen förbud enligt svensk sanktionslagstiftning vara av endast perifer betydelse för eventuellt uppkommen skada. Situationen kan vidare tänkas vara den att en näringsidkare för att undvika »svartlistning» eller under den allmänna opinionens tryck avbryter sina affärer med blockerad stat redan med hänsyn till säkerhetsrådets resolution och alltså inte i första hand på grund av de svenska sanktionsföreskrifterna. Ett annat fall är det då en svensk medborgare, som är bosatt utomlands, måste avstå från affärer med blockerad stat redan därför att sådana förbjudits genom lagstiftning i den stat där han är verksam.

Ekonomiska förluster, som uppkommer under den tid förbud gäller, kan självfallet också bero på andra omständigheter än hittills nämnda som inte alls eller blott i ringa mån hänger samman med själva förbuden.

Att bestämma omfattningen av en inträffad skada, mätt i dess ekonomiska värde, erbjuder särskilda svårigheter när skadan består i utebliven vinst, tillspillogivna insatser för marknadsföring och liknande effekter av sanktionsföreskrifter. Än svårare är det att bestämma värdet av den förlust som för ett företag kan ligga däri att det för framtiden, dvs. även för tiden efter det sanktionerna avlysts, går miste om en försäljningsmarknad till förmån för en konkurrent i en stat som ej följt säkerhetsrå-

dets resolutioner. En skada kan vidare vara av den art att det över huvud taget inte går att bestämma dess värde i pengar.

När omfattningen av en liden skada skall bestämmas uppkommer som en komplicerande faktor frågan huruvida avräkning bör ske för kompenserande vinster, som tillämpningen av sanktioner kan ha medfört. Exempelvis kan ett svenskt företag få tillfälle att överta en försäljningsmarknad i tredje land som före sanktionerna innehades av ett företag i den blockerade staten. Sådant förhållande kan tänkas mer än väl kompensera det svenska företaget för eventuella förluster på grund av att det med hänsyn till svensk sanktionslagstiftning inte längre kan upprätthålla affärsförbindelser med den blockerade staten. Skall vinsten avräknas, uppkommer frågan om beräkningen av vinsten.

En ytterligare omständighet som bör beaktas vid beräkningen av skadan är i vad mån den skadelidande tillvaratagit eventuella möjligheter att begränsa denna. En bedömning av denna fråga kräver uppenbarligen en ingående kännedom om det verksamhetsområde, där skadan uppkommit.

Kommittén skall i det följande behandla frågan om och i vad mån ersättning av allmänna medel bör kunna utgå för förluster, som enskilda lider i anslutning till att Sverige genomför sanktioner.

Till en början märkes att frågan om ersättning för skada eller förlust på grund av statliga ingrepp självfallet inte är unik för den nu aktuella lagstiftningen. I ett modernt samhälle måste i åtskilliga hänseenden det allmännas intresse tillgodoses genom begränsningar i de enskilda samhällsmedlemmarnas fri- och rättigheter, även om därigenom den enskilde åsamkas ekonomisk skada.

Såsom första lagutskottet uttalade år 1949 (utl. nr 38) är frågan om statens ersättningsskyldighet gentemot enskilda vid rättsenliga ingrepp av olika slag, särskilt i äganderätten och näringsfriheten, ett av de mest omstridda problemen inom den offentliga rätten, och ganska olika principer har kommit till användning vid ingrepp på olika områden i fråga om såväl spörsmålet när ersättning skall utgå som efter vilka grunder denna i så fall skall beräknas. Kommittén vill därför ge en kort översikt över vissa fall då i svensk rätt ersättning av statsmedel stadgats vid ekonomisk skada på grund av ingripanden i näringsfrihet m. m.

Generellt kan sägas att för svensk rätts del den grundsatsen tillämpats att rätt till ersättning skall stadgas i fall då ingrepp sker i äganderätt och näringsrätt och ingreppet innebär ett överförande på det allmänna av äganderätt eller begränsad sakrätt. Exempel härpå lämnar lagen den 12 maj 1917 (nr 189) om expropriation, lagen den 17 juni 1932 (nr 242) om skyldighet i vissa fall att tillhandahålla förnödenheter m. m. för ordningsmaktens behov, rekvisitionslagen och beredskapsförfogandelagen, båda av den 30 juni 1942 (nr 583 resp. 584), samt allmänna förfogandelagen den 26 maj 1954 (nr 279). I stort sett är principen för ersättningens storlek att den drabbade skall få antingen, såsom vid expropriation, full kompensation eller, såsom enligt allmänna förfogandelagen, skälig ersättning.

Emellertid har rätt till ersättning i större eller mindre omfattning stadgats också i en del fall, då det inte är fråga om överförande på det allmänna av äganderätt eller annan sakrätt utan ingreppet endast innefattar ett intrång i den enskildes frihet.

Härvid kan nämnas lagen den 18 maj 1956 (nr 293) om ersättning åt smittbärare och kungörelsen den 18 maj 1956 (nr 294) om ersättning av statsmedel i vissa fall vid ingripanden i hälsovårdens intresse (prop. 1956: 126). Genom nyssnämnda lag har skapats en rätt till ersättning av statsmedel för smittbärare som på grund av myndighets ingripande underkastas observation eller isolering eller eljest inskränkning i arbete. I kungörelsen öppnas möjlighet – men stadgas inte någon rätt – till ersättning efter skälighetsöverväganden i vissa fall, där det ansetts obilligt att den enskilde själv skall svara för kostnader och förluster som uppkommit på grund av myn-

dighets ingripande med stöd av epidemilagen eller livsmedelsstadgan för att hindra spridning av smittsam sjukdom. Vidare kan anföras allmänna tjänstepliktslagen den 17 april 1959 (nr 83). Enligt 19 § denna lag har den som tas i anspråk för att i det allmännas intresse utföra arbete rätt till ersättning av statsmedel för bl. a. direkta utgifter, föranledda av ianspråktagandet. I fråga om värnplikt gäller enligt familjebidragsförordningen den 29 mars 1946 (nr 99) att värnpliktig har rätt till bl. a. familjepenning och bostadsbidrag. I 14 § förordningen föreskrivs att värnpliktig, som driver näring eller rörelse, i stället för familjepenning och bostadsbidrag kan få s. k. näringsbidrag. För civilförsvarspliktiga utgår i princip förmåner efter samma regler som för värnpliktiga vid tjänstgöring inom krigsmakten (kungörelsen den 30 november 1962, nr 619, om avlöning m. m. till civilförsvarspliktiga). I 6 § lagen den 20 mars 1964 (nr 64) om skyldighet att upplåta inkvarteringsbostad i krig m. m. föreskrivs att för skada, som uppkommit på upplåten bostad eller utrustning till följd av upplåtelsen, är den skadelidande, om skadan ej är att anse som ringa, berättigad till skälig ersättning av statsmedel. Därjämte kan här erinras om ersättningsreglerna i naturvårdslagen den 11 december 1964 (nr 822). T. ex. föreskrivs i 25 § denna lag att markägare är berättigad till ersättning av kronan för den skada han lider till följd av att lagens tillämpning medfört sådan inskränkning i rätten att bebygga mark, att han kan använda marken endast på sätt som står i uppenbart missförhållande till dess tidigare värde.

Gemensamt för de sistnämnda fallen och för fallen med expropriation och liknande förfoganden är att ingreppet konkretiseras genom en förvaltningsakt med avseende på såväl det rättssubjekt som drabbas som ingreppets omfattning.

En tredje grupp av fall utgör sådana då intrånget sker genom generella bestämmelser som omedelbart skall iakttas av envar. Kretsen av de drabbade är härvid obestämd, eftersom någon förvaltningsakt varigenom intrånget påförs särskilda rättssubjekt inte förekommer. Typiska för denna grupp är krisregleringar i form av handels-, produktions- eller användningsreglering, import- eller exportförbud eller begränsningar i friheten att driva handel och andra inskränkningar i yrkesutövning. För denna grupp gäller att rätt till ersättning som regel inte stadgas. Såvitt kommittén kunnat finna har rätt till ersättning i dylika fall tillskapats endast då staten förbjudit näring för att möjliggöra ett statsmonopol i huvudsakligen statsfinansiellt syfte. Det står klart att någon allmän rättsgrundsats, enligt vilken rätt till ersättning skall stadgas vid intrång i den enskildes näringsutövning genom generellt verkande föreskrifter, inte finns.

Frågan om en allmän utredning rörande rätt till ersättning vid statliga ingripanden i äganderätten och den ekonomiska friheten har vid olika tillfällen aktualiserats i riksdagen (se SOU 1963: 17, s. 189 ff). Någon sådan utredning har dock inte kommit till stånd.

Härefter övergår kommittén till att behandla frågan om ersättning åt enskilda på grund av dels NF:s sanktioner mot Italien, dels FN:s sanktioner mot Rhodesia.

I en i första kammaren vid 1936 års riksdag väckt motion, nr 305, hemställdes om en lag enligt vilken bevisliga förluster, som tillskyndats enskilda till följd av Sveriges deltagande i de ekonomiska sanktionerna mot Italien, skulle ersättas av allmänna medel. Första lagutskottet yttrade i utlåtande 1936: 29 över motionen, 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 kunde inte biträda kravet på en allmän lag av berörda innehåll. Huruvida i särskilda fall billighetsskäl skulle kunna tala för att utge sådan ersättning eller annars för att vidta statliga åtgärder, ansåg sig utskottet sakna anledning att överväga i sitt utlåtande. Riksdagen godkände utlåtandet.

1936 års riksdag avslog även en i andra

kammaren väckt motion, nr 203, vari hemställdes, att riksdagen skulle besluta om gottgörelse genom statens försorg till svenska fordringsägare, i den mån dessa genom sanktionsförfarandet mot Italien åsamkats påvisbara förluster.

Ej heller i andra länder synes någon form av ersättning ha tillerkänts enskilda som lidit förluster på grund av NF:s sanktioner mot Italien (se International Sanctions, A Report by a Group of Members of the Royal Institute of International Affairs, London 1938, s. 210).

Något exempel på särskild rätt till ersättning av ifrågavarande slag synes ej heller finnas i utländska FN-lagar eller i utländska förordningar om sanktioner mot Rhodesia.

I propositionen till den finska sanktionslagen berördes dock ersättningsfrågan i anslutning till lagens stadgande att uppfyllandet skall avbrytas av även ett sådant avtal, som ingåtts innan med stöd av lagen given förordning trätt i kraft. Det framhölls att man härvid ställs inför övervägandet om den skada, som avbrytandet av avtalets fullgörande eventuellt åsamkar, bör ersättas av statens medel. Vidare uttalades att statens förfarande grundar sig på uppfyllandet av dess internationella förpliktelser och att av den förlust som åsamkas den enskilde ej följer ekonomisk nytta för staten. Därjämte framhölls att den skadelidande sannolikt oftast har möjlighet att antingen avvisa avtalspartens skadeståndskrav med hänvisning till principen om force majeure eller få gottgörelse på annat sätt, t. ex. genom att sörja för nödiga försäkringar. Därför ansågs det ej nödvändigt att i lagen ta med stadganden om skadeståndsskyldighet. Det anmärktes emellertid i propositionen att om det i något fall skulle visa sig befogat att erlägga skadestånd av statens medel, kunde de erforderliga föreskrifterna härom ges särskilt för sig.

Som förut påpekats (7.5) behandlade den norska kommitté, som utredde behovet av en norsk FN-lag, frågan om ersättning för sanktionsförluster i samband med spörsmålet om grundlagsenligheten i förbud som ingriper i existerande avtal. Den norska kommittén framhöll därvid att doktrin och praxis synes visa att någon ersättningsplikt för staten vanligtvis ej uppstår till följd av ingripanden som omöjliggör fullgörelse av bestående avtal. Vidare anmärktes bl. a. att det ankommer på domstolarna att ta ställning till sådana frågor. I den norska propositionen till sanktionslag återges utan kommentar vad sålunda anförts. Någon särskild rätt till ersättning för sanktionsförluster har ej införts i Norge. Enligt gällande norsk rätt torde alltså bara ytterst sällan ersättning av statliga medel för sanktionsförluster kunna utgå (jfr uttalande vid sanktionslagens behandling i odelstinget den 24 maj 1968, prot. s. 376).

I den kanadensiska förordningen om Rhodesia sägs visserligen att varje person inom Kanada eller varje kanadensisk medborgare utanför Kanada, som lider skada till följd av att förordningens bestämmelser hindrar antingen uppfyllande av skyldigheter enligt avtal ingångna före förordningens ikraftträdande eller åtnjutande av rättigheter enligt sådana avtal, kan ansöka hos (»may apply to») regeringen om ersättning. Någon särskild rätt till ersättning ger förordningens lokution uppenbarligen inte.

I promemorian om sanktioner mot Rhodesia övervägde kommittén frågan om ersättning åt enskilda i anledning av den då föreslagna lagstiftningen.

Kommittén fann inte skäl föreligga att i det sammanhanget ingå i prövning av frågan om en lagfäst rätt till ersättning för förluster på grund av sanktioner. Visserligen ansåg kommittén att av rättviseskäl med visst fog kunde hävdas att förluster av ifrågavarande slag, som råkar drabba vissa enskilda personer eller företag, borde bäras av det allmänna. Det skulle emellertid enligt kommittén vara förenat med mycket stora svårigheter att generellt ange några bestämda riktlinjer för att bedöma ersättningsfrågor av förevarande art. Kommittén menade att i den föreliggande situationen enda möjligheten torde vara att avgöra sådana frågor efter skälighetsprövning i varje särskilt fall. Kommittén uttalade

emellertid att av billighetsskäl ersättning av allmänna medel ibland borde kunna utgå till den som lidit skada till följd av sanktionerna. Sådana ersättningsfrågor kunde prövas av Kungl. Maj:t. Någon allmän bestämmelse härom behövde enligt kommittén ej inflyta i den provisoriska lagen.

Ersättningsfrågan uppmärksammades livligt i remissyttrandena och övriga förarbeten till Rhodesialagen.

Flertalet remissinstanser delade kommitténs uppfattning i ersättningsfrågan. Några av dessa, bl. a. hovrätten för Västra Sverige och kommerskollegium, ansåg dock att en erinran om möjligheten att söka ersättning borde tas in i sanktionslagen.

Några remissinstanser, bl. a. advokatsamfundet och exportföreningen, menade att staten borde bära konsekvenserna av att de av FN:s säkerhetsråd beslutade sanktionerna genomförs för svenskt vidkommande. De föreslog att en särskild föreskrift om ersättningsrätt för den enskilde skulle tas in i sanktionslagen. Enligt advokatsamfundets mening borde sanktionslagstiftning inte genomföras utan att enskilda personer tillförsäkrades lagfäst rätt till ersättning.

Chefen för justitiedepartementet åberopade som skäl till att propositionen inte upptog någon ersättningsbestämmelse bl. a. att de förluster, som kunde uppkomma, var av mycket skiftande slag och omfattning. Enligt departementschefen (prop. s. 57) var det inte möjligt att ens tillnärmelsevis kartlägga vilka skador som kunde bli aktuella och än mindre kunde man med tillfredsställande grad av säkerhet beräkna vilka kostnader som skulle kunna uppstå för staten, om rätt till ersättning för förluster av ifrågavarande slag infördes. Därför var det enligt departementschefen redan av statsfinansiella skäl uteslutet att införa en lagstiftning som garanterade enskilda rätt till ersättning för förluster på grund av sanktionslagstiftning. Till frågan om staten i något konkret fall borde utge viss ersättning av billighetsskäl fanns det enligt departementschefen inte anledning att ta ställning i samband med propositionen.

Lagrådet framhöll bl. a. att störningar i internationella affärsförbindelser genom import- och exportförbud, valutarestriktioner m. m. ofta förekommer utan att ersättning från det allmännas sida kommer i fråga. Enligt lagrådet utgjorde avsaknaden av ersättningsbestämmelser inte hinder mot lagstiftningens genomförande. Lagrådet förutsatte emellertid att frågan om ersättning skulle ytterligare övervägas vid det fortsatta arbetet på en svensk FN-lag (prop. s. 82).

Vid riksdagens behandling av Rhodesialagen aktualiserades ersättningsfrågan i några motioner.

Sålunda begärdes i motion I: 1015 att lagen skulle uppta bestämmelser av innebörd att staten skulle svara för skada till följd av att rättshandlingar, vilka ingåtts före säkerhetsrådets bindande beslut om sanktioner, förlorade sin verkan. Enligt motionären borde det fastställas normer för vilka skador och i vilken utsträckning ersättning skulle utgå.

