

Regeringens proposition

1983/84: 77

om uppsägning av 1924 års internationella konvention rörande fastställande av vissa gemensamma bestämmelser i fråga om konossement (Haagreglerna);

beslutad den 17 november 1983.

Regeringen föreslår riksdagen att anta det förslag som har tagits upp i bifogade utdrag av regeringsprotokoll.

På regeringens vägnar

OLOF PALME

STEN WICKBOM

Propositionens huvudsakliga innehåll

I Sverige finns två regelsystem om befordran av styckegods till sjöss. Det ena systemet grundas på 1924 års internationella konvention rörande fastställande av vissa gemensamma bestämmelser i fråga om konossement (Haagreglerna). Reglerna finns intagna i den s. k. konossementslagen från år 1936. Det andra systemet bygger på konossementskonventionen i dess lydelse enligt ett ändringsprotokoll år 1968 (Haag-Visbyreglerna) och regleras i sjölagen. Förekomsten av två parallella system har visat sig ge upphov till svårigheter i den praktiska tillämpningen. I propositionen föreslås därför att riksdagen godkänner att Sverige säger upp Haagreglerna. Motsvarande åtgärd kommer att genomföras i Danmark, Finland och Norge.

JUSTITIEDEPARTEMENTET

Utdrag
PROTOKOLL
vid regeringssammanträde
1983-11-17

Närvarande: statsministern Palme, ordförande, och statsråden I. Carlsson, Lundkvist, Feldt, Gustafsson, Hjelm-Wallén, Peterson, Boström, Gradin, Dahl, R. Carlsson, Holmberg, Wickbom

Föredragande: statsrådet Wickbom

Proposition om uppsägning av 1924 års internationella konvention rörande fastställande av vissa gemensamma bestämmelser i fråga om konossement (Haagreglerna)

1 Gällande bestämmelser

I Sverige finns, liksom i Danmark, Finland och Norge, två regelsystem om styckegodsbefordran till sjöss. Det ena systemet grundas på 1924 års internationella konvention rörande fastställande av vissa gemensamma bestämmelser i fråga om konossement (Haagreglerna). Reglerna finns intagna i lagen (1936:277) i anledning av Sveriges tillträde till 1924 års internationella konvention rörande konossement. Det andra systemet bygger på konossementskonventionen i dess lydelse enligt ett ändringsprotokoll år 1968 (Haag-Visbyreglerna). Dessa bestämmelser finns i sjölagen (1891:35 s. 1), främst 5 kap. 1 168 och 169 §§ sjölagen och 8 § konossementslagen anges regelsystemens resp. tillämpningsområde.

År 1973 genomfördes lagstiftning som grundas på Haag-Visbyreglerna. Lagstiftningen utarbetades på grundval av ett förslag av sjölagskommittén. I lagstiftningsärendet behandlades frågan om önskvärdheten av att ha ett "dubbelspårigt" regelsystem. Sjölagskommittén hade för sin del förordat att frågan om uppsägning av Haagreglerna skulle tas upp till prövning då det kunde förutses när Haag-Visbyreglerna skulle träda i kraft (SOU 1972:10 s. 38). Föredragande statsrådet framhöll (prop. 1973:137 s. 47-48) att, när det gällde den fortsatta giltigheten av Haagreglerna, det måste tas i beräkning att en del konventionsstater skulle välja att avvakta det fortsatta internationella arbetet på området utan att tillträda Visbyreglerna. Även om en uppsägning av Haagreglerna skulle innebära lagtekniska förenklingar fanns det enligt föredraganden skäl att dröja med ställningstagandet tills det visade sig vilken anslutning Visbyreglerna skulle

komma att få. Det kunde också av politiska skäl vara olämpligt med hänsyn till dåvarande konventionsparter att upphöra att erkänna Haagreglerna som folkrättsligt förpliktande fördrag. Mot denna bakgrund anslöt sig föredraganden till den enighet som hade uppnåtts vid nordiska departementsöverläggningar om att då inte säga upp Haagreglerna. Föredraganden fann det emellertid ändamålsenligt att regeringen fick fullmakt att upphäva konossementslagen när tiden visade sig mogen för att säga upp Haagreglerna. En sådan uppsägning borde enligt föredraganden ske gemensamt med de övriga nordiska länderna.

