

Lagen om vissa internationella sanktioner

– en översyn

Ur KB:s samlingar

Digitaliserad år 2015



National Library
of Sweden

SOU

1995:28

Lagen om vissa internationella sanktioner

– en översyn

Betänkande av Sanktionslagsutredningen

SOU

1995:28



Statens offentliga utredningar
1995:28
Utrikesdepartementet

Lagen om vissa internationella sanktioner

– en översyn

Betänkande av Sanktionslagsutredningen
Stockholm 1995

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes, Offentliga Publikationer, på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningskontor.

Beställningsadress: Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Fax: 08-20 50 21
Telefon: 08-690 90 90

Svara på remiss. Hur och Varför. Statsrådsberedningen, 1993.
– En liten boschyr som underlättar arbetet för den som skall svara på remiss.

Broschyren kan beställas hos:
Regeringskansliets förvaltningskontor
Arkiv- och informationsenheten
103 33 Stockholm
Fax: 08-790 09 86
Telefon: 08-763 24 81

Till statsrådet Mats Hellström

Genom beslut den 22 december 1993 bemyndigade regeringen det statsråd som har till uppgift att föredra ärenden om utrikes handel tillkalla en särskild utredare - omfattad av kommittéförordningen (1976:119) - med uppdrag att se över lagen (1971:176) om vissa internationella sanktioner och att besluta om sakkunniga, experter, sekreterare och annat biträde åt utredaren. Med stöd av nämnda bemyndigande förordnades fr.o.m. den 28 mars 1994 regeringsrådet Elisabeth Palm att vara särskild utredare.

Utredningen har antagit namnet Sanktionslagsutredningen.

Som experter har deltagit expeditionschefen Christer Fallenius, regeringsrättssekreteraren Christer Ljungqvist, departementsrådet Per Håkansson, kanslirådet Catharina Staaf, docenten Iain Cameron, departementssekreteraren Klas Molin och kommerserådet Hans Maskåll.

Sekreterare har varit hovrättsassessorn Beatrice Hernqvist.

Utredningens överväganden och förslag redovisas i detta betänkande. Uppdraget är därmed slutfört.

Stockholm i februari 1995

Elisabeth Palm

Beatrice Hernqvist

Innehåll

Förkortningar	9
Sammanfattning	11
Författningsförslag	15
1. Förslag till lag om vissa internationella sanktioner	15
2. Förslag till förordning om ändring i förordningen (1984:53) om import- och exportreglering	18
3. Förslag till förordning om upphävande av förordningen (JNFS 1987:25) om import- och exportlicenser inom Statens jordbruksverks licensområde	19
4. Förslag till förordning om upphävande av förordningen (FIFS 1991:5) om import- och exportlicenser inom Fiskeriverkets licensområde	20
5. Förslag till lag om ändring i utlänningslagen (1989:529)	21
6. Förslag till förordning om ändring i polisregisterkungörelsen (1969:38)	22
7. Förslag till förordning om ändring i förordningen (1987:864) om Tullverkets register för brottsbekämpande verksamhet	23
8. Förslag till förordning om ändring i förordningen (1993:1467) med bemyndigande för Riksåklagaren att förordna om väckande av åtal i vissa fall	24
9. Förslag till förordning om ändring i departementsförordningen (1982:1177)	25
1 Inledning	27
1.1 Bakgrunden till utredningsuppdraget	27
1.2 Utredningsuppdraget	27
1.3 Utredningens arbete	28
1.4 Gällande rätt	29

1.5	Översikt över tillämpningen av sanktionslagen	30
2	Sanktionsinstrumentet inom FN	35
2.1	Gällande sanktionsinstrument	35
2.2	Sanktionsinstrumentets vidare utveckling	36
3	Sanktionsinstrumentet inom EG och EU	39
3.1	Inledning	39
3.2	Utrikes- och säkerhetspolitik i Europeiska unionen	39
3.2.1	Beslutssättet	40
3.2.2	Hur ett beslut om sanktioner inom GUSP-samarbetet omvandlas i konkreta åtgärder	41
3.3	Gemenskapens regelverk - en översikt	43
3.4	Införlivande av FN-sanktioner inom EG och EU	44
3.4.1	Inledning	44
3.4.2	Före Maastrichtfördraget	44
3.4.3	Maastrichtfördraget	46
3.5	Kol- och stålfrågor	47
4	ESK, numera OSSE, och dess roll i sanktionshanteringen	49
5	Införlivande av FN-sanktioner med svensk rätt	51
6	Införlivande av EG-sanktioner med svensk rätt	53
7	Regeringens nuvarande bemyndigande gällande samarbetet inom ESK (OSSE) slopas	57
8	Formerna för insyn och kontroll	59
8.1	FN:s säkerhetsråds bindande beslut	59
8.2	FN:s säkerhetsråds rekommendationer och beslut inom GUSP-samarbetet	60
9	Införandet av ett mer generellt bemyndigande i sanktionslagen	63
9.1	FN-sanktioner	63
9.2	EG-sanktioner	67
9.3	Blockerad stat	69
10	Förhållandet mellan förbud och avtal	71
11	Upphävande av ett förordnande eller med stöd därav meddelade föreskrifter	73

11.1	Den rättsliga regleringen	73
11.2	Problem med uppdämda krav när sanktioner hävs . . .	74
12	Undantag från sanktioner	79
12.1	Sydafrika och Namibia	79
12.2	Undantag från FN-sanktioner	80
12.2.1	Ansökningar som skall behandlas av FN:s sanktionskommittéer	81
12.3	Regeringsärenden angående undantag från förbud som meddelats med stöd av sanktionslagen	84
12.4	Delegering av beslut från regeringen till myndighetsnivå	86
12.5	Handläggningsrutiner för licensärenden gällande sanktionsländer	89
13	Straffbestämmelser	93
13.1	Inledning	93
13.2	Ekonomiska sanktioner utan FN-bakgrund	94
13.3	Utomlands begånget brott mot sanktionslagen	96
14	Särskild åtalsprövning	101
15	Avvisning av utlänning	103
16	Befogenheter för tullverket att använda tvångsmedel m.m. i fråga om brott mot förbud meddelade med stöd av sanktionslagen m.m.	107
17	Kostnadskonsekvenser	109
18	Författningskommentarer	111
18.1	Förslaget till lag om vissa internationella sanktioner . .	111
18.2	Förslaget till förordning om ändring i förordningen (1984:53) om import- och exportreglering	120
18.3	Förslaget till förordningar om upphävande av, dels förordningen (JNFS 1987:25) om import- och exportlicenser inom Statens jordbruksverks licensområde, dels förordningen (FIFS 1991:5) om import- och exportlicenser inom Fiskeriverkets licensområde.	121
18.4	Förslaget till lag om ändring i utlänningslagen (1989:529)	121
18.5	Förslaget till förordningar om ändring, dels i	

	polisregisterkungörelsen (1969:38), dels i förordningen (1987:864) om Tullverkets register för brottsbekämpande verksamhet	122
18.6	Förslaget till förordning om ändring i förordningen (1993:1467) med bemyndigande för Riksåklagaren att förordna om väckande av åtal i vissa fall	122
18.7	Förslaget till förordning om ändring i departementsförordningen (1982:1177)	123

Bilagor

1.	Kommittédirektiv	125
2.	En sammanfattande redogörelse för EG:s rådsförordningar om ekonomiska sanktioner införda med anledning av FN-sanktioner under perioden den 8 augusti 1990 till den 10 oktober 1994.	129
3.	Utländsk rätt	143
4.	Sammanställning över förslag till handlägningsordning i sanktionsärenden	153
5.	Sammanställning över paragraferna i sanktionslagen i gällande och föreslagen lydelse	157

Förkortningar

EG	Europeiska gemenskapen
EKSG	Europeiska kol- och stålgemenskapen
EPS	Europeiska politiska samarbetet
ESK	Europeiska säkerhetskonferensen
EU	Europeiska unionen
FN	Förenta nationerna
GUSP	Gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken inom EU
KK	Kommerskollegium
OSSE	Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa
RF	Regeringsformen
SFS	Svensk författningssamling
UNITA	União Nacional para la Independência Total de Angola

Sammanfattning

Sanktionslagsutredningen har haft till uppdrag (dir. 1993:144) att se över lagen (1971:176) om vissa internationella sanktioner (sanktionslagen) med syfte bl.a. att modernisera och tekniskt anpassa det svenska regelsystemet till de nya krav som omvärlden, särskilt Förenta nationerna (FN) ställer. Utredningen har därvid enligt direktiven haft att analysera i vilka avseenden utformningen av svensk lagstiftning påverkas i ljuset av sådana beslut som fattas av FN:s säkerhetsråd eller inom Europeiska unionen (EU) eller Europeiska säkerhetskonferensen (ESK).

Sedan Sverige blev medlem av EU den 1 januari 1995 regleras sanktioner beslutade av FN:s säkerhetsråd till stor del genom EG-rättsakter, närmare bestämt förordningar, vilka är direkt tillämpliga i medlemsländerna. Någon nationell lagstiftningsåtgärd är inte tillåten i de frågor som regleras av förordningarna. Motsvarande svenska nationella bestämmelser får inte tillämpas och har därför upphävts. Förordningarna täcker emellertid inte alla delar av säkerhetsrådets sanktioner. Nationella lagstiftningsåtgärder på området är därför i viss mån fortfarande erforderliga. Även när Sverige är medlem i EU behövs således en beredskap för att genomföra FN:s resolutioner. Utredningen föreslår att regeringen liksom hittills får bemyndigande att förordna att sanktionslagen skall tillämpas om det behövs med anledning av ett beslut som fattats eller en rekommendation som antagits av FN:s säkerhetsråd i överensstämmelse med FN:s stadga.

Sedan Maastrichtfördraget trädde i kraft kommer beslut inom gemenskapen om ekonomiska sanktioner sannolikt att fattas inom ramen för GUSP, gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken, EU-samarbetets andra pelare. Det troliga är att beslut om ekonomiska sanktioner inom GUSP-samarbetet kommer att genomföras inom gemenskapen genom EG-förordningar. I vissa delar eller på vissa punkter kan dock även här komma att krävas nationella bestämmelser. Utredningen föreslår att regeringens nuvarande bemyndigande i sanktionslagen att förordna att lagen skall tillämpas om samarbetet med EG för att främja internationell fred och säkerhet påkallar det, slopas. I stället föreslår utredningen att regeringen får bemyndigande att förordna att sanktionslagen skall tillämpas om det behövs med anledning av ett beslut som fattats i överensstämmelse med bestämmelserna om en gemensam utrikes- och säkerhetspolitik i Fördraget om Europeiska unionen och som syftar till att upprätthålla eller återställa internationell fred och säkerhet. En förutsättning här är att nationella åtgärder måste vidtas omedelbart.

Europeiska säkerhetskonferensen, ESK, har bytt namn till Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa, OSSE. Utredningen föreslår att regeringens nuvarande bemyndigande i sanktionslagen att förordna att lagen skall tillämpas om samarbetet inom ESK för att

främja internationell fred och säkerhet påkallar det, slopas. Detta bl.a. mot bakgrund av att det inte finns någon mekanism för att komma överens om ekonomiska sanktioner inom OSSE.

Utredningen föreslår vidare att den nuvarande uppläggnings i sanktionslagen, med riksdagens godkännande i efterhand av tillämpningsförrordnanden, upphör. I stället skall samråd med utrikesnämnden föregå ett förordnande av regeringen att tillämpa bemyndigandena i sanktionslagen utom i de fall det rör sig om bindande beslut av FN:s säkerhetsråd.

Regeringens nuvarande bemyndiganden i 3-8 §§ i sanktionslagen föreslår utredningen skall ersättas med ett mer generellt bemyndigande. Regeringen ges också möjlighet att föreskriva om förbud i förhållande till - förutom en stat eller ett område - annan som i övrigt är föremål för sådana internationella sanktioner som omfattas av lagen.

Det kan befaras att antalet sanktionsärenden i vilka formella beslut måste fattas kommer att öka vid ett medlemskap i EU. Antagandet grundas på hur gemenskapens förordningar som införlivar FN-sanktioner är konstruerade. Bl.a. mot denna bakgrund har utredningen ansett att det bör övervägas att delegera beslut från regeringen till myndighetsnivå. Utredningen föreslår att ärenden avseende undantag från nationella förbudsbestämmelser som utfärdats med stöd av sanktionslagen samt ärenden avseende tillstånd enligt förordningar om ekonomiska sanktioner som har beslutats av Europeiska gemenskapen efter regeringens bestämmande skall kunna handläggas på myndighetsnivå. Kommerskollegium bör besluta i nämnda ärenden som delegeras till myndighetsnivå.

För att underlätta för sökandena när det gäller sanktionsärenden föreslår utredningen även följande vad gäller handläggningen av licensärenden gällande sanktionsländer. Kommerskollegium bör bli enda myndighet med licensgivande funktioner när det gäller varor för vilka import- och exportreglering behövs med anledning av förbud som införts, dels i förordningar med stöd av lagen om vissa internationella sanktioner, dels i förordningar om ekonomiska sanktioner som har beslutats av Europeiska gemenskapen med åberopande av artikel 113 eller artikel 228 a i Romfördraget.

Utredningen föreslår att jurisdiktionsregeln i sanktionslagen, enligt vilken regeringen kan förordna att brott begånget utomlands av svensk medborgare skall falla under svensk jurisdiktionsrätt även om 2 kap. 2 eller 3 § brottsbalken inte är tillämplig och utan hinder av 2 kap. 5 a § första och andra stycket den balken, skall regleras i lag.

Enligt en bestämmelse i nuvarande sanktionslag får regeringen förordna att en utlännings kan avvisas under vissa förutsättningar.

Utredningen föreslår att bestämmelsen även skall omfatta utlänning som skäligen kan antas tillhöra en blockerad stat. Med tillhöra blockerad stat åsyftas här t.ex. en utlänning som tillhör en organisation mot vilken sanktionerna riktas. Bestämmelsen föreslås bli tillämplig även på brott mot förbud i förordningar om ekonomiska sanktioner som har beslutats av Europeiska gemenskapen med anledning av ett beslut som fattats eller en rekommendation som antagits av FN:s säkerhetsråd i överensstämmelse med FN:s stadga.

Författningsförslag

1. Förslag till lag om vissa internationella sanktioner

Härigenom föreskrivs följande.

När lagen får tillämpas

1 § Regeringen får förordna att 3 och 12 §§ skall tillämpas om det behövs med anledning av ett beslut som fattats eller en rekommendation som antagits av Förenta nationernas säkerhetsråd i överensstämmelse med Förenta nationernas stadga.

Detta gäller också ett beslut som fattats i överensstämmelse med bestämmelserna om en gemensam utrikes- och säkerhetspolitik i Fördraget om Europeiska unionen och som syftar till att upprätthålla eller återställa internationell fred och säkerhet. En förutsättning här är att nationella åtgärder måste vidtas omedelbart.

2 § Samråd med utrikesnämnden skall föregå ett förordnande av regeringen att tillämpa 3 och 12 §§, utom i de fall det rör sig om bindande beslut av Förenta nationernas säkerhetsråd.

Vad regeringen får föreskriva förbud om

3 § Regeringen får meddela föreskrifter om förbud i förhållande till en stat eller ett område eller annan som i övrigt är föremål för sanktioner enligt ett beslut eller en rekommendation som avses i 1 § (blockerad stat) och som rör något eller några av följande ämnen:

- utlänningsvistelse i landet,
- in- eller utförsel av varor, pengar eller andra tillgångar,
- tillverkning,
- kommunikationer,
- kreditgivning,
- näringsverksamhet,
- trafik, eller
- undervisning och utbildning.

Ett förbud får inte gälla egendom som är avsedd endast för innehavarens personliga användning.

4 § Ett förbud som har meddelats med stöd av 3 § gäller även om det avser ett förfarande eller en åtgärd som det har slutits avtal om innan förbudet trädde i kraft. Detta under förutsättning att regeringen inte har förordnat något annat.

När ett förbud inte längre skall gälla

5 § Regeringen skall så snart som möjligt upphäva ett förordnande eller

föreskrifter som har meddelats med stöd av förordnandet, om

- säkerhetsrådets beslut eller rekommendation helt eller delvis har återkallats eller upphört att gälla,
- ett beslut som har fattats i överensstämmelse med bestämmelserna om en gemensam utrikes- och säkerhetspolitik i Fördraget om Europeiska unionen helt eller delvis har upphävts eller upphört att gälla, eller
- förhållandena har ändrats så att syftet med ett förordnande inte längre kvarstår.

Undantag från förbud

6 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan för ett visst fall medge undantag från förbud som meddelats med stöd av 3 §.

Straff m.m.

7 § Den som bryter mot förbud som har meddelats med stöd av 3 § döms, om gärningen begåtts uppsåtligen, till böter eller fängelse i högst två år eller, om brottet är grovt, till fängelse i högst fyra år. Har gärningen begåtts av grov oaktsamhet, döms till böter eller fängelse i högst sex månader.

Det som sägs i första stycket gäller också den som bryter mot förbud i förordningar om ekonomiska sanktioner som har beslutats av Europeiska gemenskapen med anledning av sådana beslut eller rekommendationer som avses i 1 § första stycket.

Till ansvar enligt denna paragraf skall inte dömas i ringa fall. Till ansvar skall inte heller dömas för anstiftan av eller medhjälp till gärningar som avses i denna paragraf.

8 § En svensk medborgare som utomlands har begått brott som avses i 7 § skall dömas efter denna lag och vid svensk domstol. Detta gäller även om 2 kap. 2 eller 3 § brottsbalken inte är tillämplig och trots 2 kap. 5 a § första och andra stycket den balken.

9 § Utbyte av brott enligt 7 § skall förklaras förverkat, om det inte är uppenbart oskäligt.

10 § Egendom som använts såsom hjälpmedel vid brott enligt 7 § eller som frambragts genom ett sådant brott kan förklaras förverkad, om det behövs till förebyggande av brott eller det annars finns särskilda skäl. Detsamma gäller egendom med vilken tagits befattning som utgör brott enligt 7 §.

I stället för egendomen kan dess värde förklaras förverkat.

11 § Åtal för brott enligt 7 § får väckas endast efter förordnande av regeringen eller den regeringen bemyndigar.

12 § Regeringen får meddela föreskrifter om att en utlänning kan avvisas i den ordning som föreskrivs i utlänningslagen (1989:529), om utlänningen skäligen kan antas ha hemvist i eller tillhöra en blockerad stat och har begått eller avser att begå en sådan handling som står i strid med antingen förbud enligt 3 § eller förbud i sådana av Europeiska gemenskapen beslutade förordningar som avses i 7 § andra stycket.

13 § Har regeringen med stöd av 3 § meddelat förbud mot in- eller utförsel av varor eller åtgärder som främjar sådan in- eller utförsel, gäller 13-19 §§ lagen (1960:418) om straff för varusmuggling vid brott mot ett sådant förbud.

Detsamma gäller vid brott mot motsvarande förbud i sådana av Europeiska gemenskapen beslutade förordningar som avses i 7 § andra stycket.

Tillkännagivande i Svensk författningssamling

14 § Regeringen skall i Svensk författningssamling ge till känna, vilka förordningar om ekonomiska sanktioner som har beslutats av Europeiska gemenskapen med anledning av sådana beslut eller rekommendationer som avses i 1 § första stycket och för vilka straffansvar därför gäller i landet direkt enligt 7 § andra stycket.

1. Denna lag träder i kraft den 1 december 1995 då lagen (1971:176) om vissa internationella sanktioner skall upphöra att gälla.

2. Den upphävda lagen, med undantag av 9 §, gäller dock fortfarande i fråga om sådana tillämpningsförfordnanden och föreskrifter som regeringen meddelat före ikraftträdandet av den nya lagen.

3. I fråga om undantag från förbud som meddelats med stöd av 3-8 §§ i den upphävda lagen gäller 6 § i den nya lagen.

2. Förslag till förordning om ändring i förordningen (1984:53) om import- och exportreglering;

Regeringen föreskriver att det i förordningen (1984:53) om import- och exportreglering skall införas en ny paragraf, 2 a §, av följande lydelse.

2 a § Kommerskollegium är enda licensmyndighet när det gäller varor för vilka import- och exportreglering behövs med anledning av förbud som införts, dels i förordningar med stöd av lagen (1995:000) om vissa internationella sanktioner, dels i förordningar om ekonomiska sanktioner som har beslutats av Europeiska gemenskapen med åberopande av artikel 113 eller artikel 228 a i Romfördraget.

Denna förordning träder i kraft den 1 december 1995.

3. Förslag till förordning om upphävande av förordningen (JNFS 1987:25) om import- och exportlicenser inom Statens jordbruksverks licensområde;

Regeringen föreskriver att förordningen (JNFS 1987:25) om import- och exportlicenser inom Statens jordbruksverks licensområde skall upphöra att gälla vid utgången av november 1995.

1. Denna förordning skall kungöras i Statens jordbruksverks författningssamling (SJVFS).
2. Äldre föreskrifter gäller fortfarande i fråga om vara för vilken ansökan om import- eller exportlicens lämnats in före ikraftträdandet av denna förordning.

4. Förslag till förordning om upphävande av förordningen (FIFS 1991:5) om import- och exportlicenser inom Fiskeriverkets licensområde;

Regeringen föreskriver att förordningen (FIFS 1991:5) om import- och exportlicenser inom Fiskeriverkets licensområde skall upphöra att gälla vid utgången av november 1995.

-
1. Denna förordning skall kungöras i Fiskeriverkets författningssamling (FIFS).
 2. Äldre föreskrifter gäller fortfarande i fråga om vara för vilken ansökan om import- eller exportlicens lämnats in före ikraftträdandet av denna förordning.

6. Förslag till förordning om ändring i polisregisterkungörelsen (1969:38);

Regeringen föreskriver att 16 § polisregisterkungörelsen (1969:38) skall ha följande lydelse.

16 § Utdrag av eller upplysning om innehållet i polisregister lämnas på framställning av en tullmyndighet. Sådana utdrag och upplysningar får avse domar, beslut, godkända strafförelägganden och uppgifter om skäligen misstanke om brott. Vidare får de avse uppgifter om sådan misstanke om brott som antecknats med stöd av 6 § om misstanken rör brott enligt lagen (1960:418) om straff för varusmuggling, narkotikastrafflagen (1968:64), lagen (1991:1969) om förbud mot vissa dopningsmedel, lagen (1992:1602) om valuta- och kreditreglering, tullagen (1973:670), tullagen (1987:1065), tullstadgan (1973:671), tullförordningen (1987:1114), lagen (1962:120) om straff i vissa fall för oriktig ursprungsdeklaration m.m., lagen (1960:419) om förbud i vissa fall mot införsel av spritdrycker, lagen (1971:176) om vissa internationella sanktioner och lagen (1995:000) om vissa internationella sanktioner.

Tullmyndigheter får ha terminalåtkomst till polisregister. Åtkomsten får avse utdrag och upplysningar som sägs i första stycket. Ytterligare föreskrifter om terminalåtkomsten får meddelas av Rikspolisstyrelsen efter samråd med Generaltullstyrelsen. Har myndigheterna olika uppfattning i frågan skall den hänskjutas till regeringen. Utdrag av eller upplysning om innehållet i polisregister meddelas på framställning av Datainspektionen för tillsyn enligt datalagen (1973:289).

Utdrag och upplysning får meddelas utan begränsning enligt 7 § lagen (1965:94) om polisregister m.m.

Denna förordning träder i kraft den 1 december 1995.

7. Förslag till förordning om ändring i förordningen (1987:864) om Tullverkets register för brottsbekämpande verksamhet;

Regeringen föreskriver att 2 § förordningen (1987:864) om Tullverkets register för brottsbekämpande verksamhet skall ha följande lydelse.

2 § I Tullverkets brottsregister får en tullmyndighet, i den omfattning det behövs för ändamål som anges i 10 a § lagen (1965:94) om polisregister m.m. och under förutsättning att registreringen är av särskild betydelse för den brottsbekämpning som ankommer på tullmyndighet, föra in uppgifter om den som är misstänkt för brott enligt

1. lagen (1960:418) om straff för varusmuggling,
2. narkotikastrafflagen (1968:64),
3. lagen (1991:1969) om förbud mot vissa dopningsmedel,
4. lagen (1992:1602) om valuta- och kreditreglering,
5. tullagen (1973:670), tullagen (1987:1065), tullagen (1994:1550), tullstadgan (1973:671), tullförordningen (1987:1114), tullförordningen (1994:1558), lagen (1962:120) om straff i vissa fall för oriktig ursprungsdeklaration m.m., lagen (1960:419) om förbud i vissa fall mot införsel av spritdrycker, lagen (1971:176) om vissa internationella sanktioner, *lagen (1995:000) om vissa internationella sanktioner.*

Under förutsättningar som anges i första stycket får i Tullverkets brottsregister även föras in uppgifter om transportmedel och andra varor som misstänks ha samband med brott som där avses.

Denna förordning träder i kraft den 1 december 1995.

8. Förslag till förordning
om ändring i förordningen (1993:1467) med
bemyndigande för Riksåklagaren att förordna om
väckande av åtal i vissa fall;

Regeringen föreskriver att 2 § förordningen (1993:1467) med
bemyndigande för Riksåklagaren att förordna om väckande av åtal i
vissa fall skall ha följande lydelse.

2 § Riksåklagaren meddelar förordnande om åtal enligt 11 § *lagen*
(1995:000) om vissa internationella sanktioner.

-
1. Denna förordning träder i kraft den 1 december 1995.
 2. Äldre föreskrifter gäller fortfarande i fråga om åtal enligt 14 § *lagen*
(1971:176) om vissa internationella sanktioner. Att den *lagen* fortfarande
skall gälla i vissa fall framgår av övergångsbestämmelserna till *lagen*
(1995:000) om vissa internationella sanktioner.

9. Förslag till förordning om ändring i departementsförordningen (1982:1177);

Regeringen föreskriver att avsnitt 3.1 i bilagan till departementsförordningen (1982:1177) skall ha följande lydelse.

3.1 Förvaltningsärenden

Förvaltningsärenden som gäller

rikets förhållande till och överenskommelser med andra stater och mellanfolkliga organisationer,

rikets gränser,

Utrikesnämnden,

svenska beskickningar och konsulat samt ständiga delegationer vid mellanfolkliga organisationer,

utländska beskickningar och konsulat i Sverige samt sådana organ eller organisationer som avses i bilagan till lagen (1976:661) om immunitet och privilegier i vissa fall,

svenska medborgares rätt och bästa i främmande länder, i den mån sådana ärenden inte hör till något annat departement,

lagen (1973:137) om ekonomiskt bistånd till svenska medborgare i utlandet m.m.,

mål vid den europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna och den europeiska kommissionen för de mänskliga rättigheterna,

passlagen (1978:302) när det gäller passmyndigheter i utlandet samt när det gäller diplomatpass, tjänstepass och UD-viseringar,

information om Sverige i utlandet, i den mån sådana ärenden inte hör till något annat departement,

internationellt utvecklingssamarbete,

samarbete som avser stöd till länderna i Central- och Östeuropa,

regionala utvecklingsbanker, i den mån sådana ärenden inte hör till något annat departement,

Världsbanksgruppen, såvitt ärendena rör biståndspolitiska aspekter av Världsbankens agerande i IDA-länder och i programländer för svenskt bistånd,

nordiska samarbetsfrågor, i den mån sådana ärenden inte hör till något annat departement,

europeiska integrationsfrågor, i den mån sådana ärenden inte hör till något annat departement,

utrikeshandel och handelspolitik,

ärenden vid EG-kommissionen och EFTA:s övervakningsmyndighet samt mål vid EFTA-domstolen, EG-domstolen och EG:s förstainstansrätt,

allmänna tull- och handelsavtalet (GATT) och världshandelsorganisationen (WTO),

internationella tull- och handelsförhandlingar, tulltaxelagen (1987:1068) och befrielse från tull,

Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling (OECD) samt Europeiska frihandelssammanslutningen (EFTA), i den mån sådana ärenden inte hör till något annat departement,

exportfrämjande åtgärder, statsstödda exportkrediter och exportkreditgarantier,

internationella överenskommelser om allmänna villkor för exportkrediter med undantag av varvsstöd,

lagen (1995:000) om vissa internationella sanktioner,

vissa internationella byråer för handels- och råvarufrågor, internationell råvarulagring,

förbud mot tillverkning och utförsel av krigsmateriel m.m.,

exportkontrollfrågor avseende produkter med såväl civil som militär användning,

handelskamrar.

Denna förordning träder i kraft den 1 december 1995.

1 Inledning

1.1 Bakgrunden till utredningsuppdraget

Sverige är som medlem i Förenta nationerna (FN) folkrättsligt bundet av sådana beslut om sanktioner av icke-militär natur som FN:s säkerhetsråd antar i syfte att upprätthålla eller återställa internationell fred och säkerhet. För att Sverige snabbt skall kunna följa ett beslut eller en rekommendation av säkerhetsrådet infördes år 1971 lagen (1971:176) om vissa internationella sanktioner (sanktionslagen). Sverige hade då sedan år 1969 sanktioner i kraft mot Rhodesia. Sanktionslagen kom att utformas med dessa sanktioner som förebild. Efter en lagändring som trädde i kraft den 1 januari 1993 kan den också tillämpas, om samarbetet med Europeiska gemenskaperna (EG) eller inom Europeiska säkerhetskonferensen (ESK) för att främja internationell fred och säkerhet påkallar det och om det är ett svenskt intresse att åtgärder vidtas utan dröjsmål.

Sanktionslagen omfattade i sin ursprungliga lydelse i första hand förbud mot varuhandel liksom vissa tjänster i samband med varuhandel, betalningar samt trafik. Lagen har därefter ändrats och omfattar nu också bl.a. förbud mot tjänstehandel och en bestämmelse om frysning av tillgångar (SFS 1993:664).

Mot bakgrund av att FN:s säkerhetsråd under senare tid har fattat beslut om sanktioner av bindande natur med långtgående och nya typer av förbud och det visat sig att sanktionslagen varit otillräcklig som instrument för att snabbt kunna genomföra sanktionerna, har en översyn av lagen ansetts erforderlig. En ytterligare anledning till en översyn har de förändrade förhållanden som inträder vid ett svenskt medlemskap i Europeiska unionen (EU) utgjort.

1.2 Utredningsuppdraget

Sanktionslagsutredningen tillsattes i slutet av mars 1994 med uppgift att se över sanktionslagen med syfte bl.a. att modernisera och tekniskt anpassa det svenska regelsystemet till de nya krav som omvärlden, särskilt Förenta nationerna, ställer. Utredningens direktiv (1993:144) innefattar uppdrag för den särskilde utredaren att analysera i vilka avseenden utformningen av svensk lagstiftning påverkas i ljuset av sådana beslut som fattas av FN:s säkerhetsråd eller inom EU eller ESK

samt föreslå de ändringar och moderniseringar som påkallas av detta.

Vidare ingår i uppdraget att överväga om nuvarande uppläggning med godkännande i efterhand av riksdagen är ändamålsenlig eller om det finns alternativa lösningar för att ta tillvara riksdagens möjligheter till insyn och kontroll.

I uppgiften har också ingått att granska ett antal frågor som uppkommit under tillämpningen av hittillsvarande sanktioner samt att utreda hur med Sverige jämförbara länder hanterar motsvarande sanktionsärenden.

Utredaren skall också, i möjligaste mån, analysera vilka typer av sanktioner som kan väntas komma att beslutas av säkerhetsrådet, inom EU eller ESK framöver och så långt möjligt utforma ett förslag till nya regler så att det fångar upp alla förutsebara typer av ekonomiska sanktioner. Härvid har utredningen haft att särskilt uppmärksamma reglerna i 8 kap. regeringsformen.

Utredningens direktiv bifogas i sin helhet som *bilaga 1*.

De generella direktiv som omfattar utredningen är direktiv till kommittéer och särskilda utredare om att redovisa regionalpolitiska konsekvenser (dir. 1992:50), direktiv till samtliga kommittéer och särskilda utredare att pröva offentliga åtaganden (dir.1994:23) och direktiv till samtliga kommittéer och särskilda utredare att redovisa jämställdhetspolitiska konsekvenser (dir. 1994:124).

1.3 Utredningens arbete

Arbetet inleddes i slutet av mars 1994. Utredaren har biträtt av sju experter och en sekreterare. Utredaren och experterna har sammanträtt tolv gånger.

Utredningens val av teknisk lösning för sina förslag har varit beroende av frågan om svenskt medlemskap i EU. Arbetet har skett så att olika alternativ arbetats fram och slutlig ställning tagits först sedan det blivit klart med Sveriges medlemskap från och med 1995.

Under arbetets gång har i samarbete med Utrikesdepartementets handelsavdelning utformats förslag till straffbestämmelser avseende vissa ekonomiska sanktioner vilka återfinns i EG:s rådsförordningar. Genom proposition angående ändring i lagen (1971:176) om vissa internationella sanktioner infördes från den 1 januari 1995 nya straffbestämmelser (prop. 1994/95:97, bet. 1994/95:UU8, rskr. 1994/95:113, SFS 1994:1665). Utredningen har i sin fortsatta översyn av sanktionslagen utgått från den genomförda lagändringen.

Utredningen har samlat in ett omfattande material angående

sanktionslagstiftning i länder inom och utanför EU. Genom främst kontakter med Sveriges ständiga representation vid EU i Bryssel har material hämtats in beträffande förhållandet mellan EG/EU och sanktionslagstiftningen.

1.4 Gällande rätt

Sanktionslagen är uppbyggd som en s.k. fullmaktslag. Den är formellt i kraft och regeringen kan förordna om tillämpning av lagen i den mån det påkallas med anledning av beslut som fattats eller rekommendation som antagits av FN:s säkerhetsråd i överensstämmelse med FN:s stadga eller om samarbetet med EG eller inom ESK för att främja internationell fred och säkerhet påkallar det och om det är ett svenskt intresse att åtgärder vidtas utan dröjsmål.

Ett förordnande förfaller, om det inte inom en månad underställs riksdagen för prövning av frågan huruvida det skall bestå och om det inte inom två månader från det underställningen skedde godkänns av riksdagen. Vid beräkning av tiden för riksdagens godkännande efter underställning bortses från tid då riksdagen gör längre uppehåll i kammarens arbete än en månad.

Av 2 § sanktionslagen framgår att med blockerad stat avses stat eller område som är föremål för sanktioner enligt sådana beslut eller rekommendationer som nyss nämnts.

De förbud avseende varuhandel som regeringen får meddela med stöd av lagen räknas upp i 3-5 och 6 §§. Förbuden gäller inte egendom som är avsedd endast för innehavarens personliga behov. Regeringen får förordna om förbud att från Sverige utföra en vara som är avsedd att införas till en blockerad stat och förbud att till landet införa vara som härrör från blockerad stat. Med vara avses lös egendom. Som vara anses också elektrisk kraft. Regeringen får vidare meddela förbud att till blockerad stat införa vara, att inom blockerad stat tillhandahålla vara i verksamhet av ekonomisk art, att utanför blockerad stat tillhandahålla vara avsedd för verksamhet av ekonomisk art som drivs från den blockerade staten samt att från blockerad stat utföra vara. Regeringen får också meddela förbud att vidta åtgärd som är ägnad att främja förbjuden varuhandel. I 5 § anges vilka åtgärder som kan förbjudas. Som exempel kan nämnas tillverkning, bearbetning, sammansättning, installering, underhåll eller reparation av vara; lastning, lossning, transport eller mottagande till förvaring av vara; överlåtelse eller förvärv av vara samt överlåtelse eller förvärv av uppfinning m.m.

5 a § ger regeringen möjligheten att förbjuda överlåtelser eller

upplåtelse av vissa immaterialrättigheter till fysisk eller juridisk person med hemvist i en blockerad stat.

Enligt 7 § kan betalningar eller krediter avsedda för mottagare i en blockerad stat förbjudas.

7 a § ger regeringen möjlighet att besluta om frysning av tillgångar som tillhör en blockerad stat eller en fysisk eller juridisk person med hemvist i en blockerad stat.

Av 7 b § följer att förbud får meddelas att i näringsverksamhet utföra tjänster i en blockerad stat.

Enligt 7 c § får regeringen meddela förbud att uppfylla anspråk som framställts, direkt eller indirekt, av en myndighet i en blockerad stat eller av en fysisk eller juridisk person med hemvist i en sådan stat, om anspråket grundas på ett avtal eller en skuld- eller garantiförbindelse som inte kunnat fullgöras på grund av sanktioner.

8 § ger regeringen möjlighet att förbjuda trafik till lands samt sjö- och luftfart.

I 15 § öppnas möjlighet till avvisning av utlänning som skäligen kan antas ha hemvist i en blockerad stat och ha begått eller avse begå handling som står i strid med förbuden i lagen.

Regeringen har möjlighet att i ett enskilt fall medge dispens från sanktionerna. Detta framgår av 9 §.