I de likalydande motionerna I: 1014 och II: 1167 förordades att riksdagen skulle uttala sig i enlighet med lagrådets ståndpunkt och kraftigt understryka vad kommittén uttalat om ersättning av billighetsskäl.

Det sammansatta utrikes- och första lagutskottet förklarade sig i utlåtande 1969: 1 i allt väsentligt dela de tankegångar som legat till grund för ställningstagandet att Rhodesialagen inte borde uppta bestämmelser, som garanterade rätt till ersättning från det allmänna för förluster på grund av sanktionerna. Utskottet erinrade om att även utan sådana bestämmelser kunde givetvis ersättning betalas av staten av billighetsskäl. Om framställning om ersättning gjordes – anförde utskottet – kunde Kungl. Maj:t givetvis, efter bedömning av omständigheterna i det enskilda fallet, ta ställning till om och i vad mån ersättning skulle utgå och eventuellt underställa frågan riksdagens prövning.

Utskottet ville emellertid betona att, med hänsyn till Rhodesialagens provisoriska karaktär och eftersom närmare utredning om tänkbara ersättningsfall inte förelåg, utskottet inte ansåg sig böra i sammanhanget i något avseende ta ställning till ersättnings-

frågans lösning. Enligt utskottet torde det bli anledning att återkomma till hithörande problem i samband med att förslag till en permanent FN-lag förelades riksdagen. Utskottet ansåg därför i sitt av riksdagen godkända utlåtande att det inte var påkallat att riksdagen gjorde något uttalande i ämnet i anslutning till behandlingen av Rhodesialagen.

På grundval av vad sålunda anförts vill kommittén redovisa följande *överväganden.*

Den i det föregående lämnade översiktliga redogörelsen för hur frågan om ersättning lösts då skada eller förlust vållas enskilda genom statliga ingrepp i näringsfriheten torde ge vid handen att det inom svensk rätt inte finns någon enhetlig linje för reglering av ersättningsfrågan. I vissa fall fördelas skadan genom kompensation till den skadelidande med allmänna medel, i andra fall får skadan stanna på den drabbade. I de fall som kan anses närmast jämförbara med den nu aktuella sanktionslagstiftningen kan emellertid konstateras att ersättningsrätt tillskapats endast undantagsvis. Det sagda leder till att man vid avgörandet av frågan om sanktionslagstiftningen bör innehålla regler om rätt till ersättning eller ej står obunden av rättsgrundsatser. Vid sådant förhållande får frågan avgöras med utgångspunkt i vad som kan anses skäligt och, om skäl för ersättningsrätt anses föreligga, i vad som befinns praktiskt möjligt.

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

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

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

Därtill kommer emellertid de mycket betydande svårigheter som – enligt vad kom-

mittén inledningsvis sökt belysa – måste föreligga när det gäller att fastställa orsakssammanhanget mellan en sanktionsföreskrift och en uppkommen skada och att bestämma skadans omfattning. I ett regelsystem med generell rätt till ersättning skulle riktlinjer för bedömningen av orsakssammanhanget och skadeberäkningen knappast kunna undvaras. Vad kommittén anfört om svårigheterna att överblicka skadefallen äger giltighet också med avseende på möjligheterna att bedöma uppkommande skadors eller förlusters samband med sanktionsföreskrifter och att bestämma omfattningen av den lidna skadan. De praktiskt sett oöverkomliga svårigheterna att överblicka skadefallen, att avgränsa de fall som bör medföra ersättningsrätt och att ge riktlinjer för skadeberäkningen måste enligt kommitténs mening leda till att man får avstå från att införa en generell rätt till ersättning.

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

Som kommittén förut anmärkt är det svårt att skaffa sig en säker överblick över vilka förluster som en lagstiftning inom förevarande område, där våra erfarenheter hittills är högst begränsade, kan medföra. Det skulle därför kunna framstå som godtyckligt att föreskriva ersättning endast för vissa särskilt angivna slag av förluster. Bestämmelser av sådant begränsat innehåll skulle – om möjlighet till ersättning efter skälighetsprövning föreligger – rentav kunna vara till förfång för de skadelidande, ty som framgått ligger det i sakens natur att ej förutsedda skador kan inträffa. Dessa kunde visa sig vara av sådant slag att de, om de beaktats vid bestämmelsernas tillkomst, skulle ha omfattats av ersättningsreglerna. När så ej skett kunde den skadelidande komma att befinna sig i sämre ställning än om ersättning uteslutande utgått enligt principen om prövning efter skälighet i varje särskilt fall. Visserligen kan givetvis tänkas att en sådan skadelidande, som sålunda ej skulle tillhöra dem som fått laglig rätt till ersättning, ändå fick kompensation efter skälighet. Men helt naturligt skulle de som fått laglig rätt till ersättning i första hand komma att tillgodoses och viss risk skulle finnas för att andra skadelidande på grund av t. ex. statsfinansiella skäl blev utan ersättning eller fick lägre ersättning än om samma villkor gällt för alla skadelidande.

Kommittén vill vidare framhålla att frågan om en lagfäst rätt till ersättning för sanktionsförluster bör ses i samband med frågan om enskildas rätt i allmänhet till ersättning för skador till följd av olika slags lagenliga, statliga ingripanden i näringsverksamhet m. m. Som förut påpekats har en allmän utredning härom vid skilda tillfällen varit på tal.

De överväganden, som kommittén sålunda gjort, leder till slutsatsen att ersättningsfrågor av förevarande slag bör avgöras efter prövning i varje särskilt fall. Detta bör gälla såväl frågan vilka skador som bör ersättas som frågan om ersättningens storlek. Då billighetsskäl föreligger bör i princip ersättning kunna utgå till enskild som drabbats av FN-lagens tillämpning. Som kommittén förut påpekat torde sådana skäl kunna föreligga framför allt beträffande den som lidit skada på grund av att rättshandling, som företagits innan säkerhetsrådet beslutat eller rekommenderat sanktioner, inte kunnat fullföljas. Med en sådan lösning av ersättningsproblemet synes ej erforderligt att

i lagen införa någon uttrycklig bestämmelse om möjligheten till ersättning av allmänna medel.

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

Det kan i detta sammanhang erinras om artikel 50 i FN-stadgan, som avser bl. a. sådana ekonomiska problem som kan uppkomma för en *stat* genom aktioner enligt artikel 41. Vad en stat i sådant läge kan påräkna framgår ej av stadgan men det torde kunna bli fråga om t. ex. lån eller ersättning för liden skada (se den officiella kommentaren till FN:s stadga, s. 49).

I anledning av sanktionerna mot Rhodesia har från svensk sida i FN hemställts om stöd åt länder, t. ex. Zambia, som drabbas av följdverkningar av nämnda sanktioner. Denna ståndpunkt står tydligen i överensstämmelse med innebörden av artikel 50. Vidare kan nämnas att bl. a. i den expertkommitté (se 6.4) rörande sanktioner mot Sydafrika, som säkerhetsrådet år 1964 tillsatte, framhölls att i ett beslut om sanktioner mot Sydafrika borde ingå en plan för fördelning av uppkommande kostnader. Motiveringen var att sanktioner medför svårigheter och uppoffringar för alla deltagande länder men att den gemensamma bördan så långt möjligt bör fördelas rättvist. Det underströks särskilt att de mindre utvecklade länderna borde kompenseras för de påfrestningar de kan utsättas för. Men man erinrade också om de förluster som Sydafrikas ledande handelspartners skulle åsamkas och vilka borde slås ut på alla deltagande länder. Å andra sidan hävdades det att just dessa länder, som genom en betydande handel med Sydafrika under de gångna åren kunnat tillgodogöra sig vinster på denna marknad, också borde svara för den största delen av de ekonomiska uppoffringar som en gemensam aktion skulle medföra. Hur ett kompensationssystem skulle vara beskaffat diskuterades inte närmare i expertkommittén (se Sydafrikautredningen s. 71 f).

9 Specialmotivering

Lagen skall tillhandahålla instrument för att för svensk del genomföra FN:s sanktioner av icke-militär natur och skall inom detta sanktionsområde ha allmän räckvidd. Eftersom med nuvarande internationella ordning formliga sanktioner för svensk del knappast kan antas bli aktuella utanför FN:s ram kan *rubriken* »allmän sanktionslag» ligga nära till hands. Med hänsyn till att ordet sanktion har ett mycket vidsträckt användningsområde i det allmänna språkbruket bör emellertid rubriken leda tanken till de speciella sanktioner, nämligen de internationella, som lagen rör. Kommittén föreslår därför att lagen rubriceras »lag om vissa internationella sanktioner (FN-lag)».

1 §

I förslagets 1 § anges förutsättningarna för tillämpning av lagens bestämmelser och lämnas en föreskrift om upphävande av förordnande om sådan tillämpning.

Enligt *första stycket* i förslaget får Kungl. Maj:t sålunda utan riksdagens föregående samtycke förordna om att befogenhet som avses i de föreslagna reglerna i 3–9 och 14 §§ skall tillkomma Kungl. Maj:t. Enligt dessa regler får Kungl. Maj:t meddela föreskrifter av sanktionskaraktär, som kommittén nedan återkommer till i samband med respektive paragraf.

De fullmaktslagar för krig, krigsfara eller andra utomordentliga förhållanden som är uppbyggda på i huvudsak samma sätt som den föreslagna FN-lagen använder uttryckssättet att Kungl. Maj:t äger förordna att bestämmelserna i särskilt angivna paragrafer i lagen skall tillämpas. Dessa paragrafer innehåller i sin tur oftast att Kungl. Maj:t äger meddela förbud eller föreskriva viss reglering. Tillämpningen av lagen sker följaktligen genom två administrativa beslut, av vilka det ena innebär att Kungl. Maj:t tillägger sig lagens befogenhet att meddela föreskrifter och det andra att den materiella regleringen sker. Båda besluten innebär otvivelaktigt, trots att de är av högst olika karaktär, tillämpning av bestämmelserna i de särskilda paragraferna. För att lagtexten skall ge tydligt uttryck åt att tillämpningsproceduren består av dessa två led – av vilka det första enligt kommitténs förslag skall underställas riksdagen – bör enligt kommitténs mening ett annat uttryckssätt väljas än det som hittills varit brukligt i fullmaktslagarna. Det bör sålunda framgå av lagtexten att det första ledet i tillämpningen av FN-lagen är att Kungl. Maj:t förordnar om att befogenhet, som avses i de särskilda paragraferna, skall tillkomma Kungl. Maj:t.

Kungl. Maj:t äger enligt förslaget meddela tillämpningsförordnande endast på grundval av resolution som antagits av FN:s säkerhetsråd. Förslaget omfattar alltså inte resolutioner som antagits av generalförsamlingen eller något annat organ.

Resolutionen skall gälla sådana sanktio-

ner – tvångsåtgärder – som avses i artikel 41 i FN:s stadga, dvs. åtgärder av ickemilitär natur. Sveriges deltagande i militära sanktioner förutsätter avtal mellan Sverige och FN. Lagstiftning som kan erfordras för sådant deltagande blir självfallet beroende av avtalets innehåll.

Lagförslaget avser såväl resolutioner innefattande bindande beslut som resolutioner innebärande blott rekommendationer. En resolution kan tänkas vara bindande i vissa avseenden men vara endast en rekommendation i andra hänseenden. Även sådana resolutioner omfattas av förslaget. Genom att reglerna föreslås vara enhetliga för båda slagen av resolutioner erfordras inte för tillämpningen av lagen något formellt ställningstagande i frågan om resolutionernas karaktär. Självfallet är det ändå av betydelse att Kungl. Maj:t genom en tolkning av resolutionerna fastställer om handlingsfrihet föreligger i viss del eller ej.

Vidare är det enligt förslaget en förutsättning för Kungl. Maj:ts rätt att meddela tillämpningsförordnande att säkerhetsrådets resolution tillkommit i överensstämmelse med FN:s stadga. Av särskilt stor vikt är att röstningsreglerna i stadgans artikel 27 iakttagits av rådet. Hänvisningen till FN:s stadga medför att det är dennas lydelse vid tidpunkten för resolutionen som är avgörande.

Ytterligare ett villkor för meddelande av tillämpningsförordnande är att detta är påkallat med hänsyn till en resolution av nyss angivet slag. I förslaget sägs nämligen att förordnande får meddelas *i den mån det påkallas* i anledning av sådan resolution. Häri ligger dels frågan om förordnande över huvud taget skall meddelas, dels frågan, när förordnande befinns erforderligt, vilken omfattning det skall ha.

Vad angår den förra frågan får man skilja mellan bindande beslut och rekommendationer.

Vid bindande beslut följer av Sveriges förpliktelse enligt FN-stadgan att efterkomma sådana beslut att förordnande om tillämpning av den föreslagna lagen i princip skall meddelas.

Beträffande rekommendationer föreligger ingen dylik förpliktelse och därför finns i dessa fall utrymme för lämplighetsprövning av t. ex. utrikes- eller handelspolitisk natur vid avgörande om förordnande bör meddelas eller inte.

I vissa undantagsfall kan förordnande av särskild anledning tänkas vara obehövligt eller sakna aktualitet och detta även om säkerhetsrådet utfärdat bindande sanktionsbeslut. Kommittén syftar här på exempelvis ett sådant fall som då rådets sanktioner riktas mot en stat med vilken Sverige inte har och inte heller inom överskådlig tid kan antas få några sådana förbindelser som de aktuella FN-sanktionerna är avsedda att bryta. Ett annat exempel på det nu anförda är om rådets sanktioner bara skulle avse åtgärder som inte omfattas av förevarande lagstiftning, t. ex. enbart avbrytande av diplomatiska förbindelser eller tele- och postförbindelser. I sistnämnda slags fall måste sanktionerna för Sveriges del genomföras med stöd av Kungl. Maj:ts sedvanliga egen lagstiftningsmakt eller, om särskild allmän lag krävs, genom lagstiftning med riksdagens medverkan. I sådana fall då stöd för att genomföra sanktioner finns i såväl FN-lagen som Kungl. Maj:ts ekonomiska eller administrativa lagstiftningsmakt bör frågan om meddelande av förordnande om tillämpning av FN-lagen inte förfalla på den grunden att säkerhetsrådets sanktioner i och för sig till fullo skulle kunna genomföras utan att använda denna, t. ex. med stöd av gällande författningar om införsel och utförsel av varor. Kan FN-lagen användas för att genomföra sanktionerna, bör den också vara det instrument som kommer till användning, eftersom dess reglering är ett resultat av övervägandena just inom sanktionsområdet. Ett särskilt tungt vägande skäl härför är att därigenom, såsom framgår av 1 § andra stycket i kommitténs förslag, riksdagen får utöva inflytande på frågan huruvida säkerhetsrådets sanktioner skall genomföras för Sveriges del.

Skillnad mellan rådets bindande beslut och dess rekommendationer bör göras även beträffande frågan om omfattningen av ett

i princip beslutat tillämpningsförordnande.

Såvitt avser rådets bindande beslut måste, med hänsyn till den folkrättsliga förpliktelsen att efterkomma sådana, den grundsatsen gälla att förordnandet skall omfatta alla de bestämmelser i den föreslagna lagen som svarar mot rådets åligganden.

Från denna grundsats kan emellertid i enstaka fall vissa avsteg vara motiverade utan att skyldigheten att följa rådets beslut åsidosätts. Har rådet t. ex. i fråga om kommunikationer endast förbjudit järnvägstrafik till och från den blockerade staten, kan förordnande om tillämpning av 8 § i förslaget vara obehövligt om man på goda grunder kan utgå ifrån att deltagande i sådan trafik ej är aktuell för personer som faller under svensk lag. Tillämpningsförordnande kan då inte anses påkallat på sätt anges i 1 § första stycket.

