

Nr 30

Utlåtande i anledning av Kungl. Maj:ts proposition med förslag till lag angående utvidgad tillämpning av lagen den 22 juni 1939 (nr 299) om förbud i vissa fall mot överlåtelse eller upplåtelse av fartyg m. m. och av lagen den 21 mars 1940 (nr 176) med vissa bestämmelser om fraktfart med svenska fartyg.

Genom en den 1 april 1966 dagtecknad proposition, nr 97, vilken hänvisats till lagutskott och behandlats av första lagutskottet, har Kungl. Maj:t, under åberopande av propositionen bilagda, i statsrådet och lagrådet förda protokoll, föreslagit riksdagen att antaga följande förslag till

Lag

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

Härigenom förordnas som följer.

I den mån det påkallas i anledning av beslut som fattats eller rekommendation som antagits av Förenta Nationernas säkerhetsråd i överensstämmelse med Förenta Nationernas stadga, äger Konungen förordna, att 2—4 §§ lagen den 22 juni 1939 (nr 299) om förbud i vissa fall mot överlåtelse eller upplåtelse av fartyg m. m.¹ samt 2 och 3 §§ lagen den 21 mars 1940 (nr 176) med vissa bestämmelser om fraktfart med svenska fartyg¹ skola tillämpas.

Förordnande i anledning av rekommendation av säkerhetsrådet förfaller, om det icke inom en månad underställes riksdagen för prövning av frågan huruvida det skall bestå och om det icke inom två månader från det underställningen skett gillas av riksdagen.

Denna lag träder i kraft dagen efter den, då lagen enligt därå meddelad uppgift utkommit från trycket i Svensk författningssamling, och gäller till och med den 30 juni 1968.

¹ Lagarna ändrade se 1957: 289 och 290.

Departementschefen

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

Förevarande lagstiftningsfråga har aktualiserats genom att FN:s säkerhetsråd — efter det att Rhodesias regering den 11 november 1965 förklarat Rhodesia självständigt utan att överenskommelse därom träffats med Storbritannien — i en resolution den 20 samma månad uppmanat FN:s medlemsstater att genomföra vissa sanktioner mot Rhodesia (i resolutionen kallat Sydrhodesia). I resolutionen, som är att anse som en rekommendation, har säkerhetsrådet uppfordrat alla stater att avhålla sig från varje handling som kan hjälpa och uppmuntra den olagliga regimen i Rhodesia, och i synnerhet att inte förse den med vapen, utrustning eller krigsmateriel, samt att göra sitt yttersta för att avbryta alla ekonomiska förbindelser med Rhodesia, inbegripet en spärr för handel med olja och oljeprodukter (oljeembargo).

Enligt artikel 25 i FN-stadgan är stat som är medlem i FN förpliktad att godta och verkställa säkerhetsrådets beslut i överensstämmelse med stadgan. I stadgans artikel 48 sägs att åtgärd, som erfordras för att verkställa säkerhetsrådets beslut för upprätthållande av internationell fred och säkerhet, skall vidtas av samtliga medlemmar av FN eller av vissa bland dem, allt efter säkerhetsrådets bestämmande.

Beträffande rekommendationer av säkerhetsrådet innehåller FN-stadgan inga bestämmelser motsvarande dem i artiklarna 25 och 48. Det ankommer således på medlemsstaterna att själva avgöra om en rekommendation skall följas eller inte. Då en rekommendation av rådet är underbyggd av en allmänt omfattad, politisk och moralisk förväntan bör medlemsstaterna självfallet följa rekommendationen. En sådan rekommendation föreligger i fallet Rhodesia och jag vill erinra om att regeringen i detta fall funnit läget vara sådant att säkerhetsrådet skulle ha grund för ett bindande beslut om sanktioner.

I Rhodesiafrågan har Kungl. Maj:t vidtagit de åtgärder som stått till buds för att genomföra de av säkerhetsrådet förordade sanktionerna. Kungl. Maj:t har sålunda den 22 november 1965 lagt importen från Rhodesia till Sverige och exporten härifrån till Rhodesia under licenstvang. Härigenom har allt varuutbyte med Rhodesia kunnat avbrytas. Vidare har ministern för utrikes ärendena och jag i skrivelse till Sveriges redareförening den 23 januari 1966 rörande oljeembargot meddelat, att regeringen ansluter sig till den uppfattning säkerhetsrådets resolution i Rhodesiafrågan ger uttryck för, att förslag till erforderlig lagstiftning snarast kommer att föreläggas riksdagen samt att regeringen det oavsett vill understryka angelägenheten av att oljeembargot — såsom hittills synes ha varit fallet — strikt respek-

teras. I skrivelsen har vi anhållit att redareföreningen måtte vidta de åtgärder som må vara möjliga för att undvika att svenska fartyg deltar i transport av olja och oljeprodukter till Rhodesia. — Någon motsvarande åtgärd beträffande luftfarten har inte varit aktuell då inget svenskt luftfartyg går i trafik på Rhodesia.