Enligt 10 § gäller förbud som meddelats med stöd av 3-8 §§ även om avtal om förfarande eller åtgärd som avses i nämnda lagrum slutits innan sådant förbud trätt i kraft, såvida inte regeringen förordnat annat.

Sanktionslagen innehåller härutöver bestämmelser om påföljder för den som bryter mot meddelade förbud. Slutligen finns regler om förverkande, om särskild åtalsprövning, om befogenheter för Tullverket att använda tvångsmedel samt om tillkännagivande om förordningar om ekonomiska sanktioner som har beslutats av EG.

1.5 Översikt över tillämpningen av sanktionslagen

Regeringen har hittills förordnat om sanktionslagens tillämpning mot Rhodesia, Sydafrika och Namibia, Irak och Kuwait, Libyen, "Förbundsrepubliken Jugoslavien" (Serbien-Montenegro), Haiti, Angola såvitt avser UNITA och Bosnien-Hercegovina såvitt avser områden under bosnisk-serbiska styrkors kontroll.

Sanktionslagen tillämpades mot Rhodesia fram till år 1979 (SFS 1971:178, upphävd genom SFS 1979:1171). Sverige hade då sedan år 1969 sanktioner i kraft mot Rhodesia för genomförande av FN:s

säkerhetsråds resolutioner om sanktioner mot Rhodesia med anledning av landets ensidiga självständighetsförklaring (SFS 1969:232). Sanktionsåtgärderna mot Rhodesia med tillämpning av sanktionslagen gällde under tiden den 1 juli 1971 - den 22 december 1979. Sanktionerna omfattade förbud mot varuhandel och vissa främjandeåtgärder i samband därmed, förbud mot att överlåta eller upplåta vissa immaterialrättigheter, förbud mot att verkställa betalningar eller lämna krediter samt förbud mot luftfart.

År 1977 beslutade säkerhetsrådet om ett vapenembargo mot Sydafrika med anledning av den sydafrikanska regeringens apartheidpolitik och de därav föranledda förhållandena i Sydafrika. Sanktionslagen tillämpades för genomförande av ett vapenembargo mot Sydafrika som gällde till och med den 25 maj 1994 (SFS 1977:1127, upphävd genom SFS 1994:538).

Det kan i detta sammanhang nämnas att Sverige år 1979 också införde ett förbud mot investeringar i Sydafrika och Namibia. Det förbudet hade inte sin grund i någon resolution av säkerhetsrådet. Vid detta tillfälle tillämpades inte sanktionslagen utan en särskild lag (1979:487) om förbud mot investeringar i Sydafrika och Namibia infördes. Denna lag ersattes den 1 april 1985 av en ny lag (1985:98) om förbud mot investeringar i Sydafrika och Namibia. Investeringsförbudet mot Namibia hävdes den 1 april 1990 i samband med att landet blev självständigt (SFS 1990:78). Investeringsförbudet mot Sydafrika upphörde att gälla vid utgången av november månad 1993 (SFS 1993:1207).

FN:s säkerhetsråd antog den 26 juli 1985 en resolution om Sydafrika i vilken medlemsstaterna uppmanades att vidta åtgärder mot Sydafrika bl.a. i form av förbud mot försäljningar av Krugerrand och andra mynt som präglats i Sydafrika. Resolutionen var inte bindande för medlemsstaterna utan en rekommendation till dessa att vidta de av säkerhetsrådet föreslagna åtgärderna. Sanktionslagen tillämpades för genomförande av ett förbud mot import till Sverige av Krugerrand som gällde till den 1 juli 1987 (SFS 1985:793, upphävd genom SFS 1987:477)

Den 1 juli 1987 införde Sverige en allmän handelsblockad mot Sydafrika och Namibia (SFS 1987:477). Samtidigt upphörde den då gällande lagen (1985:1050) om förbud mot införsel av jordbruksvaror från Sydafrika (SFS 1987:475). Den allmänna handelsblockaden hade inte sin grund i någon resolution av säkerhetsrådet. Då någon enighet inte kunnat uppnås i säkerhetsrådet om handelssanktioner mot de nämnda länderna vid de ansträngningar som gjordes framför allt under slutet av år 1986 och början av år 1987 inhämtade regeringen

riksdagens bemyndigande att ändå få tillämpa sanktionslagen för en handelsblockad mot ifrågavarande länder, vilket riksdagen godkände (SFS 1987:474). Handelsblockaden mot Namibia hävdades den 1 april 1990 i samband med att landet blev självständigt (SFS 1990:81). Handelsblockaden mot Sydafrika upphävdes den 13 september 1993 (SFS 1993:1026).

För sanktioner mot Irak och Kuwait tillämpades sanktionslagen från och med den 7 augusti 1990 (SFS 1990:885). Sanktionerna som föranleddes av Iraks invasion av Kuwait hade sin grund i en resolution av säkerhetsrådet den 6 augusti 1990. Säkerhetsrådets sanktioner har skärpts genom olika resolutioner varvid följdändringar gjorts i den svenska sanktionsförfattningen. Den 7 mars 1991 upphävdes sanktionerna mot Kuwait (SFS 1991:107). Sanktionerna som genomfördes med tillämpning av sanktionslagen omfattade förbud mot varuhandel och vissa främjandeåtgärder i samband därmed, förbud mot att verkställa betalningar eller lämna krediter, förbud mot att tillgodose irakiska rättsanspråk samt ett flygembargo.

De förbud som Sverige införde mot Libyen genom tillämpning av sanktionslagen från och med den 24 april 1992 (SFS 1992:187) föranleddes av en resolution av säkerhetsrådet den 31 mars 1992. Resolutionen var en följd av att resultatet av utredningarna kring attentaten mot Pan Americans flight 103 (Lockerbie) och Union des Transports Aériens flight 772 (UTA) visade på libysk inblandning och på att den libyska regeringen inte verksamt besvarat begäran om samarbete vid fastställandet av ansvaret för terroristhandlingarna mot de båda flygningarna. Säkerhetsrådets sanktioner har sedermera skärpts genom olika resolutioner varvid följdändringar gjorts i den svenska sanktionsförfattningen. Sanktionerna som genomfördes med tillämpning av sanktionslagen omfattade förbud mot handel med flygplan eller flygplansdelar, krigsmateriel, utrustning till oljeindustrin, utrustning för flygfält och tillhandahållande av tjänster i samband med dessa förbjudna åtgärder, förbud mot tillhandahållande av tjänster i form av bistånd och träning av libysk luftfartspersonal, förbud mot att tillgodose libyska rättsanspråk, frysning av libyska tillgångar samt ett flygembargo.

Den 4 juni 1992 införde Sverige sanktioner mot "Förbundsrepubliken Jugoslavien" (Serbien-Montenegro) med tillämpning av sanktionslagen (SFS 1992:470). Dessa hade sin grund i en resolution av säkerhetsrådet den 30 maj 1992. Sanktionerna var en reaktion mot konflikterna i det tidigare Jugoslavien. Säkerhetsrådets sanktioner har ytterligare skärpts och därefter tillfälligt inskränkts genom olika resolutioner varvid följdändringar gjorts i den svenska sanktionsförfattningen. Sanktionerna som genomfördes med tillämpning av sanktionslagen omfattade ett

allmänt handelsembargo, förbud mot viss luftfart, förbud mot sjöfart, transiteringsförbud, förbud mot att verkställa betalningar och lämna krediter, frysning av serbisk-montenegriska tillgångar samt förbud mot finansiella och icke-finansiella tjänster.

För sanktioner mot Haiti tillämpades sanktionslagen från och med den 1 juli 1993 (SFS 1993:955). Sanktionerna som föranleddes av att Haitis demokratiskt tillsatte president störtats genom en militärkupp och tvingats i landflykt hade sin grund i en resolution av säkerhetsrådet den 16 juni 1993. Säkerhetsrådets sanktioner inställdes en kortare period och skärptes därefter genom olika resolutioner varvid följdändringar gjordes i den svenska sanktionsförfattningen. Den 16 oktober 1994 upphävdes sanktionerna (SFS 1994:1326). Sanktionerna som genomfördes med tillämpning av sanktionslagen omfattade förbud mot all handel med varor, förbud mot all luft- och sjöfart, frysning av haitiska tillgångar samt förbud mot att tillgodose haitiska rättsanspråk.

Den 7 oktober 1993 införde Sverige sanktioner avseende Angola med tillämpning av sanktionslagen (SFS 1993:1061). Dessa har sin grund i en resolution av säkerhetsrådet den 15 september 1993. Sanktionerna föranleddes av inbördeskriget i landet och riktade sig mot UNITA i Angola som vägrat godta resultatet av demokratiska val som hållits i landet. Sanktionerna som genomfördes med tillämpning av sanktionslagen omfattade förbud mot handel med krigsmateriel, samt petroleum och petroleumprodukter och innebar att dessa varor endast fick införas till Angola vid sådana platser som Angolas regering meddelat FN:s generalsekreterare.

Den 3 oktober 1994 införde Sverige sanktioner avseende områden i Bosnien-Hercegovina under bosnisk-serbiska styrkors kontroll med tillämpning av sanktionslagen (SFS 1994:1307). Sanktionerna, som har sin grund i en resolution av säkerhetsrådet den 23 september 1994, antogs i syfte att öka pressen på den bosnisk-serbiska parten i konflikten i Bosnien-Hercegovina. Sanktionerna som genomfördes med tillämpning av sanktionslagen omfattade förbud mot all handel med varor, förbud mot att verkställa betalningar eller lämna krediter, frysning av deras tillgångar, förbud mot alla finansiella och icke-finansiella tjänster samt viss sjöfart.

Europeiska gemenskapen har infört ekonomiska sanktioner mot Irak, Libyen, "Förbundsrepubliken Jugoslavien" (Serbien-Montenegro), Angola såvitt avser UNITA och områden i Bosnien-Hercegovina under bosnisk-serbiska styrkors kontroll med motsvarande innehåll som Sverige gjort. Sedan Sverige blivit medlem i EU har de förordningar avseende dessa länder och områden som utfärdats med stöd av sanktionslagen i motsvarande delar upphävts (SFS 1994:1666-1670).

2.1 Gällande sanktionsinstrument

Enligt FN:s stadga (prop. 1946:196) kan FN:s säkerhetsråd under vissa förhållanden anta resolutioner om ekonomiska och andra sanktioner av icke-militär natur. Sådana resolutioner kan ges i form av bindande beslut eller rekommendationer.

En förutsättning för att säkerhetsrådet skall ha rätt att fatta ett för medlemsstaterna bindande beslut om sanktioner är att rådet först har fastställt att ett hot mot freden, ett fredsbrott eller en angreppshandling föreligger. Detta framgår av FN-stadgans kapitel VII artikel 39. Vad gäller rekommendationer har det ansetts tillräckligt att det föreligger en situation som innebär betydande fara för internationell fred och säkerhet. Sanktionernas syfte anges vara att upprätthålla eller återställa internationell fred och säkerhet.

I fråga om ekonomiska och andra sanktioner av icke-militär natur anges i FN-stadgans kapitel VII artikel 41 att säkerhetsrådet får, dels besluta vilka åtgärder som, utan att innebära bruk av vapenmakt, skall användas för att ge verkan åt dess beslut, dels uppfordra FN:s medlemmar att vidta sådana åtgärder. I artikeln anges det vidare att åtgärderna kan innefatta fullständigt eller partiellt avbrytande av ekonomiska förbindelser, järnvägs-, sjö-, luft-, post-, telegraf- och radioförbindelser eller annan samfärdsel ävensom avbrytande av de diplomatiska förbindelserna. Artikelns uppräknning av åtgärder som kan komma i fråga är inte uttömmande utan får ses som en exemplifiering. Alla slags sanktioner, som inte innefattar bruk av vapenmakt (enforcement actions), får anses falla under artikeln.

Enligt kapitel V artikel 27 i FN-stadgan krävs för beslut i säkerhetsrådet i alla frågor utom procedurfrågor en majoritet av nio av rådets femton medlemmar däribland de fem ständiga rådsmedlemmarna. För beslut i procedurfrågor räcker det med en majoritet av nio rådsmedlemmar vilka som helst. Fråga om ett visst ärende är en procedurfråga eller inte avgörs genom beslut som skall stödjas av alla de ständiga medlemmarna.

Medlemsstater i FN är skyldiga att godta och verkställa säkerhetsrådets bindande beslut om sådana sanktioner som nämnts ovan. Det ankommer på medlemsstaterna själva att avgöra om eller i vilken utsträckning en rekommendation skall följas.

Säkerhetsrådets beslut och rekommendationer riktar sig till stater och

inte direkt till enskilda rättssubjekt. För att en resolution skall få rättsverkningar för enskilda fysiska och juridiska personer krävs att bestämmelser härom införs i nationell lagstiftning.

FN:s medlemsstaters förpliktelser enligt FN-stadgan går före andra folkrättsliga förpliktelser.

2.2 Sanktionsinstrumentets vidare utveckling

Inom FN:s säkerhetsråd förs kontinuerligt en debatt om FN:s roll på det fredsbevarande området. För närvarande pågår en diskussion bl.a. kring konsekvenserna av säkerhetsrådets ökade användning av ekonomiska sanktioner under de senaste åren. En mängd svårigheter har uppstått med anknytning särskilt till sanktionernas syfte, övervakandet av deras genomförande och verkan samt deras oönskade effekter.

I början av januari i år utkom säkerhetsrådets generalsekreterare med ett positionspapper som är utformat som ett supplement till en rapport kallad "En dagordning för fred" som han presenterade i juni 1992. Positionspappret innehåller ett avsnitt om sanktioner av vilket framgår bl.a. följande.

För att ett allmänt stöd för sanktionsinstrumentet skall kunna bibehållas måste klargöras att sanktionernas syfte inte är bestraffning utan att förändra en parts uppträdande. Kriterierna för sanktionerna bör inte förändras för att tjäna andra syften än de ursprungligen menade och uttalade.

Vissa erfarenheter finns av övervakningen av sanktioner genom bl.a. regionala organisationer. Samtidigt är det ett problem att FN:s medlemsländer inte vill låta internationella övervakare verka på sitt territorium, av suveränitets- och ekonomiska skäl. Det är också mycket svårt att mäta hur sanktionerna verkligen slår på grund av att tillförlitliga mätinstrument helt enkelt inte finns och tillträde till det sanktionsdrabbade landet dessutom många gånger är avsevärt begränsat.

Med sanktionerna följer ofta oväntade eller oönskade effekter. Sanktioner försvårar för humanitära organisationer att fullgöra sina uppgifter. Sanktioner kan vidare gå på tvären mot FN:s egna biståndsanstängningar och allvarligt skada de produktiva sektorerna i det sanktionsdrabbade landet. De kan leda till en nationalistisk reaktion i det utsatta landet vilket får till följd att befolkningen i stället sluter upp bakom de politiska ledare man vill komma åt.

Sanktioner väcker ofta en rad etiska frågor. Kan det sägas vara tillåtligt att använda sig av oskyldiga och sårbara människor i det sanktionsdrabbade landet för att komma åt politiska ledare - som

sannolikt ändå inte tar intryck av folkets lidande?

Mot bakgrund av det ovan anförda anser generalsekreteraren att FN:s medlemsländer, när sanktioner diskuteras, bör försäkra sig om de humanitära organisationernas möjligheter att verka och att nödvändiga importörer till det sanktionsdrabbade landet inte förbjuds. Vidare bör medlemsländerna se till att kostnaderna för vissa särskilt utsatta medlemsländer av att delta i de beslutade sanktionerna inte blir orimligt höga. Dessa kostnader bör, liksom de direkta kostnaderna för de fredsbevarande styrkorna, bestridas av samtliga medlemmar och inte enbart av de länder som råkar vara grannar eller viktiga handelspartners till det sanktionsdrabbade landet.

Generalsekreteraren föreslår upprättandet av en mekanism med följande fem funktioner:

1. På säkerhetsrådets uppdrag uppskatta sanktioners sannolika verkan på det drabbade landet och på tredje land innan de beslutas;
2. Övervaka sanktionernas genomförande när de väl beslutas;
3. Mäta sanktionernas effekt för att ge säkerhetsrådet möjlighet att precisera och förfina dem. Detta för att få ut största möjliga politiska effekt och minsta möjliga oönskade skada;
4. Tillsäkra att humanitärt bistånd når utsatta grupper;
5. Hjälpa medlemsländer som utsätts för oönskade effekter och utvärdera deras begäran om stöd enligt FN-stadgans artikel 50.

Eftersom mekanismen huvudsakligen är menad att underlätta säkerhetsrådets arbete föreslås den bli förlagd till New York, men samtidigt ges möjlighet att samverka med exempelvis internationella finansiella institutioner.

Reaktionerna över generalsekreterarens förslag har varit blandade.

Storbritannien har uttalat tveksamhet till möjligheten av att kunna införa s.k. "smart sanctions" som mer selektivt skulle kunna slå mot väldefinierade målgrupper. Resonemanget om att införandet av sanktioner hotar länders utvecklingsansträngningar tillbakavisas. Storbritannien har hävdats att det snarare är den aggression och det hot mot den internationella freden och säkerheten som sanktionerna tillgripits mot som utgör det verkliga hotet mot varaktig ekonomisk utveckling.

Storbritannien och Frankrike har betonat att säkerhetsrådet alltid måste

kunna tillgripa sin rätt enligt FN-stadgan att besluta om sanktioner utan fördröjning om situationen så kräver.

Andra länder har hälsat förslaget om reform av sanktionsinstrumentet med större entusiasm. Diskussionen går vidare.

Det är inte omöjligt att beslut om partiella reformer på sanktionsområdet kan komma relativt snart. Preliminärt synes generalsekreterarens förslag om förbättrad analys av olika sanktioners tänkbara effekter i förväg och förfining av vissa sanktioner redan ha visst stöd.

Från svensk sida finns ett intresse av att bidra till en effektivisering och förfining av sanktionsinstrumentet. Flera förslag, som delvis sammanfaller med generalsekreterarens, finns utvecklade i den nyligen presenterade Carlsson-kommissionens rapport.

3 Sanktionsinstrumentet inom EG och EU

3.1 Inledning

Ett samarbete, det europeiska politiska samarbetet (EPS), i utrikespolitiska frågor mellan länderna inom EG inleddes i början av 1970-talet och formaliserades 1986 genom den s.k. enhetsakten. Beslut i EPS-arbetet fattas med enhällighet. Under senare år har inom ramen för EPS beslutats om kollektiva sanktioner som ett politiskt medel i utrikespolitiskt syfte. Det har rört sig om t.ex. inskränkningar i besöksutbyte, hemkallande av diplomatisk personal och begränsningar eller avbrytande av bistånd och handelsförbindelser. Som exempel kan nämnas att man fattat beslut om åtgärder mot Argentina och Sydafrika under 1980-talet. Åtgärderna har varit en politiskt motiverad reaktion mot vissa sidor av dessa staters politik och varit avsedda att markera misshag eller framtvinga en ändring av denna politik. Metoden har varit beslut om olika slags inskränkningar av det ekonomiska utbytet.

Under EPS-arbetet betraktades införandet av handelssanktioner som ett utrikespolitiskt beslut. De åtgärder man enats om fick därefter beslutas i formell ordning inom EG eller i de enskilda medlemsländerna, alltefter kompetens. D.v.s. vissa EPS-beslut har verkställts genom bindande EG-förordningar och vissa genom nationell lagstiftning.

3.2 Utrikes- och säkerhetspolitik i Europeiska unionen

I och med att fördraget om den Europeiska unionen det s.k. Maastrichtfördraget trädde i kraft den 1 november 1993 har EPS ersatts av GUSP, gemensam utrikes- och säkerhetspolitik, EU-samarbetets andra pelare.

En avdelning av fördraget kallad "Avdelning V", bestående av artikel "J" med underavdelningar, behandlar utförligt samarbetets syften, omfattning och beslutsformer. Grundprincipen är att beslut inom GUSP skall fattas med enhällighet.

GUSP-samarbetet har, enligt artikel J.1 i Maastrichtfördraget, som målsättning "att skydda unionens gemensamma värden, grundläggande

intressen och oavhängighet, att på alla sätt stärka unionens och medlemsstaternas säkerhet, att bevara freden och stärka den internationella säkerheten i överensstämmelse med principerna i Förenta nationernas stadga samt principerna i Helsingforskonferensens slutakt och målen i Parisstadgan, att främja det internationella samarbetet och att utveckla och befästa demokratin och rättsstatsprincipen samt respekten för mänskliga rättigheter och de grundläggande friheterna".

Helsingfordokumentet, som tillkom år 1975, och Parisstadgan från år 1990 innehåller vägledande principer för staternas uppträdande när det gäller såväl inrikes- som utrikesfrågor. Hänvisningen i Maastrichtfördraget utgör en utfästelse att beslut inom GUSP skall fattas i samklang med dessa principer.

3.2.1 Beslutssättet

Beslut inom GUSP fattas enligt artikel J.2 eller J.3 i avdelning V i Maastrichtfördraget.

Den ena formen för beslut innebär att medlemsstaterna fastställer en gemensam ståndpunkt, enligt artikel J.2, vilken utgör ramen för medlemsstaternas handlande på berört område. Sådana gemensamma ståndpunkter fattas i EU:s ministerråd och, liksom tidigare inom det europeiska politiska samarbetet (EPS), alltid med enhällighet.

Den andra beslutsformen avser s.k. gemensamma aktioner, enligt artikel J.3. Ett sådant beslut är förpliktande för medlemsstaterna. För att en gemensam aktion skall kunna komma till stånd krävs först att EU-ländernas stats- och regeringschefer i Europeiska rådet fastställer riktlinjer för aktionen. Därefter måste EU:s ministerråd med enhällighet fatta beslut om aktionens "exakta omfattning, de allmänna och särskilda mål som unionen vill uppnå med aktionen, om nödvändigt hur länge den skall pågå samt med vilka medel, enligt vilka förfaranden och på vilka villkor den skall genomföras". Ministerrådet kan komma överens om att låta eventuella följdbeslut inom ramen för en redan preciserad och överenskommen gemensam aktion fattas med kvalificerad majoritet. Om denna beslutsordning skall komma till användning måste den emellertid fastställas av ministrarna. Detta kan endast ske genom ett enhälligt beslut i varje enskilt fall. Beslut om att inleda gemensamma aktioner kan företas inom hela det område som betecknas som utrikes- och säkerhetspolitik. Frågor som rör försvaret är uttryckligen undantagna enligt artikel J.4.3.

Medlemsländerna skall, enligt en förklaring som avgivits i anslutning till Maastrichtfördraget, sträva efter att få till stånd enhälliga beslut.

EG-kommissionen har inte samma starka ställning inom GUSP som i frågor som rör den s.k. första pelaren. Varje enskild medlemsstat kan, liksom EG-kommissionen, framlägga förslag inom GUSP. Kommissionen får medverka i diskussionerna, men tillåts inte avge någon röst när beslut skall fattas.

Europaparlamentets, d.v.s. den parlamentariska församlingen inom EU, inflytande på det här området inskränker sig till rätten att erhålla information och att ge rekommendationer.

Sakfrågor i GUSP kan inte underställas EG-domstolen.

3.2.2 Hur ett beslut om sanktioner inom GUSP-samarbetet omvandlas i konkreta åtgärder

Genom Maastrichtfördraget infördes artikel 228 a i Romfördraget, som reglerar hur ett beslut om ekonomiska sanktioner inom utrikes- och säkerhetspolitiska samarbetet skall omvandlas i konkreta åtgärder, under EU:s första pelare, d.v.s. ekonomiska och handelspolitiska frågor. Artikeln utgör i stort sätt en kodifiering av den praxis som utformats under EPS-arbetet. Artikeln täcker alla områden inom gemenskapens kompetens.

Artikel 228 a

"Om en gemensam ståndpunkt eller en gemensam åtgärd som har beslutats enligt bestämmelserna om en gemensam utrikes- och säkerhetspolitik i Fördraget om Europeiska unionen förutsätter ett handlande från gemenskapens sida som helt eller delvis avbryter eller begränsar de ekonomiska förbindelserna med ett eller flera tredje länder, skall rådet besluta om de brådskande åtgärder som är nödvändiga. Rådet skall besluta med kvalificerad majoritet på förslag av kommissionen."

Artikel 228 a förutsätter således att en gemensam ståndpunkt eller åtgärd om sanktioner enligt avdelning V artikel J.2. eller J.3. antagits, d.v.s. ett beslut som kräver enhällighet i enlighet med artikel J.8. När det gäller de konkreta åtgärderna kan ministerrådet besluta med kvalificerad majoritet på förslag av kommissionen.

Förbud mot alla restriktioner för kapitalrörelser mellan medlemsstater samt mellan medlemsstater och tredje land är inskrivet i Romfördraget, artikel 73 b. Genom Maastrichtfördraget har också införts artikel 73 g som tillåter möjligheten att vidta nödvändiga brådskande åtgärder gentemot berörda tredje länder vad gäller kapitalrörelser och betalningar

om åtgärder från gemenskapens sida anses nödvändiga. Detta förutsätter att en gemensam ståndpunkt eller en gemensam aktion om sanktioner antagits med enhälligt beslut enligt bestämmelserna i unionsfördraget angående en gemensam utrikes- och säkerhetspolitik (GUSP).

Medlemsstaterna bibehåller enligt artikel 73 g rätten att vidta unilaterala åtgärder, vad gäller kapitalrörelser och betalningar gentemot berörda tredje länder av allvarliga politiska skäl och på grund av situationens brådskande natur, så länge EU:s ministerråd inte har vidtagit nödvändiga brådskande åtgärder. Rådet kan besluta att en medlemsstat skall ändra eller upphäva vidtagna åtgärder.

För att främja samordningen av medlemsstaternas ekonomiska politik i den utsträckning som är nödvändig för den inre marknadens funktion finns inom gemenskapen en Monetär kommitté med rådgivande ställning. Detta framgår av artikel 109 c i Romfördraget. Den monetära kommittén skall bl.a. medverka vid förberedelsen av rådets arbete enligt artikel 73 g.

Artikel 73 g

"1. Om åtgärder från gemenskapens sida anses nödvändiga i ett sådant fall som avses i artikel 228 a, får rådet enligt förfarandet i artikel 228 a vidta nödvändiga brådskande åtgärder gentemot berörda tredje länder vad gäller kapitalrörelser och betalningar.

2. Utan att det påverkar tillämpningen av artikel 224 och så länge rådet inte har vidtagit åtgärder enligt punkt 1, får en medlemsstat på allvarliga politiska grunder av brådskande karaktär vidta ensidiga åtgärder mot ett tredje land beträffande kapitalrörelser och betalningar. Kommissionen och övriga medlemsstater skall underrättas om sådana åtgärder senast då dessa träder i kraft.

Rådet får med kvalificerad majoritet på förslag av kommissionen besluta att den berörda medlemsstaten skall ändra eller upphäva sådana åtgärder. Rådets ordförande skall underrätta Europaparlamentet om rådet fattar ett sådant beslut."

För att beslut om ekonomiska sanktioner inom GUSP-samarbetet skall bli direkt tillämpbara i medlemsländerna krävs att besluten genomförs genom EG-rättsakter som gäller omedelbart utan mellankommande nationell rättsbildning.

Inom GUSP-samarbetet kan man såvitt är av betydelse för sanktioner tänka sig tre situationer

- att beslut inom GUSP-samarbetet om sanktioner inte alls genomförs inom gemenskapen eller helt eller delvis genomförs inom gemenskapen

genom rättsakter som inte gäller omedelbart utan mellankommande nationell rättsbildning,

- att beslut inom GUSP-samarbetet om sanktioner delvis genomförs inom gemenskapen genom rättsakter som gäller omedelbart utan mellankommande nationell rättsbildning, eller

- att beslut inom GUSP-samarbetet om sanktioner i dess helhet genomförs inom gemenskapen genom rättsakter som gäller omedelbart utan mellankommande nationell rättsbildning.

I samtliga fall kan kompletterande nationella bestämmelser behövas till genomförande av besluten.

3.3 Gemenskapens regelverk - en översikt

Gemenskapsrätten består, förutom av de grundläggande fördragen, bl.a. av allmänna rättsprinciper, internationella avtal ingångna av gemenskapen, sekundär lagstiftning och EG-domstolens praxis. Detta regelsystem brukar sammanfattas under beteckningen gemenskapens regelverk.

De grundläggande fördragen upprättar gemenskapens institutioner och tilldelar institutionerna deras befogenheter. De konstituerande fördragen utgörs av Romfördraget, Parisfördraget och Euratomfördraget med tillhörande protokoll och bilagor. Övriga grundläggande fördrag är de fördrag och beslut som innehåller tillägg till eller ändringar i de tre ursprungliga fördragen. Bland dessa övriga fördrag märks t.ex. Maastrichtfördraget. Reglerna i fördragen brukar betecknas primärrätt.

De rättsakter som institutionerna utfärdar med stöd av bemyndigandena i fördragen brukar betecknas sekundärrätt. För att fullgöra sina uppgifter skall Europaparlamentet och rådet gemensamt, rådet eller kommissionen, i enlighet med fördragets bestämmelser, utfärda förordningar och direktiv, fatta beslut samt avge rekommendationer eller yttranden (artikel 189 i Romfördraget).

En förordning har allmän giltighet, är i alla delar bindande och är direkt tillämplig i varje medlemsstat. Förordningar skall i sin gemenskapsrättsliga form omedelbart tillämpas av enskilda och av medlemsstaternas domstolar och förvaltningsmyndigheter. EG-domstolen har fastslagit att förordningar inte får införlivas i nationell rätt eftersom detta skulle kunna skapa tvivel om deras ursprung och rättsliga effekt.

Direktiv är bindande för varje medlemsstat med avseende på det resultat som skall uppnås men överlåter åt de nationella myndigheterna att bestämma form och tillvägagångssätt för genomförandet.

Ett beslut är bindande i alla delar för dem som det är riktat till.

Till skillnad från förordningar, direktiv och beslut är rekommendationer och yttranden inte bindande.

Uppräkningen av rättsakter i artikel 189 i Romfördraget är inte utförmående. Förutom de där nämnda typerna av rättsakter finns andra åtgärder som måste företas i annan form, vilket framgår på andra håll i de grundläggande fördragen.

3.4 Införlivande av FN-sanktioner inom EG och EU

3.4.1 Inledning

För att FN:s säkerhetsråds beslut eller rekommendationer om sanktioner (i fortsättningen kallade FN-sanktioner) skall bli omedelbart tillämpliga i länder som är medlemmar av EU krävs att man inom GUSP-samarbetet fattar enhälligt beslut om sanktionerna och att gemenskapen genomför beslutet i form av en förordning.

Enligt principen om förordningars direkta tillämplighet blir FN-sanktioner tillämpliga i de enskilda medlemsstaterna så snart gemenskapen utfärdat en förordning i ämnet och denna trätt i kraft. I andra fall, d.v.s. om något beslut inte kan fattas inom GUSP eller gemenskapens förordning endast omfattar en del av en FN-resolution, krävs att nationella åtgärder vidtas.

Säkerhetsrådets resolutioner om sanktioner har hittills övervägande omfattat områden som faller inom gemenskapens kompetens. Allmänna straffrättsliga bestämmelser omfattas emellertid inte av gemenskapens kompetens. Detta är fortfarande en exklusiv nationell kompetens.

Inom gemenskapens kompetensområde synes det som att EU eftersträvar att FN-sanktioner ska bli en del av gemenskapsrätten. Detta för att kunna införliva sanktioner på en likvärdig nivå, samtidigt i alla medlemsstater i EU.

Säkerhetsrådets beslut om sanktioner behöver, på grund av sina i många fall svårtolkade kompromissformuleringar m.m., ofta kompletteras och preciseras på flera punkter för att säkerställa en likvärdig tillämpning på nationell nivå.

3.4.2 Före Maastrichtfördraget

Före Maastrichtfördraget införlivades FN-sanktioner i gemenskapen genom rådsförordningar på de områden som föll inom EG:s kompetens.

Det rörde sig om beslut av FN:s säkerhetsråd om t.ex. sanktioner på varuhandelsområdet, förbud mot trafik och icke-finansiella tjänster. Romfördragets artikel 113 utgjorde den rättsliga grunden. Den har följande lydelse: "Den gemensamma handelspolitiken skall grundas på enhetliga principer, särskilt när det gäller att ändra tulltaxor, ingå tull- och handelsavtal, uppnå enhetlighet i frågan om liberaliseringsåtgärder, exportpolitik, samt handelspolitiska skyddsåtgärder, inbegripet åtgärder vid dumpning och subventioner". Inkorporering av säkerhetsrådets beslut om sanktioner i gemenskapen hade även kunnat grundas på andra bestämmelser i Romfördraget, t.ex. inom transportkapitlet. Konsekvenserna av att artikel 113 tillämpades var att beslut kunde fattas utan att Europaparlamentet konsulterats i ärendet. En sådan konsultation har en fördröjande verkan. För att uppfylla sanktioner i den del de avsåg förbud mot tillgodoseende av rättsliga anspråk från en blockerad stats sida har dock Romfördragets artikel 235 åberopats. Detta skedde i samband med sanktionerna med FN-bakgrund mot Irak. I artikel 235 i Romfördraget föreskrivs att om en åtgärd är nödvändig för att uppfylla något av gemenskapernas mål, och fördraget inte innehåller de nödvändiga befogenheterna, får rådet ändå vidta de åtgärder som behövs. Beslut enligt artikel 235 måste vara enhälliga och föregås av Europaparlamentets hörande.

Beslut av säkerhetsrådet om ekonomiska sanktioner som gemenskapen hade bristande behörighet att införliva har varit t.ex. införande av vapenembargo, beslut om att förbjuda att kapital eller andra finansiella eller ekonomiska resurser görs tillgängliga för en blockerad stat, beslut om frysning av en blockerad stats tillgångar samt beslut om att förbjuda tillhandahållande av finansiella tjänster. På dessa områden ålåg det de respektive staterna att vidta åtgärder.

Andra exempel på beslut av säkerhetsrådet om sanktioner som gemenskapen hade bristande behörighet att införliva var t.ex. beslut om att reducera personal vid en blockerad stats diplomatiska beskickningar och konsulära poster och att begränsa eller kontrollera rörelsefriheten inom en stat av sådan personal, beslut om att neka inresa för eller utvisa en blockerad stats medborgare, beslut om att förhindra deltagande av representanter för en blockerad stat i sportevenemang samt beslut om att avbryta allt vetenskapligt och tekniskt samarbete och kulturellt utbyte med en blockerad stat. På dessa senare områden har det lämnats till varje land att vidta åtgärder. För Sveriges del har sanktionslagen inte tillämpats. I stället har man använt sig av bestämmelserna om visering vad gäller inskränkningar i rätten för vissa medborgare att resa in i Sverige.

3.4.3 Maastrichtfördraget

Efter Maastrichtfördragets ikraftträdande har införlivande av FN-sanktioner i gemenskapen, på de områden som fallit inom gemenskapens kompetens, skett med åberopande av artiklarna 228 a och 73 g i Romfördraget.

Den formella beslutsgången har varit att ministerrådet, efter det att FN:s säkerhetsråd beslutat om sanktioner, enats om en gemensam ståndpunkt enligt artikel J.2, varefter kommissionen utarbetat utkast till förordning med bestämmelser om genomförandet. Denna har därefter beslutats av ministerrådet.

Den faktiska gången har dock i stort sett varit den motsatta. Omedelbart efter säkerhetsrådets beslut har kommissionen utarbetat förslag till införlivandeåtgärder vilka sedan formellt fattats enhälligt beslut om av ministerrådet enligt artikel J.2.

Artiklarna 228 a och 73 g i Romfördraget har utgjort den rättsliga grunden för utfärdande av förordningar beträffande inkorporering av FN:s säkerhetsråds beslut om ekonomiska sanktioner på alla de områden som fallit inom gemenskapens kompetens. I ett fall, beträffande sanktioner med FN-bakgrund mot Haiti, har ministerrådet avgivit en rekommendation med åberopande av artikel 73 g beträffande frysning av tillgångar. Till skillnad från förordningar är gemenskapens rekommendationer inte bindande för medlemsländerna. Kompletterande nationella åtgärder erfordras därför. Avgivandet av rekommendationen om frysning av tillgångar grundade sig bland annat på att säkerhetsrådet inte fattat ett bindande beslut om åtgärden utan endast på det bestämdaste anmodat FN:s medlemsstater att vidta sådan åtgärd mot Haiti.

EU har i och med Maastrichtfördragets ikraftträdande erhållit utvidgad kompetens vad gäller att anta restriktioner på gemenskapsnivå beträffande kapitalrörelser och betalningar (artikel 73 g). Detta har fått och kan förväntas få stor betydelse när det gäller att införliva säkerhetsrådets sanktioner med EG-rätten.

Kommissionen synes sträva efter att övertyga medlemsstaterna att anta gemensamma regler vad gäller finansiella åtgärder och den monetära kommittén har uttalat sitt stöd härför.

