

Nr 55

Utlåtande i anledning av Kungl. Maj:ts proposition med förslag till lag om åtgärder mot diskriminering i internationell sjöfart.

Genom en den 12 maj 1967 dagtecknad proposition, nr 134, vilken hänvisats till lagutskott och behandlats av första lagutskottet, har Kungl. Maj:t, under åberopande av propositionen bilagda utdrag av statsrådsprotokollet över kommunikationsärenden och protokoll hållet i lagrådet, föreslagit riksdagen att antaga följande

Förslag

till

Lag

om åtgärder mot diskriminering i internationell sjöfart

Härigenom förordnas som följer.

1 §.

Om transport med svenska fartyg till eller från främmande stat blir utsatt för diskriminering i jämförelse med transport med andra fartyg, får Konungen eller myndighet, som Konungen bestämmer, för att tillvarataga svenskt intresse i internationell sjöfart förbjuda att avtal ingås om befraktning av eller transport med fartyg, som är registrerat i den stat där diskrimineringen äger rum, eller inskränka rätten att ingå sådant avtal.

2 §.

Den som bryter mot förordnande enligt denna lag dömes till böter eller fängelse i högst sex månader. Åtal får väckas endast efter beslut av Konungen.

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

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås en lag om åtgärder mot diskriminering i internationell sjöfart (flaggdiskriminering). Sådan diskriminering sker genom att det egna landets eller vissa andra länders fartyg gynnas i konkurrensen om sjötransporterna. Detta minskar möjligheterna för en rationell sjöfart med lägsta möjliga fraktkostnader. Enligt förslaget skall åtgärder mot flaggdiskriminering kunna vidtas i form av förbud mot avtal om befraktning av eller transport med fartyg från stater där diskriminering äger rum eller inskränkning i rätten att träffa sådant avtal.

Departementschefen

Vid lagrådsremissen anförde *föredragande departementschefen, statsrådet Palme*, bl. a. följande.

Med diskriminering i internationell sjöfart (flaggdiskriminering) menas åtgärder för att gynna det egna landets fartyg eller vissa andra länders fartyg i konkurrensen om sjötransporterna. Sådana åtgärder antas många olika former men kan f. n. i huvudsak indelas i tre kategorier:

a) åtgärder av myndigheter i ett land för att ge fartyg registrerade i detta land förtursrätt till transporter till och från landet, genom direkt kontroll av befraktningar, valutakontroll eller import- och exportlicensiering eller genom skilda normer vid bl. a. uttagande av konsulatavgifter och fyr- och lotsavgifter eller vid tilldelning av kajplatser;

b) bestämmelser i bilaterala avtal, vanligtvis i form av sjöfartsklausuler i handelsavtal, i syfte att transport av varor, som ingår i samhandeln mellan de två avtalslutande länderna, helt eller delvis skall kunna reserveras för handelsflottan i det ena landet eller för båda ländernas handelsflottor;

c) bestämmelser i regionala preferensavtal i syfte att sjötransporterna i samhandeln mellan flera länder skall kunna reserveras för de deltagande ländernas handelsflottor.

I det internationella ekonomiska samarbetet efter det andra världskriget har tullskydd och andra restriktioner inom den internationella varuhandeln i stor utsträckning avvecklats eller reducerats. Detta har bidragit till en större internationell arbetsfördelning och specialisering inom varuproduktionen och därmed varit till gagn för ekonomiska framsteg.

På sjöfartens område har man nått goda resultat i samma riktning, inte minst som en följd av samarbetet inom Organisationen för europeiskt ekonomiskt samarbete, OEEC, och dess efterföljare Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling, OECD. Grundsatsen för en gemensam sjöfartspolitik för medlemsländerna är inskriven i den s. k. noten till

OECD:s frigörelsestadga (tidigare till OEEC:s frigörelsestadga). Noten slår fast principen om en internationell sjöfartspolitik under fria och rimliga konkurrensförhållanden. Tendenser som strider mot denna princip har emellertid särskilt under senare år gjort sig starkt gällande. En lång rad länder har slagit in på en väg med reglerande och protektionistiska åtgärder för att främja nationella intressen inom sjöfarten. Mer än 40 olika stater tillämpar nu flaggdiskriminerande åtgärder, och omkring 10 % av världens sjötransporter drabbas därav. Utvecklingen går dessvärre i riktning mot en ökad förekomst av flaggdiskriminerande klausuler i bilaterala handelsavtal, och det finns tecken som tyder på att regionala preferensåtgärder kommer att vidtas i större omfattning än tidigare.

