JOHAN SCHELIN

BEKVÄMLIGHETSFLAGG OCH ARBETSFÖRHÅLLANDEN

EN STUDIE AV RÄTTSBILDNINGEN
PÅ SJÖARBETSMARKNADEN

Juridikbok.se

Denna digitala version av verket är nedladdad från juridikbok.se.

Den licens som tillämpas för de verk som finns på juridikbok.se är **Creative Commons CC BY-NC 4.0**. Licensvillkoren måste följas i sin helhet och dessa finner du här https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/legalcode.sv

Sammanfattningsvis innebär licensen följande:

Tillstånd för användaren att:

• Kopiera och vidaredistribuera materialet oavsett medium eller format

• Bearbeta och bygga vidare på materialet

Villkoren för tillståndet är:

• Att användaren ger ett korrekt erkännande, anger en hyperlänk till licensen och anger om bearbetningar är gjorda av verket. Detta ska göras enligt god sed.

• Att användaren inte använder materialet för kommersiella ändamål.

• Att användaren inte tillämpar rättsliga begränsningar eller teknik som begränsar andras rätt att gör något som licensen tillåter.

Se även information på
https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/deed.sv

http://urn.kb.se/resolve?urn=urn:nbn:se:juridikbokse-f446e

Bekvämlighetsflagg och arbetsförhållanden

Bekvämlighetsflagg och arbetsförhållanden

En studie av rättsbildningen på sjöarbetsmarknaden

Johan Schelin

"I stand alone here upon an open sea, with two oceans and a whole continent between me and law. —Aye, aye, 'tis so."

Mr Starbuck i Melvilles Moby Dick

Omslagsbilden publiceras med tillstånd av Walleniusrederierna.

© Författaren och Iustus Förlag AB, Uppsala 1997
ISBN: 91-7678-344-8
Sättning: Typ & Grafik, Köping
Tryck: Graphic Systems AB, Göteborg 1997
Förlagets adress: Östra Ågatan 9, 753 22 Uppsala, telefon 018-693091

Förord

En person som har spelat en mycket väsentlig roll för att den här avhandlingen överhuvudtaget kommit att se dagens ljus är min handledare professor Kent Källström. Han har varit en i det närmaste idealisk handledare, som med vänliga men ändå kritiska ögon granskat mina manuskript. Med tiden har också förhållandet handledare-doktorand kommit att övergå i en vänskap, något som ibland kanske gått ut över både hans och mitt arbete. Många är de timmar som gått åt till att diskutera Marcel Prousts författarskap, schackspelandets vedermödor och andra mycket intressanta ämnen.

Två andra personer som betytt väldigt mycket för att jag har kunnat genomföra mitt arbete är professorerna Hans Jacob Bull och Thor Falkanger vid Nordisk Institutt for Sjørett i Oslo. Thor och Hans Jacob fungerade som en slags informella handledare under de mycket lärorika och spännande år jag vistades vid institutet. De har också ingående granskat manuskriptets innehåll under slutet av avhandlingsarbetet.

Under den sista hektiska perioden har Inger och Rune Orrvik ställt upp och språkgranskat stora delar av manuskriptet. Personalen vid Sjörättsinstitutet i Stockholm, professor em. Hugo Tiberg, jur. kand. Camilla Jerlardtz och jur. stud. Peder Stenström, har under denna period välvilligt lånat ut sina arbetsplatser och datorer till mig.

Som doktorand är man också beroende av en viss ekonomisk försörjning. Förutom det lektorat och de doktorandtjänster jag uppburit vid juridiska fakulteten i Uppsala respektive Nordisk Institutt for Sjørett i Oslo har jag även erhållit stipendier och bidrag från Signe och Olof Wallenius stiftelse samt Tore Alméns minnesfond. Stiftelsen Sveriges Sjömanshus och Emil Heijnes stiftelse för rättsvetenskaplig forskning har välvilligt bidragit med pengar till tryckningen av avhandlingen.

För all denna uppmuntran och allt detta stöd tackar jag vördsamt. Arbetet med avhandlingen tillägnar jag slutligen min far som är den som väckte mitt intresse för sjöfarten. Han arbetade i början av 1960-talet i Walleniusrederierna som eldare ombord på turbintankern Soya-Elisabeth. Hon låg på drygt 33.000 dwt. och seglade med olja mellan Persiska viken och Europa. Det var på den tiden den svenska flaggan fortfarande kunde ses vaja på världshaven.

Åkersberga i januari 1997
Johan Schelin

Innehåll

Förkortningar 15

I Introduktion 19

1 Inledning 21
1.1 Sjöarbetsmarknadens internationalisering 21
1.2 Rättsbildningen på sjöarbetsmarknaden 22
1.2.1 Det nationella planet 22
1.2.2 Det internationella planet 24
1.3 Undersökningens uppläggning 27

II Ekonomisk och social bakgrund 31

2 De nationella aktörerna – en intresseanalys 33
2.1 Inledning 33
2.2. Rederierna 34
2.2.1 Konkurrensutsattheten på marknaden 34
2.2.2 Konjunktursvängningarna på marknaden 37
2.2.2.1 Allmänt 37
2.2.2.2 Perioden 1965–1995 40
2.2.3 Kassaflödet – ett nyckelbegrepp 42
2.2.4 Reduktion av bemanningskostnader 48
2.2.4.1 Allmänt 48
2.2.4.2 Lönenivån 56
2.2.4.3 Sociala förmåner 59
2.2.4.4 Inkomstbeskattningen 61
2.2.4.5 Arbetstidsreglering och besättningsstorlek 61
2.2.4.6 Alternativ till utflaggning? 62
2.3 Sveriges Redareförening 63
2.3.1 Allmänt 63
2.3.2 Utflaggning av svenskt tonnage 64
2.3.3 Subventioner till näringen 67
2.3.4 Svenskt internationellt register 69
2.3.5 Förhindrande av blockader 70
2.4 SEKO-Sjöfolk 71

2.4.1 Allmänt 71
2.4.2 Förbud mot utflaggning av svenskt tonnage 75
2.4.3 Sjöfartssubventioner 76
2.4.4 Blockadaktioner mot bekvämlighetsflaggat tonnage 78
2.5 Svenska Staten 80
2.5.1 Allmänt om sjöfartspolitiken 80
2.5.2 Det säkerhetspolitiska intresset 83
2.5.3 Det näringspolitiska intresset 85
2.5.4 Det arbetsmarknadspolitiska intresset 89
2.5.5 Det sjösäkerhets- och miljöpolitiska intresset 94
2.6 Sammanfattande synpunkter 96

3 De internationella aktörerna – en intresseanalys 99
3.1 Inledning 99
3.2 International Shipping Federation 100
3.2.1 Allmänt 100
3.2.2 Registrering under bekvämlighetsflagg 103
3.2.3 Rekrytering av arbetskraft i låglöneländer 104
3.2.4 Konkurrensneutralitet 107
3.3 European Community Shipowners' Association 108
3.3.1 Allmänt 108
3.3.2 Konkurrensvillkor och sjöfartsstöd 108
3.4 International Transport Workers' Federation 110
3.4.1 Allmänt 110
3.4.2 Internationellt förbud mot utflaggning 112
3.4.3 Utjämning av anställningsvillkoren mellan olika flaggor 115
3.4.4 ITF-kampanjen mot bekvämlighetsregistren 118
3.5 United Nations Conference on the Law of the Sea 123
3.5.1 Allmänt 123
3.5.2 Konflikten mellan USA och de västeuropeiska sjöfartsländerna 124
3.6 United Nations Conference on Trade and Development 130
3.6.1 Allmänt 130
3.6.2 Konfliktlinjer under skeppsregistreringskonferensen 131
3.6.2.1 Konflikten mellan industri- och utvecklingsländer 131
3.6.2.2 Konflikten mellan öststaterna och NATO-länderna 138
3.6.3 Utvecklingen efter 1986 138
3.7 International Labour Organisation 139

3.7.1 Målsättning och uppbyggnad 139
3.7.1.1 Allmänt 139
3.7.1.2 Trepartismen 142
3.7.2 Normgivningen 148
3.7.2.1 Normgivningsprocessen 148
3.7.2.2 Presentations- och samrådsplikt 150
3.7.2.3 Avsaknad av reservationsrätt 151
3.7.2.4 Valet av regleringsnivå 152
3.7.3 Övervakning av ILO-instrumenten 154
3.7.3.1 Allmänt 154
3.7.3.2 Fortlöpande övervakning 155
3.7.3.3 Särskild övervakning 158
3.7.4 Intresseståndpunkter inom organisationen 161
3.7.4.1 Allmänt 161
3.7.4.2 Arbetstagarsidan 161
3.7.4.3 Öststatsländerna 163
3.7.4.4 Utvecklingsländerna 164
3.7.4.5 Arbetsgivarna samt de traditionella sjöfartsrespektive bekvämlighetsländerna 165
3.8 Europeiska Unionen 168
3.8.1 Allmänt 168
3.8.2 Konflikten mellan kommissionen, parlamentet och medlemsstaterna 171
3.8.2.1 Frågan om en gemensam sjöfartspolitik 171
3.8.2.2 Första steget – konkurrensregleringen 175
3.8.2.3 Något om "Brussels Package" 1986 179
3.8.2.4 Andra steget – sjöfartssubventionerna 182
3.8.2.5 EUROS I 184
3.8.2.6 EUROS II 187
3.8.2.7 Framtiden 190
3.9 Sammanfattande synpunkter 191

III Rättslig analys 197

4 Förutsättningar för bekvämlighetsregistrering 199
4.1 Inledning 199
4.2 Flaggstatsprincipen 200
4.2.1 Allmänt 200
4.2.2 Konkurrens om positionen som flaggstat 202
4.2.3 Flaggstatsprincipens begränsningar 204
4.2.4 Den svenska tillämpningen av flaggstatsprincipen i arbetsrättsliga förhållanden 208

4.3 De nationella registreringsvillkoren 213
4.3.1 Konventionella och öppna register 213
4.3.2 Det svenska fartygsregistret 216
4.3.3 Det liberianska respektive det panamanska fartygsregistret 220
4.3.4 Begreppet bekvämlighetsregister 222
4.3.5 Olika typer av bekvämlighetsregister 225
4.3.6 Förhållandet till ITF:s definition av bekvämlighetsregister 228
4.4 Sammanfattande synpunkter 233

5 Hinder mot bekvämlighetsregistrering 236
5.1 Inledning 236
5.2 Genuine link-regeln 237
5.2.1 Allmänt 237
5.2.2 Valet av anknytningsmoment 242
5.2.2.1 Den allmänna regleringen i havsrätts-konventionerna 242
5.2.2.2 Skeppsregistreringskonventionens betydelse för valet av anknytningsmoment 247
5.2.2.3 Kravet på nationellt ägande 247
5.2.2.4 Kravet på besättningens nationalitet 250
5.2.2.5 Kompromissen nationellt ägande eller nationell bemanning 253
5.2.2.6 Innebörden av genuine link-kravet i fråga om valet av ankytningsmoment 254
5.2.3 Flaggstatens fortlöpande plikter, speciellt vad beträffar arbetsförhållandena ombord 257
5.2.3.1 Allmänt 257
5.2.3.2 Upprätthållandet av en nationell sjöfarts-administration 259
5.2.3.3 Krav i fråga om det materiella regelverket 264
5.2.4 De rättsliga sanktionsmöjligheterna 269
5.2.4.1 Regleringen i havsrättskonventionerna 269
5.2.4.2 Amerikansk nationell praxis 272
5.2.4.3 Svensk HD-praxis 274
5.2.4.4 Svensk AD-praxis 278
5.3 Statliga bidrag till sjöfartsnäringen 282
5.3.1 Det nuvarande rederistödet 282
5.3.2 Förenligheten med art. 92 i Romfördraget 284
5.3.2.1 Förbudet mot statsunderstöd i art. 92 (1) 284

5.3.2.2 Undantagsreglerna i art. 92–93 288
5.3.2.3 Kommissionens riktlinjer för sjöfartsstöd 293
5.4 Förbud mot uppsägning av personal 296
5.4.1 Allmänt 296
5.4.2 Direktivets tillämpningsområde 299
5.4.3 Begreppet verksamhetsövergång 304
5.4.3.1 Den allmänna regleringen 304
5.4.3.2 Utflaggningssituationen 306
5.4.3.3 Betydelsen av en funktionsuppdelning eller att utflaggningen genomförs på indirekt väg 311
5.4.4 Uppsägningsförbudet i LAS § 7 313
5.4.4.1 Allmänt 313
5.4.4.2 Vilka personer omfattas? 314
5.4.4.3 Är uppsägning av andra skäl än övergången i sig tillåten? 318
5.4.4.4 Var skall hanteringen av övertaligheten äga rum? 322
5.4.5 Anställningsvillkorens bestånd 324
5.5 Sammanfattande synpunkter 329

6 Internationell reglering av arbetsförhållandena ombord 332
6.1 Inledning 332
6.2 Begreppet "International Seafarers' Code" och ILO-konventionen nr 147 333
6.2.1 Kritik av begreppet "International Seafarers' Code" 333
6.2.2 ILO-konventionen nr 147 som global standard 336
6.2.2.1 Konventionens allmänna uppbyggnad 336
6.2.2.2 Tillämpningsområdet 340
6.2.2.3 Villkoren för ikraftträdande 343
6.2.2.4 Villkoren för ratificering 346
6.2.2.5 Hamnstatskontroll 348
6.3 Allmänt om de materiella reglerna avseende arbetsförhållandena ombord 355
6.3.1 Flaggstatsprincipen – grunden för regleringen 355
6.3.2 Arten och omfattningen av regleringen 356
6.3.3 Kvalitetsbedömningen och dess omfattning 360
6.3.3.1 Prövning av flaggstatens lagstiftning 360
6.3.3.2 Appendixets betydelse för prövningen 362
6.3.3.3 Allmänt om termen "substantially equivalent" 364

6.3.3.4 Den närmare innebörden av termen "substantially equivalent" 367
6.4 De materiella standardkraven och bekvämlighetsländerna – fallet Liberia 371
6.4.1 Skyddet av den fackliga aktiviteten 371
6.4.1.1 Allmänt 371
6.4.1.2 Rätten att ansluta sig till eller bilda fackliga organisationer 374
6.4.1.3 Det grundläggande skyddet av verksamheten 377
6.4.1.4 Skyddet mot föreningsrättskränkningar 383
6.4.1.5 Förhandlingsrätten 387
6.4.2 Sjöarbetstids- och bemanningsregler 389
6.4.3 Sociala skyddsregler 392
6.4.3.1 Standardkravens omfattning på det social-rättsliga området 392
6.4.3.2 Kraven på viss standard enligt konventionerna nr 55, 56 och 130 395
6.4.3.3 Tvingande regler om anställningsvillkor – omfattning och innehåll 399
6.4.3.4 Standarden i fråga om de regler som faller under konventionen nr 22 401
6.4.3.5 Standarden i fråga om de regler som faller utanför konventionen nr 22 405
6.5 Sammanfattande synpunkter 406

7 Blockader av bekvämlighetsflaggade fartyg 409
7.1 Inledning 409
7.2 Blockadkampanjen i praktiken 411
7.2.1 Händelseförloppet 411
7.2.2 Något om ITF-avtalet 412
7.2.2.1 "Special Agreement" 412
7.2.2.2 "ITF Standard Collective Agreement" 414
7.2.2.3 "Minutes from negotiations" 419
7.3 Jurisdiktion 419
7.3.1 Allmänt 419
7.3.2 Luganokonventionen 421
7.3.3 AD:s behörighet som specialdomstol 425
7.4 Blockadernas lovlighet 426
7.4.1 Lagvalsproblematiken 426
7.4.2 Fredspliktsreglerna i MBL 428

7.4.2.1 Utgör SEKO:s blockad en stridsåtgärd? 428
7.4.2.2 Utgör SEKO:s blockad en primär- eller sympatiåtgärd? 431
7.4.2.3 Praktiska konsekvenser i fråga om blockadens lovlighet 432
7.4.2.4 Britannia-domen och underkännandet av en stridsåtgärd med hänvisning till MBL 435
7.4.2.5 Underkännandet av en stridsåtgärd med hänvisning till annan lagstiftning 440
7.4.2.6 Underkännandet av en stridsåtgärd med hänvisning till allmänna rättsgrundsatser eller avtal 443
7.2.4.7 Konsekvenserna av Britannia-domen 445
7.4.2.8 Lex Britannia 447
7.4.2.9 Konsekvenserna av Lex Britannia 449
7.5 ITF-avtalets giltighet 451
7.5.1 Räckvidden hos MBL § 25 a 451
7.5.2 Betydelsen av Phillips Arkansas-domen 455
7.6 Skadestånd på grund av blockaden 460
7.6.1 Skadetyper 460
7.6.2 Ansvaret på grund av stridsåtgärden som sådan 462
7.6.2.1 Ansvaret gentemot redaren 462
7.6.2.2 Ansvaret gentemot befraktaren/lastägaren 468
7.6.3 Ansvaret på grund av skador på fartyget och lasten 473
7.6.3.1 Skador på fartyget 473
7.6.3.2 Skador på lasten 476
7.7 Sammanfattande synpunkter 477

IV Avslutning 481

8 Sammanfattande diskussion 483
8.1 Inledning 483
8.2 Nationella åtgärder 483
8.2.1 Sjöfartssubventionerna 483
8.2.2 Förbud mot uppsägning av personal 486
8.2.3 Blockaderna 487
8.2.4 Nationella åtgärder som alternativ 489
8.3 Internationella åtgärder 489
8.3.1 Genuine link-regeln 489
8.3.2 Internationell reglering av sjöarbetsrätten 491

Summary in English 495

Litteratur 507

Rättsfallsregister 526

Sakregister 533

Förkortningar

ABL	Aktiebolagslagen (1975:1385).
ACL	Atlantic Container Line.
AD	Arbetsdomstolen, Arbetsdomstolens domar.
AfS	Arkiv for Sjørett.
AMOSUP	Associated Marine Officers' & Seamen's Union of the Philippines.
ArchVR	Archiv des Völkerrechts.
ARD	Kennelser fra Arbeidsretten.
AvtL	Lagen 1915:218 om avtal och andra rättshandlingar på förmögenhetsrättens område.
BGB	Bundesgesetzbuch.
BL	Lov 5 des. 1947 nr 1 om boikott.
BrB	Brottsbalken.
C.A.	Court of Appeal.
CAACE	Comité des Associations d'Armateurs des Communautés Européennes.
CISG	United Nations Convention on Contracts for the International Sale of Goods, 1980.
CML Rev.	Common Market Law Review.
COC	Crews of Convenience.
COLREG	Collision Regulations.
COMECON	Council of Mutual Economic Assistance.
CSP	Concerned Seamen of the Philippines.
CSU	Chinese Seamen's Union.
DIS	Danish International Ship Register.
Ds	Departementsserien.
ECOSOC	Economic and Social Committee.
ECR	European Court of Justice Reports.
ECSA	European Community Shipowners' Association.
EEC	European Economic Cooperation.
EEG	Europeiska Ekonomiska Gemenskapen.
EES	Europeiska Ekonomiska Samarbetsområdet.
EFT	De Europeiske Fællesskabers Tidende.
EG	Europeiska Gemenskapen.
EGT	Europeiska Gemenskapernas Tidning.

EU	Europeiska Unionen.
EUROS	European Ship Register.
EuroTL	European Transport Law.
FHD	Finska Högsta domstolen.
FIS	Finnish International Ship Register.
FlRG	Flaggenrechtgesetz.
FOC	Flag of Convenience.
FPC	Fair Practices Committee.
FSL	Fartygssäkerhetslagen (1988:49).
FT	Folketingstidende, Förvaltningsrättslig tidskrift.
GIS	German International Ship Register.
HD	Högsta domstolen.
H.L.	House of Lords.
HovR	Hovrätt.
ICC	International Chamber of Commerce.
ICFTU	International Confederation of Free Trade Unions.
ICJ Rep.	International Court of Justice Reports.
ICS	International Chamber of Shipping.
IJOSL	International Journal of Shipping Law.
ILC	International Law Commission.
ILO	International Labour Organisation.
IMO	International Maritime Organisation.
IMCO	Intergovernmental Maritime Consultative Organisation.
Innst. O.	Innstilling Odelstinget.
ISF	International Shipping Federation.
ITF	International Transport Workers' Federation.
JMLC	Journal of Maritime Law and Commerce.
JT	Juridisk Tidskrift vid Stockholms Universitet.
K	Arbejdsretlige kendelser.
LAS	Lagen 1982:80 om anställningsskydd.
LBC	Liberian Business Corporation Act.
LLC	Load Line Convention, 1966.
Lloyd's Law Rep.	Lloyd's Law Reports.
LMCLQ	Lloyd's Maritime and Commercial Law Quarterly.
LML	Liberian Maritime Law.
LMR	Liberian Maritime Regulations.
LMRA	Labor-Management Relations Act.
LO	Landsorganisationen.
LOA	Lagen 1976:600 om offentlig anställning.
LRA	Lagen 1974:371 om rättegången i arbetstvister.

LSC	Liberian Shipowners' Council Ltd.
MARIT	Department for Maritime Industries Branch.
Marit. Pol. Mgmt	Maritime Policy and Management.
MARPOL	The International Convention for Prevention of Pollution by Ships, 1973 and amendments.
MBL	Lagen 1976:580 om medbestämmande i arbetslivet.
MOU	Memorandum of Understanding.
NATO	North Atlantic Treaty Organisation.
ND	Nordiske Domme i Sjøfartsanliggender.
NH	Norges Høyesterett.
N.I.R.	National Court of Industrial Relations.
NIS	Norwegian International Ship Register.
NJA	Nytt Juridiskt Arkiv.
NJM	Nordiskt Juristmöte.
NLRA	National Labor Relations Act.
NLRB	National Labor Relations Board.
NOR	Norwegian Ordinary Ship Register.
NUSI	National Union of the Seafarers of India.
OBO	Oil Bulk Ore.
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development.
OJ	Official Journal.
OPA 90	Oil Pollution Act 1990.
Ot.prp.	Odelstingsproposisjon.
PanLibHonCo	Panama, Liberia, Honduras och Costa Rica.
PCIJ	Publications of the Permanent Court of International Justice.
PLC	Panamanian Labor Code.
POEA	Philippine Overseas Employment Agency.
PSU	Philippine Seafarers' Union.
Q.B. Com. Ct.	Queen's Bench Division (Commercial Court).
RB	Rättegångsbalken.
RF	Regeringsformen.
Ro/ro	Roll on/roll off.
Rt	Norsk Rettstidende.
SAF	Svenska Arbetsgivareföreningen.
SAI	Sjöfartens Analysinstitut.
SEKO	Facket för service och kommunikation.
SemL	Semesterlagen (1977:480).
SFS	Svensk författningssamling.

SGB IV	Sozialgesetzbuch, IV. Buch.
SjmL	Sjömanslagen (1973:282).
SjöarbtL	Sjöarbetstidslagen (1970:105).
SjöL	Sjölag (1993:1009).
SKAF	Svenska Kommunalarbetareförbundet.
SkL	Skadeståndslagen (1972:207).
SOLAS	The International Convention for the Safety of Life at Sea.
SOU	Statens offentliga utredningar.
SST	Svensk Sjöfartstidning.
STCW	Standards of Training, Certification and Watchkeeping Convention, 1978.
STF	Skandinaviska Transportarbetarefederationen.
St.meld.	Stortingsmelding.
SvJT	Svensk Juristtidning.
TCC	Total Crew Cost.
TCO	Tjänstemännens Centralorganisation.
TLJ	Transportation Law Journal.
TR	Tingsrätt.
UGS	Union of Greek Shipowners.
UNCLOS	United Nations Conference on the Law of the Sea.
UN.CLS.OR	United Nations Conference on the Law of the Sea Official Records.
UNCTAD	United Nations Conference on Trade and Development.
VLCC	Very Large Crude Carrier.
WTO	World Trade Organization.

Del I
Introduktion

1 Inledning

1.1 Sjöarbetsmarknadens internationalisering

Sjöarbetsmarknaden utgjorde, till skillnad från fraktmarknaden, länge en nationell marknad. Rederierna flaggade sina fartyg i hemlandet och från statsmakternas och de fackliga organisationernas sida förutsattes att dessa skulle bemannas med huvudsakligen inhemsk personal samt att nationella lagar och avtal skulle gälla ombord. Under efterkrigstiden började emellertid allt fler av rederierna i västvärlden, däribland de svenska, till följd av de ökade bemanningskostnaderna att flagga sina fartyg i länder med bekvämlighetsregister. Därigenom kom bilden av sjöarbetsmarknaden att totalt förändras. I bekvämlighetsländerna tillåts redarna bemanna sina fartyg med uteslutande utländsk personal anställd på lokala villkor. Redarna ges på så sätt möjlighet att hela tiden rekrytera besättningar från de länder i världen som kan erbjuda de lägsta arbetskraftskostnaderna. Med andra ord kom sjöarbetsmarknaden att genomgå en genomgripande internationalisering.

Internationaliseringen har medfört att rederiernas verksamhet splittrats upp. Den kommersiella driften handhas fortfarande av moderrederierna i de traditionella sjöfartsländerna medan ägaransvaret, bemanningen och den nautiska driften lagts ut på olika dotterbolag i bekvämlighetsländerna och de arbetskraftsexporterande länderna. Rederiföretagen har på detta sätt kommit att bli transnationella. Forsyth beskriver detta på följande sätt:

> "Combining flags of convenience (FOC) with crews of convenience (COC), these corporations have become entities with an existence above and beyond the nationstate in which they operate."[1]

Tillsammans med det faktum att bekvämlighetsländerna inte alltid varit villiga att ta ansvar för den nya verksamheten har detta lett till att de traditionella sjöfartsländerna och de fackliga organisationerna förlorat en stor del av sitt inflytande över rederiverksamheten och arbetsvillkoren ombord. De traditionella medlen för att skaffa sig inflytande i form av lagstiftning och kollektivavtal räcker inte längre till för att reglera förhållandena ombord på de bekvämlighetsflaggade fartygen. Det här har skapat behov av nya former av rättsbildning på sjöarbetsmarknaden.

[1] Forsyth i Marit. Pol. Mgmt 1993, s. 207. Jfr äv. Sletmo i Marit. Pol. Mgmt 1989, s. 298.

Syftet med denna avhandling är att i ett svenskt perspektiv diskutera hur den ökade bekvämlighetsregistreringen påverkat rättsbildningen på sjöarbetsmarknaden, det vill säga regleringen av arbetsförhållandena ombord. Jag kommer härvidlag att först behandla de rättsliga förutsättningarna för bekvämlighetsregistrering av fartyg. Därefter kommer jag att diskutera de rättsliga åtgärder som vidtagits från statsmakternas och de fackliga organisationernas sida i syfte att förhindra bekvämlighetsregistrering respektive att internationellt reglera villkoren för arbete ombord på handelsfartyg. Konkret uttryckt rör det sig om en analys av villkoren för skeppsregistrering, villkoren för sjöfartsstöd, företagsöverlåtelsedirektivets tillämpning vid överföring av fartyg till främmande flagg, ILO-reglerna rörande miniminormer för fartygsarbete samt de civilrättsliga regler som aktualiseras vid blockaderna av bekvämlighetsregistrerat tonnage i de svenska hamnarna.

1.2 Rättsbildningen på sjöarbetsmarknaden

1.2.1 Det nationella planet

Inledningsvis bör något allmänt sägas om rättsbildningen på sjöarbetsmarknaden. Till skillnad mot den centrala kontraktsrätten utvecklas sällan arbetsrätten organiskt, det vill säga genom att ett partsbruk etableras för att sedan kodifieras i lagstiftningen. Istället växer rätten fram ur en dragkamp mellan aktörerna på marknaden, det vill säga statsmakterna, arbetsgivarna och arbetstagarorganisationerna.[2] Innehållet utgör med andra ord sällan ett uttryck för att en värdegemenskap uppnåtts utan framstår snarare som en temporär kompromiss mellan de olika aktörerna i den ständigt pågående kampen för att främja de egna intressena.

Det här kommer tydligt till uttryck på den svenska sjöarbetsmarknaden i den så kallade bekvämlighetsregisterfrågan. När även de svenska redarna i syfte att klara den allt hårdare konkurrensen på fraktmarknaden vid mitten av 1970-talet började driva sina fartyg under bekvämlighets-

[2] Jfr Habermas, s. 399–400, som i ett hermeneutiskt perspektiv betraktar rättsbildningen som ett resultat av olika samhällsaktörers interaktion. Jfr äv. Coase, s. 27–28, som pekar på statsmakternas möjligheter att via lagstiftningen påverka olika marknadsaktörers beteenden.

flagg såg den svenska staten och Svenska Sjöfolksförbundet (numera SEKO-Sjöfolk) sina intressen hotade.[3] Från fackligt håll menade man att bekvämlighetsregistreringen av fartyg utgjorde en form av illojal konkurrens. Den möjliggjorde för redarna att bedriva rovdrift på arbetskraften i utvecklingsländerna samtidigt som de svenska sjömännen förlorade sina arbeten. Från statens sida oroade man sig framförallt över att en minskning av handelsflottans numerär skulle kunna leda till att kompetensen på det marina området försämrades, att exportindustrin missgynnades samt att försvarsberedskapen minskade.

På initiativ av Sjöfolksförbundet införde därför staten genom de så kallade flagglagarna krav på tillstånd vid försäljning av fartyg till utlandet i syfte att förhindra ytterligare utflaggning av svenskt tonnage. För att skydda den svenska rederinäringen började man samtidigt att subventionera den svenskflaggade handelsflottan. Parallellt med detta intensifierade också Sjöfolksförbundet sina insatser inom ramen för ITF-kampanjen. Allt fler bekvämlighetsflaggade fartyg blockerades i de svenska hamnarna.

Mot dessa åtgärder vände sig redarna. Dessa ansåg det helt nödvändigt att flagga ut fartygen och därigenom sänka bemanningskostnaderna. Annars skulle de svenska rederierna inte komma att överleva på den internationella fraktmarknaden. De statliga subventionerna var inte tillräckliga för att kompensera de ökade kostnaderna för att driva fartygen under svensk flagg. Av den anledningen propagerade Sveriges Redareförening intensivt för ett avskaffande av flagglagarna. Under slutet av 1980-talet började man också arbeta för ett införande av ett svenskt internationellt register med möjlighet att anställa utländska sjömän ombord på lokala villkor. Ett sådant register skulle enligt Redareföreningen möjliggöra för rederierna att hålla ned bemanningskostnaderna genom utnyttjande av billig arbetskraft samtidigt som statens behov av en handelsflotta under svensk flagg tillgodosågs. Parallellt med detta gick även Redareföreningen till domstol i syfte att få Sjöfolksförbundets blockader av bekvämlighetsflaggade fartyg olovligförklarade.

Som ett resultat av redarnas åtgärder avskaffades flagglagarna i början av 1990-talet. Formellt motiverades upphävandet från statens sida av att lagstiftningen stred mot EES-rätten, men det reella skälet torde främst ha varit att lagen i praktiken visat sig verkningslös. Redarna hade genom att

[3] Den 1 jan. 1996 gick Svenska Sjöfolksförbundet samman med Statsanställdas Förbund och bildade SEKO, se vidare avsn. 2.4.1. Det bör i sammanhanget anmärkas att jag i fortsättningen kommer att använda mig av det gamla namnet på organisationen vad beträffar åtgärder vidtagna under tiden före 1996. I övrigt kommer jag att begagna mig av det nya namnet SEKO.

sälja tonnaget till fristående utländska köpare och sedan köpa nya fartyg utomlands lyckats att på indirekt väg flagga ut den svenska handelsflottan. Även i frågan om blockadernas lovlighet hade redarna framgång. I AD 1989 nr 120 *JSS Britannia* förklarade arbetsdomstolen att blockaden av ett cypriotiskflaggat fartyg med filippinsk besättning ombord stred mot fredspliktsreglerna i medbestämmandelagen (MBL).

Redarnas seger i AD blev dock kortvarig. Genom påtryckningar lyckades Sjöfolksförbundet förmå regeringen att ändra reglerna i MBL och åter göra blockadaktionerna lovliga. Detsamma gällde i fråga om förslaget till internationellt register. Även här lyckades förbundet genom en intensiv opinionskampanj hindra regeringen att lägga fram förslaget – ett förslag som enligt de fackliga företrädarna skulle ha lett till att ytterligare ett stort antal svenska sjömän förlorat sina arbeten. Däremot har SEKO hittills inte lyckats med att efter flagglagarnas avskaffande domstolsvägen hindra fortsatt utflaggning från Sverige genom utnyttjande av reglerna i EG:s företagsöverlåtelsedirektiv (77/187). Exakt hur direktivet skall tillämpas i utflaggningssituationen kom dock aldrig att prövas av AD i de så kallade Safe Service-målen (AD 1995 nr 60 och 97 *Safe Supporter m.fl.*), varför detta i viss mån fortfarande är en öppen fråga.

1.2.2 Det internationella planet

Motsvarande konflikt angående bekvämlighetsregistrens existens återfinns även på det internationella planet. International Transport Workers' Federation (ITF) började redan under slutet av 1940-talet att engagera sig i bekvämlighetsregisterfrågan. Organisationen var en av de drivande krafterna bakom att frågan om den så kallade genuine link-regeln togs upp inom ramen för diskussionerna i United Nations Conference on the Law of the Sea (UNCLOS I) under 1950-talet. Det var också då man inledde den världsomfattande blockadkampanjen mot de bekvämlighetsflaggade fartygen. På grund av att det visade sig att utvecklingen av bekvämlighetsregistren inte gick att förhindra med hjälp av genuine link-regeln försökte sedan ITF under 1970- och 1980-talet att driva frågan inom United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD) under förhandlingarna rörande 1986-års skeppsregistreringskonvention samt inom ILO under förhandlingarna om ILO-konventionen nr 147 från 1976 rörande miniminormer för handelsfartyg. ITF har även kommit att arbeta för att Europeiska Unionen (EU) skall vidta åtgärder mot bekvämlighetsregistren samt stödja den europeiskflaggade sjöfarten genom att

subventionera anställningen av europeiska sjömän.[4]

Mot detta har International Shipping Federation (ISF) och European Community Shipowners' Association (ECSA) vänt sig. Då allt fler av rederierna i västvärlden börjat driva sina fartyg under bekvämlighetsflagg står dessa numera enade i sin kamp för att bevara registren. Enligt redarorganisationerna utgör bekvämlighetsregistren ett samhällsekonomiskt lönsamt sätt att kombinera industriländernas kapital med tillgången på lågavlönad arbetskraft i utvecklingsländerna. Systemet leder till att man kan producera billigare transporter än vad som annars skulle ha varit möjligt. Den verkligt avgörande faktorn för ISF torde dock vara att bekvämlighetsregistreringen möjliggör för rederierna i industrivärlden att fortfarande konkurrera på den internationella fraktmarknaden. ISF har därför inom ramen för diskussionerna i UNCTAD och International Labour Organisation (ILO) kommit att motarbeta de förslag som ITF lanserat. På samma sätt har också ECSA arbetat inom EU.

Även om konflikten är densamma som på det nationella planet måste man hålla i minnet att den internationella rättsbildningen uppvisar vissa särdrag. Signifikant för de mellanstatliga organisationerna på området är att inom dessa verkar ett stort antal nationella aktörer med sinsemellan mycket olika intressen. Dessa organisationer kommer därmed att fungera som en slags politiska arenor där grupper av nationella aktörer söker få genomslag för sina intressen.[5] De olika grupperingarnas ställningstaganden styrs heller inte alltid utifrån rent sjöarbetsrättsliga intressen utan dikteras ofta av handels- och säkerhetspolitiska hänsyn.

[4] Beträffande Europeiska Unionen använder jag mig av beteckningen EU när hela organisationen avses. Vid omnämnande av de olika organen (ministerrådet, parlamentet och domstolen) kommer jag dock att använda mig av den äldre beteckningen EG. Det motiveras av att dessa återfinns inom ramen för "den första pelaren", d.v.s. det ursprungliga EG-samarbetet, vilket fortfarande har sin grund i Romfördraget. Jfr SOU 1994:83, s. 41.

[5] Allmänt om faktorer som påverkar koalitionsbildningen inom multilaterala konferenser, se Hildan, s. 65–81. Han opererar där med fyra typer av faktorer som påverkar koalitionsbildningen: (1) Situationen (antalet aktörer som deltar, resursfördelningen bland dessa samt vilka resultat som kan uppnås genom koalitionen och fördelningen av dessa). (2) Aktörerna (aktörernas person samt rationaliteten och målsättningarna hos dessa). (3) Kontexten (typ av förhandling och förhållandet till framtiden). (4) Resultatet av koalitionen (enighet om mål och medel, koalitionens storlek samt förväntningar i fråga om resultatet). Hildan betonar dock att hans uppräkning endast anvisar ett perspektiv som bildar grundlag för förståelsen av koalitionsbildningen under multilaterala konferenser. Uppräkningen är med andra ord inte avsedd att vara absolut.

Adrian/Press, s. 557–561, talar istället om kostnader (decision costs) för att forma vinnande koalitioner inom politiska församlingar. De indelar dessa kostnader i (1) information costs, (2) responsibility costs, (3) intergame costs, (4) division of pay-off costs, (5) dissonance costs, (6) inertia costs, (7) pressure of time costs samt (8) persuasion costs.

Skälet till att ITF lyckades förmå de traditionella europeiska sjöfartsländerna att ta upp frågan om bekvämlighetsregistrens existens under UNCLOS I var exempelvis av rent handelspolitisk art. Man fruktade från dessa länders sida att de amerikanska redarna genom bekvämlighetsregistreringen skulle komma att konkurrera ut sina europeiska kolleger från marknaden då de sistnämnda vid den här tiden fortfarande drev sina fartyg under nationell flagg. Även ställningstagandena under förhandlingarna inom UNCTAD kom från olika länders sida att dikteras av handels- och säkerhetspolitiska intressen. Skälet till att man från utvecklings- och öststatsländerna arbetade för en skärpning av genuine link-regeln var att man genom bekvämlighetsregistrens avveckling önskade stärka den egna rederinäringen respektive försvaga NATO-alliansens försvarsförmåga. Även diskussionerna inom EU:s ministerråd angående utformningen av förslaget till gemensamt europeiskt fartygsregister kom att erhålla en handelspolitisk prägel. Här stod striden mellan å ena sidan de frihandelsvänliga och globalt inriktade nordeuropeiska staterna och å andra sidan de mer protektionistiskt inriktade sydeuropeiska länderna.

Den här splittringen inom de mellanstatliga organisationerna (UNCLOS, UNCTAD och ILO) påverkar utformningen av reglerna på området. En förutsättning för att en konvention skall kunna antas och träda i kraft är att man kan finna en för alla deltagande aktörer tillfredsställande lösning. Flera av de aktuella konventionsbestämmelserna bär därför prägel av att de utgör kompromisser mellan olika länders intressen. Det gäller exempelvis både utformningen av genuine link-regeln i havsrättskonventionerna och reglerna i skeppsregistreringskonventionen.

Ett undantag i sammanhanget utgörs av EU. I och med att organisationen är överstatlig kan man i princip tvinga de medlemsländer som röstat emot förslaget att ändå följa de antagna reglerna. Här står man istället inför det problemet att för att överhuvudtaget kunna driva igenom en reglering det fordras stor enighet mellan medlemsländerna. Kravet på kvalificerad majoritet i transportfrågor skapar därför svårigheter att utforma en gemensam sjöfartspolitik inom organisationen eftersom ett fåtal medlemsländer har makt att i ministerrådet blockera de sjöfartspolitiska förslag de av någon anledning ogillar.[6] Dessutom representerar kommissionen ofta intressen som inte delas av medlemsstaterna (ministerrådet). En grundläggande orsak till att man lade fram förslaget om ett gemensamt europeiskt fartygsregister var till exempel att man önskade skapa likvärdiga konkurrensförutsättningar för de europeiska redarna på den inre marknaden. Med andra ord såg kommissionen EUROS-registret som

6. Se Romfördraget, art. 84 (2).

en intern europeisk fråga snarare än som en fråga om förhållandet mellan de europeiska redarna och deras konkurrenter i länder utanför unionen.

1.3 Undersökningens uppläggning

Undersökningen är upplagd på det viset att jag inleder med att i kapitlen 2–3 skildra de ovan redovisade aktörerna och deras intressen. Syftet med analysen är att visa på de intressen som antingen skiljer eller förenar de olika aktörerna. Den kunskapen kommer sedan att användas som ett moment i analysen av aktörernas åtgärder i kapitlen 5–7. I kapitel 2 beskriver och analyserar jag Redareföreningens, SEKO:s och statens intressen i bekvämlighetsregisterfrågan. I kapitel 3 gör jag sedan motsvarande genomgång på det internationella planet med de nationella intresseorganisationernas motsvarigheter: ISF, ECSA och ITF. Beträffande de mellanstatliga organisationerna (UNCLOS, UNCTAD, ILO och EU) beskriver och analyserar jag främst hur olika grupperingar inom dessa organisationer argumenterat i bekvämlighetsregisterfrågan. I fråga om ILO analyserar jag också organisationens speciella uppbyggnad i syfte att klarlägga hur denna påverkat rättsbildningen på sjöarbetsmarknaden. ILO är den enda organisationen på området i vilken arbetsmarknadens parter deltar direkt i beslutsprocessen. Det är också den enda organisation som har ett relativt väl utbyggt system för övervakning av de antagna konventionernas implementering på nationell nivå.

I kapitlen 4–7 behandlar jag sedan i tur och ordning de centrala aspekterna av bekvämlighetsregisterproblematiken. Framställningen är här, till skillnad mot kapitlen 2–3, inte aktörsorienterad utan åtgärdsorienterad. Genom att fokusera på de olika typerna av åtgärder, oberoende av vilka aktörer som står bakom dessa, kommer perspektivet i denna del att förskjutas i förhållande till de föregående kapitlen. Försöken att på det internationella planet lösa ett visst problem med hjälp av folkrättsliga bestämmelser skildras i flera fall parallellt med försöken att på det nationella planet med hjälp av offentlig- eller civilrättslig lagstiftning lösa samma fråga. Tanken är att man genom denna indelning skall kunna erhålla en samlad bild av de åtgärder som aktörerna vidtagit i bekvämlighetsregisterfrågan.

Inledningsvis har jag dock valt att i kapitel 4 redogöra för de rättsliga förutsättningarna för bekvämlighetsregistrering. Kapitlet är tänkt att ge en bakgrund till diskussionen av de konkreta åtgärderna i kapitlen 5–7. Jag går här igenom flaggstatsprincipen samt hur de nationella registreringsvillkoren är uppbyggda. I kapitel 5 övergår jag sedan till att behandla de

åtgärder som vidtagits i syfte att förhindra bekvämlighetsregistrering och tvinga redarna att flagga sina fartyg i moderrederiernas hemländer. På det internationella planet rör det sig om en analys av den så kallade genuine link-regeln i havsrättskonventionerna från 1958 respektive 1982 samt reglerna i skeppsregistreringskonventionen från 1986. Bestämmelserna utgör ett försök att med hjälp av folkrättslig reglering begränsa möjligheterna att bekvämlighetsregistrera fartyg. De centrala frågorna är här vilka krav på anknytning mellan fartyget och flaggstaten som ställs i havsrättskonventionerna samt vilka sanktionerna är för brott mot genuine link-regeln. Därefter tar jag på det nationella planet upp det nuvarande statliga rederistödet samt Sjöfolksförbundets försök att utnyttja företagsöverlåtelsedirektivets förbud mot uppsägning av personal för att hindra utflaggning av svenska fartyg. Båda dessa åtgärder kan ses som nationella försök att med hjälp av offentlig- och civilrättslig lagstiftning söka begränsa registreringen av svenskägda fartyg under bekvämlighetsflagg. Den väsentliga frågan beträffande subventionerna är huruvida dessa kan anses förenliga med EG-rätten medan jag i fråga om företagsöverlåtelsedirektivet koncentrerat mig på att behandla frågan hur reglerna skall tillämpas vid överföring av fartyg till bekvämlighetsregister.

I kapitel 6 har jag valt att behandla försöken att internationellt reglera anställningsvillkoren ombord på fartygen i världshandelsflottan oberoende av flagg. Villkorens utformning är av direkt betydelse för bekvämlighetsregistrens attraktionskraft på redarna. Med andra ord kommer jag här att behandla ILO-konventionen nr 147 rörande miniminormer för handelsfartyg från 1976 tillsammans med de övriga ILO-instrument som faller under denna. För att utröna på vilken nivå de traditionella bekvämlighetsländerna lagt sig vad gäller implementeringen av bestämmelserna i den nationella rättsordningen har jag valt att även redogöra för den liberianska lagstiftningen på området. Den liberianska flaggan är den näst största bekvämlighetsflaggan på världshaven samtidigt som landet, till skillnad mot Panama, ratificerat ILO-konventionen nr 147.

Kapitel 7 upptas av en analys av ITF/SEKO:s blockader av främmande fartyg i svenska hamnar. Orsaken till att jag behandlar blockadaktionerna i ett särskilt kapitel är att dessa, till skillnad mot de åtgärder som redogörs för i kapitel 5 och 6, både syftar till att förhindra redarna att registrera sina fartyg under bekvämlighetsflagg och att internationellt reglera anställningsvillkoren ombord. De centrala frågorna i kapitel 7 rör blockadernas lovlighet, ITF-avtalets giltighet samt om den fackliga organisationen kan komma att bli skadeståndsskyldig på grund av blockaden. I analysen redogör jag även för hur man bedömt dessa frågor i engelsk, finsk och norsk rätt.

Till sist följer en sammanfattande diskussion i kapitel 8. Där försöker jag ta ett helhetsgrepp och analysera utflaggningsproblemet i hela dess vidd. Perspektivet förskjuts här ytterligare i förhållande till kapitlen 2–3 respektive kapitlen 5–7. Tanken är här att söka ställa de åtgärder som vidtagits av aktörerna på det nationella respektive det internationella planet mot varandra. Framställningen koncentreras med andra ord här varken på aktörerna eller på åtgärderna som sådana utan på vilken nivå de sistnämnda vidtagits. Syftet med detta är att söka presentera några slutsatser i undersökningen av hur den ökade bekvämlighetsregistreringen påverkat rättsbildningen på sjöarbetsmarknadens område.

Slutligen bör tilläggas att avhandlingens aktualitetsdatum satts till den 1 september 1996. Material som offentliggjorts senare har följaktligen inte beaktats.

Del II
Ekonomisk och social bakgrund

2 De nationella aktörerna – en intresseanalys

2.1 Inledning

Vilka intressen har aktörerna i form av rederierna, arbetsmarknadsorganisationerna och staten på den svenska sjöarbetsmarknaden? Den frågan är väsentlig om man önskar ur rättslig synvinkel analysera bekvämlighetsregisterfrågan eftersom det är dessa intressen som ligger till grund för aktörernas agerande och därmed ytterst rättsbildningen på området. Medan rederierna hela tiden påverkar marknaden genom sitt ekonomiska uppträdande söker organisationerna att på facklig och politisk väg styra utvecklingen i en för dem önskad riktning. Staten slutligen använder sig främst av normgivningsmakten för att styra förhållandena på den nationella sjöarbetsmarknaden. Syftet med kapitlet är att närmare kartlägga de ovannämnda aktörernas intressen samt söka utröna i vilken mån dessa sammanfaller respektive skiljer sig åt. Den analysen kan sedan läggas till grund för den rättsliga diskussionen i avdelning III.

Kapitlet är uppbyggt på det sättet att jag börjar med att beskriva och analysera rederiernas intressen och agerande (avsn. 2.2). Det framstår som naturligt eftersom det är rederiernas utflaggning av tonnage till bekvämlighetsländer som givit upphov till konflikterna på området. I och med att rederiernas intressen i huvudsak kommer till uttryck genom deras företagsekonomiska agerande är det här naturligt att börja med att redogöra för konjunkturförhållandena på sjöfartsmarknaden samt peka på de arbetsmarknadsförhållanden som har betydelse för valet av flaggland.[1] Med andra ord söker jag här förklara varför de svenska redarna föredrar bekvämlighetsländernas flaggor framför den svenska. Därefter behandlar jag Sveriges Redareförening (avsn. 2.3). Organisationen fungerar som språkrör för rederierna i de politiska frågor som berör den svenska sjöfarten. Vid utformningen av den svenska sjöfartspolitiken är det således Redareföreningen som för rederiernas talan. Vad beträffar arbetstagarsidan diskuterar jag sedan SEKO:s intressen och agerande vid

[1] Jfr Wetterstein i Festskrift till Brækhus, s. 572–573, som menar att man inom sjörättsforskningen synes komma att bli tvungen att alltmer närma sig och beakta närliggande vetenskapsområden såsom sociologi, statistik och ekonomi.

utformningen av den svenska sjöfartspolitiken (avsn. 2.4). Däremot lämnar jag befälsorganisationerna i form av Sveriges Fartygsbefälsförening och Svenska Maskinbefälsförbundet helt åt sidan. Skälet till detta är att SEKO hela tiden dominerat arenan på arbetstagarsidan. De övriga organisationerna har endast haft ett marginellt inflytande på diskussionen. Slutligen behandlar jag även utformningen av den statliga sjöfartspolitiken och de intressen som ligger till grund för denna (avsn. 2.5). Därefter följer ett kortare sammanfattande avsnitt där jag försöker ställa aktörernas intressen mot varandra för att se i vilken mån dessa kommit till uttryck i den förda sjöfartspolitiken (avsn. 2.6).

2.2 Rederierna

Betraktar man bekvämlighetsregisterfrågan ur ett aktörsperspektiv framstår det som nödvändigt att fråga sig vad det är som driver de enskilda rederierna att flagga ut sina fartyg. I en marknadsekonomi gäller generellt att företagen för att överleva i konkurrensen med andra företag måste generera vinst, åtminstone på lång sikt.[2] Rederiernas agerande styrs därför till övervägande del av ekonomiska faktorer och i de följande avsnitten kommer jag att i ljuset av utvecklingen på sjöfartsområdet beskriva de grundläggande marknadsekonomiska förutsättningar som råder inom näringen. På grund av utrymmesskäl kan det dock inte bli tal om annat än en översiktlig behandling. Jag gör med andra ord inte anspråk på fullständighet utan avsikten är, som tidigare påpekats, endast att ge en bakgrund till diskussionen av åtgärderna i kapitlen 5–7.

2.2.1 Konkurrensutsattheten på marknaden

Ett drag som skiljer sjöfartsnäringen från många andra typer av näringar är den internationellt sett starka konkurrens som råder i branschen.[3] Det påstås ofta att fraktmarknaden är den marknad som mest liknar nationalekonomernas teoretiska modeller om fri konkurrens.[4] Till det bidrar att den internationella fraktmarknaden till stora delar är oreglerad och att lastägarna tenderar att se mer till priset än andra kvalitéer avseende tjänstens utförande.

[2] Jfr Chrzanowski, s. 47–48 och Werin, s. 276.
[3] Jfr Gombrii i Skipsfart og samarbeid, s. 79–81.
[4] Evans i Marit. Pol. Mgmt 1988, s. 309.

Rederierna opererar sedan länge i en betydligt mer internationaliserad miljö än de flesta andra typer av tjänsteproducerande företag. Det starka internationella inslaget i verksamheten medför både för- och nackdelar för rederierna när det gäller konkurrensen. Fördelen är att då närheten till kunden i stort sett är betydelselös detta medför att marknaden blir mycket stor. Svenska rederier har i princip samma möjligheter som utländska rederier att var som helst i världen utföra de transporter som efterfrågas av lastägarna.[5] Sjöfartsnäringen antar med andra ord i det närmaste karaktären av en global marknad och de svenska rederier som uppträder på den internationella fraktmarknaden konkurrerar följaktligen med såväl amerikanska, asiatiska som europeiska rederier om transporterna.

Nackdelen med detta är emellertid att man själv inte är skyddad från konkurrens utifrån på någon del av marknaden. Det existerar inte något som i traditionell mening kan kallas för hemmamarknad för de svenska rederierna att falla tillbaka på. Visserligen finns det en marknad för cabotage, det vill säga trafik mellan inrikes hamnar, men den är mycket liten i Sverige. På senare tid har denna också öppnats för konkurrens utifrån, främst genom inträdet i EU.[6] Dessutom gäller att svenska rederier huvudsakligen arbetar inom cross trade-sektorn, något som ytterligare bidrar till att öka beroendet av de internationella villkoren inom näringen.[7]

Konkurrensutsattheten förstärks av att sjötransporttjänster i allmänhet är relativt enkla att tillhandahålla. De är standardiserade samtidigt som

5. I praktiken finns flera undantag från regeln om en fri sjötransportmarknad. De utgörs exv. av nationella begränsningar i fråga om rätten att bedriva cabotagetrafik eller av lastuppdelningsregler av den typ som återfinns i UNCTAD:s linjekod från 1974 art. 2. Tendensen går dock mot en ökad frihandel även på sjöfartsområdet. Dessa frågor diskuteras f.n. inom ramen för World Trade Organization (WTO), se SOU 1995:112, s. 131–132 samt bil., s. 190.

6. Enligt den s.k. cabotageförordningen, EEG nr 3577/92 av den 7 december 1992 om tillämpning av principen om frihet att tillhandahålla tjänster på sjötransportområdet inom medlemsstaterna (cabotage), skall de inhemska fraktmarknaderna i medlemsländerna successivt öppnas för konkurrens från utländska rederier etablerade i Europa. Som en följd av detta omfattas inte fartyg från EU-länderna längre av tillståndskravet i förordningen (1974:235) om tillstånd till sjöfart i inrikes trafik med utländskt fartyg m.m. (§ 1 a).

7. Enligt beräkningar från Sjöfartens Analys Institut (SAI) genererades 69 % av de svenska rederiernas samlade intäkter under perioden 1985–1993 av rederier som huvudsakligen bedrev godstransporter i fjärrfart (Europa och ocean). Se SOU 1995:112, bil., s. 43. Enligt Redareföreningens egna beräkningar i Sjöfart 1994 emanerade endast 24 % av de svenska fartygens godsfraktintäkter från transporter till eller från svenska hamnar.

det inte krävs någon högkvalificerad arbetskraft för att producera dem.[8] Det gäller speciellt inom tank- och bulkfarten där svenska rederier är mycket aktiva.[9] Inom linjefarten är konkurrensen något mindre på grund av att lastägarna där tenderar att även se till kvaliteten i form av snabbhet och hög turtäthet.[10] Verksamheten kräver också en mer omfattande landorganisation, vilket gör det svårare för konkurrenter att bryta in på marknaden. Inom linjefarten finns dessutom ett system för att begränsa konkurrensen i form av så kallade linjekonferenser. Standardiseringen leder dock totalt sett till att den avgörande konkurrensfaktorn kommer att utgöras av priset för transporten.

Sletmo/Holste menar att rederierna kan välja mellan tre olika strategier när det gäller att organisera verksamheten i syfte att göra den konkurrenskraftig.[11] Man kan antingen konkurrera med hjälp av ett lågt pris, ett varierat utbud eller specialistkompetens. Strategierna framstår inte som säregna för sjöfartsmarknaden utan liknande strategier förekommer på alla marknader. Särskilt tydligt är detta inom textil- och konfektionsindustrin. På fraktmarknaden är valet av strategi beroende av det marknadssegment man önskar täcka, det vill säga vilken typ av transporter rederiet i fråga utför. Önskar man konkurrera på de stora handelstraderna, exempelvis den mellan Europa och Nordamerikas östkust, kan man antingen söka bedriva verksamheten till så låg kostnad som möjligt eller med hjälp av ett varierat utbud som tillfredsställer transportkunderna söka få ett försteg i förhållande till konkurrenterna. Ett exempel på ett rederi som valt lågprisstrategin är det svenska Atlantic Container Line (ACL) som trafikerar den amerikanska östkusten. Genom att använda sig av relativt stora containerfartyg söker man pressa ned kostnaderna per transporterad enhet. Nöjer man sig istället med att täcka en speciell nisch av näringen blir strategin med nödvändighet den att redaren anpassar sig till transportkundernas speciella krav på området genom exempelvis anskaffande av specialfartyg. Ett exempel på ett rederi som nischanpassat sin verksamhet utgörs av svenska Wallenius. Från att ha varit ett tankrederi har man övergått till att endast transportera bilar med hjälp av för ändamålet specialkonstruerade fartyg.

[8] Sletmo i Marit. Pol. Mgmt 1989, s. 293. Det sagda gäller inte rederiernas landorganisationer som inrymmer en hög andel kvalificerad arbetskraft. Jfr Sletmo/Holste i Marit. Pol. Mgmt 1993, s. 252–254, som betonar vikten av en god shippingmiljö, det vill säga en högt kvalificerad landorganisation, för att ett land skall kunna bli framgångsrikt inom sjöfartsnäringen.

[9] Enligt SAI:s beräkningar (SOU 1995:112, bil., s. 4) ligger Sverige på 7:e plats i världen när det gäller kontrollen över oljeprodukt-, kemikalie-, och råoljetankfartyg och på 22:a plats i fråga om bulkfartyg.

[10] Se Chrzanowski, s. 26.

[11] Se Sletmo/Holste i Mar. Pol. Mgmt 1993, s. 252. Jfr äv. SOU 1995:112, bil., s. 16–20.

Den generella slutsatsen blir därför att den svenska rederinäringen, vars tyngdpunkt ligger inom tank- och bulksektorn, utgör en i hög grad konkurrensutsatt del av det svenska näringslivet. Villkoren för verksamheten sätts till allra största delen på en internationell fraktmarknad med internationella aktörer i form av utländska befraktare, lastägare och rederier. Svenska rederier saknar därmed i praktiken möjlighet att ensamma påverka viktiga förhållanden på marknaden, som exempelvis fraktraternas storlek.