Vissa sanktionsbeslut som fattats av FN:s säkerhetsråd är fortfarande förbehållna de enskilda medlemsstaterna att verkställa. Detta gäller t.ex. beslut om vapenembargon, införande av viseringar, utvisning av ambassadpersonal, begränsning av diplomatiska förbindelser och idrottsutbyte.

Vad gäller vapenembargon inför medlemsstaterna mot bakgrund av

artikel 223 i Romfördraget nationell lagstiftning i dessa frågor. Artikel 223 innehåller följande bestämmelse: "Varje medlemsstat får vidta åtgärder, som den anser nödvändiga för att skydda sina väsentliga säkerhetsintressen i fråga om tillverkning av eller handel med vapen, ammunition och krigsmateriel; sådana åtgärder får inte försämra konkurrensvillkoren på den gemensamma marknaden vad gäller varor som inte är avsedda speciellt för militärändamål". Sedan Maastrichtfördraget trädde i kraft beslutar nu också ministerrådet om gemensam ståndpunkt i frågan (jmf artikel J.2). Ibland används i stället formen av gemensam aktion (jmf artikel J.3).

En mycket viktig komponent som alltså ligger under medlemsstaternas exklusiva kompetens är beivrandet av brott mot sanktionsbestämmelserna.

Vad som kommer att återstå av den krympande nationella normgivningen är i sista hand avhängigt av i vilken utsträckning gemenskapen utfärdar bindande förordningar för inkorporering av FN-sanktioner samt vilken utformning och vilket innehåll de får.

Man kan tänka sig tre situationer:

- att FN-sanktioner inte alls införlivas i gemenskapen eller helt eller delvis införlivas i gemenskapen genom rättsakter som inte gäller omedelbart utan mellankommande nationell rättsbildning,
- att FN-sanktioner delvis införlivas i gemenskapen genom förordningar, eller
- att FN-sanktioner i dess helhet införlivas i gemenskapen genom förordningar.

I samtliga fall kan kompletterande nationella bestämmelser behövas till genomförande av FN-sanktionerna.

3.5 Kol- och stålfrågor

Europeiska kol- och stålgemenskapen, EKSG, tillkom genom det s.k. Parisfördraget år 1951. Varumässigt omfattar fördraget järnmalm, kol, vissa stålprodukter samt vissa andra råvaror och halvfabrikat för framställning av stål. Som medlem i EU är Sverige anslutet också till detta fördrag.

Vad gäller FN:s säkerhetsråds sanktioner har dessa, som framgått av avsnitt 3.4, införlivats i gemenskapen så långt dess kompetens sträckt sig genom förordningar med åberopande av relevanta artiklar i Romfördraget och däri gjorda ändringar och tillägg genom Maastrichtfördraget.

Bestämmelserna i Romfördraget skall inte medföra någon ändring i

bestämmelserna i fördraget om upprättande av Europeiska kol- och stålgemenskapen, (kol- och stålfördraget), särskilt inte vad avser medlemsstaternas rättigheter och förpliktelser, befogenheterna för den gemenskapens institutioner och bestämmelserna i sistnämnda fördrag om hur den gemensamma marknaden för kol- och stål skall fungera. Detta framgår av artikel 232.1 i Romfördraget.

När det gäller resolutioner av FN:s säkerhetsråd som innehållit generella handelsförbud har samtidigt som gemenskapen utfärdat en förordning i ämnet beslut om sanktioner avseende produkter som faller under kol- och stålfördraget fattats av företrädarna för medlemsstaternas regeringar i EKSG vid sammanträde i Europeiska unionens råd.

Av de uppgifter som utredningen inhämtat framgår att ovan nämnda beslut torde utgöra "internationella överenskommelser i förenklad form". Det rör sig således inte om gemenskapsrättsakter utan i princip folkrättsliga avtal mellan suveräna stater. Det åligger medlemsstaterna att se till att besluten som är bindande blir gällande.

För närvarande finns sådana beslut fattade med anledning av FN-sanktioner beträffande Irak (beslut 90/414/EKSG, 91/125/EKSG och 91/265/EKSG fattade av företrädarna för medlemsstaternas regeringar i Europeiska kol- och stålgemenskapen vid sammanträden i rådet den 8 augusti 1990, den 4 mars 1991 och den 21 maj 1991) och Förbundsrepubliken Jugoslavien (Serbien-Montenegro) (beslut 93/235/EKSG fattat av företrädarna för medlemsstaternas regeringar i Europeiska kol- och stålgemenskapen vid sammanträde i rådet den 26 april 1993).

I de fall FN:s säkerhetsråds resolutioner omfattar varor som faller under kol- och stålfördraget och beslut avseende dessa varor fattas av företrädarna för medlemsstaternas regeringar i EKSG vid sammanträde i Europeiska unionens råd, behövs således kompletterande nationella bestämmelser till genomförande av FN-sanktionerna i de delarna.

4 ESK, numera OSSE, och dess roll i sanktionshanteringen

Europeiska säkerhetskonferensen, ESK, bildades i Helsingfors 1975. Dess syfte är att skapa säkerhet och stabilitet genom samarbete i Europa. Antalet medlemsstater har ökat kraftigt efter Sovjetunionens och Jugoslaviens upplösning, och uppgår f.n. till 53 stycken. Av utomeuropeiska stater deltar bl.a. USA och Kanada.

ESK:s primära roll på sanktionsområdet har hittills varit att ge FN assistans i övervakningen av FN:s säkerhetsråds bestämmelser rörande sanktionerna mot "Förbundsrepubliken Jugoslavien" (Serbien-Montenegro), FRJ. Detta uppdrag härrör sig ursprungligen från en begäran från den s.k. Jugoslavien-konferensen till ESK och EU att samordna övervakningen. För detta ändamål har ESK bl.a. upprättat en tjänst för en s.k. sanktionssamordnare som övervakar och kommer med riktlinjer till de sanktionsövervakningsmissioner, s.k. SAMS, som utbildar personal och ger annan assistans till de länder som berörs av sanktionsövervakning mot FRJ. Sanktionssamordnaren rapporterar regelbundet till FN.

Vad som inträffat i Jugoslavien-fallet är att man tills vidare suspenderat FRJ från deltagande i ESK:s möten på alla nivåer. Motiveringen är att FRJ:s uppträdande kan karaktäriseras som "clear, gross and uncorrected violations" av de relevanta ESK-förpliktelserna, exempelvis gällande mänskliga rättigheter eller gränsers okränkbarhet. Denna typ av åtgärd är av politisk art. Beslutet om att suspendera FRJ från deltagande i ESK:s möten möjliggjordes i och med att man i ESK:s ministerråd vid ett möte i Prag 1992 beslutade om den s.k. "konsensus minus en"-principen. Denna princip medger att beslut kan fattas även mot det berörda landets vilja. Diskussioner förs nu om en eventuell vidare översyn av konsensusregeln vad avser operativa åtgärder.

ESK var intill nyligen en konferens. I december 1994 vid ESK:s toppmöte i Budapest fattades beslut om att förändra ESK till en organisation. Samtidigt bytte ESK namn till Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa (OSSE). Det är ett namnbyte utan traktat och rättsliga förpliktelser. Det finns en ambition att gå vidare men tidtabellen för detta är inte klar.

OSSE:s liksom tidigare ESK:s författning är inte ett fördrag. Förpliktelserna som medlemmarna i OSSE åtagit sig är inte bindande fördragsförpliktelser, utan snarare av politisk natur, låt vara av väsentlig betydelse. Överträdelser av dessa förpliktelser utgör därför inte brott mot

fördragsrätt. Möjligtvis finns argument som talar för att vissa av dessa förpliktelser blivit speciell internationell sedvanerätt och att ekonomiska sanktioner därför skulle kunna vidtas av andra medlemsstater mot en medlemsstat för att vid överträdelser uppnå överensstämmelse med dessa förpliktelser. Någon särskild mekanism för att komma överens om ekonomiska sanktioner finns emellertid inte inom OSSE. För det fall man kommer överens om sådana åtgärder skulle de endast vara koordinerade unilaterala aktioner vidtagna av medlemsstater mot annan medlemsstat. Till dess OSSE blir transformerad till en fördragsbaserad organisation med en mekanism för genomförande av specificerade sanktioner mot en medlemsstat som överträder dess förpliktelser är det inkorrekt att tala om "OSSE sanktioner".

5 Införlivande av FN-sanktioner med svensk rätt

Sammanfattning:

Regeringen föreslås som hittills enligt 1 § första stycket sanktionslagen få bemyndigande att förordna att lagen skall tillämpas om det behövs med anledning av ett beslut som fattats eller en rekommendation som antagits av FN:s säkerhetsråd i överensstämmelse med FN:s stadga.

Som framgått av avsnitt 3.4 kommer sanktioner beslutade eller rekommenderade av FN:s säkerhetsråd sannolikt att till stor del regleras genom EG-rättsakter, närmare bestämt rådsförordningar, vilka är direkt tillämpliga i medlemsländerna. Någon nationell lagstiftningsåtgärd är inte tillåten i de frågor som regleras av förordningarna.

Sverige har på grund av FN-sanktioner förordnat om sanktionslagens tillämpning mot Irak, Libyen, "Förbundsrepubliken Jugoslavien" (Serbien-Montenegro), Angola såvitt avser UNITA och Bosnien-Hercegovina såvitt avser områden under bosnisk-serbiska styrkors kontroll. Europeiska gemenskapen har infört ekonomiska sanktioner med motsvarande innehåll mot samma länder och områden som Sverige gjort. Sedan Sverige blivit medlem i EU har de förordningar som utfärdats med stöd av sanktionslagen upphävts i de delar FN-sanktionerna regleras av gemenskapen genom rådsförordningar.

En sammanfattande redogörelse för EG:s förordningar om ekonomiska sanktioner, införda med anledning av FN-sanktioner under perioden den 8 augusti 1990 till den 10 oktober 1994, redogörs för i *bilaga 2* till detta betänkande. Som framgår av denna bilaga införlivas FN:s säkerhetsråds sanktioner i EG-rätten, så långt gemenskapens kompetens sträcker sig, genom bindande rådsförordningar. Som också framgår av nämnda bilaga täcker förordningarna inte alla delar av säkerhetsrådets sanktioner. Nationella lagstiftningsåtgärder är därför i viss mån erforderliga i dessa fall.

Också när Sverige är medlem i EU behövs således en beredskap för att genomföra FN:s resolutioner. Den situationen kan även uppstå att EU inte kan enas om beslut om sanktioner som omfattas av FN:s resolutioner.

Grunden till att svensk rätt bör innehålla en möjlighet att genomföra FN:s säkerhetsråds bindande beslut om sanktioner skyndsamt är den folkrättsliga förpliktelsen enligt FN-stadgan för Sverige som medlemsstat att godta och verkställa säkerhetsrådets beslut.

Vad gäller säkerhetsrådets rekommendationer kan som grund för lagstiftning inte formellt åberopas att Sverige måste vara i stånd att fullgöra sina skyldigheter enligt FN-stadgan. Detta eftersom FN-stadgan inte föreskriver skyldighet för medlemsstat att verkställa sanktioner som bara är rekommenderade.

Som anfördes i förarbetena vid sanktionslagens tillkomst, (prop. 1971:77 s. 15) har en ledande tanke i svensk utrikespolitik efter anslutningen till FN, varit att understödja strävanden som enligt svensk bedömning gagnar FN:s syften, oavsett om det kan ske inom eller utanför FN. Denna principiella inställning innebär att Sverige är villigt att delta inte bara i sådan fredsfrämjande verksamhet som fordras för att uppfylla sina folkrättsliga förpliktelser, utan i alla strävanden av sådant slag, oberoende av om vi från snävt juridisk synpunkt är skyldiga därtill. När en rekommendation ger uttryck åt en allmänt omfattad politisk och moralisk förväntan, bör Sverige som medlemsstat följa den.

Utredningen instämmer i det nämnda uttalandet och föreslår att lagstiftningen liksom hittills bör omfatta även säkerhetsrådets rekommendationer om sanktioner.

Ett lojalt verkställande på det nationella planet av FN-sanktioner 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 till de beslutade sanktionerna.

Kravet på snabbt genomförande av FN-sanktioner kan uppenbarligen bäst tillgodoses om regeringen som hittills i en fullmaktslag får bemyndigande att meddela föreskrifter om det behövs med anledning av ett beslut som fattats eller en rekommendation som antagits av FN:s säkerhetsråd i överensstämmelse med FN:s stadga.

6 Införlivande av EG-sanktioner med svensk rätt

Sammanfattning:

Regeringens nuvarande bemyndigande i 1 § andra stycket sanktionslagen, att förordna att lagen skall tillämpas om samarbetet med EG för att främja internationell fred och säkerhet påkallar det, slopas.

I stället får regeringen bemyndigande att förordna att sanktionslagen skall tillämpas om det behövs med anledning av ett beslut som fattats i överensstämmelse med bestämmelserna om en gemensam utrikes- och säkerhetspolitik i Fördraget om Europeiska unionen och som syftar till att upprätthålla eller återställa internationell fred och säkerhet. En förutsättning här är att nationella åtgärder måste vidtas omedelbart.

Enligt den gällande sanktionslagen får regeringen förordna att lagen skall tillämpas om samarbetet med Europeiska gemenskaperna (EG) för att främja internationell fred och säkerhet påkallar det och om det är ett svenskt intresse att åtgärder vidtas utan dröjsmål. Detta framgår av 1 § andra stycket i lagen.

Bestämmelsen tillkom efter en lagändring och trädde i kraft den 1 januari 1993 (prop. 1992/93:57). Ändringen påkallades av att den internationella utvecklingen och behovet av att säkra freden i Europa kunde göra det motiverat att i vissa fall tillsammans med andra stater tillgripa sanktioner mot enskilda stater även i fall då FN inte hunnit eller kunnat besluta i frågan. Den nya bestämmelsen i lagen har ännu inte tillämpats.

Sedan Maastrichtfördraget trädde i kraft kommer beslut inom gemenskapen om ekonomiska sanktioner sannolikt att fattas inom ramen för GUSP, gemensam utrikes- och säkerhetspolitik, EU-samarbetets andra pelare.

Det troliga är att beslut om ekonomiska sanktioner inom GUSP-samarbetet till stor del kommer att genomföras inom gemenskapen genom EG-rättsakter, närmare bestämt förordningar, vilka är direkt tillämpliga i medlemsländerna. I de fall kompletterande nationella bestämmelser skulle behövas till genomförande av besluten inom GUSP-

samarbetet bör övervägas om de nationella bestämmelserna skall införas genom lagstiftning i varje enskilt fall eller om regeringen, så som sker för närvarande, skall få bemyndigande att förordna om tillämpning av sanktionslagen i vissa fall. I det senare fallet måste utredningen dessutom ta ställning till hur bemyndigandet skall formuleras.

Sverige kommer som medlem av EU att medverka i beslutsprocessen inom GUSP-samarbetet och bör därvid genomföra besluten på lämpligt sätt nationellt i de fall besluten inte genomförs genom förordningar inom gemenskapen.

Som framgått av avsnitt 3.2.1 är gemensamma aktioner, när de väl beslutats, förpliktande för medlemsländerna och gemensamma ståndpunkter lägger fast ramen för medlemsstaternas agerande på berört område.

Ett lojalt verkställande på det nationella planet av beslut inom GUSP-samarbetet om ekonomiska sanktioner förutsätter att genomförandet sker snabbt och på ett sådant sätt att det sakliga innehållet i vidtagna åtgärder ansluter till de beslutade sanktionerna. Kravet på ett snabbt genomförande på det nationella planet av sådana beslut kan uppenbarligen bäst tillgodoses om regeringen liksom hittills i en fullmaktslag får bemyndigande att meddela föreskrifter.

Nederländerna och Tyskland har, som nämns i *bilaga 3*, lagar med allmänna bemyndiganden som möjliggör nationellt genomförande av beslut inom gemenskapen om ekonomiska sanktioner.

Utredningen anser att regeringens bemyndigande, liksom för närvarande, bör begränsas till att gälla sanktioner som vidtas i freds- och säkerhetsbevarande syfte, såsom är fallet med FN-sanktioner. I dessa fall får det anses vara extra brådskande att vidta åtgärder. Sanktioner som vidtas i andra syften bör lämpligen genomföras genom sedvanlig nationell lagstiftning.

Utredningen föreslår att regeringen skall få bemyndigande att förordna att sanktionslagen skall tillämpas om det behövs med anledning av ett beslut som fattats i överensstämmelse med bestämmelserna om en gemensam utrikes- och säkerhetspolitik i Fördraget om Europeiska unionen och som syftar till att upprätthålla eller återställa internationell fred och säkerhet. En förutsättning är här att nationella åtgärder måste vidtas omedelbart.

I Fördraget om Europeiska unionen uttalas inte närmare vilka syften som skall kunna föranleda sanktioner inom GUSP-samarbetet. I fördraget anges endast målen för samarbetet. Bedömningen av om ett beslut inom GUSP-samarbetet syftar till att upprätthålla eller återställa internationell fred och säkerhet får ankomma på regeringen.

Det är inte säkert att de ovan nämnda besluten alltid lämpar sig att

genomföra med hjälp av sanktionslagen. Besluten kan t.ex. vara allmänt formulerade och ge stort utrymme för tolkningar eller avse komplicerade sakförhållanden. I sådana fall bör besluten i stället genomföras genom sedvanlig nationell lagstiftning som underställs riksdagen. Utredningen vill därför betona att ett sådant bemyndigande endast bör kunna utnyttjas när besluten lämpar sig att genomföra genom föreskrifter och nationella åtgärder måste vidtas omedelbart.

7 Regeringens nuvarande bemyndigande gällande samarbetet inom ESK (OSSE) slopas

Sammanfattning:

Regeringens nuvarande bemyndigande i 1 § andra stycket sanktionslagen, att förordna att lagen skall tillämpas om samarbetet inom ESK, nuvarande OSSE, för att främja internationell fred och säkerhet påkallar det, slopas.

Enligt den gällande sanktionslagen får regeringen även förordna att lagen skall tillämpas om samarbetet inom Europeiska säkerhetskonferensen (ESK) för att främja internationell fred och säkerhet påkallar det och om det är ett svenskt intresse att åtgärder vidtas utan dröjsmål. Detta framgår av 1 § andra stycket i lagen.

Bestämmelsen tillkom efter den lagändring som trädde i kraft den 1 januari 1993 (prop. 1992/93:57) som nämnts ovan i avsnitt 6. Bestämmelsen har ännu inte tillämpats.

Såsom nämnts i avsnitt 4 har ESK bytt namn till Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa (OSSE). Denna ändring är dock rent terminologisk. OSSE är inte en fördragsbaserad organisation med fastställda fördragsbaserade förpliktelser och saknar en mekanism för genomförande av specificerade sanktioner mot en medlemsstat som överträder dess förpliktelser. Om OSSE ges möjlighet att besluta om ekonomiska sanktioner är sannolikheten inte så stor för att OSSE inom överskådlig framtid skulle besluta om sådana sanktioner mot en stat eller ett område utan att det inom FN eller EU vidtagits motsvarande sanktionsåtgärder. Den vidare utvecklingen inom OSSE får avvaktas.

Mot bakgrund av vad som ovan anförts föreslår utredningen, att regeringens nuvarande bemyndigande i 1 § andra stycket sanktionslagen, att meddela föreskrifter om samarbetet inom ESK för att främja internationell fred och säkerhet påkallar det, slopas.

8 Formerna för insyn och kontroll

Sammanfattning:

Den nuvarande uppläggningsen enligt 1 § tredje stycket i sanktionslagen, med riksdagens godkännande i efterhand av tillämpningsförordnanden, upphör.

I stället föreslås att samråd med utrikesnämnden skall föregå ett förordnande av regeringen att tillämpa bemyndigandena i sanktionslagen utom i de fall det rör sig om bindande beslut av FN:s säkerhetsråd.

8.1 FN:s säkerhetsråds bindande beslut

Frågan är om den nuvarande uppläggningsen med riksdagens godkännande i efterhand av tillämpningsförordnanden är ändamålsenlig eller om det finns alternativa lösningar för att tillvarata riksdagens möjligheter till insyn och kontroll. Syftet bör enligt utredningen vara, att uppnå ett förenklat förfarande som alltjämt uppfyller kravet på skyndsamhet och även tillgodoser riksdagens möjlighet till insyn i och kontroll av regeringens tillämpning av sanktionslagen, där så erfordras.

Det har hittills inte någon gång inträffat att riksdagen inte godkänt ett förordnande av regeringen att tillämpa den nuvarande sanktionslagen. I de fall där regeringen tillämpat den nuvarande sanktionslagen har det rört sig om genomförande av FN:s säkerhetsråds bindande beslut om sanktioner utom i ett par fall då det rört sig om FN:s rekommendationer.

Redan vid sanktionslagens tillkomst anfördes i förarbetena vissa skäl för att slopa kravet på riksdagens medverkan när det är fråga om säkerhetsrådets bindande beslut (prop. 1971:77 s. 37). Riksdagen har genom sitt godkännande av Sveriges anslutning till FN tagit ställning till landets förpliktelser till följd av medlemskapet. Genomförandet av beslutade sanktioner är endast sådana verkställighetsåtgärder inom ramen för dessa förpliktelser som regeringen har att vidta med utnyttjande av det legala instrument som en permanent sanktionslag tillhandahåller vid sidan av regeringens ekonomiska och administrativa lagstiftningsmakt. Emellertid ansågs det angeläget att riksdagen bereddes tillfälle att även vid formellt bindande beslut av säkerhetsrådet, pröva om sanktionerna stod i överensstämmelse med FN-stadgan.

I de övriga nordiska länderna, som samtliga har sanktionslagar med

generella bemyndiganden för regeringen att vidta åtgärder för att uppfylla säkerhetsrådets bindande beslut gäller, såsom nämns i *bilaga 3* till detta betänkande, följande i fråga om insynskrav för riksdagen.

I Finland skall regeringens förordning bringas till riksdagens kännedom och kan upphävas av riksdagen. I Danmark ställs krav på överläggning med utrikespolitiska nämnden. Norge och Island tycks inte ha särskilda insynskrav för riksdagen trots de allmänna bemyndigandena för regeringen.

I Nederländerna som också har en sanktionslag med mer generellt bemyndigande kan vissa delar av parlamentet begära att alla föreskrifter, utom de som utfärdats i enlighet med en resolution av en internationell organisation som medlemsstaterna i den organisationen är lagligen förpliktade att följa (bindande beslut), skall stadfästas i lag.

I Storbritannien skall parlamentet omedelbart informeras om ett dekret som den brittiska regeringen utfärdat med stöd av the United Nations Act. Något beslut behöver inte fattas i parlamentet.

Vad gäller FN:s säkerhetsråds bindande beslut anser utredningen att ett särskilt godkännande av riksdagen i efterhand av tillämpningsförordnanden kan undvaras. Detta av det skälet att Sverige inte har något val utan är förpliktat att uppfylla sådana beslut. Det konstitutionella ansvar som regeringen handlar under är en betydande garanti för att lagstiftningen inte kommer till tillämpning annat än efter en omsorgsfull prövning. Dessutom gäller i Sverige att regeringens behörighet att besluta föreskrifter i visst ämne inte utgör något hinder för riksdagen att genom lag meddela föreskrifter i samma ämne (8 kap. 14 § första stycket RF). En fråga inom regeringens område som riksdagen på detta sätt har lagt under sig kommer på grund av den formella lagkraftens princip (8 kap. 17 § RF) att kunna regleras endast av riksdagen så länge lagstiftningen består. Som en sista utväg kan således riksdagen påverka ett dylikt regeringsbeslut även om inte kravet på godkännande kvarstår.

8.2 FN:s säkerhetsråds rekommendationer och beslut inom GUSP-samarbetet

Vad gäller FN:s säkerhetsråds rekommendationer anser utredningen emellertid att ett särskilt insynskrav för riksdagen bör bibehållas. Detta eftersom regeringen i dessa fall har en valmöjlighet. Sverige är inte lagligen förpliktat att genomföra rekommendationerna.

Vad gäller beslut inom det utrikes- och säkerhetspolitiska samarbetet,

GUSP, anser utredningen att ett särskilt insynskrav för riksdagen också bör bibehållas. Detta eftersom regeringens tillämpning av sanktionslagen i dessa fall förutsätter särskilda överväganden. Regeringen har att bedöma dels huruvida syftet med beslutet inom GUSP-samarbetet är att upprätthålla eller återställa internationell fred och säkerhet, dels huruvida beslutet lämpar sig att genomföra med hjälp av sanktionslagen och det är nödvändigt att nationella åtgärder vidtas omedelbart.

Frågan är om det nuvarande förfarandet att inhämta riksdagens godkännande i efterhand av ett tillämpningsförordnande, skulle kunna ersättas av att samråd med utrikesnämnden skall föregå ett förordnande av regeringen att tillämpa lagen.

Enligt 10 kap. 6 § RF har regeringen redan en skyldighet att fortlöpande hålla utrikesnämnden underrättad om utrikespolitiska förhållanden, som kan få betydelse för riket, och att före avgörandet i alla utrikesärenden av större vikt överlägga med nämnden om det kan ske. Det förefaller osäkert om 10 kap. 6 § RF skulle vara tillämplig i här aktuella fall. Om samråd med utrikesnämnden skall ersätta en underställning till riksdagen för godkännande bör därför en sådan skyldighet föreskrivas i lagen.

Utredningen anser att en samrådsskyldighet med utrikesnämnden innan regeringen beslutar att sanktionslagen skall tillämpas bör kunna ersätta ett riksdagsgodkännande i efterhand. En sådan möjlighet för regeringen att överlägga med nämnden i stället för att inhämta riksdagens godkännande finns i 10 kap. 2 § tredje stycket RF avseende rätten att ingå internationella överenskommelser av större vikt. Genom samrådet blir riksdagen indirekt informerad om ett tillämpningsförordnande. Som en sista utväg kan riksdagen, såsom nämnts ovan, påverka ett dylikt regeringsbeslut genom att meddela föreskrifter i samma ämne (8 kap. 14 § första stycket RF).

Utredningen föreslår att samråd med utrikesnämnden skall föregå ett förordnande av regeringen att tillämpa sanktionslagen utom i de fall det rör sig om bindande beslut av FN:s säkerhetsråd om sanktioner.

9 Införandet av ett mer generellt bemyndigande i sanktionslagen

Sammanfattning:

Regeringens nuvarande bemyndiganden i 3-8 §§ i sanktionslagen ersätts med ett mer generellt bemyndigande.

9.1 FN-sanktioner

Frågan är om möjlighet finns att ersätta de nuvarande bemyndigandena i 3-8 §§ sanktionslagen med ett mer generellt bemyndigande.

Sanktionslagen omfattade i sin ursprungliga lydelse i första hand förbud mot varuhandel liksom vissa tjänster i samband med varuhandel, betalningar och trafik.

De resolutioner som FN:s säkerhetsråd beslutat om under senare tid har många gånger innehållit nya typer av förbud som Sverige inte kunnat följa omedelbart i avsaknad av vederbörliga bemyndiganden i lagen. Genom ändringar har lagen därför fått kompletteras i flera hänseenden.

Genom en lagändring som trädde i kraft den 1 juli 1979 (prop. 1978/79:91) gavs regeringen möjlighet att förbjuda överlåtelse eller upplåtelse av immaterialrättigheter (5 a §). Kompletteringen föranleddes av en resolution som FN:s säkerhetsråd antog den 6 april 1976 beträffande Rhodesia.

Genom ändringar som trätt i kraft den 1 juli 1993 (prop. 1992/93:229) har bemyndiganden införts för regeringen att besluta om frysning av en blockerad stats tillgångar och att förbjuda tjänstehandel (7 a och 7 b §§). Kompletteringarna har sin grund i säkerhetsrådets resolution den 17 april 1993, nr 820 mot "Förbundsrepubliken Jugoslavien" (Serbien-Montenegro). Samtidigt med dessa ändringar kompletterades lagen även med ett förbud att uppfylla rättsanspråk (7 c §). Den kompletteringen föranleddes av säkerhetsrådets resolution den 3 april 1991, nr 687 mot Irak.

Sverige har i avsaknad av vederbörliga bemyndiganden i lagen i ovan nämnda fall inte omedelbart kunnat följa beslut som meddelats av säkerhetsrådet. Med ett mer generellt bemyndigande för regeringen än de nuvarande skulle man kunna undvika att motsvarande situationer

uppkommer i framtiden.

När det gäller frågan vilka befogenheter fullmaktslagen bör omfatta konstaterar utredningen på samma sätt som FN-lagkommittén gjorde i förarbetena till den nuvarande sanktionslagen (prop. 1971:77 s. 15), att det är omöjligt att uttömmande räkna upp de icke-militära sanktioner som säkerhetsrådet kan komma att besluta eller rekommendera.

Det går inte heller att utesluta vissa typer av sanktioner på den grunden att de brukar genomföras inom den Europeiska ekonomiska gemenskapen genom förordningar. Detta eftersom man inte från gång till annan kan vara säker på att enighet nås mellan medlemsstaterna inom EU om sådant genomförande.

Mot bakgrund av det ovan anförda ligger det nära till hands att föreslå att regeringens fullmakt i materiellt avseende utformas som ett generellt bemyndigande att vidta alla de åtgärder av sanktionskaraktär som kan komma att föreskrivas i säkerhetsrådets beslut eller rekommendationer. Endast därigenom kan man vara säker på att i det enskilda fallet kunna så snabbt och fullständigt som möjligt verkställa sanktionerna.

Vid den nuvarande sanktionslagens tillkomst anfördes i förarbetena (prop. 1971:77 s. 16) att en fullmaktslag med ett generellt bemyndigande för regeringen var främmande för svensk rätt. Principen i våra fullmaktslagar är den att regeringens bemyndigande inte är generellt utan är begränsat inom en viss ram med rätt för regeringen att vidta i huvudsak endast särskilt specificerade åtgärder.

Ett första krav på en fullmaktslag är att regeringen endast kan bemyndigas att sätta lagbestämmelser i sådana ämnen som anges i 8 kap. 7 § första stycket och 9 § RF i tillämpning. Detta framgår av 8 kap. 10 § RF.

För det andra gäller om innehållet i delegationsbesluten i sådana lagbestämmelser att avsikten knappast kan vara att ett bemyndigande bara skall upprepa grundlagens beskrivning av ett delegeringsbart ämne. Enligt motiven till RF skall bemyndiganden, som är så allmänt hållna att de föga skiljer sig från grundlagstextens beskrivningar av de delegeringsbara ämnena, stå i uppenbar strid med intentionerna bakom grundlagsreglerna. Detaljeringsgraden får av riksdagen avgöras från fall till fall. När det gäller föreskrifter där mera väsentliga medborgarintressen kan komma att beröras av regleringen, t.ex. på näringsrättens område, bör riksdagen mera preciserat ange de ramar inom vilka regeringen skall få röra sig (se H. Strömberg, Normgivningsmakten enligt 1974 års regeringsform, 2:a uppl. s. 121 ff. och prop. 1973:90 s. 209).

Utredningen konstaterar emellertid att exempel på lagar som innehåller vidsträckt bemyndiganden finns t.ex. i lagen 1975:85 med

bemyndigande att meddela föreskrifter om in- eller utförsel av varor.

När det gäller FN:s säkerhetsråds beslut och rekommendationer är regeringen vid utformandet av sina föreskrifter bunden av den ram som ordalydelsen av säkerhetsrådets beslut ger och bör även sträva efter att följa innehållet i säkerhetsrådets rekommendationer. För det fall EG med anledning av en FN-sanktion beslutat om gemensamma normer som inte gäller omedelbart utan mellankommande nationell rättsbildning, t.ex. avgivit en rekommendation, måste de nationella föreskrifterna dessutom utformas i enlighet med den gemensamma normen. Om FN:s säkerhetsråds resolutioner omfattar varor som faller under fördraget om upprättande av Europeiska kol- och stålgemenskapen och beslut avseende dessa varor fattats av företrädarna för medlemsstaternas regeringar vid sammanträde i Europeiska unionens råd gäller följande. Regeringen måste utforma de nationella föreskrifterna i enlighet med sistnämnda beslut. Utredningen är mot denna bakgrund av den uppfattningen att, när det gäller genomförandet av FN:s säkerhetsråds beslut och rekommendationer om sanktioner, det torde vara tillräckligt att i bemyndigandet utöver det allmänna syftet med lagen ange de delegeringsbara ämnena i 8 kap. 7 § första stycket och 9 § RF i erforderliga delar.

Finland, Norge, Island, Danmark, Nederländerna och Storbritannien har - som framgår av *bilaga 3* till detta betänkande - samtliga sanktionslagar med mer generella bemyndiganden för regeringen att vidta åtgärder för att uppfylla säkerhetsrådets bindande beslut än det i den svenska sanktionslagen.

Dessa ordningar och det följande talar för att ett mer allmänt bemyndigande för regeringen bör införas även i Sverige.

När det gäller FN:s säkerhetsråds resolutioner handlar det till övervägande delen om uppfyllande av bindande beslut av säkerhetsrådet. Under den tid som den nuvarande sanktionslagen varit i kraft har lagen endast vid ett par tillfällen tillämpats avseende rekommendationer av säkerhetsrådet. Vad gäller de bindande besluten har Sverige inget val utan är folkrättsligt förpliktat att efterkomma dem, såsom berörts ovan, och bör ha möjlighet att snabbt vidta åtgärder.

Under senare år har säkerhetsrådet enats om flera och omfattande sanktioner av bindande natur med långtgående förbud. Hittills har regeringen mer eller mindre följt ordalydelsen i sanktionslagen vid utformandet av föreskrifter. I och med att FN:s säkerhetsråds beslut blivit mer preciserade har det blivit en grannlaga uppgift att avgöra om den svenska lagtexten ger regeringen bemyndigande att utfärda föreskrifter i förhållande till den aktuella resolutionen eller till delar av den, dels utforma föreskriften på sådant sätt att den varken omfattar mer

eller mindre än FN:s sanktionsbeslut. Det ideala förhållandet är att den svenska föreskriften ligger i parallellitet med FN-resolutionen.

Eftersom regeringen vid ett generellt bemyndigande inte behöver ta hänsyn till detaljrik lagtext i ett specificerat bemyndigande blir det lättare att utforma föreskrifter så att de ligger i parallellitet med FN-resolutionerna. Med ett generellt bemyndigande behöver regeringen enbart beakta resolutionstexten och se till att de svenska föreskrifterna rör sig inom grundlagens beskrivning av de delegeringsbara ämnena. På så sätt behöver inte den situationen uppkomma att regeringen, trots att regeringsformens normgivningsregler medger det, saknar bemyndigande att vidta åtgärder som FN:s säkerhetsråds beslut eller rekommendationer kan komma att innehålla. Detta även om nya typer av förbud skulle dyka upp. Förutsättningen är naturligtvis att eventuella nya förbud rör sig inom grundlagens beskrivning av de delegeringsbara ämnena. Bedömningen om så är fallet får ankomma på regeringen. Om förbuden skulle falla utanför beskrivningen av de delegeringsbara ämnena måste införlivande ske genom sedvanlig lagstiftning.

För att kunna ge regeringen bemyndigande att införliva även förbud som faller utanför beskrivningen av de delegeringsbara ämnena i grundlagen måste en ändring av grundlagen göras. Det är emellertid sannolikt att sanktioner beslutade eller rekommenderade av FN:s säkerhetsråd till största delen kommer att regleras genom EG-rättsakter, närmare bestämt förordningar, vilka är direkt tillämpliga i medlemsländerna.

Före Maastrichtfördraget har FN-sanktioner på t.ex. varuhandelsområdet, (med undantag för varor som faller under fördraget om upprättande av Europeiska kol- och stålgemenskapen), beslut om att förbjuda trafik och icke-finansiella tjänster samt beslut om att förbjuda tillgodoseende av rättsliga anspråk från en blockerad stats sida antagits på gemenskapsnivå. Efter Maastrichtfördraget har gemenskapen erhållit utvidgad kompetens vad gäller att anta restriktioner på gemenskapsnivå beträffande kapitalrörelser och betalningar. FN-sanktioner gällande t.ex. beslut om frysning av en blockerad stats tillgångar, beslut om att förbjuda att kapital eller andra finansiella eller ekonomiska resurser görs tillgängliga för en blockerad stat samt beslut om att förbjuda tillhandahållande av finansiella tjänster har i t.ex. Bosnien-Hercegovina-fallet (se *bilaga 2* till detta betänkande) införlivats på gemenskapsnivå. Exempel på åtgärder som gemenskapen hittills inte någon gång genomfört på gemenskapsnivå är vapenembargon, viseringar, utvisning av ambassadpersonal, begränsning av diplomatiska förbindelser och idrottsutbyte. När det gäller de senast nämnda åtgärderna har Sverige endast tillämpat sanktionslagen för införlivande av säkerhetsrådets beslut

om vapenembargon. I övrigt har andra lösningar valts. Beträffande vapenembargon har dessa i de flesta fall för övrigt genomförts med hjälp av den svenska krigsmateriellagstiftningen.