Redareföreningen har i cirkulärskrivelse till sina medlemmar den 26 januari 1966 rekommenderat dessa att handla i överensstämmelse med det framförda önskemålet. Det är min övertygelse att rekommendationen kommer att följas.

I artikel 41 i FN-stadgan anges de sanktioner som i första hand kan ifrågakomma då säkerhetsrådet beslutar eller rekommenderar sådana åtgärder. Där talas om fullständigt eller partiellt avbrytande av ekonomiska förbindelser, järnvägs-, sjö-, luft-, post-, telegraf- och radioförbindelser samt av annan samfärdsel.

En undersökning av möjligheterna att med stöd av gällande lag och författning på svensk sida genomföra av säkerhetsrådet beslutade eller rekommenderade sanktioner visar följande. Ekonomiska sanktioner kan vidtas genom att Kungl. Maj:t — såsom skett i fallet Rhodesia — i kraft av sin ekonomiska lagstiftningsmakt inför licenstväng för import och export. Kungl. Maj:t har också befogenhet att ingripa beträffande järnvägs-, post-, tele- och radioförbindelser. På luftfartens och sjöfartens område liksom på andra områden av samhällslivet som torde kunna beröras av beslut om sanktioner har Kungl. Maj:t emellertid inte samma möjligheter.

Det kan inte anses tillfredsställande att bristande korrespondens föreligger mellan säkerhetsrådets möjligheter att besluta eller rekommendera olika åtgärder och möjligheterna att på svensk sida genomföra besluten eller rekommendationerna. Man bör genom lagstiftning söka åstadkomma bättre förhållanden härvidlag. Mest konsekvent synes vara att i en särskild FN-lag meddela bestämmelser som ger befogenhet att utan tidsutdräkt vidta erforderliga ingripanden på skilda områden av samhällslivet.

Frågan om en sådan FN-lag har tagits upp till diskussion med representanter för regeringarna i Danmark, Finland och Norge. Dessa har visat ett positivt intresse för frågan. Som framgår av vad chefen för justitiedepartementet anfört tidigare denna dag vid anmälan av fråga rörande utredning om en FN-lag, är avsikten att de överläggningar som sålunda inletts skall fortsätta för att om möjligt resultera i en enhetlig nordisk FN-lagstiftning.

Det är uppenbart att ett förslag till FN-lag fordrar ett omfattande och tidskrävande förberedelsearbete. I avvaktan på en sådan lag bör därför undersökas om inte på de områden där möjligheterna att med stöd av lag genomföra sanktioner nu är begränsade, större möjligheter därtill kan erhållas genom provisorisk lagstiftning.

Behovet av sådan lagstiftning gör sig gällande främst på sjöfartens område därför att legalt stöd för ingripanden här saknas. Jag vill därmed inte ifrågasätta sjöfartsnäringens beredvillighet att också i framtiden lojalt vidta de åtgärder och ålägga sig de restriktioner som visar sig erforderliga i anledning av beslut eller rekommendationer av säkerhetsrådet. Från principiella synpunkter är det emellertid önskvärt att man, när fråga uppkommer om att genomföra sanktioner, inte enbart skall vara hänvisad till frivilliga åtaganden utan också skall kunna handla med stöd av i lag givna befogenheter. En lagstiftning av denna art står dessutom i samklang med vår allmänna strävan till lojalitet mot FN.

På sjöfartsområdet kan den erforderliga lagstiftningen komma till stånd genom att tillämpningsområdet för de båda beredskapslagar som reglerar sjöfarten vid krig eller krigsfara vidgas att gälla även de situationer som uppkommer, då säkerhetsrådet beslutat eller rekommenderat sanktioner som berör sjöfarten. De lagar jag åsyftar är *lagen den 22 juni 1939 (nr 299) om förbud i vissa fall mot överlåtelse eller upplåtelse av fartyg m. m.* (ändrad 1957: 289) och *lagen den 21 mars 1940 (nr 176) med vissa bestämmelser om fraktfart med svenska fartyg* (ändrad 1957: 290). Lagarna är så utformade att de inte behöver ändras för att fylla det ändamål som här är avsett.

Den förstnämnda lagen innehåller förbud mot att utan tillstånd av Konungen eller den Konungen därtill bemyndigat överlåta svenskt fartyg eller andel däri till utlänning. Motsvarande förbud gäller för upplåtelse av svenskt fartyg till utlänning genom tidsbefraktning eller till nyttjande. Enligt den senare lagen äger Konungen i den mån det prövas erforderligt förordna att resa med svenskt fartyg får företagas endast med tillstånd av Konungen eller den Konungen därtill bemyndigat och under iakttagande av de villkor som kan ha uppställts för tillståndet. Båda lagarna äger tillämpning utan särskilt förordnande om riket kommer i krig. De kan dessutom sättas i kraft genom förordnande av Kungl. Maj:t vid krigsfara, vari riket befinner sig, eller vid utomordentliga, av krig föranledda förhållanden. Förordnande härom skall inom en månad underställas riksdagen. Om riksdagen ej inom två månader från underställandet gillat förordnandet är det förfallet. Överträdelse av lagarna straffas med böter eller fängelse i högst ett år. Dessutom kan vissa former av förverkande ifrågakomma. Enligt övergångsbestämmelserna till de båda lagarna bryts inte ingångna avtal om tidsbefraktning då lagarna sätts i kraft.