Genom lagen (1973: 1203) om ändring i konossementslagen bemyndigades regeringen att upphäva konossementslagen sedan de lagändringar i sjölagen som grundades på Haag-Visbyreglerna hade trätt i kraft. Den svenska lagstiftningen trädde i kraft den 1 juli 1974. Först i och med att Haag-Visbyreglerna trädde i kraft den 23 juni 1977 blev dock sjölagens regler tillämpliga i nuvarande utsträckning (jfr 169 § sjölagen).

2 Sjölagsutredningens skrivelse

Sjölagsutredningen (Ju 1977: 16) har i en skrivelse till justitiedepartementet den 22 november 1979 erinrat om det dubbelspåriga regelsystemet, som då hade varit i kraft några år. Utredningen uppgav att det under denna tid hade visat sig att detta system i den praktiska tillämpningen hade gett upphov till åtskilliga svårigheter. Utredningen framhöll sålunda att det i praktiken hade rått osäkerhet om i vilken utsträckning Haagreglerna skulle tillämpas vid transporter från Sverige eller annan Haag-Visbystat. Samma osäkerhet hade enligt utredningen gjort sig gällande vid transporter till Sverige från en stat som har tillträtt Haag-Visbyreglerna. Vidare hade tvekan uppstått i vilken utsträckning de regler i sjölagen som infördes år 1973 men som inte direkt grundas på Haag-Visbyreglerna skall tillämpas vid transporter som är underkastade konossementslagens regler. Enligt utredningen vållade denna osäkerhet i rättstillämpningen betydande olägenheter, eftersom den rörde en lagstiftning som dagligen skulle tillämpas av rederier, försäkringsbolag, transportkunder m. fl.

Utredningen förordade därför att man från svensk sida skulle säga upp Haagreglerna och upphäva konossementslagen. Härmed skulle man åstadkomma att alla transporter till och från Sverige undantagslöst blev underkastade sjölagens regler och att någon tveksamhet inte längre skulle komma att råda om i vilken utsträckning reglerna skulle tillämpas som tvingande rätt. På motsvarande sätt skulle man enligt utredningen också komma att undanröja den oklarhet som råder om Haag-Visbyreglernas tillämpning på transporter från andra Haag-Visbystater.

3 Remissbehandling av sjölagsutredningens skrivelse

Sjölagsutredningens skrivelse har remissbehandlats. Yttranden har avgivits av Sveriges advokatsamfund, Sveriges redareförening, Sjöbefraktarrådet, Sjöassuradörernas förening och Sveriges ångfartygs assurans förening. Samtliga remissinstanser har tillstyrkt utredningens förslag eller lämnat det utan erinran. Flertalet av remissinstanserna har samtidigt bekräftat vad utredningen har framhållit i fråga om olägenheten med dubbla regelsystem. Vidare har dessa remissinstanser pekat på intresset av att försöka uppnå en allmän uppslutning kring Haag-Visbyreglerna. Denna strävan skulle enligt remissvaren kunna tillgodoses genom ett samnordiskt agerande på det sätt som utredningen har föreslagit. Sjöassuradörernas förening har slutligen understrukit att den återhållsamhet som förordades i 1973 års lagstiftningsärende inte längre behöver åberopas eftersom Storbritannien – som är en Sveriges viktigaste handelspartners – har sagt upp Haagreglerna.