Om utvecklingen inom gemenskapen fortsätter på det sätt som hittills skett kommer således allt färre områden att återstå till den nationella normgivningen vad gäller genomförande av FN:s sanktioner. Utredningen har mot denna bakgrund ansett det allt för ingripande att föreslå en grundlagsändring.

Utredningen föreslår att regeringens fullmakt utformas som ett generellt bemyndigande att meddela föreskrifter i följande ämnen om det behövs för att uppfylla FN:s säkerhetsråds resolutioner med beslut och rekommendationer som antagits i överensstämmelse med FN:s stadga; utlänningars vistelse i landet, in- eller utförsel av varor, pengar eller andra tillgångar, tillverkning, kommunikationer, kreditgivning, näringsverksamhet, trafik eller undervisning och utbildning. Bemyndigandet upprepar direkt grundlagens beskrivning av delegeringsbara ämnen i 8 kap. 7 § första stycket RF, i erforderliga delar. Under alla omständigheter måste bemyndigandet tolkas mot bakgrund av RF:s delegationsregler.

För att nå bästa överensstämmelse med säkerhetsrådets resolutioner torde metoden att i en föreskrift hänvisa till originaltexten i säkerhetsrådets resolution vara den effektivaste. Emellertid kan ordalydelsen av en resolution ibland ha förestavats mera av intresset att undvika meningsmotsättningar än av intresset att ge ett entydigt uttryck åt en viss sanktionsåtgärd. Resolutionstexterna är därför i många fall inte speciellt lättillgängliga. En inkorporering av resolutionstexter med svensk rätt är på grund därav inte lämplig. Regeringens uppgift bör liksom hittills bli att i sina föreskrifter på ett entydigt sätt ange vilka förfaranden som förbjuds till följd av sanktionerna. Även vid införlivande av FN-sanktioner i gemenskapsrätt omformuleras resolutionstexterna.

9.2 EG-sanktioner

Även när det gäller beslut som fattats i överensstämmelse med bestämmelserna om en gemensam utrikes- och säkerhetspolitik (GUSP) i Fördraget om Europeiska unionen och som syftar till att upprätthålla eller återställa internationell fred och säkerhet ställer sig utredningen frågan om det är möjligt att ge regeringen ett mer generellt bemyndigande.

Utredningen konstaterar, i likhet med vad som angavs beträffande FN-

sanktioner, att det är omöjligt att uttömmande räkna upp de sanktioner som man inom GUSP-samarbetet kan komma att besluta i freds- och säkerhetsbevarande syfte.

När det gäller beslut om ekonomiska sanktioner fattade inom GUSP-samarbetet är regeringen vid utformandet av sina föreskrifter bunden av den ram som ordalydelsen i sådana beslut ger. För det fall gemenskapen beslutat om gemensamma normer som inte gäller omedelbart utan mellankommande nationell rättsbildning, t.ex. avgivit en rekommendation, måste de nationella föreskrifterna dessutom utformas i enlighet med den gemensamma normen. Utredningen är mot denna bakgrund, också i likhet med vad som anförts beträffande FN-sanktioner, av den uppfattningen att när det gäller genomförande av GUSP:s nämnda beslut, det torde vara tillräckligt att i bemyndigandet utöver det allmänna syftet med lagen ange de delegeringsbara ämnena i 8 kap. 7 § första stycket och 9 § RF i erforderliga delar.

Såsom anförts ovan bör Sverige som medlem i EU snabbt kunna efterkomma de sanktioner som man inom GUSP-samarbetet kan komma att besluta i freds- eller säkerhetsbevarande syfte och genomföra sanktionerna på ett sådant sätt att det sakliga innehållet i vidtagna åtgärder ansluter till de beslutade sanktionerna.

Med ett generellt bemyndigande behöver regeringen enbart beakta besluten inom GUSP-samarbetet, som syftar till att upprätthålla eller återställa internationell fred och säkerhet, och se till att de svenska föreskrifterna rör sig inom grundlagens beskrivning av de delegeringsbara ämnena. På så sätt behöver inte den situationen uppkomma - som nu kan inträffa genom att sanktionslagen är så detaljerad - att regeringen, trots att regeringsformens normgivningsregler medger det, saknar bemyndigande att vidta åtgärder som besluten kan komma att innehålla. Om besluten skulle falla utanför beskrivningen av de delegeringsbara ämnena måste införlivande ske genom sedvanlig lagstiftning.

Alternativt skulle utredningen även här kunna föreslå en grundlagsändring för att ge regeringen bemyndigande att införliva beslut som faller utanför beskrivningen av de delegeringsbara ämnena i grundlagen. Som nämnts i avsnitt 6 är det troliga att eventuella beslut om ekonomiska sanktioner inom GUSP-samarbetet till stor del kommer att genomföras inom gemenskapen genom EG-rättsakter, närmare bestämt förordningar, vilka är direkt tillämpliga i medlemsländerna. Utredningen har mot bakgrund härav ansett det alltför ingripande att föreslå en grundlagsändring.

Utredningen föreslår att regeringens fullmakt utformas som ett generellt bemyndigande att meddela föreskrifter inom samma

ämnesområden som föreslagits beträffande FN-sanktioner, d.v.s. utlänningsvård i landet, in- eller utförsel av varor, pengar eller andra tillgångar, tillverkning, kommunikationer, kreditgivning, näringsverksamhet, trafik eller undervisning och utbildning.

Regeringens uppgift bör bli, liksom beträffande FN-sanktioner, att på ett entydigt sätt ange vilka förfaranden som förbjuds till följd av sanktionerna.

9.3 Blockerad stat

De sanktioner som FN:s säkerhetsråd hittills har beslutat eller rekommenderat har riktat sig mot stater eller områden. Som framgått av avsnitt 2.2 diskuteras för närvarande inom FN:s säkerhetsråd möjligheten av att precisera och förfina sanktionsinstrumentet för att få ut största möjliga politiska effekt och minsta möjliga oönskade skada. Vissa länder som är medlemmar av FN har visserligen uttalat tveksamheter till möjligheterna av att kunna införa s.k. "smart sanctions" som mer selektivt skulle slå mot väldefinierade målgrupper. Möjligheten av att man i FN:s säkerhetsråd kan komma att fatta beslut eller anta rekommendationer om sanktioner riktade mot mer väldefinierade målgrupper än en stat eller ett område bör emellertid enligt utredningen inte uteslutas. Detsamma gäller beslut inom GUSP-samarbetet.

För att nuvarande sanktionslag skall vara tillämplig, måste regeringens föreskrifter om förbud meddelas i förhållande till en stat eller ett område varemot säkerhetsrådet riktat beslut eller rekommendationer om sanktioner (blockerad stat). Detta framgår av 2 § sanktionslagen som definierar att med blockerad stat förstås stat eller område som är föremål för sanktioner enligt beslut eller rekommendation som avses i 1 § första stycket. Med uttrycket stat avses av Sverige erkänd statsbildning. Uttrycket område avser territorium som inte har vunnit Sveriges erkännande som stat, t.ex. en utbrytarregion. Detta framgår av förarbetena till lagen prop. 1971:77 s. 71.

När FN:s säkerhetsråd genom en resolution den 15 september 1993 införde sanktioner avseende Angola uppstod vissa tveksamheter om sanktionslagen var tillämplig för införlivande av sanktionerna med svensk rätt. Sanktionernas syfte är enligt säkerhetsrådets resolution att förhindra all försäljning eller tillhandahållande av vapen och liknande materiel och militärt bistånd såväl som petroleum och petroleumprodukter till UNITA. Emellertid riktar sig sanktionerna enligt resolutionen mot Angolas territorium. Ovan nämnda varor får endast införas till Angola vid sådana platser som Angolas regering meddelat

FN:s generalsekreterare. Sanktionslagen kunde mot denna bakgrund tillämpas för införlivande av sanktionerna.

Om man i säkerhetsrådet eller inom GUSP-samarbetet skulle komma att fatta beslut eller anta rekommendationer om sanktioner som riktar sig mot annan än en stat eller ett område, t.ex. en regim eller en organisation, kan med nuvarande sanktionslags definition av begreppet blockerad stat lagen inte tillämpas för införlivande av sanktionerna.

Utredningen föreslår att regeringen får bemyndigande att meddela föreskrifter om förbud i förhållande till en stat eller ett område eller annan som i övrigt är föremål för sanktioner antingen enligt ett beslut som fattats eller en rekommendation som antagits av FN:s säkerhetsråd eller enligt ett beslut som fattats inom GUSP-samarbetet. Visserligen är "annan" ett obestämt och mycket vidsträckt begrepp. Begreppet får dock sitt innehåll när ovan nämnda beslut och rekommendationer utpekar vad som är föremålet för sanktionerna. Regeringen är vid utformandet av sina föreskrifter bunden därav och kan således inte rikta sanktionerna mot vem eller vad som helst.

10 Förhållandet mellan förbud och avtal

Sammanfattning:

Ett förbud som har meddelats med stöd av sanktionslagen skall, som hittills enligt 10 § sanktionslagen, gälla även om det avser ett förfarande eller en åtgärd som det har slutits avtal om, innan förbudet trädde i kraft. Detta under förutsättning att regeringen inte har förordnat något annat.

Enligt svenska rättsprinciper torde förbud mot vissa handlingar som meddelats av statsmakterna bryta redan ingångna avtal angående sådana handlingar. Detta under förutsättning att statsmakterna inte uttryckligen meddelat något annat.

I tydlighetens intresse infördes i 10 § sanktionslagen en bestämmelse som reglerar förhållandet mellan förbud som har meddelats med stöd av 3-8 §§ i den nuvarande sanktionslagen och avtal som har ingåtts innan sådant förbud trätt i kraft. Motiven till bestämmelsen finns i prop. 1971:77 s. 88-89.

Av motiven till bestämmelsen framgår följande. Huvudregeln innebär att en avtalsförpliktelse som strider mot förbud meddelat med stöd av bestämmelse i 3-8 §§ sanktionslagen inte får fullgöras. Detta gäller även när det avtal på vilket förpliktelsen grundas har ingåtts innan förbudet trädde i kraft. Om exempelvis ett transportavtal har ingåtts innan säkerhetsrådet fattade ett sanktionsbeslut mot sådana transporter och transporten fullgjorts innan förbudet trädde i kraft, går det dock inte att utkräva något ansvar. Regeringen kan i visst sanktionsfall förordna om undantag från huvudregeln.

Utredningen finner inte skäl att ändra bestämmelsen annat än redaktionellt. Någon saklig ändring är inte avsedd.

11 Upphävande av ett förordnande eller med stöd därav meddelade föreskrifter

Sammanfattning:

Bestämmelsen i 1 § fjärde stycket sanktionslagen, som anger i vilka fall regeringen skall upphäva ett meddelat förordnande eller med stöd därav meddelade föreskrifter, kompletteras.

Regeringen skall även upphäva ett förordnande eller föreskrifter som har meddelats med stöd av förordnandet, om ett beslut som har fattats i överensstämmelse med bestämmelserna om en gemensam utrikes- och säkerhetspolitik i Fördraget om Europeiska unionen helt eller delvis har upphävts eller upphört att gälla.

11.1 Den rättsliga regleringen

Utredningen har i avsnitt 6 föreslagit att regeringen får bemyndigande att meddela föreskrifter om det behövs med anledning av ett beslut som fattats i överensstämmelse med bestämmelserna om en gemensam utrikes- och säkerhetspolitik i Fördraget om Europeiska unionen och som syftar till att upprätthålla eller återställa internationell fred och säkerhet. Som en följd därav måste bestämmelsen i 1 § fjärde stycket sanktionslagen som reglerar när regeringen skall upphäva ett förordnande eller med stöd därav meddelade föreskrifter kompletteras.

Enligt den nuvarande bestämmelsen i 1 § fjärde stycket sanktionslagen måste regeringen så snart det kan ske i motsvarande mån upphäva ett meddelat förordnande eller med stöd därav meddelade föreskrifter om säkerhetsrådets beslut eller rekommendation helt eller delvis återkallas eller förfaller. Motiven till bestämmelsen finns i prop. 1971:77 s. 71.

I samband med att regeringen genom en bestämmelse i 1 § andra stycket sanktionslagen fick bemyndigande att förordna att lagen skall tillämpas om samarbetet med EG eller inom ESK för att främja internationell fred och säkerhet påkallar det, ändrades bestämmelsen i 1 § fjärde stycket. Om förhållandena ändras så att syftet med ett sådant förordnande inte längre kvarstår skall regeringen upphäva förordnandet så snart som möjligt. Detta framgår av prop. 1992/93:57 s. 11.

Utredningen föreslår att regeringen utöver i de fall som nämns i den nuvarande paragrafen så snart som möjligt skall upphäva ett förordnande eller föreskrifter som har meddelats med stöd av förordnandet, om ett beslut som har fattats i överensstämmelse med bestämmelserna om en gemensam utrikes- och säkerhetspolitik i Fördraget om Europeiska unionen helt eller delvis har upphävts eller upphört att gälla.

Beslut om sanktioner inom GUSP-samarbetet kan fattas i andra syften än för att upprätthålla eller återställa internationell fred och säkerhet. Bestämmelsen i 1 § fjärde stycket sanktionslagen om att regeringen skall upphäva ett förordnande om förhållandena ändras så att syftet med ett förordnande inte längre kvarstår bör därför finnas kvar. Om regeringen bedömer att syftet med sanktionerna ändrats till ett annat än det ovan nämnda efter det att beslutet om sanktionerna fattats är ju sanktionslagen inte tillämplig.

I övrigt föreslås vissa redaktionella ändringar vilka framgår av författningsförslaget.

11.2 Problem med uppdämda krav när sanktioner hävs

När sanktioner hävs finns risk att t.ex. företag i den blockerade staten kommer att vidta åtgärder på grund av ingångna avtal, vilka inte kunnat fullföljas på grund av sanktionerna. Här bortses från force majeure situationer. De situationer som i första hand kan komma i fråga är begäran om utbetalning av s.k. fullgörandegarantier (on-demand-garantier). Fullgörandegarantier är vanligen förekommande kontraktsgarantier för att säkerställa att ett projekt fullgörs. En sådan garanti ställs ut till förmån för köparen och den aktuella, ofta svenska banken åtar sig att på köparens anfordran betala ut garantibeloppet till denne utan att det först måste klarläggas att säljaren begått något avtalsbrott. Banken har efter verkställd utbetalning rätt att erhålla beloppet från säljaren. Den svenska exportörens möjlighet att - med åberopande av kontraktet - sedan återvinna beloppet kan vara begränsad eller obefintlig.

FN:s säkerhetsråds resolutioner har ibland innehållit beslut om att medlemsstaterna skall vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att inga rättsanspråk görs på yrkande av en blockerad stats regering eller någon fysisk eller juridisk person i den blockerade staten eller av någon på sådan persons vägnar i samband med kontrakt eller någon annan transaktion, vars fullgörande påverkats av resolutioner om sanktioner

som säkerhetsrådet fattat i fråga om den blockerade staten.

Genom en ändring i sanktionslagen (SFS 1993:664) i form av en ny 7 c § fick regeringen bemyndigande att förbjuda uppfyllande av anspråk på yrkande, direkt eller indirekt, av en myndighet i en blockerad stat eller en fysisk eller juridisk person med hemvist i en sådan stat, om anspråket grundas på ett avtal eller en skuld- eller garantiförbindelse som inte kunnat fullgöras på grund av sanktioner. Samtliga åtgärder som kan anses utgöra ett uppfyllande av anspråk, såsom betalningar, skadestånd, leverans av varor eller utförande av tjänster kan omfattas av förbudet, om de innebär uppfyllande av ett anspråk som framställts som kompensation. Paragrafen har sin grund i paragraf 29 i säkerhetsrådets resolution den 3 april 1991, nr 687, mot Irak.

Det framgår av förarbetena till bestämmelsen i 7 c § sanktionslagen (prop.1992/93:229 s.11 f) att regeringen föreställde sig att ett förordnande och föreskrifter som regeringen infört med stöd av paragrafen skulle vara i kraft även efter det att sanktionerna i övrigt hävts. Det förutsågs nämligen att just denna bestämmelse i FN:s säkerhetsråds resolution, eller en annan liknande bestämmelse, kommer att vara i kraft lång tid efter det att övriga sanktioner mot Irak lyfts.

Härefter har säkerhetsrådet meddelat förbud mot uppfyllande av rättsanspråk beträffande "Förbundsrepubliken Jugoslavien" (Serbien-Montenegro) genom en resolution den 30 maj 1992, nr 757, paragraf 9, Libyen den 11 november 1993, nr 883, paragraf 8 samt Haiti genom en resolution den 6 maj 1994, nr 917, paragraf 11. Säkerhetsrådets förbud mot uppfyllande av rättsanspråk har införlivats med svensk rätt med stöd av sanktionslagen.

Det enda exempel på hur FN:s säkerhetsråd hanterat just förbud mot uppfyllande av rättsanspråk i samband med upphävande av sanktioner är när sanktionerna mot Haiti upphävdes. I det fallet upphävdes samtliga sanktioner inklusive förbudet mot uppfyllande av rättsanspråk. I anledning därav upphävde även Sverige sina sanktioner mot Haiti som införts med stöd av sanktionslagen, däribland förbudet mot uppfyllande av rättsanspråk. Detta på grund av bestämmelsen i 1 § sista stycket sanktionslagen som säger att regeringen så snart det kan ske i motsvarande mån skall upphäva ett förordnande eller med stöd därav meddelade föreskrifter om säkerhetsrådets beslut eller rekommendationer helt eller delvis återkallas. Således ger inte ett förordnande av regeringen om förbud mot uppfyllande av rättsanspråk med stöd av sanktionslagen ett permanent skydd mot krav utan endast så länge som säkerhetsrådets sanktion i det avseendet är i kraft.

FN-sanktioner i form av förbud mot uppfyllande av rättsanspråk har införlivats i gemenskapen genom rådsförordningar. Beträffande Irak

gäller rådets förordning (EEG) nr 3541/92 av den 7 december 1992 om förbud mot att tillmötesgå irakiska krav i samband med kontrakt och transaktioner som omfattas av FN:s säkerhetsråds resolution 661 (1990) och därmed förknippade resolutioner. Beträffande Libyen gäller rådets förordning (EEG) nr 3275/93 av den 29 november 1993 om förbud mot att tillmötesgå krav i samband med kontrakt och transaktioner som omfattas av Förenta nationernas säkerhetsråds resolution 883 (1993) och därmed förknippade resolutioner. Beträffande Federala republiken Jugoslavien (Serbien och Montenegro) gäller rådets förordning (EG) nr 1733/94 av den 11 juli 1994 om förbud mot att fullgöra krav avseende avtal och transaktioner som omfattas av Förenta nationernas säkerhetsråds resolution 757 (1992) och därtill knutna resolutioner. Beträffande Haiti gäller rådets förordning (EG) nr 1264/94 av den 30 maj 1994 om förbud mot att fullgöra de haitiska myndigheternas krav vad avser avtal och transaktioner som omfattas av åtgärder enligt Förenta nationernas säkerhetsråds resolutioner 917 (1994), 841 (1993), 873 (1993) och 875 (1993). Sedan Sverige blivit medlem av EU har motsvarande bestämmelser i förordningar utfärdade med stöd av sanktionslagen upphävts.

I rådets ovan nämnda förordningar har rådet hänvisat till att det är nödvändigt att varaktigt skydda de ekonomiska aktörerna i gemenskapen mot krav och att förhindra att den blockerade staten får kompensation för embargots negativa verkningar.

Det enda exempel på hur gemenskapen hanterat ett av FN:s säkerhetsråd beslutat förbud mot uppfyllande av rättsanspråk efter det att säkerhetsrådet upphävt sanktionerna är i fråga om de dåvarande sanktionerna mot Haiti. Trots att säkerhetsrådet har upphävt sanktionerna mot Haiti, inklusive förbudet mot uppfyllande av anspråk, gäller rådets förordning fortfarande. Enligt en uppgift som inhämtats av Sveriges ständiga representation vid EU i Bryssel är avsikten att rådets förordning skall förbli i kraft permanent.

Det är tveksamt om Sverige kan vidta en ensidig åtgärd mot ett tredje land genom införande av förbud mot tillgodoseende av rättsanspråk om FN:s säkerhetsråd eller EU inom GUSP-samarbetet i ett enskilt fall inte beslutat om införande av ett sådant förbud. Alternativt om säkerhetsrådet eller EU i ett enskilt fall beslutat om ett sådant förbud som upphävts i samband med att övriga sanktioner mot en blockerad stat hävts. Detta bl.a. med hänsyn till innehållet i artikel 73 g i Romfördraget. Enligt artikeln har medlemsstaterna i EU endast rätt att på allvarliga politiska grunder av brådskande karaktär vidta ensidiga åtgärder mot ett tredje land beträffande kapitalrörelser och betalningar. Detta så länge rådet inte har vidtagit några åtgärder.

Ekonomiska sanktioner är en internationell åtgärd som man har att räkna med inom affärsvärlden. Det är inget som hindrar parter att avtalsrättsligt så långt det går gardera sig för sanktionssituationer.

För det fall utvecklingen inom gemenskapen fortsätter på det sätt som hittills skett kommer förbud mot att tillgodose rättsanspråk i varje enskilt sanktionsfall att regleras inom gemenskapen. Det troliga är som nämnts ovan att gemenskapen kommer att låta beslutade och eventuella framtida rådsförordningar avseende förbud mot uppfyllande av rättsanspråk förbli i kraft permanent.

Mot bakgrund av det ovan anförda föreslås ingen reglering av problemet med uppdämda krav när sanktioner hävs i utredningen. Den fortsatta utvecklingen inom gemenskapen bör avvaktas.

12 Undantag från sanktioner

Sammanfattning:

Ärenden avseende undantag från nationella förbudsbestämmelser som utfärdats med stöd av sanktionslagen samt ärenden avseende tillstånd enligt förordningar om ekonomiska sanktioner som har beslutats av Europeiska gemenskapen föreslås handläggas på myndighetsnivå efter regeringens bestämmande.

Kommerskollegium bör besluta i de ärenden som delegeras till myndighetsnivå.

Kommerskollegium föreslås bli enda myndighet med licensgivande funktioner när det gäller varor för vilka import- och exportreglering behövs med anledning av förbud som införts, dels i förordningar med stöd av lagen om vissa internationella sanktioner, dels i förordningar om ekonomiska sanktioner som har beslutats av Europeiska gemenskapen med åberopande av artikel 113 eller artikel 228 a i Romfördraget.

12.1 Sydafrika och Namibia

När Sverige år 1979 införde ett förbud mot investeringar i Sydafrika och Namibia och år 1987 införde en allmän handelsblockad mot Sydafrika och Namibia hade åtgärderna, som nämnts i avsnitt 1.5, inte sin grund i någon resolution av FN:s säkerhetsråd. Det kan ändå vara av intresse att känna till hur ansökningar om dispens från förbuden handlades i dessa fall.

Beträffande investeringsförbudet tillämpades inte sanktionslagen utan en särskild lag (1979:487) om förbud mot investeringar i Sydafrika och Namibia infördes. Denna ersattes sedan av en ny lag (1985:98) om förbud mot investeringar i Sydafrika och Namibia. Vad gällde ansökan om dispens från investeringsförbudet tillämpades från år 1985 den ordningen att ansökan om undantag från förbudet mot investeringar m.m. fick göras endast en gång per år och skulle avse samtliga investeringar m.m. som en sökande ville göra under det kommande verksamhetsåret. Ansökan skulle ges in till Kommerskollegium som också var tillsynsmyndighet. Kommerskollegium skulle med eget yttrande överlämna handlingarna till regeringen som var beslutande i dispensärendena.

Beträffande den svenska handelsbojkotten mot Sydafrika och Namibia erhöll regeringen riksdagens bemyndigande att få tillämpa sanktionslagen (SFS 1987:474). Vad gällde ansökan om dispens från handelsförbudet skulle ansökan därom ges in till Kommerskollegium som verkställde utredning och med eget yttrande överlämnade ärendet till regeringens bedömande. Det ankom på regeringen att meddela föreskrifter om handläggningen.

För att få en uppfattning om i vilken utsträckning regeringsärenden angående undantag från sanktioner mot Sydafrika förekommit under senare år är följande siffror av intresse. Vad gäller sanktioner mot Sydafrika handlade Kommerskollegium 200 exportlicensärenden år 1992, och från och med januari 1993 till den 13 september 1993 handlades 600 sådana ärenden. Härvid skall påpekas att ett regeringsbeslut kan leda till flera licenser.

12.2 Undantag från FN-sanktioner

FN:s säkerhetsråds resolutioner om sanktioner har innehållit bestämmelser om undantag från sanktioner som säkerhetsrådet beslutat. I vissa fall har undantagen gällt under förutsättning av att den undantagna åtgärden anmälts till eller godkänts av en särskild sanktionskommitté, upprättad av FN:s säkerhetsråd. De vanligaste exemplen på undantag av detta slag från sanktioner har varit leveranser uteslutande för medicinskt bruk eller humanitära ändamål eller av livsmedel. Undantagsbestämmelserna som har angivits i resolutionstexten har intagits i svenska förordningar utfärdade med stöd av sanktionslagen. Undantagsbestämmelserna har på motsvarande sätt intagits i förordningar om ekonomiska sanktioner som har beslutats av EG med anledning av FN-sanktioner.

I de fall undantag från förbuden i gemenskapens förordningar medges finns även i vissa fall artiklar i förordningen som anmodar varje enskild medlemsstat inom gemenskapen att utse nationella myndigheter som i dessa fall skall utfärda tillstånd till de åtgärder som undantagits. För närvarande meddelar regeringen sådana tillstånd. Tillståndspliktiga åtgärder har framför allt förekommit i samband med undantag från förbud i gemenskapens förordningar mot in- eller utförsel av varor och åtgärder som främjar sådan in- eller utförsel. Tillståndspliktiga åtgärder har även förekommit i samband med undantag från bl.a. bestämmelser i gemenskapens förordningar angående frysning av kapital eller andra finansiella tillgångar eller resurser samt förbud i gemenskapens förordningar mot tillhandahållande av tjänster.

Beträffande förbud mot in- och utförsel av varor finns i vissa fall bestämmelser om licenstvång i förordningar om import- och exportlicenser inom Kommerskollegiums, Statens jordbruksverks och Fiskeriverkets licensområden. Politiska och praktiska överväganden har varit avgörande för om regeringen infört licenstvång med anledning av FN-sanktioner. Exempelvis har regeringen meddelat föreskrifter om licenstvång i förhållande till Irak, "Förbundsrepubliken Jugoslavien" (Serbien-Montenegro) och områden i Bosnien-Hercegovina under bosnisk-serbiska styrkors kontroll. Detta har gjorts med stöd av lagen (1975:85) med bemyndigande att meddela föreskrifter om in- eller utförsel av varor och enligt förordningen (1984:53) om import- och exportreglering. Licenstvång har införts för de varor som inte omfattas av FN-sanktionerna.

12.2.1 Ansökningar som skall behandlas av FN:s sanktionskommittéer

Här följer några erfarenheter av handläggningen av sanktionsärenden gällande "Förbundsrepubliken Jugoslavien" (Serbien-Montenegro), FRJ och Irak. Framställningen inriktar sig på ansökningar som skall behandlas av FN:s sanktionskommittéer för Serbien-Montenegro och Irak för export av varor till FRJ respektive Irak. Den typen av ansökningar har varit de vanligaste.

Allmänt kan sägas att undantagen från sanktioner mot FRJ och Irak på exportvaruområdet har bestått av varor som är föremål för ett anmälningsförfarande (livsmedel och mediciner) och ett inga- invändningar-förfarande (varor för väsentligen humanitära ändamål). I det första fallet skall den undantagna åtgärden anmälas till sanktionskommittén och i det andra fallet skall den godkännas av kommittén. Kraven på ansökningshandlingar i de båda fallen är identiska. I fråga om Irak har även varor för grundläggande civila behov godkänts av kommittén.

Tillstånd från sanktionskommittén skall sökas för varje leverans. Det går inte att få generella tillstånd. Ansökan kan endast gälla varor som skall levereras från Sverige.

Vad gäller hjälpsändningar graderas handläggningen vid sanktionskommittén efter innehållet i sändningen. S.k. rena hjälpsändningar som enbart innehåller medicin eller mat behandlas snabbare än blandade hjälpsändningar vilka även innehåller kläder, sjukvårdsutrustning m.m. Åtskilliga problem har uppstått och uppstår vid hanteringen av hjälpsändningar. Genom upplysning via FN-

delegationen i New York har framkommit att om ärenden måste kompletteras fördröjs av naturliga skäl handläggningen. Det kan även försvåra ett godkännande. Om en hjälpsändning skulle innehålla produkter som inte anses vara av väsentlig humanitär art kan detta medföra att tillstånd överhuvudtaget inte meddelas för sändningen. Tillstånd ges inte av sanktionskommittén för delar utan för hela ansökan.

Från och med den 1 januari 1995 fordras följande underlag från sökanden i samband med ansökan till FN:s sanktionskommittéer för Serbien-Montenegro och Irak:

1. Ansökan till regeringen om tillstånd till leverans
2. Ansökan till FN:s sanktionskommittéer om godkännande alternativt notifiering på FN:s fastställda ansökningsformulär (på engelska)
3. Ansökan om exportlicens till Kommerskollegium, Statens jordbruksverk och/eller Fiskeriverket
4. Order och orderbekräftelse (om möjligt på engelska)
5. Produktbeskrivning av varan (om möjligt och då på engelska)
6. Ansökningar om leverans av hjälpsändningar skall innehålla packlistor på engelska med information om varor, kvantiteter, värde samt förpackningssätt. Vid "blandade hjälpsändningar" är det lämpligt med en lista för livsmedel och en lista för övriga varor.

Uppgifter som skall finnas angivna i underlaget är följande:

- köpare och slutmottagare om denne ej är densamme som köparen
- tillverkare och säljare
- varan (internationellt statistiskt tullnummer, mängd, värde per styck, totalvärde)
- betalningssätt
- förpackningssätt
- referenser till order och orderbekräftelse
- transportsätt (om möjligt bils registreringsnummer)
- en leverans kan innebära att flera lastbilar eller järnvägsvagnar går samtidigt (konvoj), då skall antalet bilar eller järnvägsvagnar uppges
- tullstation via vilken leveransen skall ske in i det blockerade landet

Kommerskollegium, Statens jordbruksverk och Fiskeriverket tar var och en inom sitt område ansvar för att till de sökande översända FN:s fastställda ansökningsformulär avseende leveranser till sanktionsområdet och transitering genom sanktionsområdet, jämte i förekommande fall ansökningsformulär avseende exportlicens.

De sökande skall insända de ifyllda ansökningshandlingarna till Kommerskollegium, Statens jordbruksverk och/eller Fiskeriverket beroende på typen av vara. Berörd myndighet översänder ansökningshandlingarna till handläggande enhet på Utrikesdepartementets handelsavdelning.

Efter granskning av handlingarna översänds ansökan till FN-delegationen i New York för överlämnande till sanktionskommittén. Om ärendena har kompletterats noteras detta i ansökan för att inte ansökningsdatum på handlingarna skall vara missvisande.

Det är svårt att exakt ange handläggningstiden i sanktionskommittén eftersom den varierar från tid till annan. Hittills har handläggningstiden varierat mellan fyra till åtta veckor. När besked om godkännande eller notifiering inkommer från FN:s sanktionskommitté via FN-delegationen informeras den sökande per telefon eller skriftligen.

Om ett ärende inte godkänns av sanktionskommittén benämns detta vara "on hold". Vid något enstaka tillfälle har skriftligt besked inkommit till Utrikesdepartementets handelsavdelning från sanktionskommittén ifråga. FN-delegationen brukar vanligen få muntlig information eller en notering i form av referens till ett nummer som angivits vara blockerat.

När det gäller FRJ är sanktionskommitténs tillstånds giltighetstid tre månader. När det gäller Irak är tillståndens giltighetstid fyra månader.

Utöver sanktionskommitténs tillstånd krävs numera även regeringens tillstånd till leveransen. Regeringens beslut översänds till sökanden varvid sanktionskommitténs beslut bifogas i original. Samma handlingar översänds till berörd licensmyndighet och Generaltullstyrelsen för kännedom.

När erforderliga tillstånd föreligger utfärdar licensmyndigheten exportlicenser. Licenserna får samma giltighetstid som sanktionskommitténs tillstånd. När tillståndet har upphört att gälla upphör licensen. Outnyttjade licenser bör återkallas och önskvärt är att outnyttjade tillstånd returneras.

Samtliga tillstånd i original skall åtfölja leveransen.

Förlängning av sanktionskommitténs tillstånd kan begäras. Ansökan därom görs på särskild blankett. Förutsättningen är att en kopia av ursprungliga ansökningshandlingarna samt kopia av tillståndet eller originaltillståndet ges in. Den nya förlängningen kan endast nyttjas tillsammans med det gamla tillståndet.

För att få en uppfattning om i vilken omfattning ansökningar som skall behandlas av FN:s sanktionskommittéer förekommit är följande statistik av intresse.

Beträffande FN:s säkerhetsråds sanktioner mot Irak handlade Kommerskollegium 27 exportlicensärenden år 1992, 63 ärenden år 1993 och från och med januari till och med april 1994 14 sådana ärenden.

Såvitt avser FN:s säkerhetsråds sanktioner mot FRJ handlade Kommerskollegium 50 exportlicensärenden år 1992, 116 ärenden år 1993 och från och med januari till och med april 1994 108 sådana ärenden.

Licensärendena har framförallt berört leverans av varor för väsentligen humanitära ändamål.

När det gäller ansökningar som skall behandlas av FN:s sanktionskommittéer som gäller andra förbud än sådana som avser in- och utförsel av varor inges ansökan till Utrikesdepartementets handelsavdelning. Några licenser förekommer inte i dessa fall. I övrigt är handläggningsgången densamma som beskrivits ovan för ansökningar som skall behandlas av sanktionskommittéer. Sökanden har att lämna så detaljerade uppgifter som möjligt i sin ansökan.

Utredningen har ställt sig frågan vad FN:s sanktionskommittéer har för roll i sanktionshanteringen. Frågan är om Sverige kan sägas till sanktionskommittéerna ha överlåtit en svensk förvaltningsuppgift. Sådant överlåtande kräver ett riksdagsbeslut enligt 10 kap. 5 § fjärde stycket RF. Anmälningförfarandet eller inga-invändningar-förfarandet genom ansökan till FN:s sanktionskommittéer får närmast ses som en garanti för att FN:s medlemsstater kommer att tillämpa säkerhetsrådets sanktioner konsekvent. Utredningen uppfattar inte att detta innefattar något överlåtande av en svensk förvaltningsuppgift.

12.3 Regeringsärenden angående undantag från förbud som meddelats med stöd av sanktionslagen

Regeringen kan för visst fall medge undantag från förbud som meddelats med stöd av 3-8 §§ i nuvarande sanktionslag. Detta framgår av 9 § i sanktionslagen. Motiven till bestämmelsen finns i prop. 1971:77 s. 87-88. I propositionen anförde föredraganden bl.a. att dispensgivningen är avsedd att vara restriktiv.

För att få en uppfattning om i vilken utsträckning regeringsärenden

angående undantag från FN-sanktioner förekommit är följande siffror av intresse.

Sedan Sverige införde sanktionsåtgärder mot Libyen, Haiti, Angola, och Bosnien-Hercegovina har det inte förekommit några dispensärenden gällande de länderna.

När det gäller Irak och Kuwait har det från den 7 augusti 1990 då de första sanktionerna genom förordning trädde i kraft i Sverige fram till och med april 1994 förekommit ett 40-tal dispensärenden.

Angående "Förbundsrepubliken Jugoslavien" (Serbien-Montenegro) har det från den 4 juni 1992 då de första sanktionsåtgärderna genom förordning trädde i kraft i Sverige fram till och med april 1994 förekommit ett 30-tal dispensärenden.

Handlägningsordningen beträffande dispensärenden ställda till den svenska regeringen vad gäller FN:s säkerhetsråds sanktioner mot Irak samt "Förbundsrepubliken Jugoslavien" (Serbien-Montenegro) har varit den att sökanden ingivit sina ansökningshandlingar direkt till Utrikesdepartementets handelsavdelning för prövning av regeringen. Sökanden har att lämna så detaljerade uppgifter som möjligt i sin ansökan.

Utredningen har i avsnitt 6 föreslagit att regeringen får bemyndigande att förordna att sanktionslagen skall tillämpas om det behövs med anledning av ett beslut som fattats i överensstämmelse med bestämmelserna om en gemensam utrikes- och säkerhetspolitik, GUSP, i Fördraget om Europeiska unionen och som syftar till att upprätthålla eller återställa internationell fred och säkerhet. En förutsättning här är att nationella åtgärder måste vidtas omedelbart.