De länder som tillämpar flaggdiskriminering utgör inte någon ensartad grupp med gemensamma intressen eller motiv. De är tvärtom geografiskt mycket spridda och har nått olika långt i sin ekonomiska utveckling. Skälen för flaggdiskriminering varierar också. Motivet kan vara en önskan att skydda den egna handelsflottan på grund av dess svårigheter att konkurrera med andra länders fartyg eller av beredskapsskäl eller en strävan att bygga upp ett eget tonnage eller att starta nya linjerederier även när så inte kan ske i konkurrens på lika villkor med andra länder. Den faktiska flaggdiskriminering som tillämpas av statshandelsländer utgör ett särskilt problem med hänsyn till det statliga utrikeshandelsmonopolet i dessa länder.

Den viktigaste målsättningen för internationell sjöfart måste vara att tillhandahålla de transporter som är mest rationella för en växande världshandel. De erfarenheter man hittills vunnit om verkningarna av preferensbehandling och andra diskriminerande åtgärder på sjöfartsområdet visar, att en sjöfartspolitik, som ger alla länders fartyg möjlighet att på lika villkor konkurrera om frakterna, skapar avsevärt bättre förutsättningar för ett rationellt transportsystem med transporter till lägsta möjliga kostnader. Från denna synpunkt är det angeläget att söka undanröja hinder för befraktare att fritt kunna välja fartyg. För svensk sjöfart har flaggdiskriminerande åtgärder särskilt ogynnsamma verkningar. De angriper den grund på vilken den svenska handelsflottan har byggt upp sin ställning. Det kan i detta sammanhang erinras om att ungefär hälften av den svenska handelsflottan inte seglar på Sverige utan uteslutande är sysselsatt i transporter mellan andra länder.

De problem som flaggdiskrimineringen har ställt de traditionella sjöfartsländerna inför har diskuterats i en rad internationella organisationer i vilka Sverige är medlem. För flera av dessa organisationer har fastställts regler, som förpliktar medlemsländerna att föra en icke-diskriminerande politik på sjöfartsområdet. Som förut antytts har i detta sammanhang arbetet inom OECD stor betydelse. Dess sjötransportkommitté (Maritime Transport Committee — MTC) är ett centralt forum för överläggningar om sjöfartspolitiska frågor. Sådana frågor dryftas sedan november 1961 också i den krets av län-

der, som numera kallas den konsultativa sjöfartsgruppen (Consultative Shipping Group — CSG). Sedan år 1965 ingår i gruppen tolv länder, nämligen Belgien, Danmark, Finland, Frankrike, Förbundsrepubliken Tyskland, Grekland, Italien, Japan, Nederländerna, Norge, Storbritannien och Sverige. Inom kretsen har hittills åtta möten hållits på ministernivå, det senaste i Oslo i juni 1966. Medlemsländerna i kretsen har enats om att samordna sina strävanden att motverka flaggdiskriminering. Flaggdiskrimineringsfrågan har vidare varit föremål för överläggningar inom Förenta Nationernas konferens för handel och utveckling (UNCTAD) och i Europarådet. I november 1965 framlade rådets ekonomiska kommitté en enhällig rapport, vari kommittén tog avstånd från flaggdiskriminering. I rekommendation 451, som antogs av rådets rådgivande församling i januari 1966, uppmanas de av rådets medlemsstater, som ännu ej förfogar över lagstiftning som möjliggör för dem att försvara sig mot flaggdiskriminering, att undersöka möjligheterna att förse sig med vederbörliga legala medel härför (jfr prop. 1966:58, UU 9, rskr 349). Vid möte i december 1966 beslöt rådets ministerkommitté med hänvisning till bl. a. sjöfartsministermötet i Oslo att sända ut rekommendationen till medlemsstaterna.