En annan sak är att i de särskilda av Kungl. Maj:t utfärdade tillämpningsföreskrifterna vissa inskränkande modifikationer i förhållande till innehållet i den föreslagna lagens bestämmelser kan bli nödvändiga för att undvika att dessa föreskrifter i det enskilda fallet går längre än rådets krav eller leder till orimliga konsekvenser. I det förra avseendet kan som exempel nämnas det fall att rådets beslut endast omfattar vissa slags varor. Tillämpningsföreskrifterna måste naturligtvis anpassas i enlighet därmed, även om tillämpningsförordnandet måste avse en eller flera av lagens paragrafer i deras helhet. I det senare avseendet kan anföras t. ex. den situationen att rådet från sina bindande påbud ej undantagit leveranser av humanitär eller därmed likvärdig art. Skulle detta i det enskilda fallet kunna medföra orimliga följder bör, eftersom något generellt undantag i ifrågavarande hänseende ej upptagits i den föreslagna lagen, tillämpningsföreskrifterna utformas så att sådana resultat inte uppkommer. Avvägningen mellan de motstående intressena är uppenbarligen av sådan allmän natur att riktlinjer härför inte kan dras upp på förhand. Lagen innehåller heller inte enligt förslaget något som förpliktar vårt land att genomföra ens bindande beslut men utgår från förutsättningen att de folkrättsliga skyldigheterna till följd av FN-anslutningen skall iakttas.

Vad åter angår omfattningen av ett tillämpningsförordnande som föranletts av att säkerhetsrådet blott rekommenderat sanktioner är det ej såsom vid bindande sanktionsbeslut givet att förordnandet i princip skall omfatta alla de bestämmelser i lagförslaget som svarar mot rådets uppmaningar. Som förut framgått föreligger nämligen ej någon folkrättslig förpliktelse att efterkomma rekommendationer. Från den synpunkten behöver alltså tillämpningsförordnande över huvud taget ej meddelas. Om sådant förordnande ändå anses påkallat – på grund av att Sveriges deltagande i de rekommenderade sanktionerna anses betydelsefullt såsom en manifestation av vår anslutning till FN:s strävanden, för att deltagandet antas bidra till att undanröja hot mot freden eller av annan anledning – utgör detta förhållande naturligtvis inget hinder mot att sanktionerna genomförs mindre fullständigt än som skulle vara möjligt i händelse av ett bindande beslut. Därför bör ej vid rekommendationer utan vidare gälla som huvudregel att förordnandet skall omfatta de lagbestämmelser som svarar mot rådets uppmaningar.

I stället får i rekommendationsfallen frågan om förordnandets omfattning bedömas mer efter de föreliggande omständigheterna. Härmed avses att en relativt fri bedömning får göras med beaktande av utrikespolitiska, ekonomiska och andra faktorer, bl. a. sådana som ovan anmärkts om omfattningen av förordnande vid fall av bindande beslut. Dock bör vid dessa överväganden ej det allmänna syftet med rådets sanktioner lämnas ur sikte.

Även i rekommendationsfallen måste vid utformningen av tillämpningsförfattningen – på motsvarande sätt som kommittén förut påpekat rörande fall av bindande beslut – givetvis tillses att i författningen upptagna föreskrifter ej går längre än rådets uppmaningar och ej leder till orimliga resultat. I förevarande fall bör emellertid i tillämpningsförfattningen ytterligare inskränkan-

de modifikationer kunna göras i förhållande till innehållet i den föreslagna lagens bestämmelser och till rådets uppmaningar. Härvid äger vad kommittén nyss sagt om omfattningen av själva förordnandet motsvarande giltighet.

Vad nu sagts om att lagens befogenheter får utnyttjas endast i den mån det påkallas av säkerhetsrådets resolutioner förutsätter självfallet att Sverige är medlem av FN.

1 § andra stycket i förslaget upptar bestämmelser om riksdagens prövning i efterhand av förordnande, varigenom Kungl. Maj:t tillagt sig lagens befogenhet att meddela föreskrifter enligt de särskilda paragraferna.

Enligt förslaget förfaller sådant förordnande om det inte inom en månad eller, om riksdagssession inte pågår, inom en månad från början av nästkommande session, underställs riksdagen för prövning av frågan huruvida det skall bestå. För att förordnande inte skall förfalla måste det vidare inom två månader från det underställningen skett gillas av riksdagen.

De särskilda tillämpningsföreskrifterna behöver enligt förslaget inte föreläggas riksdagen. Härvid ansluter sig lagförslaget till den ordning som i allmänhet gäller enligt fullmaktslagarna för krig och krigsfara.

I förslagets *1 § tredje stycket* har intagits en föreskrift om skyldighet och rätt för Kungl. Maj:t att upphäva meddelat förordnande, när säkerhetsrådet i vederbörlig ordning avlyst utfärdade sanktioner. Har säkerhetsrådet till alla delar återkallat beslutade eller rekommenderade sanktioner, skall Kungl. Maj:t upphäva meddelat förordnande i dess helhet. Innebär säkerhetsrådets återkallelse att beslutade eller rekommenderade sanktioner endast delvis avlyses, skall Kungl. Maj:t i motsvarande delar upphäva meddelat förordnande.

Upphävande av förordnande som nu sagts skall alltid ske snarast möjligt.

Det ligger i sakens natur att utfärdade tillämpningsföreskrifter skall upphöra att gälla samtidigt med att förordnande, som de grundar sig på, upphävs.

Kommittén vill påpeka att säkerhetsrådets återkallelse av sanktioner kan vara så begränsad, att Kungl. Maj:t måste ha kvar befogenheten att meddela förbud eller föreskrifter enligt viss paragraf men har möjlighet att inskränka förbud eller föreskrifter som tidigare utfärdats med stöd av denna paragraf. Ett exempel härpå är om rådet upphävt förbud mot transitering genom blockerad stat men låtit export- och importförbud stå kvar. I sådant fall måste Kungl. Maj:t alltjämt kunna tillämpa sådana bestämmelser som upptagits i 4 § i förslaget.

Som kommittén anmärkt i den allmänna motiveringen (7.3) kan av rådet meddelade sanktioner tänkas förfalla även på annan grund än återkallelse, exempelvis genom att den internationella respekten för vissa utfärdade sanktioner så urholkats, att de rimligen måste anses ej längre gälla.

2 §

2 § i förslaget innehåller huvudsakligen vissa definitioner.

I *första stycket* lämnas en bestämning av uttrycket blockerad stat, vilket används i ett flertal av förslagets följande paragrafer. Med blockerad stat menas i förslaget stat eller område som är föremål för sanktioner som avses i förutnämnda 1 §, dvs. stat eller område varemot säkerhetsrådet riktat tvångsåtgärder enligt artikel 41 i FN-stadgan. Med uttrycket stat åsyftas därvid folkrättsligt allmänt erkänd stat. Uttrycket område avser annat territorium som ej vunnit erkännande såsom stat, t. ex. en utbrytarregion.

Mer än en stat kan i anledning av en internationell konflikt vara att anse som blockerad i nyss angiven mening. I vissa lägen är det nämligen tänkbart att t. ex. två stater, som befinner sig i konflikt med varandra, samtidigt blir föremål för ingripande från säkerhetsrådets sida (jfr den officiella svenska kommentaren till FN-stadgan, s. 40).

Andra stycket upptar i första punkten en definition av det varubegrepp som begagnas i förslaget. Med vara förstås – i överensstämmelse med 1 § första punk-

ten i Rhodesialagen – materiellt ting av lös egendoms natur. Uttrycket materiellt ting avses inbegripa även gas. Däremot faller givetvis bl. a. tjänster och rättigheter utanför definitionen. Med hänsyn till erfarenheterna från Rhodesiafallet har i lagtexten särskilt angetts att även elektrisk kraft, som ej är något materiellt ting, skall anses såsom vara.

I andra stycket andra punkten ges en bestämmelse av innebörd att vad som i lagen sägs om vara inte gäller egendom som är avsedd endast för innehavarens personliga bruk. Denna inskränkning har i princip visserligen inte samband med innebörden av lagens varubegrepp. För att inte behöva ange detta undantag – som bör gälla generellt – särskilt på olika ställen i förslagets följande paragrafer, där uttrycket vara ofta används, talar emellertid praktiska skäl för att undantaget omnämns på endast ett ställe i lagtexten.

3 §

Förslagets 3 § avser att möjliggöra för Kungl. Maj:t att med sanktionslagstiftningen som grund förbjuda att sanktionsvaror förs in eller ut över Sveriges gränser.

Enligt förslaget äger Kungl. Maj:t sålunda föreskriva förbud att till Sverige införa vara som härrör från blockerad stat och att från Sverige utföra vara som är avsedd att införas till blockerad stat.

Med införsel och utförsel förstås detsamma som enligt lagen den 30 juni 1960 (nr 418) om varusmuggling. Innebörden av dessa uttryck är därför i huvudsak följande.

Införsel föreligger i princip då en vara förts in på svenskt landterritorium. För sjötrafikens del innebär detta att införsel i regel är fullbordad först när varan förts i land. Vad angår lufttrafiken är en vara att anse som införd, när den lossats av luftfartyget eller utkastats över landterritoriet. Vid landtrafik är i princip införseln fullbordad i och med att varan förs över gränsen. Beträffande utförsel är vid sjöfart en vara otvivelaktigt att anse som utförd så snart fartyget definitivt lämnat territorialvattenområdet. Vid utförsel som sker landvägen är det avgörande då varan förs ut över rikets landgräns och vid flygtrafik när flygplanet avgår för resa till utrikes ort (se Jungefors–Walberg, a. a. s. 67 ff.).

En vara får anses härröra från blockerad stat om denna stat är varans ursprungs- eller inköpsland. Till denna kategori hör inte bara sådana varor som har producerats eller tillverkats i blockerad stat utan också varor som t. ex. har bearbetats eller sammansatts där. Det bör därvid inte ha någon betydelse om i varan ingår beståndsdelar som tidigare förts in till den blockerade staten (jfr prop. 1969: 78, s. 47). Även en i denna stat sammansatt vara, som till alla delar består av dit införda detaljer från tredje land, kan alltså anses härröra från den blockerade staten. Däremot bör å andra sidan en vara inte anses härröra från nämnda stat om i varan visserligen ingår beståndsdelar kommande därifrån men sammansättning e. d. av den i ej obetydlig utsträckning skett i tredje land samt inköp av varan ägt rum från sådant land.

Vad angår förbud att från Sverige utföra vara som är avsedd att införas till blockerad stat torde sådan avsikt framför allt föreligga när inköpet skett av den blockerade staten eller någon som har sitt hemvist där eller när varan skall destineras till mottagare där. Men även om varan skall levereras i annat land kan omständigheterna ge vid handen att varan är avsedd att införas i den blockerade staten, exempelvis om det är känt att denna har särskilda tillförselvägar och leveransen skall ske till mottagare med anknytning till dessa.

Det bör erinras om att i det enskilda fallet de tillämpningsföreskrifter, som grundas på förordnande avseende 3 § i förslaget, inte kan avfattas likformigt med lydelsen av denna paragraf. I den mån säkerhetsrådets resolution begränsar sig till särskilt angivna varuslag måste också import- och exportförbud på motsvarande sätt begränsas. Vidare torde det t. ex. beträffande förbud att till Sverige införa varor härrörande från blockerad stat bli erforderligt

att begränsa förbudet till varor som utförts därifrån efter en viss dag (jfr importförbudet rörande Rhodesia i november 1965; se 3.3.5). Annars lär orimliga resultat kunna uppstå. Som ytterligare exempel på det nu anförda kan nämnas att behov kan föreligga att från införsel- och utförselförbud undanta varor som endast transiterats eller skall transiteras genom den blockerade staten.

4 §

4 § i förslaget ger Kungl. Maj:t befogenhet att förbjuda dels att varor införs till eller utförs från blockerad stat, dels att varor i vissa fall tillhandahålls inom eller utanför sådan stat.

Nämnda införsel- och utförselförbud har intagits som *punkt 1* resp. *punkt 4* i förevarande paragraf. Angående innebörden av uttrycken införsel och utförsel hänvisar kommittén till vad därom sagts i anslutning till 3 § i förslaget.

Punkt 2 handlar om förbud att inom blockerad stat tillhandahålla vara i där idkad verksamhet av ekonomisk art.

Avsikten med denna bestämmelse är att den skall utgöra ett komplement till förbud mot varuinförsel till blockerad stat (se 7.2). Medan införselförbudet avser att motverka att någon i den blockerade staten utifrån förses med varor, syftar förbud enligt ifrågavarande bestämmelse i princip till att motverka att mottagare i denna stat genom åtgärder inom den förses med varor. Sålunda kan förbjudas åtgärder, vidtagna inom den blockerade staten, som innebär att någon – företrädesvis åsyftas därvid svenska medborgare – levererar eller eljest tillhandahåller varor åt mottagare inom nämnda stat. Enligt förslaget förutsätts att tillhandahållandet sker i verksamhet av ekonomisk art, dvs. endast kommersiella leveranser kommer i fråga för förbud. Som framgår av den allmänna motiveringen är ett förbud av förevarande slag främst tänkt att användas för att avhålla svenska medborgare från att i blockerad stat medverka till dennas försörjning med krigsmateriel o. d. Exempelvis kan leverans av vapen till vederbörande myndighet i blockerad stat förbjudas. Effekten av ett sådant förbud kan givetvis bli större om samtidigt enligt 5 § i förslaget vissa åtgärder som främjar eller är ägnade att främja nämnda slags leveranser förbjuds.

I motsats till punkt 2, som tar sikte på tillhandahållande av varor inom blockerad stats gränser, avser *punkt* 3 i förslagets 4 § tillhandahållande av varor utanför sådan stat.

Enligt punkt 3 föreslås sålunda Kungl. Maj:t få befogenhet att föreskriva förbud mot att utanför blockerad stat tillhandahålla varor avsedda för verksamhet av ekonomisk art som drivs från nämnda stat.

Syftet med bestämmelsen är i huvudsak att ge möjlighet motverka leveranser av varor till mottagare som inte uppehåller sig i blockerad stat men som avser att använda varorna på sådant sätt att denna stat i ett eller annat avseende kan ha fördel därav (jfr 7.2 och prop. 1969: 78, s. 42).

Som framgår av den föreslagna lagtexten gäller bestämmelsen endast tillhandahållande av varor avsedda för verksamhet av ekonomisk art. Därjämte förutsätts att verksamheten drivs från den blockerade staten. Så kan vara fallet exempelvis om den eller de personer, som för egen eller annans räkning har ett avgörande inflytande över verksamheten, är varaktigt bosatta i den blockerade staten eller annars får anses ha en fast anknytning till denna stat, t. ex. genom att de företräder ett där registrerat bolag.

På motsvarande sätt som förut vid 3 § vill kommittén i fråga om förslagets 4 § understryka, att tillämpningsföreskrifterna i ett konkret fall givetvis måste anpassas efter de då föreliggande omständigheterna. Paragrafens ordalag torde m. a. o. i regel inte utan vidare kunna tillämpas i det enskilda fallet utan ger endast den ram inom vilken aktuella förbud kan meddelas.

5 §

5 § i förslaget är uppbyggd efter mönster av 3 § i Rhodesialagen och ger möjlighet till förbud mot vissa särskilt uppräknade åtgärder som främjar eller är ägnade att

främja enligt 3 eller 4 § förbjuden handling.

Bestämmelserna i 5 § är subsidiära i förhållande till reglerna i de båda föregående paragraferna. Förordnande om tillämpning av 5 § förutsätter således att det föreligger ett förordnande om tillämpning av 3 eller 4 § och att tillämpningsförordnandet efterföljts av förbud enligt någon av reglerna i dessa paragrafer.

De åtgärder som omfattas av 5 § har indelats i fyra grupper. Varje grupp har upptagits under särskild punkt.

I *punkt 1* anges vissa tekniska förfaranden med varor, nämligen tillverkning, bearbetning, sammansättning, installering, underhåll och reparation. Dessa uttryck är att förstå enligt gängse språkbruk.

Punkt 2 avser huvudsakligen åtgärder som rör transporter och transportmedel. De uppräknade åtgärderna är lastning, lossning, transport eller mottagande till förvaring av varor, vidare tillhandahållande av transportmedel eller av utrustning eller förnödenheter för transport.

Även de uttryck som använts för beskrivning av nu angivna åtgärder bör förstås i överensstämmelse med vanligt språkbruk. Med utrustning för transport menas t. ex. maskindelar till ett fartyg. Förnödenheter för transport inbegriper exempelvis drivmedel för motorfordon.

I *punkt 3* har tagits upp vissa rättshandlingar avseende varor. Här nämns överlåtelse eller förvärv av varor, upplåtelse eller förvärv av särskild rätt därtill och meddelande av försäkring däråa.