2.2.2 Konjunktursvängningarna på marknaden

2.2.2.1 Allmänt

Ett annat särdrag för sjöfartsnäringens del är de häftiga konjunktursvängningar rederierna är utsatta för. Ytterst utgör fraktmarknaden en balans mellan tillgång och efterfrågan. Den balansen påverkas i sin tur av ett antal faktorer.[12] Det som i första hand styr efterfrågan är världsekonomin.[13] Att efterfrågan på sjötransporter stiger respektive sjunker i takt med konjunkturerna i världsekonomin är naturligt med tanke på att sjöfarten svarar för en mycket stor andel av de transporterade varukvantiteterna.[14] Vissa varor betyder dock mer än andra. Fyra varuslag – olja, järnmalm, kol och säd – dominerar handeln starkt. Tillsammans svarar de för cirka två tredjedelar av all sjöburen handel och prisfluktuationer beträffande dessa varuslag påverkar följaktligen sjöfartsnäringen kraftigt. En ökning av priset på råolja med en minskad efterfrågan som följd leder direkt till att behovet av oljetransporter minskar, något som ger stora effekter på fraktraterna inom tankfarten. Fraktraterna påverkas emellertid inte endast av prisändringar på vissa varor. Det sker också naturliga fluktuationer över tid i efterfrågan på transporter på olika trader. På sädtraderna varierar efterfrågan naturligt beroende på säsong och kvantitet. I anslutning till skördesäsongen efterfrågas fler transporter, något som gör att fraktraterna stiger. Transportsträckan måste också vägas in vid prissättningen, åtminstone på lång sikt. Det för naturligt nog med sig större kostnader att transportera gods från Chile till den amerikanska östkusten runt Kap Horn än genom Panama-kanalen. Dessa måste i det långa lop-

12. Stopford, s. 60–61.

13. Jfr Kendall/Buckley, s. 13–14.

14. Enl. prop. 1979/80:166, s. 8, beräknades sjöfarten svara för mer än 90 % av de transporterade varukvantiteterna i världen. Redareföreningen beräknade i SOU 1995:112, s. 227, motsv. siffra till drygt 80 %.

pet belastas transportkunden. Totalt sett synes ändock fraktraternas storlek vara en mindre viktig faktor i sammanhanget. Så länge transportkostnaden utgör en liten andel av varans pris medför det att lastägarna är relativt okänsliga för prisstigningar beroende på ökad efterfrågan. Priselasticiteten på transporter är med andra ord låg.[15] Det gör att i tider av ekonomisk uppgång då det råder tonnagebrist fraktraterna kan stiga betydligt utan att det påverkar efterfrågan på kort sikt.[16] I tider av nedgång gör sig samma fenomen gällande, fast omvänt. Trots att fraktraterna faller till bottennivåer efterfrågas inte nämnvärt fler transporter eftersom handeln är liten. Slutligen gäller att politiska händelser kan ha en dramatisk inverkan på efterfrågan. Typexemplet här utgörs av stängningen av Suez-kanalen 1967, som ledde till en kraftigt ökad efterfrågan på tanktonnage eftersom transportsträckan från Persiska viken till Europa i ett slag mångdubblades samtidigt som en allt större mängd olja behövde importeras.

Utbudet av transporter styrs av en mängd faktorer. Det totala beståndet av handelsfartyg i världen och dess utseende måste naturligt nog utgöra utgångspunkten för en diskussion av tillgången på transportkapacitet.[17] På grund av att den normala livstiden för ett handelsfartyg ligger på 20–30 år förändras fartygsbeståndet relativt sakta. Endast en mindre andel förnyas respektive totalförliser alternativt skrotas per år. Det här betyder att transportkapaciteten på kort sikt är relativt konstant. Utbudet förändras totalt sett sakta. Visserligen ökar ofta nybyggnationen kraftigt under högkonjunkturer, precis som skrotningsfrekvensen under perioder av recession, men svängningarna är betydligt trögare än när det gäller efterfrågan.[18] Redarna tenderar därför att under dåliga tider först svara med att sänka produktiviteten, det vill säga att låta fartygen gå med reducerad fart i syfte att spara bunkersolja eller lägga dem i upplag i väntan på gynnsammare konjunkturer. En annan faktor som kan bidra till att utbudet förändras är den miljö i vilken fartygen opererar. Dålig kapacitet i vissa hamnar minskar exempelvis utbudet av transporter på vissa trader.

De ovan beskrivna faktorerna formar efterfrågefunktionen på sjöfar-

15. Chrzanowski, s. 53.

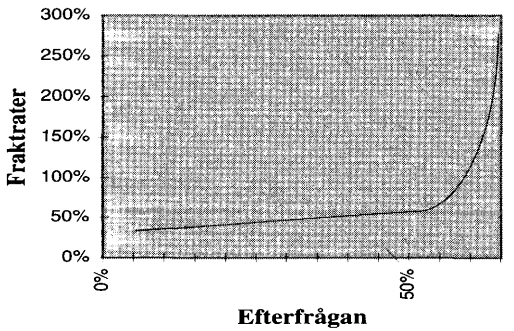
16. Stopford, s. 37–38.

17. En redogörelse för olika internationella fraktsektorers utseende återfinns i Beth/Hader/Kappel, s. 92. Enligt författarna, s. 25, styrs de olika sektorernas utseende av faktorer som lasttyp, fartygstyp och fartområde. Se äv. SOU 1995:112, s. 63–67.

18. Det här hindrar inte att utbudet kan variera snabbare inom skilda sektorer av sjöfartsnäringen beroende på att olika typer av fartyg kan utföra samma transporter. Är exempelvis efterfrågan på containertransporter stor och fraktraterna höga kan även utbudet snabbt växa genom att redare, vilka äger bulkfartyg, börjar att frakta containers med dessa.

tens område. De snabba förändringarna i efterfrågan, den låga priselasticiteten och det relativt konstanta utbudet bidrar till att fraktraterna över tiden kommer att ligga på låga nivåer med undantag för vissa kraftiga toppar. Så länge efterfrågan på sjötransporter är mindre än den rådande kapaciteten hos den befintliga världshandelsflottan är utbudselastciteten stor. Enligt Stopford kommer fraktraterna endast att stiga marginellt trots efterfrågeökningar på ända upp till 50 %.[19] När den punkten nås där allt tillgängligt tonnage tagits i bruk fullt ut, det vill säga handelsflottans produktivitet slagit i kapacitetstaket, och det uppstår tonnagebrist kommer emellertid fraktraterna att stiga snabbt. Lastägarna kommer att bjuda över varandra för att få tillgång till det tonnage de är i behov av för att kunna frakta sina varor. En ytterligare ökning av efterfrågan med endast 15 % kan leda till att fraktraterna ökar med ända upp till 270 % i förhållande till den ursprungliga nivån. Visserligen svarar redarna på den ökade efterfrågan genom att beställa nya fartyg, men på grund av den långa leveranstiden kommer tonnagebristen ändock att vara under en viss period. Vi får en kraftig konjunkturuppgång på fraktmarknaden.

Efterfrågefunktionen inom sjöfarten



När väl världsekonomin blir sämre sjunker efterfrågan och fraktraterna snabbt. Nedgången förstärks ytterligare av att de fartyg redarna beställde under högkonjunkturen nu har färdigställts och kommer ut på markna-

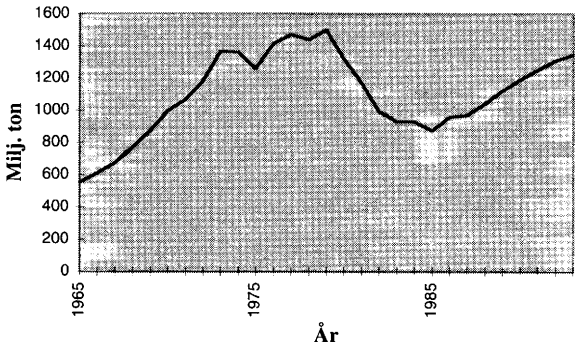
[19] Se Stopford, s. 39, fig. 1.7 samt appendix 1. Jfr äv. Evans i Marit. Pol. Mgmt 1988, s. 313.

den. Det uppstår ett kraftigt tonnageöverskott som resulterar i en konjunkturnedgång. På grund av att utbudet är relativt konstant kan recessionen vara under lång tid. Minskad produktivitet, uppläggningar och ökad skrotning kan endast delvis kompensera utbudsöverskottet.

2.2.2.2 Perioden 1965–1995

Att sjöfartskonjunkturen består av häftiga toppar som sedan följs av långa tider av recession bekräftas när man studerar utvecklingen från mitten av 1960-talet och framåt. Från andra världskrigets slut och fram till mitten av 1970-talet ökade det internationella varuutbytet kraftigt länderna emellan. Industriländernas behov av importerade bränslen och andra råvaror steg samtidigt som handeln med halvfabrikat och färdiga produkter ökade i omfattning. Medan år 1946 den sjöburna världshandeln låg på endast 360 milj. ton per år nåddes år 1974 rekordnivån 3.247 milj. ton. För en stor del av denna ökning svarade handeln med råolja. Särskilt snabb var ökningen under senare delen av 1960- och början av 1970-talet. Från 1968 till 1973 steg de transporterade oljekvantiteterna från 768 till 1.365 milj. ton per år, det vill säga med nästan 80 %.

Råoljehandeln i världen 1965-1993



Källa: Fearnleys

I och med att sjötransporterna svarar för den absoluta majoriteten av de internationellt transporterade varukvantiteterna ledde den ekonomiska uppgången till att efterfrågan på transporter ökade. Samtidigt uppstod det en akut brist på tankfartyg genom Suez-kanalens stängning 1967. Man var nu tvungen att frakta oljan till Europa runt hela Afrika. Utvecklingen

ledde till kraftigt stigande fraktrater.[20] På grund av den snabbt ökande efterfrågan påbörjade därför redarna under 1960-talet en snabb och omfattande utbyggnad av sina flottor. Den utvecklingen kulminerade under första hälften av 1970-talet. Mellan åren 1972 och 1973 ökade världshandelstonnaget från 268,3 milj. brt. till 289,9 milj. brt., det vill säga med drygt 8 %.

> Parallellt med den kraftiga tonnagetillväxten gick utvecklingen inom sjöfartsnäringen mot ökad specialisering och stordrift, en utveckling som kulminerade under början av 1970-talet.[21] Den tekniska utvecklingen ledde till att produktiviteten inom näringen ökade samtidigt som verksamheten blev alltmer kapitalintensiv. Fartygen blev allt större och snabbare samtidigt som en rad helt nya fartygstyper, exempelvis container- och ro/ro-fartyg, utvecklades. Dessa fartyg konstruerades på basis av moderna lasthanteringsmetoder med enhetslastning av godset som genomgående princip. Standardiseringen ledde till att godshanteringen rationaliserades avsevärt, vilket förkortade liggetiderna i hamnarna. Allt färre fartyg transporterade allt större mängder gods. Även transportmönstren förändrades som en följd av detta. I och med att kostnaderna för omlastning minskade koncentrerades den stora oceanfarten alltmer till ett fåtal större hamnar med stor kapacitet där godset sedan lastades om till mindre fartyg för utskeppning till mindre hamnar. Antalet direktlinjer minskade till förmån för den så kallade feedertrafiken.

I spetsen för denna utveckling gick de svenska rederierna. Till följd av den kraftigt ökade internationella efterfrågan på råoljetransporter började dessa att i ökad utsträckning satsa på tank- och bulksjöfart. Under åren 1971–1975 investerade svenska redare i flera storbäriga tank- och bulkfartyg. Det svenskflaggade handelstonnaget ökade på grund av den stora nybyggnationen vid den här tiden mycket snabbt. Medan handelsflottan endast växt med cirka 2 % per år under 1960-talet, vilket motsvarade en ökning med 80.000 brt., låg tillväxttakten numera på cirka 11 % eller 600.000 brt. per år.[22] Enstaka år var ökningen ännu större. Utvecklingen kulminerade år 1976 då den svenskflaggade handelsflottan uppnådde en storlek om 8,0 milj. brt. Tyngdpunkten i handelsflottan låg numera avgjort på masslasttonnaget. År 1975 utgjordes cirka 88 % av den totala flottan av tank- och bulkfartyg.[23]

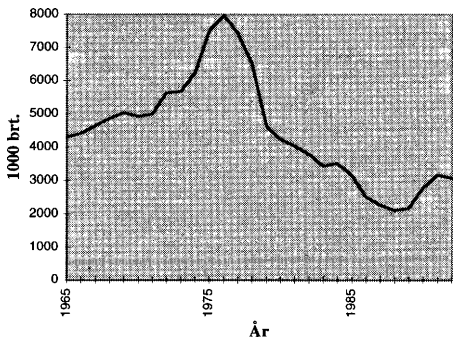
[20] Jfr prop. 1979/80:166, s. 8.

[21] Angående betydelsen av containeriseringen inom styckegodsfarten, se Beth/Hader/Kappel, s. 65–78 samt Stopford, s. 192–199.

[22] Prop. 1977/78:166, s. 3 och SOU 1981:103, s. 84.

[23] Prop. 1978/79:35, s. 4–5. Jfr prop. 1979/80:166, s. 11.

Svenskflaggat handelstonnage 1965-1992



Källa: Lloyd's Register

I samband med den så kallade oljekrisen 1973 vände emellertid världskonjunkturen brant nedåt. Kraftiga prisökningar på råolja från de oljeproducerande ländernas sida ledde till en snabb försvagning av den internationella konjunkturen. Den sjöburna världshandeln minskade i volym till 3.043 milj. ton under år 1975. Det betydde en nedgång med cirka 6 % från föregående år. Sjöfartsnäringen drabbades naturligtvis hårt av konjunktursvikten. Det gällde särskilt tankrederierna då nedgången i efterfrågan på oljetransporter var ännu mer dramatisk. Råoljehandeln sjönk under år 1975 till nivån 1.259 milj. ton, vilket innebar en minskning med 7 % från föregående år. Krisen på tankmarknaden förvärrades dessutom av att redarna i flera länder gjort stora beställningar av tankfartyg till följd av de optimistiska prognoserna om en fortsatt konjunkturuppgång. I vissa fall skulle de beställda fartygen levereras så sent som 1977 eller 1978. Det ledde till att tankflottan fortsatte att växa trots nedgången i efterfrågan på transporter. Mellan 1974 och 1975 ökade exempelvis tanktonnaget i storlek från 129,4 till 150,0 milj. brt, det vill säga med cirka 16 %. Därmed uppstod ett stort och långvarigt tonnageöverskott på tankmarknaden, vilket pressade fraktraterna i botten. En del av nybyggnadskontrakten konverterades visserligen till torrlastfartyg eller andra typer av fartyg sedan överskottet på tanktonnage blivit uppenbart, men detta resulterade endast i att tonnageöverskottet spred sig från tankmarknaden till andra sektorer av fraktmarknaden. Under åren efter 1975 kom därför fraktraterna som helhet att ligga på en mycket låg nivå. Högkonjunkturen hade på kort tid förvandlats till en ekonomisk kris. Produk-

tiviteten sjönk kraftigt inom näringen och antalet uppläggningar ökade dramatiskt. År 1978 låg drygt 57 milj. dwt. i upplag, vilket motsvarade cirka 8 % av bruttotonnaget.[24] Den kraftiga recessionen inom sjöfartsnäringen medförde också att konkurrensen på marknaden skärptes. I kraft av betydliga kostnadsfördelar utgjorde de växande flottorna i bekvämlighetsländerna samt de dåvarande öststaterna numera en allvarlig konkurrent till de etablerade rederierna i västvärlden. Pressen på de redare som fortfarande seglade under nationell flagg ökade därigenom ytterligare.

Sjöfartskrisen kom genom satsningen på det storbäriga tank- och bulktonnaget att slå mycket hårt mot de svenska rederierna. Endast en liten del av de nyanskaffade fartygens sysselsättning var tryggad genom långa certepartier eftersom man hade velat utnyttja den förväntade fortsatta uppgången genom att låta fartygen operera på korta kontrakt. Dessutom hade rederierna till följd av beställningarna blivit hårt skuldsatta. Ytterligare en börda i sammanhanget var att en stor del av handelsflottan sysselsattes inom cross trade-sektorn, vilket gjorde näringen känslig för de protektionistiska tendenser som börjat göra sig gällande vid den här tiden. Till detta skall också läggas att lönekostnaderna inom rederinäringen stigit kraftigt under högkonjunkturen i början av 1970-talet. För att bereda vägen för en ökad ledighet för de ombordanställda hade lönenivån avtalsenligt höjts inom den svenska handelsflottan. Höjningen var betydligt kraftigare än i konkurrentländerna. Samtidigt ökade de sociala avgifterna genom åtgärder från det allmännas sida. På tre år steg lönekostnadsnivån inom handelsflottan med totalt 75 %.[25] Från att under 1950- och 1960-talet ha utgjort en fördel hade lönekostnaderna nu förvandlats till en allvarlig nackdel i konkurrensen med det utländska tonnaget.

Den sjöburna världshandeln steg visserligen återigen från och med år 1976, men tillväxttakten var nu lägre. Mellan åren 1976 och 1979 ökade volymen från 3.320 till 3.714 milj. ton, det vill säga med nästan 12 %, vilket kan jämföras med en ökning om drygt 20 % under föregående fyraårsperiod. Speciellt märkbar var avmattningen inom råoljehandeln. Till skillnad mot föregående femårsperiod ökade handeln mellan 1973 och 1978 med endast 6 % från 1.365 till 1.442 milj. ton. Uppgången i handeln ledde emellertid till att fraktraterna på marknaden steg något. Inom vissa sektorer av marknaden uppstod till och med brist på vissa fartygstyper. Det gällde exempelvis tankfartyg under 100.000 dwt. Fortfarande rådde dock totalt sett överkapacitet på marknaden. Uppgången

[24] Momenter, december 1979, tab. 5.3 samt februari 1984, tab. 4.4.

[25] Se SOU 1979:67, s. 93.

visade sig dessutom vara av tillfällig art. Mellan åren 1979 och 1985 inträdde en ny lågkonjunktur och återigen minskade handelsvolymerna kraftigt. Mellan åren 1979 och 1983 sjönk handeln från 3.714 till 3.090 milj. ton, det vill säga med nästan 17 %. Särskilt dramatisk var utvecklingen inom råoljehandeln som nådde ett nytt lågvattenmärke 1985 med 871 milj. ton, vilket motsvarade 1969-års nivåer. Konjunktursvikten fick till följd att fraktraterna sjönk till nya bottennivåer. Trots att tanktonnaget fortsatte att minska uppvägde det inte nedgången i handeln. Krisen späddes på ytterligare på grund av att flera torrlastrederier reagerat på den tillfälliga uppgången genom att beställa nya fartyg. Den totala världshandelsflottan fortsatte därför hela tiden att öka i storlek. År 1982 uppgick den till 424,7 milj. brt. En stor del av nybyggena lades emellertid upp direkt efter leverans och under 1983 låg 100 milj. dwt., det vill säga över 12 % av bruttotonnaget i upplag.[26] Därefter började dock världshandelsflottan åter att sakta minska. År 1988 hade den gått ned till 403,4 milj. brt. Till följd av förbättrade konjunkturer har tonnaget emellertid från och med 1989 åter börjat växa. Tillväxttakten ligger dock betydligt lägre än i början av 1970-talet. Till exempel ökade världshandelsflottan mellan 1991 och 1992 med endast 2 %. År 1992 omfattade denna totalt 444,3 milj. brt.

Den långvariga nedgången gav upphov till kraftiga förändringar inom den svenska sjöfartsnäringen. Även om de svenska rederierna återhämtade sig efter 1985 gjorde aldrig den svenskflaggade delen av handelsflottan det. Till följd av krisen tvingades rederierna efter 1975 att i allt snabbare takt sälja ut framförallt de stora fartygen för att inte hamna i likviditetskris. Trots detta fortsatte den svenskflaggade handelsflottan att växa i storlek fram till 1976 beroende på att under högkonjunkturen beställda tankfartyg nu levererades. Därefter vände emellertid utvecklingen. Flottan minskade kraftigt i storlek med undantag för 1984 då en liten uppgång kunde noteras. Mellan 1976 och 1988 minskade det samlade tonnaget från 7,6 till 2,1 milj. brt., det vill säga med drygt 72 %. Enbart tanktonnaget minskade mellan 1977 och 1988 med 94 % från 3,8 till 0,2 milj. brt. Försäljningarna av tonnaget fick genomgående ske till underpris, i flera fall till priser som låg 50–70 % under anskaffningspris.[27] Till följd av att flagglagarna fram till 1991 hindrade de svenska rederierna att *direkt flagga ut* fartygen, det vill säga föra över dem till bekvämlighetsregister med bibehållet ägarinflytande, såldes dessa nästan undantagslöst till utländska köpare som i sin tur registrerade dem under

[26] Momenter februari 1984, tab. 4.4 och maj 1993, tab. 4.4.

[27] Prop. 1979/80:166, s. 11.

bekvämlighetsflagg. Kapitalet användes av de svenska rederierna till att finansiera nya fartyg som via utländska dotterbolag registrerades i bekvämlighetsländer (*indirekt utflaggning*). Andelen utlandsflaggat tonnage som kontrollerades av svenska redare växte därför snabbt, speciellt under slutet av 1980-talet. Konsekvensen av detta är, trots återhämtningen i näringen, att den svenskflaggade handelsflottan ligger kvar på ungefär samma storleksnivåer som under krisåren. De ökningar som registrerats har varit av relativt marginell karaktär. Den 1 januari 1996 bestod den svenskflaggade handelsflottan av 243 fartyg om cirka 2,9 milj. brt.[28] Sveriges andel av världshandelsflottan har mellan 1976 och 1995 minskat från cirka 2 % till ungefär 0,06 % samtidigt som det svenskkontrollerade tonnaget i världen är större än någonsin. De svenska redarna har av konkurrensskäl även efter krisåren valt att behålla större delen av tonnaget under utländsk flagg, det gäller särskilt det stora tank- och bulktonnaget.

2.2.3 Kassaflödet – ett nyckelbegrepp

På grund av den hårda konkurrensen i kombination med långa tider av recession framstår det inom rederinäringen som viktigt att säkra ett jämnt inflöde av inkomster samtidigt som man hela tiden strävar efter att sänka kostnaderna i verksamheten. Kassaflödet, det vill säga kapitalgenomströmningen i företaget, blir därigenom till ett nyckelbegrepp i sammanhanget. Detta förstärks av att sjöfartsnäringen är en mycket kapitalintensiv verksamhet. I ett läge där nivån på fraktraterna rasar i botten samtidigt som rederiet har en rad stora avbetalningar på nyligen levererade fartyg är risken för en akut likviditetskris överhängande. Sådana kriser leder ofta till att rederierna för att få tillgång till kapital måste sälja ut fartyg till ofördelaktiga priser. I värsta fall kan rederiet tvingas i konkurs.

Det finns flera sätt för redaren att till varje tid söka optimera inkomstflödet. Ett vanligt exempel är att tankredarna under högkonjunkturer låter sina fartyg arbeta på spotmarknaden för att ta till vara uppgången medan då en nedgång kan förväntas de söker låta sina fartyg gå på långa tidscertepartier för att därigenom säkra sig mot ett ras på marknaden. I det här sammanhanget framstår det emellertid som lämpligare att koncentrera sig på kostnaderna i verksamheten, främst bemanningskostnaderna. Allmänt sett kan rederiernas totalkostnader delas upp i driftkostnader och vinstskatter (bolagsskatter). Vad som i första hand intresserar här är drift-

[28] Se SST 4/96 Handelsflottan ökade med 16 fartyg 1995.

kostnaderna. Grovt sett brukar man dela in dessa på följande sätt:[29]

Dagskostnader	**Resekostnader**	**Kapitalkostnader**
Försäkringar	Drivmedel	Räntor
Underhåll	Hamnavgifter	Amorteringar
Reparationer	Stuverikostnader	Avskrivningar
Bemanning	Kanalavgifter	
Förnödenheter	Bogsering	
Administration		

Den största andelen av dagskostnaderna utgörs av kostnader för att bemanna fartyget. I dessa ingår löner, inkomstskatter och de sociala avgifter rederiet betalar in till statskassan. Bemanningsutgifterna varierar normalt mellan 20–40 %, men kan i vissa fall svara för ända upp till 80 % av de totala dagskostnaderna. Det gör dessa till en av de största enskilda kostnadsposterna redaren har.[30] I förhållande till totalkostnaderna kan bemanningsutgifterna variera mellan 5–10 %, men kan i vissa fall uppgå ända till 30 %.[31] Det är också den kostnadspost som varierar mest mellan fartyg i olika länders handelsflottor.[32] I traditionella bekvämlighetsländer, som exempelvis Liberia, ligger bemanningsutgifterna som andel av totalkostnaderna generellt sett betydligt lägre än i Sverige. Sjöfartens Analys Institut (SAI) beräknade 1995 att för en liberiaregistrerad tanker i VLCC-klassen, byggd på 1990-talet, utgör bemanningskostnaderna inte mer än 5 % av de totala driftkostnaderna per år eller 2.000 US-dollars per dag:[33]

29. Se SOU 1976:44, s. 49 och Stopford, s. 99, fig. 3.2. Chrzanowski, s. 69–71, använder sig av en något annorlunda indelning. Han föredrar att indela kostnaderna i följande huvudgrupperingar: 1) Company overheads, 2) Vessel's operating expenses, 3) Voyage costs samt 4) Cargo or direct costs.

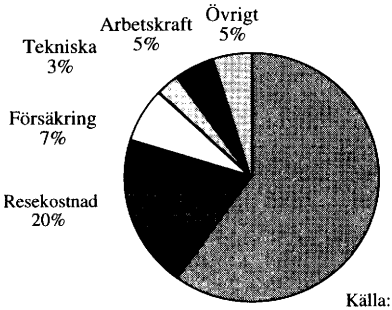
30. Se SOU 1995:112, bil., s. 12 samt Moreby i Marit. Pol. Mgmt 1985, s. 57. Jfr äv. Stopford, s. 103 och Ready, s. 46.

31. Se SOU 1995:112, bil., s. 12 samt Moreby i Marit. Pol. Mgmt 1985, s. 57.

32. Se SOU 1979:67, s. 85–86. Jfr äv. Goss i Marit. Pol. Mgmt 1985, s. 135.

33. SOU 1995:112, bil., s. 62–63. Beträffande svenska förhållanden jfr äv. Ds 1992:21, s. 49. I den undersökning som Moreby publicerade i Marit. Pol. Mgmt 1985, s. 57, varierade bemanningskostnaderna för året 1982 från 547.000 US-dollars för ett normalstort bulkfartyg registrerat i ett traditionellt bekvämlighetsregister till 2.768.000 US-dollars för ett motsvarande fartyg under amerikansk flagg. Andelen av dagskostnaderna varierade från 47 % på det bekvämlighetsflaggade fartyget till 68 % på motsvarande amerikanska fartyg.

Fördelning av driftkostnader: modern liberiaflaggad VLCC



Källa: Lloyd's Register

Skillnaden mellan att driva samma fartyg under svensk flagg beräknades till 6–8 milj. svenska kronor per år. Ungefär samma förhållanden råder beträffande de internationella registren. För ett stort produkttankfartyg beräknades skillnaden i bemanningskostnader mellan en registrering i det svenska registret och det norska internationella registret (NIS) till 3–4 milj. svenska kronor per år. Övriga dagskostnader samt resekostnaderna är däremot relativt lika för samma typ av fartyg oavsett registreringsland.[34] Eftersom bemanningskostnaderna är den kostnadspost som varierar kraftigast mellan olika handelsflottor blir det extra viktigt i konkurrenshänseende för redaren att hålla ned dessa kostnader, trots att de i förhållande till de totala driftkostnaderna framstår som relativt små.[35] Det kan vara av avgörande betydelse för den egna konkurrensförmågan. Sär-

[34] En annan sak är att de totala dags- och resekostnaderna tenderar att vara högre för äldre fartyg på grund av att dessa oftast förbrukar mer bunkers, kräver fler reparationer samt större besättning. De högre dags- och resekostnaderna kan dock kompenseras genom lägre kapitalkostnader.

[35] Låga bemanningskostnader kan dessutom medföra synergieffekter i form av lägre kapitalkostnader. Eftersom de rederiföretag som har lägre bemanningsutgifter får en bättre soliditet torde bankerna vara villiga att låna ut kapital till dessa mot lägre ränta. Ordföranden i First International Capital Group har uttryckt detta genom följande ord: "From a bankers viewpoint it is hard to resist an owner's request to improve his meager cash flow in reducing crew costs by moving to a more liberal registry." En annan sak är sedan att bankerna kan vara tveksamma beträffande vissa register beroende på att det saknas ett fungerande realkreditsystem i dessa länder. Det sistnämnda gäller inte det liberianska respektive det panamanska registret. Dessa betraktas i allmänhet av bankerna som säkra register. Se Slater, s. 3, 11 och 13.

skilt gäller detta inom de marknadssektorer där den internationella konkurrensen är hård, som exempelvis tank- och bulkfarten. Inom marknaden för specialsjöfart, exempelvis gastransporter, spelar det mindre roll eftersom det där inte råder samma hårda konkurrens.

2.2.4 Reduktion av bemanningskostnader

2.2.4.1 Allmänt

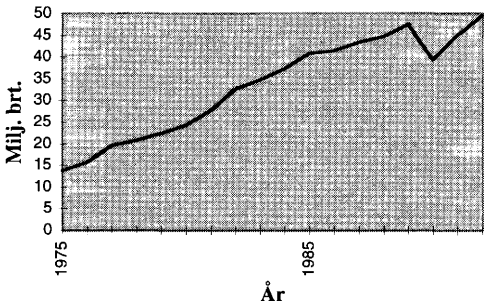
För rederierna finns det två sätt att minimera bemanningsutgifterna. Det ena är att minska besättningsantalet till ett minimum, det andra är att använda sig av billigast möjliga arbetskraft för arbetet ombord. Det är en tydlig trend att man inom de flesta handelsflottor minskar besättningsantalet genom främst automatisering av olika funktioner ombord. Ett minimum av besättningsmän måste dock alltid finnas ombord av säkerhetsskäl. Med andra ord finns det en gräns för hur långt rationaliseringen av personal kan drivas. I det läget att fler rationaliseringar inte är möjliga återstår om man vill sänka kostnaderna ytterligare att byta ut den dyra inhemska arbetskraften mot en billigare utländsk sådan. Det sker genom att rederierna flaggar ut sina fartyg från högkostnadsländer, som exempelvis Sverige, till låglöneländer i tredje världen.

Att utflaggningen för redare i traditionella sjöfartsländer som Sverige framstått som en attraktiv väg att sänka bemanningskostnaderna framgår tydligt av bekvämlighetsregistrens utveckling under efterkrigstiden. Registrering av fartyg under bekvämlighetsflagg framstod visserligen inte som något nytt fenomen 1945 – den första registreringen skedde redan 1919 – men det var först under efterkrigstiden när bemanningskostnaderna började öka i västvärlden som utvecklingen på allvar sköt fart.[36] En markant förskjutning av handelstonnagets ländertillhörighet skedde från länder inom industriländernas ekonomiska samarbetsorganisation (OECD) till länder med bekvämlighetsregister. Kostnadsutvecklingen och registreringen under bekvämlighetsflagg utgör med andra ord två sidor av samma mynt. År 1950 utgjorde andelen fartyg under bekvämlighetsflagg endast cirka 6,6 % av världshandelsflottan uttryckt i bruttoregisterton.[37] År 1970 hade andelen bekvämlighetsregistrerat tonnage stigit till 25,9 % och år 1990 var siffran uppe i 34,1 %. Idag beräknas andelen bekvämlighetsflaggade fartyg motsvara cirka 43 % av

[36] Ang. den första bekvämlighetsregistreringen av ett fartyg, se Carlisle, s. 6–9.
[37] Kasoulides, s. 83.

den totala världshandelsflottan.[38] Tillväxten i bekvämlighetsländernas flottor är med andra ord i stort sett parallell med nedgången i de traditionella sjöfartsländerna. Ju högre kostnaderna för att driva verksamheten under nationell flagg blivit desto större andel av tonnaget har registrerats i länder med bekvämlighetsregister. Utvecklingen kan också i viss mån sägas ha varit självgenererande eftersom ju fler redare som flaggar ut desto svårare blir det för de redare som fortfarande driver sina fartyg under nationell flagg att konkurrera. Dessa utvecklingstendenser har dessutom förstärkts i tider av lågkonjunktur då marginalerna i näringen krympt. Under den långa recession som inträdde vid mitten av 1970-talet ökade exempelvis den panamanska handelsflottan kraftigt i storlek. Från att 1975 ha omfattat 13,7 milj. brt. ökade tonnaget till 39,3 milj. brt. år 1990.

Panamanskt handelstonnage 1975-1992



Källa: Lloyd´s Register

Under senare tid har också utvecklingen av de internationella registren, som exempelvis det norska NIS-registret, bidragit till att ytterligare skärpa konkurrensen inom näringen. Den möjlighet att anställa utländsk arbetskraft ombord på lokala villkor, trots att fartyget fortfarande seglar under nationell flagg, som dessa register skapar driver fram ytterligare utflaggningar från länder som saknar den typen av faciliteter. SAI beräknade 1995 att cirka 70–80 % av världshandelsflottan idag återfinns i register som i varierande grad tillåter anställning av utländska sjömän på lokala villkor.[39]

De överlägset mest betydande länderna i världen med traditionella

[38] Northrup/Scrase i TLJ 1996, s. 371.
[39] SOU 1995:112, bil., s. 5.

bekvämlighetsregister utgörs för närvarande av Liberia och Panama. De återfinns också bland de länder som har den längsta traditionen på området. Det panamanska registret grundades redan 1922 och det liberianska 1948. År 1995 omfattade den panamanska flottan 66,8 milj. brt. (4.473 fartyg), vilket gör den till världens största.[40] Den liberiaregistrerade handelsflottan uppnådde samma år en storlek av 58,2 milj. brt. (1.568 fartyg). Skillnaderna mellan länderna beträffande tonnagestorlek och antalet fartyg kan förklaras med att sammansättningen av fartygstyper i de båda registren är olika.[41] I den liberianska handelsflottan ingår ett större antal storbäriga tank- och bulkfartyg än i den panamanska. Dessa fartyg sysselsätts med transport av varor som olja, kol, malm och spannmål. Den panamanska flottan rymmer även den ett förhållandevis stort antal tank- och bulkfartyg, men här återfinns även ett stort antal linjefartyg. Tillsammans omfattar enbart dessa länders flottor cirka 25 % av världshandelstonnaget. Deras stora attraktivitet jämfört med andra bekvämlighetsländer beror ursprungligen på deras politiska och ekonomiska relationer till USA.

Det tredje traditionella bekvämlighetslandet av någon betydelse är Cypern. Avståndet till de ledande länderna Liberia och Panama är dock stort. År 1994 omfattade den cypernregistrerade handelsflottan visserligen så mycket som 1.468 fartyg, men det sammanlagda tonnaget låg dock endast på 21,8 brt.[42] Fartygen är påtagligt mindre än i den liberianska flottan och består till största delen av äldre konventionella lastfartyg. Andelen tank- och bulkfartyg är liten.

En intressant fråga i sammanhanget är vilka redarintressen som står bakom det bekvämlighetsflaggade tonnaget i världen. USA var länge det land som hade den största utlandsflaggade flottan. Orsaken till detta var att det redan under 1940-talet visade sig att de amerikanska redarna saknade förmåga att konkurrera med de västeuropeiska till följd av de höga bemanningskostnaderna. Efterhand som konjunkturerna inom sjöfartsnäringen blivit allt sämre har dock andra länders redare tvingats följa efter. Den amerikanskkontrollerade andelen av bekvämlighetstonnaget

40. SST nr 4/96 Panama fortfarande störst Gibraltar öppnar register.

41. Allmänt om bekvämlighetsflottornas sammansättning, se Bergstrand/Doganis, s. 419–421.

42. Kvartalsinformation om skipsfart og offshorevirksomhet, nr II 1994, s. 12.

har därför minskat.[43] Enligt UNCTAD:s undersökningar är det Grekland (52,9 milj. dwt.) och Japan (52,3 milj. dwt.) som numera kommit att inta tätpositionerna när det gäller utlandsflaggade flottor.[44] USA kommer först på tredje plats med 40,0 milj. dwt.

Beträffande de svenska redarna började dessa med internationella ögon sett att på ett relativt sent stadium engagera sig i ägande och drift av fartyg under utländsk flagg. I början av 1970-talet, det vill säga före oljekrisen, var registrering av svenskägda fartyg i utländska register överhuvudtaget en ovanlig företeelse. Än mer sällsynt var registrering i bekväm-lighetsländer. År 1973 var svenska redare engagerade i driften av 40 fartyg om sammanlagt cirka 250.000 brt. under utländsk flagg.[45] Endast sju stycken var registrerade i länder med bekvämlighetsregister. Sjöfartskrisen förändrade emellertid den bilden totalt. Den svenskkontrollerade handelsflottan under utländsk flagg har till följd av krisen vuxit kraftigt och beräknades 1992 omfatta hela 9,3 milj. dwt., vilket placerade Sverige på en åttonde plats i världen i fråga om storleken på utlandsflaggat tonnage.[46] Trenden går också mot att den utlandsflaggade flottan fortsätter att växa. Under 1995 beräknades den till följd av nyanskaffningar av en rad stora tankfartyg ha ökat till cirka 17,6 milj. dwt.[47] Det motsvarar cirka 83 % av den totala svenskkontrollerade handelsflottan. Ungefär en tredjedel av tonnaget återfinns under liberiansk flagg.[48] Möjligtvis kan ett mindre trendbrott förväntas inträda framöver på grund av kronans depreciering. Flera svenska rederier har på grund av den låga kronkursen under 1995 valt att återigen flagga in fartyg till det svenska registret.[49] Den svenskflaggade delen av handelsflottan ökade med 8,5 % under 1995.

> Kravet på kostnadsreduktioner i syfte att klara den allt hårdare konkurrensen har lett fram till en kraftig strukturomvandling inom den svenska rederinä-

43. Enligt UNCTAD-rapporten TD/B/C.4/168, 10 March 1977, s. 33, tab. 7 beräknades amerikanska intressen år 1959 kontrollera 41,9 % av bekvämlighetstonnaget i världen. År 1969 låg andelen på 25,4 % och år 1975 hade den sjunkit till 20,0 %.

44. UNCTAD, Review of Maritime Transport 1992.

45. Uppgifterna från undersökningen är hämtade från SOU 1976:44, s. 103–105.

46. UNCTAD, Review of Maritime Transport 1992.

47. SOU 1995:112, bil., s. 44, tab. 5.2. Se äv. Lloyd's List 950116 Swedish owners still ignoring own flag.

48. Se SOU 1995:112, bil., s. 3.

49. SST 4/96 Handelsflottan ökade med 16 fartyg under året. Se äv. Sjömannen nr 3/95 Allt fler flaggar svenskt samt DN 960118 Fler flaggar svenskt igen.

ringen i form av en uppsplittring av verksamheten.[50] Det klassiska rederiet som både äger och svarar för driften av fartygen på nationell basis har blivit allt ovanligare. I den här utvecklingen ingår utflaggningen till andra länder som ett väsentligt moment.[51] Det rederi som genom utflaggning önskar anlita billig arbetskraft tvingas att organisera om verksamheten till en koncern där verksamhetsfunktionerna delas upp på olika dotterbolag i flera länder.[52] Vid uppdelningen av verksamheten strävar man efter att placera dotterbolagen i de länder där de gynnsammaste ekonomiska förutsättningarna för den särskilda funktionen i verksamheten finns. Med andra ord söker man utnyttja olika länders kostnadsfördelar världen över. En vanlig uppdelning av verksamheten är en koncernkonstruktion där två dotterbolag svarar för ägar- respektive redarfunktionen under ett moderbolag.[53] Det bolag som utövar ägarfunktionen förläggs till ett bekvämlighetsland medan det bolag som ansvarar för driften av fartygen ligger kvar i ursprungslandet.[54] På så sätt kan man utnyttja de ekonomiska fördelarna i respektive länder. Genom att bekvämlighetsländerna tillåter användningen av billig utländsk arbetskraft ombord uppnår man väsentliga kostnadsfördelar genom att flytta ut ägarfunktionen samtidigt som man kan behålla den för landorganisationen nödvändiga arbetskraften i hemlandet.

Den nuvarande tendensen verkar vara den att funktionsuppdelningen drivs allt längre. Utvecklingen går mot att man i allt högre grad även skiljer ut olika delar av redarfunktionen och fördelar den på olika bolag. Ofta delas numera den nautiska respektive kommersiella ledningen upp på olika bolag. Utvecklingen har till och med gått så långt att man i vissa fall också delar upp de nautiska funktionerna. Det blir exempelvis allt vanligare att speciella

[50] Allmänt om funktionsuppdelning, se Berdal/Berg, Funksjonsfordeling og rederidrift, Oslo 1987, samt Bale och Gombrii i Skipsfart og samarbeid, Oslo 1991. Det finns även andra skäl än kravet på kostnadsreduktioner bakom den tilltagande funktionsuppdelningen. Ökad riskspridning och förbättrad kapitaltillförsel är två av dessa. Fartyg har t.ex. i allt högre utsträckning blivit investeringsobjekt för andra än redare. Saknar ägarna egen kompetens att driva fartyget låter man ofta ett rederi sköta driften på basis av ett managementavtal. Det utgör ett alternativ till att hyra ut fartyget på ett bare boatcerteparti. Se närmare Berdal/Berg, s. 9–12, 44–45 samt 47–49 och Gombrii i Skipsfart og samarbeid, s. 89.

[51] Jfr Berdal/Berg, s. 44–45.

[52] Ett annat alternativ är givetvis att lägga ned de olönsamma delarna av verksamheten och istället köpa dessa tjänster från rederier i länder med lägre kostnader. T.ex. äger allt fler svenska rederier idag inte några egna fartyg utan lever istället uteslutande på att förmedla frakter. Rederiernas verksamhet närmar sig därmed speditörens eller mäklarens. För redare i länder med internationella register, som exv. Danmark, Finland och Norge, utgör en överföring till ett sådant från de konventionella registren ett alternativ till utflaggningen.

[53] Man kan ifrågasätta om själva ägandet av fartyget utgör en verksamhetsfunktion. Enligt min mening är det dock så. Inom den moderna sjöfartsnäringen utgör fartyget inte endast ett produktionsmedel. Spekulation i fartyg genom köp och försäljningar utgör en allt större affärsverksamhet i sig.

[54] Jfr TD/B/C.4/168, 10 March 1977, s. 34–35.

bolag i koncernen svarar enbart för bemanningen av rederiets fartyg, något som får effekter på bland annat anställningsskyddet. Dessa bolag förläggs ofta till de länder i världen där rekryteringen av arbetskraften sker medan det bolag som svarar för underhåll av fartyget placeras i ett annat land. Funktionsuppdelningen underlättas av att det är relativt lätt att flytta hela eller delar av en rederiverksamhet från ett land till ett annat beroende på att realkapitalet (fartygen) i sig självt är rörligt – man är inte som i många andra branscher beroende av närheten till kunden – och att arbetsuppgifterna ombord inte kräver högutbildad arbetskraft i någon större utsträckning. Praktiskt sett kan utflaggningen tillgå så att det svenska rederiet säljer ut sina fartyg till nybildade dotterbolag i utflaggningslandet eller låter dessa göra vissa nyförvärv. Dotterbolagens köp finansieras inte sällan genom utförsäljning av fartyg från moderbolaget (indirekt utflaggning). En tänkbar variant är också att låta moderrederiet kvarstå som ägare av fartygen och istället hyra ut dessa till dotterbolagen på bare boatcharter. En sådan lösning försvåras dock för svenska rederiers del av att det krävs tillstånd för att man skall kunna tillämpa utländska arbetsrättsliga regler ombord.[55]

Den främsta orsaken till utflaggningen ligger i att rederierna genom flaggskiftet byter det för arbetet ombord gällande svenska regelverket mot ett ur kostnadssynpunkt betydligt förmånligare sådant i ett bekvämlighetsland.[56] Till skillnad mot fraktmarknaden, som styrs av i huvudsak gemensamma regler, regleras köp och försäljning av arbete trots internationaliseringen till största delen fortfarande av nationellt framtagna regler. Det leder till att de ekonomiska förutsättningarna på olika delar av den internationella sjöarbetsmarknaden kommer att väsentligt skilja sig åt beroende på vilken flagga fartyget för. Exemplet ovan med den liberiaregistrerade tankern visar att redaren genom utflaggningen till ett bekvämlighetsland i ett enda slag kan reducera sina bemanningskostnader med miljonbelopp.

De finns även andra bakomliggande orsaker till att rederierna flaggar ut sina fartyg till traditionella bekvämlighetsländer än att minska bemanningskostnaderna. Motiven kan vara (1) lägre vinstbeskattning samt (2) minskade kapitalkostnader, (3) undvikande av att behöva följa vissa nationella säkerhets- och standardkrav, (4) ökade möjligheter för kommersiellt samarbete

55. Se vidare avsn. 4.2.2.

56. Enligt Chapman, förordet, s. xxv, är det här förfarandet speciellt attraktivt för redare inom tank- och bulkfarten eftersom konkurrensen inom den sektorn är hårdare samtidigt som bemanningskostnaderna här representerar en större andel av de totala utgifterna för verksamheten. Jfr ovan avsn. 2.2.2.1 ang. fraktprisets betydelse inom tank- och bulkfarten för balansen mellan utbud och efterfrågan. Beträffande reduceringen av sociala kostnader genom utflaggning, se Goss i Marit. Pol. Mgmt 1985, s. 138–141.

samt (5) undvikande av följderna av vissa länders protektionistiska sjöfartspolitik. Dessa orsaker synes emellertid idag vara av mindre vikt i sammanhanget för det stora antalet svenska rederier. Tidigare ansågs för svensk del de förmånliga skattereglerna för bolag i bekvämlighetsländerna vara den främsta orsaken till utflaggningen, men dessa skillnader har idag reducerats betydligt genom införandet av förmånligare avskrivningsregler.[57] Möjligen kan dock frågan om beskattningen av rederiföretagen i framtiden åter komma att bli betydelsefull. I och med att man i flera europeiska länder som Holland, Tyskland och Norge nyligen har beslutat att kraftigt reducera beskattningen av sjöfartsintäkter kan svenska redare, för det fall motsvarande åtgärder inte vidtas i Sverige, komma att bli tvungna att flagga ut ytterligare fartyg till de traditionella bekvämlighetsländerna i syfte att uppnå samma marknadsvillkor för det tonnage som konkurrerar med fartygen i de norska, holländska och tyska registren. Den norska lösningen som avses gälla retroaktivt från den 1 januari 1996 går ut på att man helt befriar rederierna från skattskyldighet vad gäller sjöfartsintäkter.[58] Istället kommer rederiföretagen, precis som i flera av de traditionella bekvämlighetsländerna, endast att bli skyldiga att betala in en mindre tonnageavgift. Den svenska kommunikationsministern har vid ett möte i Luxemburg mellan EU:s transportministrar skarpt kritiserat de holländska och norska åtgärderna eftersom dessa enligt den svenska regeringen endast leder till ökad inflation i de redan stora nationella subventionerna till den europeiska sjöfartsnäringen.[59]

Rent politiska faktorer synes däremot spela en liten roll i valet av flaggstat.[60] En faktor som politisk stabilitet i flaggstaten synes exempelvis vara i stort sett betydelselös. Trots att de politiska förhållandena varit turbulenta i exempelvis Liberia och Panama har deras attraktivitet som flaggstater inte minskat. Troligen beror detta på att verksamheten reellt sett styrs från USA och att fartygen sällan eller aldrig anlöper bekvämlighetsländernas hamnar. Risken för att fartyget skall kunna beslagtas är därmed minimal. Dessutom saknar de politiska ledarna i dessa länder incitament att hindra verksamheten så länge den inbringar kapital. De tillfällen där man kan se att de poli-

[57] Schmidt i AfS 12, s. 78. Jfr TD/B/C.4/220, 3 March 1981, s. 10–11, Hart i Shipping Policy in the European Community, s. 52, samt Goss i Marit. Pol. Mgmt 1985, s. 143. Redan Naess, s. 159–160, menade att när bekvämlighetsregistreringen sköt ordentlig fart bland amerikanska redare under 1950-talet var möjligheterna att sänka bemanningskostnaderna den avgörande faktorn och inte de förmånligare skattereglerna.

[58] Se SST nr 27–28/96 Ny norsk skipsfartspolitikk samt beträffande huvudlinjerna i den holländska respektive tyska regleringen äv. St. meld. nr. 28 (1995–96), s. 33–34.

[59] Se SST nr 27–28/96 Kommunikationsministern riktar skarp kritik mot Norge och Holland.

[60] Se Ready, s. 48 och 50. Jfr dock Eyre i Marit. Pol. Mgmt 1989, s. 181–182, som vid sidan av de ekonomiska faktorerna även betonar att utflaggningen leder till att redarna undgår att behöva konfronteras med den politiska byråkratin i hemlandet.

tiska faktorerna får någon betydelse är vid större krigs- och konfliktsituationer. Det typiska fallet är här att redarna flaggar ut sina fartyg från de krigförande länderna i syfte att undgå rekvisition. Det kan även vara lockande för många redare att i dessa situationer flagga fartygen i stater med stora marina styrkor som kan erbjuda skydd för handelssjöfarten. Under Iran/Irak-konflikten flaggades till exempel flera kuwaitägda tankfartyg i USA med det uttalade syftet att dessa då skulle komma att erhålla skydd i Persiska viken av amerikanska flottstyrkor.[61] Andra skäl av betydelse kan vara att undkomma handelsembargon eller andra former av diskriminering. Ett exempel här är de tidigare sanktionerna mot Sydafrika, som ledde till att ett antal sydafrikanska redare flaggade sitt tonnage utomlands för att kunna fortsätta sina verksamheter som tidigare.[62]

De traditionella bekvämlighetsländernas sjöarbetslagstiftning är oftast helt och hållet utformad med tanke på att bemanningskostnaderna skall hållas så låga som möjligt. Det ligger så att säga i bekvämlighetsregistrens natur. Detta faktum accentueras av att det råder konkurrens mellan olika register. Medför den nationella sjöarbetsrättsliga regleringen i ett visst bekvämlighetsland att rederiernas bemanningskostnader blir högre jämfört med konkurrentländerna minskar registrets attraktivitet till förmån för de senares, något som leder till att statsmakterna i bekvämlighetsländerna hela tiden är tvungna att vaka över att arbetskraftskostnaderna inte ökar mer än genomsnittet på den internationella marknaden.[63] Samma förhållande gäller även i fråga om de arbetskraftsexporterande länderna.[64] Precis som beträffande bekvämlighetsländerna konkurrerar dessa med varandra, vilket leder till att statsmakterna i dessa länder har ett klart intresse av att vara med och direkt styra förhållandena på den inhemska sjöarbetsmarknaden. Genom lagstiftning söker man därför hela tiden från de traditionella bekvämlighetsländernas respektive de arbets-

61. Se Aspinwall i Marit. Pol. Mgmt 1989, s. 257–262 samt Ready, s. 48.

62. Jfr TD/B/855–TD/B/C.4/227, 27 May–6 June 1981, s. 10 samt Smith i Shipping Policy in the European Community, s. 84.

63. Detsamma gäller i fråga om registreringsavgifterna, se vidare avsn. 4.3.1.

64. Dessa länder utgörs av en rad låglöneländer i Asien, exempelvis Filippinerna, Indien, Indonesien, Malaysia, Sri Lanka och Thailand, vilka genom verksamheten får in viktiga statsinkomster samt avhjälper en ofta hög nationell arbetslöshet. Arbetskraftsexportens betydelse för dessa länder framhålls av Chapman, s. 24. Som exempel anger han att mellan 1982 och 1985 arbetade 391.000 filippiner (sjömän och landanställda) utomlands. Dessa bidrog genom sitt arbete till ett valutainflöde till Filippinerna om sammanlagt 3,1 miljarder US-dollars. Enligt Chapman, s. 49–50, är filippinska sjömän förpliktade att sända 80 % av inkomsterna till hemlandet. Arbetskraftsexporten står för ca 12 % av landets inkomster från utlandet.

kraftsexporterande staternas sida påverka kostnadsfaktorer som lönenivåer, sociala förmåner samt arbetstidsuttag.

2.2.4.2 Lönenivån

Ombord på de bekvämlighetsflaggade fartygen gäller till skillnad mot fartygen i den svenskflaggade handelsflottan att det är tillåtet att anställa en besättning av vilken nationalitet som helst på *lokala villkor*.[65] Fördelen med det här systemet är att det ger redaren optimala möjligheter att kontrollera bemanningskostnaderna. Genom flexibiliteten i systemet kan redaren hela tiden rekrytera sina besättningar i länder där han finner den mest kompetenta och billiga arbetskraften. Finner exempelvis den redare som driver en liberiaflaggad tanker med filippinsk besättning att bemanningskostnaderna till följd av löneökningar kommer att överstiga genomsnittet på marknaden kan han utan hinder välja att i nästa omgång anställa indiskt sjöfolk ombord istället. Sett ur arbetstagarnas synvinkel utgör systemet däremot en klar nackdel. Flexibiliteten vad gäller rekryteringen leder till att det för arbetstagarorganisationerna blir betydligt svårare att pressa upp lönenivåerna eftersom man hela tiden riskerar att redaren i det läget väljer att rekrytera besättningarna i andra länder.

> Systemet kan även ge upphov till vissa rent juridiska problem, åtminstone i teorin.[66] I det ovan anförda exemplet kommer liberiansk arbetslagstiftning att råda ombord på fartyget medan löner och andra förmåner kommer att regleras av filippinska avtal. I den här situationen kan det uppstå tillämpningssvårigheter eftersom det filippinska anställningsavtalet kommer att tolkas mot bakgrund av en främmande rättsordning, det vill säga den liberianska arbetslagstiftningen. Skulle det filippinska avtalets regler stå i strid med den liberianska lagstiftningen måste LML art. 356 tolkas så att de liberianska

[65] Ang. principen om att svenska lagar och kollektivavtal skall gälla ombord på svenskflaggade fartyg, se avsn. 1.1 och 4.2.2. I Panama finns visserligen en regel i Labor Code (PLC) art. 266 om att 10 % av besättningen skall vara panamansk, men den följs inte upp. Se Bech/Lund, s. 154–155 och Ready, s. 114.

[66] I praktiken torde det ofta vara så att det endast är villkoren i kollektivavtalet eller det enskilda anställningsavtalet som styr arbetsförhållandena ombord eller som UNCTAD:s sjöfartskommitté konstaterade i rapporten TD/B/C.4/AC.1/5, 24 September 1979, The Repercussions of Phasing Out Open Registries, s. 12: "While it is generally recognized that the "law of the flag" applies to ships, as far as open-registry vessels are concerned the flag is virtually a "non-flag" in matters of shipboard employment: jurisdiction is exercised neither by the country of the nominal flag, nor by the country of the beneficial owners, nor by the country of the crew members, and in this anarchical situation the working conditions are governed by the wishes and whims of owners or their managing agents, and by conditions which may be enforced by seafaring unions, in particular by the International Transport Workers' Federation (ITF)."

lagreglerna skall ges företräde framför villkoren i det filippinska anställningskontraktet. Det här förhållandet medför en risk för att den filippinska besättningen plötsligt kan få finna sig i betydligt sämre anställningsvillkor än vad som kanske stipulerats i anställningskontraktet. I cypriotisk rätt har man kommit undan detta problem genom en bilateral konvention från 1985 mellan Cypern och Filippinerna. I konventionen regleras att tvister mellan rederiet och sjömannen skall avgöras i den senares hemland (art. 10). Det innebär att filippinsk rätt blir tillämplig på anställningsförhållandet.

Allmänt sett är lönenivåerna beroende av de nationella fackföreningarnas styrka på arbetsmarknaden. I de arbetskraftsexporterande länderna saknas dock i stor utsträckning starka fackföreningar av den typ som återfinns i den industrialiserade delen av världen. Istället är organisationsgraden med svenska mått mätt mycket låg. På Filippinerna beräknas exempelvis antalet oorganiserade sjömän till cirka 200.000 medan de två största fackföreningarna Associated Marine Officer's & Seamen's Union of the Philippines (AMOSUP) och Philippine Seafarers' Union (PSU) endast organiserar cirka 30.000–40.000 respektive 10.000 medlemmar. Till detta kommer också att det inte är ovanligt att fackförbunden domineras av arbetsgivarintressen. Enligt SEKO utgör exempelvis PSU ett så kallat "gult" eller redarvänligt fackförbund. AMOSUP är visserligen anslutet till ITF, men saknar trots detta förtroende bland många filippinska sjömän.[67] Även den sistnämnda organisationen tenderar enligt kritikerna att mer ta till vara redarnas intressen än de egna medlemmarnas.[68]

Det förekommer också att fackföreningarna i dessa länder starkt domineras av olika statsintressen. Exempelvis på Filippinerna är styrningen från statens sida mycket hård. Genom den särskilda myndigheten Philippine Overseas Employment Administration (POEA) övervakar man villkoren för anställning av sjömän.[69] POEA utfärdar licenser till bemanningsbyråer, bedriver mönstring samt avgör tvister mellan sjömän och deras arbetsgivare angående brott mot anställningsavtalet. Vidare fastställer man löneskalor för sjömansarbete, vilka avses användas av bemanningsbyråerna vid förmedling av arbete, samt utfärdar licenser till

[67] Se Johnsson, s. 33–34.

[68] Att organisationen trots allt är ansluten till ITF kan enligt Chapman, s. 92–93, beskrivas som ett så kallat "marriage of convenience". ITF kan visa på att man har en stark medlem på Filippinerna som organiserar flera tusen sjömän samtidigt som AMOSUP i egenskap av ITF-medlem ges rätten att utställa s.k. "blue cards", vilket förväntas skydda de bekvämlighetsflaggade fartyg där besättningen utgörs av medlemmar i fackförbundet från blockadaktioner.