Undantagsbestämmelsen i 9 § sanktionslagen är avsedd att tillämpas restriktivt även när det gäller förbud som införts med stöd av det bemyndigande som avser beslut inom GUSP-samarbetet. Liknande bedömningar som i förarbetena anges beträffande möjligheter till dispens från förbud som meddelats med anledning av ett beslut av FN:s säkerhetsråd får göras beträffande sådana förbud.

I specialmotiveringen till 9 § (prop. 1971:77 s.87-88) anges bl.a. att utrymmet för att ge dispens från förbud, som meddelats med anledning av ett bindande beslut från FN:s säkerhetsråd, är mycket begränsat. Man måste dock räkna med att det i vissa fall av rent praktiska skäl visar sig inte vara möjligt att avgränsa förbudsbestämmelsernas omfattning med sådan exakthet att man med säkerhet uppnår fullständig överensstämmelse med säkerhetsrådets resolution. Det kan uppkomma situationer i praktiken som inte kunnat förutses när förbuden utformades och som formellt omfattas av dessa men vid en närmare analys av resolutionen visar sig falla utanför sanktionsbestämmelserna. Problem

av den arten kan lösas med dispens. Undantagssituationer kan också tänkas där ett dispensförfarande är den enda praktiskt framkomliga vägen att i ett brådskande läge åstadkomma ett resultat som är rimligt och i överensstämmelse med sanktionsresolutionens anda.

I allmänhet anges i förarbetena att undantag från meddelade förbud inte bör medges när åtgärden i fråga kan medföra nytta för den blockerade staten eller i övrigt vara ägnad att motverka det allmänna syftet med sanktionen.

Enligt förarbetena bör vidare undantag kunna medges om det i övrigt föreligger särskilda skäl, t.ex. en godtrossituation.

Utredningen finner inte skäl att utsträcka möjligheterna till dispens. Som tidigare sagts bör undantagsbestämmelsen tillämpas restriktivt. Med det av utredningen i avsnitt 9 föreslagna generella bemyndigandet torde det också bli lättare att utforma föreskrifter på sådant sätt att de varken omfattar mer eller mindre än de beslut eller rekommendationer som regeringen fått bemyndigande att införliva med svensk rätt med stöd av sanktionslagen.

Det bör ankomma på sökanden att visa att särskilda skäl för ett undantag föreligger.

12.4 Delegering av beslut från regeringen till myndighetsnivå

Sedan Sverige blev medlem av EU den 1 januari 1995 regleras sanktioner, beslutade eller rekommenderade av FN:s säkerhetsråd, till stor del genom EG-rättsakter, närmare bestämt förordningar, vilka är direkt tillämpliga i medlemsländerna. Det troliga är som nämnts i avsnitt 6, att även beslut om ekonomiska sanktioner inom GUSP-samarbetet till stor del kommer att genomföras inom gemenskapen genom sådana förordningar.

För det fall utvecklingen inom gemenskapen fortsätter på det sätt som hittills skett kommer allt färre områden att återstå till den nationella normgivningen vad gäller genomförande av ekonomiska sanktioner.

Antalet regeringsärenden gällande dispens från förbud som meddelats med stöd av sanktionslagen kommer således troligtvis att minska.

Det kan emellertid samtidigt befaras att antalet sanktionsärenden i vilka formella beslut måste fattas kommer att öka. Antagandet grundas på hur gemenskapens förordningar som införlivar FN-sanktioner är konstruerade.

Som nämnts i avsnitt 12.2 intas bestämmelser om undantag som tillåts enligt FN:s säkerhetsråds resolutioner i förordningar om ekonomiska

sanktioner som har beslutats av EG med anledning av FN-sanktioner, på motsvarande sätt som i förordningar utfärdade med stöd av sanktionslagen. I EG:s förordningar anges därvid, liksom i förordningar utfärdade med stöd av sanktionslagen, om det ställs krav på att den undantagna åtgärden anmäls till eller godkänns av FN:s sanktionskommittéer. I de fall undantag från förbuden i gemenskapens förordningar medges finns även i vissa fall artiklar i förordningen som anmodar varje enskild medlemsstat inom gemenskapen att utse nationella myndigheter som i dessa fall skall utfärda tillstånd till de åtgärder som undantagits. För närvarande meddelar regeringen sådana tillstånd. Motsvarande tillstånd har inte krävts enligt förordningar utfärdade med stöd av sanktionslagen. Av detta skäl kan befaras att antalet ärenden i vilka formella beslut måste fattas kommer att öka.

För det fall gemenskapen skulle genomföra GUSP-beslut om ekonomiska sanktioner utan FN-bakgrund mot tredje land i bindande förordningar, kan dessa förordningar vara konstruerade på samma sätt som förordningar som införlivar FN-sanktioner.

Mot denna bakgrund anser utredningen att det bör övervägas att delegera beslut från regeringen till myndighetsnivå i syfte att avlasta regeringen dessa tillståndsärenden.

Förordningar utfärdade med stöd av sanktionslagen och gemenskapens förordningar baserar sig på utrikes- och säkerhetspolitiska grunder. Beslutanderätten i ärenden som baserar sig på sådana grunder delegeras vanligtvis inte. Enligt utredningens mening bör emellertid ärenden, enligt bestämmelser både i gemenskapens förordningar och i förordningar utfärdade med stöd av sanktionslagen, delegeras till myndighet i den omfattning detta är möjligt och lämpligt.

Det bör vara en och samma myndighet som är tillståndsgivande eller beslutande oavsett om ett ärende avser tillstånd enligt gemenskapens förordning eller undantag från nationella bestämmelser som utfärdats med stöd av sanktionslagen. Den situationen kan uppstå att sanktioner mot ett land gällande förbud på varuhandelsområdet regleras i en förordning av gemenskapen och att sanktioner mot samma land på det finansiella området regleras genom nationella bestämmelser. Det kan därvid inträffa att en sökande ansöker både om tillstånd enligt gemenskapens förordning och dispens från förbud som meddelats med stöd av sanktionslagen i ett och samma ärende. Detta ärende bör då handläggas av samma myndighet. Enligt utredningen är Kommerskollegium den lämpliga instansen för dessa uppgifter.

Eftersom sanktioner är unika i varje enskilt fall bör regeringen avgöra i vilka fall delegering till myndighetsnivå är lämplig. Vid sin bedömning om delegering skall ske har regeringen att ta ställning till bl.a. om

antalet ärenden torde komma att bli så omfattande att det är motiverat att bygga upp en kompetens på myndighetsnivå. Regeringen har vidare vid sin bedömning om delegering skall ske att ta ställning till om övervägande antalet ärenden som det kan komma att bli fråga om är av mer summarisk natur. Utredningen anser att regeringen inte skall behöva besluta i rutinärenden. Det är emellertid inte meningen att myndigheten skall fatta principiellt viktiga eller politiska beslut. En myndighet bör vid prövningen av ett ärende endast behöva verifiera omständigheterna i det enskilda fallet och vad som gäller för t.ex. produkten i fråga till den aktuella destinationen.

När regeringen utnyttjar sin delegationsrätt bör som huvudregel gälla att beslut i ärendena fattas på myndighetsnivå. Om regeringen beslutat om delegering och en fråga av principiell vikt skulle uppstå vid handläggningen av ett ärende eller myndigheten i övrigt skulle finna att omständigheterna i ett enskilt ärende är sådana att det bör underkastas en politisk bedömning, bör myndigheten ha möjlighet att hänskjuta eller överlämna ärendet med eller utan eget yttrande till regeringen för prövning. Hänskjutande eller överlämnande av ärenden till regeringen torde bl.a. bli aktuellt i de fall ärenden avser eller innefattar ansökan om dispens från nationella bestämmelser. Föreskrifter om detta bör ges i förordningsform. Av delegationsföreskrifterna skall framgå i vilka fall myndigheten skall hänskjuta eller överlämna ärenden med eller utan eget yttrande till regeringen för prövning.

När regeringen beslutar om delegering av beslutanderätt i tillstånds- och dispensärenden bör myndigheten få ansvara för ansökningar som skall behandlas av FN:s sanktionskommittéer i motsvarande mån. Ärenden som granskats och godtagits av myndigheten skall i de fall gemenskapens förordning eller den nationella förordningen föreskriver det överlämnas till svenska FN-delegationen i New York för vidarebefordran till FN:s sanktionskommittéer.

I anslutning till den ärendehantering som härmed blir aktuell bör Kommerskollegium också vara berett att bistå företaget och allmänhet med information om gällande sanktioner.

Om regeringen beslutar om delegering bör myndigheten tillstå Utrikesdepartementets handelsavdelning kopia av sina och FN:s sanktionskommittéers avgöranden för kännedom. Detta för att regeringen skall kunna hålla sig informerad om praxis på området. Utrikesdepartementets handelsavdelning och Kommerskollegium skall dessutom hålla varandra underrättade om relevant information som erhålls från FN:s säkerhetsråd, EU m.fl. angående aktuella sanktioner.

När gemenskapens förordningar ställer krav på att en nationell myndighet skall utses som skall utfärda tillstånd i enlighet med vad

förordningen föreskriver måste regeringen meddela föreskrifter därom. En sådan kompletterande föreskrift till gemenskapens förordning torde vara att jämställa med verkställighetsföreskrifter. Något bemyndigande till regeringen i detta avseende erfordras inte.

Vad gäller den nuvarande bestämmelsen i 9 § sanktionslagen om undantag från förbud meddelade med stöd av lagen föreslår utredningen att den ändras så att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer för ett visst fall kan medge undantag från förbud som meddelats med stöd av det generella bemyndigandet i sanktionslagen.

Om regeringen beslutar om delegering bör myndighetens beslut kunna överklagas hos regeringen.

Enligt direktiven skall utredningen överväga om det finns behov av en tillsynsmyndighet. I samband med att Sverige införde en lag om förbud mot investeringar i Sydafrika och Namibia gjordes Kommerskollegium till tillsynsmyndighet för att utöva tillsyn över lagens efterlevnad. Myndigheten fick ålägga svenska juridiska personer som omfattades av lagen att tillhandahålla för tillsynen behövliga uppgifter och handlingar och härvid ålägga vite. Utredningen anser inte att det för närvarande finns något allmänt behov av en tillsynsmyndighet.

12.5 Handläggningsrutiner för licensärenden gällande sanktionsländer

Kommerskollegium är licensmyndighet för industrivaror och Statens jordbruksverk och Fiskeriverket är licensmyndigheter för jordbruks- respektive fiskeriprodukter. Detta framgår av förordningen (1984:53) om import- och exportreglering.

Vid blandade sändningar som innehåller varor från såväl Kommerskollegiums som Statens jordbruksverks och/eller Fiskeriverkets respektive licensområden har det när det gäller sanktionsärenden visat sig besvärligt för en exportör att ha kontakt med flera myndigheter. Det är dessutom ofta fråga om hjälpsändningar från privatpersoner med liten erfarenhet av exportaffärer.

Ett sätt att underlätta för sökandena när det gäller sanktionsärenden vore att låta sökanden vända sig till endast en licensmyndighet som sedan tar kontakt med eventuell annan berörd licensmyndighet. Ett annat sätt att underlätta och dessutom förkorta handläggningstiderna något kunde vara att låta alla licensärenden avseende sanktionsärenden hanteras enbart av en av dessa licensmyndigheter och att licens utfärdas på en särskild "sanktionsblankett" avseende alla produkter. Kopia av utfärdade licenser skulle i sådana fall delges berörda myndigheter i

efterhand. Utredningen stannar för det senare alternativet och föreslår att Kommerkollegium får denna uppgift. Kommerskollegium har naturligtvis möjlighet att vid behov samråda med Statens jordbruksverk och Fiskeriverket för det fall ett ärende rör varor som normalt faller under dessa myndigheters licensområden. Detta kräver ändringar i gällande bestämmelser i förordningen (1984:53) om import- och exportreglering.

Enligt 2 § förordningen (1984:53) om import- och exportreglering gäller följande. Jordbruksverket är licensmyndighet för de varor i tulltaxelagen (1987:1068) som anges i bilaga 2 till förordningen. Fiskeriverket är licensmyndighet för de varor i tulltaxelagen som anges i bilaga 2 a till förordningen. Kommerskollegium är licensmyndighet för övriga varor.

Genom en ny paragraf i ovan nämnda förordning blir Kommerskollegium enda myndighet med licensgivande funktioner när det gäller varor för vilka regeringen vill förordna om import- och exportreglering med anledning av förbud som införts i förordningar med stöd av lagen om vissa internationella sanktioner. Paragrafen bör även omfatta varor för vilka regeringen vill förordna om import- och exportreglering med anledning av förbud som införts i förordningar om ekonomiska sanktioner som har beslutats av Europeiska gemenskapen. De förordningar av gemenskapen som utredningen avser skulle träffas av bestämmelsen är, dels förordningar om ekonomiska sanktioner som har beslutats av Europeiska gemenskapen med anledning av beslut som fattats eller rekommendation som antagits av Förenta nationernas säkerhetsråd i överensstämmelse med Förenta nationernas stadga, dels andra förordningar om ekonomiska sanktioner som har beslutats av Europeiska gemenskapen vilka syftar till att upprätthålla eller återställa internationell fred och säkerhet. Detta i likhet med den av utredningen föreslagna bestämmelsen i 1 § sanktionslagen. Emellertid torde samma problematik, med flera licensmyndigheter som nämnts ovan, uppkomma i samband med samtliga förordningar om ekonomiska sanktioner som har beslutats av Europeiska gemenskapen för det fall sanktionerna omfattar bestämmelser gällande förbud mot in- och utförsel av varor.

Utredningen föreslår därför följande. I förordningen (1984:53) om import- och exportreglering införs en ny 2 a § med följande innehåll. Kommerskollegium är enda licensmyndighet när det gäller varor för vilka import- och exportreglering behövs med anledning av förbud som införts, dels i förordningar med stöd av lagen om vissa internationella sanktioner, dels i förordningar om ekonomiska sanktioner som har beslutats av Europeiska gemenskapen med åberopande av artikel 113 eller artikel 228 a i Romfördraget.

Det är svårt att förutse hur många ärenden en sådan bestämmelse skulle komma att omfatta.

Vid en ändring i förordningen (1984:53) om import- och exportreglering, på ovan nämnda sätt, måste gällande licensbestämmelser inom Statens jordbruksverks och Fiskeriverkets licensområden upphävas i den mån de gäller varor för vilka import- och exportreglering föreskrivits med anledning av förordningar av de slag som anges i den föreslagna 2 a §.

En sammanställning över förslag till handläggninggång i ärenden gällande tillstånd till försäljning, leverans m.m. enligt gemenskapens förordningar, dispens från förbud meddelade med stöd av sanktionslagen, notifiering eller godkännande av FN:s sanktionskommittéer samt licens av licensmyndighet fogas till detta betänkande som *bilaga 4*.

Sammanfattning:

Jurisdiktionsregeln i 11 § fjärde stycket sanktionslagen föreslås bli reglerad i lag. Det finns inte skäl att i övrigt ändra på de nuvarande ansvars- eller förverkandebestämmelserna i 11-13 §§ sanktionslagen. Detsamma gäller bestämmelsen i 17 § samma lag angående tillkännagivande om förordningar om ekonomiska sanktioner som har beslutats av EG.

Om EG i förordning skulle besluta om ekonomiska sanktioner utan FN-bakgrund får eventuella kompletterande nationella påföljdsbestämmelser till förordningen införas i varje enskilt fall.

13.1 Inledning

För svensk del regleras överträdelse av sanktionsförbud meddelade med stöd av sanktionslagen i 11 § i lagen. Motiven för ansvarsbestämmelserna finns i prop. 1971:77 s. 89-92. Genom en ändring (SFS 1972:815) har lagrummet även kommit att omfatta extraterritoriella brott begångna av svenska medborgare. Genom en annan ändring (SFS 1985:1053) infördes en särskild straffskala för grova brott i lagrummet. I samband med att regeringen bemyndigades att tillämpa sanktionslagen om samarbetet med EG eller inom ESK för att främja internationell fred och säkerhet påkallar det gjordes även en följdändring i 11 § sanktionslagen (SFS 1992:1257).

I 12 och 13 §§ sanktionslagen finns bestämmelser om förverkande på grund av brott mot lagen. Motiven för dessa finns i prop. 1971:77 s. 92-93.

Sedan Sverige blev medlem av EU den 1 januari 1995 regleras sanktioner beslutade eller rekommenderade av FN:s säkerhetsråd till stor del genom EG-rättsakter, närmare bestämt av förordningar, vilka är direkt tillämpliga i medlemsländerna.

Under utredningsarbetets gång uppmärksammades att för nu gällande förordningar avseende ekonomiska sanktioner beslutade av EG krävdes ansvars- och förverkandebestämmelser som vid ett svenskt medlemskap måste vara i kraft den 1 januari 1995. Dessa krävde lagform. Utredningen konstaterade att frågan krävde skyndsam behandling. Arbetet med sådana bestämmelser fortsatte på Utrikesdepartementets

handelsavdelning i nära samarbete med utredningen.

Genom en lagändring, som trädde i kraft den 1 januari 1995, har ansvars- och förverkandebestämmelserna i 11-13 §§ sanktionslagen gjorts tillämpliga även på överträdelse av förbud i EG:s förordningar om ekonomiska sanktioner utfärdade med anledning av beslut som fattats eller rekommendationer som antagits av FN:s säkerhetsråd i överensstämmelse med FN:s stadga (prop. 1994/95:97, bet. 1994/95:UU8, rskr. 1994/95:113, SFS 1994:1665).

Genom ovan nämnda lagändring infördes även en ny 17 § enligt vilken regeringen i Svensk författningssamling skall ge till känna vilka förordningar om ekonomiska sanktioner som har beslutats av Europeiska gemenskapen med anledning av beslut som fattats eller rekommendationer som antagits av FN:s säkerhetsråd i överensstämmelse med FN:s stadga och beträffande vilka straffansvar därför gäller här i landet direkt enligt 11 § andra stycket.

13.2 Ekonomiska sanktioner utan FN-bakgrund

För närvarande är straffbestämmelserna i sanktionslagen endast tillämpliga beträffande den som bryter mot förbud som meddelats med stöd av sanktionslagen och den som bryter mot förbud i EG:s förordningar om ekonomiska sanktioner som har beslutats med anledning av FN-sanktioner.

Utredningen har i avsnitt 6 föreslagit att sanktionslagen också skall kunna tillämpas om det behövs med anledning av ett beslut som fattats i överensstämmelse med bestämmelserna om en gemensam utrikes- och säkerhetspolitik i Fördraget om Europeiska unionen och som syftar till att upprätthålla eller återställa internationell fred och säkerhet. Straffbestämmelserna kommer därmed att vara tillämpliga även för den som bryter mot förbud som föreskrivits med stöd av sanktionslagen, med anledning av sådana beslut. För det fall sådana beslut inom GUSP-samarbetet genomförs inom gemenskapen genom bindande förordningar som förutsätter utfärdande av straffbestämmelser är det en naturlig följd att dessa har samma innehåll som motsvarande svenska bestämmelser. Sådana straffbestämmelser kräver lagform. Emellertid kan samma behov av straffbestämmelser uppstå beträffande samtliga EG-förordningar som grundas på beslut om ekonomiska sanktioner inom GUSP-samarbetet.

Inom EU:s kompetensområde blir, enligt principen om förordningars direkta tillämplighet, ekonomiska sanktioner beslutade inom GUSP-samarbetet tillämpliga i de enskilda medlemsländerna så snart

gemenskapen utfärdat en förordning i ämnet som trätt i kraft. Förordningarna kan förutsätta utfärdande av påföljdsbestämmelser för överträdelse av bestämmelserna i förordningen. Detta kan framgå antingen av själva förordningstexten eller vara en följd av samarbetsförpliktelsen i artikel 5 i Romfördraget. Av nämnda artikel 5 följer att "medlemsstaterna skall vidta alla lämpliga åtgärder, både allmänna och särskilda, för att säkerställa att de skyldigheter fullgörs som följer av detta fördrag eller av åtgärder som vidtagits av gemenskapens institutioner." Det åligger medlemsstaterna att försäkra sig om att deras medborgare respekterar EG-rätten.

Svenska myndigheter kan i princip själva välja vilken typ av påföljd det bör bli fråga om och omfattningen av påföljden i fråga. Det är i detta sammanhang viktigt att det inte uppstår inkonsekvenser i det svenska straff- och sanktionssystemet. EG-domstolen har fastställt några allmänna principer som den anser bör gälla som grund för medlemsländernas val av påföljder. Dessa skall se till att överträdelser av gemenskapsrätten sanktioneras i enlighet med liknande materiella och processuella bestämmelser som gäller för överträdelser av nationell rätt av samma slag. Under alla omständigheter skall påföljderna vara effektiva och stå i rimlig proportion till överträdelsen och ha avskräckande effekt.

Frågan är hur påföljdsbestämmelser till gemenskapens förordningar om ekonomiska sanktioner som saknar FN-bakgrund skall utformas.

Det blir svårt att på samma sätt som i den svenska sanktionslagen i ett blankettstraffbud på ett klart och tydligt sätt avgränsa den typ av bestämmelser i gemenskapens förordningar som avses bli sanktionerade genom bestämmelsen.

Det går till exempel inte att hänvisa till förbud i gemenskapens förordningar om ekonomiska sanktioner införda med åberopande av artikel 228 a eller 73 g i Romfördraget. Ett sådant straffbud skulle komma att omfatta samtliga förbudsbestämmelser i förordningar grundade på nämnda artiklar. Vissa av dessa kanske inte erfordrar några särskilda straffbestämmelser. Även om förbud i förordningarna kräver påföljdsbestämmelser kan de med hänsyn till straffvärde behöva bedömas olika.

Det går inte heller att inskränka straffbudet till exempelvis förbud i gemenskapens förordningar om ekonomiska sanktioner som syftar till att upprätthålla eller återställa internationell fred och säkerhet. Ett sådant straffbud kan ifrågasättas av rättssäkerhetsskäl eftersom man överlämnar på den enskilde att bedöma i vilket syfte en förordning införts för att denne skall få veta om straffbestämmelserna gäller.

Vid en avvägning mellan intresset av att i dessa fall ha nationella

bestämmelser om påföljd till gemenskapens förordningar när de träder i kraft och rättssäkerhetsintresset måste det senare intresset sättas främst.

Slutsatsen blir att för det fall gemenskapen i förordning skulle besluta om ekonomiska sanktioner utan FN-bakgrund eventuella kompletterande nationella påföljdsbestämmelser till förordningen får införas i varje enskilt fall.

13.3 Utomlands begånget brott mot sanktionslagen

Bestämmelser om i vilken utsträckning svensk straffrätt är tillämplig och svensk domstol behörig att döma finns i 2 kap. brottsbalken. I 1 § stadgas i enlighet med den s.k. territorialprincipen, att den svenska kompetensen omfattar alla i Sverige begångna brott. Huvudreglerna beträffande brott som begåtts utomlands framgår av 2 § första stycket. I fråga om brott som har begåtts utomlands gäller till en början att den svenska straffrättsliga behörigheten omfattar brott som har begåtts av svensk medborgare eller av utlänning med hemvist i Sverige. Även brott begånget utomlands av annan utlänning kan under vissa omständigheter höra under svensk jurisdiktionsrätt. Genom en lagändring år 1972 infördes en ny bestämmelse i 2 § andra stycket om krav på dubbel straffbarhet. Enligt denna bestämmelse gäller inte kompetensreglerna i 2 § första stycket, om gärningen är fri från ansvar enligt lagen på gärningsorten eller om den begåtts inom område som inte tillhör någon stat och enligt svensk lag svårare straff än böter inte kan följa på gärningen. I 2 § tredje stycket infördes samtidigt en bestämmelse som innebär att hänsyn till gärningsortens lag måste tas även på det sättet att där föreskrivet straffmaximum skall respekteras vid bestämmande av påföljd i fall som avses i 2 §. I 3 § som omfattar såväl svenska medborgare som utlänningar, anges vissa specialfall, som oberoende av innehållet i lagen på gärningsorten och alltså med undantag från vad i 2 § stadgats faller under svensk straffrättslig jurisdiktion. Genom en lagändring år 1972 infördes i kapitlet även en ny paragraf, 5 a §, som reglerar frågan i vilken utsträckning utomlands meddelad dom i brottmål skall utgöra hinder mot lagföring i Sverige för samma gärning.

En lagändring gjordes i 11 § sanktionslagen (SFS 1972:815) i samband med att kravet på dubbel straffbarhet infördes i 2 kap. 2 § brottsbalken. Kravet på dubbel straffbarhet innebar en begränsning av svensk straffrättslig behörighet som inte stämde överens med vad som krävdes för genomförande av de resolutioner om sanktioner mot Rhodesia som säkerhetsrådet dittills hade antagit. Ett nytt stycke

infördes i 11 § sanktionslagen enligt vilket regeringen kan förordna att brott begånget utomlands av svensk medborgare skall falla under svensk jurisdiktionsrätt även om 2 kap. 2 eller 3 § brottsbalken inte är tillämplig och utan hinder av 2 kap. 5 a § första och andra stycket den balken. Detta under förutsättning att det påkallas av ett beslut som fattats eller en rekommendation som antagits av FN:s säkerhetsråd i överensstämmelse med FN:s stadga. Av förarbetena till lagändringen i sanktionslagen (prop. 1972:98 s. 149) framgår att man inte fann anledning att utsträcka tillämpningsområdet för 11 § sanktionslagen så att även annan än svensk medborgare skulle kunna straffas för utomlands begånget brott mot lagen.

I samband med att regeringen bemyndigades att tillämpa sanktionslagen om samarbetet med EG eller inom ESK för att främja internationell fred och säkerhet påkallar det gjordes även en följdändring i 11 § sanktionslagen (SFS 1992:1257). Regeringen kan även förordna om tillämpning av jurisdiktionsregeln om det påkallas av sådant samarbete.

Regeringen har föreskrivit om tillämpning av jurisdiktionsregeln i 11 § sanktionslagen i samband med att lagen tillämpats för införlivande av FN-sanktioner mot Irak och Kuwait, Libyen, "Förbundsrepubliken Jugoslavien" (Serbien-Montenegro), Haiti, Angola såvitt avser UNITA och Bosnien-Hercegovina såvitt avser områden under bosnisk-serbiska styrkors kontroll.

Andra exempel på författningar som vid sidan av brottsbalken kan hänföra brott utomlands under den svenska kompetensen även i fall, då 2 kap. 2 eller 3 § brottsbalken inte är tillämplig finns i lagen (1966:314) om kontinentalsockeln, i lagen (1966:78) om förbud i vissa fall mot rundradiosändning på öppna havet samt i lagen (1982:963) om rymdverksamhet.

Utredningen har övervägt om jurisdiktionsregeln i 11 § sanktionslagen behöver utsträckas till att avse även extraterritoriella brott begångna av utlänningar med hemvist i Sverige. Brott mot sanktionslagen som har begåtts delvis utomlands kan vanligtvis lokaliseras till Sverige i enlighet med stadgandet i 2 kap. 4 § brottsbalken som reglerar var brott skall anses begånget. Trots allt existerar möjligheten av att brott enligt sanktionslagen är helt extraterritoriella. Såvitt gäller flertalet brott enligt sanktionslagen begångna utomlands är det sannolikt att dubbel straffbarhet föreligger och att jurisdiktionsrätt finns enligt 2 kap. 2 § brottsbalken, både såvitt avser svenska medborgare och utlänningar med hemvist i Sverige. Jurisdiktionsreglerna i sanktionslagen omfattar dock inte den situation då en gärning som begåtts av utlänning med hemvist i Sverige är fri från ansvar enligt lagen på gärningssorten, antingen på

grund av att detta land är själva föremålet för sanktionerna eller av andra skäl.

FN:s säkerhetsråds användning av ekonomiska sanktioner har ökat dramatiskt. Antalet utläningar med hemvist i Sverige är förhållandevis stort. Det kan inträffa att brott mot sanktionslagen begåtts utomlands av en grupp personer bestående av både svenska medborgare och utläningar med hemvist i Sverige och att gärningen är fri från ansvar på gärningsorten. Under förutsättning att gärningen inte har någon anknytning till Sverige skulle i ett sådant fall endast svenska medborgare kunna dömas. Detta under förutsättning att regeringen förordnat om tillämpning av 11 § fjärde stycket nuvarande sanktionslag. Frågan är om de angivna skälen är tillräckliga för att göra undantag från kravet på dubbel straffbarhet, även när det gäller utläningar med hemvist i Sverige.

Det måste emellertid göras en avvägning mellan kravet på rättssäkerhet och intresset av en effektiv tillämpning av sanktioner.

När det gäller FN-sanktioner är rättssäkerhetsargumenten inte så starka mot att utöka jurisdiktionsregeln i 11 § sanktionslagen till att omfatta även utläningar med hemvist i Sverige. Brott mot FN-sanktioner är i vanliga fall avsedda att bli straffbelagda i varje land i världen, i vart fall om man bortser från den stat som är föremål för sanktionerna. FN:s säkerhetsråds resolutioner får dock tolkas på så sätt att de hittills bara krävt att stater straffbelägger sina egna medborgares handlingar såvitt gäller gärningar begångna utomlands i de fall då gärningen är fri från ansvar på gärningsorten. Säkerhetsrådets resolutioner har t.ex. innehållit beslut om att alla stater skall förhindra försäljning eller leverans från deras egna medborgares sida eller från deras territorier av varor till en blockerad stat.

Det kan anföras starkare rättssäkerhetsargument mot en utökning av jurisdiktionsregeln i 11 § sanktionslagen när det gäller EG-sanktioner utan FN-bakgrund samt FN:s säkerhetsråds rekommendationer om sanktioner som införlivats med stöd av sanktionslagen. Även folkrättsliga betänkligheter kan göras gällande. Detta eftersom sådana sanktioner kanske inte tillämpas enligt lagen på gärningsorten. En i Sverige straffbelagd handling kan t.o.m. vara påbjuden enligt lagen på gärningsorten.

Vid en samlad bedömning finner utredningen att någon ändring i jurisdiktionsbestämmelsen i sanktionslagen till att omfatta även brott begångna av utläningar med hemvist i Sverige i de fall då gärningen är fri från ansvar på gärningsorten, för närvarande inte är påkallad. Däremot anser utredningen att jurisdiktionsbestämmelsen i 11 § fjärde stycket sanktionslagen bör regleras i lag. Bestämmelsen infördes som

nämnts 1972, d.v.s. före 1974 års regeringsform. En utsträckning av befogenheterna att utöva rättsskipning i förhållande till brottsbalkens regler får numera anses kräva lagform.

Utredningen föreslår att en svensk medborgare som utomlands har begått brott som avses i sanktionslagen skall dömas efter lagen och vid svensk domstol. Detta även om 2 kap. 2 eller 3 § brottsbalken inte är tillämplig och trots 2 kap. 5 a § första och andra stycket den balken. Jurisdiktionsregeln i 11 § sanktionslagen kommer därvid att äga tillämpning beträffande en svensk medborgare som bryter mot förbud som meddelats med stöd av sanktionslagen eller mot förbud i EG:s förordningar om ekonomiska sanktioner som har beslutats med anledning av FN-sanktioner.

Sammanfattning:

Åtal för brott enligt sanktionslagen får liksom hittills enligt 14 § i lagen väckas endast efter förordnande av regeringen eller den regeringen bemyndigar.

En regel om särskild åtalsprövning vid brott enligt sanktionslagen finns i 14 § i lagen. Motiven till denna bestämmelse finns i prop. 1971:77 s. 93-94. Genom en lagändring, som trädde i kraft den 1 januari 1995, har denna åtalsprövning även gjorts tillämplig på överträdelser av förbud i EG:s förordningar om ekonomiska sanktioner (prop. 1994/95:97, bet. 1994/95:UU8, rskr. 1994/95:113, SFS 1994:1665).

Enligt förordning (1993:1467) med bemyndigande för Riksåklagaren att förordna om väckande av åtal i vissa fall, är det riksåklagaren som meddelar förordnande om åtal enligt 14 § sanktionslagen. Riksåklagaren får överlämna ett ärende om förordnande om väckande av åtal till regeringen, om det finns anledning till det. Detta framgår av 2 och 3 §§ i förordningen.

Utredningen finner inte skäl att ändra den nuvarande bestämmelsen i 14 § sanktionslagen.

15 Avvisning av utlänning

Sammanfattning:

Bestämmelsen i 15 § sanktionslagen, som ger regeringen bemyndigande att förordna att en utlänning kan avvisas under vissa förutsättningar, föreslås omfatta även utlänning som skäligen kan antas tillhöra en blockerad stat.

Bestämmelsen föreslås bli tillämplig även på brott mot förbud i förordningar om ekonomiska sanktioner som har beslutats av Europeiska gemenskapen med anledning av ett beslut som fattats eller en rekommendation som antagits av FN:s säkerhetsråd i överensstämmelse med FN:s stadga.

Enligt den gällande sanktionslagen får regeringen förordna att en utlänning kan avvisas i den ordning som föreskrivs i utlänningslagen (1989:529), om utlänningen skäligen kan antas ha hemvist i en blockerad stat och har begått eller avser att begå sådan handling som står i strid mot förbud enligt 3-8 §§. Detta framgår av 15 § i lagen.

Motiven till bestämmelsen i 15 § i gällande sanktionslag finns i prop. 1971:77 s. 57 och 94. Föredraganden anförde i förarbetena att man här kommer in på området för elementära mänskliga fri- och rättigheter. Därför bör stor restriktivitet i princip iakttas när det gäller lagstiftning i dessa avseenden. I specialmotiveringen i förarbetena anfördes att endast handlingar som har vidtagits efter det att förbud, meddelat med stöd av sanktionslagen, har trätt i kraft får föranleda avvisning. Bestämmelsen kan i princip tillämpas oberoende av var handlingen antas ha ägt rum eller komma att äga rum. En förutsättning är att handlingen står i strid mot förbud som gäller enligt den svenska sanktionslagen. Däremot krävs inte att utlänningen också är underkastad svensk domstols behörighet.

I 4 kap. 2 § utlänningslagen (1989:529) har bland grunderna för avvisning under punkt 5 upptagits det fallet att en utlänning får avvisas om det med stöd av sanktionslagen har föreskrivits att avvisning kan ske. Detta med hänsyn till 1 kap. 1 § första stycket andra punkten utlänningslagen som säger att i lagen skall anges under vilka förutsättningar en utlänning kan avvisas eller utvisas ur landet. Bestämmelsen möjliggör en individuell utlänningskontroll med hjälp av avvisning i anslutning till inresa i Sverige och upp till tre månader

därefter.

Den enda gång som regeringen har förordnat om tillämpning av bestämmelsen i 15 § sanktionslagen var i samband med en resolution av FN:s säkerhetsråd om sanktioner mot Rhodesia.

Sanktionslagen utformades med sanktionerna mot Rhodesia som förebild. Bestämmelsen i 15 § sanktionslagen motsvarar 12 § i dåvarande lagen (1969:232) om vissa sanktioner mot Rhodesia (Rhodesialagen). Motiven till bestämmelsen i Rhodesialagen finns i prop. 1969:78 s.57 ff.

I fråga om liknande sanktioner beslutade av FN:s säkerhetsråd, mot andra stater eller områden än Rhodesia, har Sverige följt resolutionsbesluten genom viseringar.

Enligt 1 kap. 3 § utlänningslagen (1989:529) skall en utlänning som reser in i eller vistas i Sverige ha visering, om inte utlänningen har uppehållstillstånd eller är medborgare i Danmark, Finland, Island eller Norge. Regeringen får föreskriva andra undantag från kravet på visering.

I 2 kap. 1 § utlänningsförordningen (1989:547) anges vilka utläningar som utöver vad som föreskrivs i 1 kap. 3 § utlänningslagen är undantagna från kravet på visering.

Antingen har det redan förelegat viseringstvång för medborgare från sanktionsländerna eller också har regeringen när det ansetts politiskt motiverat fattat beslut om att upphäva viseringsfriheten för aktuellt land.

Närliggande svenska ambassader, invandrarverket, polismyndigheter vid gränskontroller m.fl. har underrättats om vilka personer som omfattats av FN:s sanktioner. Berörda myndigheter har vägrat visering för dessa personer.

Här följer några exempel på resolutionsbeslut av FN:s säkerhetsråd som följts genom viseringar.

Den 31 mars 1992 antog FN:s säkerhetsråd resolution 748 (1992) om sanktioner mot Libyen. Med stöd av kapitel VII i FN:s stadga beslutade rådet bl.a. att alla medlemsstaterna skulle vidta alla lämpliga steg för att neka inresa för eller utvisa libyska medborgare som har nekats inresa eller har utvisats från andra stater på grund av sitt engagemang i terroristaktiviteter.