Varje form av överlåtelse, upplåtelse eller förvärv som sålunda angetts omfattas av den föreslagna bestämmelsen, dock endast under förutsättning att åtgärden i fråga främjar eller är ägnad att främja enligt 3 eller 4 § förbjudet förfarande. Även varuöverlåtelser etc. av indirekt natur avses. Exempel härpå är försäljning och köp av en majoritetspost aktier i ett bolag, i vars tillgångar ingår vissa varor eller rättigheter att nyttja sådana. Ytterligare exempel är överlåtelse och förvärv av andel i fartyg.

Termen särskild rätt avser huvudsakligen begränsade sakrätter (jfr prop. 1969: 78, s. 44).

Med försäkring menas i den föreslagna bestämmelsen endast direkta försäkringar och inte återförsäkringar.

Enligt *punkt 4* slutligen kan föreskrivas förbud att lämna eller förmedla uppdrag för åtgärd som har nämnts under punkterna 1–3. Ett förbud av detta slag kan träffa bl. a. fraktavtal (jfr prop. 1969: 78, s. 45).

Förbud enligt 5 § kan givetvis i främsta rummet gälla åtgärder rörande just sådan vara som avses bli föremål för enligt 3 eller 4 § förbjudet förfarande. Sålunda kan förbjudas t. ex. tillverkning, transport eller försäljning utanför den blockerade staten av varor som är avsedda att införas till denna stat.

Eftersom med »vara» enligt 2 § andra stycket i förslaget menas varje materiellt ting av lös egendoms natur – samt elektrisk kraft – kan emellertid förbud enligt 5 § – i likhet med Rhodesialagen, jfr prop. s. 45 f. – också omfatta åtgärder med annan vara än just den som är avsedd att införas till blockerad stat eller som eljest är avsedd att bli föremål för enligt 3 eller 4 § förbjudet förfarande. Om t. ex. i en vara ingår ett visst råämne kan förbud enligt 5 § omfatta åtgärder, exempelvis bearbetning, som rör endast råämnet. Detsamma gäller naturligtvis åtgärder rörande halvfabrikat eller andra beståndsdelar till sådan vara som är avsedd att användas i strid mot något av de i 3 eller 4 § upptagna primära förbuden. Förbud enligt 5 § kan vidare inbegripa åtgärder med vara som inte på något sätt ingår i den vara som antas bli föremål för förfarande i strid mot ett primärt förbud. Exempel på sådana åtgärder är tillverkning, installering eller reparation av en maskin som används för framställning av sanktionsvaror, avsedda att införas till blockerad stat. Ett annat exempel är transport av hamnutrustning, avsedd för en hamn över vilken den blockerade statens export eller import av sanktionsvaror går, även om hamnen inte är belägen i denna stat.

Som framgår av det anförda kan förbud enligt 5 § alltså gälla åtgärder med alla slags varor, oberoende av om den vara, beträffande vilken åtgärden i fråga vidtas, är avsedd att användas i strid mot förbud enligt 3 eller 4 §.

Att en åtgärd, såsom i 5 § sägs, främjar eller är ägnad att främja enligt 3 eller 4 § förbjudet förfarande, innebär inte att sådant förfarande i det enskilda fallet måste ha kommit till stånd. Det är tillräckligt att möjlighet för sådan effekt i det enskilda fallet eller generellt sett får anses bli tillskapad om åtgärden vidtas. När möjlighet av nu angivet slag skall anses föreligga får bedömas med hänsyn till omständigheterna i varje särskilt fall. Allmänt kan dock sägas att möjligheten i fråga bör vara påtaglig. Det bör m. a. o. bedömas som sannolikt att enligt 3 eller 4 § förbjudet förfarande kan komma till stånd.

Även frågan huruvida en viss åtgärd skall anses ha skapat en möjlighet som nyss sagts måste bli beroende på omständigheterna i det enskilda fallet (jfr prop. 1969: 78, s. 46). Det bör emellertid fordras att åtgärden i fråga antingen verksamt bidrar till – främjar – att sådan möjlighet faktiskt uppkommer eller att en åtgärd av det slag varom är fråga typiskt sett verksamt bidrar till – är ägnad att främja – uppkomsten av möjlighet till förfarande som är förbjudet enligt 3 eller 4 §. Åtgärden behöver i det förra fallet inte ha avgörande betydelse för att möjlighet av förevarande art uppkommer men den får inte ha en endast perifer inverkan härvidlag. Motsvarande gäller i det senare fallet vid bedömningen av huruvida en åtgärd av visst slag typiskt sett skall anses verksamt bidra till uppkomsten av möjlighet till förfarande som strider mot 3 eller 4 §.

Till belysning av det anförda skall några exempel lämnas. Härvid kan först anföras det fallet att varor, som enligt förbud med stöd av 4 § ej får införas till den blockerade staten, transporteras med svenskt fartyg från en utländsk hamn till en annan för att där omlastas till annat fartyg för vidare befordran till den blockerade staten. Transporten med det svenska fartyget torde under de angivna omständigheterna böra bedömas som en åtgärd av sådant slag som typiskt sett verksamt bidrar till att skapa möjlighet för varuinförsel till den blockerade staten (oavsett om sådan möjlighet faktiskt uppkommer i det konkreta fallet). Transporten i fråga kan alltså sägas vara ägnad att främja dylik införsel. Därjämte måste transporten i det föreliggande exemplet anses främja nämnda slags varuinförsel. Genom att varorna forslas till ett fartyg med uppgift att föra dem vidare till den blockerade staten torde nämligen – under de givna förutsättningarna – få anses att ifrågavarande transport verksamt bidrar till att skapa möjlighet för olovlig införsel. Om däremot förhållandena i det konkreta fallet är sådana att det framstår som osannolikt att varorna kommer att nå den blockerade staten, t. ex. på grund av att säkerhetsrådet – såsom i resolutionen den 9 april 1966 rörande Rhodesia – bemyndigat viss stat att med våld förhindra leveransen, torde man ej kunna anse att en påtaglig möjlighet för införsel till den blockerade staten är för handen. Följaktligen kan man ej i ett sådant fall med fog hävda att förevarande transport främjar olovlig varuinförsel till den blockerade staten. Som förut framgått hindrar detta i och för sig inte att en transport av nämnda slag kan bedömas vara *ägnad* att främja sådan varuinförsel.

Kommittén vill även ge ett exempel på fall där en åtgärd inte kan anses vare sig främja eller vara ägnad att främja enligt 3 eller 4 § förbjudet förfarande.

Härvid kan anföras följande fall: En svensk medborgare säljer en maskin till ett företag i tredje land. Företaget använder maskinen för tillverkning av varor som alla exporteras till Sverige. Emellertid sysslar företaget också med tillverkning av andra varor, som exporteras bl. a. till den blockerade staten. För tillverkningen av sistnämnda varor används ej på något sätt den från Sverige inköpta maskinen. Varuexporten till Sverige är en förutsättning för att företaget skall kunna bestå och alltså också

en förutsättning för dess export till den blockerade staten.

I ett sådant fall torde det föra för långt att anse att den ifrågavarande maskinförsäljningen är en åtgärd av det slag som *typiskt* sett verksamt bidrar till möjligheten att varor införs till den blockerade staten. Maskinen används nämligen enligt den givna förutsättningen inte alls för tillverkningen av de varor som är avsedda att säljas till nämnda stat. För att en åtgärd av visst slag skall vara typisk i angiven bemärkelse bör rimligen krävas att sådan åtgärd utgör ett led i en produktions- och distributionsprocess vars mål är ett förfarande som strider mot 3 eller 4 § i förslaget. Den omständigheten att maskinen i fråga behövs för det i exemplet nämnda företagets export till Sverige, jämte det förhållandet att nyssnämnda export är en förutsättning för företagets existens och därmed för dess försäljning till den blockerade staten, bör inte ge fog för annan bedömning än att maskinförsäljningen är en åtgärd som ligger vid sidan av tillverkningen, transporten m. m. av de varor som avses komma den blockerade staten till godo. Annars måste f. ö. även den i exemplet nämnda exporten till Sverige av varor från tredje land anses ägnad att främja olovlig varuinförsel till den blockerade staten. Detta synes nära nog orimligt.

Ett ytterligare fall, då främjande inte bör anses föreligga, förtjänar nämnas: En blockerad stat exporterar till tredje land en produkt, av vilken behov i och för sig föreligger inom den blockerade staten. Genom svensk export till det tredje landet kan dess import från den blockerade staten upphöra och denna kan själv tillgodogöra sig de annars exporterade produkterna, dvs. den blockerade statens försörjning med varan förbättras till priset av bortfallna exportinkomster. Eftersom den blockerade staten – trots sitt eget behov av varan – exporterat denna måste det antas att exportinkomsterna varit betydelsefullare för den blockerade staten än själva varan. Den svenska exporten bör bedömas som en åtgärd vid sidan av den blockerade statens försörjning med varan.

Även beträffande 5 § i förslaget gäller att den anger den ram inom vilken Kungl. Maj:t får föreskriva bestämmelser. I ett konkret sanktionsfall kan det alltså befinnas nödvändigt eller önskvärt att meddela föreskrifter som ej går så långt som paragrafen i och för sig medger. Kommittén skall lämna några exempel på inskränkningar av nämnda slag.

Först kan erinras om det fallet då en av säkerhetsrådet antagen resolution endast avser särskilt uppräknade varuslag. Som framgår av vad kommittén framhållit ovan vid 3 § måste tillämpningsföreskrifterna i angivet hänseende anpassas efter resolutionen. En inskränkning kan vidare tänkas ske på det sättet att förbjuden åtgärd enligt 5 § omfattar endast just sådana varor som avses bli använda i strid mot förbud enligt 3 eller 4 §. Därmed avskärs framför allt åtskilliga sådana åtgärder som endast indirekt främjar enligt 3 eller 4 § förbjudna förfaranden. En annan betydande inskränkning i förhållande till förslagets 5 § kan vara att i tillämpningsföreskrifterna endast förbjuda vidtagande av sådan i paragrafen uppräknad åtgärd som syftar till att främja förfarande som är förbjudet enligt 3 eller 4 §. I så fall skall alltså direkt syfte att främja sådant förfarande föreligga. I stället för förbud att vidta åtgärd som främjar eller är ägnad att främja enligt 3 eller 4 § förbjudet förfarande bör m. a. o. föreskrivas förbud att vidta åtgärd (tillverkning, bearbetning m. m.) för att främja dylikt förfarande.

Med hänsyn till paragrafens stora räckvidd – som motiveras av erfarenheterna av säkerhetsrådets resolutioner i Rhodesiafallet – och svårigheterna för enskilda att bedöma om en åtgärd främjar eller är ägnad att främja ett enligt 3 eller 4 § förbjudet förfarande vill kommittén understryka vikten av att tillämpningsbestämmelserna utformas omsorgsfullt. Så långt möjligt bör bedömningen av vad som främjar eller är ägnat att främja otillåtet förfarande göras när bestämmelserna utfärdas så att dessa konkret anger i vilka situationer åtgärder enligt de särskilda punkterna är förbjudna.

Paragrafen ger också möjlighet att underlåta tillämpningsbestämmelser av generell karaktär och i stället utfärda »punktförbud» när anledning därtill visar sig uppkomma.

6 §

6 § avhandlar möjligheter till förbud mot vissa åtgärder i fråga om varor som utförts från blockerad stat i strid mot föreskrift som meddelats enligt 4 § punkt 4 i förslaget.

Enligt *första stycket* får Kungl. Maj:t beträffande nämnda varor förbjuda sådan åtgärd som anges i 5 § 1–4, alltså bl. a. bearbetning, transport, mottagande till förvaring, köp och försäljning. Kommittén har i den allmänna motiveringen (7.2) påpekat att det av naturliga skäl dock ej kan bli tal om att enligt förevarande bestämmelse förbjuda tillverkning av varor. Att belasta lagtexten med en uttrycklig anmärkning om detta undantag synes opraktiskt och överflödigt.

Som framgår av den föreslagna lagtexten kan förbud av ifrågavarande slag inte omfatta varor som utförts från den blockerade staten innan föreskrift enligt 4 § punkt 4 trätt i kraft. Detta gäller även om utförseln skett i strid mot en av säkerhetsrådet utfärdad resolution och till äventyrs även i strid mot annat lands bestämmelser för genomförande av sanktionerna. Däremot kan ett förbud enligt förslaget avse varor som inte i den vid 3 § angivna betydelsen härrör från blockerad stat. Sålunda kan förbud enligt 6 § omfatta t. ex. varor som inköpts i tredje land, införts till den blockerade staten och därefter åter utförts utan att ha bearbetats där i nämnvärd utsträckning. Sådana varor kan nämligen inte anses ha den blockerade staten som inköps- eller ursprungsland. Skälet för ett så vidsträckt förbud är att därigenom försök att kringgå sanktioner kan hindras mer effektivt än om förbud enligt 6 § bara skulle gälla varor som härrörde från den blockerade staten. En viss vara kan t. ex. i hemlighet ha sammansatts i denna och därefter utförts därifrån under sken av att den härrör från tredje land. I tillämpningsföreskrift kan emellertid, om FN-resolutionen medger det, göras den begränsningen, att förbudet mot befattning med vara endast gäller sådan vara som såväl härrör från blockerad stat som utförts därifrån efter det att utförselförbud enligt 4 § punkt 4 trätt i kraft (jfr 4 § Rhodesialagen). Exempel på annan tänkbar begränsning i en tillämpningsföreskrift är att från giltighetsområdet för ett förbud undanta överlåtelser och förvärv av familjerättslig natur.

I *andra stycket* av 6 § föreslås en regel avsedd att skydda godtrosförvärvare. Förbud enligt paragrafens första stycke får sålunda inte avse sådan vara som någon har förvärvat utan att han insett eller bort inse att varan utförts från blockerad stat i strid mot förbud enligt 4 § punkt 4.

Godtrosförvärv av en från den blockerade staten olagligen utförd vara medför att vidare åtgärder med varan inte kan omfattas av förbud enligt 6 §. Det sagda gäller även om förvärvaren sedermera får vetskap om varifrån godset kommer. Vidare kan en ny förvärvare oavsett sådan vetskap tillhandla sig godset från tidigare förvärvare. Om däremot något godtrosförvärv inte skett och någon i god tro fått godset blott i sin besittning – utan samband med förvärv, t. ex. för verkställande av transport – går åtgärder med varan inte därefter fria från förbud enligt paragrafens första stycke. Vad särskilt angår förvaring av varor är dock att märka att ett förbud måste begränsas till själva mottagandet till förvaring (se 5 § punkt 2). Om en person i god tro mottagit en vara till förvaring och först därefter fått reda på att det gäller sanktionsgods, skall han alltså även sedan han vunnit sådan kännedom kunna fortsätta att förvara godset.

Som påpekats i den allmänna motiveringen (7.2) har Kungl. Maj:t möjlighet att i de fall, då någon i god tro fått sanktionsvaror i sin besittning utan att något godtrosförvärv föreligger, medge undantag från förbud enligt första stycket när det gäller vidare åtgärd med varorna. Sådan dispens bör ibland omfatta inte bara den

som i god tro fått varorna i sin besittning utan även den eller dem som därefter avses få hand om varorna. Om sålunda en transportör först under transportens gång får reda på att i lasten ingår varor som olagligen utförts från blockerad stat bör han genom dispens få tillstånd att befordra varorna till en viss lagerlokal och dennas innehavare bör medges undantag från enligt första stycket föreskrivet förbud att lossa och ta emot sanktionsvaror till förvaring. I vissa fall, t. ex. i fråga om en vara som är utsatt för förskämning eller snar förstöring eller som fordrar alltför kostsam vård, bör dispensen innebära att varan släpps helt fri från förbud enligt 6 § och eventuellt även från införselförbud enligt 3 § om varan är underkastad också sådant förbud.

Vid dispensgivning bör givetvis eftersträvas att inte sådan åtgärd medges som kan medföra nytta för den blockerade staten eller annars motverka det allmänna syftet med säkerhetsrådets sanktioner.

7 §

I 7 § föreslås bestämmelser för att möjliggöra förbud mot vissa betalningar och krediter till förmån för fysiska eller juridiska personer med anknytning till blockerad stat. Det är alltså fråga om genomförande av s. k. finansiella sanktioner (jfr 7.2).

Med betalning avses i paragrafen alla sätt för uppfyllelse av en i pengar bestämd prestation. Betalning kan alltså bl. a. ske genom överlämnande av lagliga betalningsmedel, såsom sedlar eller mynt, genom överlåtelse av fordringar eller värdepapper och genom överföring mellan bankkonton (jfr Olivecrona, Penningenhetens problem, 1953, s. 58 ff.).

