

Nr 71

Utlåtande i anledning av väckta motioner angående bemyndigande för Kungl. Maj:t att i vissa fall utfärda förbud för svenska rederier att utlämna dokument till utländska myndigheter.

Andra lagutskottet har till behandling förehaft två inom riksdagen väckta, till lagutskott hänvisade motioner, nr 495 i första kammaren av herr *Gorlthon* och fröken *Andersson* samt nr 587 i andra kammaren av fröken *Karlsson* och herr *Carlsson* i Göteborg.

I motionerna, vilka är likalydande, har hemställts, att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t måtte anhålla om förslag till »fullmaktslagstiftning med bemyndigande för Kungl. Maj:t att utfärda förbud för svenska rederier att till utländska myndigheter utlämna dokumentation eller andra upplysningar i sådana fall, då den utländska myndighetens begäran om dylik dokumentation eller dylika upplysningar överskrider vad som mot bakgrund av gällande folkrättslig uppfattning eller eljest kan anses tillbörligt.»

Beträffande de skäl motionärerna åberopat till stöd för sin hemställan får utskottet, i den mån redogörelse därför inte lämnas i det följande, hänvisa till motionen I:495.

Över motionerna har utskottet i den ordning 46 § riksdagsordningen föreskriver inhämtat yttrande från kommerskollegium. Yttrande har därjämte på utskottets begäran avgivits av Sveriges redareförening. Vid yttrandet från kommerskollegium har fogats yttranden av handelskamrarna i Stockholm, Göteborg, Gävle och Skåne samt Sveriges allmänna exportförening.

Inledning

Motionerna har föranletts av vissa lagbestämmelser i USA, som berör bl.a. icke-amerikanska rederier.

Enligt en år 1916 antagen lag, the Shipping Act, har amerikanska myndigheter rätt att fordra att utländska rederier företer dokumentation angående fraktavtal m. m. Denna rätt har fram till 1950-talet utnyttjats i mycket obetydlig utsträckning. På senare tid har emellertid en förändring inträtt, och de amerikanska myndigheterna begär numera att få del av dokumentation i stor omfattning. Samtidigt därmed har förberedelser vidtagits för att i olika avseenden skärpa bestämmelserna i Shipping Act. Åtskilliga euro-

peiska stater har reagerat mot dessa amerikanska åtgärder, som uppfattats som ett led i en mot utländsk sjöfartsnäring riktad politik, och i ett flertal diplomatiska framställningar, bl. a. från Sverige, har protester avgivits till USA.

Trots denna reaktion utanför USA antog representanthuset i våras en lag angående ändring i Shipping Act, den s. k. Bonnerbillen. Genom denna utvidgades rederiernas skyldighet att förete dokumentation. De amerikanska myndigheterna tillades sålunda rätt att ta del av all dokumentation i rederiets hemland. Vidare infördes genom Bonnerbillen i denna lydelse vissa bestämmelser, som syftade till att förbjuda de s. k. linjekonferenserna. Dessa innebär i huvudsak, att rederier sysselsatta med linjefart på samma eller angränsande leder samlas till konferenser, på vilka överenskommelser träffas om frakttariffer, som alla konferensmedlemmar skall följa. I konferenserna ingår även amerikanska rederier. Anledningen till dessa bestämmelser var, att konferenserna på åtskilliga håll i USA uppfattades som stridande mot den amerikanska trust- och kartellagstiftningen.

Då Bonnerbillen därefter togs upp till behandling i senaten, inkallades företrädare för olika linjekonferenser och utländska sjöfartsintressen till s. k. hearings, en form av muntligt remissförfarande. Bland dessa företrädare var också en representant för svensk rederinäring och för linjekonferenser, i vilka svenska rederier är medlemmar. Vid dessa hearings framfördes starka invändningar mot ett flertal stadganden i Bonnerbillen och framlades förslag till modifiering av bestämmelserna i åtskilliga avseenden. Det kan också nämnas att förevarande motioner blev företedda inför senaten. Till följd härav vidtog senaten vissa ändringar i lagen. Bestämmelsen om företeende av dokumentation mildrades sålunda och vidare förklarades genom särskild förordning linjekonferenserna tills vidare lagliga. Den nya lagen antogs definitivt den 3 oktober 1961.