[69] Se Letalik i Seafarers in the Asean Region, s. 101 samt Mier i a. a., s. 189 och 196.

de enskilda sjömännen.[70] Dessa löneskalor ligger mer eller mindre i nivå med ILO:s krav, men betydligt lägre än de som återfinns i ITF-avtalet.[71] Systemet innebär med andra ord att utrymmet för att genom facklig verksamhet förbättra anställningsvillkoren i arbetskraftsexporterande länder som Filippinerna är begränsat.[72]

> Bemanningsbyråerna arbetar ofta på det viset att de erbjuder redarna ett paket som inkluderar det antalet besättningsmän (officerare och manskap) redaren behöver för att bemanna sitt fartyg under en viss period. För det betalar redaren vanligen en låg avgift. En undersökning företagen 1985 av Center for Seafarers' Rights visade att redarna betalar mellan 6.000–36.000 US-dollars för bemanningen av ett fartyg med 25 mans besättning (9 officerare och 16 sjömän).[73] Avgifterna består ofta av en handläggningsavgift, en månatlig avgift samt avgifter för kontorstjänster. I vissa fall utgår dock inte några avgifter alls utan bemanningsbyråns omkostnader belastas istället de enskilda sjömännen.[74] I kontraktet mellan redaren återfinns ofta klausuler om att bemanningsagenten skall förse fartyget med hårt arbetande och lydiga ("hard working and docile") sjömän. Ibland innehåller också kontrakten klausuler om att sjömännen inte får ha ett förflutet som fackligt aktiva.

[70] På Filippinerna fanns det enligt Chapman, s. 25, år 1990 ca 300 licensierade bemanningsbyråer. Det anses i stort sett omöjligt att erhålla arbete utan att gå via dessa. För att en filippinsk sjöman skall kunna få arbete krävs det desutom ett flertal licenser från myndigheterna för vilka dessa tar betalt. Med tanke på att POEA hanterade 115.000 sjömän under 1989 utgör det här en relativt stor inkomstkälla för myndigheterna även om avgifterna i sig inte är särskilt höga. Se vidare Chapman, s. 26.

[71] Enligt en av Chapman, s. 45, redovisad undersökning företagen av POEA 1987 betalades de ombord på 776 fartyg av 4.612 undersökta ut lön i exakt paritet med den av ILO då stipulerade minimilönen ($ 276). På 430 fartyg betalades det ut löner under miniminivån, medan det på 3.406 fartyg noterades högre lönenivåer.

[72] I tillägg till detta kommer också svårigheter på grund av kulturella skillnader. I flera av de asiatiska länderna, däribland Filippinerna, har man enligt Chapman, s. 82–83, en helt annan auktoritetstro inbyggd i samhällssystemet än i västerlandet. Det gör att det blir svårare att rekrytera folk till en fackföreningsrörelse byggd på västerländsk grund där konfrontation genom stridsåtgärder utgör ett naturligt moment i verksamheten. Det finns dock exempel enligt Chapman, s. 90–91, på fackföreningar i de arbetskraftsexporterande länderna som fungerar bra även med västerländska mått mätt. De har dock i allmänhet ett begränsat medlemsantal. Concerned Seamen of the Philippines (CSP) utgör en av dessa organisationer. Den är inte ansluten till ITF.

[73] Se Chapman, s. 27.

[74] Enligt Chapman, s. 26–28, tar många av dessa byråer ut olagliga avgifter av de arbetssökande för sina tjänster. I en undersökning företagen 1986 av International Christian Maritime Association, som omfattade 1.376 filippinska sjömän, uppgav 38 % (522 st.) av de tillfrågade att de hade betalat illegala rekryteringsavgifter. Inte sällan har bemanningsagenten enligt avtalet rätt att ta ut en avgift på den del av lönen sjömannen sänder hem till familjen. Ofta utgör avgiften ca 5 % av beloppet.

I praktiken fungerar ofta bemanningsagenten som den egentlige arbetsgivaren.[75] Det är han som har kontakt med besättningsmännen och som förhandlar fram anställningsvillkoren, inklusive lönen. Sjömännen känner sällan till det rederi som står bakom fartyget utan det är gentemot bemanningsagenten som de känner lojalitet. De flesta av dem är också beroende av hans välvilja för att få ett nytt arbete efter anställningstidens utgång. Numera lär det heller inte vara ovanligt att bemanningskontrakten mellan agenten och redaren innehåller en så kallad "lump sum-klausul" där redaren betalar löner och avgifter direkt till agenten för hela anställningsperioden för att sedan slippa ha besvär med att administrera egna löneutbetalningar.

Ett viktigt medel för fackföreningarna i kampen för högre löner utgörs av strejkvapnet. Begränsas strejkrätten berövas arbetstagarsidan möjligheten att sätta makt bakom sina krav i förhandlingarna med arbetsgivaren oavsett dess storlek. Rätten för de fackföreningar som organiserar besättningar ombord på de bekvämlighetsflaggade fartygen att ta till stridsåtgärder i syfte att få till stånd en löneökning är därför oftast starkt beskuren genom bekvämlighetsländernas arbetslagstiftning. Så är exempelvis fallet med de viktigaste bekvämlighetsländerna Liberia och Panama.[76] Utrymmet för olika former av facklig verksamhet ombord på dessa länders fartyg är väsentligt mindre än motsvarande utrymme på de svenska. Som tidigare antytts innehåller även de enskilda anställningskontrakten ofta klausuler som förbjuder arbetstagaren att vidta stridsåtgärder ombord.

2.2.4.3 Sociala förmåner

Även kostnaderna för de sociala förmåner som de ombordanställda tillförsäkras genom lag eller kollektivavtal spelar en betydelsefull roll för redarnas val av flaggstat. De förmåner som de anställda åtnjuter genom kollektivavtal är på samma sätt som lönen ett resultat av förhandlingar på arbetsmarknaden. Det kan röra sig om exempelvis bestämmelser angående fri kost, bostadsstandard och arbetsmarknadsförsäkringar. Existensen och storleken av dessa förmåner blir liksom lönenivån beroende av styrkeförhållandet mellan parterna på arbetsmarknaden. Starka fackföreningar i likhet med de svenska har därför utsikter att driva fram betydligt bättre förmåner vid förhandlingar än vad fackföreningar som organiserar personal ombord på de bekvämlighetsflaggade fartygen har möjlighet

[75] Jfr Chapman, s. 32–33.

[76] Beträffande de liberianska reglerna, se vidare avsn. 6.4.1.3.

till.[77] Här är istället de genom kollektivavtal tillförsäkrade förmånerna i allmänhet få till antalet.[78] Avtalen innehåller normalt endast grundläggande förmåner som fria hemresor, fri kost ombord, ersättning för övertids- och helgarbete, samt ersättning vid dödsfall och invaliditet. Avtalen kan också innehålla regler om kortare betald uppsägningstid för det fall fartyget blir vrak, läggs upp eller säljs samt regler om viss betald semester.

Samtidigt gäller också att skyddsnätet i form av lagreglerade förmåner av tvingande karaktär ofta framstår som bristfälligt. Här återfinns endast ett begränsat antal bestämmelser om sociala förmåner beträffande sjömän.[79] De existerande förmånerna är heller inte lika väl tilltagna som i den svenska lagstiftningen eftersom ett väl utbyggt socialt skyddsnät skulle kunna medföra så pass höga kostnader för redarna att registren förlorade i konkurrenskraft i förhållande till andra bekvämlighetsregister. Det här leder till att sjömännen ombord på de bekvämlighetsflaggade fartygen endast i begränsad utsträckning är skyddade mot försämringar av anställningsvillkoren, något som kan medföra allvarliga konsekvenser för de ombordanställda.

En annan viktig faktor i sammanhanget är den omständigheten att de traditionella bekvämlighetsländerna inte pålägger redarna några som helst skyldigheter att betala sociala avgifter för de utländska besättningsmännen. Regler om allmän ålders- respektive sjukpension eller understöd vid arbetslöshet saknas helt i liberiansk lagstiftning och i Panama omfattas inte de utländska sjömännen av landets socialförsäkringssystem.[80] För de svenska redarna betyder det här möjligheter att spara in stora summor pengar. Enbart kostnaderna för de så kallade redaravgifterna ombord på svenskflaggade fartyg beräknades under 1992 uppgå till 32,79 % av lönesumman per anställd.[81] Till detta kommer sedan kostnader i form av extra administration.

[77] Det bekräftas exv. av att man vid den senaste större revisionen av SjmL rensade bort en hel del detaljbestämmelser rörande sociala förmåner med motiveringen att dessa regleradesbättre av organisationerna själva genom kollektivavtal. Sjömännen befanns med andra ord inte vara i samma behov av skydd längre tack vare arbetstagarorganisationernas styrka, se prop. 1973:40, s. 122. I Sverige beräknades under 1992 dessa avtalsenliga kostnader ligga på 8,5 % av lönesumman för befäl respektive 5,9 % för manskap, se Ds 1992:21, s. 55.

[78] Exempel på olika kollektivavtal som används i fråga om asiatiska besättningar återfinns hos Ishak i Seafarers in the Asean Region, s. 61–90.

[79] Ang. de liberianska lagreglerna på området, se avsn. 6.4.3.

[80] I kollektivavtalen kan dock finnas regler om att redaren skall betala in en viss andel av de anställdas lönesummor till en välfärdsfond. Enligt ett singaporianskt avtal ligger den andelen på 8,5 %.

[81] Se Ds 1992:21, s. 55. Angående subventioner i form av återbäring av inkomstskatt och sociala avgifter till den svenska sjöfarten, se avsn. 5.3.1.

2.2.4.4 *Inkomstbeskattningen*

Genom att registrera fartyget i ett bekvämlighetsland kommer också de anställda att underkastas flaggstatens inkomstskatteregler, vilka i allmänhet är avsevärt förmånligare än de traditionella sjöfartsländernas. Det här innebär en fördel för rederierna eftersom ett högt inkomstskattetryck leder till att rederiernas bemanningskostnader stiger. Både Liberia och Panama saknar i stort sett helt lagstiftning om beskattning av sjömän.[82] I Panama beskattas inte sjömansinkomster överhuvudtaget och i Liberia beskattas inte utlänningar som arbetar på fartyg i utrikes fart. Eftersom besättningarna ombord på de liberianska bekvämlighetsfartygen i internationell fart i allmänhet utgörs av utländska medborgare leder det till att sjömansinkomster i praktiken inte kommer att beskattas i Liberia. Det här betyder att svenska rederier som flaggar sina fartyg i dessa bekvämlighetsländer normalt sett inte kommer att behöva betala inkomstskatt för de ombordanställda vare sig i flagglandet eller Sverige.[83]

2.2.4.5 *Arbetstidsreglering och besättningsstorlek*

Regleringen av arbetstidsuttaget för de ombordanställda är av stor betydelse för bemanningskostnaderna. Med denna avses då inte enbart bestämmelser avseende arbetstiden utan även semesterlagstiftningen och de krav på viss anställningsform som finns.[84] Dessa bestämmelser lägger grunden till avlösningssystemet och styr därmed hur stor personal det totalt sett krävs för att hålla fartyget i kontinuerlig drift året runt. Ju kortare årsarbetstid desto fler sjömän måste rederiet anställa för driften av fartyget, något som innebär ökade kostnader. Bekvämlighetsländerna håller sig av den anledningen i allmänhet med en arbetstids- och semesterreglering som är betydligt mer liberal än motsvarande svenska bestämmelser.[85] Dessutom använder man sig ombord på bekvämlighetsfartygen regelmässigt av tidsbegränsade anställningar, vilket medför att man undgår att behöva betala ut löner och sociala avgifter under uppsägningstiden. Däremot torde inte skillnader i besättningsstorlek spela någon väsentlig roll i sammanhanget då man såväl ombord på bekvämlighetsländernas fartyg som ombord på de svenskflaggade fartygen kontinuer-

82. Bech/Lund, s. 199.

83. Svenska staten har exempelvis ett dubbelbeskattningsavtal med Liberia som innebär att sjömän ombord på liberianska fartyg inte kan beskattas i Sverige, se SOU 1976:44, s. 89–90 och s. 120 samt Haglund i AfS 14, s. 559. Jfr äv. Schmidt i AfS 12, s. 78.

84. I Sverige regleras dessa förhållanden genom SjöarbtL, SemL resp. LAS.

85. Ang. den liberianska lagstiftningen på området, se avsn. 6.4.2 och 6.4.3.5.

ligt strävat efter att minska besättningsantalet.[86] Det gör att besättningsstorlekarna framstår som relativt lika mellan fartyg i olika register.

2.2.4.6 Alternativ till utflaggning?

Något ekonomiskt sett reellt alternativ till utflaggningen i form av sänkta lönenivåer för de inhemska besättningarna ser inte ut att finnas i Sverige. Den svenska sjöarbetsmarknaden utgör – trots att det här inte existerar lagbestämmelser om minimilön – med sina starka arbetstagarorganisationer en utpräglad fixprismarknad. Lönenivåerna är fastlagda genom kollektivavtal som i princip täcker hela marknaden, det vill säga samtliga svenskflaggade fartyg.[87] Det leder till en lönestelhet som i praktiken gör det omöjligt att justera lönerna nedåt.

> Att arbetsmarknaden är en fixprismarknad beror i grunden på att anställningsavtalen till sin natur är långsiktiga, att de anställda på grund av riskaversion eftersträvar en jämnhet i inkomstflödet samt att det kan gå relativt lång tid mellan det att kollektivavtalens lönenivåer revideras.[88] Från LO:s sida föreligger dessutom en medveten strävan i form av den så kallade solidariska lönepolitiken att kollektivavtalslönerna skall ligga i nivå med vad endast de bästa företagen klarar av att betala. Genom de höga lönenivåerna skall gamla företag slås ut till förmån för nya och konkurrenskraftiga näringar, vilket påskyndar strukturomvandlingen i det svenska näringslivet.

Lönestelheten blir särskilt märkbar när det uppstår konkurrens mellan svensk och utländsk arbetskraft. Genom utflaggningen tvingas de svenska sjömännen att huvudsakligen konkurrera om arbetstillfällena på en internationell arbetsmarknad med utländska sjömän, av vilka många är villiga att ta samma arbete till ett lägre pris. De genomsnittliga lönenivåerna kommer därigenom att ligga betydligt lägre på den internationella sjöarbetsmarknaden än vad de svenska sjömännen kan acceptera samtidigt som de statliga sjöfartssubventionerna i dagens läge inte är tillräckliga för att kompensera kostnadsnackdelarna hos det svenskflaggade tonnaget.[89] Detsamma gäller i fråga om de sociala förmånerna. Strävan från SEKO:s sida är att de ombordanställda på svenska fartyg skall åtnjuta minst lika goda sociala förmåner som de landanställda och det

[86] Jfr prop. 1981/82:217, s. 11.

[87] Ang. kollektivavtalsbilden på den svenska sjöarbetsmarknaden, se avsn. 2.3.1.

[88] Utförligt om de bakomliggande orsakerna till att den svenska arbetsmarknaden utgör en fixprismarknad, se Werin, s. 289–293.

[89] Se vidare avsn. 5.3.1.

framstår därför som svårt att åstadkomma förändringar i de sociala trygghetssystemen med avseende på sjömännen.

2.3 Sveriges Redareförening

2.3.1 Allmänt

Sveriges Redareförening är den organisation som på det nationella planet tillvaratar de svenska rederiernas intressen. Föreningen fungerar dels som arbetsgivarorganisation, dels som branschorganisation. Den fyller därmed både en facklig och en politisk funktion.

> Redareföreningen grundades 1906 och har idag i stort sett alla svenska rederier som medlemmar. I tillägg är också andra företag med sjöfartsanknuten verksamhet anslutna till föreningen. Totalt sett rör det sig om 164 företag (1994). Redareföreningen är i sin tur medlem av Svenska Arbetsgivareföreningen. Huvudkontoret är beläget i Göteborg med en filial i Stockholm. Organisationen leds av en styrelse som väljs av medlemmarna. Styrelsen har 13 ledamöter och av dessa bildar fem ledamöter inklusive ordföranden samt de två vice ordförandena ett presidium som representerar styrelsen mellan mötena. Till styrelsen är knutet ett kansli samt under detta en rad kommitéer och sektioner. I ledningen för kansliet finns en verkställande direktör. Kansliet är indelat i tre avdelningar för arbetsgivarfrågor, administration respektive branschfrågor. Dessutom består kansliet av en informationsavdelning samt redaktionen för Svensk Sjöfartstidning (SST). Under kansliet återfinns tre olika branschsektioner: sektionen för färjesjöfart, sektionen för europasjöfart samt sektionen för tank och bulk. Respektive sektion är indelad i ett antal kommittéer för olika frågor. Det rör sig om arbetsgivarfrågor, ekonomi, internationella frågor, sjörätt, tekniska frågor samt information.

En traditionellt sett viktig del av Redareföreningens verksamhet har varit att fungera som motpart till arbetstagarsidan i de regelbundet återkommande kollektivavtalsförhandlingarna på den svenska sjöarbetsmarknaden.[90] Föreningen har beträffande personal ombord på svenskflaggade fartyg avtal med såväl SEKO, Sveriges Fartygsbefälsförening som Svenska Maskinbefälsförbundet. Beträffande det fåtal fartyg som fortfarande seglar under utländsk flagg med svensk besättning ombord har för-

[90] I tillägg till detta har också föreningen avtal med Handelstjänstemannaförbundet samt Civilingenjörsförbundet avseende den landanställda personalen.

eningen slutit ett så kallat internationaliseringsavtal med de ombordanställdas organisationer. Avtalet slöts 1983 och syftar till att tillförsäkra de ombordanställda ungefär samma förmåner som de skulle ha haft om fartyget seglat under svensk flagg.

> Internationaliseringsavtalet upptar inte några materiella anställningsvillkor. Här regleras istället endast hur nivåerna på löner och sociala avgifter skall bestämmas efter det att fartyget flaggats ut. I bil. 1 § 3 mom. 1 anges exempelvis att i de fall fartyget flaggats ut till ett bekvämlighetsland skall särskild överenskommelse träffas mellan rederiet och berörda arbetstagarorganisationer avseende anställningsvillkoren. Vid fastställandet av dessa skall beaktas de villkor som gällde innan fartyget överfördes till bekvämlighetsregistret.

I takt med att de svenska rederierna flaggat ut sitt tonnage har emellertid Redareföreningens arbetsgivarfunktion tonats ned. Kollektivavtalen avseende de utländska bekvämlighetsbesättningarna sluts alltid på företagsnivå utan medverkan från föreningens sida. Istället har den politiska verksamheten kommit att framstå som allt viktigare. Redareföreningen har alltsedan sjöfartskrisen i början av 1970-talet varit mycket aktiv när det gäller att söka påverka inriktningen av den svenska sjöfartspolitiken. Motivet har från föreningens sida hela tiden varit att värna konkurrensvillkoren för de svenska redarna på den internationella fraktmarknaden, även om frågorna varierat över tiden beroende på utvecklingen på sjöfartsområdet. Möjligheterna för svenska redare att flagga ut sitt tonnage, de statliga sjöfartssubventionernas konstruktion, inrättandet av ett svenskt internationellt register samt möjligheterna för arbetstagarorganisationerna att blockera bekvämlighetsflaggat tonnage i de svenska hamnarna har varit centrala frågor för föreningen.

2.3.2 Utflaggning av svenskt tonnage

Redareföreningen har i utflaggningsfrågan skiftat ståndpunkt över tiden. När utflaggningsproblemet gjorde sig gällande i början på 1970-talet synes man inom föreningen varit ense med det dåvarande Sjöfolksförbundet att statliga åtgärder måste vidtas för att förhindra utflaggning av det svenska tonnaget. I en skrivelse avseende tillämpningen av den i propositionen 1976/77:146 föreslagna flagglagen konstaterade man att:

> "överföring till bekvämlighetsflagg kan enligt redareföreningen normalt antas strida mot väsentligt allmänt intresse och bör därför komma i fråga

endast efter särskild prövning. Den intresseavvägning som då måste göras är av så speciell natur att prövningen bör ankomma på regeringen."[91]

Uttalandet tyder på att Redareföreningen vid den här tiden betraktade registrering under bekvämlighetsflagg som ett exceptionellt fenomen stridande mot tankar om sund konkurrens. Att redarsidan under lagstiftningsarbetet förhöll sig tämligen passiv och inte talade för en bibehållen möjlighet till utflaggning av kostnadsbesparande skäl har antagligen sin förklaring i att den svenska näringen inte på allvar hade berörts av problemen tidigare. Endast ett fåtal svenska redare drev sina fartyg under bekvämlighetsflagg vid den här tiden. En utflaggning i större skala kunde dessutom befaras rubba balansen mellan olika redare inom den svenska delen av sjöfartsnäringen, något som i sin tur skulle ha kunnat ge upphov till motsättningar inom organisationen. Redareföreningen gav också intryck av att ha räknat med att balansen mellan tonnageutbud och efterfrågan skulle komma att stabiliseras inom en relativt snar framtid och att de föreslagna åtgärderna endast skulle behöva tillgripas under en kortare period. Behovet av utflaggning från de svenska redarnas sida skulle därmed vara övergående.

Istället verkar förhoppningarna på redarsidan vid den här tiden enbart ha ställts till statliga stödåtgärder.[92] Så här i efterhand kan detta förefalla något märkligt eftersom flaggutredningen samtidigt uttalade att de statliga stimulansåtgärder som föreslagits i sig inte bedömdes vara tillräckliga att behålla sjöfarten under svensk flagg utan att det krävdes tvång i form av en lag om tillstånd för överlåtelse av fartyg till utlänning.[93] Med kunskap om det ekonomiska läget på fraktmarknaden kan man tycka att det borde ha stått klart för Redareföreningen att om utredningens förslag till restriktioner genomfördes man i konkurrenshänseende skulle komma att lida av högre kostnader vid fortsatt drift under svensk flagg alternativt behöva realisera avsevärda förluster vid "rena" försäljningar till utländska ägare. En förklaring till föreningens inställning kan vara att man vid den här tiden fortfarande, precis som under 1950- och 1960-talet, räknade med att det skulle kunna gå att kompensera kostnadsnackdelarna gentemot bekvämlighetsflottorna genom ytterligare rationaliseringar inom den svenska näringen.

Inför framläggandet av sjöfartspolitiska utredningens program 1979 hade emellertid Redareföreningen skiftat ståndpunkt i frågan om utflagg-

91. Se prop. 1976/77:146, s. 19.
92. Jfr SOU 1976:44, s. 120.
93. Se a. bet., s. 119.

ning. I ett särskilt yttrande till promemorian Ds K 1979:10 konstaterade föreningen att den provisoriska flagglagen haft svåra följder för den svenska rederinäringen. De svenska redarna hade på grund av flagglagen varit tvungna att sälja ut tonnaget till mycket låga priser. Utförsäljningarna hade orsakat ekonomiska förluster i form av förlorat investeringskapital för näringen, minskade valutaintäkter för staten samt ökad arbetslöshet bland sjöfolket. Av den anledningen avstyrkte föreningen en förlängning av lagen. Enligt föreningen borde utflaggning av svenskt tonnage åtminstone temporärt ha tillåtits i syfte att på lång sikt rädda kvar fartygen i svensk ägo. Detta skulle ha inneburit att ett större antal arbetstillfällen för svenska sjömän kunnat bibehållas:

> "Hade de svenskägda fartyg, som nu måst säljas till utlandet, istället kunnat sättas under liberiansk flagg med bibehållet svenskt ägande, skulle de svenska rederierna ha bemannat fartygen med i huvudsak svenskt befäl och på manskapssidan med ett icke oväsentligt antal svenska sjömän i nyckelbefattningar. Om man utgår från samma förutsättningar som vid beräkningen av rederiernas ekonomiska förluster till följd av de framtvingade försäljningarna, kommer man fram till, att ca 2.200 arbetstillfällen hade kunnat bibehållas för den svenska sjömanskåren."[94]

Av uttalandet framgår att Redareföreningen vid den här tiden börjat se utflaggningen som ett reellt alternativ till subventioner. Förklaringen till omsvängningen kan ligga i att redarna nu i större skala börjat att driva fartyg under främmande flagg och att man insett att krisen skulle komma att bli långvarig. Antalet svenskkontrollerade utlandsflaggade fartyg hade sedan tiden för flaggutredningen stigit markant.[95] Man bör dock kunna sätta frågetecken för föreningens beräkningar angående det antal arbetsplatser som kunnat bibehållas, åtminstone på lite längre sikt. Med facit hand kan man konstatera att de bekvämlighetsflaggade fartygen idag har en allt mindre andel personal från de traditionella sjöfartsländerna ombord. I takt med att den maritima utbildningen i de arbetskraftsexporterande länderna i Sydostasien förbättrats har det blivit allt vanligare att hela besättningen, inklusive befäl, rekryteras i dessa länder på grund av de lägre bemanningskostnaderna.

Vartefter tiden gick kom frågan om upphävande av restriktionerna för svenska redare att flagga ut sitt tonnage att förlora i betydelse. Det berodde på att efter 1975 de svenska rederierna sålde ut sina stora enheter till utländska konkurrenter och använde kapitalet till investeringar i

[94] Ds K 1979:10, s. 28.

[95] Se redovisningen i Ds K 1979:2, s. 18–20.

nya fartyg, vilka direkt registrerades i utländska register. Under slutet av 1980-talet hade de svenska redarna således på indirekt väg redan flaggat ut större delen av sitt tonnage, varför frågan inte längre upplevdes som akut. En annan bidragande orsak var möjligen att man numera ansåg diskussionen om flagglagens existens som förlorad. När lagen sedermera avskaffades 1991 berodde det heller inte på Redareföreningens argumentation i frågan utan snarare på att lagen visat sig verkningslös som instrument för att förhindra utflaggning. Formellt motiverades dock avskaffandet av lagen med Sveriges inträde i det Europeiska Ekonomiska Samarbetsområdet (EES) samt med de säkerhetspolitiska ändringarna som ägt rum i Europa i början av 1990-talet.[96]

2.3.3 Subventioner till näringen

Trots att Redareföreningen under slutet av 1970-talet bytte ståndpunkt i utflaggningsfrågan tillstyrkte man de förslag om subventioner av fartyg under svensk flagg som regeringen lade fram i 1979-års sjöfartspolitiska program.[97] Antagligen var detta ett uttryck för en pragmatisk inställning från föreningens sida. Samtidigt med att man försökte få till stånd ett avskaffande av flagglagarna var det nödvändigt att se till att utverka så stora subventioner till den svenska sjöfartsnäringen som möjligt.[98] Även sedan frågan om möjligheterna för svenska redare att flagga ut sitt tonnage började att förlora i betydelse har föreningen fortsatt att söka påverka utformningen av de statliga sjöfartssubventionerna.

96. Se prop. 1991/92:64, s. 4.

97. Se sammanfattningen av remissyttrandena i prop. 1979/80:166, s. 105–136, särsk. 118–120.

98. Så här i efterhand kan man spekulera i om det inte hade varit en bättre taktik från Redareföreningens sida att direkt gå ut och säga nej till subventionerna av den anledningen att dessa aldrig skulle kunna komma att uppväga nackdelarna med förbudet mot utflaggning för vare sig näringen eller statskassan. Situationen hade i det läget blivit mer tillspetsad och statsmakterna hade på ett helt annat sätt tvingats välja mellan att prioritera närings- eller sysselsättningsintresset. Än svårare hade statens val blivit om föreningen fört fram det alternativet att om statsmakterna tillät utflaggning redarna förband sig att flagga hem fartygen för det fall en nationell krissituation skulle uppstå. Statens intresse av att hålla fartyg under svensk flagg skulle därmed ha försvagats. Nu blev det istället ett relativt enkelt val för staten. Genom att både Redareföreningen och Sjöfolksförbundet ställde sig positiva till ökade subventioner medförde det att den politiskt sett bästa kompromissen från statens sida låg i att öka subventionerna samtidigt som flagglagens giltighetstid förlängdes.

I en skrivelse till chefen för kommunikationsdepartementet i slutet av januari 1982 förordade Redareföreningen olika former för subventioner i syfte att sänka bemanningskostnaderna ombord på de svenskflaggade fartygen. Bland annat borde sjömansskatten sänkas kraftigt samtidigt som bidragen till sjöfolkets fria hemresor utvidgades. Vidare föreslog föreningen att statsmakterna skulle förbinda sig att inte införa ytterligare eller höja befintliga avgifter eller skatter som genom sin konstruktion verkade betungande för svenska rederiföretag. Redareföreningen betonade härvidlag att de åtgärder som företogs av aktörerna på området måste vara av långsiktig art:

> "Om inte alla parter är beredda att medverka till att åtgärder med långsiktigt och väsentligt kostnadssänkande effekter kan komma till stånd kommer det ständigt att uppkomma behov av kortsiktiga stödåtgärder som inte förmår återge den svenska handelsflottan någon uthållig livskraft utan som snarare blir ett led i den svenska handelsflottans successiva avveckling."[99]

Enligt föreningen skulle man genom de föreslagna åtgärderna ha kunnat sänka kostnaderna för driften under svensk flagg ned mot "ITF world wide-nivå", det vill säga de lönenivåer som återfinns i det av ITF använda kollektivavtalet för bekvämlighetsflaggade fartyg. Det skulle ha inneburit förutsättningar för en god tillväxt av det svenskflaggade tonnaget. Frågan är dock om dessa åtgärder hade lett till en ökad inflaggning av svenskt tonnage. I den undersökning som företogs inom ramen för den sjöfartspolitiska utredningen 1979 visade det sig att de totala bemanningskostnaderna för fartyg med ITF-kollektivavtal endast låg cirka 15 % under motsvarande svenska nivåer samtidigt som skillnaderna i förhållande till bekvämlighetsflaggade fartyg utan ITF-avtal framstod som avsevärda.[100] Det är därför tveksamt om föreningens förslag om ytterligare subventioner från statens sida hade lett till någon större ökning av den svenskflaggade handelsflottan, speciellt med tanke på att bekvämlighetstonnaget hela tiden ökade och att endast en mindre del av dessa fartyg omfattades av ITF-avtal.[101]

Inte heller avskaffandet av flagglagen 1990 har medfört att Redareföreningen slutat att arbeta för ett bevarande av de statliga sjöfartssubventionerna. I sitt remissvar till 1995-års sjöfartspolitiska utredning menade föreningen att utan det konkurrensneutraliserande sjöfartsstödet

[99] Prop. 1981/82:217, bil. 2, s. 33–34.

[100] Se Ds. K. 1979:10, s. 44. Skillnaderna i kostnader för manskap låg endast på ca 4 %.

[101] Enligt en undersökning som refererades i prop. 1987/88:129, s. 4, antogs att endast 20 % av bekvämlighetsflottorna 8.000 fartyg omfattades av ITF godkända avtal.

skulle Sverige, förutom färjorna, knappt ha kvar någon svenskflaggad handelsflotta.[102] Enligt föreningen innebar stödet i form av skatte- och avgiftslättnader att man avstod från intäkter man annars inte skulle ha haft. Det var heller inte någon tvekan om att ett fortsatt stöd var av helt avgörande betydelse för många rederier. Som ytterligare ett motiv till ett fortsatt stöd anförde föreningen att de svenska rederierna föredrog att använda sig av svensk bemanning.

2.3.4 Svenskt internationellt register

Mot slutet av 1980-talet började Redareföreningen att förespråka en ökad långsiktighet i sjöfartspolitiken. Från föreningens sida var man bekymrad över de återkommande förändringarna i sjöfartsstödets konstruktion och man förde därför fram tanken på ett svenskt internationellt register som en form av permanent subventionering av fartyg under svensk flagg. Det var naturligt i och med att intresset i närliggande konkurrentländer som Danmark och Norge alltmer kommit att fokuseras på den här typen av lösning på utflaggningsproblemen. I en skrivelse till regeringen i januari 1988 hävdade föreningen att en anpassning av sjöfartspolitiken till den internationella utvecklingen var nödvändig. Man hänvisade härvidlag till en intensiv aktivitet på sjöfartspolitikens område i OECD-länderna. Sverige borde enligt Redareföreningen följa efter konkurrentländerna och införa ett eget internationellt register eller på annat sätt söka reducera bemanningskostnaderna på permanent basis. Med ett internationellt register skulle följa rätten att anställa utländskt sjöfolk på lokala villkor. Propåerna ledde till att regeringen på departementsnivå lät utarbeta ett förslag i frågan.[103] Detta drogs dock sedermera tillbaka på grund av det kraftiga motståndet från oppositionen i riksdagen mot införandet av ett sådant register.[104] Redareföreningen synes efter detta, åtminstone tillfälligt, ha släppt tanken på ett svenskt internationellt register. Det står numera klart att sjöfartssubventionerna kommer att vara kvar samtidigt som flagglagens avskaffande lett till att rederinäringens behov av ett svenskt internationellt register i praktiken minskat, åtminstone beträff-

[102] Se SOU 1995:112, s. 174.

[103] Ds 1992:21 En ny svensk sjöfartspolitik.

[104] Den dåvarande socialdemokratiska oppositionen uppgav efter diskussioner med de fackliga organisationerna att man ämnade avskaffa ett sådant register om man kom i regeringsställning efter riksdagsvalet.

ande fjärrfarten.[105] Frågan kan dock komma att tas upp på dagordningen igen för det fall EG-kommissionen skulle komma att dra tillbaka sitt godkännande av konstruktionen av det nuvarande sjöfartsstödet.[106]

2.3.5 Förhindrandet av blockader

Under senare år har också Redareföreningen arbetat hårt för att hindra de fackliga organisationerna att blockera bekvämlighetsflaggade fartyg i svenska hamnar. I och med AD 1989 nr 120 *JSS Britannia* lyckades man få aktionerna att upphöra genom att de förklarades strida mot fredspliktsreglerna i MBL.[107] Segern blev dock inte långvarig. Efter påtryckningar från det dåvarande Sjöfolksförbundet ändrade lagstiftaren MBL genom den så kallade Lex Britannia (SFS 1991:681) och aktionerna i de svenska hamnarna framstod återigen som lovliga. Föreningen har sedan utan resultat sökt få lagen avskaffad. I en skrivelse till arbetsmarknadsdepartementet i juni 1994 med anledning av utredningen angående konsekvenserna av Lex Britannia uttalade föreningen att:

> "alla de problem som utredningsmannen pekat på måste om möjligt lösas lagstiftningsvägen. Om så inte sker kommer en betydande osäkerhet att kvarstå kring tolkningen av lagen, vilket är till skada för den internationella sjöfarten.
>
> Föreningen ställer sig vidare kritisk till de av utredningsmannen föreslagna åtgärderna för att mildra problemen kring de fackliga organisationernas maktbefogenheter vid tillämpningen av Lex Britannia. Förslaget om inrättande av ett särskilt medlingsorgan är inte ägnat att lösa de grundläggande problemen på detta område så länge lagstiftningen har den vida utformning som den har för närvarande. Det finns ingen anledning att utgå från att de fackliga organisationerna skulle vara beredda att avstå från sina maktbefogenheter i ett medlingsförfarande." [108]

Man kan fråga sig varför Redareföreningen vill förhindra att främmande fartyg blockeras i svenska hamnar. De svenska rederierna arbetar till

[105] När det gäller delar av europafarten torde dock de traditionella bekvämlighetsregistren inte utgöra ett fullgott alternativ. Orsaken till detta är att cabotagetrafiken inom EU i princip är stängd för utanförstående länders flaggor. Enda sättet att kunna segla med låglönebesättningar för svensk del är således att få tillgång till ett internationellt register. Dessutom saknar redarna möjligheten att, som i det norska internationella registret, kunna anställa utländskt manskap och samtidigt utnyttja de förmånliga avskrivningsregler som finns i den inhemska skattelagstiftningen.

[106] Ang. det nuvarande sjöfartsstödets förenlighet med EG-rätten, se avsn. 5.3.2.

[107] Se vidare avsn. 7.4.2.4–7.4.2.6.

[108] Betänkandet (Ds 1994:13) Lex Britannia. Skrivelse från Sveriges Redareförening daterad 940609, s. 2–3.

största delen inom cross trade-sektorn och berörs följaktligen inte nämnvärt av blockaderna. I tillägg till detta gäller också att de rederier som fortfarande använder sig av svenskflaggat tonnage i trafik på svenska hamnar av konkurrensskäl snarast borde vara betjänta av att arbetstagarorganisationerna genom aktionerna bidrar till att pressa upp bemanningskostnaderna till någonting liknande svenska nivåer ombord på de konkurrerande bekvämlighetsflaggade fartygen. En sådan utveckling skulle i längden kunna tänkas stärka de svenska rederiernas andel av trafiken till och från svenska hamnar. Redareföreningens inställning kan förklaras med att man ser en risk i att svenska fartyg till följd av detta skall komma att diskrimineras i utländska hamnar, något som rederierna inom cross trade-sektorn är känsliga för. En annan förklaring är att de svenska redare med bekvämlighetsflaggade fartyg som trots allt seglar på svenska hamnar kan komma att drabbas av aktionerna. Dessutom låter svenska rederier inte sällan tidsbefrakta utländska fartyg för trafik på svenska hamnar.[109] Blockaderna orsakar befraktarna ökade kostnader genom de störningar i trafiken som uppstår. Ett sätt att råda bot på detta vore givetvis att enbart hyra in fartyg som omfattas av ITF godkända kollektivavtal, men det ter sig i längden dyrare eftersom dessa fartyg har väsentligt högre bemanningskostnader.

2.4 SEKO-Sjöfolk

2.4.1 Allmänt

SEKO och dess föregångare Svenska Sjöfolksförbundet har alltsedan början av 1970-talet mycket aktivt verkat mot systemet med bekvämlighetsregister.[110] Genom att blockera bekvämlighetsflaggade fartyg i de svenska hamnarna har man sökt bekämpa systemet direkt samtidigt som man genom politiska påtryckningar strävat efter att förmå staten att stärka sjöfarten under svensk flagg genom förbud mot utflaggning av svenskt tonnage och subventioner av bemanningskostnaderna. Även Transport har spelat en viss roll genom deltagandet i blockadaktionerna mot bekvämlighetsfartygen, men det har alltid varit sjöfolkets organisationer som tagit initiativet i dessa frågor. Transport har med andra ord

[109] Jfr omständigheterna i AD 1989 nr 120, *JSS Britannia*.

[110] Vissa mer begränsade insatser företogs redan före den tiden av Sjöfolksförbundet. Bland annat deltog man i ITF:s världsomfattande blockadkampanj 1958, se avsn. 3.4.4.

spelat en förhållandevis passiv roll i dessa sammanhang. Av den anledningen begränsar jag mig här till att endast tala om SEKO och dess föregångare.

> Svenska Sjöfolksförbundet bildades 1932 genom en sammanslagning av fem sjöfackliga organisationer. Den 1 januari 1996 gick förbundet som en del av en omorganisation inom LO samman med SEKO, tidigare Statsanställdas Förbund och fungerar numera som en självständig avdelning inom ramen för den nya organisationen. Avdelningen omfattar cirka 10.500 medlemmar och utser ombud till det årliga förbundsmötet, som är SEKO:s högsta beslutande organ. I SEKO:s förbundsstyrelse finns avdelningen representerad genom två ledamöter. Den autonoma ställning som avdelningen intar inom SEKO markeras av att man har egen förhandlingsdelegation och avtalssekreterare som ansvarar för de fackliga förhandlingarna på sjöfolkssidan.[111] Även om det formellt är SEKO som står som medlem av ITF:s sjöfolkssektion samt den Skandinaviska Transportarbetarefederationen (STF) sköter man på sjöfolkssidan självständigt kontakterna på det internationella planet. [112]
>
> Det högsta beslutande organet inom avdelningen utgörs av representantskapet bestående av 13 ledamöter som träffas vartannat år. Mellan mötena leds avdelningen av en styrelse med nio ledamöter. Den dagliga verksamheten bedrivs från avdelningskontoret i Göteborg, där även ett filialkontor finns. Övriga filialkontor ligger i Stockholm och Helsingborg. Därutöver finns ett kontor i Rotterdam som svarar för besök på svenska fartyg i utrikestrafik. Filialkontoren tar sig an lokala frågor som uppstår ute i distrikten. Dessutom återfinns vid de svenska filialkontoren en ITF-inspektör stationerad som praktiskt administrerar ITF-kampanjen mot bekvämlighetsregistrerade fartyg i hamnarna.[113] Inspektörerna svarar bland annat för kontrollen av standarden ombord på de bekvämlighetsregistrerade fartygen. Visar det sig vid en inspektion att fartyget inte omfattas av ITF-avtal eller svarar mot ITF:s och förbundets krav är det inspektören som ser till att det vidtas åtgärder mot fartyget i form av en lastnings- eller lossningsblockad.[114] På lokal facklig nivå inom sjöfolksavdelningen är medlemmarna indelade rederivis i klubbar. Inom ramen för varje klubb återfinns sedan ett antal sektioner ute på fartygen. Den lokala verksamheten leds av en klubbordförande.

[111] Ang. avtalsstrukturen på den svenska sjöarbetsmarknaden, se avsn. 2.3.1.

[112] STF är en tämligen löst sammansatt organisation bestående av nordiska fackförbund inom transportnäringen. STF har vid ett flertal tillfällen sökt få till stånd regionala aktioner mot bekvämlighetsflaggade fartyg i nordiska hamnar. Se vidare Northrup/Rowan, s. 64–70. Även Transport är medlem i ITF och STF.

[113] Vid regionkontoret i Göteborg finns också en samordnare av den svenska delen av kampanjen.

[114] Se vidare avsn. 7.2.1.

Sjöfolksavdelningen inom SEKO fyller, precis som Redareföreningen, både en facklig och en politisk funktion. Dess främsta uppgift är fortfarande att fungera som motpart till arbetsgivarsidan i kollektivavtalsförhandlingarna på området. SEKO förhandlar både centralt och på företagsnivå. I de centrala avtalsförhandlingarna fungerar Redareföreningen som motpart medan de enskilda rederierna utgör motparter i överläggningarna på företagsnivå. De sistnämnda förhandlingarna rör inte sällan rationaliseringar inom det aktuella rederiet. Sedan 1992 har man exempelvis genom det så kallade Europaavtalet kommit överens med vissa rederier om ett effektivare arbetstidsuttag i syfte att minska bemanningskostnaderna.[115] I takt med att antalet arbetstillfällen för svenska sjömän gått ned har dock sjöfolksavdelningens fackliga funktion kommit att minska i betydelse. Från det att den svenska handelsflottans fartyg under 1975 som mest sysselsatte cirka 24.000 personer hade antalet ombordanställda år 1995 gått ned till cirka 14.000.[116] Enbart mellan 1975 och 1981 minskade antalet arbetstillfällen med cirka 9.000.[117] Sysselsättningen inom den svenska handelsflottan har därmed sedan mitten av 1970-talet nästan halverats.[118] Det råder inte några tvivel om att minskningarna i antalet arbetstillfällen till allra största delen har orsakats av den kraftigt ökade bekvämlighetsregistreringen av svenskt tonnage. Konsekvenserna av detta är att organisationens politiska funktion ökat i betydelse samt att den fackliga funktionen ändrat karaktär. Blockadaktionerna har vid sidan av kollektivavtalsförhandlingarna blivit till en betydelsefull del av den fackliga verksamheten samtidigt som de politiska påtryckningarna mot staten har blivit ett allt viktigare medel i kampen för att bevara en handelsflotta under svensk flagg.

Skälen bakom SEKO:s politiska agerande är flera. Det främsta motivet är att man önskar skydda de svenska sjömännen från att konkurreras ut av den väsentligt billigare utländska arbetskraften. I AD 1992 nr 10 *Phillips Arkansas* uttalade arbetstagarsidan att genom kampanjen:

115. Se SOU 1995:112, s. 264.

116. Se prop. 1987/88:129, s. 2 och SOU 1995:112, s. 51–52.

117. Prop. 1981/82:217, s. 3. Enligt Forsyth i Mar. Pol. Mgmt 1993, s. 209, har som jämförelse andelen sjömän i världen som kommer från asiatiska utvecklingsländer stigit från 15 % år 1960 till 67 % år 1987.

118. Möjligen kan man skönja ett trendbrott under 1995. Till följd av den ökade inflaggningen till Sverige ökade antalet ombordanställda med ca 350 personer under detta år. Se SST nr 4/96, Handelsflottan ökade med 16 fartyg 1995.

"[d]en från facklig synpunkt skadliga konkurrensen om arbetstillfällena minskar".[119]

Dessutom anses redarnas möjligheter att flagga ut ge SEKO ett sämre utgångsläge i avtalsförhandlingarna ombord på de svenskflaggade fartygen.[120] Redarna kan som argument i avtalsförhandlingarna alltid använda hotet om bekvämlighetsregistrering för att hålla ned löneökningarna.

Ett annat skäl till förbundets agerande är solidariteten med de sjömän som arbetar ombord på de bekvämlighetsflaggade fartygen. Från fackligt håll hävdas det ofta att:

"Fiffelflaggsystemet är avancerad social dumping, en metod att hålla nere lönekostnader och att smita från i Sverige självklara sociala åtaganden och från att betala skatt".[121]

Genom systemet med bekvämlighetsregister tillåts redarna att bedriva ett slags rovdrift på arbetskraft från låglöneländerna i Sydostasien. Dessa arbetstagare saknar möjlighet att skydda sig själva mot arbetsgivarnas utnyttjande på grund av den rådande arbetsmarknadssituationen i dessa länder. Där råder ofta stor arbetslöshet och myndigheterna motarbetar i allmänhet den fackliga verksamheten. SEKO hävdar också att bekvämlighetsflaggningen ger upphov till en betydligt sämre arbetsmiljö med ett ökat antal olyckor som följd. Genom att bekvämlighetsländerna inte har resurser eller intresse av att kontrollera standarden ombord på fartygen ger det oseriösa redare möjlighet att segla med så kallade "substandard vessels", det vill säga fartyg som inte uppfyller grundläggande ILO-normer i fråga om arbetsmiljö och säkerhet ombord.[122]

SEKO:s motiv för att bekämpa bekvämlighetsregistren ger i viss mån upphov till inbördes motstrid. Det är inte helt säkert att SEKO:s agerande i alla lägen gynnar besättningarna ombord på de bekvämlighetsflaggade fartygen. Ett tänkbart scenario om man från arbetstagarsidan genom ITF-kampanjen lyckas driva igenom en världsomfattande höjning av bemanningskostnaderna till europeisk nivå är att redarna åter skulle flagga hem sina fartyg. Målet med ITF-kampanjen är för övrigt att all sjöfart skall bedrivas under rederilandets flagga ("the flag of the beneficial owner"). Det skulle isåfall leda till en utslagning av de asiatiska sjö-

[119] Se ref., s. 90. Jfr äv. arbetstagarledamöternas skiljaktiga mening i AD 1989 nr 120 *JSS Britannia*, ref. s. 899.
[120] Jfr Gyllin, s. 131.
[121] Johnsson, s. 32.
[122] Jfr Gyllin, s. 123–124.

männen i konkurrensen med de västeuropeiska kollegerna. Antalet arbetsplatser för svenska sjömän skulle i ett sådant läge komma att öka parallellt med att arbetslösheten i de arbetskraftsexporterande länderna förvärrades.

Motivet att skydda svenska sjömäns arbetsplatser kan också i viss mån anses strida mot den av LO förespråkade strukturomvandlingen i samhället som kommer till uttryck genom den solidariska lönepolitiken.[123] Då sjöfarten inte räknas till de högteknologiska näringarna finns det utrymme för att hävda att det, tvärtemot vad SEKO gör gällande, borde ligga i linje med LO:s politik att låta den svenska arbetskraften konkurreras ut av sjömän från låglöneländerna i syfte att påskynda strukturomvandlingen inom näringslivet. Kvar i Sverige skulle då i huvudsak endast bli den kvalificerade arbetskraften inom rederiernas landorganisationer.

2.4.2 Förbud mot utflaggning av svenskt tonnage

Under första hälften av 1970-talet började det dåvarande Sjöfolksförbundet att arbeta för ett förbud i lag mot utflaggning av svenskflaggat tonnage. I en skrivelse från förbundet till regeringen våren 1972 krävde förbundet att staten skulle tillsätta en utredning för att se över möjligheterna att förhindra en ökad bekvämlighetsregistrering av svenskt tonnage. Motivet bakom skrivelsen var att man från fackligt håll befarade att en ökad utflaggning skulle leda till att svenska sjömän förlorade sina arbeten. Staten borde därför genom lagstiftning skaffa sig kontroll över försäljningen av svenskt tonnage till utlandet.[124] Resultaten av utredningen blev att staten lät införa tidsbegränsade lagar med krav på tillstånd vid försäljning av fartyg till utlandet, de så kallade flagglagarna.[125] Sedan den första flagglagen väl införts 1976 fortsatte förbundet i motsats till Redareföreningen, att verka för införandet av en permanent lagstiftning på området alternativt förlängning av lagens giltighetstid. Som skäl anförde man att staten måste ges möjlighet att motverka den för samhället skadliga bekvämlighetsflaggningen. Enligt förbundet gällde att:

> "Även om ett totalförbud beträffande utlandsregistrering av svenska fartyg knappast är möjligt eller ens önskvärt måste enligt vår uppfattning åtmins-

[123] Se ovan avsn. 2.2.4.6.

[124] Se SOU 1976:44, s. 27.

[125] Lag 1977:494 om tillstånd för överlåtelse av fartyg. Den avlöstes sedan av lagen 1989:990 om tillstånd till överlåtelse av skepp.

> tone överföring till bekvämlighetsflagg förbjudas...Varken de ombordanställda, samhället eller rederinäringen själv gagnas i det långa perspektivet av överföring till bekvämlighetsflagg i avsikt att uppnå skattefördelar – även om dessa i och för sig inte innebär ett illegalt kringgående av skattelagar – utnyttja låglönebesättningar, komma ifrån sociala förmåner för de ombordanställda eller säkerhets- och standardkrav."[126]

Flagglagarna gav förbundet ett direkt inflytande över de svenska redarnas utflaggning i och med att de fackliga organisationerna avsågs höras innan tillstånd meddelades.[127] Trots att man genom flagglagarnas tillkomst skaffade sig ett ökat inflytande över utflaggningen lyckades man dock inte stoppa den fortlöpande utvecklingen. Konsekvensen blev, som tidigare antytts, endast att utflaggningen av det svenska tonnaget tog sig indirekta former.[128] Att man när den andra flagglagen slutgiltigt avskaffades 1991 ändå i sitt remissvar avstyrkte detta berodde sannolikt på att SEKO fortfarande hade ett generellt intresse av att ha inflytande över det tonnage som fortfarande var svenskflaggat.[129] Under senare tid har man också domstolsvägen sökt utnyttja de nya EG-baserade reglerna i LAS angående förbud mot uppsägning vid företagsöver-låtelse.[130] Genom att förhindra redarna från att säga upp den svenska ombordanställda personalen har man på indirekt väg sökt tillskapa ett hinder mot utflaggning.

2.4.3 Sjöfartssubventioner

En nödvändig konsekvens av förbudet mot utflaggning var att de fackliga organisationerna måste arbeta för att staten skulle gå in och subventionera det svenskflaggade tonnaget i syfte att stärka dess konkurrenskraft på den internationella fraktmarknaden och i förlängningen rädda sysselsättningen för medlemmarna. Sjöfartssubventionernas betydelse i dessa sammanhang framgår tydligt av de beräkningar som redovisades i den sjöfartspolitiska utredningens betänkande 1995. Enligt utredningen uppskattade SAI att cirka 3.200 sjömän skulle komma att förlora sina arbeten för det fall sjöfartsstödet togs bort.[131] Man har därför sedan början av

[126] Ds K 1979:10, s. 35.

[127] Se den numera upphävda förordningen 1977:495 om tillstånd till överlåtelse av fartyg, § 2.

[128] Se ovan avsn. 2.2.2.2.

[129] Se prop. 1991/92:64, s. 5.

[130] AD nr 1995 nr 60 *Safe Supporter m.fl.* Jfr äv. AD nr 1995 nr 97 *Safe Supporter m.fl* . Se vidare avsn. 5.4.

[131] Se SOU 1995:112, s. 257.

1970-talet regelbundet tagit upp förhandlingar med staten i dessa frågor. Det gäller även sedan flagglagarna avskaffades. Arbetet intensifierades i början av 1980-talet då subventionerna alltmer kom att inriktas på att sänka bemanningskostnaderna ombord på de svenskflaggade handelsfartygen.[132] I en skrivelse till chefen för kommunikationsdepartementet i januari 1982 pekade förbundet tillsammans med befälsorganisationerna på behovet av en svenskflaggad handelsflotta samt anförde att:

> "För att realisera målet om en bibehållen och förhoppningsvis åter expanderande handelsflotta är det angeläget att statsmakten skyndsamt beslutar om stödåtgärder till svensk sjöfart och därmed stimulerar till handelsflottans förnyelse och tillväxt."[133]

Motivet för subventionerna låg enligt organisationerna i den svårhanterliga konkurrensen från låglöneländerna. Kostnaderna för driften under dessa flaggor var väsentligt lägre samtidigt som det enligt organisationerna var orimligt att tänka sig att svenskt sjöfolks anställningsvillkor skulle anpassas till den standard som råder ombord på fartyg under bekvämlighetsflagg. Det här uttalandet illustrerar SEKO:s dilemma: Samtidigt som man önskar behålla arbetsplatserna genom förbud mot utflaggning är man ovillig att sänka kostnaderna till en konkurrenskraftig nivå. Enda lösningen här är att se till att staten genom stöd till näringen täcker skillnaden i bemanningskostnader mellan svensk flagg och bekvämlighetsflagg.

Nackdelen med stödåtgärderna från SEKO:s sida sett är att de medför att man på ett helt annat sätt än tidigare blivit beroende av staten vad gäller löne- och kostnadsutvecklingen på bemanningssidan. Genom stödet öppnar man sig således inte bara för krav från arbetsgivarna utan även från statens sida. Kraven att även arbetstagarsidan skall medverka till de nödvändiga konkurrensförstärkningarna inom näringen har också på senare år ökat. Från statligt håll har man till följd av de försämrade statsfinanserna blivit alltmer ovillig att anslå medel till att bevara näringar. Arbetstagarsidan har följaktligen satts under hård press att tillsammans med Redareföreningen medverka till ytterligare rationaliseringar inom näringen. Under 1992 träffades en överenskommelse mellan arbetsmarknadens parter om kostnadssänkningar på i genomsnitt 15 % och i samband med den senaste sjöfartsutredningen hävdades från fackligt håll som motiv för fortsatta statliga subventioner att:

[132] Utförligt ang. det svenska sjöfartsstödet, se avsn. 2.5.4 och 5.3.

[133] Se prop. 1981/82:217, bil. 2, s. 36.

"När det gäller rationaliseringarna ombord anser *Svenska Sjöfolksförbundet* att dessa ligger långt framme internationellt sett och framhåller att den största rationaliseringspotentialen nu finns på lastnings- och lossningsfunktionen."[134]

Frågan har emellertid inte endast handlat om det statliga sjöfartsstödets existens utan även om dess konstruktion. SEKO har i motsats till Redareföreningen inte intresse av subventioner till den svenska sjöfartsnäringen om dessa inte samtidigt bidrar till att medlemmarna kan behålla sina arbeten. Frågan om sjöfartsstödets utformning gjorde sig gällande under senare delen av 1980-talet och början av 1990-talet. Från att det tidigare rått enighet om att det var fartyg med svenska besättningar som måste subventioneras förde Redareföreningen nu fram krav på ett svenskt internationellt register med rätt för de svenska rederierna att anställa utländsk personal ombord på lokala villkor. Det förslag till register som sedan utarbetades innebar visserligen att svenskt manskap även i fortsättningen skulle komma att subventioneras, men Sjöfolksförbundet fruktade ändå en utveckling där antalet arbetstillfällen för medlemmarna på sikt minskade. Genom intensiva påtryckningar riktade mot riksdagspolitikerna lyckades dock arbetstagarsidan stoppa förslaget innan det lagts fram för riksdagen.[135] I och med den senaste sjöfartspolitiska utredningen synes det också stå klart att stödet även i fortsättningen huvudsakligen kommer att bestå av återbäring av inbetalda sjömansskatter och sociala avgifter.[136]

2.4.4 Blockadaktioner mot bekvämlighetsflaggat tonnage

SEKO utövar också genom deltagandet i ITF:s blockadkampanj direkta påtryckningar mot de redare som använder sig av bekvämlighetsregistrerat tonnage. Under hot om blockad söker man tvinga de redare vilkas fartyg anlöper svensk hamn att skriva på ITF:s eget kollektivavtal. Genom avtalet tillförsäkras bekvämlighetsbesättningarna löne- och anställningsvillkor som ligger i nivå med de västeuropeiska sjömännens. De svenska arbetstagarorganisationerna har deltagit i ITF-kampanjen sedan den inleddes 1958. Aktionerna i de svenska hamnarna var dock relativt få till antalet fram till 1970. Då bestämde man sig inom ramen för den Skandinaviska Transportarbetarefederationen (STF) att kraftigt intensifiera verksamheten. Motivet till detta var att arbetsmarknaden för de skandinaviska sjö-

134. SOU 1995:112, s. 176.

135. De metoder man arbetade med beskrivs utförligt i Sjöfolksförbundets skrift "Slaget om opinionen", se särsk. s. 28–40.

136. Se SOU 1995:112, s. 288–292.

männen till följd av sjöfartskrisen och den därav ökade utflaggningen vid den här tiden allvarligt börjat försämras. Antalet aktioner i svenska hamnar mot bekvämlighetsregistrerat tonnage har sedan dess stigit kraftigt.

Enligt Sjöfolksförbundets beräkningar uppgick antalet fartygsanlöp i svenska hamnar under åren 1970–1980 till 2.444 stycken.[137] Under samma period slöts 801 ITF-avtal i svensk hamn och 722 utomlands innan fartyget nådde svenskt vatten. Fartygsanlöpen gav anledning att vidta blockader vid sammanlagt 124 tillfällen i syfte att få avtalet undertecknat och retroaktiva löner utbetalda till besättningarna. Totalt inkasserade förbundet i det närmaste 43 milj. svenska kronor i retroaktiva löner för bekvämlighetsbesättningarnas räkning under de här åren. Under perioden 1985–1994 slöts sedan enligt SEKO:s egen statistik sammanlagt 296 avtal genom förbundets försorg. Sjöfolksförbundet inkasserade under de här åren drygt 43 milj. svenska kronor i retroaktiva löner för besättningarnas räkning. Tendensen är att antalet aktioner ligger kvar på samma nivå med undantag för en temporär nedgång i samband med AD 1989 nr 120 *JSS Britannia*. Under 1995 tecknades 48 avtal och kraven på retroaktiva löneutbetalningar uppgick till drygt 605.000 US-dollars.