Paragrafens kreditförbud avser varje form av kreditgivning, dvs. olika sätt att kort- eller långfristigt ställa kapital till förfogande. Exempel på kreditformer som omfattas av paragrafen är således avbetalningskrediter och obligationslån. S. k. bankgarantier torde däremot inte böra anses som en kreditform.

Enligt paragrafens *första stycke* ges Kungl. Maj:t först och främst möjlighet att föreskriva förbud att utifrån verkställa betalning eller lämna kredit till mottagare i blockerad stat. Härigenom kan m. a. o. sådana handlingar förbjudas som innebär att någon utanför den blockerade staten verkställer betalning eller lämnar kredit till fysisk eller juridisk person i denna stat.

Kungl. Maj:t får enligt förslaget vidare i viss utsträckning förbjuda att betalning verkställs eller kredit lämnas till fysisk eller juridisk person *utanför* nämnda stat. De betalningar och krediter som kan omfattas av ifrågavarande förbud är endast sådana som är avsedda för mottagare i den blockerade staten eller för verksamhet av ekonomisk art som idkas i eller drivs därifrån. Betalnings- och kredittransaktioner som helt försiggår inom blockerad stat omfattas inte av den föreslagna paragrafen.

Enligt *andra stycket* ges Kungl. Maj:t möjlighet att förbjuda lämnande eller förmedlande av uppdrag för åtgärd som förbjudits enligt första stycket.

För handling som förbjuds enligt förevarande paragraf behöver inte – i motsats till handling som förbjuds enligt förslagets 5 § – uppställas krav på att handlingen skall främja eller vara ägnad att främja visst förfarande, t. ex. införsel av varor till blockerad stat. Förbud mot finansiella transaktioner kan alltså vara fristående.

8 §

8 § i förslaget ger regler om förbud att utöva olika former av trafik med blockerad stat.

Sålunda föreslås i *första stycket* Kungl. Maj:t få rätt att föreskriva förbud att utöva trafik till lands till eller från blockerad stat. Härvid åsyftas järnvägs- och landsvägstrafik. På liknande sätt föreslås Kungl. Maj:t få förbjuda sjö- och luftfart. I första hand avses kommersiell person- och varubefordran. Men även trafik av icke kommersiell natur omfattas av paragrafen, exempelvis luftfartsverksamhet – dvs. utövande av flygning i någon form (se Nytt

Juridiskt Arkiv, avd. II, 1957, s. 105) – som en privatperson bedriver till och från blockerad stat. Förbud enligt den föreslagna bestämmelsen kan avse bara den som utövar trafik av angivet slag, inte den som medföljer som passagerare.

Kungl. Maj:t får enligt förslaget också föreskriva förbud att utöva trafik – med järnväg, på landsväg, till sjöss eller med flyg – i samarbete med trafikföretag, som drivs i eller från blockerad stat, eller med ägare eller brukare av där registrerat transportmedel. Det är det etablerade samarbetet i form av gemensamt utnyttjande av de sammanlagda transportmedelstillgångarna, uppdelning av reparations- och andra underhållsfunktioner etc. som avses. Enbart den omständigheten att det svenska företaget trafikerar samma ort som det blockerade landets trafikföretag bör inte anses utgöra samarbete även om det faktiskt kan leda till att detta företag får trafikunderlag.

Det kan i detta sammanhang erinras om att 5 § punkt 2 och 6 § ger underlag för förbud mot att tillhandahålla transportmedel, utrustning eller förnödenheter för transport i sådana fall då den blockerade statens eller annan stats trafikföretag verkställer transporter av varor som inte får föras över Sveriges eller den blockerade statens gränser.

I *andra stycket* av 8 § har föreslagits en bestämmelse av liknande innebörd som i 5 § punkt 4 och 7 § andra stycket. Kungl. Maj:t får sålunda föreskriva förbud att lämna eller förmedla uppdrag att utöva enligt första stycket förbjuden verksamhet. Härigenom möjliggörs ingripande mot t. ex. befraktning av fartyg för persontransporter till eller från blockerad stat (jfr prop. 1969: 78, s. 51).

I likhet med vad som gäller förut berörda bestämmelser i 3–5 §§, 6 § första stycket och 7 § i förslaget, får inte heller i fråga om reglerna i 8 § möjligheterna att utfärda förbud utnyttjas i vidare utsträckning än det påkallas av säkerhetsrådets resolution. Det kan dessutom befinnas nödvändigt eller önskvärt i det enskilda sanktionsfallet att utfärda tillämpningsföreskrifter som ej går så långt som 8 § i och för sig medger ens inom det område som resolutionen täcker.

9 §

9 § i förslaget rör förhållandet mellan förbud enligt 3–8 § och avtal som ingåtts innan sådant förbud trätt i kraft.

Kungl. Maj:t föreslås få rätt att föreskriva att förbud enligt nämnda lagrum skall gälla även om avtal om förfarande eller åtgärd, som där sägs, slutits innan sådant förbud trätt i kraft.

Föreskrift av angivet slag medför således att oberoende av när avtal ingåtts får sådant fullgörande av förpliktelse enligt avtalet, som strider mot förbud utfärdat med stöd av 3–8 §, inte ske. Exempel härpå utgör avtal, ingånget före eller efter säkerhetsrådets sanktionsbeslut, om transporter av sådant slag som därefter kommit att omfattas av förbud enligt 5 § punkt 2, 6 § och 9 § i förevarande förslag. Verkställer avtalsparten transporterna sedan förbudet trätt i kraft, gör han sig skyldig till brottslig handling. Han kan m. a. o. ej till sitt försvar åberopa att han redan före förbudets ikraftträdande eller rentav före säkerhetsrådets sanktionsbeslut åtagit sig att verkställa transporterna. Däremot kan han självfallet inte fällas till ansvar för transporter som fullgjorts innan förbudet trätt i kraft. Retroaktivitet i egentlig mening avses alltså ej med den i 9 § föreslagna bestämmelsen.

Intet hindrar att befogenheten enligt 9 § används så att avtal träffade före viss tidpunkt, exempelvis dagen för säkerhetsrådets resolution, får fullföljas, medan avtal som ingåtts efter denna tidpunkt men före förbud enligt den svenska lagen drabbas av fullgörelseförbud. Ställningstagandet i sådana frågor får – liksom genomförandet av sanktionerna över huvud taget – bero på utformningen av resolutionen och en allmän bedömning av hur den skall efterkommas.

Av den omständigheten att lagen i 9 § upptar ett särskilt bemyndigande för Kungl. Maj:t att förordna om att förbud enligt 3–8 § skall gälla oberoende av tidigare av-

tal framgår att dessa förbud inte i och för sig bryter avtal utan först om de kombineras med förordnande enligt 9 §. Denna teknik, som valts därför att säkerhetsrådet väl kan tänkas vilja inleda påtryckningarna på en fredshotande stat med sanktioner av mildare karaktär som inte rubbar bestående rättsförhållanden, torde avvika från den i allmänhet i Sverige gällande ordningen. Enligt denna torde förbud och andra statliga regleringar bryta avtal om inte uttrycklig bestämmelse om annat meddelas. För att undanröja osäkerhet eller missförstånd om förbudens räckvidd bör därför i tillämpningsbestämmelserna alltid anges huruvida förbuden gäller oavsett tidigare avtal eller ej.

Beträffande frågan om den civilrättsliga verkan av att avtal sålunda inte kan fullföljas, hänvisar kommittén till vad härom anmärkts i den allmänna motiveringen (7.5).

10 §

10 § i förslaget innehåller ansvarsbestämmelser.

Uppsåtlig överträdelse av förbud enligt 3–8 § föreslås kunna medföra böter eller fängelse i högst två år.

Gärning som skett av grov oaktsamhet kan enligt den föreslagna straffskalan föranleda böter eller fängelse i högst sex månader.

Oaktsamhet kan bedömas som grov t. ex. då av omständigheterna framgår att gärningsmannen uppenbarligen bort inse att viss transport avsett sanktionsvaror. Så kan vara förhållandet om det exempelvis på grund av pressuppgifter i det enskilda fallet får anses notoriskt att ett visst parti gods, som lagrats i en viss hamn i avvaktan på vidare transport, är sanktionsgods. Speciella, iögonfallande omständigheter, som tyder på att man i ett visst fall har att göra med sanktionsvaror, bör alltså föreligga om oaktsamheten skall kunna bedömas som grov. Någon strängare undersökningsplikt avses m. a. o. inte. En person i Sverige – för att nämna ytterligare ett exempel – som ingår avtal om leverans av en vara till utlandet skall inte behöva närmare undersöka vart varan är avsedd att slutligt levereras, såvida inte särskilda omständigheter tyder på att varan är avsedd att införas till blockerad stat (jfr prop. 1969: 78, s. 52).

I ringa fall skall inte dömas till ansvar. Åtal skall alltså ej ske för gärningar som är ringa, ej ens när uppsåt är för handen.

En gärning bör kunna anses som ringa om den ej i nämnvärd grad är ägnad att motverka det allmänna syftet med de sanktioner varom är fråga. Så kan ibland vara fallet med en transport som uteslutande avser transitering av varor genom blockerad stat. Vidare torde i många fall leveranser eller betalningar med humanitärt eller annat ideellt ändamål kunna bedömas som ringa brott, om de till äventyrs inte skulle vara undantagna redan i säkerhetsrådets resolution eller av annat skäl ha lagts utanför de svenska förbuden.

De allmänna reglerna i 23 kap. brottsbalken om ansvar för medverkan skall enligt förslaget inte vara analogt tillämpliga på brott mot ifrågavarande lagstiftning.

Försök, förberedelse och stämpling till brott skall enligt förslaget ej heller kunna bestraffas.

I fråga om tillämpligheten i rummet av förslagets bestämmelser skall bestämmelserna i 2 kap. brottsbalken gälla (se 7.4).

Ansvar för överträdelse av förbud enligt förslagets 3–8 § bör i viss utsträckning kunna inträda även vid fall av underlåtenhet att handla. Utgångspunkten bör därvid vara att underlåtenheten bör bestraffas som aktivt handlande, om den ter sig lika straffvärd som sådant handlande (se Beckman m. fl., Brottsbalken I, 1968, s. 22). Nära underlåtenhetsfall av nu avsett slag, där orsakande genom underlåtenhet *jämställs* med positivt handlande, ligger sådana fall då underlåtenhet att ingripa är att bedöma som ett positivt handlande. Så kan fallet vara när någon utövar kontinuerlig ledning av en verksamhet (jfr lagrådets yttrande; prop. 1969: 78, s. 84). Skulle exempelvis en redare under transport av varor med hans fartyg få kännedom om att varorna är av-

sedda att föras in till blockerad stat, 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 förbud av ifrågavarande slag, bör det anses åligga moderbolaget att försöka se till att denna verksamhet upphör (prop. 1969: 78, s. 46). Vad härvid skäligen kan begäras måste bero av omständigheterna i det särskilda fallet.

11–12 § §

11–12 §§ i förslaget innehåller förverkanderegler som huvudsakligen överensstämmer med bestämmelserna i 36 kap. 1–2 §§ brottsbalken. Beträffande innebörden av förslaget i dessa delar hänvisar kommittén därför till prop. 1968: 79, särskilt s. 60 ff.

13 §

13 § i förslaget rör frågan om åtal för brott mot sanktionslagen. Sådant åtal får, såsom närmare utvecklats i den allmänna motiveringen (7.4), väckas endast efter förordnande av Kungl. Maj:t eller den Kungl. Maj:t bemyndigar. Bemyndigande att meddela åtalsförordnande bör lämnas till riksåklagaren. Det bör observeras att sådan delegering av åtalsprövningen inte utesluter att Kungl. Maj:t förbehåller sig prövningen av vissa fall eller i ett uppkommande konkret fall, eventuellt efter framställning av den misstänkte eller åklagaren, gör prövningen.

14 §

14 § i förslaget slutligen innehåller en bestämmelse om avvisning i vissa fall av utlänningar.

Kungl. Maj:t får förordna att utlänning som skäligen kan antas ha hemvist i blockerad stat och ha begått eller avse att begå sådan handling som står i strid mot förbud enligt 3–8 § kan avvisas i den ordning som sägs i utlänningslagen.

Endast handlingar som vidtagits efter det förbud av nämnda slag trätt i kraft får enligt förslaget föranleda avvisning (jfr prop. 1969: 78, s. 58). Bestämmelsen kan tillämpas oberoende av var där avsedd handling antas ha ägt rum eller kommer att äga rum. Den förutsätter således endast att handlingen står i strid mot utfärdat förbud, inte att utlänningen också är underkastad svensk domstols kompetens.

I 19 § utlänningslagen har som punkt 6 bland grunderna för avvisning upptagits det fall när i lag eller med stöd av lag bestämmelse om avvisning meddelats med anledning av resolution, som antagits av FN:s säkerhetsråd (SFS 1969: 233).

Övergångsbestämmelser

Den föreslagna lagen bör *träda i kraft* så snart som möjligt, varvid Kungl. Maj:t kan förordna om upphävande av Rhodesialagen och meddela dess förbud med stöd av den permanenta lagen. Underställning av förordnande enligt 1 § denna lag bör ske i samma proposition, varigenom lagförslaget föreläggs riksdagen. Härigenom kommer i detta fall riksdagens samtycke att föreligga redan när tillämpningsförordnande meddelas.

I samband med att den föreslagna lagen träder i kraft bör 1966 års lag om utvidgad tillämpning av 1939 och 1940 års beredskapslagar på sjöfartens område upphöra att gälla.

Beträffande övergångsbestämmelser i samband med att Rhodesialagen ersätts med föreskrifter, som utfärdas med stöd av den nya FN-lagen, hänvisar kommittén till kap. 10.

10 Den föreslagna lagen och sanktionerna mot Rhodesia

I övergångsbestämmelserna till Rhodesialagen den 29 maj 1969 sägs att denna gäller så länge Kungl. Maj:t ej annat förordnat, dock längst till utgången av år 1970. Enligt uttalande av departementschefen (prop. s. 59) beräknas den permanenta FN-lagen kunna träda i kraft vid denna tidpunkt – eller möjligen tidigare – och skall då ersätta den provisoriska Rhodesialagen.

Kommittén skall i det följande diskutera hur den föreslagna fullmaktslagen kan användas för att genomföra säkerhetsrådets resolutioner den 16 december 1966 och den 29 maj 1968. Kommittén utgår därvid ifrån att Rhodesialagens bestämmelser inte går utöver innehållet i resolutionerna.

Till en början märkes att den föreslagna lagen förutsätter Kungl. Maj:ts förordnande om tillämpning därav, vilket skall underställas riksdagens prövning. Självfallet kan Kungl. Maj:t i samband med lagstiftningsärendet inhämta riksdagens godkännande av att förordnande om tillämpning av lagen meddelas att gälla från den tidpunkt då den provisoriska Rhodesialagen upphävs.

Rhodesialagens bestämmelse i 1 § om vad som i lagen avses med uttrycket vara har sin direkta motsvarighet i 2 § andra stycket förslaget.

Förbud mot att utföra varor från resp. införa varor till Rhodesia i den omfattning som gäller enligt 2 § första stycket Rhodesialagen kan meddelas med stöd av de föreslagna bestämmelserna i 4 § punkt 4 resp. punkt 1. Import till eller export från Sverige av varor från eller till Rhodesia är f. n. underkastad tillståndstvång enligt svenska införsel- och utförselförfattningar, alltså inte förbjuden enligt Rhodesialagen. Den föreslagna lagens 3 § ger Kungl. Maj:t möjlighet att förbjuda sådan import och export i samma ordning som gäller för andra sanktionsåtgärder.

Vid utformningen av införselförbud aktualiseras frågan huruvida transitering, exempelvis till Zambia, kan undantas generellt eller i fråga om vissa varor eller under särskilda betingelser då garantier kan anses föreligga för att varan inte stannar i Rhodesia (jfr justitieministerns interpellationssvar den 5 december 1969 i riksdagens andra kammare, prot. nr 40, s. 94 ff).