Frågan om att söka införa sådana lagliga möjligheter i de länder, som inte redan har en lagstiftning på området, väcktes på de ministermöten som hölls i London i mars och december 1963. Dessa ministermöten rekommenderade, att de deltagande länderna skulle studera möjligheterna att införa nödvändiga lagbestämmelser om åtgärder mot flaggdiskriminering, såframt sådan lagstiftning inte redan förelåg. Från några länders sida uttryckte man vid denna tidpunkt viss reservation mot tanken att lagfästa möjlighet till motåtgärder, bl. a. på grund av faran för att sådana motåtgärder felaktigt skulle kunna uppfattas som ett brott mot icke-diskriminationsprincipen. Japan och Finland har vid inträde i samarbetet år 1964 resp. år 1965 anslutit sig till ministermötenas rekommendation.

Med motivering att diskriminering medför högre kostnader och långsammare transporttjänster beslöt år 1965 internationella handelskammaren, som företräder varuhandels intressen, att genom sina medlemmar anmoda resp. regeringar att vidta åtgärder mot flaggdiskriminering. Också internationella sjöfartskammaren fattade år 1965 beslut om en liknande anmodan. Kammaren uppmanade sina medlemmar att begära att resp. regeringar i förekommande fall skulle skaffa sig tillgång till en lagstiftning, som gör det möjligt att vidta åtgärder mot flaggdiskriminering.

Utänför de internationella organisationerna har Sverige i likhet med flera andra länder sökt att säkra likvärdiga konkurrensförhållanden för sjöfarten genom därtill syftande klausuler i bilaterala handels- och sjöfartsavtal. Det har lyckats att i en rad sådana avtal införa klausuler, som ömsesidigt tillförsäkrar de kontraherande parternas handelsflottor mest-gynnad-nations-behandling.

De framsteg som hittills vunnits på diplomatisk väg och genom ingående av bilaterala avtal m. m. har inom CSG inte ansetts tillräckliga för att motverka den olyckliga utveckling som nu pågår. På sjöfartsministermötet i Oslo i juni 1966, där samtliga tolv länder inom den konsultativa sjöfartsgruppen var representerade, anslöt sig alla länderna utom Grekland till en rekommendation om att de länder, som inte redan har lagbestämmelser om åtgärder mot flaggdiskriminering eller som har äldre lagbestämmelser på området vilka anses inte kunna tillämpas under nuvarande förhållanden, skall överväga att införa bestämmelser om sådana åtgärder. Mötet uttalade att motåtgärder under vissa förhållanden kunde vara rimliga och berättigade för att försvara det väsentliga intresse som består i att upprätthålla en fri och rationell sjöfart. Det rådde också enighet om att sådana åtgärder skulle tillgripas först sedan andra åtgärder, bl. a. sedvanliga diplomatiska hänvändelser, prövats och att motåtgärder skulle vidtas bara efter noggranna värderingar av den aktuella politiska och ekonomiska situationen och efter samråd mellan de deltagande länderna. För den händelse det skulle bli fråga om att tillgripa motåtgärder ansågs att dessa såvitt möjligt skall verkställas genom ett samordnat uppträdande av de deltagande länderna för att motåtgärderna skulle bli så effektiva som möjligt.

Av de länder som var representerade på ministermötet i Oslo har Frankrike, Förbundsrepubliken Tyskland och Italien infört lagstiftning, som innebär bemyndiganden att på olika sätt ingripa mot flaggdiskriminering.

Överläggningar mellan representanter för regeringarna i Danmark, Finland, Norge och Sverige har lett till enighet om att möjlighet bör tillskapas att meddela förbud mot eller annan inskränkning i rätten att ingå avtal om befraktning av eller transport med diskriminerande länders fartyg, om andra försök att motverka diskriminering inte lett till avsedda resultat.

I överensstämmelse med rekommendationen från ministermötet i Oslo och med hänsyn till Sveriges stora intresse av att en fri och rationell internationell sjöfart upprätthålls bör enligt min mening en lag stiftas, som möjliggör nämnda motåtgärder mot flaggdiskriminering. Mina kolleger i Danmark, Finland och Norge har samma uppfattning såvitt gäller deras länder. Efter gemensamma överläggningar har också en nära samordning av förberedelserna till en lagstiftning kommit till stånd. Frågor rörande utformning och tillämpning av en sådan lagstiftning har ingående diskuterats mellan representanter för närmast berörda departement i Danmark, Finland, Norge och Sverige. Det har visat sig möjligt att även i fråga om närmare utformning av förslag till lagstiftning uppnå en betydande enhetlighet.