Den 6 maj 1994 antog FN:s säkerhetsråd resolution nr 917 (1994) om utvidgade sanktioner mot Haiti. Med stöd av kapitel VII i FN:s stadga beslutade rådet bl.a. att alla medlemsstaterna utan dröjsmål skulle hindra inresa till deras territorier

- a) av alla officerare hos den haitiska militären, inbegripet polisen, och av deras närmaste familjemedlemmar;
- b) av de huvudsakliga deltagarna i statskuppen 1991 och i den illegala regeringen sedan statskuppen och deras närmaste familjemedlemmar;

c) av de som är anställda av eller som företräder den haitiska militären och deras närmaste familjemedlemmar, såvida inte deras inresa har godkänts, för ändamål som överensstämmer med denna resolution och andra relevanta resolutioner, av kommittén upprättad genom resolution 841 (1993), och uppmanade kommittén att hålla en uppdaterad lista, grundad på information som tillhandahålls av staterna och regionala organisationer, på personer som föll inom denna punkt.

Den nuvarande bestämmelsen i 15 § sanktionslagen tar inte direkt sikte på ovan nämnda resolutionsbeslut. Bestämmelsen är enligt ordalydelsen inskränkt till att tillämpas i de fall utlänning skäligen kan antas ha hemvist i en blockerad stat och ha begått eller avse att begå sådan handling som står i strid mot förbud enligt sanktionslagen.

Även om regeringen inte sedan Rhodesiasanktionerna tillämpat bestämmelsen kan behov av bestämmelsen dyka upp i framtiden.

Utredningen har i avsnitt 9.3 föreslagit att regeringen får bemyndigande att meddela föreskrifter om förbud i förhållande till inte bara en stat eller ett område utan även annan som i övrigt är föremål för sanktioner (blockerad stat). Som en följd härav bör bestämmelsen i 15 § sanktionslagen kompletteras. Regeringen bör även få förordna att en utlänning kan avvisas om utlänningen skäligen kan antas tillhöra en blockerad stat. Med tillhöra en blockerad stat åsyftas här t.ex. en utlänning som tillhör en organisation mot vilken sanktionerna riktas.

En förutsättning för att kunna tillämpa bestämmelsen är att man i säkerhetsrådet eller inom GUSP-samarbetet fattat beslut eller antagit rekommendationer om sådana sanktioner. För att kunna genomföra sådana sanktioner torde besluten och rekommendationerna identifiera målgruppen som är föremål för sanktionerna. Det bör därför inte uppstå något problem vid tillämpning av bestämmelsen att avgöra om en utlänning tillhör målgruppen.

Om en utlänning med hemvist i Sverige som tillhör en blockerad stat, t.ex. en organisation, har begått handling som står i strid mot förbud som har meddelats med stöd av sanktionslagen eller förbud i EG-förordningar om ekonomiska sanktioner som har beslutats med anledning av FN-sanktioner, kan utlänningen i stället åtalas i Sverige under förutsättning att svensk jurisdiktionsrätt gäller enligt bestämmelserna i 2 kap. brottsbalken.

Eftersom FN:s säkerhetsråds resolutioner sannolikt till stor del kommer att regleras genom EG-rättsakter, närmare bestämt förordningar, bör bestämmelsen i 15 § även omfatta överträdelser av förbud i EG:s förordningar om ekonomiska sanktioner. Det föreslås därför en lagändring med detta innehåll.

Utredningen föreslår att regeringen även fortsättningsvis får meddela

föreskrifter om att en utlänning kan avvisas i den ordning som föreskrivs i utlänningslagen (1989:529). Detta under förutsättning att utlänningen skäligen kan antas ha hemvist i eller tillhöra en blockerad stat och har begått eller avser att begå en sådan handling som står i strid med antingen förbud meddelade med stöd av sanktionslagen eller förbud i förordningar om ekonomiska sanktioner som har beslutats av Europeiska gemenskapen med anledning av ett beslut som fattats eller en rekommendation som antagits av FN:s säkerhetsråd i överensstämmelse med FN:s stadga.

16 Befogenheter för Tullverket att använda tvångsmedel m.m. i fråga om brott mot förbud meddelade med stöd av sanktionslagen m.m.

Sammanfattning:

Bestämmelsen i 16 § sanktionslagen som ger Tullverket befogenheter att använda tvångsmedel m.m. bland annat i fråga om brott mot förbud meddelade med stöd av sanktionslagen, ändras endast på följande sätt. Hänvisningen till "meddelat förbud som avses i 3 § eller 5 § 2 eller 5" tas bort och ersätts av en hänvisning till "meddelat förbud, mot in- eller utförsel av varor eller åtgärder som främjar sådan in- eller utförsel".

Genom en lagändring i sanktionslagen (SFS 1989:51) gjordes bestämmelserna om vissa tvångsmedel i 13-19 §§ lagen (1960:418) om straff för varusmuggling (varusmuggningslagen) tillämpliga i fråga om brott mot förbud som avses i 3 § eller 5 § 2 eller 5 sanktionslagen. Reglerna i varusmuggningslagen handlar om förundersökning m.m., beslag, husrannsakan, kroppsvisitation och ytlig kroppsbesiktning. De bestämmelser i sanktionslagen som 16 § hänvisar till avser förbud mot utförsel av vara från landet avsedd att införas till blockerad stat, förbud mot införsel av vara till landet som härrör från blockerad stat samt vissa främjandeåtgärder i samband därmed. De främjandeåtgärder som avses är lastning, lossning, transport, eller mottagande till förvaring av vara eller tillhandahållande av transportmedel eller av utrustning eller förnödenheter för transport samt lämnande eller förmedlande av uppdrag för sådana åtgärder. Motiven till bestämmelsen finns i prop. 1988/89:22 s. 6 ff.

Genom bestämmelsen förbättrades möjligheterna till utredning och ingripanden såvitt avsåg Tullverkets kontroll. Skälet till att tullmyndigheterna och tulltjänstemän saknat de befogenheter som i många andra sammanhang tillkommer dem i samband med kontroll av in- eller utförsel förbud är att sanktionslagen innehåller särskilda bestämmelser om påföljd för överträdelse av förbuden i lagen. Enligt 27 § varusmuggningslagen skall i sådant fall varusmuggningslagens regler inte tillämpas, om inte annat uttryckligen anges.

Genom en ändring i 16 § sanktionslagen, som trädde i kraft den 1 januari 1995, har bestämmelserna i varusmugglingslagen även gjorts tillämpliga på brott mot motsvarande förbud i EG:s förordningar om ekonomiska sanktioner utfärdade med anledning av beslut som fattats eller rekommendation som antagits av FN:s säkerhetsråd i överensstämmelse med FN:s stadga (prop. 1994/95:97, bet. 1994/95:UU8, rskr. 1994/95:113, SFS 1994:1665).

Utredningen har i avsnitt 9 föreslagit att regeringens nuvarande bemyndiganden i 3-8 §§ sanktionslagen ersätts med ett mer generellt bemyndigande. Som en följd därav måste bestämmelsen i 16 § sanktionslagen ändras eftersom den hänvisar till "meddelat förbud som avses i 3 § eller 5 § 2 eller 5" nuvarande sanktionslag. Enligt det föreslagna bemyndigandet får regeringen bl.a. fullmakt att meddela föreskrifter i ämnet in- eller utförsel av varor. Utredningen föreslår att hänvisningen till "meddelat förbud som avses i 3 § eller 5 § 2 eller 5" tas bort och ersätts av en hänvisning till "meddelat förbud, mot in- eller utförsel av varor eller åtgärder som främjar sådan in- eller utförsel". Tanken är att följdändringen så nära som möjligt skall ansluta till den nuvarande bestämmelsen i 16 § sanktionslagen. Den av utredningen föreslagna ändringen innebär visserligen enligt ordalydelsen en utvidgning av den nuvarande bestämmelsen. Åtgärder som främjar in- eller utförsel av varor kan avse även annat än lastning, lossning, transport, eller mottagande till förvaring av vara eller tillhandahållande av transportmedel eller av utrustning eller förnödenheter för transport samt lämnande eller förmedlande av uppdrag för sådana åtgärder. I praktiken torde den föreslagna bestämmelsen emellertid inte komma att innebära någon förändring.

I övrigt föreslås vissa språkliga ändringar vilka framgår av författningsförslaget.

17 Kostnadskonsekvenser

Förslaget i avsnitt 12 att Kommerskollegium blir enda licensmyndighet när det gäller varor för vilka import- och exportreglering behövs med anledning av förbud som införts, dels i förordningar med stöd av lagen om vissa internationella sanktioner, dels i förordningar om ekonomiska sanktioner som har beslutats av Europeiska gemenskapen med åberopande av artikel 113 eller artikel 228 a i Romfördraget torde inte medföra några totala kostnadsökningar. Detta dels eftersom Statens jordbruksverk och Fiskeriverket avlyfts motsvarande licensärenden, dels eftersom det torde innebära rationaliseringsvinster att en enda myndighet hanterar sådana ärenden.

Bakgrunden till förslaget att ärenden avseende dispens från nationella förbudsbestämmelser som utfärdats med stöd av sanktionslagen samt ärenden avseende tillstånd enligt förordningar om ekonomiska sanktioner som har beslutats av Europeiska gemenskapen, efter regeringens bestämmande handläggs på myndighetsnivå framgår av avsnitt 12. Sveriges medlemskap i EU kommer att innebära vissa kostnader eftersom nya ärenden avseende tillstånd enligt EG:s förordningar om ekonomiska sanktioner, i vilka formella beslut måste fattas tillkommer. Det kommer förmodligen att innebära vissa kostnader att handläggningen av tillståndsärenden och ärenden gällande dispens från förbud som meddelats med stöd av sanktionslagen samt ärenden gällande notifiering eller godkännande av FN:s sanktionskommittéer överförs till myndighetsnivå. Det skall dock beaktas att regeringen i princip avlyfts motsvarande arbetsuppgifter. Utredningen räknar med att de ärenden som kommer att överklagas inte kommer att vara särskilt många.

Utredningens förslag föranleder inte några konsekvenser ur jämställdhetsperspektiv enligt direktivet till samtliga kommittéer och särskilda utredare att redovisa jämställdhetspolitiska konsekvenser.

18 Författningskommentarer

18.1 Förslaget till lag om vissa internationella sanktioner

En separat sammanställning över paragraferna i sanktionslagen i gällande lydelse och deras motsvarighet i utredningens förslag fogas till detta betänkande som *bilaga 5*.

1 §

Paragrafen anger de materiella förutsättningarna för tillämpning av lagens bestämmelser. Detta behandlas i avsnitt 5-7. Liksom enligt nuvarande sanktionslag består förfarandet för att sätta lagens bestämmelser i tillämpning av två led. Först skall regeringen tillägga sig lagens befogenheter att meddela föreskrifter, därefter skall den materiella regleringen ske.

För det första anger paragrafen att regeringen kan sätta 3 och 12 §§ i tillämpning om det behövs med anledning av ett beslut som fattats eller en rekommendation som antagits av FN:s säkerhetsråd i överensstämmelse med FN:s stadga. Bestämmelsen motsvarar 1 § första stycket i nuvarande sanktionslag. Hänvisningen till 3-8 och 15 §§ har tagits bort och ersatts av en hänvisning till 3 och 12 §§ i lagen. I övrigt har endast språkliga justeringar gjorts.

FN:s säkerhetsråds resolutioner skall liksom hittills endast gälla sådana sanktioner som avses i kapitel VII artikel 41 i FN:s stadga, d.v.s. åtgärder av icke-militär natur. Detta framgår indirekt genom hänvisningen till bestämmelserna i 3 och 12 §§, som avser ämnesområden av detta slag.

Resolutionerna skall ha tillkommit i överensstämmelse med FN:s stadga, vilket innebär bl.a. att röstningsreglerna i stadgans kapitel V artikel 27 måste ha iakttagits av säkerhetsrådet.

Vid regeringens bedömning av om ett förordnande att tillämpa lagen skall meddelas med anledning av ett beslut som fattats eller en rekommendation som antagits av säkerhetsrådet måste regeringen beakta om EG har beslutat om gemensamma normer som upptar lagstiftningsutrymmet. I de fall FN-sanktioner genomförts genom förordningar inom gemenskapen gäller dessa omedelbart utan mellankommande nationell rättsbildning. Om EG inte beslutat om några gemensamma normer eller beslutat om sådana normer som inte gäller omedelbart utan mellankommande nationell rättsbildning, t.ex. avgivit

en rekommendation, får nationella kompletterande åtgärder vidtas till genomförande av FN-sanktioner.

För det fall kompletterande nationella åtgärder behöver vidtas gäller följande.

Förordnande att tillämpa lagen skall i princip meddelas när säkerhetsrådet fattat bindande beslut. Det följer av den folkrättsliga förpliktelsen för FN:s medlemsstater att efterkomma sådana beslut. I enstaka fall kan regeringen underlåta att förordna om tillämpning av lagen, utan att skyldigheten att följa rådets beslut kan anses vara åsidosatt. Det kan vara förhållandet om man t.ex. kan utgå från att åtgärder som förbjudits genom beslut av rådet inte är aktuella för personer som faller under svensk lag.

Det föreligger inte någon folkrättslig förpliktelse att efterkomma säkerhetsrådets resolutioner i den mån de avser endast rekommendationer. Frågan om lagen bör tillämpas och, i så fall, vilken omfattning förordnandet bör ha får bedömas efter omständigheterna i det enskilda fallet. En relativt fri bedömning får göras med beaktande av utrikespolitiska, ekonomiska och andra faktorer.

Både i de fall det finns bindande beslut och i rekommendationsfallen måste regeringen vid utformningen av tillämpningsföreskrifterna se till att dessa inte går längre än säkerhetsrådets uppmaningar och inte leder till orimliga resultat.

För det andra anger paragrafen att regeringen kan sätta 3 och 12 §§ i tillämpning om det behövs med anledning av ett beslut som fattats i överensstämmelse med bestämmelserna om en gemensam utrikes- och säkerhetspolitik (GUSP) i Fördraget om Europeiska unionen och som syftar till att upprätthålla eller återställa internationell fred och säkerhet. En förutsättning här är att nationella åtgärder måste vidtas omedelbart. Bestämmelsen är ny.

Regeringens bemyndigande är begränsat till att gälla GUSP:s nämnda beslut som syftar till att upprätthålla eller återställa internationell fred och säkerhet, såsom är fallet med FN-sanktioner. I Fördraget om Europeiska unionen uttalas inte närmare vilka syften som skall kunna föranleda sanktioner inom GUSP-samarbetet. Bedömningen av syftet med sådana sanktioner får ankomma på regeringen. Eftersom Sverige som medlem av EU är med och fattar besluten torde den bedömningen inte vålla något problem. Liksom beträffande FN-sanktioner framgår indirekt genom hänvisningen till 3 och 12 §§ att besluten endast skall gälla åtgärder av icke-militär natur.

Besluten skall ha fattats i överensstämmelse med bestämmelserna om en gemensam utrikes- och säkerhetspolitik i Fördraget om Europeiska unionen, som kräver enhällighet i ministerrådet.

Bestämmelsen blir endast aktuell att tillämpa i de fall besluten inom GUSP-samarbetet inte genomförs genom förordningar inom gemenskapen. För det fall gemenskapen inte beslutat om några gemensamma normer som upptar lagstiftningsutrymmet eller beslutat om sådana normer som inte gäller omedelbart utan mellankommande nationell rättsbildning, t.ex. avgivit en rekommendation, får nationella kompletterande åtgärder vidtas till genomförande av besluten inom GUSP-samarbetet.

När det gäller den situationen att kompletterande nationella åtgärder behöver vidtas till genomförande av GUSP:s nämnda beslut vill utredningen anföra följande.

Grunden för att införa ett bemyndigande att genomföra sådana beslut är att gemensamma aktioner när de väl beslutats är förpliktande för medlemsländerna och att gemensamma ståndpunkter lägger fast ramen för medlemsstaternas agerande på berört område. Utredningen vill betona att ett bemyndigande att få tillämpa lagen för sådana fall endast bör komma ifråga när besluten lämpar sig att genomföra med hjälp av sanktionslagen samt nationella åtgärder måste vidtas omedelbart. Vid utformningen av tillämpningsföreskrifterna måste regeringen se till att dessa inte går längre än de inom GUSP-samarbetet fattade besluten avser och inte leder till orimliga resultat.

Det bör framhållas att bestämmelsen i 4 § om brytande av avtal, dispensregeln i 6 §, ansvars- och förverkandebestämmelserna i 7, 8, 9 och 10 §§ samt bestämmelserna i 11 och 13 §§ om särskild åtalsprövning och befogenheter för tullverket att använda tvångsmedel m.m. inte skall omfattas av ett tillämpningsförordnande. Dessa paragrafer gäller utan vidare i och med att lagen träder i kraft.

2 §

Paragrafen är ny och reglerar förfarandet när lagen skall utnyttjas. Detta behandlas i avsnitt 8.

Enligt bestämmelsen skall samråd med utrikesnämnden föregå ett förordnande av regeringen att tillämpa 3 och 12 §§, utom i de fall det rör sig om bindande beslut av FN:s säkerhetsråd.

Vad gäller säkerhetsrådets bindande beslut har Sverige inte något val utan är folkrättsligt förpliktad att uppfylla sådana beslut. Det konstitutionella ansvar som regeringen handlar under är en betydande garanti för att lagstiftningen inte kommer till tillämpning annat än efter en omsorgsfull prövning. I detta sammanhang bör också nämnas att behörigheten för regeringen att besluta föreskrifter i visst ämne inte utgör hinder för riksdagen att genom lag meddela föreskrifter i samma ämne. Detta framgår av 8 kap. 14 § första stycket RF. Som en sista

utväg kan således riksdagen påverka ett dylikt regeringsbeslut.

Vad gäller säkerhetsrådets rekommendationer samt beslut inom GUSP-samarbetet skall samråd med utrikesnämnden föregå ett förordnande av regeringen att tillämpa 3 och 12 §§. Beträffande säkerhetsrådets rekommendationer skall detta ske eftersom regeringen i dessa fall har en valmöjlighet. Sverige är inte lagligen förpliktat att genomföra rekommendationerna. Likaså skall det ske beträffande besluten inom GUSP-samarbetet eftersom regeringens tillämpning av lagen förutsätter särskilda överväganden. Regeringen har att bedöma dels huruvida syftet med beslutet inom GUSP-samarbetet är att upprätthålla eller återställa internationell fred och säkerhet, dels huruvida beslutet lämpar sig att genomföra med hjälp av sanktionslagen och det är nödvändigt att nationella åtgärder vidtas omedelbart.

Samrådet med utrikesnämnden i ovan nämnda fall ersätter det nuvarande förfarandet att inhämta riksdagens godkännande i efterhand av ett tillämpningsförordnande. Genom samrådet blir riksdagen indirekt informerad om ett tillämpningsförordnande. Det får anses uteslutet att regeringen, för det fall att det reses invändningar mot ett tillämpningsförordnande i samband med samråd med utrikesnämnden, skulle bortse från sådana invändningar och ändå tillämpa lagen. Som en sista utväg kan riksdagen, såsom nämnts ovan, påverka ett dylikt regeringsbeslut genom att meddela föreskrifter i samma ämne.

3 §

Paragrafen är ny och bestämmer omfattningen av regeringens befogenheter att genomföra sanktioner. Detta behandlas i avsnitt 9.

Paragrafen anger att föreskrifter om förbud får rikta sig mot en stat eller ett område eller annan som i övrigt är föremål för sanktioner enligt ett beslut eller en rekommendation som avses i 1 § (blockerad stat). Med uttrycket stat avses av Sverige erkänd statsbildning. Med uttrycket område avses territorium som inte har vunnit Sveriges erkännande som stat, t.ex. en utbrytarregion. Regeringen är vid utformandet av sina föreskrifter bunden av ovan nämnda beslut och rekommendationer och kan således endast rikta sanktionerna mot annan, såsom en regim eller en organisation, som besluten och rekommendationerna utpekar.

Regeringen får ett generellt bemyndigande att meddela föreskrifter om förbud som rör följande ämnen; utlänningars vistelse i landet, in- eller utförsel av varor, pengar eller andra tillgångar, tillverkning, kommunikationer, kreditgivning, näringsverksamhet, trafik eller undervisning och utbildning. Bemyndigandet upprepar direkt grundlagens beskrivning av delegeringsbara ämnen i 8 kap. 7 § första

stycket RF, i erforderliga delar.

Någon ändring mot vad som gäller enligt nuvarande sanktionslag är inte avsedd när det gäller vad som skall förstås med begreppet vara. Med vara avses lös egendom. Häri inbegrips även t.ex. gas men inte tjänster och rättigheter. Med vara avses även elektrisk energi som finns omnämnd i gällande tulltaxa under beteckningen 27.16. I lagen har endast inskränkningen i varubegreppet enligt nuvarande sanktionslag tagits med. Nämligen att ett förbud inte får gälla egendom som är avsedd endast för innehavarens personliga användning.

Utöver de av grundlagen uppdragna gränserna för bemyndigandet är regeringen vid utformandet av sina föreskrifter bunden av följande ramar.

När det gäller FN:s säkerhetsråds resolutioner är regeringen bunden av den ram som ordalydelsen av säkerhetsrådets beslut ger och bör även sträva efter att följa innehållet i rekommendationer. När det gäller beslut som fattats i överensstämmelse med bestämmelserna om en gemensam utrikes- och säkerhetspolitik i Fördraget om Europeiska unionen är regeringen bunden av den ram som ordalydelsen av beslutet ger.

I de fall när gemenskapen beslutat om gemensamma normer som inte gäller omedelbart utan mellankommande nationell rättsbildning, t.ex. avgivit en rekommendation, måste de nationella föreskrifterna dessutom utformas i enlighet med den gemensamma normen i båda de ovan nämnda fallen.

Om FN:s säkerhetsråds resolutioner omfattar varor som faller under fördraget om upprättande av Europeiska kol- och stålgemenskapen och beslut avseende dessa varor fattats av företrädarna för medlemsstaternas regeringar vid sammanträde i Europeiska unionens råd gäller att regeringen måste utforma de nationella föreskrifterna i enlighet med sistnämnda beslut.

Med ett generellt bemyndigande behöver regeringen enbart beakta säkerhetsrådets resolutionstext och besluten inom GUSP-samarbetet som syftar till att upprätthålla eller återställa internationell fred och säkerhet och se till att de svenska föreskrifterna rör sig inom grundlagens beskrivning av de delegeringsbara ämnena som angivits ovan. Bedömningen om så är fallet får ankomma på regeringen. Om förbuden skulle falla utanför beskrivningen av de delegeringsbara ämnena som uppräknats, måste införlivande ske genom sedvanlig lagstiftning.

Regeringens uppgift blir att i sina föreskrifter på ett entydigt sätt ange vilka förfaranden som förbjuds till följd av besluten eller rekommendationerna.

4 §

Paragrafen motsvarar 10 § nuvarande sanktionslag. Motiven till denna bestämmelse behandlas i avsnitt 10. Paragrafen reglerar förhållandet mellan förbud som har meddelats med stöd av 3-8 §§ i den nuvarande sanktionslagen och avtal som har ingåtts innan sådant förbud trätt i kraft. Regeringen kan i visst sanktionsfall förordna om undantag från bestämmelsen.

Hänvisningen till 3-8 § har tagits bort och ersatts av en hänvisning till 3 §. I övrigt har endast språkliga justeringar gjorts. Någon ändring i sak är inte avsedd.

Frågan i vad mån undantag från bestämmelsen i paragrafen bör göras måste i första hand bli beroende av innehållet i säkerhetsrådets resolution samt beslut inom GUSP-samarbetet i det enskilda fallet. En förutsättning för att regeringen skall kunna medge undantag är givetvis att så kan ske utan att Sverige därmed åsidosätter sina förpliktelser enligt den aktuella resolutionen samt GUSP-beslutet. När gemenskapen beslutat om gemensamma normer i detta avseende och dessa inte gäller omedelbart utan mellankommande nationell rättsbildning, måste de nationella föreskrifterna dessutom utformas i enlighet med den gemensamma normen.

När det gäller de fall där FN:s säkerhetsråds resolutioner omfattar varor som faller under fördraget om upprättande av Europeiska kol- och stålgemenskapen och beslut avseende dessa varor fattas av företrädarna för medlemsstaternas regeringar vid sammanträde i Europeiska unionens råd gäller att regeringen måste utforma de nationella föreskrifterna i enlighet med sistnämnda beslut i de fall besluten innehåller bestämmelser i detta avseende.

Det är å andra sidan ingenting som hindrar att regeringen liksom hittills endast delvis utnyttjar befogenheten enligt paragrafen, t.ex. så att avtal som har träffats före viss tidpunkt, exempelvis dagen för säkerhetsrådets resolution, får fullföljas, medan avtal som har ingåtts efter denna tidpunkt men innan förbud enligt den svenska lagen trädde i kraft drabbas av fullgörelseförbud. Inom ramen för vad FN:s resolution respektive beslut inom GUSP-samarbetet medger får ställningstagandet i sådana frågor bli beroende på en lämplighetsprövning.

5 §

Paragrafen anger i vilka fall regeringen så snart som möjligt skall upphäva ett förordnande eller föreskrifter som har meddelats med stöd av förordnandet. Bestämmelsen motsvarar 1 § fjärde stycket i nuvarande sanktionslag. Motiven till denna bestämmelse behandlas i avsnitt 11.

Bestämmelsen har kompletterats med anledning av att utredningen

föreslagit att regeringen får bemyndigande att meddela föreskrifter om det behövs med anledning av ett beslut inom GUSP-samarbetet som syftar till att upprätthålla eller återställa internationell fred och säkerhet. I övrigt har endast redaktionella ändringar gjorts.

Regeringen måste upphäva ett förordnande eller föreskrifter som har meddelats med stöd av förordnandet, om säkerhetsrådets beslut eller rekommendation helt eller delvis har återkallats eller upphört att gälla. Detsamma gäller om ett beslut som har fattats i överensstämmelse med bestämmelserna om en gemensam utrikes- och säkerhetspolitik i Fördraget om Europeiska unionen helt eller delvis har upphävts eller upphört att gälla.

Exempel på situationer då beslut eller rekommendation som nämnts ovan utan att ha formellt återkallats eller upphävts likväl måste anses ha upphört att gälla utgör den situationen att den internationella respekten för ifrågasvarande sanktioner har urholkats så att det rimligen måste anses att de inte längre gäller. I ett sådant fall åligger det regeringen att upphäva förordnandet.

För det tredje anger paragrafen att regeringen så snart som möjligt skall upphäva ett förordnande eller föreskrifter som har meddelats med stöd av förordnandet, om förhållandena har ändrats så att syftet med ett förordnande inte längre kvarstår. Detta gäller beslut inom GUSP-samarbetet eftersom beslut om ekonomiska sanktioner inom det samarbetet kan fattas i andra syften än för att upprätthålla eller återställa internationell fred och säkerhet. Om regeringen bedömer att syftet med sanktionerna ändrats till ett annat än det ovan nämnda efter det att beslutet om sanktionerna fattats är ju sanktionslagen inte tillämplig.

6 §

Paragrafen innehåller en regel om undantag från sanktionsförbud meddelade med stöd av sanktionslagen. Bestämmelsen motsvarar 9 § nuvarande sanktionslag. Motiven till bestämmelsen behandlas i avsnitt 12.

Hänvisningen till förbud som meddelats med stöd av 3-8 § har tagits bort och ersatts av en hänvisning till 3 §.

Dispensgivningen är liksom hittills avsedd att vara restriktiv. Möjligheterna till dispens från sanktioner som införts med stöd av det bemyndigande som avser beslut inom GUSP-samarbetet är mycket begränsade på samma sätt som vid ett bindande beslut av säkerhetsrådet.

Enligt förslaget åligger det liksom tidigare som huvudregel regeringen att för visst fall medge undantag från förbud som meddelats med stöd av 3 §. Vidare ges möjlighet för regeringen att delegera beslutanderätten till förvaltningsmyndighet. Detta har närmare utvecklats i avsnitt 12.

7 §

Paragrafen motsvarar 11 § första till tredje styckena nuvarande sanktionslag. Motiven till denna bestämmelse behandlas i avsnitt 13.

Hänvisningen i första stycket till 3-8 §§ har tagits bort och ersatts av en hänvisning till 3 §.

I övrigt har endast språkliga justeringar gjorts.

8 §

Paragrafen motsvarar 11 § fjärde stycket nuvarande sanktionslag. Motiven till denna bestämmelse behandlas i avsnitt 13.

Bestämmelsen reglerar liksom hittills att brott begånget av en svensk medborgare utomlands skall falla under svensk jurisdiktionsrätt även om 2 kap. 2 eller 3 § brottsbalken inte är tillämplig och utan hinder av 2 kap 5 a § första och andra stycket den balken. Stadgandet om att regeringen kan förordna om paragrafens tillämpning har ersatts av en reglering i lag. Paragrafen kommer att äga tillämpning beträffande en svensk medborgare som bryter mot förbud som meddelats med stöd av sanktionslagen eller förbud i EG:s förordningar om ekonomiska sanktioner som har beslutats med anledning av FN-sanktioner.

Hänvisningen till "denna paragraf" har ersatts av en hänvisning till 7 §.

I övrigt har endast språkliga justeringar gjorts.

9 §

Paragrafen motsvarar 12 § nuvarande sanktionslag. Motiven till denna bestämmelse behandlas i avsnitt 13.

Hänvisningen till 11 § har ersatts av en hänvisning till 7 §.

I övrigt har endast språkliga justeringar gjorts.

10 §

Paragrafen motsvarar 13 § nuvarande sanktionslag. Motiven till denna bestämmelse behandlas i avsnitt 13.

Hänvisningarna i första stycket till 11 § på två ställen har ersatts av hänvisningar till 7 §.

I övrigt har endast språkliga justeringar gjorts.

11 §

Paragrafen motsvarar 14 § nuvarande sanktionslag. Motiven till denna bestämmelse behandlas i avsnitt 14.

Hänvisningen till 11 § har ersatts av en hänvisning till 7 §.

12 §

Paragrafen motsvarar 15 § nuvarande sanktionslag. Motiven till denna bestämmelse behandlas i avsnitt 15.

Paragrafen anger när regeringen får meddela föreskrifter om att en utlänning kan avvisas i den ordning som föreskrivs i utlänningslagen (1989:529).

Förutsättningen för tillämpning av paragrafen är att ett beslut fattats eller en rekommendation antagits som avses i 1 § om sådan sanktion.

Paragrafen som gäller utlänning som skäligen kan antas ha hemvist i en blockerad stat görs även tillämplig på utlänning som skäligen kan antas tillhöra en blockerad stat. Med tillhöra en blockerad stat åsyftas t.ex. en utlänning som tillhör en organisation mot vilken sanktioner riktas.

Hänvisningen till förbud enligt 3-8 § har ersatts av en hänvisning till förbud enligt 3 §.

Eftersom FN:s säkerhetsråds resolutioner till stor del sannolikt kommer att regleras genom EG-rättsakter, närmare bestämt förordningar, görs bestämmelsen även tillämplig på överträdelse av förbud i Europeiska gemenskapen beslutade förordningar som avses i 7 § andra stycket.

I övrigt har endast språkliga justeringar gjorts.

13 §

Paragrafen motsvarar 16 § nuvarande sanktionslag. Motiven till denna bestämmelse behandlas i avsnitt 16.

Hänvisningen i första stycket till "meddelat förbud som avses i 3 § eller 5 § 2 eller 5" har ersatts av en hänvisning till "med stöd av 3 § meddelat förbud mot in- eller utförelse av varor eller åtgärder som främjar sådan in- eller utförelse". Ändringen är en följd av att regeringens nuvarande bemyndiganden i 3-8 §§ sanktionslagen ersätts med ett mer generellt bemyndigande i 3 §. Tanken är att ändringen så nära som möjligt skall ansluta till den nuvarande bestämmelsen i 16 § sanktionslagen.

Hänvisningen i andra stycket till 11 § andra stycket har ersatts av en hänvisning till 7 § andra stycket.

I övrigt har endast språkliga justeringar gjorts.

14 §

Paragrafen motsvarar 17 § nuvarande sanktionslag. Motiven till denna bestämmelse behandlas i avsnitt 13.

Hänvisningen till 11 § andra stycket har ersatts av en hänvisning till 7 § andra stycket.

I övrigt har endast språkliga justeringar gjorts.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Den nya lagen skall träda i kraft den 1 december 1995 då lagen (1971:176) om vissa internationella sanktioner skall upphöra att gälla. Av praktiska skäl skall lagen (1971:176) om vissa internationella sanktioner fortfarande gälla i fråga om sådana tillämpningsföroordnanden och föreskrifter som regeringen meddelat före ikraftträdandet av den nya lagen. I annat fall skulle regeringen i samband med att den nya lagen träder i kraft bl.a. även behöva utfärda nya tillämpningsföroordnanden och föreskrifter med stöd av den nya lagen beträffande de sanktioner som då är i kraft.

För att regeringen skall ha möjlighet att delegera ärenden avseende undantag från nationella bestämmelser som utfärdats med stöd av den nuvarande sanktionslagen skall emellertid den nya lagens 6 § även tillämpas i fråga om förbud som meddelats med stöd av 3-8 §§ i lagen (1971:176) om vissa internationella sanktioner.

18.2 Förslaget till förordning om ändring i förordningen (1984:53) om import- och exportreglering

2 a §

Paragrafen är ny och anger i vilka fall Kommerskollegium är enda licensmyndighet.

Detta gäller för varor för vilka import- och exportreglering behövs med anledning av förbud som införts i förordningar med stöd av lagen om vissa internationella sanktioner.

Detsamma gäller också för varor för vilka import- och exportreglering behövs med anledning av förbud som införts i förordningar om ekonomiska sanktioner som har beslutats av Europeiska gemenskapen med åberopande av artikel 113 eller artikel 228 a i Romfördraget.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Förordningen om ändring i förordningen (1984:53) om import- och exportreglering skall träda i kraft den 1 december 1995.

18.3 Förslaget till förordningar om upphävande av, dels förordningen (JNFS 1987:25) om import- och exportlicenser inom Statens jordbruksverks licensområde, dels förordningen (FIFS 1991:5) om import- och exportlicenser inom Fiskeriverkets licensområde.

Vid en ändring i förordningen (1984:53) om import- och exportreglering, på sätt som framgår av författningskommentaren i avsnitt 18.2, måste gällande licensbestämmelser inom Statens jordbruksverks och Fiskeriverkets licensområden upphävas i den mån de gäller varor för vilka import- och exportreglering föreskrivits med anledning av förbud som införts, dels i förordningar med stöd av lagen (1971:176) om vissa internationella sanktioner, dels i förordningar om ekonomiska sanktioner som har beslutats av Europeiska gemenskapen med åberopande av artikel 113 eller artikel 228 a i Romfördraget. Eftersom Statens jordbruksverks och Fiskeriverkets licensförordningar utöver inledande bestämmelse endast innehåller sådana bestämmelser skall förordningarna upphävas. Förordningarna skall upphöra att gälla samtidigt med att förordningen (1995:000) om ändring i förordningen (1984:53) om import- och exportreglering träder i kraft.

Äldre föreskrifter skall tillämpas i fråga om varor för vilka ansökan om import- eller exportlicens lämnats in före ikraftträdandet av den nya förordningen.

18.4 Förslaget till lag om ändring i utlänningslagen (1989:529)

Vid en ny sanktionslag måste följdändring göras i 4 kap. 2 § utlänningslagen (1989:529) som hänvisar till lagen (1971:176) om vissa internationella sanktioner. Eftersom regeringen med stöd av den nuvarande sanktionslagen hittills inte föreskrivit att avvisning kan ske bör hänvisningen till denna lag endast ersättas med en hänvisning till den nya sanktionslagen. Lagen skall träda i kraft samtidigt med den nya sanktionslagen.

18.5 Förslaget till förordningar om ändring, dels i polisregisterkungörelsen (1969:38), dels i förordningen (1987:864) om Tullverkets register för brottsbekämpande verksamhet

Vid en ny sanktionslag måste följdändringar göras, dels i 16 § polisregisterkungörelsen (1969:38), dels i 2 § förordningen (1987:864) om Tullverkets register för brottsbekämpande verksamhet vilka hänvisar till lagen (1971:176) om vissa internationella sanktioner. En hänvisning till den nya sanktionslagen införs. Förordningarna skall träda i kraft samtidigt med den nya sanktionslagen. Hänvisningen till den nuvarande sanktionslagen bör stå kvar eftersom denna, med undantag av 9 §, fortfarande gäller i fråga om sådana tillämpningsföroordnanden och föreskrifter som regeringen meddelat före ikraftträdandet av den nya sanktionslagen.