Enligt 2 § andra stycket Rhodesialagen är det – med vissa undantag – förbjudet att tillhandahålla mottagare utanför Rhodesia vara, om denna är avsedd för verksamhet av ekonomisk art som idkas i eller drivs från Rhodesia. 4 § punkt 3 i förslaget ger Kungl. Maj:t rätt att föreskriva förbud att utanför blockerad stat tillhandahålla vara avsedd för verksamhet av ekonomisk art som drivs från sådan stat. I förslaget sägs emellertid i förevarande avseende ej – såsom i Rhodesialagen – något om tillhandahållande av vara avsedd för verksamhet av ekonomisk

art som *idkas i* den blockerade staten. I överensstämmelse med vad kommittén uttalat i den allmänna motiveringen (7.2) torde tillhandahållande av nu berörda slag i erforderlig utsträckning kunna förbjudas med stöd av de föreslagna bestämmelserna i 5 § om förbud mot åtgärd som främjar eller är ägnad att främja varuinförsel till blockerad stat. Är varor avsedda för verksamhet som idkas *i* sådan stat torde det också föreligga avsikt att dit införa varorna.

Regeln i 3 § första stycket Rhodesialagen om förbud mot att vidta vissa åtgärder som främjar eller är ägnade att främja enligt 2 § i lagen förbjudet förfarande täcks av Kungl. Maj:ts befogenheter enligt 5 § i förslaget. I 3 § andra stycket Rhodesialagen stadgas, att vad som i första stycket denna paragraf sägs gäller även om den vara, vilken är föremål för åtgärd som där nämns, är avsedd endast som hjälpmedel för framställning av annan vara och ej kommer att användas i strid mot 2 § i lagen. Eftersom 3 § andra stycket Rhodesialagen endast utgör ett förtydligande av första stycket i denna paragraf (se prop. s. 45 f och 91) och alltså inte innebär ett särskilt förbud, har hela 3 § Rhodesialagen motsvarighet i förslagets 5 §.

Utformningen av förbuden mot åtgärder som främjar eller är ägnade att främja otillåten in- och utförsel synes böra ske mot bakgrunden av de erfarenheter som hittills vunnits av Rhodesialagen. Det synes nämligen vara främst i fråga om dessa förbud – särskilt i förening med det medverkansansvar som gäller enligt Rhodesialagen – som viss osäkerhet uppkommit om förbudens räckvidd. Den försiktighet som osäkerheten lett till har enligt vad det uppgetts för kommittén bl. a. länt till skada för Zambias och Malawis handelsförbindelser med Sverige.

4 § Rhodesialagen tar sikte på varor som härrör från Rhodesia och utförts därifrån efter lagens ikraftträdande. I fråga om sådana varor får enligt första stycket i paragrafen ej företas rättshandling som avser förvärv, överlåtelse, upplåtelse, transport eller annat ekonomiskt mellanhavande. Vidare får sådana varor enligt nämnda lagrum ej heller transporteras. 6 § första stycket i förslaget föreskriver att i fråga om vara som utförts från blockerad stat i strid mot föreskrift som meddelats med stöd av den föreslagna lagen, får Kungl. Maj:t förbjuda åtgärd som anges i 5 § 1–4 i förslaget. Med den föreslagna lagen kan alltså, förutom bearbetning, sammansättning, installering, underhåll eller reparation av varor (5 § punkt 1) och transport av varor (5 § punkt 2), förbjudas rättshandlingar som innebär överlåtelse eller förvärv av ifrågavarande varor, eller upplåtelse och förvärv av särskild rätt därtill eller meddelande av försäkring däråa. Med stöd av förslaget kan däremot ej förbjudas *avtal* om bearbetning, reparation, installering m. m. Rhodesialagens regel i 4 § första stycket omfattar – beträffande förevarande slags varor – alla rättshandlingar som avser något ekonomiskt mellanhavande (jfr prop. s. 91). Denna skillnad synes emellertid inte innebära någon försvagning av möjligheterna att effektivt genomföra sanktionerna, eftersom det väsentliga från blockadsynpunkt måste vara att kunna förhindra de fysiska åtgärderna med de olovligt utförda varorna. Snarare får det anses innebära en förstärkning i förhållande till Rhodesialagen men ändå inte gå utöver resolutionernas syfte.

I 4 § andra stycket Rhodesialagen ges en godtrosregel av innehåll att om någon företagit rättshandling, som sägs i första stycket, utan att han insett eller bort inse att varan härrör från Rhodesia och utförts därifrån, kan Kungl. Maj:t medge undantag från första stycket när det gäller vidare åtgärd med varan. Godtrosregeln i 6 § andra stycket förslaget föreskriver att förbud enligt 6 § första stycket förslaget ej får avse vara som någon förvärvat utan att han insett eller bort inse att varan i strid mot föreskrift enligt lagen utförts från blockerad stat. Beträffande godtrosfall i övrigt har Kungl. Maj:t möjlighet att meddela dispens från förbud som utfärdats med stöd av den föreslagna fullmaktslagen.

De skillnader som sålunda finns i ifrågavarande hänseende mellan Rhodesialagen och förslaget kan anses vara av blott formell natur.

De finansiella sanktionerna i 5 § Rhodesialagen motsvaras helt av reglerna i förslagets 7 §. Denna är f. ö. mer långtgående eftersom Kungl. Maj:t även kan förbjuda lämnande eller förmedlande av uppdrag för betalning och kredit till förmån för den blockerade staten (7 § andra stycket). De betalningar och krediter som enligt 5 § Rhodesialagen är undantagna från förbud kan undantas även vid förbud med stöd av den föreslagna lagen. I den mån undantag från införselförbud sker exempelvis för transiteringar genom generella regler eller genom dispenser i särskilda fall får motsvarande undantag från de finansiella sanktionerna göras.

6 § första punkten Rhodesialagen föreskriver att luftfart ej får utövas till eller från Rhodesia eller i samarbete med rhodesiskt lufttrafikföretag eller med ägare eller brukare av rhodesiskt luftfartyg. Sådant förbud kan meddelas med stöd av 8 § första stycket i förslaget. Förbud mot uppdrag att driva förbjuden luftfart som nu gäller enligt 6 § andra punkten Rhodesialagen kan grundas på 8 § andra stycket i förslaget.

Enligt 7 § Rhodesialagen gäller förbud, som lagen innehåller, även om avtal slutits före lagens ikraftträdande. För att sådan verkan skall inträda med avseende på förbud med stöd av den föreslagna lagen måste förordnande enligt 9 § i denna meddelas. Förordnandet kommer att gälla inte bara avtal som träffats före Rhodesialagens ikraftträdande utan också avtal som till äventyrs träffats under dess giltighetstid. Däremot medför inte Rhodesialagens avlösning av förbud och förordnande av angivet slag med stöd av den föreslagna lagen att tidigare träffade avtal får fullföljas. Möjlighet att medge undantag öppnas emellertid genom den föreslagna lagens fullmaktskonstruktion.

8 § andra stycket Rhodesialagen undantar från svensk jurisdiktion vissa utlänningar som utom riket begått gärningar i strid mot lagens förbud och som enligt brottsbalkens regler skulle vara underkastade svensk domstols kompetens. Sådant undantag finns ej i förslaget som i fråga om straffbestämmelsernas tillämplighet följer 2 kap. brottsbalken. I tillämpningsföreskrift, som utfärdas med stöd av den föreslagna lagen, kan emellertid undantag av nämnda slag göras genom att förbud enligt lagen såvitt avser utlänning utom riket förklaras gälla endast på svenskt fartyg eller luftfartyg.

En skillnad mellan Rhodesialagen och förslaget föreligger beträffande tillämpligheten av brottsbalkens allmänna medverkansregler. Dessa är analogt tillämpliga vid brott mot den provisoriska lagen. Enligt förslaget skall de emellertid ej vara tillämpliga vid brott mot den permanenta lagen. Kommittén har i avsnitt 7.4 angett de skäl som talar för att sålunda utesluta medverkansreglernas tillämplighet. Med hänsyn till de föreslagna bestämmelserna i 5 §, 6 § första stycket, 7 § andra stycket och 8 § andra stycket, som medger ingripande mot handlingar av medverkansnatur, bör sanktionernas syfte kunna tillgodoses även om man ej använder sig av brottsbalkens medverkansregler.

Vad slutligen angår avvisningsregeln i 12 § Rhodesialagen ger 14 § i förslaget möjlighet att utfärda en motsvarande föreskrift. Mellan dessa regler finns bara en skillnad av formell art. I Rhodesialagens bestämmelse sägs att den gäller vid lagstridig handling oberoende av var denna antas ha ägt rum eller komma att äga rum, dvs. även handling begången av utlänning som ej är underkastad svensk jurisdiktion. I förslaget talas endast om handling som står i strid mot förbud enligt lagen. En handling kan strida mot sådant förbud även om gärningsmannen såsom utlänning ej kan dömas av svensk domstol. Utlänning som begått sådan handling kan följaktligen avvisas. Begränsas däremot förbudets räckvidd med avseende på utlänningar utomlands på sätt som antytts ovan i anslutning till behandlingen av 8 § andra stycket Rhodesiala-

gen bortfaller avvisningsmöjligheten för den kategori utlänningar, för vilka förbudet inte gäller.

Ersätts Rhodesialagen med föreskrifter som utfärdas med stöd av den nya FN-lagen torde övergångsbesstämmelser bli erforderliga dels beträffande förbud mot befattning med varor utförda från Rhodesia, dels i fråga om avvisning av utlänning.

6 § första stycket i förslaget avser, såsom förut påpekats, varor som utförts från blockerad stat i strid mot föreskrift enligt det föreslagna utförselförbudet i 4 § punkt 4. Motsvarande förbud i 4 § Rhodesialagen omfattar varor som härrör från Rhodesia och utförts därifrån efter den lagens ikraftträdande den 11 juni 1969. Ges ingen övergångsbestämmelse kommer tydligen varor, som olovligen utförts från Rhodesia under sistnämnda lags giltighetstid, att gå helt fria. Detta skulle strida mot Sveriges skyldighet att efterkomma säkerhetsrådets resolutioner. Därför bör övergångsvis föreskrivas att om utförselförbud enligt 2 § Rhodesialagen avlöses, dvs. omedelbart efterföljs, av motsvarande förbud med stöd av den nya lagen, får Kungl. Maj:t tillämpa 6 § första stycket i den senare lagen även i fråga om varor som utförts från Rhodesia i strid mot det tidigare förbudet.

Beträffande avvisning bör på liknande sätt i övergångsbestämmelse stadgas att Kungl. Maj:t vid tillämpning av 14 § i den nya lagen får föreskriva att handling begången i strid mot sådant förbud enligt Rhodesialagen som avlöses av motsvarande förbud med stöd av den nya lagen skall anses lika med handling i strid mot det nya förbudet. Som framgår bör enligt kommitténs mening utlänning få tillgodoräkna sig eventuell mildring av förbud enligt 2–6 § i den äldre lagen.[1]

[1]) Säkerhetsrådet har den 18 mars 1970 antagit ännu en resolution om Rhodesia. Denna innehåller bl. a. bindande beslut om att alla diplomatiska, konsulära, handels-, militära och andra förbindelser med den olagliga regeringen i Rhodesia skall upphöra och att alla transportförbindelser med Rhodesia skall avbrytas. Dessa sanktioner ryms under den föreslagna lagen och Kungl. Maj:ts allmänna befogenheter.

11 Sammanfattning

Kommitténs uppgift har varit att utreda frågan om särskild, permanent lagstiftning som möjliggör för Sverige att snabbt efterkomma Förenta Nationernas säkerhetsråds beslut eller rekommendationer om ekonomiska och andra sanktioner av icke-militär natur.

Säkerhetsrådets beslut och rekommendationer binder inte omedelbart enskilda rättssubjekt som lyder under svensk lag. Härför krävs särskild inhemsk lagstiftning. I viss utsträckning finns möjlighet till sådan i gällande rätt genom regeringens allmänna ekonomiska och administrativa lagstiftningsmakt. Med stöd av denna kan regeringen meddela t. ex. export- och importförbud. Vidare har regeringen enligt en provisorisk fullmaktslag av år 1966 rätt att genomföra vissa sanktioner på sjöfartens område. I övrigt måste Sverige för att efterkomma säkerhetsrådets sanktioner f. n. anlita ordinär lagstiftning av regering och riksdag gemensamt. Så har skett i Rhodesiafallet. Detta förhållande kan innebära olägenheter, framför allt därigenom att avsevärd tid kan förflyta innan Sverige i det enskilda sanktionsfallet har möjlighet att i nödvändig utsträckning verkställa säkerhetsrådets sanktioner.

Det är självfallet av största vikt att Sverige kan lojalt verkställa säkerhetsrådets sanktioner. Härför krävs att vår lagstiftning tillhandahåller instrument att genomföra sanktionerna utan onödig omgång och på sådant sätt att det materiella innehållet i vidtagna åtgärder står i samklang med säkerhetsrådets bestämmelser. En lag av fullmaktsnatur är enligt kommitténs mening det mest lämpliga medlet för att Sverige sålunda skall kunna uppfylla sina förpliktelser som FN-medlem.

Kommittén föreslår därför att en fullmaktslag införs som ger regeringen befogenhet att vidta vissa uppräknade åtgärder av förbudskaraktär som kan förutses bli erforderliga för att genomföra säkerhetsrådets beslut eller rekommendationer om sanktioner. Lagen skall kunna tillämpas vid sanktioner mot vilken stat som helst, i enlighet med vad säkerhetsrådet i det konkreta fallet kan komma att bestämma.

Kommittén har bedömt frågan om omfattningen av regeringens befogenheter i materiellt hänseende med utgångspunkt från att lagen skall möjliggöra för regeringen att – för Sveriges vidkommande – uppnå det allmänna syftet med av säkerhetsrådet i olika fall bestämda sanktioner. Detta syfte är generellt sett att åstadkomma ett sådant avbrott i förbindelserna med omvärlden för den stat som är utsatt för sanktioner – den blockerade staten – att denna tvingas upphöra med den för internationell fred farliga verksamhet som ligger till grund för säkerhetsrådets ingripande. Det kan vidare anmärkas att fullmaktskonstruktionen möjliggör för regeringen att utnyttja fullmakten så att genomförandet av en resolution anpassas till speciella förhållanden, där

resolutionens absoluta tillämpning skulle leda till resultat som skulle vara stötande för svensk rättsuppfattning. Konstruktionen gör det också möjligt att samstämma utrikespolitiska och andra intressen samt att ge förbuden med stöd av lagen önskvärd konkretion. I den mån utnyttjandet av fullmakten får formen av generella bestämmelser av regeringen – vilket torde få antas bli det normala – kan regeringen ge dispens från dessa. Genom sådan dispens kan regeringen i det enskilda fallet hindra uppkomsten av inte önskade och vid bestämmelsernas utfärdande inte förutsedda effekter av påbjudna sanktioner. Dispensmöjligheten kan också utgöra ett substitut för ett auktoritativt och bindande förhandsbesked till enskilda i frågan huruvida ett visst förfarande kan anses strida mot utfärdade bestämmelser.

Befogenheten att vidta åtgärder skall tillkomma regeringen endast i den mån det är påkallat av någon säkerhetsrådets resolution.

De befogenheter, som regeringen sålunda enligt förslaget skall ha, är angivna i 3–9 och 14 §§.