Den ökade aktiviteten i de svenska hamnarna har lett till att Sverige idag framstår som ett av de länder i världen där bekvämlighetsflaggade fartyg löper störst risk att utsättas för blockadaktioner. Visserligen lyckades redarsidan genom Britannia-domen under en kortare period begränsa rätten för Sjöfolksförbundet att vidta blockader, men segern var, som tidigare påpekats, av kortvarig natur. Genom politiska påtryckningar förmådde arbetstagarsidan riksdagen att genom ändringar i MBL (Lex Britannia) åter göra det möjligt att tillgripa stridsåtgärder mot främmande fartyg.[138] Den svenska delen av ITF-kampanjen har således, till skillnad mot aktionerna i flera andra länder, på många sätt varit framgångsrik. Man har lyckats få till stånd en standardhöjning ombord på de bekvämlighetsflaggade fartyg som trafikerar svenska hamnar genom att befraktarna nuförtiden normalt kräver att en klausul rörande skyldighet för rederierna att upprätthålla ett ITF-avtal införs i certepartierna, åtminstone i de fall det rör sig om regelbunden fart på svenska hamnar.[139]

Även om kampanjen otvivelaktigt varit framgångsrik kan det vara intressant att fråga sig om aktionerna haft någon effekt i förhållande till

[137] Gyllin, s. 127.

[138] Se vidare avsn. 7.4.2.7. Se äv. Sjöfolksförbundets skrift "Slaget om opinionen", s. 20.

[139] På motsvarande sätt låter vissa redare, vilkas fartyg saknar ITF-avtal, inte sällan införa en klausul om att det inte är tillåtet för en befraktare att beordra fartyget att gå till hamn inom "ITF Red Areas", till vilket Sverige anses höra. Se vidare avsn. 7.6.2.2.

de svenska redarna. Den övergripande målsättningen med aktionerna är att rederierna skall förmås att flagga hem sitt bekvämlighetsregistrerade tonnage och börja använda sig av nationella besättningar igen. Eftersom det i första hand är svenska redare som kan tänkas flagga in fartyg till Sverige framstår det därför som högst väsentligt att det i första hand är de svenska redarna som drabbas av aktionerna. Här kan emellertid blockadaktionerna knappast sägas ha lett till någon större framgång. Eftersom det svenskägda handelstonnaget till största delen är sysselsatt i cross trade-trafik betyder det att dessa fartyg oftast är utom räckhåll för SEKO. Det saknas med andra ord en viktig förutsättning för att man med aktionerna i Sverige skall kunna förmå just de svenska redarna att flagga hem sitt utlandsregistrerade tonnage. Vad man synes kunna hoppas på är att man indirekt skall kunna påverka de svenska redarna att flagga hem sina fartyg genom ett angrepp på hela systemet med bekvämlighetsflaggade fartyg. På grund av kampanjens i ett internationellt perspektiv sett relativt begränsade geografiska omfattning förefaller dock möjligheterna att påverka de internationella kostnadsnivåerna på bemanningssidan som tämligen obefintliga.[140]

Eventuellt skulle SEKO genom att angripa bekvämlighetsflaggade fartyg utan ITF-avtal som hyrts in av svenska exportföretag kunna förmå de senare att använda sig av svenskflaggat tonnage istället. Vad som talar emot detta är emellertid den rådande rederistrukturen i Sverige. Den svenska handelsflottan var redan före sjöfartskrisen till stor del inriktad på cross trade-trafik. Det saknas med andra ord en tradition bland många svenska rederier att syssla med transporter till och från svenska hamnar och tonnaget är av den anledningen heller inte avpassat för sådana transporter. Exempelvis saknas det i hög grad större inhemska rederier som är verksamma inom den transoceana linjefarten.[141] Stora delar av exportindustrin är således av rent praktiska skäl hänvisad till de utländska rederierna för sina skeppningar.

2.5 Svenska staten

2.5.1 Allmänt om sjöfartspolitiken

Statens intressen i utvecklingen på sjöfartsområdet kommer till uttryck i den svenska sjöfartspolitiken. Den nuvarande formen av aktiv sjöfartspolitik är av förhållandevis sent datum. Fram till mitten av 1970-talet kän-

[140] Se vidare avsn. 3.4.4.

[141] Ett undantag utgörs av rederiet Atlantic Container Line (ACL) i Göteborg.

netecknades istället den svenska politiken på området av en icke-inblandning i näringens kommersiella verksamhet.[142] Något behov av statligt ingripande förelåg inte på grund av det relativt sett goda konjunkturläget från andra världskrigets slut och fram till oljekrisen 1973.[143] Verksamheten bedrevs i stort sett uteslutande under svensk flagg och handelsflottan var i stadig tillväxt. Till följd av den internationella sjöfartskrisen och hotet om utflaggning av den svenska handelsflottan såg sig dock staten vid mitten av 1970-talet föranledd att formulera principer för den fortsatta sjöfartspolitiken. Staten hade vid den här tiden möjlighet att välja två olika vägar vid utformningen av denna:[144] För det första kunde man fortsätta att tillämpa en liberal sjöfartspolitik och låta marknadskrafterna bestämma den svenska handelsflottans storlek. För det andra kunde man välja att söka styra utvecklingen i syfte att hindra en kommande utflaggning av det svenska tonnaget.

Från statens sida valde man att lämna laissez-faire politiken till förmån för en aktiv sjöfartspolitik i form av förbud mot utflaggning och olika stödåtgärder till näringen. Efter begäran från det dåvarande Sjöfolksförbundet tillsatte staten den så kallade flaggutredningen våren 1973 med bland annat representanter för arbetsmarknadens parter. I betänkandet, vars slutsatser regeringen i allt väsentligt godtog, konstaterade utredningen att Sverige utvecklats till en betydande sjöfartsnation och att handelsflottans framtid därför blivit till en angelägenhet av allmänt intresse.[145] Samtidigt fann emellertid utredningen, med fallande fraktrater, ökade kostnader gentemot omvärlden och en tilltagande sjöfartsprotektionism, det ekonomiska läget inom den svenska rederinäringen alarmerande. Risken för en större utflaggning av svenskt tonnage framstod därmed som uppenbar. En sådan utveckling kunde inte accepteras enligt utredningen, som anförde att:

"De positiva effekterna av att fartyg med svenska ägarintressen registreras

142. Se prop. 1979/80:166, s. 26.

143. Att bekvämlighetsregistren inte utgjorde något akut problem för svensk del under perioden 1945–1973 får anses framgå av bland annat den svenska regeringens remissvar på ILC:s utkast till 1958-års havsrättskonvention (Document A/CN.4/99 återgivet i ILC Yearbook 1956, vol. II, s. 70–73). I svaret berörs varken bekvämlighetsregisterfrågan eller det s.k. genuine link-kravet.

144. Jfr Sletmo/Holste i Marit Pol. Mgmt 1993, s. 248, som visar på tre möjliga sjöfartspolitiska strategier: 1) laissez-faire politik, 2) sjöfartsstöd till fartyg under nationell flagg och 3) konkurrensutjämning genom inrättandet av internationella register. Den tredje strategin diskuterades dock inte under 1970-talet. Först efter det att Norge 1987 inrättat ett internationellt register (NIS) togs den frågan upp till diskussion.

145. SOU 1976:44 Sjöfart och flagg.

utomlands har genomslagskraft endast i ett läge där utlandsregistreringen har en förhållandevis ringa omfattning. Ökar den kontinuerligt, uppnås förr eller senare en punkt där de negativa effekterna kommer helt att dominera de positiva och sätta vitala samhällsintressen på spel."[146]

Istället fann man det uppenbart att Sverige, med hänsyn till samhällsekonomin, sysselsättningen och beredskapen, måste ha tillgång till en effektiv handelsflotta under svensk flagg.[147] En ökad utflaggning riskerade endast att leda till ett negativt sjöfartsnetto, högre arbetslöshet samt en lägre försvars- och försörjningsberedskap. Dessutom menade man att en ökad utflaggning generellt sett innebar en lägre standard i fråga om sjösäkerhet, något som skulle kunna leda till ökade risker för såväl människor som miljö. I syfte att förhindra en sådan utveckling måste man aktivt ingripa med åtgärder på sjöfartsområdet.

Övergången från en liberal till en interventionistisk sjöfartspolitik i början av 1970-talet har kommit att bli bestående. Staten har under de senaste åren fört en mycket aktiv politik på området. Direkt efter det att flaggutredningen avgivit sitt betänkande aviserade regeringen att man efter önskemål från sjöarbetsmarknadens parter ämnade tillsätta en sjöfartspolitisk utredning med uppgift att företa en bred och allsidig bedömning av sjöfartsnäringen samt dra upp riktlinjerna för ett svenskt sjöfartspolitiskt program.[148] Även denna gång avsågs representanter för arbetsmarknadens parter ingå i utredningen. Sjöfartspolitiska utredningens resultat kom sedan att bilda underlag för 1979-års sjöfartspolitiska program.[149] Målet bakom 1979-års program att långsiktigt lösa näringens problem kom dock inte att infrias. Till följd av de försämrade sjöfartskonjunkturerna ökade istället näringens behov av statligt stöd samtidigt som utflaggningen medförde en polarisering på den svenska sjöarbetsmarknaden. Synen på hur näringens problem borde lösas skilde sig markant åt mellan Redareföreningen och Sjöfolksförbundet. Det gjorde det svårt för staten att bedriva en mer långsiktig politik och under perioden 1982–1995 kom därför de sjöfartspolitiska propositionerna att med korta mellanrum avlösa varandra. Genom den utredning som tillsattes 1994 har man dock från statligt håll åter sökt åstadkomma en ökad långsiktighet

146. A. bet., s. 118.
147. A. bet., s. 110.
148. Se prop. 1976/77:146, s. 30–31.
149. SOU 1979:67 Svensk Sjöfartspolitik.

på området. Utredningen presenterade under slutet av 1995 ett förslag till program för en långsiktig sjöfartspolitik inom ramen för EU.[150]

Förandet av en långsiktig och konsekvent sjöfartspolitik försvåras av dess inneboende komplexitet. Som framgår av de ovan redovisade motiven för att övergå till en aktiv sjöfartspolitik ligger såväl arbetsmarknads-, närings-, miljö- som säkerhetspolitiska intressen till grund för politiken på området. Dessa intressen glider in i varandra, samtidigt som de i viss mån framstår som oförenliga. Det sistnämnda fenomenet ger inte sällan upphov till en inre spänning mellan sjöfartspolitikens olika beståndsdelar. Vad som synes utgöra en näringspolitiskt optimal lösning kan ur arbetsmarknadspolitisk synvinkel framstå som en felaktig åtgärd. Att exempelvis tillåta en hög grad av utflaggning av svenskt tonnage gynnar visserligen de svenska rederierna i konkurrensen med utländska redare, men leder samtidigt till en minskad sysselsättning för svenska sjömän. Följden är att den statliga hållningen i dessa frågor blir vacklande och i många fall ter sig de olika sjöfartspolitiska åtgärderna som motsägelsefulla. Problemen kompliceras ytterligare av att staten hela tiden är utsatt för påtryckningar från arbetsmarknadens parter. Genom att dess intressen endast delvis harmonierar med de som Redareföreningen respektive SEKO företräder kan staten som aktör betraktad sägas stå mittemellan parterna på den svenska sjöarbetsmarknaden.

2.5.2 Det säkerhetspolitiska intresset

Staten har ett säkerhetspolitiskt intresse av att bevara en handelsflotta under svensk flagg. I händelse av krig eller avspärrning måste staten ha tillgång till handelstonnage för att klara folkförsörjningen. Det här intresset gjorde sig starkt gällande under det kalla krigets dagar fram till 1991 då Sovjetunionen föll samman. Det säkerhetspolitiska intresset framgick mycket tydligt av den sjöfartspolitiska utredningens betänkande från 1979, vars slutsatser staten i allt väsentligt godtog. Utredningen betonade här att:

> "Tillgången till en svensk handelsflotta har också olika indirekta positiva effekter. En är dess betydelse för kris- och krigsberedskapen. I vissa lägen kan Sverige helt eller delvis berövas möjligheterna att ta i anspråk utländska fartyg, som numera svarar för huvuddelen av trafiken på svenska hamnar. Det kan som under båda världskrigen gälla krig i Sveriges närhet. Tillgången till egna fartyg var då en förutsättning för att föra hem livsviktiga

[150] SOU 1995:112 Svensk sjöfart – Näring för framtiden. Allmänt ang. sjöfartspolitiken inom EU, se avsn. 3.8. Det nuvarande sjöfartsstödets utformning behandlas i avsn. 5.3.1.

importvaror och också för den export som var nödvändig för att betala importen. Också den utegående delen av handelsflottan bidrog genom sina frakter till landets försörjning.

Försörjningsberedskapen kan aktualiseras också i andra situationer, t.ex. genom politiska störningar i och för sig långt från Sverige men som påverkar tillgången på angelägna importvaror som t.ex. råolja. Statsmakterna har funnit att Sverige av beredskapsskäl bör bibehålla en raffinaderikapacitet av åtminstone nuvarande omfattning. Lika angeläget är det att ha tillgång till stora tankfartyg under svensk flagg för att kunna försörja raffinaderierna med olja och därtill möjliggöra en viss tillfällig lagring."[151]

Som synes präglas uttalandet i mycket av erfarenheterna från de båda världskrigen. Ett eventuellt långvarigt och omfattande krig riskerade att leda till en akut brist på tonnage. Av den anledningen betraktades det som viktigt att ha tillgång till en egen flotta av oceangående fartyg under svensk flagg och när svenska redare på grund av den ökade konkurrensen i näringen började visa intresse för att flagga ut sitt tonnage såg staten sina säkerhetspolitiska intressen hotade. Huvudorsaken bakom flagglagarnas från 1977 respektive 1990 tillkomst låg således i statens behov av att i ett krisläge ha tillgång till en handelsflotta. Det framgår tydligt av propositionen till 1977-års flagglag. Departementschefen förklarade här att han delade flaggutredningens åsikter att svensk sjöfart måste bedrivas under svensk flagg och att en okontrollerad avtappning av tonnage skulle komma att medföra allvarliga konsekvenser för samhället.[152] En lag om kontroll av överlåtelser av svenska fartyg till utlänningar befanns av den anledningen vara helt nödvändig.[153]

I och med det kalla krigets slut har emellertid det säkerhetspolitiska behovet av tillgång till handelstonnage under svensk flagg minskat. Risken för ett storkrig på den europeiska kontinenten är inte längre akut. Som motiv för att avskaffa 1990-års flagglag anförde därför departementschefen under 1991 att de beredskapsskäl, vilka utgjorde huvudmo-

[151] SOU 1979:67, s. 103.

[152] Se prop. 1976/77:146, s. 28.

[153] Flaggutredningen anförde i denna fråga att den existerande handelspolitiska lagstiftningen inte var tillräcklig för att hindra en kraftigt ökad utlandsregistrering då dessa hinder inte bars upp av eller svarade mot allmänna sjöfartssynpunkter, se SOU 1976:44, s. 125. Exempelvis avsåg lagen (1939:299) om förbud i vissa fall mot överlåtelse eller upplåtelse av fartyg endast att hindra att det svenska fartygsbeståndet övergick i utländsk ägo under krigs- och beredskapsförhållanden samtidigt som de dåvarande restriktionerna i (1939:350) valutalagen endast uppbars av de mål som fastställts för penning- och valutapolitiken. Detsamma gällde i fråga om övriga legala hinder som kungörelsen (1949:614) angående förbud mot utförsel från riket av krigsmateriel, (1950:324) allmänna exportkungörelsen samt lagen (1971:176) om vissa internationella sanktioner.

tivet bakom lagen, inte gjorde sig gällande med samma tyngd längre på grund av de händelser som ägt rum i omvärlden.[154] I det uppkomna läget ansåg man det således möjligt att enbart med hjälp av sjöfartsstödet behålla den av beredskapsskäl nödvändiga delen av handelsflottan under svensk flagg.

Under den senaste tiden synes man också ha ändrat uppfattning rörande möjligheterna att få tillgång till svenskkontrollerat tonnage under främmande flagg. I 1995-års sjöfartspolitiska utredning framhölls det att det torde vara möjligt att i viss mån köpa sig tillgång till utlandsregistrerade fartyg som seglar med svensk besättning alternativt svenskt befäl under de så kallade internationaliseringsavtalen.[155] Dessutom påpekades det att de traditionella bekvämlighetsländerna inte ingår i några större försvarspakter, vilket gör att dessa troligen inte har något behov av sitt tonnage även om det skulle komma att utbryta en större konflikt. Även detta öppnar för möjligheter att under ett krisläge få tillgång till det för folkförsörjningen nödvändiga handelstonnaget.[156]

2.5.3 Det näringspolitiska intresset

Staten har också alltid haft ett näringspolitiskt intresse av att skydda sjöfartsnäringen. Den har traditionellt ansetts som en väsentlig del av det svenska näringslivet. I det betänkande som kom att ligga till grund för 1979-års sjöfartspolitiska program betonade man att en nationell handelsflotta var av avgörande betydelse för Sveriges möjligheter att påverka frakter och transportstandard vid transporter till och från landet:

> "Ett land med Sveriges stora utlandsberoende måste ha möjlighet att för transporterna till och från landet kunna påverka frakter och också transportstandard i olika avseenden. I första hand gäller det den reguljära trafiken, när- och fjärrlinjefarten. Detta kan med erforderlig stabilitet svårligen ske utan tillgång till svenska fartyg, i närfarten då också passagerarförande enheter. Som förlängning av de inrikes transportlederna behövs ett "stamlinjenät" också till sjöss."[157]

Ett annat viktigt skäl för att bevara den nationella handelsflottan anses också ligga i möjligheterna att få in utländsk valuta till landet. Flaggutredningen betonade i sitt betänkande 1976 att i strävandena att återställa

154. Se prop. 1991/92:64, s. 4.
155. SOU 1995:112, s. 187.
156. A. bet., bil., s. 208.
157. SOU 1979:67, s. 103–104. Se äv. SOU 1995:112, s. 11.

den externa bytesbalansen det uppenbart var av stor vikt att det valutainflöde som den svenska handelsflottan svarade för kunde bibehållas på en hög nivå.[158] Sjöfartsnettot var dessutom den enda positiva posten i tjänstebalansen.

För att skydda dessa intressen ansåg sig staten i takt med att sjöfartskrisen förvärrades tvungen att gripa in med ett förbud mot utflaggning i kombination med generella stödåtgärder till rederiföretagen. De svenska rederiernas soliditet hade efter de stora fartygsbeställningarna strax före sjöfartskrisen allvarligt försvagats och för att råda bot på detta infördes ett tidsbegränsat likviditetsstöd.[159] Det stödet kom sedan att kompletteras med ett system med värdegarantier och fartygskreditgarantier.[160] Stöden kom att betalas ut fram till och med 1982. Under slutet av 1970-talet betalades också särskilda lån och bidrag ut till de två största svenska rederierna Broströms och Saléns, som båda hamnat i en akut ekonomisk kris.[161] Från 1982 och framåt ändrades dock stödets inriktning. Tonvikten kom nu uteslutande att ligga på att minska bemanningskostnaderna för det svenskflaggade tonnaget. I den senaste sjöfartspolitiska utredningen från 1995 har man dock återigen föreslagit införandet av ett nytt kapitalstöd i form av räntebidrag i tillägg till det redan existerande bemanningsstödet.[162]

Det är viktigt att notera att under 1970-talet man från statens sida inte ansåg att utflaggning av svenskt tonnage till bekvämlighetsländer utgjorde något alternativ till subventionerna av den svenska sjöfarten. Departementschefen menade istället att bekvämlighetsflaggorna utgjorde ett icke-önskvärt fenomen på den internationella sjöfartens område:

> "Sådan registrering erbjuder också i många fall betydande skattefördelar och andra ekonomiska förmåner som innebär ett hinder mot fri och rättvis konkurrens inom sjöfarten. Sådana konsekvenser av registrering under bekvämlighetsflagg är enligt min mening inte förenliga med en sund utveckling av världssjöfarten. Sverige bör därför fortsätta att verka för en internationell enighet om att undanröja skadeverkningarna av bekvämlighetsflottornas verksamhet och, om detta visar sig vara enda möjligheten, på sikt avveckla bekvämlighetsregistren."[163]

158. SOU 1976:44, s. 108. Se äv. SOU 1995:112, s. 245–248.
159. Se prop. 1976/77:146, s. 23–25.
160. Se prop. 1979/80:166, s. 41–48.
161. Se prop. 1978/79:35 och 1978/79:116, s. 17.
162. Se SOU 1995:112, s. 273–275.
163. Prop. 1979/80:166, s. 73. Se äv. prop. 1976/77:146, s. 29 samt prop. 1977/78:166, s. 10.

Förklaringen till detta ligger antagligen i att man menade att med en utlandsflaggad flotta den svenska staten skulle komma att gå miste om viktiga intäkter i form av sjöfartsnettot samt att valutainflödet skulle komma att minska. Risken för att de svenska rederierna fortsättningsvis inte skulle komma att ta hem sina vinster till Sverige ansågs med andra ord vara stor. Samtidigt pekade också den sjöfartspolitiska utredningen från 1979 på att deltagandet i vissa linjekonferenser förutsatte att nationella fartyg utnyttjades. En ökad utflaggning skulle med andra ord kunna leda till att man förlorade möjligheten att påverka fraktraterna, något som i längden skulle kunna komma att missgynna exportindustrin.

I takt med att kostnaderna för subventionerna steg började man dock kunna skönja en i viss mån ändrad inställning i synen på utflaggningen som ett alternativ till subventioner. När departementschefen i 1982-års sjöfartspolitiska proposition uttalade sig angående flagglagens effekter hette det att:

> "Under framför allt andra hälften av 1970-talet avyttrades stora mängder sådana fartyg till utländska konkurrenter eftersom fartygens driftkostnader var för höga under svensk flagg. De utländska konkurrenterna fick på så sätt tillgång till modernt tonnage till låga priser. Man bör i ett sådant läge, enligt min mening, inte utesluta att en utlandsregistrering med bibehållet ägarinflytande kan vara en ur svensk synpunkt bättre åtgärd än att avyttra fartygen till utländska konkurrerande rederier."[164]

Vid avskaffandet av 1990-års flagglag hade man från statens sida svängt helt i sin uppfattning. Nu var tanken istället den motsatta att sjöfartsstödet borde avskaffas och i det läget befanns det inte rimligt att svenska redare skulle vara underkastade de restriktioner som flagglagen innebar, särskilt som några andra alternativ för att sänka kostnaderna än utflaggning inte stod till buds.[165] En bidragande orsak till omsvängningen kan förutom de försämrade statsfinanserna vara att man från statens sida, trots den utflaggning av svenskt tonnage som ägt rum under de senaste åren, kunnat konstatera att Sverige fortfarande utgjorde en betydande sjöfartsnation.[166] De landbaserade delarna av verksamheten hade – tvärtemot vad man tidigare befarade – inte lämnat landet. Den maritima sektorn av näringslivet beräknades istället under 1992 totalt sysselsätta cirka

[164] Se prop. 1981/82:217, s. 31. Jfr SOU 1995:112, s. 12, där den sjöfartspolitiska utredningen menade att det av såväl principiella som statsfinansiella skäl var önskvärt att avstå från branschsubventioner.

[165] Se prop. 1991/92:64, s. 4.

[166] Se SOU 1995:112, s. 241–242 samt 245.

60.000 personer.[167] Omsättningen låg under 1993 på 43,5 mdr. kr. Dessutom hade omstruktureringarna inom sjöfartsnäringen medfört att svenska rederier inte längre engagerade sig i linjefartssektorn i samma utsträckning som under 1970-talet. Det "stamlinjenät" som det talades om i den sjöfartspolitiska utredningens betänkande 1979 fanns det med andra ord inte längre förutsättningar att åstadkomma. Den svenska exportindustrin, särskilt verkstadsindustrin, är idag i ännu högre grad än tidigare beroende av utländskt tonnage för sina skeppningar.[168]

På grund av den svenska industrins stora beroende av utländskt tonnage kan det ur näringspolitisk synvinkel förefalla ologiskt att man från statens sida efter den så kallade Britannia-domen (AD 1989 nr 120) ändrade MBL i syfte att åter göra blockaderna mot bekvämlighetsflaggade fartyg i de svenska hamnarna lovliga.[169] Blockaderna leder otvivelaktigt till störningar i transportapparaten samt högre fraktpriser, något som missgynnar de svenska import- och exportföretagen. De vidtagna ändringarna kan visserligen förklaras med att den dåvarande socialdemokratiska regeringen stod under press från de fackliga organisationerna, men den borgerliga regeringen som tillträdde efter valet 1991 gjorde heller inte några ansatser att avskaffa den så kallade Lex Britannia. Den senaste sjöfartspolitiska utredningen uttalade sig dessutom i positiva ordalag om ITF-kampanjen:

> "I sammanhanget vill utredningen fästa uppmärksamheten på ITF:s mångåriga arbete för att få till stånd ekonomiskt och socialt acceptabla villkor för världshandelsflottans ombordanställda. Detta arbete är av stort värde och har haft betydelse för att göra förhållandena på många fartyg drägliga och därmed även medverkat till sundare konkurrensvillkor."[170]

Den statliga inställningen kan av den anledningen tyckas vara inkonsekvent. Samtidigt som man tillåter svenska redare att fritt flagga sitt tonnage i bekvämlighetsregister understödjer man aktivt den fackliga kampen mot fartygen i dessa register. Förklaringen till detta ligger sannolikt i att man önskar värna den svenska näringen samtidigt som man vill medverka till att standarden ombord på fartygen i världshandelsflottan höjs. Möjligen anser man också att blockaderna, trots kampanjens begränsade geografiska omfattning, i konkurrenshänseende gynnar det svenskflaggade tonnaget som seglar i utrikesfart, det vill säga i trafik

[167] A. bet., bil., s. 36.
[168] Jfr Industriförbundets remissvar i SOU 1995:112, s. 118.
[169] Se vidare avsn. 6.4.2.
[170] SOU 1995:112, s. 259–260.

mellan svenska och utländska hamnar.

Att stödet till det svenskflaggade tonnaget trots allt behållits kan numera främst sägas bero på att man önskar värna de landbaserade delarna av den maritima sektorn. För att denna skall utvecklas anser man det nödvändigt med en viss handelsflotta under svensk flagg. I den sjöfartspolitiska utredningens betänkande från 1995 hette det att:

> "En nationell svensk handelsflotta underlättar för den svenska exportindustrin genom att den förutsätter svenskt sjöfolk och skapar även incitament för lokalisering av sjöfartsföretag till Sverige. Det är – sett i ett näringspolitiskt perspektiv – också en fördel för svensk industri att man även fortsättningsvis kan utveckla morgondagens transportlösningar och lasthanteringssystem i nära samarbete med rederiföretag och industriell kompetens som är baserad i Sverige och har ett aktivt intresse av att dessa lösningar fungerar på ett sätt som stödjer den svenska industrins konkurrenskraft."[171]

Staten har således sedan 1970-talet sänkt sina näringspolitiska ambitioner på sjöfartsområdet. Från att man vid tiden för 1979-års sjöfartspolitiska program utgått från att hela näringen inklusive verksamheten ombord var nödvändig att rädda har man gradvis gått mot en situation där man i stort sett uteslutande koncentrerar sig på att värna de landbaserade delarna av rederiverksamheten samt de övriga företagen inom den maritima sektorn av näringslivet. Att bevara en handelsflotta under svensk flagg av någorlunda storlek ses numera endast som ett medel i den kampen.

2.5.4 Det arbetsmarknadspolitiska intresset

Ett med beredskapspolitiken nära sammanhängande intresse består i att skydda sysselsättningen för de svenska sjömännen. Staten har inom ramen för totalförsvaret velat ha tillgång till en sjömanskår av någorlunda storlek för att i ett krisläge kunna bemanna svenska rederiers fartyg med nationella besättningar. Motiven till att staten önskat värna de svenska sjömännens möjligheter att erhålla arbete är dock flera. Den nationella sjömanskåren anses också utgöra basen för rekryteringen av personal till rederiernas landorganisationer och andra företag inom den maritima sektorn av näringslivet. Man befarar således att om möjligheterna att den här vägen rekrytera arbetskraft till sjöfartsnäringen upphör även de landbaserade verksamheterna på sikt kan komma att försvagas. Sysselsättningsfrågan hänger således samman med näringspolitiken på

[171] A. bet., s. 242.

området. Slutligen har man från statens sida i linje med den allmänna arbetsmarknadspolitiken strävat efter att uppnå målet om full sysselsättning.

De arbetsmarknadspolitiska aspekterna betonades särskilt starkt under slutet av 1970-talet. Vid införandet av 1977-års flagglag förklarade departementschefen att han delade utredningens åsikter att svensk sjöfart måste bedrivas under svensk flagg och att en okontrollerad avtappning av tonnage skulle komma att medföra allvarliga konsekvenser för de anställda inom sjöfartsnäringen.[172] Flagglagen förestavades således inte bara av säkerhets- och näringspolitiska skäl utan även av sysselsättningspolitiska motiv.

Problemet för staten är emellertid att intresset av att bevara sysselsättningsmöjligheterna för den svenska sjömanskåren framstår som svårt att förena med svenska lönenivåer och social standard ombord på de svenskflaggade fartygen utan att man subventionerar de extra kostnaderna för att ha svensk besättning anställd. Redan 1973-års flaggutredning noterade att några utsikter till direkta förbättringar av den svenska rederinäringens kostnadsläge inte såg ut att finnas. Visserligen framstod bemanningskostnadernas storlek sett i ett internationellt perspektiv som alltför höga ombord på de svenska fartygen, men samtidigt skulle en sänkning av dessa utgifter ha lett till att sjömännen kommit att behandlas betydligt sämre än andra yrkeskategorier i samhället. Utredningen uttalade här istället att:

> "Den svenska ambitionsnivån i fråga om social trygghet måste självklart avspeglas i de ombordanställdas förhållanden. Man kan därför utgå från att bemanningskostnaderna även framdeles kommer att svara för merparten av driftkostnaderna för ett svenskt fartyg. Även om en likartad utveckling kommer till stånd i andra jämförbara länder, lär driftkostnaderna för ett svenskt fartyg fortfarande vara bland de högsta och ligga väsentligt över kostnaderna för fartyg under bekvämlighetsflagg. Driftkostnadsaspekten som motiv för registrering under utländsk flagg kan därför förväntas bestå."[173]

Lösningen på problemet blev att man från statens sida för att rädda sysselsättningen förordade en rad stödåtgärder till näringen. I betänkandet som låg till grund för 1979-års sjöfartspolitiska program hette det att:

> "Övergångsvisa åtgärder till stöd för rederinäringen är också angelägna för att vid den stora nedgång som redan skett slå vakt om sysselsättningen för ombord- och landanställda. Den ytterligare nedgång som tyvärr kan komma

[172] Se prop. 1976/77:146, s. 28.
[173] SOU 1976:44, s. 113.

att bli nödvändig bör få ske i sådan takt att omställningssvårigheterna för de anställda blir så små som möjligt. Utredningen anser att redan detta motiverar väsentliga insatser från statens sida."[174]

I den efterföljande propositionen gick departementschefen på utredningens linje i det att han uttalade att sjöfartspolitiken måste utformas så att den bidrar till samhällets övergripande mål om bland annat full sysselsättning samt social och ekonomisk utjämning.[175] Staten syntes med andra ord ha varit beredd att sträcka sig relativt långt för att skydda de svenska sjömännens arbetstillfällen samtidigt som den sociala standarden ombord på fartygen måste upprätthållas.

Trots att redan flaggutredningen noterat skillnaderna i bemanningskostnader mellan svensk- respektive bekvämlighetsregistrerade fartyg kom ändå sjöfartssubventionerna under slutet av 1970-talet att i huvudsak konstrueras som olika former av generella företagsstöd till rederierna. Enda undantaget utgjordes av det hemresebidrag som utredningen föreslagit. Under början av 1980-talet ökade emellertid fokuseringen på bemanningskostnadernas betydelse för den internationella konkurrensen.[176] I 1982-års sjöfartspolitiska proposition angav departementschefen explicit att orsakerna till den svaga konkurrensförmågan hos de svenska rederierna låg i det höga löneläget i kombination med höga socialavgifter samt ett avlösningssystem som innebar att det krävdes två anställda för varje befattning ombord.[177] Av den anledningen beslutade man från statens sida om en omläggning av sjöfartsstödet. Istället för likviditets- och kreditstödet infördes en återbäring av inbetald sjömansskatt under perioden 1982–1986 med en viss successiv avtrappning. Rederiernas behov av bidrag till bemanningskostnader kom sedan att växa under perioden till följd av ytterligare försämringar i sjöfartskonjunkturen. Genom de båda sjöfartspolitiska propositionerna 1988 byggdes därför stödet ut med ett bemanningsbidrag om 38.000 kr per anställd samtidigt som skattereduktionerna för svenskflaggade fartyg i fjärrfart ökade.[178] Den här stödformen består i allt väsentligt fortfarande. Någon ändring av konstruktionen synes heller inte vara aktuell mer än att man från den senaste sjöfartspolitiska utredningens sida föreslagit att stödet skall vidgas till att även omfatta svenskflaggade fartyg i utrikestrafik med undantag för fär-

174. SOU 1979:67, s. 107–108.
175. Se prop. 1979/80:166, s. 26.
176. Se exv. SOU 1981:103, s. 201.
177. Se prop. 1981/82:217, s. 11.
178. Prop. 1987/88:129 och 1988/89:56.

jorna.[179] Man har även anfört att stödet bör behållas åtminstone under den närmaste fem-års perioden.[180]

Även om man idag rent faktiskt genom bemanningsstödet värnar sysselsättningen för de svenska sjömännen kan man ändå skönja en gradvis ändrad inställning från statens sida i den här frågan. Efter att man under 1970-talet klart uttalat sig för att de svenska sjömännens möjligheter till sysselsättning måste skyddas började man under 1980-talet inta en mer flexibel hållning vad gäller utflaggningen av svenskt tonnage. Anledningen till detta måste sökas i att staten började uppleva det som kostsamt att i längden upprätthålla företagssubventioner av den omfattning som lagts fast i 1979-års sjöfartspolitiska program. När stödet lades om till att bli ett rent bemanningsstöd föll det sig också naturligt att ställa krav på parternas aktiva medverkan i arbetet att bevara en handelsflotta under svensk flagg. I 1982-års sjöfartspolitiska proposition uttalade departementschefen att:

> "Jag menar att inom de ramar som sätts av den ekonomiska politiken ligger ansvaret för att sjöfartsnäringen återfår sin internationella konkurrenskraft i första hand på branschens företag och dess anställda. En nödvändig förutsättning är därvid att parterna anpassar kostnadsläget till en sådan nivå att svenskt tonnage återigen blir konkurrenskraftigt. Endast på detta sätt kan på sikt en säkrare sysselsättning för de ombordanställda uppnås. Statliga ekonomiska åtgärder kan enligt min mening vara motiverade endast under förutsättning att parterna också själva medverkar till en anpassning av kostnadsnivån."[181]

Subventionerna skulle i framtiden endast utgå i de fall näringen kunde dokumentera att rationaliseringsåtgärder vidtagits eller lägga fram en plan om sådana åtgärder.[182] I väntan på att parterna kom överens skulle dock fortsatta subventioner komma att utgå parallellt med att giltighetstiden för 1977-års flagglag förlängdes.[183] Under 1990 ersattes dock lagen av en ny flagglag. Vid tillståndsgivningen enligt den nya lagstiftningen skulle man inte längre fästa sig vid sysselsättningsfrågorna på samma sätt som tidigare. Tonvikten avsågs istället läggas vid skeppets betydelse för landets totalförsvar och möjligheterna att lönsamt driva skeppet under svensk flagg. Även om sysselsättningsfrågan minskat i betydelse ansåg

179. Se SOU 1995:112, s. 291
180. A. bet., s. 285.
181. Prop. 1981/82:217, s. 10–11.
182. Se a. prop., s. 24.
183. Se prop. 1986/87:29.

man dock fortfarande från statligt håll att utflaggning till bekvämlighetsregister i princip inte borde tillåtas. Enda undantaget utgjordes av om redaren kunde garantera att den fortsatta driften skulle komma att ske under förhållanden godtagbara utifrån svenska värderingar.[184] Trots de ökade kostnaderna för stödet fortsatte man således under hela 1980-talet från statens sida att lägga principen att svensk sjöfart skall bedrivas under svensk flagg med nationell bemanning till grund för utformningen av sjöfartspolitiken.

Den verkliga förändringen i sysselsättningsfrågan inträffade inte förrän 1991. Då avskaffades flagglagen och bemanningsstödet helt samtidigt som man förde fram ett förslag till svenskt internationellt register.[185] En tanke bakom registret var att statskassan, genom att man lät rederierna anställa utländska sjömän ombord på svenskflaggade fartyg i fjärrfart, skulle kunna spara in en väsentlig del av de 550 milj. kr som då årligen betalades ut i bemanningsstöd.[186] Förslaget om internationellt register stötte dock på så kraftigt motstånd från fackligt håll att man valde att inte lägga fram detta. Istället kom det tidigare systemet med subventioner att återinföras.[187] Stödet villkorades även denna gång i så måtto att sjöarbetsmarknadens parter måste kunna visa att man medverkat till erforderliga rationaliseringar och kostnadsreduktioner ombord på de stödberättigade fartygen. Bemanningsstödet beräknas numera kosta staten 400 milj. kr per år.[188]

Även om bemanningssubventionerna kvarstår och förslaget till internationellt register inte genomförts visar det ändå tillsammans med avskaffandet av flagglagarna att staten inte längre har samma intresse som under 1970-talet av att skydda sysselsättningen för de svenska sjömännen. Från statens sida sett ligger det inte längre något egenvärde i att skydda en viss yrkeskategori i samhället från arbetslöshet utan intresset av att värna sysselsättningen måste idag i stort sett helt förklaras utifrån beredskapsbehoven samt att man önskar tillhandahålla en grund för rekryteringen av personal till de landbaserade delarna av den maritima sektorn.

184. Se prop. 1989/90:22, s. 17–18.
185. Se Ds 1992:21 En ny svensk sjöfartspolitik.
186. Se a. bet., s. 36 samt s. 49–51.
187. Se prop. 1992/93:128 och 1993/94:69.
188. SOU 1995:112, s. 288.

2.5.5 Det sjösäkerhets- och miljöpolitiska intresset

Staten har slutligen även intresse av att värna sjösäkerheten och skydda miljön. Från statligt håll gjorde man redan under 1970-talet klart att utflaggning av svenskt tonnage till bekvämlighetsregister inte kunde accepteras med tanke på de försämringar av sjösäkerheten en sådan utveckling skulle komma att bidra till. Flaggutredningen anförde i sitt betänkande 1976 att:

> "För en stat som Sverige med sitt aktiva engagemang för att höja sjösäkerheten, förbättra de ombordanställdas förhållanden och skydda miljön, är det uppenbarligen av vikt att kunna utöva sådan tillsyn över fartyg i vilka svenska rättssubjekt har ägarintressen, oberoende av var fartyget befinner sig. Samhället har således i detta avseende ett starkt intresse av att svensk sjöfart bedrivs under svensk flagg."[189]

Framförallt torde man dock ha varit orolig för att det bekvämlighetsflaggade tonnaget i allt större utsträckning skulle komma att trafikera svenska hamnar med ökade miljörisker som följd. I propositionen med anledning av 1979-års sjöfartspolitiska program hävdade departementschefen att:

> "En viss allmän standardförbättring har visserligen inträtt för vissa bekvämlighetsflottor till följd av ett ökat internationellt tryck mot undermåliga fartyg. Fortfarande innebär emellertid registrering under bekvämlighetsflagg en möjlighet för mindre nogräknade redare att kringgå överenskomna normer till skydd för sjösäkerhet, havsmiljö och de ombordanställda."[190]

Argumentet att registreringen under bekvämlighetsflagg innebär ökade risker för miljön torde dock ha förlorat i betydelse under senare år. På grund av att de västeuropeiska kuststaterna, Kanada och USA under de senaste 15 åren byggt ut hamnstatskontrollen genom Parismemorandumet från 1982 respektive Oil Pollution Act från 1990 (OPA 90) har standarden inom bekvämlighetsflottorna generellt sett ökat.[191] Enligt Eyre låg haveristatistiken för de liberianska och panamanska fartygen endast obetydligt över vissa OECD-länders flottor.[192] Under perioden 1975–

[189] SOU 1976:44, s. 116.

[190] Prop. 1979/80:166, s. 73.

[191] Allmänt ang. den amerikanska regleringen av oljeskadeansvaret genom OPA 90, se Lindgren, R., Ansvar för oljeskador i USA, Sthlm 1993 samt Wetterstein, P., Environmental Impairment Liability in Admirality, Åbo 1992.

[192] Eyre i Marit. Pol. Mgmt 1989, s. 183, tab. 3.

1985 led per år 0,4 % av den liberianska handelsflottan totalhaveri medan motsvarande siffra för det engelska tonnaget låg på 0,2 %. För den panamanska handelsflottan låg haveritalet i genomsnitt på 0,81 %. Vissa mindre bekvämlighetsregister hade dock betydligt sämre statistik. Det gällde bland annat det maltesiska tonnaget där siffran i medeltal låg på hela 4,86 %. Att vissa mindre flottor har en sämre statistik bör dock inte i sig utgöra skäl att diskriminera andra flaggor även om dessa kan karakteriseras som bekvämlighetsregister. Staten verkar också ha ändrat uppfattning på den här punkten. I den sjöfartspolitiska utredning som presenterades 1995 anförde man som skäl för att bevara en handelsflotta under svensk flagg endast att:

> "En egen handelsflotta skapar också en nödvändig plattform för ett trovärdigt svenskt agerande i internationella sjöfartspolitiska sammanhang när det gäller bl.a. sjösäkerhets- och miljöfrågor, inte minst inom EU."[193]

Det verkar med andra ord som om man från statens sida, allteftersom utflaggningen kommit att bli en realitet även inom den svenska sjöfartsnäringen, istället inriktat arbetet på att generellt söka förbättra sjösäkerheten ombord på fartygen i världshandelsflottan utan hänsyn till flagg. Den svenskflaggade handelsflottan fungerar endast som ett medel i det arbetet.

[193] SOU 1995:112, s. 242.

2.6 Sammanfattande synpunkter

Sammanfattningsvis kan man konstatera att arbetsmarknadens parter har motsatta intressen i fråga om utflaggning av svenskt handelstonnage. För de svenska rederierna, företrädda av Redareföreningen, är bekvämlighetsregistreringen i grunden en fråga av ekonomisk natur. För att klara den hårda konkurrensen på den internationella fraktmarknaden anser man det nödvändigt att minska bemanningskostnaderna till en konkurrenskraftig nivå och utflaggningen utgör en metod att på ett effektivt sätt åstadkomma detta. Genom att flagga ut tonnaget byter redaren reellt sett ut den svenska arbetsmarknaden mot en för honom ur kostnadssynpunkt betydligt gynnsammare internationell sjöarbetsmarknad då systemet med bekvämlighetsregister ger rederierna möjligheten att rekrytera billig arbetskraft i hela världen på ofta mycket gynnsamma anställningsvillkor.

De ombordanställda har däremot genom sina organisationer ett starkt intresse av att förhindra utflaggning av svenska fartyg eftersom det leder till en minskad sysselsättning för svenskt sjöfolk. Dessutom menar man att användningen av låglönebesättningar utgör ett slags rovdrift på arbetskraften i utvecklingsländerna. För att förhindra utflaggning av svenskt tonnage har man i första hand agerat politiskt. Genom påtryckningar på svenska staten lyckades man under perioden 1977–1991 få till stånd ett förbud i lag mot utflaggning av svenska fartyg samtidigt som man förmådde staten att gå in och bland annat subventionera bemanningen av de svenskflaggade fartygen. På så sätt har man hoppats kunna vidmakthålla den svenska handelsflottans numerär samtidigt som man stärkt möjligheterna för tonnaget att konkurrera på den internationella fraktmarknaden. Parallellt med detta har man genom blockaderna mot det bekvämlighetsflaggade tonnaget i de svenska hamnarna sökt eliminera dessa fartygs konkurrensfördelar gentemot det svenska tonnaget.

SEKO:s och det tidigare Sjöfolksförbundets agerande har emellertid av Redareföreningen till stora delar uppfattats som negativt för näringen. Utflaggningsförbudet har ansetts hämma de svenska rederiernas förmåga att på lika villkor konkurrera på marknaden samtidigt som subventionerna inte har befunnits tillräckliga för att utjämna skillnaderna i konkurrenskraft mellan de svenskflaggade och de bekvämlighetsregistrerade fartygen. Av den anledningen har föreningen ansett sig tvingad att ta till politiska motåtgärder i syfte att söka åstadkomma ändringar i de rådande förhållandena. Från föreningens sida har man sökt förmå staten att upphäva flagglagarna samt att införa ett svenskt internationellt register. Parallellt med detta har man också verkat för ett förbud mot SEKO:s blockadaktioner, bland annat av den anledningen att man är rädd för att

de svenska rederiernas fartyg skall drabbas av repressalier i utländska hamnar.

Staten har å sin sida i utflaggningsfrågan hamnat i en position mellan arbetsgivarna och arbetstagarna. Det beror på att statens egna intressen i vissa delar sammanfaller med arbetsgivarnas medan de i andra delar sammanfaller med arbetstagarnas ståndpunkter. Staten önskar, precis som redarna, att värna den svenska sjöfartsnäringens konkurrensförmåga på den internationella marknaden samtidigt som man i likhet med arbetstagarsidan har intresse av att värna sysselsättningen för svenskt sjöfolk. Parallellt med detta har också staten säkerhets- och miljöpolitiska intressen att tillvarata. Det svenskflaggade handelstonnaget betraktas som en viktig länk i försvaret av landet samtidigt som man anser det viktigt för trovärdigheten i den internationella sjösäkerhetsdebatten att Sverige har tillgång till en handelsflotta av någorlunda storlek.

Ser man till utvecklingen av den svenska sjöfartspolitiken verkar det som om redarsidan under senare år fått mer gehör för sina ståndpunkter. Staten har – från att vid mitten av 1970-talet fäst stor vikt vid det arbetsmarknadspolitiska elementet i sjöfartspolitiken – alltmer övergått till att enbart betona det näringspolitiska. Avskaffandet av flagglagarna innebär att de svenska redarna återigen ges möjlighet att stärka sin konkurrenskraft genom att dessa fritt kan flagga ut sitt tonnage även om det sker på bekostnad av de svenska sjömännens sysselsättning. Visserligen har man från statens sida samtidigt behållit bemanningsstödet, men detta syftar numera endast till att på lång sikt värna rekryteringen av arbetskraft till de landbaserade delarna av näringen. Förklaringen till denna omsvängning ligger antagligen i att det med tiden framstått som alltför dyrt att fullt ut subventionera de svenskflaggade fartygen och att man i det läget valt att söka rädda de landbaserade delarna av sjöfartsnäringen. En annan bidragande orsak ligger möjligen också i att det säkerhetspolitiska behovet av en stor handelsflotta minskat efter det kalla krigets slut, något som ytterligare försvagar incitamenten att subventionera fartyg under svensk flagg. Det är dock viktigt att i sammanhanget betona att förändringen inte beror av ideologiska faktorer. Det visas av att på vissa centrala punkter redarsidan inte har fått gehör för sina ståndpunkter. Det gäller frågorna om ett svenskt internationellt register och tillåtligheten av blockadaktionerna. Här värnar istället staten fortsatt arbetstagarnas intressen. Från statens sida anser man, precis som i mitten av 1970-talet när utflaggningsproblemet gjorde sig gällande, att systemet med bekvämlighetsregister i grunden utgör ett negativt fenomen stridande mot svenska intressen. Den ökade tonvikten på det näringspolitiska elementet bestående i att man tillåter utflaggning till bekvämlighetsregister måste därför

tolkas som ett uttryck för att man numera intar en pragmatisk hållning i frågan. Man böjer sig från statens sida för det faktum att den svenska sjöfartsnäringen i dagsläget endast kan värnas genom att redarna ges möjlighet att konkurrera på samma villkor som de utländska rederierna, det vill säga genom bekvämlighetsregistrering av tonnaget, samtidigt som man söker understödja arbetstagarnas kamp mot be-kvämlighetsregistren i hopp om att på sikt kunna eliminera dessa.

3 De internationella aktörerna – en intresseanalys

3.1 Inledning

Vilka intressen styr de internationella aktörerna på det sjöfartspolitiska området? De nationella arbetsmarknadsorganisationerna har på det internationella planet anslutit sig till en rad federationer på det sjöarbetsrättsliga området i syfte att söka tillvarata sina intressen. Sveriges Redareförening är medlem i såväl International Shipping Federation (ISF) som European Community Shipowners' Association (ECSA), medan SEKO har anslutit sig till International Transport Workers' Federation (ITF). På samma sätt agerar den svenska staten inom ramen för en rad mellanstatliga organisationer i form av UNCLOS, UNCTAD, ILO och EU.

Syftet med kapitel 3 är, i likhet med kapitlet om de nationella aktörerna, att beskriva och analysera de internationella aktörernas intressen och agerande i utflaggningsfrågan. Den analysen kan sedan läggas till grund för förståelsen av rättsbildningen på området. Jag inleder framställningen med att behandla de internationella intresseorganisationerna i form av ISF, ECSA och ITF. De centrala frågeställningarna här är vilka grundläggande intressen parterna har och på vilket sätt man agerat i olika frågor i syfte att främja dessa.

Därefter övergår jag till att behandla de mellanstatliga organisationerna på området. I tur och ordning beskriver och analyserar jag diskussionerna inom UNCLOS, UNCTAD, ILO och EU rörande bekvämlighetsregistren och deras konsekvenser. Under UNCLOS I togs utflaggningsproblemet för första gången på allvar upp till debatt genom de traditionella sjöfartsländernas krav på införandet av den så kallade genuine link-regeln i 1958-års havsrättskonvention. Debatten angående skeppsregistreringsreglerna inom UNCTAD utgör sedan en direkt följd av utvecklingsländernas missnöje med att genuine link-regeln inte gynnat den egna sjöfartsnäringen. Parallellt med diskussionerna i UNCLOS och UNCTAD har utflaggningsfrågan ur en mer renodlad arbetsrättslig synvinkel uppmärksammats inom ILO. Arbetstagarorganisationerna har bland annat inom ramen för ILO sökt driva igenom särskilda standardkrav i fråga om arbetsförhållandena ombord på det bekvämlighetsflaggade ton-

naget. Slutligen har man inom EU sedan mitten av 1980-talet i takt med att den europeiskflaggade handelsflottan minskat i storlek börjat diskutera utflaggningsfrågan i ett konkurrensperspektiv. Frågan här har framförallt gällt hur och i vilken omfattning man skall subventionera den egna sjöfartsnäringen i syfte att klara konkurrensen på den internationella fraktmarknaden

Det bör redan här noteras att de centrala frågeställningarna i avsnitten rörande de mellanstatliga organisationerna skiljer sig från de som gör sig gällande i avsnitten om de internationella intresseorganisationerna. I och med att de mellanstatliga organen saknar intresseorganisationernas homogenitet, utan istället närmast kommit att fungera som en slags arenor där de deltagande staternas utrikespolitiska intressen kommit att brytas mot varandra, blir det centrala här att söka klarlägga de konfliktlinjer som existerar inom organisationen i fråga. Som en konsekvens av detta framstår det här som mindre intressant att söka fastställa organisationernas eventuella egenintressen och interna uppbyggnad. Ett undantag utgörs av ILO där jag valt att relativt ingående beskriva organisationens syfte, uppbyggnad och verksamhet. Skälet till detta är att ILO utgör den enda mellanstatliga organisationen på det internationella planet inom vilken man kontinuerligt sysselsätter sig med sjöarbetsrättsliga frågor samtidigt som dess uppbyggnad väsentligt skiljer sig från de övriga organen på sjöfartsområdet. Exempelvis utgör ILO den enda sammanslutningen på det internationella planet inom vilken arbetsmarknadsorganisationerna deltar direkt i beslutsprocessen.

Ytterligare ett undantag utgörs av EU där kommissionen, parlamentet och domstolen har vissa egenintressen som inte alltid delas av de enskilda medlemsstaterna. På det sjöfartspolitiska området har exempelvis dessa EG-organ velat driva integrationen betydligt längre än vad flera medlemsstater i ministerrådet ansett vara lämpligt. EU skiljer sig också från övriga mellanstatliga organisationer inte bara genom sin uppbyggnad utan också genom sin överstatlighet. Man är således inte som inom andra mellanstatliga organisationer beroende av att de regler som antas också ratificeras av de enskilda medlemsstaterna för att dessa skall bli gällande.

3.2 International Shipping Federation

3.2.1 Allmänt

Medan ITF dominerar den internationella scenen på arbetstagarsidan tillvaratas redarnas intressen på det internationella planet av en mängd

olika organisationer, i vilka de nationella redareföreningarna är medlemmar. Den internationella organisationsbilden på redarsidan framstår därigenom som mer splittrad än på arbetstagarsidan. Sveriges Redareförening är i syfte att kunna ta tillvara de svenska rederiernas intressen på det internationella planet medlem i såväl International Shipping Federation (ISF), International Chamber of Shipping (ICS) som European Community Shipowners' Association (ECSA). I viss mån är det dock fråga om en skenbild eftersom personsambanden mellan redarorganisationerna är starka. De sjöarbetsrättsliga frågorna handhas i första hand av ISF. Det rör sig om frågor angående anställningsvillkor, facklig aktivitet, internationell och nationell arbetslagstiftning, bemanning, kompetenskrav samt hälso- och säkerhetsföreskrifter.

> Organisationen grundades 1909 och har sitt säte i London. Medlemmarna i federationen utgörs av nationella redarorganisationer från sammanlagt 29 länder (1995). Majoriteten av medlemmarna återfinns i de traditionella sjöfartsländerna samt bekvämlighetsländerna. Endast en mindre andel kommer från utvecklingsländer, som exempelvis Pakistan och Indien. Federationens högsta styrande organ, rådet, består av sammanlagt 52 ledamöter. Rådsmedlemmarna befinner sig alltid på exekutiv nivå i de nationella medlemsorganisationerna. Rådet leds av en president samt tre vicepresidenter. Dessa har ett sekretariat till sitt förfogande. Under det styrande organet återfinns en rad kommittéer för frågor rörande exempelvis utbildning och säkerhet, löner samt arbetstidsreglering. Kommittéerna fungerar som beredningsorgan innan rådet tar ställning i dessa frågor.

Det ursprungliga syftet bakom organisationen var att koordinera motståndet mot det ökade strejkhotet från de europeiska sjömans- respektive hamnarbetareförbundens sida. I och med bildandet av ILO efter första världskriget förändrades dock organisationens uppgifter.[1] Den fungerar numera som samordningsorgan inom ILO för flertalet av arbetsgivarorganisationerna på sjöfartsområdet samtidigt som man allmänt söker tillvarata medlemmarnas arbetsgivarintressen på det internationella planet. Genom detta har ISF blivit till en integrerad del av organisationsstrukturen inom sjöfartsnäringen och organisationens primära funktion består numera i att:

> 1) "to act as a clearing-house for its members on developments relating to maritime employment";
> 2) "to propose and co-ordinate the international shipowner position on those developments";

[1] Se Branch, s. 90.

3) "to represent its members' interests vis-a-vis governments and unions particularly in the international bodies concerned with these matters ".[2]

Som synes bedriver inte ISF någon facklig verksamhet i traditionell mening, det vill säga man för inte några regelrätta kollektivavtalsförhandlingar med organisationer på arbetstagarsidan. Förhandlingar på internationell nivå skulle, sett ur ISF:s synvinkel, ge ITF en oönskad legitimitet att företräda bekvämlighetsbesättningarna samtidigt som arbetstagarsidans förhandlingspositioner skulle komma att stärkas betydligt.[3] Istället fyller man huvudsakligen en politisk-administrativ funktion som opinionsbildare och samordnare av redarsidans verksamheter på den internationella sjöarbetsmarknaden. Den opinionsbildande verksamheten på det sjöarbetsrättsliga området riktar sig allmänt till regeringar, fackförbund och internationella organisationer medan de samordnande uppgifterna består i att koordinera arbetsgivarsidans förberedelser inför överläggningar i internationella organisationer, främst ILO. Organisationen fungerar här i praktiken som arbetsgivarnas motsvarighet till ITF. Av de representerade organisationerna på arbetsgivarsidan i ILO utgörs cirka 2/3-delar av medlemmar i ISF.[4] Man deltar också regelbundet i överläggningar inom ramen för arbetet i IMO med STCW-konventionen och under förhandlingarna i UNCTAD inför antagandet av skeppsregistreringskonventionen åtnjöt organisationen observatörsstatus.[5] ISF understödjer dessutom aktivt medlemmarna genom att ta fram information om bekvämlighetsregister samt om lämpliga rekryteringsländer för besättningar.[6]

Eftersom organisationen domineras av redare från de traditionella sjöfartsländerna har utflaggningen under senare år kommit att stå i fokus för ISF:s verksamhet. För att värna medlemmarnas konkurrenskraft på fraktmarknaden har ISF arbetat hårt för redarnas rätt att registrera sina fartyg i bekvämlighetsregister samt att fritt rekrytera besättningar i låglöneländer. I linje med detta har man också sökt förhindra åtgärder på det inter-

[2] ISF Guide to International Ship Registers, General Information, International Shipping Federation.

[3] Frågan är dock om ISF:s uppfattning i denna fråga håller på att ändras. Northrup/Scrase i TLJ 1996, s. 370, påstår i förbigående i sin artikel från våren 1996 att ISF i vissa frågor skulle ha förhandlat och slutit avtal direkt med ITF.

[4] Uppgift genom telefonintervju med Billy Fransson på Sveriges Redareförening 950131.

[5] Beträffande arbetet med revideringen av STCW-konventionen, se organisationens årsberättelse The ISF Year 1994/95, s. 14–17.