18.6 Förslaget till förordning om ändring i förordningen (1993:1467) med bemyndigande för Riksåklagaren att förordna om väckande av åtal i vissa fall

Vid en ny sanktionslag måste följdändring göras i 2 § förordningen (1993:1467) med bemyndigande för Riksåklagaren att förordna om väckande av åtal i vissa fall. Paragrafen anger att Riksåklagaren meddelar föroordnanden om åtal enligt 14 § lagen (1971:176) om vissa internationella sanktioner. Hänvisningen till 14 § i den nuvarande sanktionslagen bör ersättas med en hänvisning till 11 § i den nya sanktionslagen. Förordningen skall träda i kraft samtidigt med den nya sanktionslagen. Den nuvarande sanktionslagen, med undantag av 9 §, gäller fortfarande i fråga om sådana tillämpningsföroordnanden och föreskrifter som regeringen meddelat före ikraftträdandet av den nya sanktionslagen. Äldre föreskrifter skall tillämpas i fråga om åtal enligt 14 § i den nuvarande sanktionslagen.

18.7 Förslaget till förordning om ändring i departementsförordningen (1982:1177)

Vid en ny sanktionslag måste följdändring göras i avsnitt 3.1 i bilagan till departementsförordningen (1982:1177) som hänvisar till lagen (1971:176) om vissa internationella sanktioner. Hänvisningen bör ersättas med en hänvisning till den nya sanktionslagen. Förordningen skall träda i kraft samtidigt med den nya sanktionslagen.

Bilaga 1

Kommittédirektiv

Översyn av lagen (1971:176) om vissa internationella sanktioner

Dir. 1993:144

Beslut vid regeringssammanträde den 22 december 1993

Statsrådet Dinkelspiel anför.

Mitt förslag

Jag föreslår att en särskild utredare tillkallas med uppgift att se över lagen (1971:176) om vissa internationella sanktioner med syfte bl.a. att modernisera och tekniskt anpassa det svenska regelsystemet till de nya krav som omvärlden, särskilt Förenta nationerna, ställer.

Bakgrund

Sverige är som medlem i Förenta nationerna (FN) folkrättsligt bundet av sådana beslut om sanktioner av icke-militär natur som säkerhetsrådet antar i syfte att upprätthålla internationell fred och säkerhet. I syfte att Sverige snabbt skall kunna följa ett beslut eller en rekommendation av FN:s säkerhetsråd infördes år 1971 lagen (1971:176) om vissa internationella sanktioner (sanktionslagen). Sverige hade då sedan år 1969 sanktioner i kraft mot Rhodesia. Sanktionslagen kom att utformas med dessa sanktioner som förebild.

Lagen är uppbyggd som en s.k. beredskapslag. Den är formellt i kraft men kan bara tillämpas för att följa ett beslut eller en rekommendation av säkerhetsrådet. Efter en lagändring som trädde i kraft den 1 januari 1993 kan den också tillämpas, om samarbetet inom Europeiska gemenskaperna (EG) eller inom Europeiska säkerhetskonferensen (ESK) för att främja internationell fred och säkerhet påkallar det och om det är ett svenskt intresse att sådana åtgärder vidtas. Enligt 1 § i lagen får regeringen förordna att vissa i lagen närmare angivna åtgärder skall vidtas mot stat eller område som i nyssnämnda ordning har gjorts till föremål för sanktioner (blockerad stat). Lagen innehåller ett antal bemyndiganden för regeringen att förbjuda skilda typer av förfaranden såsom in- och utförsel av varor, luft-, sjö-, och landstrafik, betalningar m.m. till eller från den blockerade staten. Riksdagen måste godkänna regeringens förordnande att tillämpa lagen. Detta sker i efterhand enligt

bestämmelserna i 1 § andra stycket där det sägs att ett förordnande måste underställas riksdagen för prövning, om det skall bestå, inom en månad från förordnandet eller, om riksmöte inte pågår, inom en månad från början av nästa riksmöte. Riksdagen måste därefter godkänna förordnandet inom två månader från underställningen. Sker inte detta, förfaller regeringens förordnande.

Sanktionslagen tillämpades mot Rhodesia fram till år 1979. År 1977 beslutade säkerhetsrådet om ett vapenembargo mot Sydafrika varvid sanktionslagen fick utgöra grund för svenska sanktioner (SFS 1977:1127) som fortfarande gäller.

Det förbud som Sverige införde mot investeringar i Sydafrika år 1979 hade inte sin grund i någon resolution av säkerhetsrådet, utan är en ensidig svensk sanktionsåtgärd. Detsamma gällde den handelsblockad riktad mot Sydafrika och Namibia som Sverige införde år 1987. Då någon enighet inte kunde uppnås i säkerhetsrådet om handelssanktioner vid de ansträngningar som gjordes framför allt under slutet av år 1986 och början av år 1987 inhämtade dåvarande regeringen i stället riksdagens bemyndigande att ändå få tillämpa sanktionslagen för en handelsblockad mot ifrågavarande länder vilket riksdagen godkände. Blockaden upphävdes slutligt i september i år. Lagen om förbud mot investeringar i Sydafrika upphörde att gälla vid utgången av november månad detta år.

Sanktionslagen omfattade i sin ursprungliga lydelse i första hand förbud mot varuhandel liksom vissa tjänster i samband med varuhandel, betalningar samt trafik.

I augusti 1990 fattade säkerhetsrådet beslut om sanktioner mot Irak och Kuwait, vilka fortfarande är i kraft mot Irak. Därefter har säkerhetsrådet också beslutat om sanktioner mot "Förbundsrepubliken Jugoslavien" (Serbien-Montenegro), Libyen, Somalia, Haiti samt sanktioner som riktar sig mot UNITA-gerillan i Angola.

De resolutioner som säkerhetsrådet beslutat under senare tid har många gånger varit omfattande och innehåller förbud som Sverige inte omedelbart kunnat följa i avsaknad av vederbörliga bemyndiganden i sanktionslagen. Detta gäller t.ex. förbud mot tjänstehandel och frågan om frysning av en blockerad stats tillgångar. Genom ändringar, som trätt i kraft den 1 juli 1993, har lagen emellertid kompletterats i dessa hänseenden (prop. 1992/93:229, bet. 1992/93:UU34, rskr. 1992/93:411, SFS 1993:664).

Även i andra avseenden har lagen under de gångna åren ändrats.

Sanktionslagen kom till år 1971 och är som nyss nämnts i sin grundläggande utformning uppbyggd efter sanktioner som säkerhetsrådet beslutade om redan under 1960-talet. Under senare år har säkerhetsrådet

enats om flera och omfattande sanktioner av bindande natur med långtgående och nya typer av förbud. Den svenska sanktionslagen i sin dåvarande utformning har visat sig vara otillräcklig som instrument för ett snabbt genomförande av sanktionerna. Vidtagna ändringar har visserligen kompletterat lagen i aktuella hänseenden. En allmän översyn av lagen är ändå påkallad.

Sverige har ansökt om medlemskap i Europeiska unionen (EU). Ett svenskt medlemskap i EU kan också medföra konsekvenser för den tekniska utformningen av det svenska regelverket. Detta bör också beaktas i översynen.

Med hänsyn till vad jag nu har anfört bör en särskild utredare få i uppdrag att se över sanktionslagen.

Uppdraget

Utredaren skall analysera i vilka avseenden utformningen av svensk lagstiftning påverkas i ljuset av sådana beslut som fattas av FN:s säkerhetsråd eller inom EU eller ESK samt föreslå de ändringar och moderniseringar som påkallas av detta.

Utredaren skall också - inom ramen för den allmänna översynen - överväga om nuvarande uppläggning med godkännande i efterhand av riksdagen är ändamålsenlig eller om det finns alternativa lösningar för att ta tillvara riksdagens möjligheter till insyn och kontroll. Andra frågor som har aktualiserats vid tillämpningen av framför allt senare resolutioner är sådana om t.ex. behov av en tillsynsmyndighet och handlägningsordningen för dispensansökningar. Är det ändamålsenligt att regeringen alltid skall besluta om undantag från sanktionerna? Utredaren bör inventera dessa och övriga frågor som uppkommit under tillämpningen av hittillsvarande sanktioner samt även utreda hur med Sverige jämförbara länder hanterar motsvarande sanktionsärenden. Utredaren bör också, i möjligaste mån, analysera vilka typer av sanktioner som kan förväntas komma att beslutas av säkerhetsrådet, inom EU eller ESK framöver och så långt möjligt utforma förslaget till nya regler så att de fångar upp alla förutsebara typer av ekonomiska sanktioner. Härvid skall utredaren särskilt uppmärksamma reglerna i 8 kap. regeringsformen.

Utredaren bör redovisa sitt uppdrag senast den 1 oktober 1994.

Hemställan

Med hänvisning till vad jag har anfört hemställer jag att regeringen bemyndigar det statsråd som har till uppgift att föredra ärenden om utrikes handel

att tillkalla en särskild utredare - omfattad av kommittéförordningen (1976:119) - för att se över lagen (1971:176) om vissa internationella sanktioner, samt

att besluta om sakkunniga, experter, sekreterare och annat biträde åt utredaren.

Vidare hemställer jag att kostnaderna skall belasta tredje huvudtitels anslag Utredningar m.m.

Beslut

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och bifaller hans hemställan.

(Utrikesdepartementet)

Bilaga 2

En sammanfattande redogörelse för EG:s rådsförordningar om ekonomiska sanktioner införda med anledning av FN-sanktioner under perioden den 8 augusti 1990 till den 10 oktober 1994.

Irak och Kuwait

Den 6 augusti 1990 antog FN:s säkerhetsråd resolution nr 661 (1990) om sanktioner mot Irak och Kuwait. Med stöd av kapitel VII i FN:s stadga beslutar rådet i paragraf 3 att alla stater skall förhindra införsel till eller utförsel från Irak och Kuwait av varor och förhindra sina medborgare eller annan inom sina territorier från att ta någon befattning med varor till eller från dessa länder. Undantaget är endast leveranser uteslutande avsedda för medicinskt bruk och, under humanitära omständigheter, livsmedel.

I paragraf 4 beslutar rådet att förbjuda att kapital eller andra finansiella eller ekonomiska resurser görs tillgängliga för dessa länder. Undantaget är här betalningar uteslutande för rent medicinska eller humanitära syften och, under humanitära omständigheter, livsmedel.

Den 25 september 1990 antog FN:s säkerhetsråd resolution nr 670 (1990) om flygembargo mot Irak och Kuwait. Med stöd av kapitel VII i FN:s stadga bekräftar rådet i paragraf 2 att resolution 661 (1990) redan är tillämplig på alla transportmedel, inklusive flygplan.

I paragraf 3 beslutar rådet att varje stat skall, oavsett vad som gäller enligt ingångna avtal, vägra flygplan tillstånd att starta från dess territorium om det medför last till eller från Irak eller Kuwait av annat än livsmedel under humanitära omständigheter eller för strikt medicinska ändamål eller inom ramen för UNIIMOG (United Nations Iran-Iraq Military Observer Group).

Paragraf 4 föreskriver att varje stat skall vägra flygplan tillstånd att flyga över dess territorium, om det är destinerat att landa i Irak eller Kuwait. Undantag görs dels för att möjliggöra kontroll att flygplanet inte medför otillåtna varor, dels för det fall flygningen godkänts av den genom resolution 661 (1990) bildade sanktionskommittén eller flygningen gäller UNIIMOG.

Paragraf 5 ålägger varje stat att se till att bestämmelserna i resolutionerna 661 (1990) och 670 (1990) efterlevs av de som berörs av

paragrafen 4.

I fråga om införlivandet av FN:s säkerhetsråds resolutioner 661 (1990) och 670 (1990) om sanktioner mot Irak och Kuwait utgjorde artikel 113 i Romfördraget den legala basen för genomförandebeslut inom gemenskapen av sanktioner på varuområdet och avseende förbud mot flygningar enligt paragraf 3 i resolution 661 (1990) och paragraferna 3-5 i resolution 670 (1990) (rådets förordningar (EEG) nr 2340/90 av den 8 augusti 1990 och nr 3155/90 av den 29 oktober 1990). Vad gäller beslutet om förbud mot att göra kapital eller andra finansiella eller ekonomiska resurser tillgängliga enligt paragraf 4 i resolution 661 (1990) överlämnades till de enskilda medlemsstaterna att vidta nationella åtgärder. En bestämmelse om icke-finansiella tjänster infördes i rådets förordning (EEG) nr 3155/90 nämnd ovan.

Den 2 mars 1991 antog FN:s säkerhetsråd resolution 686 (1991) i vilken medlemsstaterna uppmanas till lämpliga åtgärder för att samarbeta med Kuwaits regering och folk i återuppbyggnaden av deras land.

Under hänvisning till artikel 113 i Romfördraget upphävde gemenskapen rådets förordningar (EEG) nr 2340/90 och 3155/90 såvitt avsåg Kuwait (rådets förordning (EEG) nr 542/91 av den 4 mars 1991).

Med stöd av artikel 113 i Romfördraget genomförde gemenskapen vissa ändringar i rådets förordning (EEG) nr 2340/90 för att underlätta det humanitära hjälparbetet i Irak såvitt avsåg varor för strikt medicinska ändamål (rådets förordning (EEG) nr 811/91 av den 27 mars 1991).

Den 3 april 1991 antog FN:s säkerhetsråd resolution nr 687 (1991) varvid vissa ändringar infördes på varuområdet.

I paragraf 29 i resolution nr 687 (1991) mot Irak beslutade säkerhetsrådet att alla medlemsstater skulle vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att inga rättsanspråk görs på yrkande av Iraks regering eller någon fysisk eller juridisk person i Irak eller av någon på sådan persons vägnar i samband med kontrakt eller annan transaktion, vars fullgörande påverkades av de åtgärder som resolution nr 661 (1990) och beslätade resolutioner ålade medlemsstaterna.

Under hänvisning till artikel 113 i Romfördraget genomförde gemenskapen vissa ändringar i rådets förordningar (EEG) nr 2340/90

och 3155/90 för att efterkomma FN:s säkerhetsråds resolution nr 687 (1991) på varuområdet (rådets förordning (EEG) nr 1194/91 av den 7 maj 1991). Gemenskapen beslutade också om förbud mot uppfyllande av rättsanspråk enligt paragraf 29 på grundval av artikel 235 i Romfördraget (rådets förordning (EEG) nr 3541/92 av den 7 december 1992).

Libyen

Den 31 mars 1992 antog FN:s säkerhetsråd resolution 748 (1992) om sanktioner mot Libyen. Med stöd av kapitel VII i FN:s stadga beslutar rådet i paragraf 4 att varje stat skall vägra flygplan tillstånd att starta, landa eller flyga i deras territorium, om flygplanet är destinerat att landa i eller har startat från Libyen. Undantag medges för det fall den sanktionskommitté som inrättas enligt resolutionen godkänner flygningen på grund av betydande humanitärt behov. Vidare skall varje stat förhindra att Libyen förses med flygplan eller flygplansdelar, att underhåll, service eller tekniskt bistånd ges till libyska flygplan eller flygplansdelar eller att för sådana flygplan luftvärdighetsintyg utfärdas, betalning sker av nya krav enligt existerande försäkringar eller nya direkta försäkringar meddelas.

Enligt paragraf 5 skall varje stat förhindra att Libyen förses med krigsmateriel eller motsvarande materiel för polisiärt bruk liksom all typ av utrustning eller licensiering för tillverkning eller underhåll av sådan materiel inklusive tekniskt bistånd härför. Alla tjänstemän som är närvarande i Libyen för att ge råd åt libyska myndigheter i militära angelägenheter skall vidare dras tillbaka.

Enligt paragraf 6 skall staterna i betydande omfattning reducera antalet på och nivån av personal vid de libyska beskickningarna och begränsa eller kontrollera rörelsefriheten inom territoriet för all personal som blir kvar. Driften av alla Libyan Arab Airlines kontor skall hindras. Slutligen skall skäliga steg vidtas för att neka inresa av eller utvisa libyska medborgare som har vägrats inresa eller har utvisats från andra stater på grund av inblandning i terroristaktiviteter.

I fråga om införlivandet av FN:s säkerhetsråds resolution 748 (1992) om sanktioner mot Libyen utgjorde artikel 113 i Romfördraget den legala basen för genomförandebeslut inom gemenskapen av sanktioner på varuområdet, såvitt avser flygplan och flygplansdelar, avseende tjänster samt avseende förbud mot flygningar enligt paragraf 4 och avseende

hindrande av driften av alla Libyan Airlines kontor enligt paragraf 6 (rådets förordning (EEG) nr 945/92 av den 14 april 1992). Vad gäller vapenembargot överlämnades till de enskilda medlemsstaterna att vidta nationella åtgärder. Besluten i paragraf 6 i resolutionen om att reducera personal vid diplomatiska beskickningar, reducera rörelsefriheten inom territoriet för den personal som blir kvar och neka inresa av eller utvisa libyska medborgare som engagerat sig i terroristaktiviteter medförde inte något beslut inom gemenskapen.

Den 11 november 1993 antog FN:s säkerhetsråd resolution nr 883 (1993) om utvidgade sanktioner mot Libyen. Med stöd av kapitel VII i FN:s stadga beslutade rådet i paragraf 3 att alla stater skall frysa alla tillgångar som tillhör libyska regeringen, eller varje juridisk person som ägs av eller kontrolleras från Libyen för att förhindra att dessa tillgångar görs tillgängliga för Libyen. Undantaget är enligt paragraf 4, tillgångar som erhållits från försäljning av petroleum och petroleumprodukter, inklusive naturgas och produkter av naturgas, samt jordbruksprodukter som härrör från Libyen och som förts ut därifrån efter den 1 december 1993 och som satts in på därför särskilt avsedda bankkonton.

I paragraf 5 beslutar rådet att alla stater skall förbjuda varje tillhandahållande till Libyen av i bilaga till resolution särskilt förtecknad utrustning till oljeindustrin jämte tillverkningsutrustning till denna.

Enligt paragraf 6 skall staterna se till att alla Libyan Arab Airlines kontor stängs och att alla kommersiella transaktioner med det bolaget förbjuds. Vidare förbjuds att flygplan eller flygplanskomponenter görs tillgängliga inom Libyen eller att underhåll eller service görs på sådana varor. Tillhandahållande av material och utrustning för libyska flygfält förbjuds liksom underhåll och service av sådan material och utrustning. Undantaget är nödutrustning och utrustning för civil lufttrafikkontroll. Tjänster avseende råd, bistånd eller träning av libyska piloter, flygingenjörer eller luftfartygs- och markpersonal får inte heller utföras. Inte heller får direkt försäkring meddelas på libyska flygplan.

Enligt paragraf 8 skall staterna vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att inga rättsanspråk görs på yrkande av Libyens regering eller någon fysisk eller juridisk person i Libyen eller någon på sådan persons vägnar i samband med kontrakt eller annan transaktion eller kommersiell operation vars fullgörande påverkades av de åtgärder som ålagts genom denna resolution eller beslätade resolutioner.

EU:s ministerråd enades om en gemensam ståndpunkt enligt artikel J.2 i saken 93/614/GUSP av den 22 november 1993. I fråga om införlivandet av FN:s säkerhetsråds resolution nr 883 (1993) om utvidgade sanktioner mot Libyen utgjorde artikel 228 a i Romfördraget den legala basen för genomförandebeslut inom gemenskapen av sanktioner på varuområdet, såvitt avser flygplan, flygplansdelar och utrustning till oljeindustrin, avseende tjänster samt avseende förbud mot flygningar enligt paragraferna 4-6 (rådets förordning (EEG) nr 3274/93 av den 29 november 1993). Genom nu nämnda förordning upphävdes den tidigare rådsförordningen (EEG) nr 945/92. Gemenskapen beslutade också om förbud mot uppfyllande av rättsanspråk enligt paragraf 8 på grundval av artikel 228 a i Romfördraget (rådets förordning (EEG) nr 3275/93 av den 29 november 1993). Vad gäller beslutet om frysning av tillgångar enligt paragraf 3 överlämnades till de enskilda medlemsstaterna att vidta nationella åtgärder.

"Förbundsrepubliken Jugoslavien" (Serbien-Montenegro)

Den 25 september 1991 antog FN:s säkerhetsråd resolution nr 713 (1991) om att införa ett allmänt och fullständigt vapenembargo mot Jugoslavien.

Den 30 maj 1992 antog FN:s säkerhetsråd resolution nr 757 (1992) om sanktioner mot "Förbundsrepubliken Jugoslavien" (Serbien-Montenegro), (här kallad Förbundsrepubliken Jugoslavien). Med stöd av kapitel VII i FN:s stadga beslutar rådet i paragraf 4 att alla stater skall förhindra införsel till eller utförsel från Förbundsrepubliken Jugoslavien av varor och förhindra sina medborgare eller annan inom sina territorier från att ta befattning med varor till eller från denna stat. Undantaget är endast leveranser uteslutande för medicinskt bruk eller livsmedel.

I paragraf 5 föreskrivs förbud mot att kapital eller andra ekonomiska resurser görs tillgängliga för Förbundsrepubliken Jugoslavien. Undantaget är betalningar uteslutande för rent medicinska eller humanitära ändamål eller för livsmedel.

I paragraf 6 undantas från förbuden i paragraferna 4 och 5 transitering av varor med ursprung utanför Förbundsrepubliken Jugoslavien.

Enligt paragraf 7 skall varje stat vägra flygplan tillstånd att starta, landa eller flyga över deras territorium, om flygplanet är destinerat att landa eller har startat från Förbundsrepubliken Jugoslavien. Undantag görs för

flygningar som godkänts av den sanktionskommitté, som upprättats av FN, på grund av humanitära eller andra ändamål förenliga med givna resolutioner. Vidare skall varje stat förhindra service av flygplan och flygplansdelar från Förbundsrepubliken Jugoslavien eller att för sådana flygplan luftvärdighetsintyg utfärdas, betalning sker av nya krav enligt existerande försäkringar eller nya direkta försäkringar meddelas.

Enligt paragraf 8 åligger det varje stat att reducera nivån av personal vid Förbundsrepubliken Jugoslaviens beskickningar, att hindra deltagande från förbundsrepublikens sida i sportevenemang och att avbryta allt vetenskapligt och tekniskt samarbete och allt kulturellt utbyte jämte besök av personer från förbundsrepubliken.

Enligt paragraf 9 åligger det varje stat att se till att det inte finns några rättsliga anspråk från Förbundsrepubliken Jugoslavien eller dess medborgares sida på grund av genom resolutionen avbrutna kontrakt och liknande.

Enligt paragraf 10 gäller inte vidtagna åtgärder Jugoslavienkonferensen, Europeiska gemenskapens övervakningsuppdrag eller FN-styrkan (UNPROFOR). Vidare uppmanas alla stater att till fullo samarbeta med dessa organ.

I fråga om införlivandet av FN:s säkerhetsråds resolution 757 (1992) om sanktioner mot Förbundsrepubliken Jugoslavien utgjorde artikel 113 i Romfördraget den legala basen för genomförandebeslut inom gemenskapen av sanktioner på varuområdet och avseende förbud mot flygningar enligt paragraferna 4, 6, 7 och 10 (rådets förordning (EEG) nr 1432/92 av den 1 juni 1992). Genom rådets förordning (EG) nr 1733/94 av den 11 juli 1994 genomfördes inom gemenskapen med stöd av artikel 228 a i Romfördraget förbudet mot uppfyllande av rättsanspråk enligt paragraf 9. EU:s ministerråd enades om en gemensam ståndpunkt enligt artikel J.2 i fråga om rättsanspråken 94/366/GUSP av den 13 juni 1994. Vad gäller vapenembargot enligt resolution 713 (1991) och beslutet om förbud mot att göra kapital eller andra ekonomiska resurser tillgängliga enligt paragraf 5 i resolution 757 (1992) överlämnades till de enskilda medlemsstaterna att vidta nationella åtgärder. En bestämmelse om icke-finansiella tjänster infördes i rådets förordning (EEG) nr 1432/92 nämnd ovan. Besluten i paragraf 8 i resolution 757 (1992) fattade inte gemenskapen något beslut om.

Den 18 juni 1992 antog FN:s säkerhetsråd resolution nr 760 (1992)

enligt vilken leveranser för väsentliga humanitära ändamål (även annat än livsmedel och mediciner) undantas från sanktionerna mot Förbundsrepubliken Jugoslavien i resolution nr 757 (1992).

Under hänvisning till artikel 113 i Romfördraget genomförde gemenskapen vissa ändringar i rådets förordning (EEG) nr 1432/92 till efterkommande av säkerhetsrådets resolution nr 760 (1992) (rådets förordning (EEG) nr 2015/92 av den 20 juli 1992).

Den 16 november 1992 antog FN:s säkerhetsråd resolution nr 787 (1992) enligt vilken tillämpningen och övervakningen av sanktionerna mot Förbundsrepubliken Jugoslavien skärptes.

Under hänvisning till artikel 113 i Romfördraget genomförde gemenskapen vissa ändringar i rådets förordning (EEG) nr 1432/92 till efterkommande av säkerhetsrådets resolution nr 787 (1992) (rådets förordning (EEG) nr 3534/92 av den 7 december 1992).

Den 17 april 1993 antog FN:s säkerhetsråd resolution nr 820 (1993) om utvidgade sanktioner mot Förbundsrepubliken Jugoslavien. Med stöd av kapitel VII i FN:s stadga beslutar rådet i paragraf 12 att import till, export från eller transitering genom FN:s skyddade områden i Kroatien och av bosnisk-serbiska styrkor kontrollerade områden i Bosnien-Hercegovina kräver tillstånd av vardera landets regeringar. Undantag görs för humanitära leveranser.

I paragraf 15 och 22 c) förbjuds transiteringar genom Förbundsrepubliken Jugoslavien.

I paragraf 16 och 28 förbjuds fartyg från Förbundsrepubliken Jugoslavien att befara medlemsstats territorialvatten och förbjuds vidare all kommersiell trafik på Förbundsrepubliken Jugoslaviens territorialvatten.

I paragraf 21 åläggs varje medlemsstat att frysa de tillgångar som finns i respektive medlemsstat och som ägs av Förbundsrepubliken Jugoslavien eller av fysiska eller juridiska personer i den staten för att tillförsäkra att de inte görs tillgängliga för någon i Förbundsrepubliken Jugoslavien.

I paragraf 22 a) och b) förbjuds transport av varor över

Förbundsrepubliken Jugoslaviens landgräns och dess hamnar, med undantag för medicinska förnödenheter, livsmedel och, efter godkännande av FN:s sanktionskommitté, humanitära förnödenheter.

Paragraf 24 och 25 reglerar beslag och förverkande av fartyg, fordon och flygplan som ägs av fysisk eller juridisk person i Förbundsrepubliken Jugoslavien. Paragraf 26 reglerar kostnaderna för beslagtagandet.

I paragraf 27 förbjuds tillhandahållande av tjänster, såväl finansiella som icke-finansiella, till någon fysisk eller juridisk person ämnad för någon affärsverksamhet som drivs i Förbundsrepubliken Jugoslavien med undantag för tjänster avseende telekommunikation och postbefordran samt juridiska tjänster förenliga med resolution 757 (1992).

I fråga om införlivandet av FN:s säkerhetsråds resolution nr 820 (1993) om utvidgade sanktioner mot Förbundsrepubliken Jugoslavien utgjorde artikel 113 i Romfördraget den legala basen för genomförandebeslut inom gemenskapen av sanktioner på varuområdet, avseende alla tjänster, utom finansiella tjänster samt avseende förbud mot flygningar och sjötrafik enligt paragraferna 12, 15, 16, 22 och 24-28 (rådets förordning (EEG) nr 990/93 av den 26 april 1993). Genom rådets nu nämnda förordning upphävdes den tidigare rådsförordningen (EEG) nr 1432/92 nämnd ovan. Vad gäller beslutet om frysning av tillgångar enligt paragraf 21 och beslutet om finansiella tjänster i paragraf 27 överlämnades till de enskilda medlemsstaterna att vidta nationella åtgärder.

Den 23 september 1994 antog FN:s säkerhetsråd resolution nr 943 (1994) om att upphäva vissa mindre delar av embargot. EU:s ministerråd enades om en gemensam ståndpunkt enligt artikel J.2 i saken 94/673/GUSP av den 10 oktober 1994. Med artikel 228 a i Romfördraget som legal bas genomförde gemenskapen vissa ändringar i rådets förordning 990/93 i anledning därav (rådets förordning (EG) nr 2472/94 av den 10 oktober 1994).

Haiti

Den 16 juni 1993 antog FN:s säkerhetsråd resolution nr 841 (1993) om sanktioner mot Haiti. Med stöd av kapitel VII i FN:s stadga beslutar rådet i paragraf 5 att alla medlemsstater skall förhindra att petroleum

eller petroleumprodukter eller krigsmateriel och liknande materiel samt reservdelar oavsett ursprung direkt eller indirekt säljs eller hålls till handa av deras medborgare, från deras territorier eller med användande av fartyg eller flygplan därifrån till någon fysisk eller juridisk person i Haiti liksom varje handling som kan främja sådan försäljning eller sådant tillhandahållande.

I paragraf 6 beslutar rådet vidare att förbjuda all trafik till Haiti eller på dess territorialvatten av de i paragraf 5 förbjudna varorna.

Enligt paragraf 7 får den sanktionskommitté som upprättats genom resolutionen i enskilda fall medge undantag för icke-kommersiella kvantiteter av petroleum och petroleumprodukter för humanitära behov.

Enligt paragraf 8 skall medlemsstaterna ålägga alla fysiska och juridiska personer att frysa tillgångar som tillhör Haitis regering, dess myndigheter eller av sådana myndigheter kontrollerade företag för att förhindra att de görs tillgängliga för dessa myndigheter.

I fråga om införlivandet av FN:s säkerhetsråds resolution nr 841 (1993) om sanktioner mot Haiti utgjorde artikel 113 i Romfördraget den legala basen för genomförandebeslut inom gemenskapen av sanktioner på varuområdet, såvitt avser petroleum och petroleumprodukter enligt paragraferna 5-7 (rådets förordning (EEG) nr 1608/93 av den 24 juni 1993). Vad gäller vapenembargot liksom beslutet om frysning av tillgångar enligt paragraf 8 överlämnades till de enskilda medlemsstaterna att vidta nationella åtgärder.

I resolution nr 861 (1993) av den 27 augusti 1993 inställer säkerhetsrådet med omedelbar verkan sanktionerna mot Haiti tills vidare. I anledning därav upphävde gemenskapen med stöd av artikel 113 i Romfördraget rådets förordning (EEG) nr 1608/93 (rådets förordning (EEG) nr 2520/93 av den 13 september 1993).

I resolution nr 873 (1993) av den 13 oktober 1993 beslutar säkerhetsrådet att återinföra de tidigare sanktionerna mot Haiti om inte vissa villkor uppfylls. I anledning av att villkoren i resolutionen inte uppfylldes upphävde gemenskapen med stöd av artikel 113 i Romfördraget rådets förordning (EEG) nr 2520/93 (rådets förordning (EEG) nr 3028/93 av den 28 oktober 1993). Rådets förordning (EEG) nr 1608/93 trädde då, med vissa tillägg, åter i kraft.

Den 6 maj 1994 antog FN:s säkerhetsråd resolution nr 917 (1994) om utökade sanktioner mot Haiti. Med stöd av kapitel VII i FN:s stadga förbjuder rådet i paragraf 2 varje flygplan som startat från eller är destinerat att landa i Haiti att starta från, landa i eller flyga över medlemsstats territorium. Undantag görs för reguljära kommersiella passagerarflygningar och flygningar som godkänts av FN:s sanktionskommitté på grund av humanitära eller liknande skäl.

Enligt paragraf 3 åläggs medlemsstaterna att hindra inresa till respektive land av officerare hos den haitiska militären, inbegripet polisen, deltagarna i kuppen och i den illegala regeringen, anställda hos eller företrädare för den haitiska militären, och dessa personers närmaste familjemedlemmar.

Enligt paragraf 4 anmodas alla stater på det bestämdaste att frysa nu nämnda personers tillgångar för att försäkra att varken dessa tillgångar eller andra finansiella resurser görs tillgängliga för nämnda personer.

Enligt paragraf 6 förbjuds all import av varor från Haiti liksom varje åtgärd som främjar export eller transitering av sådana varor.

Paragraf 7 förbjuder all export av varor till Haiti liksom varje främjandeåtgärd vare sig det sker i medlemsstat eller i Haiti. Undantaget är varor för medicinskt bruk och livsmedel liksom icke-kommersiella kvantiteter av petroleum och petroleumprodukter för humanitära behov eller andra varor för väsentliga humanitära behov.

Enligt paragraf 8 undantas vidare informationsmaterial och journalisters utrustning.

I paragraf 9 förbjuds all trafik med förbjudna varor till och från Haitis territorium och territorialvatten. Undantaget är varor i transittrafik.

Enligt paragraf 11 förbjuds uppfyllande av haitiska anspråk om anspråken grundas på ett avtal eller en skuld- eller garantiförbindelse som inte kunnat fullgöras på grund av sanktionerna.

EU:s ministerråd enades om en gemensam ståndpunkt enligt artikel J.2 i saken 94/315/GUSP av den 30 maj 1994. I fråga om införlivandet av FN:s säkerhetsråds resolution 917 (1994) om utvidgade sanktioner mot Haiti utgjorde artikel 228 a i Romfördraget den legala basen för genomförandebeslut inom gemenskapen av sanktioner på varuområdet

och avseende förbud mot flygningar enligt paragraferna 2 och 6-9 (rådets förordning (EG) nr 1263/94 av den 30 maj 1994). Genom nu nämnda förordning upphävdes de tidigare förordningarna (EEG) nr 1608/93 och 3028/93. Gemenskapen beslutade också om förbud mot uppfyllande av rättsanspråk enligt paragraf 11 på grundval av artiklarna 73 g och 228 a i Romfördraget (rådets förordning (EG) nr 1264/94 av den 30 maj 1994). Beträffande frysning av tillgångar enligt paragraf 4 avgav rådet en rekommendation på grundval av artikel 73 g i Romfördraget (rådets rekommendation 94/313/EG av den 30 maj 1994). Säkerhetsrådets beslut att alla stater skall hindra inresa till deras territorier av vissa haitier i paragraf 3 i resolutionen fattade inte gemenskaperna något beslut om.

Genom rådets förordning (EG) nr 2543/94 av den 19 oktober 1994 upphävdes rådsförordningen (EG) nr 1263/94 i anledning av FN:s säkerhetsråds resolution nr 944 (1994) av den 29 september 1994 som innehöll beslut om upphörande av sanktionerna mot Haiti. EU:s ministerråd enades om en gemensam ståndpunkt enligt artikel J.2 i saken 94/681/GUSP av den 14 oktober 1994.

Ovan nämnda rådsförordning (EG) nr 1264/94 gällande förbud mot uppfyllande av rättsanspråk är dock fortsatt i kraft och avsikten är att den skall förbli så permanent.

Angola

Den 15 september 1993 antog FN:s säkerhetsråd resolution nr 864 (1993) om sanktioner mot UNITA i Angola. Med stöd av kapitel VII i FN:s stadga beslutar rådet i paragraf 19 att alla stater skall förhindra att krigsmateriel samt petroleum och petroleumprodukter, oavsett ursprung, försäljs eller hålls till handa av deras medborgare, från deras territorier eller med användande av deras fartyg eller flygplan till Angolas territorium annat än vid sådana platser som Angolas regering meddelat FN:s generalsekreterare. Syftet med detta förbud är enligt paragrafen att förhindra försäljning eller tillhandahållande av dessa varor till UNITA.

I fråga om införlivandet av FN:s säkerhetsråds resolution 864 (1993) om sanktioner mot UNITA i Angola utgjorde artikel 113 i Romfördraget den legala basen för genomförandebeslut inom gemenskapen av sanktioner på varuområdet, såvitt avser petroleum och petroleumprodukter enligt paragraf 19 (rådets förordning (EEG) nr 2967/93 av den 25 oktober 1993). Vad gäller vapenembargot

överlämnades till de enskilda medlemsstaterna att vidta nationella åtgärder.

Bosnien-Hercegovina

FN:s säkerhetsråd antog den 23 september 1994 resolution nr 942 (1994) om skärpning av sanktionerna mot områden i Bosnien-Hercegovina som befinner sig under bosnisk-serbiska styrkors kontroll. Med stöd av kapitel VII i FN:s stadga beslutar säkerhetsrådet i paragraf 7 att alla stater skall förhindra alla ekonomiska aktiviteter utövade av varje juridisk person som ägs eller kontrolleras, direkt eller indirekt, av fysisk eller juridisk person med hemvist i bosnisk-serbiska områden, liksom alla ekonomiska aktiviteter av varje fysisk eller juridisk person som agerar för eller handlar på uppdrag av nämnda personer. Undantag görs för livsmedel och medicinska varor efter anmälan till FN:s sanktionskommitté eller, efter godkännande av kommittén, även för varor avsedda för väsentliga humanitära ändamål.

Enligt paragraf 8 skall staterna upphäva existerande tillstånd och inte vidare utfärda nya tillstånd till den som bryter mot sanktionerna.

I paragraf 9 definieras termen ekonomiska aktiviteter.

I paragraf 10 definieras termerna egendom och intressen i egendom.