Beträffande skyldigheten att förete dokumentation föreskriver lagen i dess nya lydelse följande: Det åligger varje rederi, såväl inhemskt som utländskt, att omedelbart inge till vederbörande amerikanska sjöfartsmyndighet avskrift av alla sådana avtal med annat rederi eller person som är underkastad lagen, vilka fastställer eller reglerar fraktpriser och passageraravgifter; föreskriver särskilda priser eller förmåner; kontrollerar, reglerar, hindrar eller omöjliggör konkurrens; fördelar vinster, förluster eller trafik; fördelar hamnar eller på annat sätt inskränker antalet och arten av seglingar mellan hamnar; begränsar eller reglerar omfattningen och slaget av last och passagerare, som skall transporteras; eller på något sätt sörjer för en samarbetsordning av exklusivt eller privilegierat slag. Med avtal likställs i lagen andra överenskommelser, överläggningar och uppgörelser.

Det må i detta sammanhang nämnas att även andra länder än USA enligt uppgift avkräver utländska rederier dokumentation, bl. a. sydamerikanska, latinamerikanska och asiatiska stater.

Frågan om åtgärder i anledning av Bonnerbillen har varit föremål för behandling inom den till OECD hörande sjöfartskommittén. Vid dess sammanträde i Paris den 2—4 oktober i år beslöts att avvakta hur Bonnerbillen skulle komma att tillämpas, innan vidare åtgärder vidtogs.

I motionerna uppges, att lagstiftning föreligger i Nederländerna och Italien, enligt vilken där hemmahörande rederier är förhindrade att lämna de amerikanska myndigheterna den begärda dokumentationen, samt att brittiska regeringen vidtagit vissa åtgärder till stöd för de brittiska rederierna. Utskottet har endast lyckats erhålla uppgifter angående lagstiftningen i Nederländerna. Enligt den nederländska lagen om ekonomisk konkurrens är det sålunda förbjudet, såvida inte ministrarna (motsvarar det svenska uttrycket Kungl. Maj:t) medgivit undantag eller dispens, att rätta sig efter lag eller beslut i annan stat, som angår reglering av konkurrens, dominerande företag och konkurrensbegränsning. I en kommentar till bestämmelsen uttalas, att det även i de fall, där sådan lag eller sådant beslut i och för sig står i överensstämmelse med internationell lag men kommer i konflikt med nederländsk lag, den nederländska lagen skall vara avgörande. Fall är emellertid tänkbara då någon konflikt med rättsprinciper i nederländsk lag inte uppkommer. För sådana skall ministrarna kunna medgiva undantag.

Motionerna m. m.

I motionerna understrykes, att de amerikanska myndigheterna fordrar att få del av utländska rederiers dokument i oerhört stor utsträckning. Som exempel nämnes att ett rederi skulle ha mottagit krav på företeende av 18 000 dokument. Vidare framhålles att kraven avser även dokument, som finns utanför USA, och dokument, som inte berör trafik med USA. Efter att ha erinrat om den lagstiftning som föreligger i Nederländerna och Italien, fortsätter motionärerna:

Det är önskvärt att även i vårt land ha bestämmelser, enligt vilka de svenska myndigheterna kan förbjuda svenska rederier att till utländska myndigheter lämna upplysningar i sådana fall, då den utländska myndighetens yrkande överskrider vad som mot bakgrund av gällande folkrättslig uppfattning eller eljest kan anses tillbörligt. Dylig lagstiftning saknas för närvarande i vårt land. Däremot hade vi under det senaste världskriget bestämmelser i den s. k. krigshandelslagen, vilka öppnade möjligheter till likartade förbud. Mot bakgrunden av vad som nu inträffat i USA finns det anledning att öppna möjlighet för de svenska myndigheterna att utfärda förbud av ovan omnämnd art. Lagstiftningen bör lämpligen utformas som en fullmaktslag.