4 Hamburgreglerna

Sjölagsutredningen hade enligt de ursprungliga direktiven fått i uppdrag att se över sjölagens regler om begränsning av redarens ansvarighet och om transport av passagerare och resgods. I tilläggsdirektiv (Dir. 1980: 81) har uppdraget utvidgats till att omfatta en översyn av reglerna i sjölagens 5 kap. om befordran av gods. I det sammanhanget har utredningen att överväga om Sverige skall tillträda 1978 års internationella konvention om sjötransport av gods (Hamburgreglerna). Denna konvention utgör en genomgripande omdaning av Haagreglerna. I dess slutartiklar föreskrivs att en stat som tillträder Hamburgreglerna skall säga upp Haagreglerna och Haag-Visbyreglerna. Under en övergångsperiod av fem år från Hamburgreglernas ikraftträdande blir det dock möjligt att skjuta upp uppsägningen av de äldre reglerna.

Sjölagsutredningen beräknar avsluta sitt arbete under år 1985. Lagstiftning grundad på utredningens kommande betänkande kan därför inte genomföras förrän under år 1986. Därav följer emellertid inte att – om utredningen i samförstånd med sjölagskommittéerna i Danmark, Finland och Norge skulle föreslå en anslutning till Hamburgreglerna – den lagstiftningen kommer att sättas i kraft vid samma tidpunkt. Hamburgreglerna har hittills fått en ytterst ringa anslutning. F.n. är det därför inte möjligt att förutse när konventionen kommer att träda i kraft.

5 Överväganden

De skäl som sjölagsutredningen har angett talar med styrka för att Haagreglerna sägs upp. Flera av Sveriges viktigaste handelspartners har numera anslutit sig till Haag-Visbyreglerna. En uppsägning av Haagreglerna kan därför inte längre väntas medföra de negativa politiska verkningar som berördes i 1973 års lagstiftningsärende. Inte heller finns det anledning att befara att sådana länder som har tillträtt enbart Haagreglerna skulle tillämpa strängare regler för svenska redare än för redare från andra länder. Haagreglernas tillämpning beror nämligen inte på redarens nationalitet.

Som jag tidigare har anfört är det f. n. osäkert när Hamburgreglerna kommer att träda i kraft. Mot bakgrund härav anser jag att frågan om en eventuell senare anslutning till Hamburgreglerna inte bör påverka bedömningen av spörsmålet om uppsägning av Haagreglerna.

En uppsägning av Haagreglerna har också tillstyrkts av företrädare för dem som berörs av lagstiftningen i fråga. Vid nordiska departementsöverläggningar i september 1983 har vidare enighet rått om att de nordiska länderna gemensamt bör säga upp Haagreglerna snarast möjligt. Från finländsk sida har man förklarat sin avsikt att samtidigt tillträda Haag-Visbyreglerna. En sådan åtgärd skulle bidra till att ytterligare stärka Haag-Visbyreglernas ställning.

Sammanfattningsvis anser jag att tiden nu får anses mogen att säga upp Haagreglerna. Detta bör ske i samordning med Danmark, Finland och Norge.

Som jag har nämnt i det föregående har riksdagen redan i 1973 års lagstiftningsärende bemyndigat regeringen att upphäva konossementslagen. Riksdagen har däremot inte i formellt hänseende godkänt uppsägningen av Haagreglerna. Ett sådant godkännande bör därför inhämtas nu.

En uppsägning av Haagreglerna får verkan ett år efter det att uppsägningsinstrumentet har deponerats. Konossementslagen kan inte upphävas förrän uppsägningen har blivit gällande. Avsikten är att även denna åtgärd skall samordnas med Danmark, Finland och Norge. Jag avser att i ett senare sammanhang återkomma till de följdändringar av redaktionell karaktär som bör göras i 72 och 233 §§ sjölagen.

6 Hemställan

Med hänvisning till vad jag nu har anfört hemställer jag att regeringen föreslår riksdagen

att godkänna att regeringen säger upp 1924 års internationella konvention rörande fastställande av vissa gemensamma bestämmelser i fråga om konossement.

7 Beslut

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och beslutar att genom proposition föreslå riksdagen att anta det förslag som föredraganden har lagt fram.