Förslagets 3 § avser att möjliggöra för regeringen att förbjuda att varor – varmed enligt 2 § i förslaget förstås materiellt ting av lös egendoms natur – förs in eller ut över Sveriges gränser. 4 § ger regeringen befogenhet att förbjuda dels att varor införs till eller utförs från blockerad stat, dels att varor i vissa fall tillhandahålls inom eller utanför blockerad stat. T. ex. kan svenska medborgare förbjudas att inom sådan stat delta i vapentillverkning eller att utanför sådan stat leverera varor till ett företag som leds från nämnda stat. 5 § i förslaget ger möjlighet till förbud mot vissa åtgärder som främjar eller är ägnade att främja enligt 3 eller 4 § förbjuden handling. De åtgärder som omfattas av 5 § är dels vissa tekniska förfaranden med varor, bl. a. tillverkning och bearbetning, dels åtgärder som rör transporter och transportmedel, såsom lastning, lossning och transport av varor samt tillhandahållande av transportmedel, och dels vissa rättshandlingar avseende varor, t. ex. överlåtelse och förvärv. Enligt 5 § kan vidare föreskrivas förbud att lämna eller förmedla uppdrag för åtgärd av det slag som nyss sagts. 6 § rör varor som utförts från blockerad stat i strid mot enligt lagen meddelat förbud mot sådan utförsel. Beträffande sådana varor kan förbjudas bl. a. bearbetning, transport, köp och försäljning. Förbud av nu avsett slag får dock inte avse varor som varit föremål för godtrosförvärv. 7 § innehåller regler om finansiella sanktioner och syftar till att hindra blockerad stat från att få tillgång till utländska valutor. Regeringen föreslås få möjlighet att förbjuda vissa betalningar och krediter till förmån för fysiska eller juridiska personer i eller med ekonomisk anknytning till blockerad stat. Betalningsförbud kan omfatta alla sätt för uppfyllelse av en i pengar bestämd prestation, alltså bl. a. betalning som sker genom att överlämna lagliga betalningsmedel eller genom överföring mellan bankkonton. På motsvarande sätt kan kreditförbud avse varje form av kreditgivning. Regeringen kan enligt förslaget vidare föreskriva förbud att förmedla eller lämna updrag för betalning eller kredit som nyss sagts. 8 § tar sikte på att hindra vissa kommunikationer med blockerad stat. Sålunda föreslås regeringen få rätt att föreskriva förbud att utöva järnvägs- och landsvägstrafik till eller från sådan stat. På liknande sätt föreslås regeringen få förbjuda sjö- och luftfart. Därjämte kan regeringen förbjuda att trafik utövas i samarbete med bl. a. trafikföretag hemmahörande i blockerad stat. Vidare ger 8 § regeringen möjlighet att förbjuda att någon lämnar eller förmedlar uppdrag att utöva sådan verksamhet som enligt vad nu sagts kan bli föremål för förbud. I 9 § föreslås regeringen få rätt att föreskriva att förbud enligt 3–8 § skall gälla även om avtal om förfarande eller åtgärd som där sägs har slutits innan sådant förbud trätt i kraft. 14 § slutligen avser att möjliggöra för regeringen att i vissa fall förordna om avvisning av utlänning hemmahörande i blockerad stat.

Som redan antytts måste vissa förutsättningar föreligga för att regeringen skall få

utöva sina befogenheter enligt förslaget. Grundförutsättningen är enligt 1 § att säkerhetsrådet i överensstämmelse med FN:s stadga meddelat en resolution om sanktioner av icke-militär natur. Att befogenheterna enligt nämnda lagrum får utövas endast i den mån det är påkallat i anledning av en sådan resolution aktualiserar först och främst frågan om regeringen i det enskilda sanktionsfallet över huvud taget skall förordna att befogenhet, som avses i 3–9 och 14 §§, skall tillkomma regeringen. Vidare uppkommer frågan, när sådant förordnande befinns erforderligt, vilken omfattning det skall ha.

Vad angår frågan om förordnande som nyss sagts skall meddelas får man skilja mellan bindande beslut och rekommendationer.

Vid bindande beslut följer av Sveriges förpliktelse enligt FN-stadgan att efterkomma sådana beslut, att förordnande om tillämpning av den föreslagna lagen i princip skall meddelas. Beträffande rekommendationer föreligger ingen sådan förpliktelse och därför finns i dessa fall utrymme för lämplighetsprövning av t. ex. utrikes- eller handelspolitisk natur vid avgörande om förordnande bör meddelas eller inte. I vissa undantagsfall kan förordnande av särskild anledning tänkas vara obehövligt eller sakna aktualitet och detta även om säkerhetsrådet utfärdat bindande sanktionsbeslut. Detta kan vara fallet då rådets sanktioner riktas mot en stat med vilken Sverige inte har och inte heller inom överskådlig tid kan antas få några sådana förbindelser som de aktuella FN-sanktionerna är avsedda att bryta.

Skillnad mellan rådets bindande beslut och dess rekommendationer bör göras även beträffande frågan om omfattningen av ett i princip beslutat tillämpningsförordnande. Såvitt avser rådets bindande beslut måste, med hänsyn till den folkrättsliga förpliktelsen att efterkomma sådana, den grundsatsen gälla att förordnandet skall omfatta alla de bestämmelser i den föreslagna lagen som svarar mot rådets åligganden.

En annan sak är att i de särskilda av regeringen utfärdade tillämpningsföreskrifterna vissa modifikationer i förhållande till innehållet i den föreslagna lagens bestämmelser kan bli nödvändiga för att undvika att dessa föreskrifter i det enskilda fallet går längre än rådets krav eller leder till orimliga konsekvenser. I det förra avseendet kan som exempel nämnas det fall att rådets beslut endast omfattar vissa slags varor. Tillämpningsföreskrifterna måste naturligtvis anpassas i enlighet därmed. I det senare avseendet kan anföras t. ex. den situationen att rådet från sina bindande påbud inte undantagit leveranser av humanitär eller därmed likvärdig art. Skulle detta i det enskilda fallet kunna medföra orimliga följder bör, eftersom något generellt undantag i ifrågavarande hänseende inte upptagits i den föreslagna lagen, tillämpningsföreskrifterna utformas så att sådana resultat inte uppkommer.

Vad åter angår omfattningen av ett tillämpningsförordnande som föranletts av att säkerhetsrådet blott rekommenderat sanktioner bör man inte såsom vid bindande sanktionsbeslut utgå från att förordnandet i princip skall omfatta alla de bestämmelser i lagförslaget som svarar mot rådets uppmaningar. Som förut framgått föreligger nämligen inte någon folkrättslig förpliktelse att efterkomma rekommendationer. Från den synpunkten behöver alltså tillämpningsförordnande över huvud taget inte meddelas. Om sådant förordnande anses påkallat utgör detta förhållande inget hinder mot att sanktionerna genomförs mindre fullständigt än som skulle vara möjligt i händelse av ett bindande beslut.

Även i rekommendationsfallen måste vid utformningen av tillämpningsförfattningen tillses att i författningen upptagna föreskrifter inte går längre än rådets uppmaningar och inte leder till orimliga resultat.

1 § i förslaget upptar vidare bestämmelser om riksdagens prövning i efterhand av förordnande, varigenom regeringen beslutat utnyttja befogenhet att meddela föreskrifter enligt de särskilda paragraferna. De särskilda tillämpningsföreskrifterna behöver enligt förslaget inte föreläggas riksdagen.

Härvid ansluter sig förslaget till den ordning som i allmänhet gäller enligt fullmaktslagar vid krig och krigsfara.

I förslagets 1 § har slutligen intagits en föreskrift om skyldighet för regeringen att upphäva meddelat förordnande, när säkerhetsrådet i vederbörlig ordning avlyst utfärdade sanktioner eller dessa annars förfallit.

10 § i förslaget innehåller ansvarsbestämmelser. Uppsåtlig överträdelse av förbud enligt 3–8 § föreslås kunna medföra böter eller fängelse i högst två år. Gärning som skett av grov oaktsamhet kan enligt den föreslagna straffskalan föranleda böter eller fängelse i högst sex månader. I ringa fall skall inte dömas till ansvar.

De allmänna reglerna i 23 kap. brottsbalken om ansvar för medverkan skall enligt förslaget inte vara analogt tillämpliga vid brott mot ifrågavarande lagstiftning.

11–12 §§ i förslaget innehåller förverkanderegler som huvudsakligen överensstämmer med bestämmelserna i 36 kap. 1–2 §§ brottsbalken.

13 § i förslaget rör frågan om åtal för brott mot sanktionslagen. Sådant åtal får väckas endast efter förordnande av regeringen eller den regeringen bemyndigar. Vid åtalsprövningen bör hänsyn kunna tas till att en handling, som enligt sanktionslagstiftningen är förbjuden, i det enskilda fallet kan vara ursäktlig.

Kommittén har även övervägt frågan om ersättning åt enskilda för förluster på grund av den föreslagna lagens tillämpning. Med hänsyn främst till svårigheten att överblicka tänkbara skadefall och avgränsa det ersättningsgilla området föreslår kommittén inte någon lagfäst rätt till sådan ersättning. Frågor om ersättning bör enligt kommittén i stället avgöras av regeringen efter billighetsprövning i varje särskilt fall.

Reservation

Av ledamoten Allan Hernelius

Den lagstiftning, som kommittén föreslår kunna tillämpas helt eller delvis i samband med Sveriges anslutning till av FN:s säkerhetsråd utfärdade sanktioner, kan medföra väsentliga ingrepp i enskildas rättssfär. Bestående rättsförhållanden kan rubbas och ändras. Som exempel kan nämnas att en svensk medborgare, som är bosatt i en blockerad stat och inom denna driver verksamhet av ekonomisk art och kanske sedan lång tid därav har sin utkomst, kan tvingas upphöra därmed.

Att enighet i stort sett kunnat vinnas inom kommittén rörande lagstiftningens innehåll har enligt min åsikt sin grund främst i att den föreslagna lagen konstruerats som en ramlagstiftning inom vilken betydande handlingsfrihet finnes. De särskilda paragraferna bör ej heller sättas i kraft utan prövning från fall till fall *dels* rörande överensstämmelsen med åberopad FN-resolution *dels* rörande vad som med hänsyn till svenska förhållanden och svensk rättstradition bör anses påkallat. Erinras bör också om den särskilda dispensmöjlighet som alltid finnes för Kungl. Maj:t vid lagens tillämpning. Som exempel på undantag vilka självfallet bör komma i fråga må nämnas förfaranden med vara i samband med humanitär hjälp samt transiteringsgods.

Om dessa principer synes inom kommittén i allt väsentligt enighet råda. Emellertid föreligger delade meningar i fråga om vissa delar av förslaget.

1. I ett särskilt yttrande i samband med lagförslaget om genomförande av vissa sanktioner mot Rhodesia framförde jag följande synpunkter.

»När Sverige inträdde i Förenta Nationerna utgjorde detta i viss utsträckning ett avsteg från neutraliteten, eftersom Sverige därmed förpliktade sig att medverka vid obligatoriska sanktioner, beslutade av säkerhetsrådet. Men Sverige ansåg sig, till skillnad från Schweiz, kunna acceptera den begränsning av neutraliteten som stadgan påbjöd. Anledningen var närmast att rådets beslut i sådana frågor måste fattas med kvalificerad majoritet och att i majoriteten skall ingå rådets samtliga permanenta medlemmar (England, Frankrike, Kina, Sovjetunionen och USA). Därmed ansågs garantier föreligga för att Sverige icke skulle riskera att indragas i ett stormaktskrig. Utvecklingen inom Förenta Nationerna har dock icke blivit den vid organisationens bildande förutsedda. En stormakt, Kina, står de facto utanför FN. I princip borde därför Sverige förbehålla sig prövningsrätt vid varje beslut om bindande sanktioner och denna prövningsrätt borde utövas av riksdagen. Vid denna prövning borde även granskas om rådets beslut i frågan tillkommit i den ordning, som stadgan föreskriver. Liknande formell prövning borde även äga rum när rådet beslutat rekommendera sanktioner. Enligt majoritetens mening skall förordnande i anledning av rekommendation under-

ställas riksdagen inom en månad. Sanktionsmaskineriet skulle då redan ha kommit i gång. Enligt min mening bör, i fall av rekommendationer, riksdagen dock få pröva sådant förordnande, formellt och materiellt, *innan* det sättes i kraft, vilket normalt torde kunna ske utan större tidsutdräkt. Det kan i detta sammanhang erinras om att rekommendationer i fråga om Korea år 1950 och i fråga om Syd-Rhodesia 1965 icke av Sverige handlagts likartat.»

Synpunkterna vann stöd från flera remissinstanser, särskilt då beträffande av FN rekommenderade sanktioner. Utvecklingen inom FN sedan yttrandet avgavs talar ytterligare för vad som då framfördes. Nämnas kan att nyligen, i samband med ett resolutionsförslag rörande Rhodesia, USA och Storbritannien, vilket senare land dock en gång begärde sanktionerna mot Rhodesia, nödgats använda sin vetorätt.

Önskemålet om sanktioners snabba genomförande synes enligt min mening icke behöva hindra att riksdagen höres innan lagen sättes i tillämpning. Det dröjsmål, som kan uppstå, måste betecknas som ringa.

2. Enligt kommittémajoriteten skall Kungl. Maj:t äga föreskriva förbud att till blockerad stat införa eller därifrån utföra vara liksom att inom blockerad stat tillhandahålla vara i verksamhet av ekonomisk art, utan att därvid någon åtskillnad göres mellan svenska medborgare eller i Sverige bosatta personer och andra personer, ej heller medborgare i den blockerade staten. Ett utnyttjande till fullo av dessa befogenheter får dock anses innebära ett överskridande av vad Sverige folkrättsligt bör göra i dessa sammanhang. Ehuru utsträckningen av en stats kompetens i legislativt eller judiciellt hänseende i vissa stycken är en omtvistad fråga, lär det icke tillkomma Sverige att genom strafflagstiftning söka hindra medborgare i en stat att tillhandahålla andra medborgare inom samma stat varor i ekonomisk verksamhet i denna stat. Inte heller kan det antagas tillkomma Sverige att utfärda strafflagstiftning av detta slag för medborgare i länder som t. ex. Schweiz och Tyskland vilka står utanför FN. Det bör härvid också uppmärksammas att föreliggande FN-resolution avseende Rhodesia inte går så långt; i den säges inte i något sammanhang att medlemsstaterna skall hindra införsel till eller utförsel från Rhodesia utan den riktar sig endast mot åtgärder av medlemsstats medborgare eller företagna inom medlemsstats territorium.

Inom kommittén har häremot framhållits att till följd av innehållet i 2 kap. brottsbalken andra än svenska medborgare i praktiken inte kommer att drabbas av påföljder i anledning av lagstiftningen. Men argumentet kan inte helt godtagas. Den i 14 § upptagna påföljden av avvisning har visserligen inte karaktären av straff men måste ändå anses allvarlig. I princip är det dessutom otillfredsställande att fullmaktslagen ges en vidare omfattning än som är nödvändigt. Problemet är också av en principiell räckvidd långt utöver det nu föreliggande förslaget. Jag åsyftar här bl. a. de krav från amerikansk sida som riktats mot svenska redare att följa amerikansk antitrustlagstiftning och som från svensk sida mötts av diplomatiska gensagor och andra motåtgärder samt föranlett särskild beredskapslagstiftning.

Jag anser därför att begränsningar av nu berört slag borde komma till uttryck i den föreliggande lagtexten.

3. Enligt min mening bör vidare lagstiftning av detta slag ej komma till stånd utan att frågan om ersättning för ekonomiska förluster i samband därmed löses. Kommittémajoriteten konstaterar för egen del att eftersom uppoffringar i samband med sanktioner sker i hela folkets intresse »kunde det anses skäligt att de också skall slutligt bäras av det allmänna». Svårigheterna att i de enskilda fallen bestämma grunderna för ersättning synes ha varit den närmaste anledningen till majoritetens ståndpunkt att avvisa införande av lagfäst rätt till ersättning av allmänna medel åt enskilda som tillskyndas förluster på grund av sanktionslagstiftning. Emellertid synes dessa svårigheter ha överskattats. Vid annan lagstiftning har sådana icke ansetts utgöra hinder för vad som eljest bedömts som rättvist och

skäligt i fråga om skadeersättningar. Ett stort antal remissinstanser har också i samband med tidigare lagstiftning om sanktioner påyrkat sådan ersättning. Billighetsskäl bör ej ensamma få vara avgörande utan rätt till ersättning för oförutsebar skada, till vilken den skadelidande på intet sätt kan anses vållande, bör inskrivas i lagen. Sverige har i FN-sammanhang framfört tanken på att förluster för ett land i samband med FN-sanktioner borde kunna ersättas från andra FN-stater. Solidariteten mellan medborgarna inom ett land borde icke vara mindre än den som anses böra gälla mellan olika stater.

Bilaga 1 Utdrag ur Förenta Nationernas stadga[1]

KAPITEL I.

Artikel 1.

Förenta Nationernas ändamål äro:

1) att upprätthålla internationell fred och säkerhet och att i detta syfte dels vidtaga verksamma kollektiva åtgärder för att förebygga och undanröja hot mot freden samt för att undertrycka angreppshandlingar eller andra fredsbrott, dels genom fredliga medel och i överensstämmelse med rättvisans och den internationella rättens principer tillrättalägga eller lösa internationella tvister eller saklägen, som kunna leda till fredsbrott;

Artikel 2.

3) Alla medlemmar skola lösa sina internationella tvister med fredliga medel på sådant sätt, att internationell fred och säkerhet samt rättvisan icke sättas i fara.

4) Alla medlemmar skola i sina internationella förbindelser avhålla sig från hot om eller bruk av våld, vare sig riktat mot någon annan stats territoriella integritet eller politiska oberoende, eller på annat sätt oförenligt med Förenta Nationernas ändamål.