[6] ISF har bl.a. givit ut två stycken manualer över lämpliga register och rekryteringsländer: ISF Guide to International Ship Registers, 1988 och ISF Guide to International Labour Supply, 1990.

nationella planet, som syftar till en diskriminering av bekvämlighetsregistrerade fartyg.

3.2.2 Registrering under bekvämlighetsflagg

Från ISF:s sida betonar man de ekonomiska argument som talar för bekvämlighetsregistreringen.[7] Enligt organisationen är den nödvändig för att minska kostnaderna för rederierna i den industrialiserade delen av världen. I förordet till ISF Guide to International Ship Registers uttalar man att:

> "The International Shipping Federation seeks neither to encourage nor to discourage such developments. Rather, it sees them as a necessary means to ensure the survival of shipping enterprises during a time of acute and ongoing financial pressure."[8]

Att ta bort systemet bekvämlighetsregister skulle enligt organisationen leda till att stora delar av sjöfartsnäringen lämnade de industrialiserade länderna i västvärlden till förmån för billigare utvecklingsländer. Kostnaderna för att bemanna fartygen med sjömän från industriländerna är alltför höga för att man skall kunna konkurrera med andra flottor med lägre bemanningskostnader. Systemet utgör dessutom enligt ISF ett samhällsekonomiskt lönsamt sätt att organisera verksamheten på. I utvecklingsländerna råder brist på kapital att finansiera fartyg med och i industriländerna saknas billig arbetskraft. Bekvämlighetsregistren förenar det nödvändiga kapitalet med arbetskraften och skapar därigenom möjligheter att producera billiga sjötransporter. Systemet med bekvämlighetsflagg skiljer sig i det här avseendet inte från den utflyttning av landbaserad industriell verksamhet från industriländer till utvecklingsländer som ägt rum under efterkrigstiden.

Att det i grund och botten är konkurrensförmågan på fraktmarknaden som redarna önskar värna och att bekvämlighetsregistren endast utgör ett medel för detta framgår om man studerar ISF:s ståndpunkter i ett historiskt perspektiv. De västeuropeiska redare som idag dominerar organisationen har inte alltid varit eniga om de åsikter i utflaggningsfrågan som ISF i dagsläget uttalar. Någon långsiktig linje i frågan om registrens existens har aldrig funnits utan redarsidans åsikter har istället svängt alltefter hur förhållandena på fraktmarknaden sett ut. År 1959 uttalade sig exempelvis presidenten i U.K. Shipowners' Association kraftfullt mot syste-

[7] Se Whitworth, s. 9–10.

[8] ISF Guide to International Ship Registers, foreword.

met med bekvämlighetsflagg.[9] De europeiska redarna drev också under slutet av 1950-talet tillsammans med ITF kravet på att den så kallade genuine link-regeln skulle skrivas in i den nya havsrättskonventionen.[10] Syftet med detta var att förhindra att de amerikanska rederierna skapade sig konkurrensfördelar gentemot de europeiska genom att registrera fartygen i bekvämlighetsregister. Det bör dock anmärkas att redan vid den här tiden attityden till registren var vacklande bland de västeuropeiska redarna. Lika mycket som man önskade att kraftfulla åtgärder skulle vidtas för att hindra de amerikanska redarna att bekvämlighetsflagga sina fartyg lika mycket fruktade man flaggdiskriminerande åtgärder från de amerikanska fackföreningarnas sida.[11] Sådana aktioner skulle ha kunnat leda till att även de europeiska redare som trafikerade USA drabbades. När sedan de europeiska redarna i allt högre utsträckning själva började registrera sina fartyg i bekvämlighetsregister under mitten av 1960-talet skiftade man ståndpunkt i bekvämlighetsregisterfrågan. Under senare år har man aktivt verkat för att bevara systemet tillsammans med de amerikanska redarna inom ramen för bland annat ISF. En av de större framgångarna under senare tid utgörs av skeppsregistreringskonventionen från 1986. Den framstår enligt ISF som ett godkännande av systemet med bekvämlighetsregister.

3.2.3 Rekrytering av arbetskraft i låglöneländer

ISF har också arbetat för att värna den med bekvämlighetsflaggningen intimt förknippade rätten att var som helst i världen utan restriktioner kunna rekrytera billig arbetskraft till fartygen. Utan den möjligheten skulle utflaggningen framstå som i stort sett meningslös. Det faktum att man utnyttjar arbetskraft från låglöneländer har rönt kraftig kritik från arbetstagarorganisationerna i västvärlden. Från ITF:s sida anser man att de arbetskraftsexporterande ländernas sjömän exploateras genom att de tvingas arbeta till låga löner och under dåliga arbetsförhållanden. Som svar på detta har man inom ISF utvecklat en "Industrial Relations Policy 1994" rörande kollektivavtalsförhandlingar och medlemskap i fackföreningar.[12] Programmet sammanfattar ISF:s syn på relationerna mellan parterna på sjöarbetsmarknaden samtidigt som detta utgör en gemensam

[9] Smith i The Traditional Open Registries, s. 2.
[10] Se vidare avsn. 3.5.2.
[11] Se Naess, s. 66.
[12] Jfr The ISF Year 1994/95, s. 7.

plattform för de nationella medlemsorganisationerna att arbeta utifrån. I inledningen heter det att:

> "Good industrial relations practice is a central feature of safe and efficient ship operations, and this Policy is a statement of the guiding principles ISF believes maritime employers should aim to establish in the arrangements governing the terms and conditions of seafarers' employment.
>
> It is recognised that employers must observe the applicable national law in their relations with employees and unions and that not all the principles set out in the Policy may be attainable in practice. Nevertheless, this Policy should provide useful guidance on good industrial relations procedures and on the objectives which employers aim to achieve."

Den grundläggande ståndpunkten i programmet är att förhållandena ombord på fartygen skall regleras i enlighet med ILO-konventionen nr 147 rörande minimistandard ombord på handelsfartyg. Av programmet framgår också att man från organisationens sida anser att arbetsgivaren skall ha rätt att välja om han vill förhandla med de fackliga organisationerna eller med de anställda enskilt. ISF motsätter sig dock inte att de ombordanställda organiserar sig, men betonar att den anställde skall ha rätt att stå utanför den fackliga organisationen. Från ISF:s sida värnar man med andra ord även den negativa föreningsrätten. Det är här värt att lägga märke till att ISF:s uppfattning skiljer sig från den som kommer till uttryck i ILO:s konvention nr 98 om den fria förhandlingsrätten. Enligt art. 4 gäller tvärtom att förhandlingar mellan fria och starka organisationer skall uppmuntras.[13]

ISF anser även att fackföreningarna måste följa tillämplig arbetslagstiftning samt ta full hänsyn till medlemmarnas åsikter och intressen. Även kollektivavtalsförhandlingarna och avtalens innehåll måste stå i överensstämmelse med tillämplig lagstiftning. Lönerna och anställningsförmånerna bör i första hand anpassas till de nivåer som råder i besättningarnas hemländer och inte till den västeuropeiska nivå som ITF förespråkar. Utöver detta hävdar också ISF att överenskommelserna mellan redarna och arbetstagarsidan måste respekteras av utanförstående parter. Med andra ord vänder man sig mot ITF:s blockadaktioner, som man anser utgör ett intrång i bestående avtalsförhållanden.

ISF har även synpunkter på själva rekryteringen av låglönebesättningarna och av den anledningen har man tagit fram en "Manning Agents Policy 1995".[14] Den utgör en vägledning för de nationella rederierna i

[13] Ang. ILO-konventionen nr 98 art. 4 och problemet med den negativa föreningsrätten, se avsn. 6.4.1.4.

kontakterna med de privata bemanningsbyråer som återfinns i de arbetskraftsexporterande länderna. Det framgår tydligt av inledningen till programmet:

> "This Policy is intended to assist employers who engage private manning agencies for the purpose of supplying crews. The general principles of the Policy should also apply to any person, business or other organisation which seeks to provide employment services for seafarers."

I programmet fastslås att bemanningsbyråerna samt den personal som arbetar där måste uppfylla gällande kvalifikationskrav i den inhemska lagstiftningen. Byråerna skall vidare garantera att de endast förser de rederier med personal, vilka driver verksamheten i enlighet med internationellt accepterad standard, det vill säga följer ILO-reglerna på området. Utöver detta är man skyldig att kontrollera att de arbetssökande sjömännen inte utnyttjas på så sätt att de tvingas betala provisioner eller liknande till bemanningsagenterna för att erhålla anställning. Slutligen betonar ISF att byråerna måste föra register över de ombordanställda. Dessa skall uppta de aktuella sjömännens personuppgifter, certifikatinnehav, tjänstgöringslistor, läkarjournaler samt uppgifter rörande transaktioner som vidtagits av byrån på uppdrag av rederiet. Av tjänstgöringslistorna skall framgå om sjömannen gjort sig skyldig till disciplinförseelser.

Av de båda programmen kan man utläsa att vad man från ISF:s sida framförallt är intresserad av är att hålla ned bemanningskostnaderna i form av löner och sociala avgifter. ISF motsätter sig visserligen inte att arbetstagarna ombord på fartygen organiserar sig, men samtidigt framgår det genom kravet att arbetstagarorganisationerna måste följa tillämplig arbetslagstiftning i sin verksamhet att det inte är en facklig aktivitet av västerländsk modell man avser. De traditionella bekvämlighetsländernas arbetsrättsliga regelverk är i allmänhet direkt avfattat i syfte att exempelvis försvåra vidtagandet av stridsåtgärder ombord.[15] Att man från organisationens sida önskar hålla en hög kvalité avseende arbetsmiljöförhållandena ombord samt vad gäller rekryteringen av arbetskraft via bemanningsbyråerna kan med tanke på det ovan sagda verka motsägelsefullt. Det kan emellertid förklaras med att även rederierna anser sig i längden tjäna på detta. Även om satsningar på ökad säkerhet och kvalificerad personal på kort sikt leder till ökade utgifter på bemanningssidan minskar samtidigt riskerna för kostsamma skador och haverier.

[14] Jfr The ISF Year 1994/95, s. 7.

[15] Se vidare avsn. 6.4.1.3.

3.2.4 Konkurrensneutralitet

En viktig del av ISF:s arbete med att värna bekvämlighetsregistrens existens består också i att söka se till att fartyg i dessa register inte diskrimineras. Enligt ISF är det felaktigt att sätta likhetstecken mellan dessa register och så kallade "substandard vessels". Det framgår av ett uttalande av ISF:s observatör under UNCTAD:s skeppsregistreringskonferens:

> "ISF believed that the only acceptable international restrictions on manning were those imposed by considerations of ship safety. Safety was a matter not of nationality but of qualifications and training."[16]

Enligt organisationen bevisas detta av att vissa ordinära fartygsregister har sämre statistik beträffande brister som upptäcks vid inspektioner än de stora bekvämlighetsregistren. Organisationen är av den anledningen negativ till ITF.s blockadkampanj mot vissa flaggor. Kampanjen mot bekvämlighetsflaggorna utgör endast ett sätt för de industrialiserade ländernas fackföreningar att skydda medlemmarna mot konkurrens från låglöneländernas arbetskraft. Enligt ISF är det fråga om en form av omvänd diskriminering som måste stoppas. Däremot har man, som tidigare antytts, ställt sig positiv till ILO-konventionen nr 147 angående minimistandard ombord på handelsfartyg samt Parismemorandumet rörande hamnstatskontroll, trots att dessa medför ökade kostnader för redarna. Det är här fråga om åtgärder som drabbar samtliga rederier oavsett i vilket register de har sina fartyg registrerade. ISF synes med andra ord inte vara negativt inställd till kostnadshöjande åtgärder så länge dessa framstår som i princip konkurrensneutrala.[17] Flera redare inom ISF torde dessutom ha ett intresse av att standarden ombord och kontrollen av denna ökar i syfte att motverka konkurrens från oseriösa rederier som driver verksamheten med hjälp av "substandard vessels". ISF kan därmed, till skillnad mot ITF, i fråga om sjösäkerheten sägas betona det individuella fartygets standard istället för flaggan.

[16] Se TD/RS/CONF/10, 12 October 1984, s. 20.

[17] Jfr Whitworth, s 13.

3.3 European Community Shipowners' Association

3.3.1 Allmänt

En annan internationell redarorganisation som från svensk utgångspunkt blivit allt viktigare är European Shipowners' Association (ECSA). Dess betydelse har framförallt växt i takt med att EU byggt ut sin sjöfartspolitik. Organisationen bildades i Paris 1962 under namnet Comité des Associations d'Armateurs des Communautés Européennes (CAACE), men har numera sitt säte i Bryssel. ECSA:s medlemmar består som namnet antyder av de nationella redarorganisationerna i EU:s medlemsländer. Sveriges Redareförening fungerade tidigare som associerad medlem, men har i och med EU-inträdet tagit steget fullt ut och blivit fullvärdig medlem.

ECSA fyller i likhet med ISF enbart en politisk funktion. Organisationen fungerar huvudsakligen som en ren lobbyorganisation. En skillnad mot ISF är dock att man inte deltar i någon form av regelskapande verksamhet. Arbetet är till största delen direkt riktat mot EU:s institutioner. I någon mån upprätthåller man också kontakter med internationella redarorganisationer i frågor som är av gemensamt intresse. Syftet med verksamheten är bland annat att bevaka den sjöfartspolitiska utvecklingen inom EU. Det gäller ur såväl kommersiell, teknisk som arbetsmarknadspolitisk synvinkel. Organisationen nöjer sig dock inte med att spela en passiv roll i dessa sammanhang. Man söker även att aktivt påverka förhållandena genom att föra fram de europeiska redarnas åsikter i olika sjöfartsfrågor samt formulera övergripande dokument avseende utvecklingen av EG-rätten på sjöfartsområdet.[18]

3.3.2 Konkurrensvillkor och sjöfartsstöd

ECSA har till största delen engagerat sig i frågor som berör de europeiska redarnas konkurrensvillkor på den internationella marknaden. Man var bland annat pådrivande när det gällde utarbetandet av det så kallade "Brussels Package" 1986, innehållande konkurrensregler på sjöfar-

[18] Se Farthing, s. 56–57.

tens område.[19] Reglerna syftar till att begränsa möjligheterna att på marknaden konkurrera genom kartellbildningar och vissa former av statliga subventioner. Hittills har således ECSA till skillnad mot de fackliga organisationerna med ITF i spetsen förespråkat en liberal frihandelsvänlig linje på sjöfartens område. Det har sin grund i att man inom ECSA hyst fruktan för att protektionistiska åtgärder från EU:s sida skulle kunna föranleda andra länder, främst USA, att tillgripa motåtgärder.

Under senare tid har man dock i takt med att den europeiska sjöfartsnäringen förlorat marknadsandelar börjat kräva att EU går in och stöttar rederierna genom så kallade "positive measures". I en skrivelse till EG-kommissionen i april 1988 krävde organisationen vidtagande av ett flertal åtgärder i syfte att stärka konkurrenskraften hos den europeiska sjöfartsnäringen.[20] Bland annat borde inkomstbeskattningen av sjömän samt skyldigheten att betala sociala avgifter för de anställda slopas. Näringen i sig borde också behandlas förmånligare ur skattesynpunkt i syfte att öka rederiernas finansiella styrka i förhållande till utomeuropeiska konkurrenter samtidigt som ett reinvesteringsprogram igångsattes. Kostnaderna för sjömännens fria hemresor borde vidare betalas med offentliga medel samtidigt som bemanningsbestämmelserna ombord på de europeiska fartygen borde göras mer flexibla.

ECSA torde dock komma att få svårt att driva igenom kraven på stödåtgärder. Till att börja med är man inom ECSA inte helt enig om behovet av EG-regler på det här området. Det grekiska rederiförbundet, Union of Greek Shipowners (UGS), menar tvärtom att en harmonisering av reglerna inte är behövlig och skall den äga rum bör denna företas i form av en för medlemsstaterna icke-bindande rekommendation. Grunden till att UGS inte önskar en harmonisering är sannolikt att man fruktar att de grekiska rederierna därigenom skulle komma att förlora vissa konkurrensfördelar gentemot sina nordeuropeiska kolleger.[21] Den här oenigheten försämrar kraftigt möjligheterna för ECSA att driva igenom sina krav i

[19] "Brussels Package" bestod av EG-förordningarna 4055/86 (applying the principle of freedom to provide services to maritime transport between Member States and third countries), 4056/86 (laying down detailed rules for application of Articles 85 and 86 of the Treaty to maritime transport), 4057/86 (unfair pricing practices in maritime transport) samt 4058/86 (concerning coordinated action to safeguard free access to cargoes i ocean trades) från den 22 december 1986. Se närmare avsn. 3.8.2.3.

[20] Innehållet i skrivelsen redovisas av Bredima-Savopoulou/Tzoannos, s. 263.

[21] Rederistrukturen skiljer sig kraftigt åt mellan å ena sidan Grekland och å andra sidan de nordeuropeiska staterna. Medan de nordeuropeiska rederierna satsat på moderna och effektiva fartyg använder sig de grekiska redarna i stor utsträckning av äldre tonnage med billig arbetskraft ombord. Ett gemensamt sjöfartsstöd skulle följaktligen kunna komma att gynna de kapitalintensiva nordeuropeiska rederierna på bekostnad av de grekiska.

Bryssel eftersom UGS representerar en stor andel av den europeiskflaggade handelsflottan.

Även när det gäller stödets utformning är man splittrad inom organisationen. Det visade sig bland annat under de första diskussionerna om ett eventuellt gemensamt europeiskt internationellt skeppsregister (EUROS). Medan det franska rederiförbundet drev på utvecklingen inom organisationen i syfte att framförallt skydda den egna flottans möjligheter att bedriva cabotagetrafik ställde sig majoriteten av de övriga medlemmarna avvaktande till det nya registret. Motståndet inom organisationen berodde bland annat på att de nordeuropeiska redarna i högre grad seglar i cross trade-trafik. I många fall föredrog man också de befintliga nationella andrahandsregistren framför EUROS-förslaget av den anledningen att de förstnämnda medgav större subventioner till näringen – något som betraktades som nödvändigt i konkurrensen med de traditionella bekvämlighetsländernas flottor.

3.4 International Transport Workers' Federation

3.4.1 Allmänt

SEKO är på det internationella planet medlem i International Transport Workers' Federation (ITF). Organisationen utgör inte något fackförbund i egentlig mening utan är en sammanslutning av olika nationella förbund eller federationer i syfte att tillvarata transportarbetarnas intressen världen över. Ett undantag från regeln att personligt medlemskap i organisationen inte är möjligt finns dock. Sjömän som saknar möjlighet att gå med i en av ITF godkänd nationell fackförening kan ansluta sig direkt till organisationen genom Special Seafarers' Department. I praktiken ansluts huvuddelen av avdelningens medlemmar i samband med ITF-aktionerna mot de bekvämlighetsregistrerade fartygen.[22]

> ITF grundades 1896 av representanter från Belgien, England, Frankrike, Holland, Sverige, Tyskland och USA.[23] Från början organiserade federationen endast arbetare inom sjöfartsnäringen, men mycket snart kom den även att omfatta arbetstagare inom andra transportgrenar. För närvarande (1994) har ITF cirka 400 fackförbund världen över som medlemmar, vilka tillsammans representerar 4,9 milj. transportarbetare. Av dessa beräknas cirka 680.000 tillhöra sjöfolkssektionen.

[22] Jfr avsn. 7.2.2.2.

[23] Se närmare Golding i ITF Journal 1971, s. 29–33.

Federationen har sitt säte i London. Dess högsta organ utgörs av kongressen som består av ett antal representanter från de nationella medlemsförbunden.[24] Den sammanträder vart tredje år. Det finns även ett råd vars viktigaste uppgift är att ge instruktioner till styrelsen under den tid då kongressen inte sammanträder samt granska dess beslut. Styrelsen ansvarar för viktigare beslut i den löpande verksamheten. Det är styrelsen som beslutar om undantag från skyldigheten att betala medlemsavgifter, upprättande av nya regionala kontor och liknande. Vissa styrelseuppgifter kan delegeras till en särskild kommitté under styrelsen (Management Committee). I den ingår vissa styrelsemedlemmar samt presidenten och de två vicepresidenterna, vilka väljs direkt av kongressen. Den löpande verksamheten i övrigt sköts av sekretariatet under ledning av generalsekreteraren. Sekretariatet är uppdelat i olika yrkessektioner. Dessutom återfinns här ledningsgruppen för ITF-kampanjen (Fair Practices Committee) samt Special Seafarers' Department.

I motsats till ISF fyller ITF såväl en facklig som politisk funktion. För det första leder organisationen på det internationella planet kampanjen mot de bekvämlighetsflaggade fartygen. Genom federationens försorg utarbetas gemensamma riktlinjer för hur kampanjen skall föras av medlemsförbunden i olika länder. Organisationen förhandlar i vissa fall också inom ramen för blockadkampanjen direkt med rederier som använder sig av bekvämlighetsregistrerat tonnage.[25] Ett exempel på detta utgörs av de så kallade TCC-avtalen (Total Crew Cost) som ITF under senare år slutit med en rad rederier.[26] Dessutom står man, vid sidan av de nationella fackliga organisationerna, som part i det standardkollektivavtal (ITF Standard Collective Agreement) som används inom ramen för ITF:s blockadkampanj mot de bekvämlighetsregistrerade fartygen. Federationen organiserar också social verksamhet för sjömän från tredje världen. Förutom de rent fackliga aktiviteterna bedriver även organisationen opinionsbildande verksamhet. ITF har regelbunden kontakt med en rad internationella organisationer. Inom ILO fungerar ITF som samordningsorgan för majoriteten av de nationella arbetstagarförbunden på sjöfartsområdet. Organisationen uppträder också aktivt inom IMO i sjösäkerhetsfrågor och under förhandlingarna i UNCTAD inför antagandet av skeppsregistreringskonventionen innehade ITF observatörsstatus.

De grundläggande målen bakom ITF:s agerande i bekvämlighetsregisterfrågan framgår av den på den 37:e kongressen 1994 antagna

[24] Utförligt om ITF:s organisationsstruktur, se Northrup/Rowan, s. 6–13.

[25] Närmare ang. ITF-avtalens innehåll och användning, se avsn. 7.2.2.

[26] I andra fall sluts TCC-avtalen mellan rederiet och den nationella arbetstagarorganisationen efter godkännande från ITF.

Genève-policyn (*The "Geneva" Policy*). Det är ett dokument där organisationens syn på bekvämlighetsregistren presenteras utförligt. I dokumentet fastslås att det är nödvändigt att skydda arbetstillfällena för sjömännen i den industrialiserade delen av världen samtidigt som man söker förhindra exploateringen av sjömän från utvecklingsländerna:

> "The ITF believes that Focs amount to social dumping and distort competition. Crews are often selected on the basis of cost rather than quality and little consideration is given to the long term needs of the industry."
>
> "The ITF is against the exploitation and abuse of seafarers and believes that the use of Foc registers facilitates exploitation and enables owners to pay and to treat seafarers as they see fit."[27]

För att tillgodose de grundläggande målsättningarna har ITF inom ramen för UNCLOS och UNCTAD försökt att få till stånd ett internationellt förbud mot bekvämlighetsregistren i form av den så kallade genuine link-regeln.[28] Parallellt med detta har man också arbetat för att söka utjämna skillnaderna i bemanningskostnader mellan fartyg som registrerats i bekvämlighetsregister respektive ordinära register. Dels har man genom blockadaktionerna i hamnarna sökt höja bemanningskostnaderna för de redare som använder sig av bekvämlighetsregistrerat tonnage, dels har man inom ILO konventionsvägen sökt driva fram en höjning av standarden ombord på fartygen i bekvämlighetsflottorna. Man har också försökt att förmå EU att införa stödåtgärder till det europeiskflaggade tonnaget.

3.4.2 Internationellt förbud mot bekvämlighetsregistrering

ITF har under hela efterkrigstiden på politisk väg sökt få till stånd ett internationellt förbud mot bekvämlighetsregistren. Bakgrunden till detta är att man inom organisationen anser att:

> "As a general rule Foc registers fail to enforce minimum social standards or trade union rights for seafarers and have demonstrated both an unwillingness and an inability to abide by international standards. Such standards include international safety standards, international maritime labour standards and human and trade union rights."[29]

[27] ITF Policy on Minimum Conditions of Service and Negotiating Rights on Merchant Ships, The "Geneva" Policy, p. iv–v.

[28] Se vidare avsn. 3.5, 3.6 och 3.7.4.2.

[29] ITF Policy on Minimum Conditions of Service and Negotiating Rights on Merchant Ships, The "Geneva" Policy, p. i.

Det leder enligt ITF till en osund marknad om vissa redare tillåts konkurrera med hjälp av låga löner och undermåliga fartyg. Av den anledningen drev man från ITF:s sida under UNCLOS I linjen att en regel om "a genuine link" mellan fartyget och flaggstaten måste skrivas in i havsrättskonventionen. Federationen var visserligen inte själv representerad på konferensen, men i flera av de europeiska ländernas delegationer ingick företrädare för de nationella arbetstagarorganisationerna.[30] Från ITF:s sida såg man vid den här tiden utflaggningen av amerikanskt tonnage till bekvämlighetsregister som ett allvarligt hot mot arbetstillfällena. För de amerikanska ombordanställda betydde utvecklingen en direkt förlust av antalet arbetstillfällen och för de europeiska sjömännen medförde utflaggningen ökade risker för arbetslöshet eftersom de europeiska rederierna nu riskerade att konkurreras ut från fraktmarknaden. ITF:s syfte med införandet av ett folkrättsligt krav på anknytning mellan fartyg och flaggstat var således att tvinga de amerikanska redarna att flagga hem sitt tonnage.

Även efter det att genuine link-regeln skrivits in i havsrättskonventionerna från 1958 respektive 1982 har ITF fortsatt att driva frågan om ett förbud mot att låta bekvämlighetsregistrera fartyg bland annat inom ramen för sitt observatörsskap under UNCTAD:s skeppsregistreringskonferens.[31] Förklaringen till detta ligger i att genuine link-regeln inte ansetts räcka till för att hejda bekvämlighetsregistrens utveckling då allt fler redare inom OECD-länderna har kommit att flagga ut sitt tonnage. Federationen understödde därför den så kallade Group of 77, bestående av en rad länder i tredje världen samt grupp D (de dåvarande öststaterna), i deras strävanden att inom ramen för UNCTAD söka få till stånd en skärpning av kravet på "a genuine link".[32] Motivet var i princip detsamma som under UNCLOS I. ITF hoppades att om möjligheten att låta bekvämlighetsregistrera tonnage eliminerades redarna skulle komma att

[30] Se UN.CLS.OR., vol. II, s. xxi och xxv samt Boczek, s. 244 med not 9. Jfr äv. Naess, s. 120.

[31] Jfr Northrup/Rowan, s. 114–115. Under arbetet med villkoren för skeppsregistrering uppträdde ITF som den ledande representanten inom International Confederation of Free Trade Union (ICFTU), en organisation med formell konsultativ status inom UNCTAD.

[32] Verksamheten bestod i att man aktivt deltog i överläggningarna samt lät cirkulera informationsmaterial bland representanterna för de olika deltagarländerna. Se exv. TD/B/784–TD/B/C.4/191–TD/B/C.4/AC.1/8, 8 February 1980, s. 13–14, TD/B/C.4/NGO/11, 27 May 1981 och TD/RS/CONF/24, 4 November 1986, s. 32–33.

flagga hem sina fartyg och åter anställa inhemskt sjöfolk.[33] Ur ITF:s synvinkel kom dock utformningen av bestämmelserna i skeppsregistreringskonventionen att utgöra ett misslyckande i strävan att bekämpa bekvämlighetsregistren. I samband med avslutningen av konferensen uttalade observatören från ITF att:

> "Article 5 of the new Convention would ensure the continued existence of flag of convenience shipping since there was no obligation on the flag State to ensure that its national maritime administration was located within its territory...
>
> Article 7 no longer had any relevance since the original sting had been taken out of both article 8 and 9 – ownership and manning respectively."[34]

Efter 1987 har man inom ITF i ökad utsträckning också kommit att arbeta med att söka motverka uppkomsten av internationella register. Orsaken till det är att man även ombord på fartygen i dessa register använder sig av utländsk arbetskraft anställd på lokala villkor. Att inställningen till den här typen av register är något kluven från organisationens sida får dock anses framgå av "The Geneva Policy" såsom den kommer till uttryck i resolutionen från ITF-kongressen i Genève:

> "The ITF is opposed to second registers. However, it recognises that in some situations affiliates, as a result of national government policy, may have no option but to accept such registers."[35]

Förklaringen till detta ligger sannolikt i att vissa av de nationella medlemsorganisationerna, exempelvis Norsk Sjømannsforbund, har varit med och utformat kollektivavtal för anställning av utländska sjömän ombord på de fartyg som införts i de internationella registren. På detta sätt har man från de nationella organisationernas sida kunnat utöva ett visst inflytande över anställningsvillkorens utformning ombord på dessa fartyg. Nackdelen är dock att det samtidigt ger registren legitimitet såtillvida att det i ett senare skede framstår som känsligt att utsätta fartygen för blockad inom ramen för ITF-kampanjen. ITF har dock sökt kompen-

[33] Att detta skulle komma att bli effekten av en avveckling av bekvämlighetsregistren höll även International Chamber of Commerce (ICC) för troligt. Enligt ICC skulle redarna vid en avveckling antagligen låta flagga fartygen i de industriländer som hade de lägsta kostnaderna. Den utveckling som UNCTAD hoppades på, – att fartygen skulle komma att registreras i länder i tredje världen – framstod däremot som osannolik. Se TD/B/784–TD/B/C.4/191–TD/B/C.4AC.1/8, 8 February 1980, s. 9.

[34] Se TD/RS/CONF/24, 4 November 1986, s. 32.

[35] ITF Policy on Minimum Conditions of Service and Negotiating Rights on Merchant Ships, The "Geneva" Policy, p. 19. Jfr Northrup/Scrase, s. 387–389.

sera detta genom att ställa vissa krav på de regler och avtal som styr arbetet ombord på dessa fartyg.[36] Uppfylls inte dessa krav anses fartyget föra bekvämlighetsflagg och kan följaktligen utsättas för blockader från ITF:s sida. På samma sätt har ITF agerat i fråga om förslaget till ett europeiskt internationellt register (EUROS). Här arbetade organisationen genom Committee of Transport Workers' Unions in the European Community. Från kommitténs sida deklarerade man att för det fall EUROS inte utformades på ett sätt som bidrog till att bevara sysselsättningen för de europeiska sjömännen skulle man se till att det fördes upp på ITF:s lista över bekvämlighetsregister.[37]

3.4.3 Utjämning av anställningsvillkoren mellan olika flaggor

Redan innan utflaggningsproblemet på allvar gjorde sig gällande arbetade man inom ITF med att söka utjämna skillnaderna i standard mellan fartyg i olika register. När ILO bildades efter första världskriget insåg man snabbt från ITF:s sida att organisationen kunde utnyttjas till att kanalisera arbetstagarnas intressen av bättre villkor ombord och sedan 1926 har företrädare för ITF i stort sett kontinuerligt varit representerade på arbetstagarsidan i ILO Joint Maritime Commission.[38] ITF har inom ramen för ILO-arbetet lyckats driva igenom en mängd konventioner och rekommendationer på sjöfartsområdet. Under exempelvis den internationella arbetskonferensen i Seattle 1946 lyckades man få hela nio konventioner och fyra rekommendationer avseende löner, arbetstid, bemanning, bostadsstandard, betald semester, social säkerhet och pensioner antagna. Samtliga instrument baserade sig på det "International Seafarers' Charter" som organisationen tagit fram under åren före andra världskrigets utbrott.

I takt med att utflaggningen ökat har ITF kommit att inrikta sig på att genom ILO söka utjämna skillnaderna i bemanningskostnader mellan bekvämlighetsregistren och de ordinära registren i industriländerna. Frågan om bekvämlighetsregistren togs upp på den internationella arbetskonferensen redan i april 1933.[39] Under slutet av 1940-talet lyckades man sedan få till stånd en utredning om förhållandena inom den pana-

[36] Ang. dessa krav, se vidare avsn. 4.3.6.

[37] Se Committee of Transport Workers' Unions in the European Community, Maritime Transport Section, Draft Policy Paper, Positive Measures for the EU Member Fleets, Draft Addendum, p. I:1.

[38] Se Golding i ITF Journal 1971, s. 41.

[39] Se Flags of Convenience – The ITF's campaign, s. 17.

manska handelsflottan. I denna konstaterades att den panamanska sjöarbetslagstiftningen framstod som bristfällig och att den sällan efterlevdes ombord på de bekvämlighetsflaggade fartygen.[40] Rapporten följdes av vissa rekommendationer och uttalanden, men några mer konkreta åtgärder vidtogs inte. Det var först under slutet av 1950-talet som man lyckades förmå ILO att mer aktivt ingripa mot bekvämlighetsregistren. År 1958 antogs rekommendation nr 107 och 108, genom vilka medlemsstaterna uppmanades att arbeta för en ökad sjösäkerhet ombord samt att söka förhindra att sjömän tog arbete ombord på bekvämlighetsflaggade fartyg.[41] ITF lyckades också driva igenom konventionen nr 109, vilken bland annat reglerar vilka minimilöner som skall gälla vid anställning ombord på handelsfartyg. Ur ITF:s synvinkel sett erhöll man härigenom ett instrument att söka dämpa skillnaderna i lön mellan sjömän från industri- respektive utvecklingsländer.

Efter 1958 har emellertid ITF haft svårare att inom ILO få gehör för sina förslag till åtgärder mot bekvämlighetsregistren.[42] Förklaringen till detta ligger sannolikt i den förändrade inställningen hos de traditionella europeiska sjöfartsländerna. Medan man under slutet av 1950-talet i Europa betraktade bekvämlighetsregistreringen som ett utslag av osund konkurrens från de amerikanska rederiernas sida kom man under 1960-talet i takt med att de europeiska redarna själva började flagga att se alltmer positivt på fenomenet. Under förhandlingarna inför antagandet av ILO-konventionen nr 147 avseende minimistandard ombord på handelsfartyg i mitten av 1980-talet arbetade ITF för att bestämmelserna endast skulle omfatta det bekvämlighetsregistrerade tonnaget.[43] Organisationen önskade med andra ord sätta likhetstecken mellan bekvämlighetsregistrering och "substandard vessels". Konventionen kom dock på grund av motstånd från redarna samt flera av medlemsstaterna inte att riktas direkt mot bekvämlighetsregistren utan denna kom istället att rent allmänt avse så kallade "substandard vessels". En fördel ur ITF:s synvinkel sett är dock att det i konventionen infördes bestämmelser om ökad hamnstatskontroll av arbetsförhållandena ombord. Genom att de lokala sjöfarts-

40. Se Carlisle, s. 140.

41. Seafarers' Engagement (Foreign Vessels) Recommendation, 1958 (nr 107) resp. Social Conditions and Safety (Seafarers') Recommendation, 1958 (nr 108).

42. Efter förslag från den finske arbetstagardelegaten röstades visserligen en resolution igenom 1970 med krav på rapporter från sjöfartsnationerna om vilka mått och steg som vidtagits för att genomföra rekommendationerna nr 107 och 108. Endast två bekvämlighetsländer inkom dock med en sådan rapport. Se vidare Northrup/Rowan, s. 219.

43. Se vidare avsn. 3.7.4.2 och 6.2.2.2.

myndigheterna i högre utsträckning än tidigare tvingas ta hänsyn även till arbetsförhållandena vid bedömningen av om ett fartyg skall anses sjövärdigt eller inte ges organisationen möjlighet att utöva viss kontroll över arbetsförhållandena ombord på det tonnage som anlöper de ratificerande staternas hamnar, framförallt de kontinentaleuropeiska storhamnarna. Framgår det vid de inspektioner som federationen själv företar genom sitt nätverk av inspektörer att ett visst fartyg inte svarar mot kraven i konventionen nr 147 kan man rapportera detta till myndigheterna, vilka sedan har möjlighet att belägga fartyget med nyttjandeförbud. Det gör att ITF även utanför ramen för sin egen kampanj har vissa möjligheter att förhindra ur organisationens synvinkel skadlig konkurrens, något som är av stor betydelse för verksamheten i de länder, exempelvis England, som av någon anledning inte tillåter stridsåtgärder riktade mot främmande fartyg.

Under senare år har ITF också kommit att arbeta för att man inom EU skall ta fram riktlinjer för hur den europeiska sjöfarten skall subventioneras i syfte att stärka näringen och i förlängningen även de europeiska sjömännens konkurrenskraft på marknaden. Federationen är skarpt kritisk till de regleringar på sjöfartens område som hittills vidtagits inom ramen för EU i form av "Brussels Package". Det framgår direkt av den rapport som släpptes av organisationen under slutet av 1985 med anledning av kommissionens förslag:

> "Unfortunately, these proposals are inadequate, largely because the Commission has not provided an adequate analysis of the current and likely future problems facing the fleets of the Member States."[44]

Från ITF:s sida anser man med andra ord att de av EG-kommissionen hittills vidtagna åtgärderna är otillräckliga för att stärka den europeiskflaggade sjöfartens konkurrenskraft. Kommissionen har enligt ITF lagt alltför stor vikt vid de konkurrensrättsliga frågorna istället för att genom aktiva stödåtgärder stärka de egna handelsflottorna. Committee of Transport Workers' Unions in the European Community har i överläggningar med EG-kommissionen påtalat att man välkomnar en harmonisering av de nationella systemen för sjöfartssubventioner, vilka bygger på återbetalning eller reduktioner av inkomstskatt och sociala avgifter, förutsatt att en sådan inte skadar de europeiska sjömännens intressen. Harmoniseringen av reglerna borde omfatta bidrag till sjöfolkets hemresor, bidrag till kostnader för utbildning, bidrag till att höja sjösäkerheten ombord

[44] Towards a common maritime transport policy. Report by the International Transport Workers' Federation (1985). Jfr äv. KOM(85) 90 endelig udg. 15.03.85, s. 28 samt 42.

samt formerna för beskattning av de europeiska rederierna.[45] I samband med detta har man även krävt att regelbunden fart mellan hamnar inom EES-området bör förbehållas fartyg registrerade i något av dessa länders ordinära register samt att förordningarna 4057/86 och 4058/86 rörande skyddsåtgärder mot illojala konkurrensmetoder på sjöfartsområdet bör tillämpas även i förhållande till bekvämlighetsflaggat tonnage som inte uppfyller de inom EU accepterade sociala normerna.[46]

3.4.4 ITF-kampanjen mot bekvämlighetsregistren

Målsättningen med ITF-kampanjen är att samtliga handelsfartyg i världen skall segla under den reelle ägarens flagga.[47] Systemet med bekvämlighetsregister leder enligt ITF till att redarna ges möjlighet att utnyttja utländskt manskap anställt på oacceptabla löne- och anställningsvillkor samtidigt som sjömän från de traditionella sjöfartsländerna mister sina arbeten.[48] Genom att under blockadhot tvinga redarna att skriva på ITF:s kollektivavtal innehållande europeiska lönenivåer och social standard skall dessa förmås att åter flagga sina fartyg i de ordinära fartygsregistren. Förhoppningen från ITF:s sida är att en sådan utveckling skall medföra ett ökat antal arbetstillfällen för sjöfolk från de industrialiserade länderna samtidigt som exploateringen av besättningsmän från tredje världen skall komma att upphöra. De närmare riktlinjerna för ITF:s blockadkampanj fastställs, som tidigare påpekats, av Fair Practices Committee (FPC).[49] Inom ramen för kommittén återfinns en FPC Campaign Steering Group, vars uppgifter är att:

> "to monitor and develop the strategy and direction of the FOC Campaign, to consider new initiatives and means to expanding and developing the FOC

[45] Se Committee of Transport Workers' Unions in the European Community, Maritime Transport Section, Draft Policy Paper, Positive Measures for the EU Member Fleets, Draft Addendum, p. I:3.

[46] Se a. dok., p. III:1 och III:3. Allmänt om förordningarna 4057/86 och 4058/86, se avsn. 3.8.2.3.

[47] I broschyren Flags of Convenience – the ITF's campaign, s. 17, heter det att: "There is no doubt about the ITF's principal long term objective. From the beginning and still today, it is the total elimination of the Foc system, and return to a situation where a genuine link exists between the nationality of the flag a ship flies and the country of its owner." Se äv. Selander, s. 4.

[48] Se Northrup/Rowan, s. 33.

[49] I och med att SEKO är ett av de mest aktiva förbunden inom ramen för ITF-kampanjen har man relativt stort inflytande på utformningen av denna. Förbundet har en fast representant i FPC.

> Campaign, to monitor the ITF inspectors (their performance and reliance) and to make recommendations to the appropriate ITF bodies on the practical implementation of FOC policies and on other matter relating to the effectiveness of the campaign."[50]

För den löpande revideringen av ITF-avtalets innehåll, framförallt justeringen av löneskalorna, svarar FPC Collective Agreements Sub-Committee.[51] Dessutom administrerar man inom ramen för kommittén den välfärdsfond till vilken de redare som skriver på ITF:s kollektivavtal betalar in pengar.

ITF:s blockadaktioner har en relativt lång historia bakom sig. Starten på kampanjen daterar sig till 1948 då man på kongressen i Oslo började diskutera att på egen hand ta upp kampen mot de dåvarande bekvämlighetsregistren; Panama, Liberia Honduras och Costa Rica (PanLibHonCo). Efter en något trevande inledning bildade man så småningom Special Seafarer's Section, vilken kom att utgöra föregångaren till dagens Special Seafarer's Department. År 1952 ersattes den ursprungliga bojkottkommittén med dagens permanenta Fair Practices Comittee. Under perioden oktober 1952 – maj 1957 företogs 21 blockadaktioner av de nationella medlemsförbunden mot bekvämlighetsflaggade fartyg.[52] I samband med diskussionerna inom UNCLOS I och ILO angående bekvämlighetsregistren 1958 utlyste sedan ITF en världsomfattande blockad av bekvämlighetsflaggade fartyg under fyra dagar i december. ITF rapporterade efter aktionen att 192 fartyg blockerats, varav ett i Sverige.[53] Den förväntade effekten uteblev dock på grund av att det i stora delar av världen inte förekommit några stridsåtgärder överhuvudtaget. I september 1961 utvidgades ITF-kampanjen till att omfatta alla fartyg i länder som av någon anledning tillät utländska redare att registrera sina fartyg enbart i syfte att uppnå lägre kostnader.[54] På grund av interna stridigheter och samordningsproblem mellan fackförbunden i olika län-

[50] Se International Transport Workers' Federation, Fair Practices (FPC) Meeting, London 14–16 June 1995 (95/FP.1/7–1), p. 7:2. Närmare ang. kriterierna för vad som utgör ett bekvämlighetsregister, se avsn. 4.3.6.

[51] Närmare ang. ITF-avtalets innehåll och uppbyggnad, se avsn. 7.2.2.

[52] Naess, s. 13–14. Tre av dessa ägde rum i Sverige.

[53] Se vidare Northrup/Rowan, s. 47–48. I broschyren Flags of Convenience – The ITF's campaign, s. 19, uppges att så många som 300–400 fartyg stoppades. Ca 90 % av handelssjöfarten berördes enligt broschyren av åtgärderna. De i broschyren angivna uppgifterna kan dock knappast avse regelrätta blockader utan endast kontroller.

[54] Northrup/Rowan, s. 53.

der fick dock åtgärderna en begränsad verkan.[55] Endast vissa enstaka blockadaktioner lär ha företagits i bland annat Sverige och Finland. Inte förrän 1971 effektiviserades på initiativ av bland annat det dåvarande Svenska Sjöfolksförbundet aktionerna genom inrättandet av ett system med ITF-inspektörer i hamnarna.[56] Aktiviteten bland medlemsorganisationerna ökade, särskilt i de nordiska hamnarna, vilket resulterade i att ett större antal fartyg kom att omfattas av ITF:s kollektivavtal. Även välfärdsfondens tillgångar växte som en följd av detta.[57]

Trots försöken från de nordiska sjömansorganisationernas sida att åter utvidga kampanjen lyckades man dock inte nå upp till samma grad av aktivitet som under den världsomspännande blockaden 1958. Det berodde bland annat på att de tidigare så starka amerikanska sjömansorganisationerna förlorat i styrka. I och med utflaggningen under 1960- och början av 1970-talet sjönk medlemsantalet hos dessa organisationer kraftigt samtidigt som en rad interna stridigheter bidrog till att försvåra ett effektivt genomförande av kampanjen. De amerikanska redarna lyckades också domstolsvägen få blockadaktionerna mot främmande fartyg i de amerikanska hamnarna olovligförklarade.[58] En liknande väg tog också utvecklingen i flera europeiska länder som exempelvis Danmark, England, Frankrike, Holland och det dåvarande Västtyskland. Även i dessa länder begränsades eller omintetgjordes möjligheterna att vidta stridsåtgärder mot främmande fartyg.[59] Den viktigaste orsaken till det minskade stödet för kampanjen från de traditionella europeiska sjöfartsländerna synes vara att man numera övergått till att dela den amerikanska uppfattningen att bekvämlighetsregistreringen utgör en ekonomisk nödvändighet för att rädda de nationella landbaserade delarna av näringen. Flera av dessa länder har också infört egna internationella register med möjlighet

55. Se vidare Naess, s. 111–113.

56. Northrup/Rowan, s. 55–56.

57. Enbart i svenska hamnar blockerades enligt Northrup/Rowan, s. 64, under år 1975 sammanlagt 110 fartyg. Jfr den i avsn. 2.4.4 redovisade statistiken för perioden 1970–1980.

58. Se vidare avsn. 5.2.4.2. Under senare tid har ITF som alternativ till blockaderna sökt driva en rad mål mot bekvämlighetsredare som trafikerar amerikanska hamnar. Man har i dessa krävt skadestånd för besättningens räkning på grundval av att rederiet betalat ut lägre löner än de som stipulerats i det ITF-avtal som omfattat fartygen i fråga. I syfte att erhålla ett "ITF Blue Card" skulle rederierna på papperet ha avtalat med arbetstagarna om en viss lön medan man i verkligheten kommit överens om en helt annan lägre betalning. Med andra ord skulle rederiet enligt ITF ha opererat med s.k. dubbel bokföring. Man har dock inte haft någon större framgång här eftersom domstolarna inte funnit det styrkt att sjömännen i fråga på något sätt lurats eller tvingats till detta. Se vidare Northrup/Scrase i TLJ 1996, s. 401–410.

59. Se närmare avsn. 7.1, 7.4.2.4 samt Northrup/Rowan, s. 70–88.

för redarna att anställa utländskt sjöfolk på lokala villkor. Idag framstår därför endast Australien, Finland, Norge och Sverige som så kallade "ITF Red Areas" där bekvämlighetsflaggat tonnage löper stor risk att utsättas för stridsåtgärder. Viss risk att utsättas för blockader finns också i länder som Belgien, Kanada, Irland, Israel, Italien, Nya Zeeland och Portugal. Kampanjen har därmed väsentligt minskat i geografisk omfattning efter 1950-talet, åtminstone vad beträffar Västeuropa och USA. Det här utgör ett problem för organisationen. Den minskade geografiska omfattningen leder till att ITF som organisation får det svårare att sätta kraft bakom sina ord. För det fall "ITF Red Areas" i framtiden endast kommer att omfatta några få ur hamnstatssynvinkel mindre betydelsefulla länder framstår det som osannolikt att redarna genom kampanjen skulle kunna förmås att i någon större omfattning flagga hem sitt bekvämlighetsregistrerade tonnage.

För att söka kompensera detta har ITF efter det kalla krigets slut 1989 sökt få de östeuropeiska transportfackliga organisationerna att delta i blockadkampanjen.[60] ITF har exempelvis utnämnt flera nya inspektörer i bland annat Ryssland, Ukraina och de baltiska staterna.[61] Bekvämlighetsflaggade fartyg rapporteras också ha blockerats i polska och kroatiska hamnar.[62] Problemet här är att trafiken på dessa hamnar fortfarande är liten jämfört med de stora export- och importhamnarna i Västeuropa. På sikt kan emellertid handeln på Östeuropa komma att öka och i ett sådant läge kan det visa sig värdefullt för ITF att ha med de östeuropeiska fackförbunden i kampanjen. Ett annat idag mer väsentligt skäl till att man vill ha med östeuropéerna är också att man genom detta kan förhindra att dessa länder utvecklas till nya arbetskraftsexporterande länder.[63] Det kan också vara tanken bakom att man nu även vänder sina blickar mot det allt mer kapitalistiskt inriktade Kina. De asiatiska ITF-förbunden rapporteras i ökad utsträckning söka kontakter med Chinese Seamen's Union (CSU), trots att federationen officiellt inte erkänner de statskontrollerade kinesiska arbetstagarorganisationerna.[64] Genom att låta förbunden ansluta sig till federationen kan ITF skaffa sig kontroll över de kollektivavtal som de nationella organisationerna ingår. På detta sätt kan man säkra att dessa uppfyller en enligt ITF godtagbar standard

60. Det gäller organisationerna i länder som Ungern, Polen, Rumänien, Tjeckien, Slovakien, Bulgarien, Kroatien, Slovenien, de tidigare Sovjetländerna samt de baltiska staterna.
61. Lloyd's List 940915 ITF free-flag fight wins fresh backing.
62. Se a. artikel samt Flags of Convenience – The ITF's campaign, s. 11–12.
63. Jfr Northrup/Scrase i TLJ 1996, s. 385.
64. Lloyd's List 950325 ITF affiliates build China links.

beträffande löner och sociala villkor. Vissa försök att effektivisera kampanjen pågår också i OECD-länderna.[65] I januari 1995 aviserade ITF att man avsåg att öka aktiviteten i de amerikanska, belgiska, japanska, nederländska och tyska hamnarna.

Ett annat problem är att kampanjen har vållat motsättningar även internt inom organisationen.[66] Redan under kampanjens första år lär motsättningar mellan de amerikanska och de västeuropeiska fackföreningarna ha uppstått då de förstnämndas blockadaktioner i flera fall drabbade arbetstagare i de sistnämnda organisationerna.[67] Det ledde bland annat till att ett av de stora amerikanska sjömansförbunden under en period uteslöts ur ITF. Numera är det dock mellan fackförbund i industriländerna och tredje världen som motsättningarna existerar.[68] Flera till ITF anslutna asiatiska fackföreningar har alltsedan början av 1970-talet kritiserat organisationen och menat att alltför höga lönekrav leder till arbetslöshet bland deras medlemmar.[69] Solidariteten mellan de olika nationella medlemsförbunden i industri- respektive utvecklingsländerna kan med andra ord komma att sättas på prov på grund av att motiven för kampanjen varierar mellan de olika kategorierna av förbund. Medlemsförbunden i utvecklingsländerna har oftast intresse av att höja lönenivåerna, men bara så länge det inte sker på bekostnad av antalet arbetsplatser. De västeuropeiska och amerikanska förbundens primära motiv är däremot att höja löner och andra förmåner i syfte att stärka de egna medlemmarnas konkurrenskraft i förhållande till de asiatiska sjömännen. Att konflikterna mellan å ena sidan de västerländska och å andra sidan de asiatiska förbunden är djupgående understryks av det faktum att National Union of the Seafarers of India (NUSI) uteslöts under perioden 1978–1980 efter att ha tecknat avtal med rederier under den nivå som ansågs godtagbar av ITF. Som ett sätt att överbrygga dessa motsättningar har man inom ITF

65. Se International Transport Workers Federation, Fair Practices (FPC) Meeting, London 14–16 June 1995 (95/FP.1/7–1), p. 7:10 samt äv. Lloyd's List 950123 ITF toughens stance on second registers.

66. Att vissa interna motsättningar existerar inom organisationen medges också av ITF. I broschyren Flags of Convenience – The ITF's campaign, s. 9, heter det att: "There is of course potentional for disagreement between ITF seafarers' unions from the industrialised countries where the ships are owned and who see their members' jobs disappearing through flagging out, and those from poorer labour supplying countries."

67. Se vidare Naess, s. 85–91.

68. Från ITF:s sida synes man dock sträva efter att tona ned betydelsen av dessa motsättningar. Se Selander, s. 3.

69. Se Chapman, s. 88–90, Northrup/Rowan, s. 54–55 och 96–111 och McConell i JMLC 1985, s. 385–386.

lanserat tanken på så kallade joint venture-projekt mellan rederier i industri- respektive utvecklingsländer. I dessa projekt är det tänkt att fartygen skall registreras i det ena eller andra landet och ny teknologi överföras genom sjöfolk i de traditionella sjöfartsländerna samtidigt som man utnyttjar arbetskraft från utvecklingsländerna i verksamheten.[70] Även införandet av de så kallade TCC-avtalen kan förklaras mot bakgrund av att blockadkampanjen inte givit önskat resultat samtidigt som den orsakat konflikter internt inom organisationen. TCC-avtalen kan ingås efter förhandlingar mellan organisationen och redare som flaggar sina fartyg i något av bekvämlighetsregistren. Bemanningskostnaderna blir med dessa avtal jämfört med det ordinarie ITF-kollektivavtalet lägre genom att man vid lönesättningen tar ökad hänsyn till förhållandena inom det aktuella rederiet.[71] Med andra ord ser man en tendens från ITF:s sida till att man i högre grad än tidigare söker samarbetslösningar med redarna istället för konfrontation samtidigt som man söker förhindra konflikter mellan å ena sidan de västeuropeiska och å andra sidan de asiatiska medlemsförbunden.[72]

3.5 United Nations Conference on the Law of the Sea

3.5.1 Allmänt

Utflaggningsproblemet har varit föremål för diskussioner under såväl UNCLOS I som UNCLOS III. Havsrättskonferenserna har med andra ord i egenskap av normgivande organ kommit att fungera som en slags arenor i striden om det bekvämlighetflaggade tonnaget. Särskilt under UNCLOS I (1958) var frågan om bekvämlighetsregistrens existens föremål för häftig debatt mellan de deltagande staterna. Utflaggningsproblemet togs upp redan i samband med det konventionsutkast som diskuterades inom International Law Commission (ILC) åren 1949–

[70] Se vidare Selander, s. 5–6.

[71] Se vidare avsn. 7.2.2.2.

[72] Jfr Selander, s. 5. Risken finns dock enligt Northrup/Scrase i TLJ 1996, s. 378–381 samt 386, att både de interna motsättningarna mellan medlemsförbunden och konflikterna med redarna ökar igen då man inom ITF lär var på väg att höja lönenivåerna i TCC-avtalen så att de tangerar det normala ITF-standardkollektivavtalet.

1956.[73] Under dessa diskussioner förde de traditionella västeuropeiska sjöfartsländerna, i form av framförallt Danmark, Nederländerna, Norge och Storbritannien fram krav på att bekvämlighetsregistreringen måste stoppas. Det borde ske genom att en regel om "a genuine link" mellan fartyget och flaggstaten infördes i den nya konventionen. Förslaget understöddes av ITF och de europeiska redarna.[74] Mot förslaget vände sig USA och de dåvarande bekvämlighetsländerna, i form av Panama, Liberia, Honduras och Costa Rica, vilka önskade att bevara och utveckla det rådande systemet. Frågan om bekvämlighetsregistren togs sedan upp igen under UNCLOS III (1973–1982) i och med att vissa bestämmelser i 1958-års havsrättskonvention skulle överföras till 1982-års havsrättskonvention. Debatten gällde emellertid den här gången inte bekvämlighetsregistrens existens, istället kom denna att röra sig om vilka generella folkrättsliga plikter flaggstaten påtar sig vid registrering av fartyg i det nationella fartygsregistret oberoende av registrets karaktär.

3.5.2 Konflikten mellan USA och de västeuropeiska sjöfartsländerna

Huvudorsaken till de västeuropeiska sjöfartsländernas negativa inställning till bekvämlighetsregistren under 1950-talet måste sökas i de dåvarande konkurrensförhållandena på fraktmarknaden. Från dessa länders sida betraktade man vid den här tiden bekvämlighetsregistren som ett sätt för de amerikanska redarna att skaffa sig ekonomiska fördelar i kampen mot sina europeiska konkurrenter. Systemet bidrog till en osund konkurrens på fraktmarknaden i och med att de amerikanska redarna genom registren gavs möjlighet att sänka sina driftkostnader med hjälp av låglönebesättningar och undermålig standard på fartygen. I förlängningen utgjorde detta ett hot mot den västeuropeiska rederinäringen, de västeuropeiska sjömännens arbeten och den sociala standarden ombord på fartygen i världshandelsflottan. Det framgår bland annat av Nederlän-

[73] Under UNCLOS I diskuterades och antogs fyra konventioner rörande olika frågor inom havsrätten: Convention on the Territorial Sea and the Contiguous Zone, Convention on the High Seas, Convention on Fishing and Conservation of the Living Resources of the High Seas och Convention on the Continental Shelf. När jag i det följande refererar till 1958-års havsrättskonvention är det konventionen om det fria havet som avses.