Angående den i motionerna omnämnda krigshandelslagen må anmärkas följande.

Efter mönster av den under första världskriget gällande krigshandelslagen utfärdades 1939 en lag angående vissa utfästelser rörande införsel och utförsel av varor m. m. Enligt denna ägde Kungl. Maj:t förordna, för viss tid eller tills vidare, att utfästelse som innebar inskränkning i friheten att till riket införa eller ur riket utföra eller inom riket förfoga över varor eller att fortskaffa eller eljest befordra varor till eller från riket eller inom riket skulle, där inskränkningen var eller kunde antagas vara av beskaffenhet att tjäna främmande makts intresse, icke vara gällande med mindre tillstånd till utfästelsen lämnats. Syftet med lagen var tvåfaldigt, nämligen dels att lägga enskildas ekonomiska utfästelser gentemot främmande makt under svensk kontroll, dels att kriminalisera olika former av medverkan vid utländsk övervakning av det svenska näringslivet (handelsspionage). Områden av näringslivet, där lagen hade betydelse, var bl. a. rederirörelse och spedition. Lagen upphörde att gälla vid utgången av juni 1947.

Remissyttrandena

Motionerna har fått ett positivt bemötande vid remissbehandlingen.

Kommerskollegium anser det angeläget att åtgärder vidtages från officiellt svenskt håll för att bistå de svenska redarna att avvisa sådana från utländska myndigheter ställda krav på upplysningar och dokumentation, som går längre än som kan anses rimligt eller tillbörligt. Kollegium finner det naturligt att detta bistånd i första hand lämnas genom diplomatiska framställningar i saken och anser det inte uteslutet att rättelse kan vinnas på sådant sätt. Kollegium fortsätter:

Frånsett de principiella betänkligheter som kunna anföras mot att den svenska statens bistånd skulle få formen av lagstiftning, finner kollegium det tveksamt om en dylik åtgärd kan bli effektiv, eftersom myndigheterna i det främmande landet genom motåtgärder kunna förhindra att syftet med lagstiftningen uppnås. Kollegium vill emellertid icke motsätta sig att en fullmaktslag tillskapas såsom en beredskapsåtgärd i avvaktan på de närmare undersökningar i saken som uppenbarligen äro erforderliga.

Exportföreningen och de förenämnda *handelskamrarna* har i stort sett vitsordat uppgifterna i motionerna och framhållit de betydande kostnader och det merarbete som de svenska rederierna åsamkas genom de amerikanska åtgärderna. Stockholms handelskammare anser det tveksamt huruvida man kan komma till rätta med problemet med lagstiftning, medan exportföreningen och de övriga handelskamrarna tillstyrker motionsyrkandet.

Sveriges redareförening tillstyrker också att en lagstiftning av föreslaget innehåll kommer till stånd. Föreningen framhåller, att de amerikanska statsmakterna sedan länge sökt hjälpa den egna rederinäringen i den internationella konkurrensen genom subsidiegivning och flaggdiskriminerande åtgärder. USA-fartyg har sålunda företrädesrätt i fråga om de mycket om-

fattande varutransporter, som finansieras av amerikanska staten inom ramen för hjälpprogrammen. Vidare har det startats en stort upplagd propagandakampanj, som syftar till att exportörer och importörer i USA skall ge företräde åt amerikanskt tonnage. Lagstiftningsåtgärder har också vidtagits för reglering av linjekonferensernas arbete. Föreningen fortsätter:

Samtliga de nu nämnda åtgärderna ingå som led i en enhetlig, centralt dirigerad kampanj, varigenom man åsyftar att i stor utsträckning undantränga utländskt tonnage från trafiken på USA. Åtgärderna ha nått en sådan intensitet, att de på vissa håll betecknats som ett sjöfartskrig mot speciellt de västeuropeiska sjöfartsländerna. Det är vid dylikt förhållande naturligt, att man i dessa länder — däribland Sverige — ser sig om efter möjligheter att skydda sina sjöfartsintressen på USA.