KAPITEL II.

Artikel 5.

Medlem av Förenta Nationerna, mot vilken förebyggande åtgärder eller tvångsåt-

[1] Enligt Kommentar till Förenta Nationernas stadga, utarbetad inom Kungl. Utrikesdepartementet med biträde av tillkallade sakkunniga, Stockholm 1946. Antalet medlemmar i säkerhetsrådet har sedermera utökats. Ändringar i anledning därav har nedan införts vid artiklarna 23 och 27.

gärder vidtagits av säkerhetsrådet, kan avstängas från utövande av medlemskapet åtföljande rättigheter och privilegier genom beslut av generalförsamlingen efter tillstyrkan av säkerhetsrådet. Säkerhetsrådet kan återinsätta vederbörande stat i utövandet av dessa rättigheter och privilegier.

Artikel 6.

Medlem av Förenta Nationerna, som framhärdar i att kränka denna stadgas grundsatser, kan uteslutas från organisationen av generalförsamlingen efter tillstyrkan av säkerhetsrådet.

KAPITEL IV.

Artikel 10.

Generalförsamlingen äger dryfta varje fråga eller angelägenhet, som faller inom ramen för denna stadga eller hänför sig till befogenheter och uppgifter tillkommande något av de organ, som avses i denna, samt äger, med förbehåll för vad i artikel 12 stadgas, framlägga förslag i dylika frågor eller angelägenheter för Förenta Nationernas medlemmar eller för säkerhetsrådet eller för bådadera.

Artikel 19.

Medlem av Förenta Nationerna, som häftar för finansiella bidrag till organisationen, äger ej rösträtt i generalförsamlingen, om de oguldna beloppen sammanlagt uppgå till eller överstiga medlemmens fastställda bidrag till organisationen för de två sistförflutna hela åren. Generalförsamlingen äger dock medgiva dylik medlem rösträtt, om den finner, att uraktlåtenheten att betala beror av omständigheter, över vilka vederbörande stat ej kunna råda.

KAPITEL V.

Artikel 23.

1. Säkerhetsrådet består av femton medlemmar av Förenta Nationerna. Republiken Kina, Frankrike, De Socialistiska Rådsrepublikernas Union, Det Förenade Konungariket Storbritannien och Nordirland och Amerikas Förenta Stater skola vara ständiga medlemmar av säkerhetsrådet. Generalförsamlingen utser tio andra medlemmar av Förenta Nationerna att vara icke ständiga medlemmar av säkerhetsrådet, varvid särskild hänsyn skall tagas dels i första hand till medlemmarnas insatser för upprätthållande av internationell fred och säkerhet samt för organisationens övriga ändamål, dels även till en skälig geografisk fördelning.

Artikel 24.

1. I syfte att trygga ett snabbt och effektivt inskridande från Förenta Nationernas sida överlåta medlemmarna på säkerhetsrådet huvudansvaret för upprätthållande av internationell fred och säkerhet och samtycka till att säkerhetsrådet vid fullgörande av sina ur detta ansvar härrörande förpliktelser handlar å medlemmarnas vägnar.

— —

Artikel 25.

Förenta Nationernas medlemmar samtycka till att godtaga och verkställa säkerhetsrådets beslut i överensstämmelse med denna stadga.

— —

Artikel 27.

1. Varje medlem av säkerhetsrådet har en röst.
2. För säkerhetsrådets beslut i procedurfrågor kräves bifall av nio medlemmar.
3. För beslut av säkerhetsrådet i alla andra frågor kräves bifall av nio medlemmar, bland dem de ständiga medlemmarna; dock att vid fattande av beslut enligt kapitel VI samt enligt artikel 52, moment 3, part i tvist skall avhålla sig från att rösta.

— —

KAPITEL VI.

— —

Artikel 33.

1. I varje tvist, vars fortbestånd är ägnat att sätta upprätthållandet av internationell fred och säkerhet i fara, skola parterna i första hand söka uppnå en lösning genom förhandlingar, undersökningsförfarande, medling, förlikningsförfarande, skiljedom, rättsligt avgörande, anlitande av regionala organ eller avtal eller genom andra fredliga medel efter eget val.
2. Säkerhetsrådet skall, när det finner nödvändigt, uppfordra parterna att lösa tvisten genom sådana medel.

Artikel 34.

Säkerhetsrådet äger utreda varje tvist, liksom varje sakläge som kan leda till internationella motsättningar eller giva upphov till en tvist, i syfte att fastställa, huruvida tvistens eller saklägets fortbestånd är ägnat att sätta upprätthållandet av internationell fred och säkerhet i fara.

Artikel 35.

1. Envar medlem av Förenta Nationerna äger fästa säkerhetsrådets eller generalförsamlingens uppmärksamhet på varje tvist, liksom på varje sakläge av den art som angives i artikel 34.
2. Stat, som ej är medlem av Förenta Nationerna, äger fästa säkerhetsrådets eller generalförsamlingens uppmärksamhet på varje tvist, i vilken den är part, därest den

med avseende på tvisten på förhand underkastar sig de i denna stadga fastställda förpliktelserna till fredlig lösning av tvister.

3. För generalförsamlingens handläggning av ärenden, varpå dess uppmärksamhet fästs enligt denna artikel, gälla bestämmelserna i artiklarna 11 och 12.

Artikel 36.

1. Säkerhetsrådet äger i varje skede av en tvist av den art, som avses i artikel 33, eller av ett sakläge av motsvarande natur, föreslå lämpliga tillvägagångssätt eller metoder för sakens tillrättaläggande.

2. Säkerhetsrådet bör taga i betraktande varje tillvägagångssätt för tvistens lösande, som redan antagits av parterna.

3. Vid framläggande av förslag enligt denna artikel bör säkerhetsrådet ävenledes beakta, att rättstvister i regel böra av parterna hänskjutas till den internationella domstolen i enlighet med bestämmelserna i domstolens stadga.

Artikel 37.

1. Skulle parterna i en tvist av den art, som avses i artikel 33, ej förmå lösa den genom de medel, som angivas i sagda artikel, skola de hänskjuta den till säkerhetsrådet.

2. Om säkerhetsrådet finner, att tvistens fortbestånd faktiskt kan antagas sätta upprätthållandet av internationell fred och säkerhet i fara, skall det besluta, huruvida det skall vidtaga i artikel 36 angivna åtgärder eller föreslå sådana villkor för tvistens lösning som det finner lämpliga.

Artikel 38.

Utan intrång i bestämmelserna i artiklarna 33–37 må säkerhetsrådet, om i en tvist, vilken som helst, samtliga parter det begära, för parterna framlägga förslag i och för fredlig lösning av tvisten.

KAPITEL VII.

Artikel 39.

Säkerhetsrådet fastställer förefintligheten av hot mot freden, fredsbrott eller angreppshandling och framlägger förslag, eller fattar beslut om vilka åtgärder som skola vidtagas i överensstämmelse med artiklarna 41 och 42 i syfte att upprätthålla eller återställa internationell fred och säkerhet.

Artikel 40.

För att förebygga, att läget förvärras, äger säkerhetsrådet, innan det framlägger förslag eller beslutar om åtgärder enligt artikel 39, uppfordra vederbörande parter att foga sig efter sådana provisoriska åtgärder, som rådet anser nödvändiga eller önskvärda. Dylika provisoriska åtgärder skola ej inverka på vederbörande parters rättigheter, anspråk eller ställning. Säkerhetsrådet skall taga vederbörlig hänsyn till underlåtenhet att foga sig efter dylika provisoriska åtgärder.

Artikel 41.

Säkerhetsrådet äger besluta, vilka åtgärder, icke innebärande bruk av vapenmakt, som skola användas för att giva verkan åt dess beslut, och äger uppfordra Förenta Nationernas medlemmar att vidtaga sådana åtgärder. Åtgärderna kunna innefatta fullständigt eller partiellt avbrytande av ekonomiska förbindelser, järnvägs-, sjö-, luft-, post-, telegraf- och radioförbindelser samt annan samfärdsel ävensom avbrytande av de diplomatiska förbindelserna.

Artikel 42.

Finner säkerhetsrådet, att åtgärder enligt artikel 41 skulle bliva otillräckliga eller redan visat sig otillräckliga, äger rådet företaga sådant inskridande medelst luft-, sjö- eller lantstridskrafter, som må befinnas nödvändigt för att upprätthålla eller återställa internationell fred och säkerhet. Dessa åtgärder kunna innefatta demonstrationer, blockad samt andra operationer av luft-, sjö- och lantstridskrafter tillhörande medlemmar av Förenta Nationerna.

Artikel 43.

1. För att bidraga till upprätthållande av internationell fred och säkerhet utfästa sig Förenta Nationernas samtliga medlemmar att, på säkerhetsrådets anmodan och enligt särskilt avtal eller särskilda avtal, ställa till rådets förfogande de väpnade styrkor, det bistånd och de förmåner, däribland rätt till passage, som äro nödvändiga för upprätthållande av internationell fred och säkerhet.

2. Detta eller dessa avtal skola fastställa styrkornas numerär och beskaffenhet, beredskapsgrad och allmänna förläggning samt arten av de förmåner och det bistånd, som skola lämnas.

3. Avtalet eller avtalen skola på säkerhetsrådets initiativ träffas så snart som möjligt. De skola slutas mellan säkerhetsrådet och medlemmar eller mellan säkerhetsrådet och grupper av medlemmar och skola ratificeras av signatärstaterna i den ordning, som deras statsförfattningar föreskriva.

— —

Artikel 48.

1. Åtgärd, som erfordras för att verkställa säkerhetsrådets beslut för upprätthållande av internationell fred och säkerhet, skall vidtagas av samtliga medlemmar av Förenta Nationerna eller av vissa bland dem, allt efter säkerhetsrådets bestämmande.

2. Sådana beslut skola verkställas av Förenta Nationernas medlemmar direkt och genom deras verksamhet inom ifrågakommande internationella organ, till vilka de äro anslutna.

— —

Artikel 50.

Därest förebyggande åtgärder eller tvångsåtgärder mot någon stat vidtagas av säkerhetsrådet, skall varje annan stat, vare sig medlem av Förenta Nationerna eller icke, som finner sig ställd inför särskilda ekonomiska problem, uppkomna som följd av verkställandet av dessa åtgärder, äga rätt att rådföra sig med säkerhetsrådet beträffande lösningen av dessa problem.

— —

8*—014009

KAPITEL XIV.

Artikel 94.

1. Varje medlem av Förenta Nationerna förpliktar sig att ställa sig den internationella domstolens beslut till efterrättelse i alla mål i vilka vederbörande medlem är part.
2. Därest någon part i ett mål underlåter att fullgöra de förpliktelser, som åligga parten jämlikt ett av domstolen fällt utslag, må andra parten hänvända sig till säkerhetsrådet, som äger, om det finner nödvändigt, framlägga förslag eller fatta beslut om vidtagande av åtgärder för utslagets verkställande.

KAPITEL XV.

Artikel 99.

Generalsekreteraren äger fästa säkerhetsrådets uppmärksamhet på varje omständighet, som enligt hans åsikt kan hota upprätthållandet av internationell fred och säkerhet.

KAPITEL XVII.

Artikel 106.

I avvaktan på ikraftträdandet av sådana i artikel 43 avsedda särskilda avtal, som enligt säkerhetsrådets uppfattning sätta rådet i stånd att börja utöva sina uppgifter enligt artikel 42, skola undertecknarna av fyrmaktsdeklarationen i Moskva av den 30 oktober 1943 samt Frankrike i enlighet med bestämmelserna i deklarationens punkt 5 rådgöra med varandra och, när omständigheterna så påkalla, med andra medlemmar av Förenta Nationerna i och för sådant samfällt inskridande på organisationens vägnar, som må krävas för att upprätthålla internationell fred och säkerhet.

Bilaga 2 Lagen den 29 maj 1969 (nr 232) om vissa sanktioner mot Rhodesia

1 §.

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

2 §.

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

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

3 §.

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

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

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

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

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

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

4 §.

I fråga om vara som härrör från Rhodesia och utförts därifrån efter denna lags ikraftträdande får ej företagas rättshandling som avser förvärv, överlåtelse, upplåtelse,

transport eller annat ekonomiskt mellanhavande. Ej heller får sådan vara transporteras.

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

5 §.

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

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

6 §.

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

7 §.

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

8 §.

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

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

9 §.

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

10 §.

Egendom som använts såsom hjälpmedel vid brott enligt denna lag eller som frambragts genom sådant brott kan förklaras förverkad, om det är påkallat till förebyggande av brott eller eljest särskilda skäl föreligger. Detsamma gäller egendom med vilken tagits befattning som utgör brott enligt denna lag.

I stället för egendomen kan dess värde förklaras förverkat.

11 §.

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

12 §.

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

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

Bilaga 3 Till lagrådet remitterat förslag till lag om vissa sanktioner mot Rhodesia (den 24 januari 1969)

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 verkställes 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 luftrafikföretag eller med ägare eller brukare av rhodesiskt luftfartyg. Ej heller får lämnas eller förmedlas uppdrag att utöva sådan luftfart.

7 §.

Den som bryter mot 2–6 § dömes, om gärningen skett uppsåtligen, till böter eller fängelse i högst två år eller, om gärningen skett av grov oaktsamhet, till böter eller fängelse i högst sex månader.

I ringa fall skall ej dömas till ansvar.

8 §.

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

9 §.

Egendom som använts såsom hjälpmedel vid brott enligt denna lag eller som frambragts genom sådant brott kan förklaras förverkad, om det är påkallat till förebyggande av brott eller eljest särskilda skäl föreligger. Detsamma gäller egendom med vilken tagits befattning som utgör brott enligt denna lag.

I stället för egendomen kan dess värde förklaras förverkat.

10 §.

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

11 §.

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

12 §.

Utlänning som skäligen kan antagas ha hemvist i Rhodesia och ha begått eller avse att begå sådan handling som står i strid mot 2–6 § kan avvisas i den ordning som föreskrives i utlänningslagen den 30 april 1954 (nr 193).

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

Bilaga 4 Kommitténs förslag till lag om genomförande av vissa sanktioner mot Syd-Rhodesia (mars 1968)

1 §.

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

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

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

2 §.

Konungen äger förordna om förbud att

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

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

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

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

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

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

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

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

Konungen äger vidare förordna om förbud mot åtgärd, som i 1)–5) sägs, beträffande gods som efter det att med stöd av denna lag meddelat förordnande trätt i kraft i strid mot säkerhetsrådets beslut eller rekommendation utförts från Syd-Rhodesia.

3 §.

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

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

4 §.

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

I ringa fall skall dock ej till straff dömas.

5 §.

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

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

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

6 §.

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

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

KUNGL. FIBL.
- 6 MAJ 1970
STOCKHOLM

Statens offentliga utredningar 1970

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

Riksdagsgrupperna • Regeringsbildningen. [16]
Ersättare för riksdagsledamöterna. [17]
Svensk FN-lag. [19]

Försvarsdepartementet

Värnpliktstjänstgöringens
civila meritvärde. [12]

Socialdepartementet

Livsmedelsstadgekommittén. 1. Ny livsmedelsstadga m.m. Del I. Förslag och motiv. [6] 2. Ny livsmedelsstadga m.m. Del II. Bilagor. [7]
Folktandvårdens utbyggande och reglering. [11]

Kommunikationsdepartementet

Snöskotern – fordonet och föraren. [9]

Finansdepartementet

Upphandling av byggnader. Del 2. Administrationen. [18]

Utbildningsdepartementet

Om stat och kyrka. [2]
Yrkesutbildningsberedningen. 1. Reformerad lärarutbildning. [4] 2. Yrkesteknisk högskoleutbildning. [8]
Fria läromedel. [10]

Jordbruksdepartementet

Statligt stöd till fiskehamnar. [5]

Inrikesdepartementet

Expertgruppen för regional utredningsverksamhet (ERU) 1. Balanserad regional utveckling. [3] 2. Balanserad regional utveckling. Bilagor. Del I. [14] 3. Balanserad regiona utveckling. Bilagor. Del II. [15]

Civildepartementet

Barns utemiljö. [1]

Industridepartementet

Sveriges energiförsörjning. Energipolitik och organisation. [13]

Anm. Siffrorna inom klammer betecknar utredningarnas nummer i den kronologiska förteckningen.

K L Beckmans Tryckerier AB 1970

- 6 MAJ 1970
STOCKHOLM