[74] Naess menar att den egentlige arkitekten bakom förslaget rörande "a genuine connexion"utgjordes av ITF. I boken "The great PanLibHon Controversy", s. 36, hävdar han att: "The truth seem to be that, in an effort to deny the right of existence of flags of necessity fleets, the masterminds of the International Transport Workers' Federation concieved this "genuine link" or "natural link" phrase..." Den tesen finns dock, såvitt jag kunnat utröna, inte belagd någon annanstans.

dernas kommentar till ILC:s utkast till 1958-års havsrättskonvention:

> "Furthermore, article 29 touches upon a highly controversial matter, namely, the practice of some States to grant great fiscal and other facilities to ships that register in these States without their having any links with them. This matter is viewed with concern in shipping circles in other countries. It is feared that if ships avail themselves of these facilities to an ever-increasing extent the competitive position of other countries will be undermined and that the lack of supervision by the flag State will be detrimental to the safety of navigation."[75]

Från de västeuropeiska sjöfartsländernas sida befarade man också att för det fall handelsflottorna i de egna länderna decimerades på grund av att redarna i allt högre utsträckning flaggade ut sitt tonnage man skulle komma att förlora den handels- och sjöfartspolitiska makten på det internationella planet.[76]

> Att så var fallet illustreras väl av den parallellt med UNCLOS I pågående tvisten mellan å ena sidan de traditionella västeuropeiska sjöfartsländerna och å andra sidan Liberia och Panama (understödda av framförallt USA) angående valet av representanter till Maritime Safety Committee, en betydelsefull kommitté inom IMCO (numera IMO). Oenigheten gällde tolkningen av den tidigare art. 28 i IMCO-konventionen, enligt vilken de åtta största sjöfartsnationerna automatiskt tillförsäkrades en plats i kommittén.[77]
>
> Enligt bekvämlighetsländerna avsåg uttrycket "the largest shipowning nations" i art. 28 de länder i världen som hade de största handelsflottorna mätt i registrerat tonnage utan hänsyn till om utländska subjekt stod som ägare av fartygen. De västeuropeiska sjöfartsländerna var däremot av en helt annan åsikt. Dessa hävdade för det första att uttrycket i art. 28 avsåg de stater där de egentliga ägarna till fartygen hade sitt hemvist. Liberia och

75. UN.CLS.OR., vol. I, s. 108. Se äv. den danska statens uttalande ang. art. 29 i a. dok., s. 83.

76. Det avspeglas till viss del i den panamanske delegatens uttalande under överläggningarna i Second Committee (UN.CLS.OR., vol. IV, s. 29): "It was surprising that maritime Powers which declared themselves in favour of the freedom of the high seas wanted that freedom to be limited by making it impossible for shipping companies to register their ships where they wished."

77. Convention on the Inter-Governmental Maritime Consultative Organization, Geneva 1948. Den dåvarande art. 28 ersattes genom IMCO-församlingens beslut av en ny bestämmelse i september 1965 där medlemsantalet utökades och ny fördelningsnyckel föreskrevs. Nyheten bestod i att bland fyra av de 16 ledamöterna skulle numera finnas representanter för Afrika, Amerika, Asien och Oceanien och Europa. En ökad geografisk spridning eftersträvades således. I övrigt var villkoren fortsatt desamma.

Panama befann sig därmed inte bland dessa stater, trots sina stora handelsflottor. För det andra saknade bekvämlighetsländerna den erforderliga kompetens på området som medlemmarna enligt art. 28 förutsattes besitta. Liberia och Panama kom heller inte att i första omgången väljas till medlemmar av Maritime Safety Committee. De västeuropeiska sjöfartsländerna lyckades blockera detta. Tvisten hänsköts emellertid på begäran av bekvämlighetsländerna i enlighet med art. 56 i IMCO-konventionen till den Internationella domstolen i Haag för ett rådgivande utslag (advisory opinion).

I sitt utslag konstaterade domstolen till att börja med att bakom den ställda frågan låg tvistigheter av politisk natur, men att man i sin bedömning endast kunde ta fasta på de juridiska aspekterna.[78] Vid tolkningen av art. 28 (a) i IMCO-konventionen kom domstolen fram till att uttrycket "the largest shipowning nations" endast avsåg de största flaggstaterna oberoende av de egentliga fartygsägarnas nationalitet ("the nationality of the beneficial owners").[79] Någon annan tolkning var inte möjlig enligt domstolen. Det var i andra delar av konventionen oomtvistat så att man endast avsett att ta hänsyn till andelen *registrerat* tonnage.[80] Det gällde även fastställandet av respektive medlemslands bidrag till IMCO:s verksamhet. Dessutom ansåg domstolen det vara internationell praxis att man i sjörättskonventioner inte tog fasta på de egentliga ägarnas nationalitet.[81] Varken i SOLAS, lastlinje- eller bärgningskonventionen hade sådana hänsyn tagits. Inte heller uttrycket "nations having an important interest in maritime safety" ansågs ha någon självständig betydelse i sammanhanget. Ett sådant intresse ansåg domstolen automatiskt föreligga för det fall det aktuella landet tillhörde de åtta största sjöfartsnationerna.[82] En annorlunda tolkning skulle dessutom medföra att bestämmelsen i praktiken blev mycket svår att tillämpa.[83] Internationell praxis samt behovet av en enkel och ensartad lösning förde därmed till att IMCO:s församling ansågs ha brutit mot sina egna stadgar när de inte valde in Liberia och Panama i Maritime Safety Committee.

Från amerikanskt håll betraktades däremot bekvämlighetsregistren som ett nödvändigt element i konkurrensen inom den internationella sjöfartsnäringen. De amerikanska redarna menade vid den här tiden att systemet med bekvämlighetsregister utgjorde ett slags "flag of necessity". Genom systemet gavs dessa möjlighet att konkurrera på lika villkor med de europeiska redarna. Så länge fartygen drevs under amerikansk flagg led man i

78. Constitution of the Maritime Safety Committee of the Inter-Governmental Maritime Consultative Organization, [1960] ICJ Rep. 150, ref. s. 153.
79. Se a. ref., s. 170.
80. Se a. ref., s. 167–169.
81. Se a. ref., s. 169.
82. Se a. ref., s. 160.
83. Jfr a. ref., s. 166 och 169.

konkurrenshänseende av högre bemannings- och kapitalkostnader då både lönenivåerna och standarden ombord på de europeiska fartygen vid den här tiden var lägre. För de amerikanska redarna utgjorde bekvämlighetsregistren med andra ord en möjlighet att minska dessa kostnader. Att utflaggningen av det amerikanska tonnaget bottnade i kostnadsproblem för redarna framgår relativt tydligt av ledamoten Alfaros svar på en fråga i ILC om vilka fördelar en registrering under panamansk flagg medförde:

> "Mr ALFARO said that there were several reasons for that practice. To take the commercial aspect first, registration fees, which were proportionate to tonnage, were very low in Panama. Moreover, the fiscal laws of that country were extremely liberal. The tax on profits only applied to activities carried on Panamanian territory. Thus ships operating outside the territorial waters of Panama were exempted from all fiscal obligations on that score."[84]

Att man från den amerikanska statens sida intog en positiv attityd till bekvämlighetsregistren hade både ekonomiska och säkerhetspolitiska orsaker. Samtidigt som bekvämlighetsflaggningen gynnade den inhemska rederinäringen möjliggjorde den för den amerikanska staten att dra ned på sjöfartssubventionerna. Hittills hade den amerikanska staten av säkerhetspolitiska skäl subventionerat stora delar av den inhemska rederinäringen, något som kostat avsevärda summor pengar. Genom de nära förbindelserna med Panama och Liberia öppnades nu en möjlighet att behålla kontrollen över det ur försvarspolitisk synvinkel nödvändiga tonnaget utan att man för den skull subventionerade näringen i samma utsträckning som tidigare. Den ökade arbetslösheten bland de amerikanska sjömännen som blev följden av utflaggningen tycktes man däremot inte fästa sig vid.

För bekvämlighetsländernas del var det framförallt ekonomiska orsaker som låg bakom värnandet av registrens existens under UNCLOS I. Det framgår tydligt av den panamanske delegatens uttalande under överläggningarna i Second Committe:

> "Panama, being an underdeveloped country which needed to attract foreign capital and benefit from foreign technical experience..."[85]

Bekvämlighetsregistren öppnade möjligheter för utvecklingsländer som Liberia och Panama att på ett enkelt sätt skaffa sig statsinkomster i form av de registreringsavgifter man tog ut av redarna. Genom att "låna ut" sin flagga kunde man få in livsviktigt utländskt kapital till att bygga upp lan-

[84] ILC Yearbook 1951, vol. I, s. 328.

[85] Se delegaten Ozores uttalande, UN.CLS.OR, vol. IV, s. 29.

det. Några större politiska ambitioner på sjöfartsområdet torde man dock inte ha haft. Från bekvämlighetsländernas sida hävdade man för övrigt att det inte alls rörde sig om någon osund form av konkurrens med undermåliga fartyg och dåliga arbetsförhållanden. Under överläggningarna i ILC tillbakavisade ledamoten Alfaro bestämt dessa påståenden:

> "It was often alleged that the aquisition of Panamanian nationality placed a ship under social legislation that was far less strict; but that was not true. In fact, seamen were protected almost as fully in Panama as they were in most other countries."[86]

UNCLOS I ledde, trots motståndet från USA:s och bekvämlighetsländernas sida, fram till att det i 1958-års havsrättskonvention fördes in ett krav i art. 5 på anknytning mellan fartyget och flaggstaten i form av den så kallade genuine link-regeln. Regeln kom dock att erhålla en oklar utformning och till skillnad mot vad som ursprungligen föreslagits försågs den heller inte med någon form av sanktion.[87] Det ledde i sin tur till att utvecklingen på sjöfartsområdet inte kunde hejdas; bekvämlighetsregistren fortsatte istället att under 1960- och 1970-talet växa i allt snabbare takt.

På grund av den alltmer accelererande utvecklingen skulle man kunna anta att det för de västeuropeiska sjöfartsländerna hade varit naturligt att ta upp utflaggningsproblemet till debatt igen under överläggningarna i UNCLOS III åren 1973–1982 inför antagandet av 1982-års havsrättskonvention. Under UNCLOS III verkar dock motsättningarna mellan å ena sidan de traditionella västeuropeiska sjöfartsländerna och å andra sidan USA och bekvämlighetsländerna ha minskat, sannolikt beroende på att utvecklingen sedan 1960-talet stadigt gått mot att allt fler västeuropeiska redare kommit att i likhet med de amerikanska konkurrenterna flagga ut sina fartyg.[88] Även de västeuropeiska sjöfartsstaterna ansåg sig numera beroende av bekvämlighetsregistren för den inhemska sjöfartsnäringens överlevnad och för att kunna behålla den handelspolitiska makten på det internationella planet. Under UNCLOS III var man därför istället upptagen av att överföra och förtydliga reglerna i 1958-års havsrättskonvention rörande flaggstatens folkrättsliga plikt att värna sjösäkerheten. Det här bekräftas av den engelske delegaten Andersons uttalande under överläggningarna i Second Committee:

86. ILC Yearbook 1951, vol. I, s. 328.
87. Ang. genuine link-regelns innebörd, se avsn. 5.2.
88. Jfr Gold, s. 319 samt Wefers Bettink, s. 93.

> "The existing régime, set out in the Convention on the High Seas and based on freedom of the seas, had served the international community well, though certain criticisms of that régime had been voiced at the Conference...It was also necessary to bear in mind that freedom of the seas had never been absolute; it had always been subject to qualifications. Such qualifications should be clearly defined in the proposed convention."[89]

I ett memorandum till konferensen betonade EU-länderna vikten av att genuine link-regeln i 1958-års havsrättskonvention också togs med i den nya konventionen.[90] Några materiella förändringar av reglerna syftande till att eliminera bekvämlighetsregistren föreslogs däremot inte. Regeln borde endast förtydligas genom att uttryckliga skyldigheter för flaggstaten skrevs in i den nya konventionstexten. I dessa borde man fästa speciell vikt vid säkerheten ombord och kontrollen av denna.[91] Siktet syntes därmed från EU-ländernas sida numera vara inställt på att motarbeta så kallade "substandard vessels" snarare än bekvämlighetsregistersystemet som sådant.[92] Bakom kraven på en precisering av flaggstatens förpliktelser låg inte konkurrensaspekter som under slutet av 1950-talet utan miljöskäl.[93] Syftet med förslaget från EU-ländernas sida var att söka förhindra uppkomsten av nya fartygshaverier och därigenom skydda sina kuster mot miljöskador.

Den nya konventionstexten utarbetades på ett tidigt stadium under överläggningarna i Second Committee på basis av de olika deltagarländernas förslag.[94] I den slutliga texten återfinns genuine link-regeln i art.

89. Doc. A/CONF.62/C.2/SR.31, 7 August 1974, p. 68. Åsikten att reglerna om flaggstatens skyldigheter borde förtydligas delades även av andra icke-kapitalistiska stater. Se den sovjetiske delegaten Movchans uttalande i a. dok., p. 75 där han framhåller att: "They could, however, be supplemented by special provisions concerning the international legal obligations and responsibilities of flag States".

90. Se Belgium, Denmark, France, Germany (Federal Republic of), Ireland, Italy, Luxembourg, Netherlands, and United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland: working paper on the high seas, 12 August 1974 (Doc. A/CONF.62/C.2/L.54).

91. Se vidare avsn. 5.2.3.3.

92. Jfr Momtaz i A Handbook on the New Law of the Sea 1, s. 406.

93. Jfr McConell i JMLC 1985, s. 369–370, 378–379 och 382–383. Möjligen kan dock de ökade kontrollmöjligheterna i art. 94 (6–7) komma att leda till att vissa av bekvämlighetsregistrens konkurrensfördelar går förlorade. Frågan är dock om inte kvaliteten på fartygen i de öppna registren överlag höjts så mycket att de flesta fartyg i dessa register redan svarar mot de krav som ställs i de aktuella IMO- och ILO-konventionerna.

94. Jfr Second Committee, Main Trends (A/CONF.62/C.2/WP.1, 15 October 1974), 140, 142 samt 146, Consolidated Text on the High Seas (C.2/Blue Paper No. 9, 16 April 1975), Revised Consolidated Text on the High Seas (C.2/Blue Paper No. 9/Rev. 1, 5 May 1975) med The Draft Convention (A/CONF.62/L. 78, 28 August 1981; Corr. 3, 13 October 1981; Corr. 8, 15 December 1981).

91 och reglerna om flaggstatens folkrättsliga plikter i samband med registrering av fartyg i det nationella skeppsregistret i art. 94. Den nya havsrättskonventionen antogs i december 1982 och trädde i kraft i november 1994.

3.6 United Nations Conference on Trade And Development

3.6.1 Allmänt

Efter misslyckandet med att införa effektiva regler mot bekvämlighetsregistreringen i 1958-års havsrättskonvention kom utflaggningsfrågan istället under perioden 1977–1986 att diskuteras inom UNCTAD. Förklaringen till att diskussionen togs upp just här var att konfliktlinjerna nu såg annorlunda ut än under UNCLOS I. Inom UNCTAD hade man alltsedan grundandet 1964 betraktat industriländernas makt över den internationella sjöfarten som ett problem i handeln mellan rika och fattiga länder.[95] Det övergripande målet för organisationen blev därför att söka utjämna den rådande ekonomiska obalansen. Med anledning av detta utarbetades under konferenserna UNCTAD I–VI följande grundläggande målsättningar för organisationens vidare arbete i fråga om utvecklingsländernas inflytande på sjöfartens område:

> "To influence the structure and level of freight rates in order to lessen the impact of high freight rates on their traditional and non-traditional exports;
>
> To establish and expand their own national merchant fleets and their right to assist such fleets in their infant stage;
>
> To rewrite international shipping legislation and the basic framework of regulations;
>
> To create an environment conducive to the improvement of their human resources and physical infrastructure."[96]

[95] UNCTAD:s generella målsättning för det arbete man bedriver är bl.a. att främja handel och utveckling i de fattiga länderna, att främja handel och ekonomiskt samarbete mellan länder med olika ekonomiska och sociala system, att formulera principer för den internationella handeln och utvecklingen samt att verka för att dessa tillämpas och slutligen att verka för en rättvisare ekonomisk världsordning. Se The History of UNCTAD, s. 12–13, Gold, s. 272–283 och 346–356 samt Meisaari-Polsa, s. 7. Jfr äv. Rowlinson i Marit. Pol. Mgmt 1985, s. 241.

[96] The history of UNCTAD 1964–1984, s. 131.

Som ett första steg lyckades man 1974 driva fram en rätt till lastuppdelning inom linjefarten genom den så kallade linjekonferenskoden.[97] Koden syftade till att ge utvecklingsländerna möjlighet att bygga upp egna rederier genom att dessa tillförsäkrades en viss andel av utrikestransporterna. I art. 2 (4) (a) regleras därför att i utrikesfart myndigheterna har rätt att förbehålla de nationella rederierna 40 % av utrikestransporterna i de exporterande respektive importerande länderna, medan endast 20 % av transporterna garanteras rederier i tredje land, det vill säga fartyg i cross trade-trafik.[98] Principen benämns vanligen 40-40-20 formeln.

3.6.2 Konfliktlinjer under skeppsregistreringskonferensen

3.6.2.1 Konflikten mellan industri- och utvecklingsländer

Mot slutet av 1970-talet och fram till 1986 kom sedan intresset inom UNCTAD alltmer att koncentreras på de stora bekvämlighetsflottorna. Efter tillkomsten av linjekonferenskoden 1974 utgjorde det enligt Group of 77 en naturlig fortsättning i arbetet på sjöfartsområdet att söka skapa förutsättningar för en lastuppdelning även inom bulkfarten.[99] Det gällde särskilt som det mesta av handeln mellan industri- och utvecklingsländer vid den här tiden bestod av bulkvaror samtidigt som bulkfarten omfattade cirka 80 % av den totala sjöburna godsmängden i världen.[100] Enligt utvecklingsländerna var deras andel av sjöfartsnäringen i förhållande till deras andel av råvaruexporten alldeles för låg. Detta medförde ett utflöde

97. United Nations Convention on a Code of Conduct for Liner Conferences, Geneva 1974.

98. Närmare ang. linjekonferenskoden, se Juda, L., The UNCTAD Liner Code, United States Maritime Policy at the Crossroads, Selvig, E., The UN Code of Conduct for Liner Conferences, AfS 12 samt Fri internasjonal skipsfart, AfS 14 och Sturmey, S. G., The Code of Conduct and the Review Conference.

99. Samarbetet inom UNCTAD var vid den här tiden till stor del formaliserat genom ett antal block bestående av olika kategorier av länder. Utvecklingsländerna i form av grupp A (afro-asiatiska länder) samt grupp C (latinamerikanska länder) bildade tillsammans den så kallade Group of 77 medan grupp B utgjordes av västvärldens industriländer (OECD-staterna). Slutligen bestod grupp D av de östeuropeiska socialiststaterna. Mellan dessa block rådde i flera fall skarpa motsättningar av politisk och ekonomisk art. Se vidare Meisaari-Polsa, s. 10.

100. Se vidare TD/B/C.4/177–TD/B/C.4/AC.1/3, 16 March 1978, s. 14–17, TD/B/C.4/203/Rev.1, Control by Transnational Corporations over Dry Bulk Cargo Movements samt TD/B/C.4/234–TD/B/C.4/AC.2/5, 21 December 1981, Report of the Group of Experts on Problems faced by the Developing Countries in the Carriage of Bulk Cargoes samt The history of UNCTAD 1964–1984, s. 145–146.

av utländsk valuta från dessa länder i form av betalningar för transporttjänster till utländska rederier. Det främsta hindret för att ändra denna situation utgjordes av bekvämlighetsregistren i och med att dessa möjliggjorde för industriländernas rederier att själva utnyttja utvecklingsländernas främsta vapen i konkurrensen på fraktmarknaden; tillgången på billig arbetskraft. I referatet från den nionde sessionen i UNCTAD:s sjöfartskommitté hette det att:

> "The spokesman for the Group of 77, speaking on behalf of the majority of the States members of that Group (i.e. all except two), reaffirmed the conviction of his Group that the expansion of open-registry fleets had adversely affected the development and competitiveness of countries, including developing countries, that did not offer open-registry facilities...
>
> In his view, the time had come for action, and the Committee on shipping should now decide on the modalities for a solution to that important problem."[101]

Målet från Group of 77:s sida (med undantag för Liberia och Panama) blev därför att söka avveckla bekvämlighetsregistren.[102] Det framgår klart av de rapporter som under åren 1977–1981 utarbetades inom den av utvecklingsländerna dominerade UNCTAD-administrationen.[103] Inom

[101] TD/B/825–TD/B/C.4/216, 1–12 September 1980, s. 21. Intressant att notera är här att i Group of 77 ingick även de arbetskraftsexporterande länderna. Dessa hoppades att avvecklingen av bekvämlighetsregistren skulle leda till att den inhemska rederinäringen i deras länder stärktes genom den goda tillgången på kompetent och billig arbetskraft. Se exv. den filippinske delegatens uttalande i TD/B/855–TD/B/C.4/227, 27 May–6 June 1981, s. 6.

[102] Själva initiativet till uppstramningen togs dock ursprungligen av de traditionella västeuropeiska sjöfartsländerna 1974. Förslaget motiverades från deras sida av samma skäl som låg bakom resonemangen vid ändringarna av regeln i 1982-års havsrättskonvention. Man hoppades på detta sätt bättre kunna värna sjösäkerheten och den marina miljön. Se TD/B/521–TD/B/C.4/123, 29 July–9 August 1974, s. 10–11 och 31. Syftet med initiativet var därmed annorlunda än det mål som kom att styra utvecklingsländernas agerande. Jfr äv. uttalandet av talesmannen för Group of 77 i TD/B/855–TD/B/C.4/227, 27 May–6 June 1981, s. 3 och 15 samt Wefers Bettink, s. 93.

[103] Arbetet med sjöfartfrågor inom UNCTAD handhades huvudsakligen av Shipping Committee (C.4). Den härstammade från tiden för UNCTAD I. Kommittén ingick i organisationen som ett permanent organ under Trade and Development Board. För en del av förberedelsearbetet inför konferensen svarade en av sjöfartskommittén speciellt tillsatt Intergovernmental Preparatory Group (se TD/B/AC.34/2 annex 1, 22 January 1982, s. 2). UNCTAD-sekretariatet och vissa ad hoc-grupper tog också inför konferensen fram en rad rapporter angående bekvämlighetsregistrens ekonomiska betydelse och möjligheterna att avveckla dessa. Ang. sjöfartkommitténs tillblivelse, se vidare The History of UNCTAD 1964–1984, s. 133–135 samt Gold, s. 347–349. Allmänt om UNCTAD:s organisatoriska uppbyggnad vid den här tiden, se Meisaari-Polsa, s. 7–11. Sjöfartskommittén nedlades som eget organ under UNCTAD VIII, se UNCTAD VIII; Informasjonshefte nr 1-92, s. 6.

denna intog man redan från början en klart avvisande hållning till bekvämlighetsregistren.[104] Av rapporterna framgår uttryckligen att målsättningen med arbetet var att avveckla ("to phase out") det rådande systemet genom en gradvis nedmontering av bekvämlighetsregistren.[105] Det är dock viktigt att poängtera att man inte syftade till att fullständigt utradera bekvämlighetsländernas fartygsregister utan att man endast önskade eliminera möjligheten för utländska redare att fortsättningsvis utnyttja dem.[106]

För genomförandet av avvecklingen diskuterade man inom den av sjöfartskommittén tillsatta internationella arbetsgruppen ett antal metoder. Den enklaste lösningen på problemet var enligt gruppen att formulera en resolution i vilken man uppmanade bekvämlighetsländerna att frivilligt avveckla de öppna fartygsregistren genom att skärpa villkoren för registrering. Samtidigt borde de traditionella sjöfartsländernas regeringar uppfordras att motverka att deras medborgare registrerade fartyg i öppna register utomlands.[107] Som ett alternativ till resolutionen diskuterade man sedan om man konventionsvägen skulle söka utveckla gemensamma regler för skeppsregistrering på global basis. Enligt administrationen framstod det som den mest logiska metoden när det gällde att angripa problemet med de öppna registren. En sådan konvention borde innehålla olika minimivillkor för registrering i nationella fartygsregister i form av krav på ägarnas respektive besättningens nationalitet. Den av administrationen tillsatta arbetsgruppen gav dock i rapporten själv intryck av att vara negativt inställd till en konventionsreglering eftersom man ansåg det tveksamt om medlemsländerna skulle kunna komma överens om gemensamma bestämmelser. Det förelåg en risk för att skillnaderna i lagstiftning mellan olika länder var alltför stora för att man skulle lyckas uppnå en minsta gemensam nämnare.[108] Vidare bedömde man inom arbetsgrup-

[104] Sekretariatet, liksom sjöfartskommittén, hade redan tidigare gjort sig känt för sin progressiva attityd när det gällde att driva fram förändringar av den ekonomiska världsordningen till utvecklingsländernas fördel, något som lett till kraftig kritik från amerikanskt och västeuropeiskt håll. Jfr exv. TD/B/C.4/177–TD/B/C.4AC.1/3 annex, 16 March 1978, s. 4 och The history of UNCTAD 1964–1984, s. 42–43, 134 och 136.

[105] TD/B/C.4/AC.1/5, 24 September 1979, s. 4.

[106] A. st.

[107] Se TD/B/C.4/AC.1/6, 27 September 1979, s. 3.

[108] Man kan ifrågasätta om skillnaderna mellan de olika medlemsländernas lagstiftning på området för skeppsregistrering egentligen var så stora. Den av sekretariatet inför konferensen framlagda rapporten TD/B/AC.34/2, 22 January 1982, Conditions for Registration of Ships, visar snarare att de flesta länder använde sig av ungefär samma typ av kriterier vid fastställandet av villkoren för registrering i den nationella lagstiftningen.

pen i fråga om tidsaspekten det som realistiskt att avvecklingen skulle kunna vara avklarad inom en tidsram på tio år för det fall man valde metoden att gå ut med en resolution. Med en konventionsreglering beräknades avvecklingen kunna ta betydligt längre tid i anspråk på grund av tidsåtgången vid den typen av förhandlingar.[109] Sjöfartskommittén valde slutligen ändå, trots den befarade tidsåtgången och problemen med att samordna olika länders lagstiftning på området, att konventionsvägen försöka få till stånd gemensamma villkor för fartygsregistrering.[110]

Följden av en konventionsreglering av registreringsvillkoren hoppades man inom administrationen skulle bli att själva rederiverksamheten förlades till utvecklingsländerna istället för industriländerna.[111] På grund av det höga löneläget var det inte sannolikt att det utlandskontrollerade tonnaget i bekvämlighetsländerna skulle komma att flaggas hem till de traditionella sjöfartsländerna i västvärlden.[112] Därigenom kunde investeringarna inom sjöfartssektorn i utvecklingsländerna förväntas öka, något som i sin tur skulle leda till en ekonomisk och social utjämning.[113] En sådan utveckling skulle även komma bekvämlighetsländerna till godo eftersom dessa befann sig i den grupp av utvecklingsländer som hade förutsättningar att kunna locka till sig varaktiga investeringar av det här slaget. Någon fara för att dessa länder ekonomiskt skulle komma att förlora på en reglering förelåg med andra ord inte enligt arbetsgruppen.[114] Förväntningarna inom UNCTAD-administrationen på vad en reglering av registreringsvillkoren på internationell nivå skulle komma att föra med sig skilde sig därmed avsevärt från vad man hoppades på inom ITF. Skillnaderna organisationerna emellan beträffande målsättningen med avvecklingen framgår tydligt av följande uttalande i en av UNCTAD-administrationens rapporter:

> "Equally serious is the fact that where the ITF intervenes, it has been forcing owners to pay crews from developing countries at "international" levels which are higher than the wage levels which prevail in the seamen's own countries. While such measures give an immediate wage increase to the sea-

[109] Se TD/B/C.4/AC.1/6, 27 September 1979, s. 4 och 8.

[110] Se TD/B/AC.34/2, 22 January 1982, Annex 1, s. 2, p. 2 a.

[111] Se TD/B/C.4/AC.1/5, 24 September 1979, s. 9–10.

[112] Se a. dok. s. 7–8.

[113] Se a. dok. s. 13–14.

[114] UNCTAD-administrationen betonade dessutom i TD/C.4/220, 3 March 1981, s. 21–24, att bekvämlighetsländernas nuvarande inkomster av registren i form av avgifter var mycket osäkra och att även blygsamma investeringar i sjöfartsnäringen skulle komma att kompensera bortfallet av dessa intäkter.

men, the ultimate effect is to adversely affect the position of the country as a supplier of labour, and to increase operational costs. Insistence upon a genuine link would give the country of the flag jurisdiction over both wages and conditions of seamen serving on its ships."[115]

Från UNCTAD-administrationens sida menade man att arbetsförhållandena för sjömän från utvecklingsländerna kunde förväntas bli bättre eftersom dessa länder nu skulle erhålla kontroll över löner och arbetsmiljö på ett helt annat sätt än som var fallet under systemet med bekvämlighetsregister.[116]

Den slutsatsen kan man emellertid starkt ifrågasätta. Även om man hade stramat upp genuine link-kravet skulle det fortfarande ha rått konkurrens mellan olika utvecklingsländer om att locka till sig de internationella investeringarna inom sjöfartssektorn och det ligger därmed nära till hands att anta att arbetsmiljön och lönenivåerna fortsatt skulle ha legat kvar på samma nivå. Enda skillnaden i den situationen hade blivit att de arbetskraftsexporterande länderna övertagit bekvämlighetsländernas roll som registerländer. Konkurrensen mellan länderna om att locka till sig redarkapitalet hade förmodligen lett till att anställningsförhållandena för arbetstagarna förblivit ungefär desamma som med nuvarande system. Däremot var nog arbetsgruppens antagande riktigt att förändringarna beträffande sjömännens nationalitet skulle komma att bli marginella, åtminstone till en början. Redarna hade antagligen även fortsättningsvis varit tvungna att rekrytera arbetskraften från utvecklingsländerna på grund av kostnadsskäl.

En naturlig följd av en uppstramning av registreringsvillkoren, ansåg UNCTAD-administrationen, borde också bli att sjösäkerhetsstandarden inom världshandelsflottan höjdes. Enligt administrationen var det betydligt lättare för redarna att med fartygen registrerade i bekvämlighetsregister undgå skyldigheten att behöva följa de internationellt vedertagna sjösäkerhetsbestämmelserna. Även om bekvämlighetsländerna ratificerat vissa konventioner på området saknades det i de flesta fall möjligheter och incitament att övervaka efterlevnaden av dessa.[117] Dessutom saknade redare med fartyg registrerade i bekvämlighetsregister motiv att uppfylla säkerhets- och standardkraven på grund av den svaga anknytningen till flagglandet och den ombordanställda personalen.[118]

115. TD/B/C.4/AC.1/5, 24 September 1979, s. 13.
116. Se a. dok. s. 12.
117. Se TD/B/C.4/220, 3 March 1981, s. 12 och 19.
118. Se a. dok. s. 18–19.

Även den slutsatsen kan dock ifrågasättas utifrån de faktiska omständigheter som råder inom näringen. Kvaliteten på tonnaget i bekvämlighetsländer som Liberia och Panama har ökat betydligt under senare tid samtidigt som tonnage registrerat i vissa utvecklingsländers konventionella register i flera fall håller en generellt sett lägre standard än vad som räknas som internationellt godtagbart.[119] Däremot torde det stämma att bekvämlighetsländerna i genomsnitt har sämre möjligheter att övervaka efterlevnaden av sjösäkerhetsstandarden ombord på fartygen än de flesta traditionella sjöfartsländer.[120] Bekvämlighetsländerna saknar i allmänhet en egen effektiv sjöfartsinspektion utan är i stort sett hänvisade att lita till de stora internationella klassningssällskapen. Då de sistnämndas integritet i förhållande till redarna (som är de som betalar för klassningen) under senare tid har ifrågasatts samtidigt som de endast kontrollerar den tekniska säkerheten ombord innebär det ökade risker för att så kallade "substandard vessels" slinker igenom skyddsnätet.[121] Generellt sett är också viljan att övervaka sjösäkerhetsstandarden lägre hos flera av bekvämlighetsländerna, kanske speciellt de mindre och nyare, eftersom det råder konkurrens mellan länderna om att locka till sig tonnaget. Frågan är emellertid om inte dessa problem hade bestått även efter en avveckling av bekvämlighetsregistren. Mellan utvecklingsländerna hade det, som tidigare påpekats, antagligen uppstått konkurrens om redarkapitalet med risk för en nedgång i säkerhetsstandarden samtidigt som flera av dessa länder saknar ekonomi att bygga upp egna inspektionsmyndigheter av tillfredsställande kvalitet.

Inställningen hos majoriteten av de västeuropeiska sjöfartsnationerna var däremot den diametralt motsatta vid den här tiden jämfört med under UNCLOS I.[122] Tillsammans med USA och bekvämlighetsländerna motarbetade man därför nu utvecklingsländernas förslag om fastställande av

[119] Jfr haveristatistiken i avsn. 2.5.5 samt äv. Wefers Bettink, s. 76, med vidare hänv.

[120] Jfr a. a., s. 77.

[121] Beträffande diskussionen om klassningssällskapens integritet, se uttalandet av VD:n för Swedish Club Lars Lindfeldt i artikeln i Nautisk Tidskrift nr 7/94, – Gör IMO till sjöfartens världspolis. Jfr äv. TD/B/C.4/220, 3 March 1981, s. 13. En rättslig genomgång av klassningssällskapens ansvar gentemot tredje man för brister i utförda inspektioner har gjorts av Krüger i Festskrift till Grönfors, s. 271–296.

[122] Undantaget bland de stora europeiska länderna utgjordes av Frankrike, som fortsatt opponerade sig mot bekvämlighetsregistren till följd av de svåra skador den franska kanalkusten utsatts för i samband med Amoco Cadiz-olyckan 1978. Se vidare bl.a. TD/B/825–TD/B/C.4/216, 1–12 September 1980, s. 22, TD/B/855–TD/B/C.4/227, 27 May–6 June 1981, s. 6–7 samt Wefers Bettink, s. 103, not 108.

villkor för skeppsregistrering.[123]. I sjöfartskommittén uttalade exempelvis talesmannen för länderna inom grupp B efter ett förslag till resolution från grupp D att:

> "[H]is Group was not in favour of the mechanism proposed since it had a bearing on the sovereign power of States in respect of economic activities. It would not be appropriate for an international forum to intervene on a coercive basis in that matter."[124]

Det huvudsakliga skälet till inställningen hos länderna inom grupp B var att i och med sjöfartskrisen bekvämlighetsflaggningen för de västeuropeiska redarna, precis som för de amerikanska redarna 1958, kommit att framstå som en nödvändighet för att överleva i konkurrensen med bland annat rederierna i Sydostasien. En avveckling av bekvämlighetsregistren skulle kunna betyda en utslagning av de västeuropeiska och amerikanska rederierna med minskad handelspolitisk makt som följd. Flertalet länder inom B-gruppen befann sig med andra ord i samma position som USA under UNCLOS I. Bakom grupp B och bekvämlighetsländerna stod, till skillnad mot under UNCLOS I, redarna i industriländerna och deras organisationer numera enade.[125] Från att ha varit motståndare till bekvämlighetsregistren hade de västeuropeiska redarna förenat sig med de amerikanska redarna i synen på bekvämlighetsregistrens existens. För dessa gällde det att få länderna inom grupp B samt bekvämlighetsländerna att stå emot trycket på förändringar.

UNCTAD framstod genom meningsskiljaktigheterna i registerfrågan vid den här tiden som en organisation splittrad i två läger där den ena alliansen förespråkade en sjöfartsmarknad där verksamheten bedrevs av privata företag under fri konkurrens och den andra alliansen menade att staterna måste gå in och ta ett ökat ansvar genom reglering av förhållandena på den internationella marknaden. Skiljelinjen gick som synes

123. Se TD/B/825–TD/B/C.4/216, 1–12 September 1980, s. 21–22 samt The History of UNCTAD 1964–1984, s. 147.

124. TD/B/825–TD/BC.4/216, 1–12 September 1980, s. 22. Se äv. uttalandet från representanten för grupp B i TD/B/784–TD/B/C.4/191–TD/B/C.4/AC.1/8, 8 February 1980, s. 4.

125. Se The History of UNCTAD 1964–1984, s. 147–148. I UNCTAD-rapporten TD/B/C.4/220, 3 March 1981, s. 15, påtalas det faktum att representanterna för de sjöfackliga organisationerna klagat på att delegationerna från de traditionella sjöfartsländerna under sjöfartskommitténs nionde session inkluderade ca 40 redare och rådgivare medan endast en eller två sjömän fanns representerade. Enligt de sjöfackliga representanterna indikerade detta att dessa länders åsikter om hur sjöfarten borde bedrivas i hög grad påverkades av redarintressena. Även under själva skeppsregistreringskonferensen var en rad redarorganisationer närvarande, däribland ISF. Se vidare TD/RS/CONF/10, 12 October 1984, s. 100.

huvudsakligen mellan nord och syd; majoriteten av länderna inom B-gruppen önskade behålla status quo medan staterna representerade i Group of 77 (förutom bekvämlighetsländerna) önskade få till stånd förändringar genom att bryta upp det rådande systemet med bekvämlighetsregister i syfte att stärka utvecklingsländernas handelspolitiska makt.

3.6.2.2 Konflikten mellan öststaterna och NATO-länderna

Samtidigt kom dock konflikten också att rymma en säkerhetspolitisk dimension i öst–västlig riktning.[126] Utvecklingsländerna fick inom ramen för konflikten i UNCTAD stöd från det dåvarande kommunistiska blocket (grupp D), vilket kan tyckas motsägelsefullt eftersom statshandelsländerna vid den här tiden själva var stora operatörer av bekvämlighetsflaggat tonnage. Under de förberedande diskussionerna i UNCTAD uttalade talesmannen för grupp D att:

> "Group D remained convinced that the existence of open registries was one of the main reasons preventing developing countries from acquiring greater participation in the maritime transport of cargoes generated by their own trades." [127]

Stödet från länderna inom grupp D dikterades sannolikt mer av militärstrategiska motiv än av omsorg om utvecklingsländerna. Man hoppades antagligen att genom en avveckling av bekvämlighetsregistren försvåra NATO:s tillgång till det ur beredskapssynpunkt nödvändiga handelstonnaget.[128] Med en väsentligt minskad andel av världshandelsflottan under västländernas kontroll skulle NATO komma att få det betydligt svårare att upprätthålla förbindelselederna över Atlanten i händelse av ett storkrig i Europa.

3.6.3 Utvecklingen efter 1986

Efter skeppsregistreringskonferensen 1986 har diskussionerna upphört

[126] Jfr Wefers Bettink, s. 77.

[127] TD/B/825–TD/BC.4/216, 1–12 September 1980, s. 20.

[128] Jfr Wefers Bettink, s. 110, som menar att USA i sin försvarsplanering starkt litade till de amerikanskkontrollerade handelsfartygen registrerade i öppna register. Jfr äv. Naess, s. 95–97, som återger ett brev från Secretary of Defense daterat 24 augusti 1961. I brevet framhölls vikten av att USA i händelse av konflikt hade tillgång till handelstonnage i tillräcklig omfattning. Ett tillskott av utlandsflaggade fartyg under s.k. "effective US control" ansågs nödvändigt då det befintliga amerikanskflaggade tonnaget inte hade tillräcklig kapacitet.

inom UNCTAD, trots att bekvämlighetsregisterfrågan knappast blivit mindre aktuell. Det kan förklaras med de politiska och ekonomiska förändringar som under senare tid ägt rum i världen. Genom östblockets sönderfall och de ekonomiska framgångarna vilka vissa utvecklingsländer upplevt under senare år har gruppsystemet inom UNCTAD till stor del vittrat bort.[129] Bland annat har de latinamerikanska länderna lämnat Group of 77. Samarbetet inom organisationen reorganiserades som en följd av detta under UNCTAD VIII genom att man bildade fem nya mellanstatliga arbetsgrupper, vilka skall sysselsätta sig med handelsrelaterade frågor, investeringar samt privatiseringsfrågor. Tanken är att man i framtiden skall undgå blockeringar av den typ som uppstod i bekvämlighetsregisterfrågan och istället bedriva konstruktiva förhandlingar. På sjöfartsområdet har dessutom utvecklingsländernas andel av världshandelsflottan under senare år ökat. Mellan åren 1970–1980 växte dessa länders andel från 6,3 % till 21 %.[130] Den siffran överstiger vida de förväntningar man hade inom Group of 77 inför skeppsregistreringskonferensen. Utgångspunkten var då att utvecklingsländernas andel av världshandelsflottan skulle öka till 10 %.

3.7 International Labour Organisation

3.7.1 Målsättning och uppbyggnad

3.7.1.1 Allmänt

En av de allra mest aktiva organisationerna på den internationella sjöarbetsrättens område är utan tvekan ILO. Organisationens övergripande målsättning är att söka förbättra arbetsförhållandena och arbetsmiljön i världen och på så sätt bidra till fred och socialt välstånd. Det framgår direkt av preambeln till ILO-stadgan där det heter att:

> "Whereas universal and lasting peace can be established only if it is based upon social justice;
>
> And whereas conditions of labour exist involving such injustice, hardship, and privation to large numbers of people as to produce unrest so great that the peace and harmony of the world are imperilled; and an improvement of those conditions is urgently required..."

[129] Se UNCTAD VIII, Informasjonshefte nr 1-92, s. 7–10.
[130] Se Sletmo/Holste i Marit. Pol. Mgmt 1993, s. 244–245.

Målsättningen i ILO-stadgans preambel förtydligas sedan genom den så kallade Philadelphiadeklarationen, som fogades till stadgan under den 26 internationella arbetskonferensens möte i Philadelphia 1944.[131] Av avd. III i deklarationen framgår det att ILO har som målsättning att inte endast uppnå bättre arbetsförhållanden i snäv bemärkelse utan även att förbättra arbetstagarnas sociala situation i stort. Således arbetar organisationen inte enbart med problem rörande exempelvis löner och arbetsmiljö utan engagerar sig även i frågor rörande socialförsäkringar, jämställdhet och liknande.[132]

Inom organisationen har man alltsedan grundandet kontinuerligt ägnat en stor del av verksamheten åt att genom internationell normgivning söka förbättra arbetsförhållandena inom sjöfartsnäringen. Att de sjöarbetsrättsliga frågorna upplevs som mycket viktiga inom ILO visas om inte annat av att man alltsedan 1920 med varierande mellanrum organiserar särskilda arbetskonferenser där enbart maritima frågor diskuteras. Fram till och med 1987 har sammanlagt 36 konventioner och 26 rekommendationer antagits av organisationen på sjöfartsområdet. Det omfattande regelverket benämns traditionellt sett "International Seafarers' Code".[133]

ILO grundades 1919 som ett resultat av fredsförhandlingarna i Versailles efter första världskriget och växte fram i skuggan av Nationernas Förbund.[134] Sedan 1946 utgör organisationen ett fackorgan med autonom ställning inom FN.[135] Under efterkrigstiden ökade medlemsantalet kraftigt och organisationen har därigenom kommit att bli världsomspännande. I oktober 1993 uppgick antalet medlemmar till 168 stater.

Det högsta beslutsfattande organet inom ILO utgörs av den internationella arbetskonferensen bestående av representanter från samtliga medlemsstater.[136] Dess främsta uppgift är att förbereda, diskutera och fatta beslut rörande ILO:s konventioner och rekommendationer.[137] Inom ramen för kon-

131. Declaration concerning the aims and purposes of the International Labour Organisation, 10 May 1944.

132. Jfr Tikriti, s. 119–123. Den allmänt sett breda inriktningen på verksamheten har medfört att man inte endast befattat sig med standarden på den rådande arbetsmiljön ombord. Man har även tagit upp frågor rörande exv. semester, sociala aktiviteter under uppehåll i hamnar samt relationerna till den hemmavarande familjen. Ang. dessa problem, se exv. International Labour Conference 62nd (Maritime) Session 1976, Report of the Director-General, kap. 2.

133. Se vidare avsn. 5.2.

134. Ang. ILO:s historik, se Ghebali, s. 1–60 samt Vihma, s. 24–36.

135. Förhållandet mellan ILO och FN styrs av ett avtal från den 3 november 1945: Agreement between the United Nations and the International Labour Organization.

136. Se ILO-stadgan, art. 3 (1).

137. Se närmare Tikriti, s. 154–163 och Vihma, s. 57–58 samt 60–61.

ferensen återfinns en rad kommittéer, inom vilka man bereder de ärenden som sedan tas upp i plenum.[138] Normalt sammanträder den internationella arbetskonferensen minst en gång per år. Till följd av att man endast ägnar vissa ordinarie konferenser åt maritima frågor kan det emellertid gå relativt lång tid mellan att dessa frågor kommer upp på dagordningen. I vissa fall kan det röra sig om över ett decennium. Så var exempelvis fallet i fråga om de två senaste sjöfartssessionerna 1976 respektive 1987. För att kompensera detta organiserar emellertid ILO även vissa förberedande tekniska konferenser på sjöfartsområdet mellan de ordinarie sjöfartssessionerna.

Som högsta exekutiva organ mellan de internationella arbetskonferenserna fungerar styrelsen. Den sammanträder i regel tre gånger per år och har till främsta uppgift att fastställa dagordningen för varje internationell arbetskonferens samt att verkställa konferensens beslut. Styrelsen har också ansvar för budgetfrågorna inom ILO. Medlemmarna i styrelsen uppgår till 56 personer och väljs för en period av tre år.[139] Beträffande dess sammansättning gäller att de tio industriellt mest betydelsefulla länderna bland medlemsstaterna till varje tid är garanterade plats i styrelsen.[140] Dessa länder utgörs för närvarande av USA, Japan, Ryssland, Tyskland, Frankrike, Storbritannien, Italien, Brasilien, Kina och Indien. Dessa länders särställning markeras också genom att det i ILO-stadgan art. 36 för stadgeändringar krävs att minst fem av dem ställt sig bakom beslutet.

Som administrativt organ under arbetskonferensen och styrelsen fungerar den internationella arbetsbyrån under ledning av generaldirektören.[141] Dess främsta uppgifter består i att utarbeta förslag till nya ILO-instrument samt sköta övervakningen av dessa.[142] Inom arbetsbyrån återfinns en särskild sektion för sjöfart kallad Department for Maritime Industries Branch

[138] De fasta kommittéerna utgörs bl.a. av kommittén för granskning av tillämpningen av konventioner och rekommendationer, fullmaktskommittén, resolutionskommittén, textgranskningskommittén och strukturkommittén. Den tidigare apartheidkommittén torde numera ha avskaffats. Kommittéernas arbete regleras närmare i ILO konferensens arbetsordning (Standing Orders of the International Labour Conference), avd. H, art. 55–68.

[139] Se ILO-stadgan, art. 7 (1) och (5).

[140] Skälet till att de tio industriellt mest betydelsefulla länderna tillförsäkrats platser i styrelsen är att det bidrar till en större kontinuitet bland ledamöterna samtidigt som det ökar ILO:s inflytande på det internationella arbetmarknadsområdet. Systemet har kritiserats från demokratisk utgångspunkt av de mindre utvecklingsländerna. Vad som talar för det rådande systemet är dock att skulle industriellt sett obetydliga stater tillåtas dominera styrelsen finns en risk att dessa fattar beslut som de större staterna inte kan acceptera, något som skulle kunna vara förödande för organisationens legitimitet. Jfr Tikriti, s. 165–167.

[141] Se ILO-stadgan, art. 8.

[142] Se ILO-stadgan, art. 10 (1–2).

(MARIT) som handlägger frågor rörande arbetsförhållandena inom rederinäringen. Den avdelningen följer även mötena i den permanenta sjöfartskommitté (Joint Maritime Commission) som inrättades 1920. Syftet med dessa möten är sporra regeringarna samt arbetsmarknadsorganisationerna att i sina respektive länder samarbeta objektivt och effektivt i sådana arbetslivs- och sociala frågor som är typiska för branschen.[143] Joint Maritime Commission initierar i praktiken ofta de ärenden som tas upp på de arbetskonferenser som ägnas åt maritima frågor.

ILO samarbetar också regelbundet med andra mellanstatliga organisationer på sjöfartsområdet.[144] Ett exempel på detta utgör samarbetet med IMO vid utarbetandet av bland annat STCW-konventionen samt ILO-konventionen nr 147 angående minimistandarden ombord på handelsfartyg. ILO och IMO har vid arbetet med dessa konventioner antingen bildat gemensamma arbetskommittéer eller representerat vid respektive organisations interna förhandlingar.

3.7.1.2 Trepartismen

Ett drag som skiljer ILO från de övriga mellanstatliga organisationerna på området är den trepartiska sammansättningen av de olika organen inom organisationen. ILO-organen är i stort sett genomgående sammansatta både av representanter för medlemsstaternas regeringar och för arbetsgivar- respektive arbetstagarorganisationerna i medlemsländerna.[145]. Ett par viktiga undantag utgörs dock av den permanenta expertkommittén samt sjöfartskommittén. I den sistnämnda ingår av tradition endast representanter för arbetsmarknadens parter.[146] Den tekniska sjöfartskommittén, vilken utgör ett underordnat organ till sjöfartskommittén, är dock trepartiskt sammansatt. I denna kommitté behandlas sociala frågor inom sjöfarten.

Syftet med den trepartiska samarbetsformen är i första hand att främja en fortlöpande dialog angående förhållandena på arbetsmarknaden mellan representanterna för medlemsländernas regeringar, arbetsgivare och arbetstagare på det internationella planet. En annan ledande tanke bakom den trepartiska representationen är att de nationella arbetsmarknads-

143. Jfr Vihma, s. 119.

144. Jfr ILO-stadgan, art. 12.

145. Man har även sökt stärka trepartismens användning i medlemsstaterna. Konventionen nr 144 samt rekommendationen nr 152 upptar bestämmelser angående samråd på trepartsbasis i ILO-frågor. Se vidare Vihma, s. 42–44.

146. Se Tikriti, s. 176 och 287 och Vihma, s. 121 med not 2.

organisationerna skall ha samma status som regeringsrepresentanterna inom ILO. Slutligen är ett viktigt syfte med den trepartiska representationen att säkra att bestämmelserna i de konventioner och rekommendationer organisationen antar baseras på nödvändig sakkunskap. Risken finns annars att regelverket, ifall det framstår som verklighetsfrämmande, inte vinner accept bland medlemmarna. Det kan i sin tur leda till att konventionerna inte ratificeras i den utsträckning att de träder i kraft utan att de istället förblir rena skrivbordsprodukter. En sådan utveckling skulle på sikt kunna komma att underminera ILO:s ställning som det centrala organet på den internationella arbetsrättens område.

Den trepartiska organisationsstrukturen leder till att de nationella arbetsmarknadsorganisationerna erhåller ett mycket starkare inflytande vad beträffar utformningen av normerna på den internationella arbetsrättens område än vad de skulle ha haft om ILO organiserats som en rent mellanstatlig organisation. Både SEKO och Sveriges Redareförening finns nu direkt representerade i de beslutande organen när dessa handlägger sjöfartsfrågor. De nationella arbetsmarknadsorganisationerna har också rent faktiskt givits en mycket stark ställning inom ILO. Regeringsdelegaterna är förvisso ur arbetsgivar- respektive arbetstagarsidans synvinkel sett i majoritet; medlemsländerna nominerar två regeringsdelegater till den internationella arbetskonferensen medan de nationella arbetsgivar- och arbetstagarorganisationerna har rätt att utse varsin delegat.[147] Men sammantaget förfogar dock arbetsmarknadsorganisationerna över hälften av rösterna, vilket medför att om dessa kan komma överens de har goda utsikter att driva igenom sina ståndpunkter. Tillsammans är de endast beroende av att ett fåtal av regeringsdelegaterna röstar för deras sak för att den erforderliga majoriteten skall kunna erhållas.[148] Även om arbetsmarknadsparterna inte skulle kunna enas förblir deras ställning ändå stark. På sjöfartsområdet beror detta på att internationella intresseorganisationer som ISF och ITF till stora delar koordinerar arbetsgivar- respektive arbetstagarsidans agerande inom ramen för konferensen. En annan bidragande orsak till arbetsmarknadsorganisationernas starka ställning i just sjöfartsfrågorna är den politiska splittring som ofta råder mellan olika länder på grund av de stora skillnaderna i politisk, ekonomisk och social utveckling.

147. Se ILO-stadgan, art. 3 (1).
148. Se Ghebali, s. 139.

> Den politiska splittringen har lett till att regeringsföreträdarna, precis som inom UNCTAD, tidvis uppträtt i politiska block.[149] Utvecklingsländerna agerade exempelvis under förhandlingarna inför antagandet av konventionen nr 147 även i ILO-arbetet inom ramen för Group of 77 medan de kapitalistiska industriländerna respektive de socialistiska länderna bildade egna grupper. Medlemmarna i dessa grupper visade klara tendenser till att snarare rösta i enlighet med sina handels- och säkerhetspolitiska intressen än sina arbetsmarknadspolitiska.[150]

Trepartismen bygger, som förmodligen redan framgått, på de klassiska motsättningarna mellan de olika intressegrupperingarna i det västerländska industrisamhället, det vill säga mellan arbetstagare, arbetsgivare och staten. Den kan därför endast fungera väl i de fall de olika grupperingarna är självständiga i förhållande till varandra.[151] Det har inom ramen för ILO-arbetet ansetts särskilt viktigt att arbetsmarknadsorganisationerna behåller sin autonoma ställning gentemot regeringsrepresentanterna annars är risken stor att den internationella arbetskonferensen i praktiken förvandlas till en ren diplomatkonferens. I syfte att värna trepartismen regleras därför i ILO-stadgan art. 3 (5) i fråga om nomineringen av arbetsgivar- respektive arbetstagarrepresentanter till den internationella arbetskonferensen att:

> "The members undertake to nominate non-Government delegates and advisers chosen in agreement with the industrial organisations, if such organisations exist, which are most representative of employers or workpeople, as the case may be, in their respective countries."

Av bestämmelsen framgår att medlemsstaternas nominering av delegater som representerar arbetsmarknadens parter skall ske efter överenskommelse med de nationella organisationerna. Med andra ord söker man här förhindra att statsmakterna utser arbetsmarknadsrepresentanter som är så lojala mot den egna regeringen att det i praktiken blir fråga om en enda gemensam nationell delegation.[152]

På sjöfartsområdet finns en viss risk för att delegationerna från de traditionella bekvämlighetsländerna och de arbetskraftsexporterande länderna kommer att innehålla representanter på arbetstagarsidan som är nära lierade med de statliga intressena. Det gäller exempelvis Filippinerna där arbetstagarorganisationerna allmänt sett får anses hårt upp-

149. Jfr a. a., s. 158.
150. Se vidare avsn. 3.7.4 ang. konfliktlinjerna inom ILO.
151. Se Tikriti, s. 207.
152. Se närmare Tikriti, s. 207–213.

knutna till de statliga myndigheterna, närmast POEA.[153] Under den internationella arbetskonferensens 74:e session 1987 företrädde de filippinska sjömännen av en ordförande för AMOSUP och som rådgivare fungerade bland annat en representant för PSU.[154] Båda organisationerna är fackföreningar som kritiserats för att vara "redarvänliga". I flera fall har man också från dessa länders sida inte ens lyckats med att få ihop fullständiga delegationer till den internationella arbetskonferensen. I exempelvis den lankesiska delegationen saknades under den 62:a arbetskonferensens session 1976 representanter för såväl arbetsgivar- som arbetstagarsidan. I rapporten från fullmaktskommittén till konferensen beklagade man också att deltagarländerna, trots tidigare påtryckningar, inte lyckats uppfylla plikten att sända fullständiga delegationer till den internationella arbetskonferensen.[155]

Ett annat problem rör kravet på representativitet hos arbetsmarknadsdelegaterna. Enligt art. 5 (3) skall arbetsgivar- respektive arbetstagardelegaterna utses bland de mest representativa organisationerna i landet. Det skall visserligen inte tolkas som att det råder något krav på att de organisationer som företräder arbetsmarknadens parter inom ILO under diskussioner rörande reglering av en viss bransch, exempelvis sjöfartsnäringen, också skall organisera medlemmar inom just det yrkesområdet. Samtidigt måste det betraktas som en väsentlig fördel om så är fallet, särskilt på ett särpräglat område som sjöfarten.[156] Emellertid är det ett faktum att det i de flesta av de traditionella bekvämlighetsländerna återfinns mycket få sjömän som tjänstgör på det egna landets fartyg. Hela systemet med bekvämlighetsregister bygger istället på att man använder sig av främmande arbetskraft utan varje anknytning till registreringslandet. På grund av detta föreligger det därför reellt sett en risk för att de inhemska arbetstagarorganisationerna i de traditionella bekvämlighetsländerna, oavsett om dessa kan betraktas som fria och självständiga, saknar såväl incitament som praktiska möjligheter att tillvarata de främmande sjömännens intresse. Både de panamanska och liberianska arbetstagardelegaterna har också traditionellt sett hållit en mycket låg profil under de internationella arbetskonferenserna med tanke på det stora antalet sjömän i världen som seglar under dessa länders flaggor. Under både den

[153] Allm. ang. förhållandena på Filippinerna, se avsn. 2.2.4.2.

[154] Se International Labour Conference 74th (Maritime) Session 1987, Record of Proceedings, Delegations, s. 44.

[155] Se International Labour Conference 62nd (Maritime) Session 1976, Record of Proceedings, s. 22.

[156] Jfr Tikriti, s. 241–242.

62:a och 74:e arbetskonferensen 1976 respektive 1987 nöjde man sig från de panamanska arbetstagarnas sida med att endast kommentera generaldirektörens rapport medan den liberianske delegaten inte yttrade sig överhuvudtaget i plenum. Den panamanske arbetstagardelegaten, hävdade visserligen under den internationella arbetskonferensens 62:a session 1976 att man sökt förbättra de utländska sjömännens situation:

> "Before going into detail about the Director-General's Report, we wish to place on the record our concern and the dedication with which our leaders have been fighting since 1947 to put right everything that might bring our flag, and in particular our country, into disrepute. We therefore wish it to be noted by this Conference that we have been helping to improve the lot of the seafarers of Africa, Asia, and Latin America who have been discriminated against as concerns conditions on board foreign ships."[157]

Frågan är dock vilken vikt man skall fästa vid detta uttalande. I realiteten har den panamanska sjömansunionen inte några större möjligheter att kontrollera vilka förhållanden som råder ombord, eftersom de bekvämlighetsflaggade fartygen sällan eller aldrig anlöper inhemska hamnar och de utländska besättningarna inte är medlemmar i organisationen.