Som tidigare antytts föreligger även på luftfartens område ett visst behov av lagstiftning motsvarande den nu angivna beträffande sjöfarten. Jag avser att senare ta upp fråga om utredning rörande sådan lagstiftning.

Med hänvisning till det anförda förordar jag, att genom en särskild lag möjlighet öppnas att tillämpa angivna båda beredskapslagar, då säkerhets-

rådet i överensstämmelse med FN-stadgan fattat beslut om åtgärd som berör sjöfarten eller antagit rekommendation om sådan åtgärd.

Det ligger i sakens natur att de i lagen givna befogenheterna inte skall utnyttjas i större omfattning än förhållandena kräver.

Sverige kan som medlem i FN inte undandra sig att genomföra bindande beslut av säkerhetsrådet. Som villkor för att nämnda beredskapslagar skall äga tillämpning då säkerhetsrådet fattat beslut av sådan karaktär torde med hänsyn härtill endast behöva uppställas att Kungl. Maj:t förordnar därom. Föreligger endast en rekommendation av rådet torde däremot böra gälla, att Kungl. Maj:t får förordna om tillämpning av lagarna och att förordnandet skall underställas riksdagen för godkännande.

Lagrådet

Det till lagrådet remitterade förslaget föranledde endast till den erinran från lagrådets sida att lagen med hänsyn till dess provisoriska karaktär borde ha begränsad giltighetstid (prop. s. 8 och 9).

Vad lagrådet sålunda föreslagit har godtagits av departementschefen.

Utskottet

Förevarande lagstiftningsfråga har aktualiserats genom att Förenta Nationernas säkerhetsråd i resolution uppmanat organisationens medlemsstater att genomföra vissa sanktioner mot Rhodesia. I propositionen föreslås att 1939 och 1940 års beredskapslagar på sjöfartsområdet skall kunna tillämpas även då Förenta Nationernas säkerhetsråd i överensstämmelse med Förenta Nationernas stadga fattat beslut eller antagit rekommendation som påkallar ingripande från svensk sida. Den förstnämnda lagen innehåller förbud mot att utan tillstånd överlåta svenskt fartyg eller andel däri till utlänning och enligt den senare lagen kan föreskrivas att resa med svenskt fartyg får företagas endast med visst tillstånd. Det förordas i propositionen att, då säkerhetsrådet fattat beslut som är bindande för Sverige i egenskap av medlemsstat i Förenta Nationerna, lagarna skall — utan riksdagens hörande — äga tillämpning efter Kungl. Maj:ts förordnande. Föreligger däremot endast rekommendation av rådet bör enligt propositionen gälla att Kungl. Maj:ts förordnande skall underställas riksdagen för godkännande.

Utskottet anser det lämpligt att Sverige med stöd av lag blir i stånd att ingripa i anledning av säkerhetsrådets beslut och rekommendationer. Sak-kunniga har också nyligen tillkallats för att framlägga förslag till lagstiftning i ämnet. Utredningen, som skall bedrivas i nordiskt samarbete, torde bli tämligen tidskrävande. Utskottet delar därför departementschefens uppfatt-

ning att, i avbidan på en sådan mer omfattande lagstiftning, behov redan nu föreligger av bestämmelser som möjliggör ingripande från svensk sida på sjöfartens område. Såsom framhållits i propositionen synes en tillämpning av de nyssnämnda beredskapslagarna kunna tillgodose detta behov. Med hänsyn till angelägenheten av att lagstiftningen för att bli effektiv i regel måste kunna sättas i kraft utan tidsutdräkt har utskottet ej erinran mot att Kungl. Maj:t skall äga förordna därom. Utskottet förutsätter emellertid att, såsom departementschefen anfört, Kungl. Maj:t ej kommer att utnyttja denna befogenhet i större omfattning än förhållandena kräver. Vid sitt ställningstagande har utskottet också beaktat att den föreslagna lagstiftningen är provisorisk och att frågan om sättet för riksdagens framtida medverkan vid tillämpning av lagstiftning av nu ifrågakvarande art torde komma att närmare övervägas av utredningen.

På grund av vad sålunda anförts får utskottet hemställa,
att förevarande proposition, nr 97, måtte av riksdagen
bifallas.

Stockholm den 26 april 1966

På första lagutskottets vägnar:

INGRID GÄRDE WIDEMAR

Vid detta ärendes behandling har närvarit

från första kammaren: herr Erik Svedberg, fröken Mattson, herrar Ernulf, Arvidson, Helge Karlsson och fru Lilly Ohlsson;

från andra kammaren: fru Gärde Widemar, fru Kristensson, fru Löfvist, herr Gustafsson i Borås, fröken Bergegren, herrar Johansson i Dockered*, Martinsson* och Jönsson i Malmö*.

* Ej närvarande vid utlåtandets justering.