— — —

Under det nordiska förarbetet har enighet rått om att de problem som flaggdiskrimineringen skapar i första hand bör lösas genom diplomatiska

hänvändelser och genom överläggningar med ifrågavarande stater om möjliga lösningar, att motåtgärder enligt lagen bör vidtas endast när andra medel har visat sig inte leda till avsedda resultat samt att lagen bör tillämpas först efter samråd med andra länder. Det har vidare lagts vikt vid att tillämpningen av lagen sker under iakttagande av gällande folkrättsliga regler och av de internationella förpliktelser som Sverige påtagit sig.

Lagförslaget har utformats som en fullmaktslag. Detta har ansetts vara mest ändamålsenligt med hänsyn till avsikten att med lagen som bakgrund och stöd göra gemensam sak med andra länder efter föregående internationella konsultationer och behovet att i förekommande fall handla snabbt.

Lagen avser att ge möjlighet till motåtgärder, om svenska fartyg blir utsatta för diskriminering. På grund av den stora geografiska spridningen av de svenska fartygens hamnanlöp får man räkna med att svensk sjöfart kommer att bli skadelidande i det ögonblick då en främmande stat sätter i kraft bestämmelser som ger fördelar åt egna fartyg eller någon annan stats fartyg. Det kan tänkas att endast fartyg från andra stater än Sverige får direkt kännning av diskrimineringen, emedan inga svenska fartyg vid tillfället för laster till eller från hamnar där de skulle bli utsatta för diskriminering. Även i sådant fall är lagen emellertid tillämplig, om möjligheterna till transport med svenska fartyg begränsas genom diskrimineringen. Lagen ger därigenom också grundval för motåtgärder samfällt med andra stater.

Lagens uttryck att transport med fartyg skall vara utsatt för diskriminering utesluter inte tillämpning av lagen, när diskrimineringen riktar sig mot transporterna endast indirekt, t. ex. genom skilda normer vid uttagande av fyr- eller lotsavgifter eller vid tilldelning av kajplatser.

Motåtgärder enligt lagen kan vidtas endast i form av förbud mot att befraktnings- eller transportavtal ingås eller inskränkning i rätten att ingå sådana avtal. Redan avtalade transporter skall alltså inte omfattas av förordnande enligt lagen.

Lagen är inte begränsad att gälla endast skriftliga avtal utan gäller även avtal som ingås i andra former.

Om avtalsförhandlingar före förbud eller inskränkning kommit i sådant läge, att det inte längre beror på den svenska partens ståndpunktstagande, om slutligt avtal skall träffas — dvs. den svenska parten är bunden av sitt anbud — och motparten accepterar anbudet efter det att förordnandet enligt lagen trätt i kraft, bör förordnandet inte anses tillämpligt på avtalet. Avger motparten däremot en oren accept, dvs. han avger ett motförslag som innebär att den svenska parten inte längre är bunden av sitt anbud, bör ett mellankommande förordnande enligt lagen anses tillämpligt.

Det synes vara administrativt enkelt att använda registreringen (flaggan) som kännemärke för eventuella motåtgärder enligt lagen. Vilka staters fartyg motåtgärderna skall avse bör bero på var diskrimineringen äger rum.

Lagen avser inte fartyg som är registrerade i andra stater, t. ex. fartyg som disponeras på grund av avtal om tidsbefraktning.

Lagen bör innehålla bestämmelse om straffpåföljd för den som inte efterkommer förordnande enligt lagen. Det bör ankomma på Konungen att pröva, när åtal skall väckas.

Lagrådet

Lagrådet lämnade det genom propositionen framlagda förslaget utan erinran.

Utskottet

Utskottet har icke funnit anledning till erinran mot Kungl. Maj:ts förslag och får därför hemställa,

att förevarande proposition, nr 134, måtte av riksdagen bifallas.

Stockholm den 24 oktober 1967

På första lagutskottets vägnar:

INGRID GÄRDE WIDEMAR

Vid detta ärendes behandling har närvarit

från första kammaren: herr Erik Svedberg (s), fröken Mattson (s), herrar Hjorth (s), Ernulf (fp), fru Lindström (s), herrar Schött (h) och Gösta Jacobsson (h);

från andra kammaren: fru Gärde Widemar (fp), fru Johansson (s), herrar Ekström i Björkvik (s), Svensson i Vä (cp), fru Kristensson (h), fröken Bergegren (s), herrar Gustafsson i Borås (fp) och Jönsson i Malmö (s).