Även beträffande arbetsgivarrepresentanterna brister det reellt sett i fråga om representativiteten om än på ett annat sätt än i fallet med arbetstagarna. Här är det ofta så att de utländska redarna dominerar de traditionella bekvämlighetsländernas delegationer på arbetsgivarsidan medan de nationella arbetsgivarintressena saknar representation. Som exempel kan nämnas att under såväl den 62:a som den 74:e arbetskonferensens sessioner 1976 respektive 1987 företräddes arbetsgivarna av Liberian Shipowners' Council Ltd (LSC). Den organisationen domineras av utländska redare som låter flagga sina fartyg i Liberia och det uppstår därmed en viss risk för att dessa istället för att främja de nationella arbetsgivarintressena värnar utländska sjöfartsintressen. Exempelvis skulle de utländska redarna med dotterbolag i de traditionella bekvämlighetsländerna tvärtemot de nationella arbetsgivarnas intressen tänkas vilja bromsa tillkomsten av normer som långsiktigt gynnar uppbyggnaden av bekvämlighetsländernas egen rederinäring. Nu kan man förvisso hävda att de utländska redarna i allmänhet bedriver ett slags verksamhet i de traditionella bekvämlighetsländerna i form av fartygsägande dotterbolag och att de av den anledningen är fullt berättigade att representera arbetsgivarna i dessa länders ILO-delegationer. Även de utlandskontrollerade bolagen, som

[157] Se International Labour Conference 62nd (Maritime) Session 1976, Record of Proceedings, s. 105.

representerar en överväldigande majoritet av rederinäringen i bekvämlighetsländerna, måste räknas in i gruppen nationella arbetsgivare. Mot detta kan emellertid anföras att dessa dotterbolag i praktiken utgör en form av så kallade "brevlådebolag", i vilka någon egentlig aktivitet inte förekommer. Då den egentliga verksamheten istället styrs från moderrederiernas huvudkontor i de traditionella sjöfartsländerna utgör det ett skäl som talar emot dessa delegaters lämplighet som företrädare för de nationella intressena.

Bristerna i representativitet hos de traditionella bekvämlighetsländernas respektive de arbetskraftsexporterande ländernas arbetsmarknadsdelegater riskerar att leda till maktförskjutningar inom organisationen till förmån för de krafter som värnar bekvämlighetsregistrens existens. Konkret uttryckt föreligger det en risk att det uppstår en snedfördelning på den internationella arbetskonferensen genom att det i vissa nationella delegationer kommer att återfinnas delegater som i verkligheten inte representerar de nationella arbetstagar- respektive arbetsgivarintressena utan snarare de internationella redarintressena. Det medför att det blir svårare för organisationer som ITF att få gehör för sina ståndpunkter inom ILO.

Ett sätt att komma åt det här problemet vore att underkänna nomineringarna av delegater till arbetskonferensen som inte uppfyller de ovan diskuterade kraven. Som ett yttersta skydd för trepartismen återfinns också i ILO-stadgan art. 3 (9) möjligheten för den internationella arbetskonferensen att med två tredjedels majoritet besluta att vägra delegater man inte anser uppfylla självständighetskravet tillträde till konferensen. Frågan om underkännande av enskilda delegater tas upp efter det att en formell protest inlämnats och behandlats i fullmaktskommittén.[158] Finner en enig kommitté att protesten har inlämnats i tid samt att den är välgrundad läggs den fram inför konferensen. I de fall kommittén är oenig om protesten lämnats in i tid hänskjuts frågan om den överhuvudtaget skall tas upp till konferensen för avgörande. Protest kan inlämnas av såväl enskilda delegater som av organisationer som inte är representerade vid konferensen.[159] I praktiken är det emellertid sällan som konferensen

[158] Se närmare Standing Orders of the International Labour Conference, art. 5 och 26.

[159] I sjöfartssammanhang har bland annat ISF lämnat in protest mot en irakisk arbetsgivardelegat. Det skedde i november 1976 inför den internationella arbetskonferensens 62:a session i Genève, som bland annat behandlade konventionen nr 147 angående minimistandard ombord på handelsfartyg. Enligt ISF representerade delegaten i själva verket den irakiska staten då han i deltagarförteckningen titulerades Chief engineer, Minister of Transport. Protesten avvisades emellertid av en enig kommitté på grund av att den inkommit efter det att tidsfristen i art. 26 (4) (a) löpt ut. Se vidare International Labour Conference 62nd (Maritime) Session 1976, Record of Proceedings, s. 161 samt Tikriti, s. 187.

beslutar att utesluta de delegater mot vilka det rests protester. Det har givetvis sin förklaring i att det för ett sådant beslut krävs två tredjedelsmajoritet, men beror också på att konferensen intagit en relativt liberal syn i dessa frågor.[160] Man har exempelvis i fallet med delegationer från de forna statshandelsländerna i Östeuropa, där en skarp uppdelning av arbetsmarknaden i intressegrupperingar saknades, resonerat på det sättet att det räcker med att arbetsgivar- respektive arbetstagarrepresentanternas åsikter harmonierar med de som de nationella arbetsmarknadsparterna hyser. Ett skäl till detta är att ett underkännande av en delegat kan komma att vålla diplomatiska förvecklingar, något som regeringsrepresentanterna helst vill undvika. I andra fall kan också rent politiskt-ideologiska bindningar bidra till att vissa av konferensens representanter förkastar ett förslag om utestängning av den ifrågasatta delegaten. Arbetstagarrepresentanterna har exempelvis ofta röstat mot förslag om utestängning då en delegat från de socialistiska länderna ifrågasatts. Det här leder till att sannolikheten ökar för att de delegationer från de traditionella bekvämlighetsländerna som inte uppfyller kraven på oberoende i praktiken ändå kommer att godtas av konferensen. Det kan i sin tur förorsaka att de intressen som arbetar för att bevara bekvämlighetsregistren får ett visst övertag vad gäller antalet röster på den internationella arbetskonferensen.

3.7.2 Normgivningen

3.7.2.1 Normgivningsprocessen

Till ILO:s primära verksamhet hör normgivning genom konventioner och rekommendationer.[161] Dessa normer tillkommer normalt genom en relativt omständlig procedur där förslagen tas upp och diskuteras under två på varandra följande arbetskonferenser.[162] På grund av den ofta långa tidsrymden mellan de arbetskonferenser vilka ägnas åt sjöfartsfrågor tvingas man emellertid på det här området tillgripa ett enklare förfarande där förslagen till bestämmelser endast tas upp under en enda arbetskonfe-

[160] Se allmänt Tikriti, s. 190–206.

[161] En annan typ av verksamhet som ökat kraftigt i omfattning under de senaste åren är det regionala tekniska samarbetet med framförallt utvecklingsländer. Det rör sig om anordnande av regionala konferenser, samarbete inom ramen för olika biståndsprojekt, m.m. Se vidare Ghebali, s. 242–267 samt Vihma, s. 116–129.

[162] Se Standing Orders of the International Labour Conference, art. 39 samt Vihma, s. 82–85.

rens.[163] För att kompensera de demokratiska bristerna i det förenklade förfarandet beslutar styrelsen i allmänhet att arrangera en förberedande teknisk konferens där de föreslagna ILO-instrumenten diskuteras.[164]

För att belysa normgivningsförfarandet på sjöfartsområdet utgör förhandlingsprocessen fram till antagandet av konventionen nr 147 angående miniminormer för handelsfartyg under den internationella arbetskonferensens 62:a session 1976 ett bra exempel:

> Processen inleddes med att den internationella arbetskonferensen under dess 55:e session i oktober 1970 antog en resolution angående bekvämlighetsregistrering där man noterade att antalet fartyg registrerade i denna typ av register fortsatt att öka och att man av den anledningen önskade att styrelsen skulle ta upp frågan till behandling. Styrelsen fattade i mars 1971 beslut om att tillsätta en utredning med sikte på att frågan om bekvämlighetsregistren skulle tas upp på den förberedande tekniska maritima konferensen i oktober 1975. Man beslutade också att låta infordra rapporter från medlemsstaterna angående de åtgärder som vidtagits för att implementera bestämmelserna i rekommendationerna nr 107 och 108.[165] I mars 1972 beslutade sedan styrelsen formellt att problemet skulle diskuteras på Joint Maritime Commissions session i slutet av samma år. Följden av diskussionerna i kommissionen blev att man antog en resolution riktad till styrelsen att låta föra upp frågan om "substandard vessels" och bekvämlighetsregistrering på dagordningen för den förberedande tekniska sjöfartskonferensen. Man uppmanade även styrelsen att beordra generaldirektören att utarbeta en rapport i ämnet som underlag till konferensen. Styrelsen beslutade i mars 1973 formellt att frågan skulle föras upp på dagordningen för den kommande förberedande tekniska sjöfartskonferensen om två år.[166] Den internationella arbetsbyrån lät med anledning av detta utarbeta en första rapport baserad på den redan tillgängliga informationen i ämnet.[167] På grundval av den rapporten antog sedan den förberedande tekniska sjöfartskonferensen i oktober 1975 ett förslag till reglering samt ett program för standardförbättring ombord på handelsfartyg (Effective Attainment of Standards) att underställas den internationella arbetskonferensens 62:a session.
>
> Den internationella arbetsbyrån utarbetade sedan en rapport i ämnet, vilken tillställdes medlemsstaternas regeringar tolv månader före den planerade arbetskonferensen.[168] Tillsammans med rapporten utsändes också ett

163. Jfr a. dok., art. 34 (7).
164. Jfr a. dok., art. 34 (5).
165. Jfr a. dok., art. 34 (1).
166. Jfr a. dok., art. 36.
167. Substandard Vessels, Particularly Those Registered under Flags of Convenience, Report V, Preparatory Technical Maritime Conference, Geneva, October 1975.
168. Jfr Standing Orders of the International Labour Conference, art. 38 (4) (a).

detaljerat frågeformulär för medlemsstaterna att besvara. De enskilda medlemsstaterna förutsattes innan de svarade ha konsulterat företrädare för de nationella arbetsmarknadsorganisationerna. Syftet med formuläret var att utröna medlemmarnas uppfattning beträffande det framlagda förslaget. Bland annat önskade man svar på om man i medlemsländerna ansåg att miniminormerna borde nedfällas i en konvention eller i en rekommendation, vilka ILO-instrument som borde föras in i appendix samt i vilken grad medlemsländernas lagstiftning måste överensstämma med normerna i dessa. Svaren förutsattes ha inkommit till den internationella arbetsbyrån senast i mitten av mars 1975. På grundval av uppgifterna i frågeformulären utarbetade sedan arbetsbyrån en andra rapport, vilken tillställdes medlemsstaterna samt den internationella arbetskonferensens 62:a session.[169] Sessionen inleddes i oktober 1976 och förslaget förbereddes till att börja med av en trepartiskt sammansatt teknisk kommitté i vilken den andra rapportens textförslag granskades. Kommittébetänkandet diskuterades sedan i plenum av arbetskonferensen som slutligen efter omröstning beslutade att anta den föreslagna konventionen.

3.7.2.2 Presentations- och samrådsplikt

ILO-instrumenten uppvisar allmänt sett vissa särdrag jämfört med konventioner som andra internationella organisationer står bakom. Det gäller bland annat vid implementeringen på den nationella nivån efter det att ett ILO-instrument antagits av den internationella arbetskonferensen. Visserligen kan inte ILO i motsats till EU:s ministerråd betraktas som ett överstatligt normgivande organ – medlemsstaterna har inte någon skyldighet att ratificera de av arbetskonferensen antagna konventionerna – men redan antagandet av ett ILO-instrument medför automatiskt enligt ILO-stadgan art. 19 (5–6) vissa förpliktelser för regeringsdelegaterna. Enligt p. b i respektive moment förbinder sig dessa att allra senast 18 månader efter konferensens avslutande ha presenterat de antagna ILO-instrumenten för det nationella lagstiftande organet. Det gäller även de stater vilkas regeringsrepresentanter röstat mot förslaget. På så sätt säkrar man att medlemsstaternas parlament, oavsett regeringsrepresentanternas inställning, ges möjlighet att överväga frågan om ratificering eller annan åtgärd. Allmänt anses detta väsentligt öka möjligheterna för att de aktuella ILO-normerna vinner en större anslutning.[170] Möjligheterna att på det nationella planet driva igenom de av arbetskonferensen antagna instrumenten förstärks också genom konventionen nr 144 angående samråd på trepartsbasis från 1976. I denna åläggs staterna att innan man tar

[169] Se a. dok., art. 38 (2).

[170] Se Tikriti, s. 276–277, med vidare hänv.

ställning till huruvida de antagna instrumenten skall ratificeras överlägga med arbetsmarknadens parter i frågan. Ratificeringar av ILO-konventioner skall alltid anmälas till generaldirektören enligt ILO-stadgan art. 19 (5) (d).

3.7.2.3 Avsaknad av reservationsrätt

ILO-konventionerna skiljer sig dessutom från andra internationella konventioner på folkrättens område genom att de ratificerande staterna enligt fast praxis saknar möjlighet att göra reservationer mot de bestämmelser man av någon anledning ogillar.[171] Rättsläget i den här frågan har alltsedan organisationens första år varit klart.[172] Redan 1920 frågade den polska regeringen ifall det var möjligt att ratificera tre konventioner med vissa reservationer. Den internationella arbetsbyrån svarade dock nekande på frågan, varefter Polen ratificerade en av konventionerna utan reservation, men avstod från att ratificera de två övriga. Ett liknande svar erhöll den indiska regeringen 1921 efter en förfrågan om det var möjligt att med vissa reservationer ratificera en konvention angående minimiålder för arbetstagare inom tillverkningsindustrin. Från svensk sida torde man dock inte alltid ha accepterat detta. På sjöfartsområdet ratificerade exempelvis Sverige år 1959 ILO-konventionen nr 109 angående löner, arbetstid och bemanning på fartyg med undantag för bestämmelserna rörande minimilön.[173] Motivet till reservationen var att dessa regler framstod som främmande i svensk rätt. Även om åtgärden i princip torde ha varit felaktig fick den dock inte några praktiska konsekvenser eftersom man samtidigt meddelade att man endast betraktade konventionen som bindande för Sverige i det läget att den även trätt i kraft för Holland och det dåvarande Västtyskland. De sistnämnda länderna kom dock aldrig att ratificera konventionen nr 109 och år 1970 meddelade den svenska regeringen ILO att man återtagit ratificeringen.[174]

Bakgrunden till att en reservationsrätt saknas står att finna i ILO:s trepartiska organisation. Genom att ILO-konventionerna tillkommer efter förhandlingar där även representanter för de nationella arbetsmarknadsorganisationerna deltar direkt på den internationella nivån finns det inte utrymme för att godta reservationer.[175] Den för ILO-organisationen

171. Se a. a., s. 264 med vidare hänv. till praxis på området.
172. Se a.a., s. 264–267.
173. Se prop. 1970:29, s. 31.
174. Jfr a. prop., s. 36.
175. Se Tikriti, s. 265.

grundläggande principen om att regerings- respektive arbetsmarknadsrepresentanterna är fullt ut jämställda med varandra skulle annars komma att rubbas. En reservationsrätt skulle i praktiken komma att ge regeringsdelegaterna ett betydande övertag i förhandlingarna. Att möjligheten att företa reservationer inte existerar ökar ILO-instrumentens genomslagskraft i betydlig omfattning. Medlemsstaternas parlament tvingas genom detta att anta eller förkasta konventionsbestämmelserna i sin helhet utan möjlighet att "plocka russinen ur kakan". Genom att hålla på den här principen samtidigt som det råder ett tryck från den internationella opinionens sida att medlemsstaterna skall ratificera åtminstone de grundläggande ILO-konventionerna kan man förmå vissa stater att införa bestämmelser som de annars skulle ha avstått ifrån.

Nackdelen med att möjligheten till reservationer inte existerar i fråga om ILO-konventioner är dock att medlemsstaternas lagstiftande organ kan välja att överhuvudtaget inte ratificera en viss konvention framför att behöva inkorporera bestämmelser i den nationella lagstiftningen som man anser strider mot de egna intressena. Orsakerna till detta kan vara av såväl ekonomisk, juridisk som politisk art. Ofta är det ekonomiska skäl som ligger till grund för att en medlemsstat inte ratificerar en konvention även om man principiellt inte har något emot denna. När det gäller konventioner på socialförsäkrings- och pensionsområdet saknas det inte sällan pengar till utbyggnad av sådana system i utvecklingsländerna, något som kan lägga hinder i vägen för en ratificering. Omvänt kan vissa industrialiserade stater sakna incitament att ratificera bestämmelser som de redan uppfyller i och med att socialförsäkrings- och pensionssystemen i allmänhet är väl utbyggda i dessa länder. Ett annat skäl till att ett land inte ratificerar en viss konvention kan vara att den hotar att radera ut vissa konkurrensfördelar landet har gentemot andra stater där det råder bättre arbetsförhållanden. Särskilt tydligt är det här i fråga om konventioner som rör löner och andra liknande förmåner, som exempelvis betald semester och socialförsäkringar. På sjöfartsområdet har till exempel konventionen nr 109 som upptar regler om minimilön inte ratificerats av traditionella bekvämlighetsländer som Liberia och Panama. En fastställd minimilönenivå ombord på fartyg flaggade i dessa länder skulle kunna medföra att registren förlorade i konkurrenskraft i förhållande till register i andra länder där man inte ratificerat konventionen och således inte är bunden av bestämmelserna.

3.7.2.4 Valet av regleringsnivå

Som framgår av det ovan förda resonemanget ställer bland annat skillna-

derna mellan olika länder i fråga om den ekonomiska utvecklingen vissa krav på valet av regleringsnivå i ILO-instrumenten. För att bestämmelserna skall få någon genomslagskraft fordras att innehållet är sådant att ett större antal stater kan förväntas ratificera bestämmelserna. Innehållet i bestämmelserna måste med andra ord vara så avvägt att det passar stater med sinsemellan mycket olika sociala förhållanden. Den metod man först och främst använt sig av inom ILO är att beroende på hur långtgående de föreslagna bestämmelserna är dela upp dessa på en konvention och en rekommendation. I konventionen införs de grundläggande reglerna som samtliga medlemsstater anses kunna uppfylla medan i en accessorisk rekommendation placeras de mer långtgående bestämmelserna. Den uppdelningen har man exempelvis företagit i fråga om regleringen av miniminormer på handelsfartyg. I konventionen nr 147 har man fört in de grundläggande ILO-bestämmelser man från organisationens sida anser att samtliga fartyg i världshandelsflottan skall uppfylla medan man i rekommendationen nr 155 upptagit sådana normer man anser att tonnaget på sikt bör svara mot. Reglerna i denna typ av rekommendationer är med andra ord i förhållande till vissa tekniskt-ekonomiskt mindre utvecklade stater mer att se som ett mål att sträva emot än som regler man direkt skall leva upp till. Genom en reglering i form av tvingande konventioner i kombination med frivilliga rekommendationer uppnår man en långt större flexibilitet i regelverket än vad som skulle varit möjligt om man uteslutande använt sig av metoden med bindande konventioner. Flexibiliteten är i sig ägnad att öka reglernas genomslagskraft. Bestämmelser i form av antingen fristående eller accessoriska rekommendationer kan också sägas ange riktningen för organisationens fortsatta arbete på området. Målet är ofta att så småningom söka göra rekommendationens bestämmelser bindande genom att låta införa dem i en konvention. De ger också på ett annat sätt än vid konventionsreglering medlemsstaterna tid att gradvis anpassa förhållandena i det egna landet till de nya bestämmelserna. I vissa lägen kan till och med en reglering genom rekommendationer vara ett effektivare sätt att driva igenom en önskad standard än att gå fram direkt med en tvingande konvention som sedan inte vinner någon större anslutning.

Nackdelen med ett flexibelt system i form av bestämmelser i konventioner och rekommendationer visar sig emellertid tydligt på sjöfartsområdet. Då de traditionella bekvämlighetsregistren återfinns i utvecklingsländer är det sannolikt att dessa i stor utsträckning endast kommer att implementera de grundläggande konventionsbestämmelserna medan man i traditionella sjöfartsländer, som exempelvis Sverige, med ett väl utbyggt socialt skyddsnät i högre grad känner sig förpliktad att även

efterfölja bestämmelserna i rekommendationerna på området. Därmed uppstår en risk att konkurrensfördelarna för de bekvämlighetsflaggade handelsflottorna i viss mån kvarstår eller rentav ökar även efter det att en reglering på området införts.

En annan variant man prövat inom organisationen är den att man i vissa ILO-konventioner introducerat ett flexibelt regelsystem där vissa regler gjorts "dispositiva".[176] De ratificerande staterna tillåts i dessa fall själva avgöra om de med hänsyn till situationen i det egna landet önskar implementera vissa bestämda regler i konventionen. Ibland har man medgivit att de ratificerande staterna begränsar bestämmelsernas tillämpningsområde till att avse vissa delar av territoriet eller vissa typer av arbetstagare. En ytterligare variant på detta tema utgörs av ILO-konventionen nr 147 där det i art. 2 (a) regleras att de ratificerande länderna endast behöver tillse att de nationella standardkraven i fråga om säkerhet, socialt skydd och arbetsmiljöförhållanden någorlunda överensstämmer med de i konventionen uppräknade normerna. I konventionstexten använder man sig av termen "substantially equivalent" för att uttrycka detta.[177] En viss faktisk reservationsrätt har med andra ord byggts in i konventionen. Nackdelen är emellertid att inte heller den här metoden leder till en utjämning av konkurrensförhållandena, vilket kan tänkas utgöra en bidragande orsak till att även industrialiserade medlemsstater ibland ansett det svårt att ratificera konventioner med den här typen av regler. Det här sättet att skriva regler har också kritiserats hårt från arbetstagarhåll eftersom det kan leda till att den internationella standarden sjunker. Under förhandlingarna inför antagandet av konventionen nr 147 argumenterade exempelvis arbetstagarsidan starkt för att man istället borde ha använt sig av termen "at least equivalent".[178] En sådan skrivning hade på ett helt annat sätt medfört att de genom konventionen etablerade normerna ansetts utgöra en absolut miniminivå omöjlig att underskrida.

3.7.3 Övervakning av ILO-instrumenten

3.7.3.1 Allmänt

Antagandet och ratificeringen av ILO-konventionerna är endast det första

[176] Se vidare Ghebali, s. 206–210.

[177] Se vidare avsn. 5.3.3.3.

[178] Se International Labour Conference 62nd (Maritime) Session 1976, Substandard Vessels, Particularly Those Registered under Flags of Convenience, Report V (1), s. 17.

steget i en fortlöpande process. Till skillnad mot många andra normgivande internationella organ besitter ILO inom ramen för den permanenta organisationen även ett relativt effektivt övervakningsmaskineri.[179] Syftet med det här systemet är att säkerställa en grundlig prövning av instrumenten i de nationella parlamenten, att tillse att ingådda förpliktelser iakttas samt att ILO-instrumenten tillämpas på ett korrekt sätt.[180] Ytterligare ett syfte bakom det centrala övervakningssystemet är att säkerställa en enhetlig tillämpning av bestämmelserna i de olika ILO-instrumenten mellan de ratificerande staterna. På detta sätt söker man förhindra konkurrens genom undermåliga arbetsförhållanden mellan medlemsländerna. Övervakningen delas upp i fortlöpande respektive särskild övervakning. Den förstnämnda verksamheten har utvecklats genom praxis och bygger på medlemsstaternas skyldigheter att kontinuerligt rapportera om förhållandena i det egna landet. Den sistnämnda formen av övervakning är av mer rättsliknande karaktär och har sin grund i inkommande klagomål från andra medlemsstater eller från arbetsmarknadsorganisationer i olika länder.

3.7.3.2 Fortlöpande övervakning

Den fortlöpande övervakningsverksamheten inom ILO är trappstegsvis organiserad. Enligt ILO-stadgan art. 22 skall respektive medlemsstat årligen lämna en rapport till den internationella arbetsbyrån om vilka åtgärder som vidtagits för att uppfylla de ratificerade konventionerna. Rapporten bygger på ett detaljerat frågeformulär som utarbetats under styrelsens överinseende av den internationella arbetsbyrån. Den information som efterfrågas rör huvudsakligen hur medlemsstaten implementerat vissa bestämmelser i de ratificerade ILO-konventionerna. I organisationens barndom rapporterade staterna årligen angående detta.[181] I syfte att minska ILO:s växande arbetsbörda har man emellertid på senare tid sökt nedbringa rapporternas omfång. Numera gäller därför att medlemsstaterna efter de inledande rapporterna endast behöver rapportera förhållandena angående vissa centrala konventioner vartannat år. För de mindre viktiga instrumenten har intervallet satts till fyra år.[182] Rapporten skall enligt ILO-stadgan art. 23 (2) även tillställas de mest representativa

[179] Jfr Ghebali, s. 221.

[180] Se Tikriti, s. 274 och Vihma, s. 104–105.

[181] Se Ghebali, s. 222.

[182] Tvåårsintervallet gäller bl.a. för konventionerna 87 och 98 angående förenings- och förhandlingsfrihet.

arbetsmarknadsorganisationerna för att dessa skall ha möjlighet att kontrollera innehållet och komma med påpekanden.

I tillägg till dessa rapporter skall medlemsstaterna enligt ILO-stadgan art. 19 (5) (e) med jämna mellanrum efter förfrågan från styrelsen rapportera angående förhållandena i hemlandet med hänsyn till konventioner man ännu ej ratificerat. Detsamma gäller enligt art. 19 (6) (d) i fråga om de rekommendationer konferensen antagit. På sjöfartsområdet har dock den här formen av övervakning sällan kommit till användning. Endast tre gånger har styrelsen beslutat att medlemsstaterna skall lämna in rapporter enligt art. 19 (5) (e) och (6) (d) . Första gången var 1950 då man inom styrelsen beslutade att medlemsländerna skulle avlägga rapport om rättsläget beträffande fem konventioner och en rekommendation rörande kosthåll och utspisning ombord, medicinska undersökningar av sjömän samt behörighetsbevis för sjömän. Den andra gången var 1972 och då rörde rapporterna rekommendationerna Seafarers' Engagement (Foreign Vessels) 1958 (nr 107) och Social Conditions and Safety (Seafarers) 1958 (nr 108). Senaste gången rörde det sig om konventionen nr 147 respektive rekommendationen nr 155 avseende miniminormer för handelsfartyg. Här beslutade styrelsen i november 1987 att de medlemsstater som ännu ej ratificerat konventionen nr 147 skulle rapportera angående arbetsförhållandena ombord på fartygen i den egna handelsflottan. Vidare ombads samtliga medlemsstater lämna in rapporter angående implementeringen av de i rekommendationen nr 155 upptagna miniminormerna för handelsfartyg. Svaren lades sedan till grund för en generell resultatrapport som presenterades på den Internationella arbetskonferensens 77:e session 1990.[183] Den här formen av övervakning syftar till att medlemsstaternas regeringar kontinuerligt skall tvingas ta ställning till om man skall låta implementera även äldre ILO-instrument i den nationella lagstiftningen. Även dessa rapporter skall tillställas arbetsmarknadens organisationer.

I praktiken har det inte sällan visat sig svårt att få in rapporter från vissa länder. Exempelvis har kommittén upprepade gånger noterat att Liberia försummat att rapportera om läget i fråga om tillämpningen av ILO-konventionen nr 147 avseende miniminormer för handelsfartyg respektive konventionerna nr 87 och 98 avseende den fria förenings- och

[183] Labour Standards on Merchant Ships, General Survey by the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations, Inernational Labour Conference 77th Session 1990, Geneva 1990.

förhandlingsrätten.[184] Rapporteringsskyldigheten kan i det läget skärpas enligt särskilt beslut.[185]

Rapporterna granskas först på tjänstemannanivå inom den internationella arbetsbyrån. Därefter utsätts de för en grundlig prövning av juridisk-teknisk art i ILO:s permanenta expertkommitté som sammanträder mellan arbetskonferensens årliga möten. På grundval av regeringsrapporterna undersöker den om de olika medlemsstaterna uppfyller de skyldigheter som kommer till uttryck i de ratificerade ILO-konventionerna. Utredningarna koncentreras oftast på grund av arbetsbördan redan från början på de som gruppen bedömer allvarligaste överträdelserna. Gruppen kommunicerar under utredningsarbetet direkt med medlemsländernas regeringar. Diskussionerna och övervägandena i gruppen är inte offentliga.[186] Den permanenta expertkommitténs utlåtande och det material som ligger till grund för detta bereds sedan av en av arbetskonferensen tillsatt trepartskommitté; Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations (expertkommittén).[187] Till kommittéberedningen kallas även regeringsföreträdare för de länder vilkas lagstiftning tas upp till debatt. På grund av arbetsbördan gäller här, precis som i fråga om den permanenta expertkommittén, att arbetet normalt koncentreras på de mest flagranta fallen av brott mot ILO-normerna. Den slutrapport som kommittén utarbetar mot bakgrund av sin undersökning innehåller sedan relevanta påpekanden till medlemsstaterna och är offentlig. Rapporten är vanligtvis generellt utformad, men kan ibland röra vissa speciella verksamhetsområden. På sjöfartsområdet undersökte, som tidigare omtalats, kommittén inför den internationella arbetskonferensens 77:e session 1990 särskilt i vilken mån medlemsstaterna uppfyllde kraven i ILO-konventionen nr 147. Arbetskonferensen tar sedan upp rapporten till diskussion i plenum varefter man godtar eller förkastar denna.

Några direkta sanktioner mot brister i tillämpningen av ratificerade ILO-instrument på det nationella planet existerar inte. Vissa bedömare hävdar trots detta att den fortlöpande övervakningen är relativt effek-

184. Se International Labour Conference 79th Session 1992, Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations, General Report and Observations Concerning Particular Countries, Report III (Part 4A), s. 57, 222, 272 och 505.

185. Se Vihma, s. 107.

186. Se Tikriti, 289.

187. Se a. a., s. 292.

tiv.[188] I och med att kritiken är öppen och offentlig skapar den ett betydande opinionstryck på det kritiserade landets regering att ändra sin lagstiftning i enlighet med arbetskonferensens rekommendationer. Man kan dock ifrågasätta om den slutsatsen gäller i förhållande till de traditionella bekvämlighetsländerna. Snarare är intrycket här det motsatta. Dessa länder tenderar av rapporterna från expertkommittén att döma att vara relativt okänsliga för kritik. Bland annat noterade kommittén i sin rapport till den internationella arbetskonferensens 79:e session 1992 att varken Liberia eller Panama, trots upprepade anmaningar, hade ändrat den nationella lagstiftningen i fråga om den fria förenings- och förhandlingsrätten i enlighet med de rekommendationer man från ILO:s sida tidigare uttalat.[189]

3.7.3.3 Särskild övervakning

Beträffande den särskilda övervakningsverksamheten gäller att arbetsgivar- och arbetstagarorganisationerna har rätt enligt ILO-stadgan art. 24 att anmäla en medlemsstat som inte följer innehållet i en ratificerad konvention. ILO:s styrelse begär efter en sådan anmälan en förklaring från det ifrågavarande landets regering. Är denna inte tillfredsställande offentliggör styrelsen diskussionen i ärendet.[190] Även här gäller således att direkta sanktioner saknas, men att offentliggörandet av debatten kan skapa ett tryck på regeringen att fortsättningsvis leva upp till innehållet i bestämmelserna.

Även andra medlemsstater har enligt ILO-stadgan art. 26 möjlighet att inlämna klagomål i fråga om enskilda medlemsstaters tillämpning av en konvention som den klagande staten ratificerat. En sådan rätt tillkommer också varje delegat vid den internationella arbetskonferensen oberoende av om denne representerar sitt lands regering eller någon arbetsmarknadsorganisation. Även här begär styrelsen in en förklaring från det ifrågavarande medlemslandets regering. Finner sedan styrelsen att förklaringen inte är tillfredsställande finns det möjligheter att tillsätta en undersökningskommmission.[191] Denna besöker vanligtvis det land mot vilket klagomålen riktats och överlägger med företrädare för regeringen

[188] Jfr Vihma, s. 111–112.

[189] Se International Labour Conference 79th Session 1992, Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations, General Report and Observations Concerning Particular Countries, Report III (Part 4A), s. 222, 230–233, 272 samt 278–279.

[190] Se ILO-stadgan, art. 25.

[191] Se ILO-stadgan, art. 26 (3).

och arbetsmarknadens parter. På basis av detta utarbetar sedan kommissionen en rapport med förslag till åtgärder. Vägrar medlemsstaten att godta slutsatserna i rapporten kan frågan hänskjutas till den internationella domstolen i Haag. Den internationella arbetskonferensen har dessutom möjligheter att vidta ytterligare åtgärder mot den stat som vägrar följa rekommendationerna i rapporten eller domstolens utslag.[192] I sista hand torde det kunna bli fråga om uteslutning ur organisationen även om ILO-stadgan inte direkt säger någonting om detta.[193] En så drastisk åtgärd synes man dock inom ILO vara tveksam till att använda sig av då en uteslutning samtidigt leder till att organisationen helt förlorar möjligheten att övervaka medlemsstaten i fråga. En sådan utveckling skulle kunna vara till allvarlig nackdel för den fackliga aktiviteten i landet. Det visar sig också att medlemsstaterna och arbetsmarknadsorganisationerna har tvekat att påkalla den här typen av övervakningsförfarande. Endast ett trettiotal ärenden av det här slaget har registrerats under hela efterkrigstiden. Antagligen beror detta på att man ser den här typen av övervakning som ett förfarande att ta till vid de allra mest flagranta brotten mot ILO-reglerna.[194]

Slutligen existerar inom ramen för den särskilda övervakningsverksamheten ett speciellt förfarande i fråga om sådana klagomål som rör brott mot förenings- och förhandlingsprincipen. Anledningen till detta är att förenings- och förhandlingsrätten inom ILO anses utgöra grunden för all facklig verksamhet och att brott mot denna är att betrakta som ett allvarligt hot mot den fria arbetsmarknaden. Klagomålen kan inlämnas av andra medlemsstater eller av arbetsmarknadens organisationer. Ett särdrag i förfarandet utgörs av det faktum att klagomål kan riktas mot en medlemsstat i dessa frågor även i de fall den felande staten inte har ratificerat ILO-konventionerna nr 87 och 98.[195] Beträffande handläggningen i kommissionen gäller dock att i de fall den stat mot vilken klagomålen riktats inte ratificerat de ifrågavarande konventionerna den måste ge sitt medgivande till att fallet tas upp.[196]

Handläggningen av dessa ärenden är organiserad i två steg. ILO utser efter det att klagomålet inkommit en trepartisk niomannakommitté (Committee on Freedom of Association) att göra en utredning angående

192. Se ILO-stadgan, art. 33.

193. Jfr Ghebali, s. 110 med not 3.

194. Jfr a. a., s. 236.

195. Se International Labour Conference 81st Session 1994, Freedom of Association and Collective Bargaining, s. 7, Tikriti, s. 310 samt Ghebali, s. 236.

196. Se Ghebali, s. 237–238.

den påstådda kränkningen av förenings- och förhandlingsrätten. Kommittén tar därefter kontakt både med den organisation eller stat som lämnat in klagomålen och med den stat mot vilken klagomålen riktats i syfte att erhålla ytterligare uppgifter i frågan.[197] Handläggningen får därmed redan på det här stadiet en slags kvasi-juridisk karaktär. Under de efterföljande överläggningarna får dock, till skillnad mot vad som gäller under handläggningen i andra ILO-kommittéer, inte någon av de båda parterna närvara. Skälet till detta är att den här typen av konflikter betraktas som extra känsliga och att man därför önskar att ledamöterna, vilka representerar de olika grupperingarna inom ILO, skall kunna diskutera fritt utan bindningar till endera sidan i konflikten. På basis av dessa diskussioner redovisar sedan kommittén sin inställning i frågan med förslag till vidare åtgärder. Rapporterna har inte bara ett värde i det enskilda fallet utan bidrar också till att fylla ut bestämmelserna i ILO-konventionerna om förenings- och förhandlingsfrihet, vilket leder till att en betydligt mer heltäckande standard kan skapas på det här området jämfört med andra konventionsreglerade områden. Dessa principer har sedan kommit till uttryck i ett flertal vägledande rapporter från ILO.[198]

Kommittérapporten kan vid allvarliga brott mot förenings- och förhandlingsfriheten tas upp till behandling i en särskild undersöknings- och medlingskommission (Fact-Finding and Conciliation Commission on Freedom of Association). I praktiken tas endast ett fåtal fall upp av kommissionen. De allra flesta avgörs i sak redan av kommittén.[199] Kommissionens främsta uppgift är att samla information i den aktuella frågan, men den har också mandat att överlägga med regeringen i det land som klagomålen gäller. Kommissionens rapport är offentlig och ILO:s styrelse avgör på basis av denna vilka ytterligare åtgärder som skall företas i frågan.

Övervakningssystemet inom ILO har starkt kritiserats av bland annat utvecklingsländerna.[200] Man har bland annat anfört att ekonomin i dessa länder inte är tillräckligt bärkraftig för att man fullt ut skall kunna efterleva innehållet i ILO-instrumenten, framförallt gäller detta principen om förenings- och förhandlingsfrihet. De övervakande organen borde därför i

[197] I vissa fall diskuterar också företrädare för kommittén redan på det här stadiet med parterna direkt hur problemen skall kunna lösas. Se vidare Tikriti, s. 312.

[198] Se bl.a. rapporten ILO Principles, Standards and Procedures Concerning Freedom of Association, International Labour Office, Genève 1985.

[199] Jfr International Labour Conference 81st Session 1994, Freedom of Association and Collective Bargaining, s. 7, Tikriti, s. 310–311 och Ghebali, s. 238.

[200] Se Ghebali, s. 229–230.

utvecklingsländernas fall se mindre till de formella orsakerna till brotten mot ILO-normerna och mer till de strukturella orsakerna till problemen. Industriländerna delar inte det här synsättet utan menar istället att det är de nationella lagstiftningarna som måste anpassas efter ILO-normerna och inte tvärtom. Ett sådant synsätt är logiskt utifrån den utgångspunkten att arbetskraftskostnaderna är betydligt högre i den industrialiserade delen av världen och att man önskar en utjämning av konkurrensfördelarna medan utvecklingsländerna å sin sida strävar efter att behålla den konkurrensfördel det innebär att kunna erbjuda låga arbetskraftskostnader.

3.7.4 Intresseståndpunkter inom organisationen

3.7.4.1 Allmänt

Inom ILO söker man till skillnad mot UNCTAD arbeta på ett konkurrensneutralt vis. Det direkta syftet med verksamheten är således inte att gynna en viss grupp av länder utan att på världsbasis tillskapa en allmänt gällande standard i fråga om lönearbete i världen. Genom att åstadkomma en sådan standard hoppas man kunna eliminera möjligheterna för vissa arbetsgivare att konkurrera på den internationella marknaden med hjälp av undermåliga arbetsförhållanden. Det framgår relativt tydligt av det tredje stycket i preambeln till ILO-stadgan:

> "Whereas also the failure of any nation to adopt humane conditions of labour is an obstacle in the way of other nations which desire to improve the conditions in there own countries..."

På sjöfartsområdet kommer principen om konkurrensneutralitet till uttryck genom att ILO-konventionerna är avsedda att gälla ombord på samtliga handelsfartyg oberoende av flagg. Bestämmelserna riktar sig således aldrig mot fartygen i ett visst bestämt lands fartygsregister. Konventionen nr 147 angående miniminormer för handelsfartyg riktar sig exempelvis inte särskilt mot de traditionella bekvämlighetsregistren utan är istället avsedd att tillämpas inom hela världshandelsflottan. En annan sak är dock att bestämmelserna i praktiken kan komma att på ett mer ingripande sätt beröra fartyg tillhöriga vissa länders register genom att dessa i mindre grad än andra svarar mot den standard som föreskrivs i de aktuella ILO-instrumenten.

3.7.4.2 Arbetstagarsidan

Principen om konkurrensneutralitet har emellertid varit omstridd på sjö-

fartsområdet alltsedan ITF i början av 1930-talet började vidta åtgärder i syfte att eliminera bekvämlighetsregistren. Som ovan redogjorts för försökte ITF redan tidigt använda sitt inflytande inom ILO till att förmå organisationen att vidta åtgärder direkt riktade mot traditionella bekvämlighetsländer, exempelvis Liberia och Panama.[201] Vissa framgångar har man också haft i det här avseendet. I fråga om rekommendationen nr 108 angående sociala förhållanden och säkerhet från 1958 lyckades man i preambeln få till stånd en hänvisning till kravet om "a genuine link" mellan fartyget och flaggstaten. Även rekommendationen nr 107 får genom sitt innehåll anses vara direkt riktad mot bekvämlighetsländerna. Den innehåller en direkt uppmaning till medlemsländerna att vidta åtgärder för att förhindra att sjömän tar anställning ombord på utländska fartyg på villkor som underskrider de som genom kollektivavtal accepterats av arbetsmarknadsorganisationerna i de traditionella sjöfartsländerna.

Även under senare tid har arbetstagarrepresentanterna inom ILO sökt driva fram bestämmelser direkt riktade mot de traditionella bekvämlighetsländerna. Under kommittéförhandlingarna inför antagandet av konventionen nr 147 försökte arbetstagarrepresentanterna att koppla ihop frågan om "substandard vessels" med bekvämlighetsregistren i det att man uttalade att:

> "The casualty rate of ships flying flags of convenience was much higher than the world average and this was directly linked to bad safety conditions on board ships, certificates of competency delivered to incompetent persons and the desire of the shipowners to save money in relation to the purchase of safety equipment and its maintenance."[202]

Skälet bakom arbetstagarsidans uppträdande var detsamma som låg bakom ITF:s agerande i UNCTAD. Genom ökade krav på standarden ombord på det bekvämlighetsflaggade tonnaget hoppades man kunna förmå redarna att i ökad utsträckning flagga hem sitt tonnage.

Det bör dock i sammanhanget påpekas att arbetstagarsidan inte står enig i frågan om att fartyg i bekvämlighetsregister bör omfattas av särskilda regler. De arbetskraftsexporterande ländernas arbetstagarorganisationer vänder sig emot regler som kan antas komma att missgynna dessa länders sjömän. En standardhöjning enbart ombord på de bekvämlighetsflaggade fartygen skulle på sikt kunna leda till att konkurrensfördelarna i form av låga löner och sociala avgifter utraderades, något som skulle

[201] Se ovan avsn. 3.4.3.

[202] International Labour Conference 62nd (Maritime) Session 1976, Substandard Vessels, Particularly Those Registered under Flags of Convenience, Report V (1), s. 10.

bidra till att öka arbetslösheten i dessa länder. Att irritationen över de västeuropeiska arbetstagardelegaternas försök att höja standarden i vissa fall varit stor framgår av följande uttalande av den indiske arbetstagardelegaten under förhandlingarna om konventionen nr 147:

> "[H]e was tired of hearing that developing countries were too poor to undertake certain tasks; poverty was no excuse for not being forwardlooking. The unions in developing countries were perfectly capable of looking after the interests of their members and of solving their problems with the unions of developed countries."[203]

3.7.4.3 Öststatsländerna

ITF har dock tidvis erhållit stöd för sin uppfattning angående bekvämlighetsregistren från de tidigare socialistiska länderna med Sovjetunionen i spetsen. Under förhandlingarna inför antagandet av konventionen nr 147 arbetade exempelvis öststatsländerna för att konventionens bestämmelser i huvudsak borde avse bekvämlighetsregistrerade fartyg. Man delade härvidlag arbetstagarsidans uppfattning att det rådde ett likhetstecken mellan "substandard vessels" och registrering i traditionella bekvämlighetsregister. Av den anledningen önskade man införa en hänvisning till sådana register i preambeln till den föreslagna konventionen. Motivet bakom detta förslag skilde sig dock från arbetstagarnas. Medan ITF önskade få till stånd en återflaggning till de traditionella sjöfartsländerna arbetade östblocket för att försvaga NATO-ländernas handelsflotta. Det framgår relativt klart av den sovjetiske regeringsdelegatens uttalande under konferensens plenumdiskussion:

> "As regards the fleets of the Western monopolies sailing under flags of convenience, the position is radically different politically, economically and socially. Here, I am referring not to temporary difficulties or a temporary situation, but to what is the ever-increasing practice of the shipowners of the developed capitalist countries who have only one aim – the quest for superprofits. That is why we are so vigorously opposed to the practice of using flags of convenience."[204]

Genom att eliminera bekvämlighetsregistersystemet hoppades man, precis som inom UNCTAD, att kunna minska västalliansens handels- och säkerhetspolitiska makt. En sådan försvagning skulle ha lett till att kon-

[203] A. dok., s. 30.

[204] International Labour Conference 62nd (Maritime) Session 1976, Record of Proceedings, s. 250.

kurrenskraften för de egna handelsflottorna ökat högst påtagligt samtidigt som NATO:s förmåga att försvara Västeuropa avsevärt minskat.

3.7.4.4 Utvecklingsländerna

Även utvecklingsländerna har på sjöfartsområdet vänt sig emot principen om konkurrensneutralitet, men av andra skäl än arbetstagarsidan och de tidigare socialistiska länderna. Under förhandlingarna inför antagandet av konventionen nr 147 på den 62:a internationella arbetskonferensen 1976 framgick detta tydligt. Från utvecklingsländernas sida hade man i princip inte någonting emot en höjning av standarden på arbetsförhållandena ombord på bekvämlighetsregistrerade fartyg. Ett sådant instrument hoppades man tvärtom skulle komma att gynna utvecklingsländernas handelsflottor. Däremot vände man sig starkt emot en generell standardhöjning oberoende av registertillhörighet. Exempelvis uttalade den mexikanske regeringsdelegaten i plenumdiskussionen att hans land inte kunde acceptera konventionen fast att man sympatiserade med dess syfte.[205] Han vände sig speciellt mot art. 4 rörande hamnstatskontroll eftersom den öppnade för en diskriminering av utvecklingsländernas handelsflottor genom att den tvingade även de länder som valde att inte ratificera konventionen att leva upp till dess bestämmelser:

> "Furthermore we consider that Article 4 is contrary to the interests of the Third World countries which wish to create their own fleets. We know that if the developed countries are going to be asked to give 90 per cent satisfaction, we shall be expected to provide 150 per cent satisfaction.
>
> I call on the representatives of the Group of 77 to oppose this Article, which is against our interests, our dignity and our sovereignity. I call on the workers of other countries to think twice. I would like to remind them that we are currently witnessing the last stage of capitalism – namely imperialism – and that the class struggle has moved onto the international level where it is not employers and workers that are facing one another, but rich countries and poor countries."[206]

Den mexikanske regeringsdelegatens inställning kan förklaras med att utvecklingsländernas tonnage ofta är av äldre datum och därför inte lika kostnadseffektivt som det i många fall moderna bekvämlighetsregistrerade tonnaget tillhörande rederier i de traditionella sjöfartsländerna. Med generella standardhöjningar riskerade utvecklingsländernas handelsflottor att förlora väsentliga konkurrensfördelar i form av billig arbetskraft

[205] Se a. dok., s. 258.
[206] Se a. st.

och lägre kapitalkostnader eftersom äldre fartyg oftast kräver större besättningar samt håller en lägre teknisk standard i fråga om arbetsmiljön ombord. En alltför kraftig standardhöjning utan hänsyn till flaggtillhörighet skulle med andra ord kunna riskera att slå ut utvecklingsländernas handelsflottor samtidigt som bekvämlighetsflottorna skulle komma att bestå.

3.7.4.5 Arbetsgivarna samt de traditionella sjöfarts- respektive bekvämlighetsländerna

Arbetsgivarrepresentanterna har dock tillsammans med regeringsföreträdare från de traditionella sjöfarts- respektive bekvämlighetsländerna hela tiden sökt stoppa den som man anser diskrimineringen av vissa flaggor. Detsamma gäller i viss mån även de arbetskraftsexporterande länderna. Skälen till varför dessa aktörer önskar bevara bekvämlighetsregistren skiljer sig dock åt. Bekvämlighetsländernas motiv för att inte vilja koppla ihop begreppen "substandandard vessels" och bekvämlighetsflagg är rädslan för att förlora delar av det bekvämlighetsregistrerade tonnaget till andra länder. Det visas bland annat av den liberianske regeringsrepresentantens uttalande under den ovan refererade kommittébehandlingen av utkastet till konventionen nr 147:

> "[H]is delegation objected to the use of the term "flags of convenience", because this term is pejorative and an indication that the Conference, from the outset, intended to fashion an instrument of flag discrimination."[207]

De traditionella sjöfartsländerna har andra motiv för att hävda konkurrensneutraliteten än att specifikt skydda bekvämlighetsregistren. Dessa länder intar visserligen i andra sammanhang en positiv hållning till systemet, men samtidigt gäller att en generell höjning av standardkraven ombord på fartygen i världshandelsflottan skulle kunna bana vägen för en återflaggning till dessa länders ordinära fartygsregister genom en utjämning av konkurrensen. De traditionella sjöfartsländerna är med andra ord inte intresserade av att skydda bekvämlighetsregistren som sådana utan av att bevara möjligheterna för OECD-redarna att konkurrera på den internationella fraktmarknaden. Bekvämlighetsregistren är med andra ord för dessa länder endast ett medel att bevara de inhemska rederiernas konkurrenskraft. Av den anledningen råder det inte

[207] International Labour Conference 62nd (Maritime) Session 1976, Substandard Vessels, Particularly Those Registered under Flags of Convenience, Report V (1), s. 10. Se äv. International Labour Conference 62nd (Maritime) Session 1976, Substandard Vessels, Particularly Those Registered under Flags of Convenience, Report V (2), s. 28 och 29.

någon motsättning mellan det faktum att de traditionella sjöfartsländernas regeringar inom ILO främjar krav på en ökad standard ombord vad gäller arbetsförhållandena samtidigt som man under skeppsregistreringskonferensen i UNCTAD motarbetade en reglering av de internationella villkoren för fartygsregistrering.[208] En viktig effekt av en generell standardhöjning i världshandelsflottan är också, sett ur de traditionella sjöfartsländernas synvinkel, att man bättre kan skydda sina egna kuster från miljökatastrofer. Inte minst EU-länderna med Holland i spetsen har fäst stor vikt vid detta. Det framgår av den holländske regeringsdelegaten Janssens uttalande under internationella arbetskonferensens 62:a session 1976:

> "In recent years there has been a growing concern among governments with busy sea lanes adjoining their shores and those with big ports about the safety of shipping and certain social matters on board that affect safety."[209]

Samma attityd intar också redarsidan inom ILO även om de bakomliggande motiven är andra. Deras organisationer värnar visserligen om bekvämlighetsregistreringen som system, men de säger sig samtidigt vilja motarbeta förekomsten av "substandard vessels". Det betyder att redarna i princip inte har något emot att standarden ombord höjs så länge standardhöjningen gäller hela världshandelsflottan oberoende av fartygets flagga. Det väsentliga för redarna torde med andra ord vara att standardhöjningarna förblir konkurrensneutrala samt att de heller inte påverkar möjligheten att fritt välja registreringsland. Att just konkurrensneutraliteten är av stor vikt för redarna framgår av det refererade uttalandet av redarsidans talesman i Committee on Substandard Vessels under förhandlingarna om konventionen nr 147:

> "The spokesman for the Shipowners' side agreed with the view expressed by the Seafarers, that it was necessary for all ships to conform to the widely accepted international provisions in force. He hoped that the Committee would agree on a minimum level of standards as regard conditions of employment and life on board, broadly speaking every vessel. He was surprised to see that the report submitted to the Committee emphasised the concept of flags of convenience: what was important, in the opinion of the Shipowners, were the conditions and not the register of the vessel."[210]

[208] Se ovan avsn. 3.6.2.1.

[209] Se International Labour Conference 62nd (Maritime) Session 1976, Record of Proceedings, s. 248. Jfr även den kanadensiske regeringsdelegaten Morrisons uttalande i a. dok., s. 259. Ang. EU-ländernas inställning under UNCLOS III, se avsn. 3.5.2.

[210] International Labour Conference 62nd (Maritime) Session 1976, Substandard Vessels, Particularly Those Registered under Flags of Convenience, Report V (1), s. 11.

I och med att ILO-instrumenten i allmänhet gäller oberoende av flagg leder det till att redarna torde vara mer benägna att gå med på standardökningar än de traditionella bekvämlighetsländernas eller de arbetskraftsexporterande staternas regeringsrepresentanter. Det hänger samman med att redarna har ett intresse av att säkerheten ombord är tillfredsställande i syfte att framförallt förebygga haverier. Det framkom bland annat under förhandlingarna på den 62:a internationella arbetskonferensen 1976 inför antagandet av konventionen nr 147. De norska redarnas rådgivare, tillika vice ordföranden i Committee on Substandard Vessels, Hoel uttalade här att:

> "The subject of substandard vessels which we have dealt with in our Committee is a very important one to all who are connected with the shipping industry. It concerns the safety and well-being of seafarers, the conditions under which they perform their work, and the environment in which they live on board their ships. It is of concern to all seafaring nations that the sea lanes are safe for navigation. It also very much concerns the industry itself, which is dependent on well-trained and qualified personnel for the safe and efficient operation of ships."[211]

Det är emellertid viktigt att betona i sammanhanget att dessa standardökningar endast avser arbetsmiljöförhållandena ombord, det vill säga de ILO-bestämmelser som berör hälsa och säkerhet. Beträffande övriga arbetsförhållanden, främst frågan om lönesättning, gäller däremot att redarna önskar full frihet att sluta avtal med de nationella fackföreningarna i de arbetskraftsexporterande länderna utan att vara bundna av några internationellt fastslagna normer. I linje med denna inställning motarbetade redarna under förhandlingarna inför antagandet av ILO-konventionen nr 147 arbetstagarrepresentanternas förslag att rekommendationen nr 109 angående löner, bemanning och arbetstid skulle föras in i konventionens appendix. I rekommendationen p. 2 återfinns en bestämmelse angående minimilön för ombordanställda.[212] Bland annat den norska redarorganisationen argumenterade starkt för att konventionens miniminormer borde begränsas till att endast avse bestämmelser rörande hälsa

[211] Se International Labour Conference 62nd (Maritime) Session 1976, Record of Proceedings, s. 246.

[212] Vid rekommendationens antagande 1958 sattes minimilönen till 25 brittiska pund alternativt 70 US-dollars beroende på vilken valuta som från tid till annan värderades högst. Den summan har sedan dess justerats med jämna mellanrum av Joint Maritime Commission. I samband med kommissionens 26:e session i oktober 1991 höjdes minimlönenivån till 208 brittiska pund alternativt 356 US-dollars.

och säkerhet. Annars förelåg det enligt organisationen en risk för att inte ens de traditionella sjöfartsländerna skulle komma att ratificera konventionen.[213] Även den brittiska redarorganisationen anslöt sig till denna ståndpunkt. I motsats till den åsikt arbetstagarrepresentanterna framhöll, nämligen att lönenivåerna ombord på de bekvämlighetsflaggade fartygen borde ligga i nivå med de som gällde i de traditionella sjöfartsländerna, menade man från de brittiska redarnas sida att:

> "It is entirely reasonable that a seafarer should be paid at rates appropriate to the economy of the country where he lives and maintains his family. Indeed, the Governments of the countries from which many non-United Kingdom domiciled seafarers come would be unlikely to permit their nationals serving on British ships to be paid either at rates equivalent to those suggested in Recommendation No. 109 or at United Kingdom rates."[214]

Även om redarna i princip är intresserade av standardhöjningar inom världshandelsflottan i fråga om hälsa och säkerhet finns det emellertid en gräns även här. Under utformningen i Committee on Substandard Vessels av förslaget till konventionen nr 147 argumenterade redarsidan till en början starkt för införandet av en rekommendation istället för en konvention. Redarna önskade tydligtvis inte att de föreslagna miniminormerna skulle vara tvingande till sin karaktär.

3.8 Europeiska Unionen

3.8.1 Allmänt

Även inom EU har man sökt vidta åtgärder för att stärka den egna sjöfarten. Länderna inom EU tillhör alla den grupp av stater som drabbats negativt av efterkrigstidens utveckling med allt fler fartyg seglande under bekvämlighetsflagg. De egna nationella handelsflottornas andel av världshandelstonnaget har kraftigt minskat i förhållande till omvärlden.[215] År 1959 seglade ungefär 40 % av världshandelsflottan under de

[213] International Labour Conference 62nd (Maritime) Session 1976, Substandard Vessels, Particularly Those Registered under Flags of Convenience, Report V (2), s. 14.

[214] A. dok., s. 41.

[215] Nominellt sett har dock tonnagetstorleken inom EU:s handelsflotta ökat kraftigt under efterkrigstiden. År 1959 omfattade enligt Power, s. 133, det sammanlagda EU-tonnaget 40,1 milj. brt. År 1975 hade tonnaget ökat till 71,3 milj. brt.

nio dåvarande medlemsstaternas flaggor.[216] I början av 1990-talet hade den andelen sjunkit till ungefär 15,5 %, trots att antalet medlemsstater i organisationen ökat.[217] Antalet europeiska sjömän har också gått ned under den här perioden. Bara mellan år 1980 och 1992 minskade antalet ombordanställda från cirka 250.000 till mellan 113.000 och 120.000 (inkl. 53.000 officerare).[218] Även om utflaggningen inte utgör den enda orsaken till att antalet arbetstillfällen minskat kan denna dock antas vara en av de mest betydelsefulla faktorerna i sammanhanget. Problemet är dock inte enbart av arbetsmarknadspolitisk karaktär utan rymmer även handels- och säkerhetspolitiska dimensioner. Förutom att de europeiska redarna har flaggat ut sitt tonnage har den europeiska näringen tappat marknadsandelar till de utomeuropeiska konkurrenterna i framförallt Sydostasien. År 1990 utgjorde det av europeiska redare kontrollerade tonnaget (inklusive utlandsflaggade fartyg) endast 27 % av världshandelsflottan.[219] Med andra ord är det inte endast de traditionella europeiska sjöfartsländernas egna handelsflottor som under efterkrigstiden blivit mindre, även deras betydelse som sjöfartsmakter och därmed inflytandet på den internationella marknaden har minskat. Mot bakgrund av detta har EG-kommissionen och parlamentet alltsedan mitten av 1970-talet arbetat för att bygga upp en gemensam politik för den europeiska sjöfarten. Behovet av en europeisk sjöfartspolitik motiveras i sak av att näringen svarar för ett betydande inflöde av utländskt kapital samtidigt som den ger upphov till ett stort antal arbetsplatser inte bara inom själva sjöfartssektorn utan även inom varvsindustrin.[220] En handelsflotta under europeisk flagg ger också möjligheter för EU att kunna vara med och påverka näringens utformning inom andra internationella organ, exempelvis IMO, samt att på lång sikt kunna vara med och styra priset på transporter, något som framstår som mycket viktigt för EU eftersom organisationen bygger sin existens på handel.[221] Dessutom har man också inom EU-organen fäst betydande vikt vid den miljöpolitiska aspekten. Genom en gemensam sjöfartspolitik finns det utsikter att bättre skydda den känsliga kustmiljön runt Europa från oljekatastrofer liknande Torrey Canyon- och Amoco Cadiz-haverierna 1967 respektive 1978, som

216. Power, s. 133. Jfr äv. Narjes i ArchVR 1994, s. 310.
217. Heldring i EuroTL 1993, s. 391.
218. A. a., s. 392. Se äv. Brooks/Button i Transport Reviews 1992, s. 241.
219. Heldring i EuroTL, s. 391.
220. Brownrigg i EuroTL 1993, s. 400–401.
221. Jfr KOM(89) 266 endelig udg. 03.08.89, s. 11, Anastassopoulos i EuroTL 1987, s. 197–198 samt Davis i EuroTL 1987, s. 204.

båda drabbade Franrikes kuster mycket hårt.