Enligt paragraf 11 skall alla finansiella resurser som tillhör någon i paragraf 7 frysas med undantag för betalningar för tillåtna transaktioner enligt paragraf 7.

Paragraf 12 tillåter betalningar till spärrade konton.

Paragraf 13 förbjuder tillhandahållande av tjänster, såväl finansiella som icke-finansiella, med undantag för telekommunikationer, postala och juridiska tjänster samt tjänster för humanitära ändamål.

Paragraf 14 förbjuder inresa för vissa grupper till medlemsstat.

I paragraf 15 förbjuds kommersiell flodtrafik.

Paragraf 16 föreskriver att skeppning av varor till bosnisk-serbiska områden skall vara föremål för vederbörlig kontroll.

I paragraf 17 regleras uppgiftsskyldighet till sanktionskommittén vad avser uppgift om betalningskälla.

Paragraf 18 ålägger staterna att vidta åtgärder för att förhindra avledning av behållningar till bosnisk-serbiska områden.

Enligt paragraf 20 undantas från sanktionsbestämmelserna FN:s fredsbevarande styrka, Internationella konferensen om f.d. Jugoslavien och Europeiska gemenskapens övervakningsmission.

EU:s ministerråd enades om en gemensam ståndpunkt enligt artikel J.2 i saken 94/672/GUSP av den 10 oktober 1994. I fråga om införlivande av FN:s säkerhetsråds resolution 942 (1994) om sanktioner mot områden i Bosnien-Hercegovina under bosnisk-serbiska styrkors kontroll utgjorde artiklarna 228 a och 73 g i Romfördraget den legala basen för genomförandebeslut inom gemenskapen av alla sanktioner som innefattas i resolutionen utom beslutet i paragraf 14 om förbud mot inresa för vissa grupper (rådets förordning (EG) nr 2471/94 av den 10 oktober 1994). Det är därvid att anmärka att gemenskapen även reglerar beslutet om frysning av tillgångar och förbud mot tillhandahållande av såväl fiansiella som icke-fiansiella tjänster.

Bilaga 3

Utländsk rätt

Exempel på hur några länder i Europa som till helt nyligen stått eller som står utanför EU har införlivat FN-sanktioner på nationell nivå ges i det följande. Här redogörs även för om länderna har någon motsvarighet till den nuvarande bestämmelsen i den svenska sanktionslagen som möjliggör att lagen också kan tillämpas om samarbetet med EG eller inom ESK för att främja internationell fred och säkerhet påkallar det.

Finland

Finland har liksom Sverige en fullmaktslag för införlivande av FN-sanktioner med nationell rätt. Sedan den 1 januari 1968 gäller i Finland en lag om uppfyllande av vissa förpliktelser, som grundar sig på Finlands medlemskap i FN. Lagen avser, till skillnad från Sveriges sanktionslag, endast säkerhetsrådets bindande beslut. För att uppfylla förpliktelser enligt sådana resolutioner kan i fråga om åtgärder av ekonomisk natur samt åtgärder som gäller "meddelelsemedel och kommunikationer" föreskrifter meddelas av regeringen genom förordning. Sådana förordningar skall "ofördröjligen delgivas riksdagens talman, som omedelbart skall bringa dem till riksdagens kännedom eller, om riksdagen icke är samlad så snart den sammankommit" och kan upphävas av riksdagen.

Beträffande straff för brott mot en "regleringsföreskrift" som meddelats enligt lagen gäller den finska strafflagen 46 kap. 1-3 §§. Enligt den lagen är straffet för normalbrott böter eller fängelse i högst två år, för grovt brott fängelse i minst fyra månader och högst fyra år samt för lindrigt brott böter.

Finlands gällande lagstiftning har inte någon motsvarighet till bestämmelsen i den svenska sanktionslagen som möjliggör att lagen också kan tillämpas om samarbetet med EG eller inom ESK för att främja internationell fred och säkerhet påkallar det.

Norge

Även Norge har liksom Sverige en fullmaktslag för införlivande av FN:s säkerhetsråds beslut med nationell rätt. I Norge kan regeringen enligt lag den 7 juni 1968 meddela de bestämmelser som är nödvändiga för att genomföra FN:s säkerhetsråds bindande beslut. Bemyndigandet omfattar således, till skillnad från Sveriges sanktionslag, inte FN:s säkerhetsråds rekommendationer. Något särskilt insynskrav för riksdagens räkning uppställs inte. Uppsätlig överträdelse av bestämmelse som meddelats

med stöd av lagen straffas med böter eller fängelse i högst tre år eller båda delarna. Gärning som begås av oaktsamhet straffas med böter eller fängelse i högst sex månader eller båda delarna.

Norge har ingen allmän bemyndigandelagstiftning för genomförande av beslut vidtagna inom ESK eller EU.

Island

Även Island har liksom Sverige en fullmaktslag för införlivande av FN:s säkerhetsråds beslut med nationell rätt. Islands allting har genom en lag av år 1969 givit regeringen fullmakt att vidta de åtgärder som nödvändigt krävs för att genomföra FN:s säkerhetsråds beslut enligt artiklarna 39 och 41 i FN-stadgan och som Island kan vara förpliktat till att göra på grund av sitt medlemsskap i FN. Bemyndigandet omfattar således säkerhetsrådets bindande beslut men inte dess rekommendationer. Något särskilt insynskrav för alltinget uppställs inte. För överträdelse av föreskrift som meddelats med stöd av lagen kan dömas till böter eller fängelse i högst två år.

I isländsk lagstiftning finns det ingen bestämmelse som ger regeringen fullmakt att införa sanktioner eller speciella åtgärder med anledning av samarbetet med EU eller ESK.

Österrike

I Österrike införlivas FN:s säkerhetsråds resolutioner, som innehåller folkrättsliga förpliktelser, med österrikisk rätt på grundval av flera interna rättskällor. Detta gäller även när en resolution av FN:s säkerhetsråd offentliggörs i Bundesgesetzblatt (BGBl) vilket motsvarar Svensk författningssamling (SFS).

Följande rättskällor kommer till användning i samband med genomförande av FN:s sanktionsbeslut;

- Utrikeshandelslagen från 1984 ger näringsministern bemyndigande att utfärda tillstånd och förbud inom internationell handel.
- Lag om in- och utförsel samt transit av krigsmaterial ger regeringen bemyndigande att utfärda förbud vad gäller utförsel av krigsmaterial samt av civila vapen och civil ammunition till särskilda stater.
- Lag om genomförande av internationella sanktionsåtgärder ger regeringen bemyndigande att genomföra vissa sanktionsåtgärder som beslag å och förverkande av kommunikationsmedel och förbud att utföra

tjänster.

- Lag om utländsk valuta som upptar bestämmelser om Österrikes Nationalbanks offentliggöring beträffande introduktion av godkännandeskyldighet för särskilda affärer i utländsk valuta.

- Lag om bankväsen som ger regeringen bemyndigande beträffande introduktion av dispositionsinskränkningar och -förbud för speciella inlandskonton; "kontospärrförordning".

Utrikeshandelslagen och lagen om utländsk valuta förutsätter tillstånd. Principiellt ges inte tillstånd. Om det inte strider mot FN-sanktionerna tillåts i enstaka fall undantag, under vissa i lagen angivna förutsättningar.

Lagen om in- och utförsel samt transit av krigsmaterial, lagen om genomförande av internationella sanktionsåtgärder samt lagen om bankväsen förutsätter utfärdande av förordningar där absoluta förbud gäller. Eventuella undantag måste uttryckligen citeras i förordningen genom vilken förbudet införts respektive i efterhand beslutas genom särskild förordning.

De olika rättskällorna ovan innehåller olika strafflatituder för överträdelser av sanktionsbestämmelser. Det lägsta straffet är böter och det hårdaste straffet upp till två års frihetsberövande.

Vidare tillämpas de allmänna bestämmelserna i den österrikiska strafflagen varvid man speciellt kan nämna brotten; framkallande av fara för neutraliteten som kan medföra fängelse från sex månader upp till fem år och tjänstemissbruk som kan medföra fängelse från sex månader upp till fem år och vid grava brott från ett års fängelse upp till tio års fängelse.

För kontroll av förordningar är i Österrike principiellt författningsdomstolen ansvarig. Enligt Österrikes författningslag från 1920 kan genom lag fastställas att vissa förordningar av regeringen eller en minister kräver samförstånd från nationalrådets huvudutskott. Denna möjlighet har exempelvis utnyttjats när det gäller lagen om genomförande av internationella sanktionsåtgärder samt lagen om utländsk valuta.

Lagen om genomförande av internationella sanktionsåtgärder och lagen om bankväsen begränsar sig till ett genomförande av folkrättsligt bindande FN-beslut. Däremot utgår man vid lagen om utländsk valuta, vid krigsmateriallagen samt utrikeshandelslagen från ett allomfattande begrepp av folkrättsliga förpliktelser respektive tillvaratagande av utrikespolitiska intressen. En exakt motsvarighet till den svenska

sanktionslagen, vilken även kan tillämpas när detta påkallas av samarbetet inom EG eller ESK, finns inte. De sistnämnda bestämmelserna medför emellertid de facto analoga verkningar.

Förenta staterna

I Förenta staternas lagstiftning, som har en helt annan uppbyggnad än den svenska, har presidenten generellt bemyndigande att vidta sådana åtgärder som behövs för att genomföra säkerhetsrådets bindande beslut enligt artikel 41 i FN-stadgan.

I Förenta staterna består lagstiftning som ger bemyndigande att genomföra olika former av sanktioner dels av UN Participation Act och International Economic Emergency Powers Act (IEEPA), dels av Trading with the Enemy's Act (TWEA). TWEA kommer i praktiken endast i fråga om en krigsförklaring har utfärdats och tillämpas unilateralt.

Ett bindande beslut av FN:s säkerhetsråd om multilaterala sanktioner implementeras genom att presidenten utfärdar ett exekutivt beslut. Om sanktionerna har beslutats av säkerhetsrådet är det i första hand UN Participation Act som ger presidenten bemyndigande att beordra den amerikanska administrationen att genomföra sanktionerna. Även IEEPA kan dock ligga till grund för av säkerhetsrådet beslutade sanktioner. IEEPA ger även bemyndigande för olika former av amerikanska unilaterala sanktioner som går långt utöver vad säkerhetsrådets resolutioner föreskriver. Även kongressen önskar ofta ha ett finger med i spelet och kan på egen hand stifta lagar om nya sanktioner för såvida inte presidenten väljer att vetera kongressens beslut. Av inrikespolitiska hänsyn väljer den sittande presidenten ofta att inte gå emot kongressen.

Exempel på hur några medlemsländer i EU har löst frågan hur FN-sanktioner blir tillämpbara i de enskilda länderna, i de fall nationella åtgärder behöver vidtas ges i det följande. Sådana åtgärder erfordras på områden som faller utanför EU:s kompetens, t.ex. för utfärdande av straffbestämmelser till EG:s rådsförordningar. Här redogörs även för om länderna har någon allmän bemyndigandelagstiftning för genomförande av eventuella beslut inom EG om sanktioner i freds- och säkerhetsbevarande syfte, där FN:s säkerhetsråd inte vidtagit sanktionsåtgärder.

Danmark

Danmark har liksom Sverige en fullmaktslag för införlivande av FN:s säkerhetsråds beslut med nationell rätt. I Danmark ger en lag av den 10 maj 1967 regeringen allmän fullmakt att efter överläggning med utrikespolitiska nämnden meddela sådana bestämmelser som landet på grund av FN-stadgan är förpliktat att införa till genomförande av beslut som säkerhetsrådet har fattat i överensstämmelse med artiklarna 39 och 41 i FN-stadgan. Bemyndigandet omfattar således säkerhetsrådets bindande beslut men inte dess rekommendationer.

Straffbestämmelser både till nationella bestämmelser som utfärdats med stöd av lagen och till bestämmelser i EG:s rådsförfordningar som avser införlivande av FN-sanktioner, finns i § 110 c stk. 2 i den danska strafflagen. Enligt detta lagrum skall böter eller frihetsstraff, i vissa fall upp till fyra år, ådömas den som uppsåtligen eller av oaktsamhet överträder bestämmelser eller förbud som med stöd av lag meddelats för att genomföra Danmarks förpliktelser som FN-medlem.

I en lag om användande av vissa av de Europeiska gemenskapernas rättsakter om in- och utförsel av varor, av den 11 april 1988, finns bestämmelser om utfärdande av nationella kompletterande föreskrifter till gemenskapernas förordningar på det området. Industriministern ges bemyndigande att fastställa bestämmelser som är nödvändiga för användande i landet av de Europeiska ekonomiska gemenskapernas förordningar grundade på artikel 113 om in- och utförsel av varor och Europeiska kol- och stålunionens beslut om in- och utförsel av kol och stål. För varor som hänförs under lantbruksministern och fiskeriministern utövas bemyndigandet efter avtal med de nämnda ministrarna. Lagen avses att ändras med anledning av att artikel 228 a och 73 g infördes genom Maastrichtfördraget. Lagen innehåller bl.a. bestämmelser om att den som utför eller inför varor i strid med ett utförsel- eller införsel förbud som är innefattat i eller utställt i anledning av de rättsakter som nämnts ovan utan att vara i besittning av ett tillstånd som krävs i förhållande till dessa rättsakter, straffas med böter.

Med stöd av lagen den 10 maj 1967 och lagen den 11 april 1988, nämnda ovan, samt med hänvisning till aktuella EG-rättsakter som avser införlivande av FN-sanktioner, avgörelser träffade av representanterna för regeringarna i Europeiska Kol- och stålunionen och aktuella resolutioner av FN:s säkerhetsråd, har Danmark i förordningar meddelat kompletterande nationella bestämmelser som behövts för genomförande av säkerhetsrådets bindande beslut. Beträffande straffbestämmelser har i de danska förordningarna hänvisning skett till ovan nämnda § 110 c stk. 2 i den danska strafflagen. Danmark har betraktat det som uttryck

för god lagstiftningsteknik att knyta straffbestämmelsen samman med förbudsbestämmelsen i EG:s rådsförordningar i det enskilda fallet. Hänvisning har därför skett till aktuell rådsförordning i den danska förordningen. Det är också fast praxis att EG:s rådsförordningar översatta till danska biläggs de danska förordningarna.

Danmark har inte någon allmän bemyndigandelagstiftning för genomförande av EG-sanktioner på det nationella planet i de fall bindande rådsförordningar inte införts. Vad gäller vapenembargo gäller dock att enligt den danska vapenlagen krävs tillstånd från justitieministern till såväl import som export av vapen varför ett embargo på dessa punkter kan genomföras administrativt.

Frankrike

Frankrike har inte någon allmän bemyndigandelagstiftning för införlivande av FN-sanktioner med fransk rätt. I Frankrike åligger det enligt konstitutionen regeringen att tillse att internationella avtal, däribland FN-stadgan, efterföljs. Regeringen anses härigenom ha erforderligt stöd för att vidta åtgärder som behövs för genomförande av FN-sanktioner, såväl bindande beslut som rekommendationer.

För att en FN-sanktion skall bli en del av fransk lagstiftning krävs, i de fall det handlar om ett område som ligger utanför EU:s kompetens, att ett tillämpningsdekret utfärdas. Detta utarbetas i konsultation mellan franska utrikesministeriet, tullen, ekonomiministeriet samt eventuella andra berörda, som enas om överföring till fransk lag. Tillämpningsdekretet publiceras i den franska republikens officiella tidning Journal Officiel de la République Française (JO).

På det betalnings- och finanspolitiska området har den juridiska grunden för tillämpning av sanktionerna i Frankrike hittills varit en lag från 1966 om finansiella förbindelser med utlandet.

Företag som man vet berörs av sanktionerna informeras av Direction des Relations Economiques Extérieures, D.R.E.E. (ung. handelsdepartementet, som lyder under industri- och handelsministeriet men också är knutet till ekonomiministeriet).

EG:s rådsförordningar som avser införlivande av FN-sanktioner blir direkt del av fransk rätt. Det krävs ingen publicering av förordningen i sin helhet i den franska JO. Däremot publiceras i nämnda franska JO en "avis aux importateurs et aux exportateurs" i vilken importörer och exportörer tydligt informeras om gällande embargo - omfattningen, undantag samt proceduren för tillståndsbegäran i det senare fallet.

I fråga om straffbestämmelser både vad avser de nationella bestämmelserna i tillämpningsdekreten och EG:s rådsförordningar som

avser genomförande av FN-sanktioner lutar man sig mot le Code des Douanes, d.v.s. den franska tullagen.

Frankrike har inte heller någon allmän bemyndigandelagstiftning för genomförande av eventuella beslut inom EG om sanktioner i freds- och säkerhetsbevarande syfte där FN:s säkerhetsråd inte vidtagit sanktionsåtgärder. För det fall dessa beslut inte genomförs inom gemenskaperna genom bindande rådsförordningar får regeringen utfärda tillämpningsdekret. På det betalnings- och finanspolitiska området kan som juridisk bas för tillämpning av sanktionerna lagen från 1966 om finansiella förbindelser med utlandet användas.

För det fall beslut om ekonomiska sanktioner genomförs inom gemenskapen genom bindande förordningar där FN:s säkerhetsråd inte vidtagit sanktionsåtgärder har Frankrike även straffbestämmelser till bestämmelser i sådana EG-förordningar i le Code des Douanes.

Nederländerna

I Nederländerna får enligt en sanktionslag från 1977 ("Sanctiewet 1977") en allmän administrativ föreskrift (sanction decree) utfärdas på rekommendation av "Our Ministers" för att efterkomma resolutioner och rekommendationer av internationella organisationer och internationella avtal som avser upprätthållandet eller återställandet av internationell fred och säkerhet eller främjandet av den internationella rättsordningen. Med "Our Ministers" menas Nederländernas utrikesminister, som har det övergripande ansvaret, tillsammans med andra ministrar som berörs t.ex. kommunikationsministern när det handlar om föreskrifter på transportområdet. Lagen kan tillämpas både såvitt avser införlivande av sanktioner beslutade eller rekommenderade av FN:s säkerhetsråd och för det fall man fattar beslut inom EG om sanktioner där FN:s säkerhetsråd inte vidtagit sanktionsåtgärder.

Reglerna får påverka varurörelser liksom varje åtgärd som har för avsikt att direkt få till stånd varurörelser, tjänster och kapital, sjötransporter, lufttransporter, vägtrafik, post- och telekommunikationer och även avse dokument som vanligtvis används i samband därmed. Dessa regler får beröra stater eller områden. Reglerna får också avse inresa och uppehållstillstånd för utländska medborgare.

I fråga om en föreskrift (sanction decree) som utfärdats annat än i enlighet med en resolution av en internationell organisation som medlemsstaterna i den organisationen är lagligen förpliktade att följa (bindande beslut), kan önskan uttryckas av eller på uppdrag av vissa delar av "the chambers of the States-General" (parlamentet) att föreskriften skall stadfästas i lag. Om ett lagförslag till en sådan lag

sedan förkastas skall föreskriften omedelbart upphävas.

Med stöd av Sanctiewet 1977 har Nederländerna meddelat de nationella bestämmelser som krävts för införlivande av FN-sanktioner, även om EG-rådsförordningar i ämnet förelegat i vissa delar. Detta p.g.a. problemet med EU:s bristande behörighet att utfärda straffbestämmelser rörande överträdelser av embargo beslut. Nederländerna har inte några straffbestämmelser till aktuella rådsförordningar. Man arbetar på ett system för att undvika dubbelregleringar och ge straffbestämmelser till rådsförordningar. Straff för överträdelse av de bestämmelser som utfärdas med Sanctiewet 1977 som grund varierar mellan fängelse och/eller böter.

När det gäller överträdelse av bestämmelser som avser förbud mot export av strategiskt gods straffas gärning som begås av oaktsamhet med fängelse minst ett år och/eller böter. Uppsåtlig överträdelse straffas med fängelse i högst sex år och/eller böter. Dessutom kan högre bötesstraff ådömas enligt en lag som avser ekonomisk brottslighet, the Law governing Economic Violations och enligt den nederländska strafflagen.

Tyskland

I Tyskland genomförs FN:s säkerhetsråds resolutioner på det nationella planet med stöd av 1961 års Aussenwirtschaftsgesetz (utrikeshandelslagen), AWG och Kriegswaffenkontrollgesetz (lagen om handel med krigsmateriel).

AWG ger inom vissa gränser regeringen och andra myndigheter behörighet att utfärda förordningar för omsättning i nationell rätt av säkerhetsrådets resolutioner. Den allmänna bemyndigandeparagrafen återfinns i paragraf 2 i AWG medan det i paragraf 27 konkret fastställs att förordningsmakten i allmänhet tillfaller regeringen. Detta sker i normala fall genom införandet av en ny bestämmelse i 1986 års Aussenwirtschaftsverordnung (utrikeshandelsförordningen), AWV. AWG ger även i paragraf 22 bemyndigande för införande av sanktioner på det finansiella området.

Handeln med krigsmateriel är till största delen reglerad i Kriegswaffenkontrollgesetz, vilken stadgar tillståndsplikt för denna typ av verksamhet. I den utsträckning som ett embargo beslut från säkerhetsrådet avser material som faller under nämnda lags tillämpningsområde behöver varken någon ytterligare lag eller förordning utfärdas. Tillämpningen av resolutioner av denna typ har i stället skett genom att enligt Kriegswaffenkontrollgesetz erforderliga tillstånd inte beviljats. I de fall då en resolution inte endast har avsett vad som enligt tysk rätt klassificeras som krigsmateriel utan även varor

med civil karaktär har emellertid viss nationell normgivning blivit nödvändig. Exempelvis har regeringen för att förhindra export av militärt överskottsmaterial i form av uniformer, tält etc. tagit in ifrågavarande materialslag i AWV:s förteckning över de civila varor som underliggjer tillståndsplikt. Några dylika tillstånd har sedan inte givits.

Straffbestämmelser rörande överträdelser av förbud som meddelats med stöd av lagarna nämnda ovan finns i respektive lag.

Från tysk sida brukade man intill nyligen införa EG:s rådsförordningar som avser införlivande av FN-sanktioner, i vissa fall med språkliga justeringar och preciseringar m.m., i AWV. Detta på grund av EU:s bristande behörighet att utfärda straffbestämmelser rörande överträdelser av embargobeslut. Det har nu införts en ny straffbestämmelse paragraf 34 stycke 4 i AWG enligt vilken de rådsförordningar som avser implementering av FN-sanktioner beläggs med strafflatituder under förutsättning att förordningarna kungjorts i Tyskland. För överträdelse av en sådan rådsförordning kan enligt bestämmelsen dömas till fängelse i minst två år och i mindre allvarliga fall till fängelse mellan tre månader och fem år. Nämnda bestämmelse i AWG har medfört att det inte längre är nödvändigt att inkorporera rådsförordningar i AWV enbart med tanke på beivrandet av sanktionsöverträdelser. Kungörelseförfarandet är inte en förutsättning för rådsförordningens tillämpbarhet i Tyskland. I stället äger kungörelsen rum av rättssäkerhetsskäl eftersom det i förhållande till den nationella strafflagstiftningen är svårare för den tyska allmänheten att hålla sig informerad om innehållet i EG:s rättsakter. I Tyskland kan enligt uppgift paragraf 5 i 1961 års Aussenwirtschaftsgesetz (utrikeshandelslagen), AWG sägas utgöra ett allmänt bemyndigande för nationell tysk tillämpning av rättsligt bindande EG-beslut rörande sanktioner. Enligt den paragrafen kan kompletterande nationella rättsakter utfärdas i de fall när en handelsinskränkande åtgärd avser fullgörandet av mellanstatliga avtal. Detta görs av ekonomiministeriet efter samråd med utrikes- respektive finansministerierna.

Storbritannien

FN:s säkerhetsråds resolutioner om sanktioner blir inte direkt tillämpliga i engelsk rätt. För att så skall bli fallet måste en särskild författning utfärdas. Sådana författningar - Statutory Instruments - utfärdas och återkallas med stöd av fullmaktslagen the United Nations Act av år 1946. Lagen ger regeringen, eller formellt the Queen in Council, generell fullmakt att anta Orders in Council (dekret) för att nationellt

genomföra FN:s säkerhetsråds beslut enligt artikel 41 i FN:s stadga.

Parlamentet skall omedelbart informeras om ett dekret som den brittiska regeringen utfärdat enligt lagen. Något beslut behöver inte fattas i parlamentet. I praxis sker inte heller någon debatt föranledd av sådana dekret. Dekreten som utfärdas med stöd av lagen innefattar även straffbestämmelser.

Beträffande senare resolutioner av säkerhetsrådet, t.ex. de som berörde Irak och Serbien/Montenegro, har den ståndpunkten intagits att det behövs snabbare medel för realiserande. Följdaktligen har beredskapslagstiftning, som härrör från andra världskriget men fortfarande är i kraft, kommit till användning. The Emergency Laws (Re-enactments and Repeals) Act 1964 ger the Treasury Department (finansdepartementet) behörighet att utfärda föreskrifter som innebär att ett lands finansiella tillgångar eller affärer i guld i Storbritannien och andra brittiska besittningar fryses. The Import, Export and Customs Powers (Defence) Act 1939 erbjuder generell fullmakt att införa omedelbara export- och importförbud beträffande alla kategorier av varor. Båda de ovan nämnda beredskapslagarna är konstruerade för att skydda brittiska nationella intressen och kan verka oberoende av auktorisation från säkerhetsrådet. I Irak- och Serbien/Montenegro-fallen, nämnda ovan, utfärdades senare Orders in Council (dekret) enligt the United Nations Act som täckte i stort sätt samma områden som de bestämmelser som utfärdats med stöd av beredskapslagarna.

EG:s rådsförordningar som utfärdas med anledning av säkerhetsrådsresolutioner blir bindande men de publiceras aldrig i någon brittisk författningssamling. Eftersom de förväntas överensstämma med säkerhetsrådsresolutionen - och motsvarande brittiska författning - behövs inga särskilda straffbestämmelser och några sådana utfärdas inte heller.

Någon motsvarighet till United Nations Act 1946 finns inte vad gäller eventuella EU-beslut om sanktioner. Några generella straffbestämmelser finns inte heller för närvarande till eventuella EG-förordningar om sanktioner.

Bilaga 4

Sammanställning över förslag till handläggningsordning i sanktionsärenden

Det finns många varianter på vad ansökningar kan omfatta som avser undantag från sanktioner. Här följer en uppräknig av de varianter som är aktuella beträffande FN-sanktioner:

- tillstånd till försäljning, leverans m.m. enligt gemenskapens rådsförordningar,
- undantag från förbud som meddelats med stöd av sanktionslagen,
- notifiering eller godkännande av FN:s sanktionskommittéer enligt gemenskapens rådsförordningar samt förordningar meddelade med stöd av sanktionslagen,
- ansökan om licens.

A. Gemenskapens förordningar

När det gäller bestämmelser i gemenskapens förordningar kan dispens från förbjudna åtgärder inte ges annat än om det tillåts enligt förordningen. Om undantag medges enligt förordningen kan det vara förenat med ett krav på tillstånd av nationell myndighet och notifiering eller godkännande av FN:s sanktionskommittéer.

Om delegeringsmöjlighet ej införs

Undantag från förbud mot in- eller utförsel av varor

1. Ansökningshandlingar om eventuellt
 - tillstånd av nationell myndighet
 - notifiering eller godkännande av FN:s sanktionskommittéer
 - licens av licensmyndighetges in till KK.
2. KK sänder handlingarna till UDH.
3. Endast ansökningar som enligt UDH:s prövning bör komma att beviljas översänds till svenska FN-delegationen för vidarebefordran till sanktionskommittén.
4. När svenska FN-delegationen mottar sanktionskommitténs svar sänds det till UDH.
5. Regeringen beslutar om eventuellt tillstånd.
6. Licens utfärdas av KK.

Undantag från förbud i övrigt

1. Ansökningshandlingar om eventuellt

- tillstånd av nationell myndighet
- notifiering eller godkännande av FN:s sanktionskommittéer ges in till UDH.
- 2. Endast ansökningar som enligt UDH:s prövning bör komma att beviljas översänds till svenska FN-delegationen för vidarebefordran till sanktionskommittén.
- 3. När FN-delegationen mottar sanktionskommitténs svar sänds det till UDH.
- 4. Regeringen beslutar om eventuellt tillstånd.

Om delegering införs

1. Ansökningshandlingar om eventuellt
 - tillstånd av nationell myndighet
 - notifiering eller godkännande av FN:s sanktionskommittéer
 - licens av licensmyndighetges in till KK.
2. KK granskar ärendet. Om en fråga av principiell vikt skulle uppstå vid handläggningen av ett ärende eller myndigheten i övrigt skulle finna att omständigheterna i ett enskilt ärende är sådana att det bör underkastas en politisk bedömning, bör myndigheten ha möjlighet att hänskjuta eller överlämna ärendet med eller utan eget yttrande till regeringen för prövning.
3. Endast ansökningar som enligt KK:s prövning bör komma att beviljas översänds till svenska FN-delegationen för vidarebefordran till sanktionskommittén.
4. När svenska FN-delegationen mottar sanktionskommitténs svar sänds det till KK.
5. KK beslutar om eventuellt tillstånd.
6. Licens utfärdas av KK.

B. Förbud som meddelats med stöd av sanktionslagen

Regeringen kan enligt 9 § i den nuvarande sanktionslagen medge undantag från förbud som meddelats med stöd av lagen.

Även bestämmelser som meddelats med stöd av sanktionslagen kan innehålla undantag från förbud med eller utan krav på notifiering eller godkännande av FN:s sanktionskommittéer. I de fall undantag medges enligt en bestämmelse ställs dock inget krav på tillstånd av nationell myndighet.

Om delegeringsmöjlighet ej införs

Undantag från förbud mot in- eller utförsel av varor

1. Ansökan om dispens från ett förbud ges in till UDH.
2. Regeringen prövar ärendet.
3. Om ärendet godkänts av regeringen erinras sökanden om att in- och utförsel av varor i vissa fall kräver licens.

1. Ansökan om notifiering eller godkännande av FN:s sanktionskommittéer ges in till KK.
2. KK sänder ansökan till UDH.
3. Endast ansökningar som enligt UDH:s prövning bör komma att beviljas översänds till svenska FN-delegationen för vidarebefordran till sanktionskommittén.
4. När svenska FN-delegationen mottar sanktionskommitténs svar sänds det till UDH.
5. Licens utfärdas av KK.

Undantag från förbud i övrigt

1. Ansökan om dispens från ett förbud ges in till UDH.
 2. Regeringen prövar ärendet.
-
1. Ansökan om notifiering eller godkännande av FN:s sanktionskommittéer ges in till UDH.
 2. Endast ansökningar som enligt UDH:s prövning bör komma att beviljas översänds till svenska FN-delegationen för vidarebefordran till sanktionskommittén.
 3. När FN-delegationen mottar sanktionskommitténs svar sänds det till UDH.

Om delegering införs

1. Ansökan om dispens från ett förbud ges in till KK.
2. KK granskar ärendet. Om en fråga av principiell vikt skulle uppstå vid handläggningen av ett ärende eller myndigheten i övrigt skulle finna att omständigheterna i ett enskilt ärende är sådana att det bör underkastas en politisk bedömning, bör myndigheten ha möjlighet att hänskjuta eller överlämna ärendet med eller utan eget yttrande till regeringen för prövning.
3. Om ärendet avser undantag från förbud mot in- eller utförsel av varor och godkänts av KK utfärdas samtidigt eventuell licens av KK.

1. Ansökan om notifiering eller godkännande av FN:s sanktionskommittéer ges in till KK.
2. KK granskar ärendet. Om en fråga av principiell vikt skulle uppstå vid handläggningen av ett ärende eller myndigheten i övrigt skulle finna att omständigheterna i ett enskilt ärende är sådana att det bör underkastas en politisk bedömning, bör myndigheten ha möjlighet att hänskjuta eller överlämna ärendet med eller utan eget yttrande till regeringen för prövning.
3. Endast ansökningar som enligt KK:s prövning bör komma att beviljas översänds till svenska FN-delegationen för vidarebefordran till sanktionskommittén.
4. När svenska FN-delegationen mottar sanktionskommitténs svar sänds det till KK.
5. Om ärendet avser in- eller utförsel av varor som notifierats eller godkänts av FN:s sanktionskommitté utfärdas eventuell licens av KK.

Bilaga 5

Sammanställning över paragraferna i sanktionslagen i gällande och föreslagen lydelse

<i>Gällande rätt</i>	<i>Förslaget</i>
1 § 1 st	1 § 1 st
1 § 2 st	utgår
1 § 3 st	utgår
1 § 4 st	5 §
2-8 §§	utgår
9 §	6 §
10 §	4 §
11 § 1-3 st	7 §
11 § 4 st	8 §
12 §	9 §
13 §	10 §
14 §	11 §
15 §	12 §
16 §	13 §
17 §	14 §

Sammanställning över paragraferna i sanktionslagen i föreslagen och gällande lydelse

Förslaget

1 § 1 st
1 § 2 st
2 §
3 §
4 §
5 §
6 §
7 §
8 §
9 §
10 §
11 §
12 §
13 §
14 §

Gällande rätt

1 § 1 st
ny
ny
ny
10 §
1 § 4 st
9 §
11 § 1-3 st
11 § 4 st
12 §
13 §
14 §
15 §
16 §
17 §



Statens offentliga utredningar 1995

Kronologisk förteckning

1. Ett renodlat näringsförbud. N.
 2. Arbetsföretag – En ny möjlighet för arbetslösa. A.
 3. Grön diesel – miljö- och hälsorisker. Fi.
 4. Långtidsutredningen 1995. Fi.
 5. Världens svåra val.
Slutbetänkande av Prioriteringsutredningen. S.
 6. Muskövarvets framtid. Fö.
 7. Obligatoriska arbetsplatskontakter för arbetslösa. A.
 8. Pensionsrättigheter och bodelning. Ju.
 9. Fullt ekonomiskt arbetsgivaransvar. Fi.
 10. Översyn av skattebrottslagen. Fi.
 11. Nya konsumentregler. Ju.
 12. Mervärdesskatt – Nya tidpunkter för
redovisning och betalning. Fi.
 13. Analys av Försvarsmaktens ekonomi. Fö.
 14. Ny Elmarknad + Bilagedel. N.
 15. Könshandeln. S.
 16. Socialt arbete mot prostitutionen i Sverige. S.
 17. Homosexuell prostitution. S.
 18. Konst i offentlig miljö. Ku.
 19. Ett säkrare samhälle. Fö.
 20. Utan el stannar Sverige. Fö.
 21. Staden på vatten utan vatten. Fö.
 22. Radioaktiva ämnen slår ut jordbruk i Skåne. Fö.
 23. Brist på elektronikkomponenter. Fö.
 24. Gasmoln lamslår Uppsala. Fö.
 25. Samordnad och integrerad tågtrafik på
Arlandabanan och i Mälardalsregionen. K.
 26. Underhållsbidrag och bidragsförskott,
Del A och Del B. S.
 27. Regional framtid + bilagor. C.
 28. Lagen om vissa internationella sanktioner
– en översyn. UD.
-

Statens offentliga utredningar 1995

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

Pensionsrättigheter och bodelning. [8]
Nya konsumentregler. [11]

Utrikesdepartementet

Lagen om vissa internationella sanktioner
– en översyn. [28]

Försvarsdepartementet

Muskövarvets framtid. [6]
Analys av Försvarsmaktens ekonomi. [13]
Ett säkrare samhälle. [19]
Utan el stannar Sverige. [20]
Staden på vatten utan vatten. [21]
Radioaktiva ämnen slår ut jordbruk i Skåne. [22]
Brist på elektronikkomponenter. [23]
Gasmoln lamslår Uppsala. [24]

Socialdepartementet

Världens svåra val.
Slutbetänkande av Prioriteringsutredningen. [5]
Könshandeln. [15]
Socialt arbete mot prostitutionen i Sverige. [16]
Homosexuell prostitution. [17]
Underhållsbidrag och bidragsförskott,
Del A och Del B. [26]

Kommunikationsdepartementet

Samordnad och integrerad tågtrafik på
Arlandabanan och i Mälardalsregionen. [25]

Finansdepartementet

Grön diesel – miljö- och hälsorisker. [3]
Långtidsutredningen 1995. [4]
Fullt ekonomiskt arbetsgivaransvar. [9]
Översyn av skattebrottslagen. [10]
Mervärdesskatt – Nya tidpunkter för
redovisning och betalning. [12]

Arbetsmarknadsdepartementet

Arbetsföretag – En ny möjlighet för arbetslösa. [2]
Obligatoriska arbetsplatskontakter för arbetslösa. [7]

Kulturdepartementet

Konst i offentlig miljö. [18]

Näringsdepartementet

Ett renodlat näringsförbud. [1]
Ny Elmarknad + Bilagedel. [14]

Civildepartementet

Regional framtid + bilagor. [27]