I den fråga, som beröres i motionerna, nämligen utlämnandet av dokument, ha vissa europeiska länder redan — såsom motionärerna framhålla — utfärdat lagstiftning. På allra senaste tiden har även i andra europeiska länder initiativ tagits från sjöfartsnäringens respektive statsmakternas sida för att åstadkomma liknande lagstiftning. Det synes önskvärt, att vi även i Sverige tillvarataga våra sjöfartsintressen på detta sätt.

Utskottet

Såsom framgår av den tidigare redogörelsen har de amerikanska myndigheterna under senare år vidtagit åtgärder i olika avseenden, som riktar sig mot icke-amerikanska rederier. I förevarande motioner pekas på de skärpta kraven på företeende av dokumentation. Dessa krav förorsakar svenska rederier, som bedriver trafik på USA, betydande olägenheter, bl. a. i form av ökade kostnader, och kan ses som ett led i en amerikansk politik att främja de inhemska rederierna på de utländska rederiernas bekostnad. Åtgärderna har väckt reaktion i åtskilliga stater, och i ett flertal diplomatiska framställningar, bl. a. från Sverige, har protester avgivits till USA. Detta har resulterat i att det lagförslag angående skärpning av ifrågavarande bestämmelser, som behandlats av den amerikanska kongressen innevarande år, i skilda hänseenden mildrats. I den lag som definitivt antagits den 3 oktober i år, Bonnerbillen, är emellertid intagen en bestämmelse om tämligen vidsträckt skyldighet för rederier att förete dokumentation.

I motionerna hemställs om lagstiftning, enligt vilken svenska myndigheter kan förbjuda svenska rederier att till utländska myndigheter utlämna dokumentation eller andra upplysningar i sådana fall då den utländska myndighetens begäran om dokumentation eller upplysningar överskrider vad som mot bakgrund av gällande folkrättslig uppfattning eller eljest kan anses tillbörligt.

Utskottet finner det angeläget, att svenska rederier erhåller statsmakternas stöd vid hävdandet av sina sjöfartsintressen på främmande länder, i den mån dessa vidtager mot svenska rederier riktade åtgärder, som får anses strida mot sedvanliga normer för internationell sjöfart. Med hänsyn till den

kraftiga opposition, som de amerikanska kraven på företeende av dokumentation väckt utanför USA, är det för närvarande ovisst, huruvida dessa krav i fortsättningen kommer att upprätthållas i samma långtgående utsträckning som på senare tid. Utskottet anser det därför icke nu påkallat att man från svensk sida föranstaltar om sådan lagstiftning, som motionärerna föreslagit. Däremot bör den framtida tillämpningen av Bonnerbillen liksom utvecklingen i övrigt på området följas med största uppmärksamhet. Skulle behov av åtgärder från svensk sida därvid uppstå, anser utskottet att man bör försöka vinna rättelse i första hand genom diplomatiska framställningar i saken. Vad utskottet sålunda uttalat torde böra bringas till Kungl. Maj:ts kännedom.

Under hänvisning till det anförda får utskottet hemställa,

A. att riksdagen i anledning av förevarande motioner, I: 495 och II: 587, måtte i skrivelse till Kungl. Maj:t som sin mening giva till kända vad utskottet anför; samt

B. att motionerna i den mån de icke kan anses besvarade genom vad utskottet hemställt under A. icke måtte föranleda någon riksdagens åtgärd.

Stockholm den 5 december 1961

På andra lagutskottets vägnar:

AXEL STRAND

Vid detta ärendes behandling har närvarit

från första kammaren: herrar Strand, Nils Elowsson, fru Carlqvist, fru Svenson, herrar Birke, Lars Larsson, Söderquist och Eric Peterson;

från andra kammaren: herrar Anderson i Sundsvall, Nilsson i Göteborg, fröken Wetterström, herrar Wahlund, Bengtsson i Varberg, Fredriksson, Carlsson i Huskvarna och Carlsson i Göteborg.