Bakom framförallt EG-kommissionens strävan att utforma en gemensam sjöfartspolitik ligger dock inte endast en omsorg om den europeiska rederinäringen och miljön. Ett mycket viktigt bakomliggande motiv till varför man velat lyfta upp sjöfartspolitiken på europanivå är att denna anses utgöra ett nödvändigt led i förverkligandet av den inre marknaden. Från EG-kommissionens sida har man med stigande oro noterat att medlemsländerna i allt högre utsträckning börjat subventionera den egna nationella sjöfartsnäringen, något som hotar att allvarligt snedvrida konkurrensen mellan medlemsländerna.[222] Medlemsländerna har dock generellt sett visat sig ovilliga att släppa ifrån sig makten över sjöfartspolitiken. Man har från flera staters sida bland annat fruktat att alltför ingripande gemensamma åtgärder på den europeiska nivån skulle kunna få återverkningar i relationerna med andra handelsblock, samtidigt som man ansett sig bättre kunna tillgodose de egna handelsflottornas behov av stöd genom åtgärder på nationell nivå. Ytterligare ett hinder för en gemensam sjöfartspolitik har varit att en sådan med nödvändighet måste inrymma ett inte obetydligt mått av skattetekniska åtgärder. Flera av medlemsländerna har inte varit villiga att släppa ifrån sig makten över skattepolitiken till EU.

Den här konflikten har kommit att dominera den europeiska sjöfartspolitiken alltsedan mitten av 1970-talet. Kommissionen och parlamentet har under hela den perioden haft svårigheter att driva igenom effektiva åtgärder för att stärka den europeiska sjöfartsnäringen på grund av att olika medlemsländer sökt bromsa en sådan utveckling. Även om makten över sjöfartspolitiken hela tiden varit den fråga som stått i centrum har debatten över tiden kommit att röra sig om olika problem på sjöfartsområdet beroende på den allmänna utvecklingen inom näringen.

Framväxten av en sjöfartspolitik inom EU låter sig beskrivas i tre steg. Den första frågan som kom upp i mitten av 1970-talet var om organisationen överhuvudtaget hade kompetens att vidta åtgärder på sjöfartsområdet. Den frågan kan betraktas som ett förstadium till den kommande utformningen av sjöfartspolitiken inom organisationen. Sedan detta klarlagts tog kommissionen runt 1985 som ett första egentligt steg på vägen upp frågan om konkurrensförhållandena på fraktmarknaden i samband med genomförandet av den inre marknaden. Särskilt cabotagefrågorna kom här att vålla problem.[223] I takt med att utflaggningen från de euro-

[222] Se KOM(89) 266 endelig udg. 03.08.89, s. 1 och 3 samt Heldring i EuroTL 1993, s. 391–392.

[223] Med cabotage avses inrikes sjötransporter av gods.

peiska sjöfartsregistren ökat har dock under slutet av 1980-talet debatten alltmer kommit att fokuseras på det andra steget i den gemensamma sjöfartspolitiken, det vill säga frågan om organisationen skall vidta positiva åtgärder i syfte att gynna det europeiskflaggade handelstonnaget.

3.8.2 Konflikten mellan kommissionen, parlamentet och medlemsstaterna

3.8.2.1 Frågan om en gemensam sjöfartspolitik

Trots att det europeiska samarbetet alltsedan bildandet av Kol- och stålunionen till mycket stor del varit inriktat på handelsfrågor dröjde det länge innan EU påbörjade arbetet med att utveckla en gemensam sjöfartspolitik.[224] Mellan Romfördragets tillkomst 1957 och 1977 skedde inte någonting inom ramen för det europeiska samarbetet på sjöfartsområdet, trots att utflaggningsproblemet drabbade flera av de dåvarande medlemsländerna betydligt tidigare än i Sverige. Istället rådde en tveksamhet bland de dåvarande medlemsstaterna ifall sjöfartspolitiken utgjorde ett område som EU hade kompetens att befatta sig med eller om detta var någonting som endast angick de enskilda nationalstaterna. Skälet till denna tveksamhet var att avdelningen om transporter i Romfördraget (art. 74–83) primärt inte omfattar sjö- och lufttransporter enligt art. 84 (1). Ministerrådet har genom art. 84 (2) endast givits kompetens att med kvalificerad majoritet besluta om vilka regler som skall gälla för dessa typer av transporter.[225] Den regleringen togs under den här perioden av medlemsstaterna till intäkt för att sjöfartsnäringen föll utanför EG-rättens regler. En bidragande orsak till detta kan ha varit att samtliga av de ursprungliga medlemsstaterna, med undantag för Holland, saknade starkare maritima traditioner. De flesta länderna, som exempelvis Frankrike och det dåvarande Västtyskland, såg sig istället som exportländer vilkas sjöfartsnäring endast utgjorde en förlängd arm av den inhemska industrisektorn.

I samband med att Danmark, Storbritannien och Irland inträdde i

[224] I det s.k. Parisfördraget om upprättande av de europeiska kol- och stålgemenskapen nämns ingenting om sjöfart överhuvudtaget.

[225] Ursprunglingen, det vill säga före den Europeiska enhetsaktens ikraftträdande, gällde ett krav på enhällighet vid beslut enligt art. 84 (2). Utformningen berodde enligt Bredholt i Marius nr 178, s. 108, på de första medlemsstaternas tveksamhet till att låta EU:s lagstiftningskompetens omfatta sjö- och lufttransporter.

europasamarbetet förändrades dock läget radikalt.[226] De nya medlemsländerna utgjorde utpräglade sjöfartsnationer och från att cirka 90 % av transporterna mellan EU-länderna gått på landsväg, järnväg eller med flodpråmar svarade plötsligt sjöfarten för 90 % av samlade de transporterna inom gemenskapen.[227] Till följd av detta blev det för EG-kommissionen, som ända sedan början av 1960-talet strävat efter att åstadkomma en integrerad transportpolitik, än mer angeläget att försöka få till stånd en prövning av om sjöfartsnäringen föll under gemenskapens kompetensområde. När sedan möjligheten yppade sig tog man tillfället i akt och gick till EG-domstolen med ett pilotfall som berörde frågan om Romfördraget överhuvudtaget var tillämpligt i sjöfartsfrågor:[228]

> Commission of the European Communities v. French Republic [1974] ECR 359. Det så kallade "French Seamen's Case" gällde huruvida vissa regler i den franska Code du Travail Maritime från 1926 om att besättningen ombord på handelsflottans fartyg till viss del måste vara av fransk nationalitet stred mot Romfördragets princip om arbetskraftens fria rörlighet samt art. 1, 4 och 7 i förordningen 1612/68 om arbetskraftens fria rörlighet inom gemenskapen. Under rättegången försvarade den franska staten sig bland annat med att Romfördragets regler om arbetskraftens fria rörlighet inte var tillämpliga i fråga om transportsektorn, i vart fall inte beträffande sjötransporter så länge rådet inte beslutat annorlunda i enlighet med art. 84 (2). Enligt kommissionen däremot var regleringen i art. 84 (2) endast avsedd att utgöra ett undantag beträffande bestämmelserna i avd. IV angående transporter (art. 74–84).

Domstolen gav i sin dom kommissionen rätt med motiveringen att en av de allra mest grundläggande tankarna bakom Romfördraget är harmoniseringen av de ekonomiska aktiviteterna genom etablerandet av en gemensam marknad (art. 2). Den tanken gör sig gällande beträffande alla ekonomiska aktiviteter inom gemenskapen och medlen för att uppnå detta syfte är principerna om fri rörlighet för varor, personer, tjänster och kapital i del tre av fördraget. Med anledning av att harmoniseringen av marknaden utgör en av de bärande principerna ansåg sig domstolen inte

[226] Se Bredima-Savopoulou/Tzoannos, 74–75, Ledger i Shipping Policy in the European Community, s. 11–12, Smith i a. a., s. 87–88 samt Power, s. 135.

[227] Se Power, s. 136.

[228] EG-kommissionen hade redan 1960–1962 utarbetat ett memorandum angående konkurrensreglernas tillämpning i fråga om sjö- och lufttransporter respektive ett förslag till en gemensam transportpolitik. I båda fallen utgick kommissionen från att de övriga reglerna i Romfördraget, det vill säga samtliga regler exklusive art. 74–84, även gällde i fråga om sjö- och luftfarten. Genom förordningen 141/62 kom dock på rådets begäran sjöfartsnäringen att undantas från de konkurrensrättsliga reglerna i Romfördraget med tillhörande sekundärreglering.

kunna tillåta en begränsning av tillämpningsområdet för de fyra friheterna utöver de fall där det förekommer uttryckliga undantagsregler i fördraget. Domstolen framhöll att i Romfördraget art. 74 hänvisades det till fördragets grundläggande syften, något som medförde att man måste tolka reglerna i avdelning IV angående transporter i enlighet med grundprinciperna. På grund av detta måste art. 84 (2) enligt domstolen tolkas restriktivt, det vill säga som om bestämmelsen endast omfattade reglerna i avdelning IV, men inte de övriga bestämmelserna i fördraget. Domstolen kom därmed att fastslå att Romfördragets regler automatiskt omfattar även sjöfartsnäringen med undantag för art. 74–84.[229] Att motivet för kommissionen att driva målet huvudsakligen var att skapa möjligheter att värna den inre marknaden framgår tydligt om man tar de åtgärder som sedan företogs under perioden 1977–1985 i beaktande.[230] Majoriteten av dessa kom endast att beröra de interna förhållandena inom gemenskapen samt vissa sjösäkerhetsfrågor.

> Som en direkt följd av domen kom man exempelvis under den här perioden att arbeta med harmoniseringen av sjömännens arbetsvillkor och sociala skydd samt rätten att etablera rederier i andra medlemsländer.[231] Konkurrensfrågorna började under den här perioden också att spela en allt viktigare

[229] Den franska staten ändrade dock inte lagstiftningen på området. I målet C334/94 Europeiska gemenskapernas kommission mot Franska republiken fälldes dock franska staten för att man underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt Romfördraget, art. 171.

[230] Domen fick dock konsekvenser vad beträffar medlemsstaternas förhållande till utanförstående länder redan 48 timmar efter det att den meddelats. Medlemsstaterna hade nämligen förhandlat var för sig under konferensen i UNCTAD om den s.k. linjekonferenskoden. Frankrike, Tyskland och Belgien, alla stora befraktarländer, hade bestämt sig för att rösta för kodens antagande medan cross trade-nationerna Storbritannien och Danmark stod i begrepp att rösta emot. Till följd av domstolens utslag var det dock numera EU-kommissionens uppgift att samordna de utrikespolitiska ståndpunkterna. Under de två dygnen mellan domstolens utslag och omröstningen i UNCTAD försökte kommissionen förgäves jämka ihop medlemsländernas åsikter. Det slutade med att de tre förstnämnda länderna ändå röstade för kodens antagande. Emellertid kom man senare fram till en kompromiss där dessa länder inte gick vidare och ratificerade koden förrän saken avhandlats inom EU mot att kommissionen underlät att dra dem inför EG-domstolen för brott mot art. 113 och 116 i Romfördraget. Se vidare Tenth General Report on the Activities of the European Communities, p. 451 samt Bredima-Savopoulou/ Tzoannos, s. 75–76.

[231] Bl.a. företogs den s.k. Hollesen-studien (Commission of the European Communities, Survey on Working Hours and Wages in Sea Transport in 1979 in the Member States of the European Communities, June 1980) ang. löner och arbetstid ombord på fartygen i medlemsländernas handelsflottor. Etablering av rederier i andra medlemsländer diskuterades i kommissionsrapporten The Economic Implications of the Reservation of Coastal Shipping to National Flag Ships within the Community and of the Abandonment of such Reservation, August 1979. Se vidare Power, s. 228.

roll, främst vad gäller den interna konkurrensen inom gemenskapen.[232] Först och främst diskuterades linjekonferensernas förenlighet med Romfördraget.[233] År 1979 antogs sedan en förordning med hänsyn till medlemsstaternas ratificering av UNCTAD:s linjekonferenskod.[234] I den föreskrevs att den så kallade lastuppdelningsregeln inte skulle gälla mellan medlemsländerna utan endast i deras handel med utvecklingsländer. Rådet antog på förslag av kommissionen också ett allmänt beslut (77/587) om konsultationsprocedurer i fråga om relationer i sjöfartsfrågor mellan medlemsstaterna och länder utanför gemenskapen.[235] På sjösäkerhetsområdet antog man mellan 1978 och 1982 ett par direktiv angående lotsning i Nordsjön och Engelska kanalen respektive säkerhetsbestämmelser för tankfartyg som trafikerar EU-hamnar.[236] Tillsammans med de nordiska länderna förhandlade man även fram det så kallade Parismemorandumet om hamnstatskontroll.[237]

Utflaggningsfrågan kom dock med undantag för ECOSOC aldrig att diskuteras inom EU.[238] Att man inom EU inte beaktade konkurrensmöjligheterna i förhållande till omvärlden i större utsträckning kan bara förklaras med att organisationen, trots Danmarks, Englands och Irlands inträde, vid den här tiden fortfarande betraktade sig som en samling befraktarländer. Med andra ord härskade under första hälften av 1980-talet fortfarande en god del av den attityd som de dåvarande medlemsländerna med Frankrike och Tyskland i spetsen visat upp redan under 1960-

232. Se Proposal for a Council Regulation (EEC) laying down detailed rules for the application of Articles 85 and 86 of the Treaty to maritime transport (OJ C282, 05.11.81, s. 4 och OJ C339, 29.12.81, s. 4).

233. Se Tenth General Report on the Activities of the European Communities, p. 439.

234. Council Regulation (EEC) No. 954/79 of 15 May 1979 concerning the ratification by Member States of, or their accession to, the United Nations Convention on a Code of Conduct for Liner Conferences (OJ L121, 17.05.79). Närmare ang. förhållandet mellan medlemsstaterna och EU vad beträffar UNCTAD:s linjekonferenskod, se Wolfrum i ArchVR 1994, s. 321.

235. Council Decision of 13 September 1977 setting up consultation procedure on relations between Member States and third countries in shipping matters and actions relating to such matters in international organizations (OJ L239/23, 17.09.77).

236. Council Directive 79/115 of 21 December 1978 concerning pilotage of vessels by deep-sea pilots in North Sea and English Channel och Council Directive 79/116 of 21 december 1978, concerning minimum requirement for certain tankers entering or leaving Community Ports (OJ L33, 08.02.79) med följdändringar i dir. 79/1034 (OJ L315, 11.12.79).

237. Se vidare avsn. 6.2.2.5.

238. Ang. diskussionen i ECOSOC, se Opinion on the problems currently facing Community shipping policy, particularly maritime safety, the growing importance of the new shipping nations, the development of flags of convenience and the discrimination against certain flags (OJ C171, 09.07.79).

talet som svar på kommissionens ansträngningar att få till stånd en integrerad transportpolitik på sjöfartsområdet.

3.8.2.2 Första steget – konkurrensregleringen

Det var egentligen först under mitten av 1980-talet, efter påtryckningar från EG-parlamentets sida, som man inom EU började utveckla någon form av aktiv sjöfartspolitik gentemot omvärlden. Parlamentet instämde då ministerrådet till EG-domstolen för bristande uppfyllelse av de grundläggande syftena bakom Romfördraget på transportområdet:

> European Parliament v. Council of the European Communities [1985] ECR 1513. Talan mot ministerrådet grundades på Romfördraget art. 175. Enligt parlamentet hade rådet under en längre tid genom passivitet underlåtit att utveckla någon gemensam politik på transportområdet. Man hade därför uppmanat rådet i enlighet med art. 175 att vidta åtgärder. Rådet hade visserligen svarat på denna uppmaning men utan att ta ställning i frågan. Genom att underlåta att utveckla någon transportpolitik eller ens fastställa ramar för en sådan politik samt att ta ställning till ett antal av kommissionens förslag till regleringar på transportområdet hade rådet brutit mot Romfördraget art. 3 (e), 61, 74, 75, 84 och 175. Kommissionen anförde uttryckligen i anslutning till detta att samma sak gällde i fråga om utvecklandet av en transportpolitik på sjö- och luftfartsområdet. Art. 3 (e) i Romfördraget hade enligt kommissionen i motsats till fördragets avdelning IV om transporter inte begränsats till att i första hand gälla landtransporter och flodsjöfart.
>
> Rådet å sin sida menade att talan i första hand borde avvisas med anledning av att tvisten var ett resultat av den politiska debatten mellan parlamentet och rådet, en debatt i vilken domstolen inte borde bli indragen. I andra hand hävdade rådet att det borde frikännas på grund av att parlamentet inte ägde rätt enligt art. 175 att instämma rådet i den här frågan alternativt att de särskilda formella betingelserna i bestämmelsen inte uppfyllts. Framförallt menade rådet att en passivitetstalan inte kunde omfatta ett helt område som transportpolitiken utan att den måste begränsas till vissa enskilda rättsakter. Något annat skulle komma att utgöra ett intrång på rådets kompetensområde. Rådet hade därför betraktat parlamentets skrivelse som ett allmänt inlägg i den politiska debatten mellan gemenskapens institutioner. Vidare anförde man att det svar man själv avgivit med anledning av klagomålen varit av sådan karaktär att parlamentet saknade rätt att väcka talan vid domstolen.
>
> Enligt domstolen hade dock parlamentet full rätt att dra rådet inför rätta. Uttrycket "gemenskapens övriga institutioner" i art. 175 måste även anses omfatta parlamentet. Den motsatta tolkningen skulle kunna komma att

skada parlamentets institutionella ställning i gemenskapen.[239] Bakom detta resonemang låg antagligen en farhåga för att en avvisning av målet skulle kunna leda till att parlamentet, i egenskap av viktig pådrivare i integrationsprocessen inom EG, förlorade ett viktigt vapen i kampen gentemot ministerrådet och medlemsstaterna. Vidare ansåg domstolen att rådet i sitt svar försummat att ta ställning till parlamentets skrivelse. Man hade överhuvudtaget inte berört de judiciella frågor parlamentet bett om att få svar på.[240] Enligt domstolen var det inte acceptabelt att ministerrådet skulle kunna undvika att ta ställning till de aktuella frågorna genom att fabricera en tämligen intetsägande redogörelse för de åtgärder man tidigare vidtagit.

Beträffande den materiella frågan menade domstolen att ministerrådet i princip hade rätt att fritt besluta vilka åtgärder som borde vidtas inom ramen för den gemensamma transportpolitiken. Det fria skönet omfattade dock inte rätten att förhålla sig passiv på området.[241] Ministerrådet hade således skyldighet att besluta om någon form av transportpolitik, särskilt gällde detta beträffande regler rörande det fria utbytet av tjänster mellan medlemsländerna. Att sedan området befanns vara svårt att reglera och att det kunde befaras uppstå svårigheter att nå enighet mellan medlemsstaterna i dessa frågor spelade inte någon roll för bedömningen. Ministerrådet hade således genom passivitet underlåtit att genomföra principen om fri utväxling av tjänster på transportområdet samt att närmare fastställa betingelserna för sådan verksamhet på den inre marknaden.[242]

Som ett resultat av domen lade kommissionen i mars 1985 fram en större promemoria angående gemenskapens framtida sjöfartspolitik.[243] I denna berördes ett flertal aspekter beträffande EU och den internationella sjöfarten. Bland annat togs för första gången bekvämlighetsregistren upp till debatt av kommissionen. Attityden till dessa var dock relativt nedtonad i promemorian. Kommissionen påpekade visserligen att man ansåg att registreringen av allt fler fartyg i öppna register lett till "ugunstige virkninger", att förhållandena ombord inte alltid uppfyllde kraven i de internationella konventionerna på området samt att åtgärder borde vidtas för att eliminera oacceptabel behandling ombord.[244] Det skulle enligt kommissionen kunna ske genom att man stärkte den administrativa länken mellan fartyget och dess verkliga ägare.[245] De som kontrollerade fartyget skulle

239. Se ref., s. 1588.
240. Se ref., s. 1590.
241. Se ref., s. 1596.
242. Se ref., s. 1601.
243. KOM(85)90 endelig udg. 15.03.85, Fremskridt henimod en fælles transportpolitikk, transport ad søvejen.
244. Se a. dok., s. 28 och 42.

därigenom kunna tvingas att ta större ansvar i fråga om säkerheten och den sociala standarden ombord. Några konkreta åtgärder för att möta den ökade utflaggningen föreslogs dock inte. Man nöjde sig istället med att konstatera att de sociala och arbetsrättsliga frågorna var starkt knutna till de internationella förhållandena på området och att en dialog mellan de berörda parterna erfordrades i syfte att uppnå större enighet angående de generella problemen inom den europeiska sjöfarten.[246] Vidare borde en detaljerad studie angående bekvämlighetsbesättningar anställda ombord på fartyg som kontrollerades av europeiska redare genomföras.

Det är uppenbart att kommissionen vid den här tiden, trots att man deklarerade sin vilja att nu lägga fram ett heltäckande program för sjöfartsnäringen inom EU, inte var särskilt upptagen av de europeiskflaggade fartygens konkurrensförmåga i förhållande till bekvämlighetsflottorna. Istället menade man att bekvämlighetsregistren, då dessa bidrog till att hålla ned transportkostnaderna, snarast gynnade konsumenterna inom EU.[247] Det verkar med andra ord som om man även här följde den grundläggande inställningen i rapporten att man från EU:s sida måste sträva efter att på sjöfartsområdet bibehålla en multilateral marknadsekonomi.[248] Från kommissionens sida befarade man också att protektionistiska åtgärder skulle kunna föranleda repressalier från bland annat amerikansk sida.[249] Den liberala inställningen förväntades med andra ord totalt sett gynna medlemsländerna bättre, åtminstone på sikt. EU:s handelsflotta var dessutom enligt kommissionen fortfarande konkurrenskraftig även om personalkostnaderna ombord på de europeiska fartygen var högre än de som rådde ombord på fartyg registrerade i bekvämlighetsregister. Det visades av att den europeiskflaggade handelsflottan så sent som under 1983, trots den allmänna nedgången i näringen, fortfarande stod för cirka 40 % av godstransporterna till och från EU-hamnar.[250] Några data för EU-rederiernas andel av cross trade-trafiken utanför unionen saknades dock. De konkreta förslag kommissionen förde fram i form av det så kallade "Brussels Package" inkluderade därför endast åtgärder i syfte att säkra rätten att erbjuda maritima tjänster samt förhindra protektionistiska åtgärder.[251]

245. Se a. dok., s. 44.
246. Se a. dok. s. 28
247. Se a. dok., s. 42.
248. Se a. dok., s. 28–29.
249. Se a. dok., s. 14 samt 18–20. Se äv. Bredholt i Marius nr 178, s. 111.
250. Se KOM(85)90 endelig udg. 15.03.85, s. 7

Kommissionens förslag kom dock att kritiseras hårt av både ECOSOC och arbetstagarorganisationerna med ITF i spetsen.[252] Från exempelvis ECOSOC:s sida menade man att EG-kommissionen inte tog utflaggningsproblemet på allvar:

> "Although the Commission has made a useful attempt to translate the principles of the EEC Treaty into shipping terms, the analysis and policy have a number of deficiencies and the Commission's proposals will not halt the fleets' decline unless these proposals are amended and improved. The situation in the shipping industry is clearly deteriorating yet the Commission does not appear to appreciate fully the seriousness of the situation. The Commission's analysis is confined to static review of the situation, failing to assess the most recent trends and the outlook for various sectors or to consider the effects of the fundamental change taking place in the level and pattern of world trade."[253]

Istället efterlyste ECOSOC i likhet med ITF en mer realistiskt utformad sjöfartspolitik med ökad tonvikt på de internationella sociala, ekonomiska och politiska intressena. EU borde snabbt och effektivt svara på de hot mot näringen som gjorde sig gällande i form av en decimering av handelsflottan och en ökning av arbetslösheten i Europa.

Den 22 december 1986 under Storbritanniens ordförandeskap antog dock rådet i enlighet med kommissionens förslag förordningarna 4055/86 applying the principle of freedom to provide services to maritime transport between Member States and between Member States and third countries, 4056/86 laying down detailed rules for the application of Articles 85 and 86 of the Treaty to maritime transport, 4057/86 on unfair pricing practices in maritime transport samt 4058/86 concerning coordinated action to safeguard free access to cargoes in ocean trades. Några direkta åtgärder i syfte att stärka sjöfarten under europeisk flagg ingick inte i paketet. Som en slags eftergift åt ECOSOC uttalade dock rådet i protokollet att:

> "it's adoption of the present Regulations marks only a first step in the elaboration of a Community shipping policy whose aims are to maintain and develop an efficient competitive shipping industry to ensure the provision of competitive shipping services for the benefit of Community trade."[254]

Några bestämda åtgärder i syfte att motverka utflaggningstendenserna

[251] I tillägg till detta fördes också ett förslag till direktiv med definition av begreppet "community shipowner" fram

[252] Ang. ITF:s inställning i denna fråga, se avsn. 3.4.3.

[253] Uttalandet återges i Power, s. 152.

[254] Uttalandet finns återgivet i a. a., s. 153.

utlovades inte. Rådet uttalade sig dock positivt angående kommissionens programförslag rörande fiskala, sociala och tekniska aspekter på den europeiska sjöfarten och menade att den borde arbeta fram ytterligare förslag så snabbt som möjligt i syfte att fullborda den interna marknaden senast 1992.[255] ECOSOC fick med andra ord i samband med införandet av "Brussels Package" inte något större genomslag varken hos rådet eller kommissionen för en mer interventionistisk sjöfartspolitik. Läget efter det att rådet antagit "Brussels Package" var i så måtto oförändrat. Några aktiva åtgärder för att hindra en fortsatt utflaggning hade inte företagits och planerades heller inte. Tvärtom hade man från kommissionens sida deklarerat en ovilja mot att företa den typen av åtgärder av rädsla för att EU skulle komma att drabbas av omvärldens sanktioner.

3.8.2.3 Något om "Brussels Package" 1986

Reglerna i "Brussels Package" framstår också som relativt svaga. Tillämpningsområdet är begränsat då reglerna till stor del endast rör de interna förhållandena inom EU och i de fall de berör cross trade-trafik mellan hamnar i utanförstående länder är de i flera fall koncentrerade till att endast gälla vissa marknadssektorer inom sjöfarten. Det gäller framför-allt förordningarna 4055/86, 4056/86 och 4057/86.[256] För det första begränsas de nämnda förordningarna till att endast gälla trafik som berör hamnar inom EU med undantag för cabotagetrafiken och för det andra gäller de två sistnämnda enbart inom linjefarten.[257] Europeiska cross trade-redare som opererar utanför EU samt de redare som opererar inom den verkligt konkurrensutsatta bulksektorn berörs med andra ord endast i liten utsträckning av "Brussels Package". Kommissionen visade också en ovilja mot att låta de beslutade åtgärderna inom sitt tillämpningsområde få alltför kraftiga verkningar, något som bland annat kommer till uttryck genom det sätt på vilket man reglerat klagorätten i förordningen 4057/86. Förordningen skulle såsom den är avfattad kunna utgöra ett kraftigt vapen i händerna på de fackliga organisationerna eftersom den ger möjlighet att driva fram motåtgärder mot utomeuropeiska redare som enligt art. 3 (b) kan sägas åtnjuta så kallade "non-commercial advantages" genom lagregleringar i den egna flaggstaten. Sådana icke-kommersiella

255. Se Bredima-Savopoulou/Tzoannos, s. 174.

256. Se art. 1 i resp. förordning.

257. Cabotagetrafiken lämnades helt utanför "Brussels Package" p.g.a. oenigheten mellan medlemsländerna hur denna skulle regleras. För cabotagetrafiken gäller dock numera förordningen 3577/92 applying the principle of freedom to provide services to maritime transport within Member States (maritime cabotage).

fördelar kan exempelvis tänkas utgöras av frihet från att behöva följa de arbetsrättsliga och sjösäkerhetsstandarder som nedfällts i internationella konventioner från IMO respektive ILO.[258] Flera bekvämlighetsländer har, som tidigare konstaterats, inte ratificerat ens de vanligaste internationella konventionerna på området. Emellertid har de fackliga organisationerna inte givits klagorätt enligt art. 5 (1). En sådan rätt har endast fysiska och juridiska personer samt organisationer utan status av juridisk person som agerar på vägnar av "the Community shipping industry" och till dessa räknas inte sjöfackliga organisationer som exempelvis SEKO eller ITF. Dessa anses endast företräda arbetstagarna och inte näringen som sådan.[259] Deras enda möjlighet att här komma till tals torde ligga i att organisationerna i en pågående sak kan begära att bli hörda av kommissionen i egenskap av så kallade "interested parties".[260] Om de fackliga organisationerna skall betraktas som sådana i förordningens mening är dock en öppen fråga. Det kan vara tveksamt eftersom förordningen i första hand är skriven med tanke på att andra rederier skall ges möjlighet att vända sig till kommissionen med begäran om åtgärder. Bestämmelserna fyller med andra ord i första hand ett näringspolitiskt och inte ett arbetsmarknadspolitiskt syfte. Huruvida en begäran att få höras skall efterkommas avgörs dessutom av kommissionen själv, något som ur de fackliga organisationernas synvinkel sett ytterligare ökar osäkerheten.

Även förordningen 4058/86 framstår som en relativt svag reglering. Den riktar sig visserligen direkt mot protektionistiska åtgärder i tredje land som kan påverka den europeiska rederinäringen och bestämmelserna omfattar såväl bulk- som linjesektorn, men i förordningen definieras inte vad som i art. 1 avses med att ett tredje land "restricts or threatens to restrict free access by shipping companies of Member States". Det är därför högst osäkert om indirekta åtgärder från ett tredje lands sida i form av exempelvis statsunderstöd eller andra finansiella åtgärder som skattebefrielse faller under art. 1. Förordningen försvagas sedan ytterligare av att det endast är medlemsstaterna som kan begära att EU skall vidta åtgärder mot ett tredje land (art. 2) och att motåtgärderna skall föregås av diplomatiska förhandlingar (art. 4). Dessutom skall rådet besluta om motåtgärderna enligt proceduren i art. 84 (2) i Romfördraget, vilket

[258] Huruvida det utgör en icke-kommersiell fördel att flaggstaten inte ratificerat vissa internationellt sett allmänt accepterade konventioner är något osäkert eftersom kommissionens förslag om en uttrycklig reglering av detta föll bort under förhandlingarna i rådet. Jfr Bredima-Savopoulou/Tzoannos, s. 193–194.

[259] Se a. a., s. 194–195.

[260] Se art. 7 (5).

betyder att beslutet efter ändringen genom den europeiska enhetsakten måste antas med kvalificerad majoritet.[261] Det kravet försvårar möjligheterna att driva igenom motåtgärder riktade emot utomeuropeiska länder och speciellt kanske mot bekvämlighetsländer i vilka europeiska rederier har starka ekonomiska intressen. Ett fåtal medlemsländer med stora intressen i de bekvämlighetsflaggade flottorna, exempelvis Grekland, ges genom regleringen möjlighet att helt blockera beslut om motåtgärder i rådet. I praktiken är det emellertid osäkert om man ens kommer så långt som till omröstning i rådet då man i bedömningen enligt art. 3 skall ta vederbörlig hänsyn till "the external policy trade considerations as well as the port interests and the shipping policy considerations of the Member States concerned". Bredima-Savopoulou/Tzoannos hävdar att den sistnämnda bestämmelsen tillkom på grekiskt initiativ.[262] Grekland visade under förhandlingarna i rådet en i grunden skeptisk inställning till en reglering av möjligheterna att vidta koordinerade motåtgärder. Man hyste en fruktan för att störa förhållandet till de dåvarande COMECON-länderna och att eventuella aktioner skulle föranleda motåtgärder från de sistnämndas sida.

Sammanfattningsvis kan man således konstatera att "Brussels Package" inte kom att innehålla några regler i syfte att direkt stärka möjligheterna att konkurrera på den internationella fraktmarknaden med europeiskflaggat tonnage. Man har visserligen förskaffat sig vissa vapen mot bekvämlighetsregistren, men det är inte troligt att man kommer att använda sig av dem i första taget. En tänkbar förklaring till att "Brussels Package" inte kom att innehålla några direkta åtgärder till stöd för näringen är att de interna konkurrensrättsliga frågorna med undantag för cabotageproblemet var de som det var lättast att uppnå enighet om. Det betydligt mer svårlösta problemet att nå en överenskommelse i frågan om subventioner till näringen i syfte att stärka den europeiskflaggade sjöfartens konkurrensförmåga på den internationella marknaden tvingades man att avvakta med. Möjligen närde man också den förhoppningen inom rådet att de nu vidtagna åtgärderna, trots svagheterna i regelverket, indirekt skulle komma att stärka de europeiskflaggade handelsflottornas konkurrenskraft gentemot de bekvämlighetsflaggade flottorna så pass mycket att man skulle slippa att vidta ytterligare åtgärder. Få andra bedömare trodde emellertid att dessa åtgärder skulle visa sig tillräckliga.

261. Annorlunda Bredima-Savopoulou/Tzoannos, s. 201–202, som menar att beslutet måste fattas enhälligt eftersom förordningarna antogs innan enhets- och säkerhetsakten, art. 16 (5) trädde ikraft.

262. Bredima-Savopoulou/Tzoannos, s. 202.

Exempelvis uttalade ordföranden i EG-parlamentets transportkommitté Georgios Anastassopoulos strax efter det att "Brussels Package" antagits att:

> "I happen to believe that the four Regulations that have been adopted by the Council in December won't suffice to halt the decline. We have welcomed them as a first step towards a Community maritime policy. But the Regulations have not prevented the continuation of flagging out and I am not the only one to fear that they won't prevent it in the future."[263]

Efter hand skulle det också visa sig att skeptikerna hade rätt. Nedgången inom medlemsländernas flottor fortsatte och snart började man inom EU på allvar diskutera tanken på så kallade "positive measures" i syfte att stärka den egna sjöfartsnäringen. Steg två i utvecklingen av EU:s sjöfartspolitik hade därmed inletts.

3.8.2.4 Andra steget – sjöfartssubventionerna

På grund av den alltmer accelererande tonnageminskningen inom EU-ländernas handelsflottor samt den stigande arbetslösheten bland sjömän i regionen såg man sig inom organisationen nödsakad att börja diskutera aktiva åtgärder till stöd för den inom EU etablerade sjöfarten.[264] Den här utvecklingen drevs också fram genom påtryckningar från sjöfolkets organisationer med ITF i spetsen respektive redarnas organisationer, främst i form av ECSA.[265] Även EG-parlamentet uttalade sig för att ytterligare åtgärder borde vidtas på sjöfartsområdet.[266] Diskussionen kom efter införandet av "Brussels Package" således alltmer att förskjutas från att huvudsakligen ha kretsat kring vidtagandet av diverse konkurrensbefrämjande åtgärder till att direkt handla om följderna av den ökade utflaggningen och behovet av stödåtgärder för att bryta den utvecklingen.[267] Kommissionen påverkades uppenbart av den framförda kritiken och i ett tal under "Antwerpen Shipping Symposium" den 6 maj 1987 uttalade kommissionären för transportfrågor Stanley Clinton Davis att:

[263] Anastassopoulos i EuroTL 1987, s. 200. Se äv. Power, s. 154–155.

[264] Jfr De Croo i EuroTL 1987, s. 194–195 samt äv. KOM(91) 483 endelig udg. 12.12.91, s. 4.

[265] Ang ECSA:s och. ITF:s inställning i frågan om ett gemensamt europeiskt sjöfartsstöd, se avsn. 3.3.2 resp. 3.4.3.

[266] Se Anastassopoulos i EuroTL 1987, s. 199

[267] Jfr a. a., s. 198.

"The Commission is of course fully aware that the disparities in conditions of competition between the Community as a whole and the rest of the world are much greater than those which may exist between Member States. Thus in our work on the approximation of operating conditions – which was welcomed in the Council's December statement – we never lose sight of the all-important objective of improving the competitiveness of Community shipping vis à vis its competitors. On that, after all, depends the future of the Community fleet.

Fiscal measures should be our priority in these areas and particular attention should be paid to employment-related costs such as seafarers' taxation and social security contributions."[268]

En starkt bidragande orsak till att man nu började undersöka möjligheten att tillgripa så kallade aktiva stödåtgärder låg förutom i de skäl som tidigare anförts att man inom kommissionen oroade sig för det ökade antalet nationella stödåtgärder i form av direkta subventioner samt inrättandet av internationella fartygsregister vid sidan av de konventionella.[269] En ohämmad utveckling på området skulle kunna orsaka störningar i konkurrensen mellan rederier i de olika medlemsländerna. EG-kommissionens svar på kraven från näringen och från parlamentet kom att bli förslaget om upprättande av ett europeiskt internationellt fartygsregister. Förslaget var således en naturlig följd av de farhågor man givit uttryck för inom kommissionen, det vill säga rädslan att förlora handelspolitisk makt i förhållande till omvärlden på grund av tonnageminskningen, utsikterna till ytterligare förluster av europeiska arbetstillfällen samt ökade störningar i konkurrensförhållandena på den gemensamma marknaden. Beträffande det sistnämnda såg kommissionen med särskild oro på utvecklingen av nationella andrahandsregister i bland annat Danmark och Tyskland. Faran var att registren och de subventioner som kanaliserades genom dessa till de nationella rederiföretagen skulle komma att undergräva förbudet mot statssubventioner i Romfördraget art. 92. Genom att de olika stödformerna varierade kraftigt i utseende i de olika medlemsländerna gav detta också upphov till negativa effekter i form av att de nationella handelsflottorna *inom* EU konkurrerade på olika villkor.[270] Dessutom gällde att de olika stödsystemen i form av skatte- och avgiftslättnader tenderade att rikta sig till den egna nationella arbetskraf-

[268] Davis i EuroTL 1987, s. 207. Att kommissionen nu svängt i sin uppfattning och betraktade arbetskraftskostnaderna som ett allvarligt konkurrensproblem framgår också av KOM(89) 226 endelig udg. 03.08.89, s. 8–10.

[269] Jfr Anastassopoulos i EuroTL 1987, s. 199.

[270] KOM(89) 266, endelig udg. 03.08.89, s. 1 och 3 samt KOM(91) 483 endelig udg. 12.12.91, s. 5.

ten. Det medförde att medborgare i andra medlemsländer missgynnades och att principen om arbetskraftens fria rörlighet inskränktes.[271]

3.8.2.5 EUROS I

Förslaget till upprättande av ett gemensamt europeiskt fartygsregister utgjorde ett försök att lösa samtliga dessa problem. Genom EUROS hoppades man kunna förmå redarna att flagga in sina fartyg under europeisk flagg igen. Detta väntades i sin tur leda till ett ökat antal arbetstillfällen för de europeiska sjömännen. Man skulle även komma att erhålla bättre möjligheter att bevara kompetensen inom rederiernas landorganisationer samt inom de sjöfartsrelaterade näringarna, exempelvis varvsindustrin. Parallellt med detta skulle EUROS-registret komma att innebära en harmonisering av stödåtgärderna till sjöfarten inom EU, något som skulle verka befrämjande för konkurrensen på den inre marknaden. Registret väntades således kunna fungera som en kanalisering av medlemsstaternas insatser på det här området. En annan bidragande orsak till att kommissionen förde fram idén om ett europeiskt register var att den tanken hade ett mycket starkt stöd inom EG-parlamentet där man tidigare arbetat med ett förslag om ett europeiskt skeppsregister vars fartyg skulle segla under en gemensam EU-flagg.

> Samtidigt som man arbetade med förslaget om ett europeiskt register fortsatte man på den väg man slagit in på genom "Brussels Package", det vill säga att införa åtgärder indirekt syftande till att stärka konkurrensen för fartyg registrerade under europeisk flagg. Bland annat arbetade man fram förslag till en förordning om överflyttning av fartyg mellan medlemsstaternas fartygsregister samt skärpta regler för hamnstatskontroll. Arbetet med en reglering av cabotagetrafiken, vilken lämnats utanför "Brussels Package" på grund av motsättningar mellan medlemsländerna, fortsatte också. Samtliga dessa åtgärder kom sedermera att resultera i ytterligare EG-regler i form av förordningarna 613/91 on the transfer of ships from one register to another within the Community, 3577/92 applying the principle of freedom to supply services to maritime transport within Member States (maritime cabotage) samt direktivet 95/21 concerning the enforcement, in respect of shipping using Community ports and sailing in the waters under the jurisdiction of the Member States, of international standards for ship safety, pollution prevention and shipboard living and working conditions (port State control).[272] Dessa förordningar kan ses som en slags uppföljning av "Brussels Package" eftersom de, som tidigare påpekats, endast indirekt påverkar de europeiska

[271] Jfr art. 7 i den europeiska enhets- och säkerhetsakten som rymmer ett förbud mot diskriminering av arbetstagare p.g.a. nationalitet.

[272] Ang hamnstatskontrolldirektivet, se vidare avsn. 6.2.2.5.

rederiernas konkurrenskraft i förhållande till de utomeuropeiska.[273] Andra författare däremot tenderar att klassificera dessa åtgärder som så kallade "positive measures" från EU:s sida.[274]

Det första förslaget angående upprättandet av ett europeiskt fartygsregister överlämnades av kommissionen till rådet redan under andra halvåret 1989.[275] Förslaget stötte dock på kraftigt motstånd från såväl arbetsmarknadens parter som medlemsländerna. ITF ställde sig negativ till förslaget beroende på att det skulle vara tillåtet att ombord på EUROS-fartygen anställa icke-europeiska sjömän på lokala villkor.[276] Enligt art. 7 skulle upp till 50 % av manskapet kunna utgöras av utomeuropeisk arbetskraft.[277] Resterande personal, inklusive samtliga befäl ombord, måste bestå av medborgare i medlemsländerna.[278] ECSA menade i sin tur, tvärtemot ITF, att kommissionen inte gått tillräckligt långt i så måtto att andelen icke-europeiskt manskap begränsades till hälften.[279] Enligt organisation medförde detta registret aldrig skulle komma att utgöra ett reellt alternativ till registrering under bekvämlighetsflagg. Förslaget kom när det gällde bemanningsreglerna således i arbetsmarknadens parters ögon att framstå som en dålig kompromiss vilken man inte kunde acceptera. Förslaget innehöll heller inte några skattelättnader för rederinäringen i form av återbetalning av inbetalda sjömansskatter och sociala avgifter, något som ytterligare minskade attraktiviteten hos förslaget. Inte heller hade man inom kommissionen någon tanke på att i enlighet med ECSA:s önskemål ändra beskattningen av rederierna från skatt på företagens vinst till en fast tonnageavgift.

273. Under 1990 föreslog man från kommissionens sida dessutom att regler angående gruppundantag för konsortier borde införas. Året efter inrättades också det så kallade Maritime Industries Forum som består av företrädare för olika delar av den maritima sektorn i Europa, däribland de fackliga intressena.

274. Se exv. Power, s. 156.

275. KOM(89) 266 endelig udg. 03.08.89. Se äv. EFT C263 16.10.89, s. 11–15.

276. Se vidare ovan avsn. 3.4.2. Jfr äv. Bredima-Savopoulou/Tzoannos, s. 267.

277. Se KOM(89) 266 endelig udg. 03.08.89, bil. 1. I senare förslag har samma bestämmelse erhållit beteckningen art. 12, se KOM(91) 54 endelig udg. 22.02.91 samt KOM(91) 483 endelig udg. 12.12.91.

278. Enligt Heldring i EuroTL 1993, s. 392, utgjorde begränsningen av andelen utomeuropeiska medborgare en kompromiss. Ursprungligen hade kommissionären med ansvar för transportfrågor velat bemanna fartyg registrerade i EUROS med uteslutande europeisk personal. Kommissionären med ansvar för industrifrågor Karl-Heinz Narjes var däremot av helt motsatt uppfattning och önskade skapa ett register med möjlighet för redarna att använda sig av helt igenom utomeuropeiska besättningar. Efterträdaren till Davis, Karel van Miert, lanserade sedan 50 %-regeln som en kompromiss.

279. Se vidare ovan avsn. 3.3.2.

Det bör dock i sammanhanget påpekas att man inom kommissionen var medveten om att begränsningen av andelen utomeuropeiska medborgare samt avsaknaden av regler om kostnadsreduktioner skulle kunna komma att utgöra en allvarlig konkurrensnackdel för fartygen registrerade i EUROS. Det framgick inte minst av preambeln till det första förslaget där det uttryckligen påpekades att en utveckling av de europeiska handelsflottorna inte kunde uppnås utan att kostnadsnivåerna minskades.[280] Problemet var emellertid att gemenskapen själv saknade medel och kompetens att gå in och direktsubventionera fartygen i ett framtida europeiskt register.[281] För att uppväga detta innehöll dock förslaget en regel om att fartyg vilka registrerades i EUROS som ett slags indirekt subventionering skulle garanteras vissa exklusiva fördelar inom EU. Rätten att bedriva fraktfart inom unionen skulle genom en ändring av förslaget till cabotageförordning i hög grad knytas till fartyg registrerade i EU-ROS.[282] Vidare föreslogs EUROS-fartygen vara de enda fartyg som skulle ha rätt att transportera hjälpsändningar från EU till utvecklingsländerna.[283]

Vid ett möte i december 1989 ställde sig emellertid majoriteten av medlemmarna i rådet negativa till förslaget.[284] Endast Italien och Spanien stöttade under det franska ordförandeskapet med viss tvekan förslaget. För flera av de sydeuropeiska länderna innefattade förslaget en konflikt mellan olika intressen. Dessa länder ville inte gärna att koppla ihop upprättandet av EUROS med den känsliga cabotagefrågan.[285] Även om det låg i de sydeuropeiska ländernas intresse att skydda handelsflottorna mot utomeuropeisk konkurrens hade dessa samtidigt ett mycket stort intresse av att i möjligaste mån bevara den nationella handelsflottans monopolställning beträffande cabotagetrafiken i förhållande till de nordeuropeiska konkurrenterna. För Grekland var detta en så känslig fråga att man helt gick emot förslaget. Även de nordeuropeiska länderna med Danmark, Holland och Storbritannien i spetsen var negativa till förslaget. Dessa stater var med sin traditionellt frihandelsvänliga inställning för-

280. Se EFT C263 16.10.89, s. 11.

281. Jfr KOM(91) 54 endelig udg. 22.02.91, s. 2.

282. Se KOM(89) 266 endelig udg. 03.08.89, s. 27.

283. Se a. dok, s. 25 samt Heldring i EuroTL 1993, s. 392.

284. Bredholt i Marius nr 178, s. 120.

285. Jfr Aussant i EuroTL 1993, s. 357, Power, s. 220 samt Riccomagno i Euro TL 1993, s. 372. Ang. bakgrunden till motsättningarna mellan de nord- resp. sydeuropeiska länderna inom EU i cabotagefrågan, se vidare Bredholt i Marius nr 178, s. 113 samt Riccomagno i EuroTL 1993, s. 379–380.

visso intresserade av att bryta upp de sydeuropeiska ländernas restriktioner i fråga om cabotagetrafiken i Medelhavet. Men samtidigt fruktade man att om EUROS-fartygen i förlängningen erhöll monopol på trafiken mellan EU-länderna – det vill säga om närsjöfarten inom EU, som hittills betraktats som en form av internationell trafik, förvandlades till ett slags "EU-cabotage" – andra handelsblock i världen skulle komma att vidta motåtgärder gentemot europeiska redare sysselsatta inom den internationella cross trade-trafiken.

Även parlamentet ställde sig i två betänkanden kritisk till kommissionens förslag.[286] Parlamentet var i princip för upprättandet av ett gemensamt europeiskt register, men menade att kommissionen genom förslaget inte gått tillräckligt långt i sina ansträngningar att stödja den europeiskflaggade sjöfarten.[287] Parlamentet förordade i tillägg till den föreslagna rätten att bedriva cabotagetrafik ytterligare fördelar för de redare som registrerade sina fartyg i EUROS i form av skattelättnader. För det första menade man att fartygen i EUROS borde vara befriade från skatter och avgifter med undantag för en årlig tonnageavgift (ändringsförslag nr 41 resp. 45, art. 13 a). Tonnagevgiften skulle enligt ändringsförslag nr 41 resp. 45 art. 13 a (4) i grunden beräknas efter ålder och storlek på fartygen. Man kunde med andra ord här spåra ett visst grekiskt inflytande då förslaget motsvarade den form av tonnagebeskattning som praktiseras där.[288] Vidare borde EUROS-redarna enligt ändringsförslag nr 42 resp. 46 art. 13 b (1) garanteras vissa skattemässiga fördelar däribland förlustutjämningsmöjligheter, gynnsamma avskrivningsregler, befrielse från realisationsvinstbeskattning vid reinvesteringar samt befrielse från skyldigheten att inbetala inkomstskatt för sjömän med hemvist inom unionen. Medlemsstaterna borde också ges möjlighet att befria redarna från skyldigheten att betala in sociala avgifter utan att detta för den skull påverkade sjömännens rätt till ersättning enligt de sociala trygghetssystemen samt från plikten att betala moms och andra punktavgifter. EG-parlamentet var slutligen av den åsikten att EU borde ekonomiskt understödja omstruktureringar och moderniseringar av handelsflottan samt vidareutbildningen av europeiska sjömän (se ändringsförslag nr 44 resp. 48 art 13 d). Bidrag till sjömännens hemresor och pensioner borde också betalas ut enligt förslaget.

3.8.2.6 EUROS II

Med anledning av oenigheten i ministerrådet ändrade kommissionen så småningom taktik. Som alternativ till den tidigare föreslagna exklusiva

[286] Se dok. A3-0199/90 25.07.90 och dok. A3-0259/90 22.10.90.

[287] Se dok. A3-0199/90 25.07.90, s. 49, p. 2 resp. dok. A3-0259/90 22.10.90, s. 49, p. 2.

[288] Jfr KOM(91) 483 endelig udg. 12.12.91, s. 2.

rätten att bedriva cabotagetrafik försökte man genom ett reviderat förslag under slutet av 1991 istället få till stånd kostnadsreduktioner skattevägen för de redare som registrerade sina fartyg i EUROS.[289] I linje med parlamentets förslag arbetade man nu med att söka kompensera redarna för deras ökade kostnader för den europeiska delen av besättningen genom en återbäring av inbetald sjömansskatt. Då flera medlemsstater, framförallt de nordeuropeiska, redan använde sig av denna form av sjöfartssubventioner fann kommissionen det troligt att rådet skulle komma att acceptera den typen av lösning. En regel om återbäring av sjömansskatt togs därför in i ett av de följande utkasten till förordningen (se art. 18).[290] Rätten till återbäring skulle dock inte gälla för de fartyg i EUROS-registret som tillförsäkrats rätten att bedriva cabotage inom EU.

Vad man i realiteten gjorde var att man nu primärt vände sig mot de nordeuropeiska sjöfartsländerna istället för de sydeuropeiska i hopp om att få till stånd ett europeiskt register. Däremot förde man aldrig fram parlamentets förslag rörande tonnagebeskattning. Man ansåg inom kommissionen det inte troligt att rådet skulle komma att acceptera ett sådant förslag. Tvärtom riskerade man med ett sådant förslag att rådet avförde hela EUROS-frågan från dagordningen.[291] Inte heller följde man parlamentets förslag att EU via sina fonder skulle subventionera näringen då detta föll utanför de normala budgetprocedurerna inom organisationen.

Kommissionens förslag om en återbäring av inbetald sjömansskatt kom även detta att förkastas beroende på motstånd från vissa medlemsstater i rådet. Medlemsländerna har generellt sett alltid hyst en stark ovilja mot att släppa ifrån sig makten att själva besluta om nivån på skatter och sociala avgifter och den kom att göra sig gällande även här, framförallt ifrån de nordeuropeiska staternas sida. Dessutom föredrog flera av de medlemsstater som inrättat egna andrahandsregister att själva behålla makten över sjöfartsstödet. Förklaringen till detta ligger i att förhållandena på rederinäringens område och därmed också utformningen av sjöfartssubventionerna skiljer sig starkt åt mellan olika europeiska länder. En standardisering av sjöfartsstödet genom införandet av EUROS skulle ur medlemsstaternas synvinkel i många fall ha inneburit att den egna

[289] Se KOM(91) 483 endelig udg. 12.12.91. Innan dess sökte emellertid kommissionen än en gång genom ett något bearbetat förslag att få igenom rättigheter för EUROS-fartygen att bedriva cabotagetrafik, se KOM(91) 54 endelig udg. 22.02.91. Även detta förslag förkastades emellertid.

[290] Jfr KOM(91) 483 endelig udg. 12.12.91, s. 3–4 samt 8.

[291] Jfr a. dok., s. 8.

rederinäringen drabbats av väsentliga kostnadsökningar. Särskilt gällde detta de nordeuropeiska länderna där de nationella subventionerna bygger på kraftiga skatte- och avgiftslättnader. Något sådant tordes flera av medlemsstaterna inte riskera med hänsyn till den stora betydelse sjöfartsnäringen i flera fall har för den nationella ekonomin. Även den starka inhemska opinionen, mot förslaget torde ha spelat en avgörande roll för flera länders ställningstagande i frågan.[292]

Motståndarna till EUROS har i debatten till stöd för tanken att utformningen av subventionerna bör ligga på de enskilda medlemsländerna åberopat den så kallade subsidiaritetsprincipen i Maastrichtfördraget art. 3 (b). Kan medlemsstaterna visa på att stödet till näringen blir effektivare om det administreras på den nationella nivån jämfört med om man upprättar ett gemensamt fartygsregister skall beslutanderätten ligga kvar hos medlemsstaterna. Motståndarna till EUROS ställer här med andra ord subsidiaritetsprincipen mot harmoniseringstanken. Från engelskt håll har dessutom hävdats att en reglering avseende återbäring av sjömansskatt faller utanför EU:s lagstiftningskompetens. Det motiverar man med att Romfördraget art. 99 efter ändringen genom den europeiska enhetsakten art. 17 endast omfattar harmoniseringen av omsättningsskatter, punktskatter och andra indirekta avgifter i den mån denna är nödvändig för att säkerställa den inre marknaden.[293]

Mot detta har man inom kommissionen hävdat att Romfördraget art. 84 (2) inte utesluter användandet av fiskala åtgärder. Vid vidtagandet av sådana åtgärder skulle man enligt kommissionen kunna stödja sig på art. 92 (3) (e) i Romfördraget, enligt vilken rådet med kvalificerad majoritet kan besluta om stöd till näringslivsutveckling och viktigare projekt som kan anses förenliga med den gemensamma marknaden. Med ett sådant synsätt hindrar inte EU:s regelverk kommissionen från att använda sig av fiskala åtgärder så länge dessa har till syfte att utjämna konkurrensförhållandena på den inre marknaden.

[292] Enligt Power, supplementet, s. 21, har den engelska redarorganisationen uttalat sig negativt angående EUROS. Se äv. Brooks/Button i Transport Reviews 1992, s. 248. Detsamma gäller äv. den tyska redarorganisationen, se Nöll i ArchVR 1994, s. 377–378.

[293] Power, supplement, s. 21. Även den tyska redarorganisationen synes vara av den åsikten att EG saknar kompetens att lagstifta på det här området, se Nöll i ArchVR 1994, s. 378. Jfr äv. KOM(91) 483 endelig udg. 12.12.91, s. 3.

3.8.2.7 Framtiden

Kommissionen har som en följd av motståndet från medlemsstaternas sida beslutat att dra tillbaka förslaget om ett gemensamt europeiskt register. I ett meddelande till ministerrådet och parlamentet förklarade den nuvarande transportkommissionären Kinnock detta med att:

> "EC Governments have different national priorities and perception of the need and best means to support their shipping industry. Some have vigorously sought to maintain their flag fleets, some have preferred a more laissez-faire approach. Some have strong interest in deep-sea shipping, others have fleets more specialised in short sea services. Some other Member States have emphasised other transport or industrial priorities...
>
> Because of these differences in national priorities, harmonisation through a Community instrument, even to the limited degree proposed in Euros, has not proved acceptable."[294]

Istället aviserade man att man kommer att utarbeta nya riktlinjer för nationellt stöd till sjöfarten baserade på framförallt skillnaderna i löner och sociala kostnader mellan olika flaggor samt vidareutveckla systemet med hamnstatskontroll i syfte att hindra förekomsten av "substandard vessels" i farvattnen inom EU.[295] Man diskuterar från kommissionens sida även införandet av ett system för differentierade hamnavgifter med hänsyn till standarden på fartygen i syfte att förmå redarna att självmant arbeta för att öka sjösäkerheten ombord.[296] Det här betyder att som det ser ut i dagsläget kommer EU inte att göra några mer ingripande förändringar i de enskilda medlemsländernas nationella sjöfartspolitik. Därmed inte sagt att frågan om ett gemensamt register inte kan komma upp igen på dagordningen ifall förhållandena inom EU eller på den internationella sjöfartsmarknaden förändras. I en allt tätare integration mellan medlemsländerna förfaller det naturligt att som ett led i utvecklingen återigen ta upp frågan om ett gemensamt fartygsregister, åtminstone i det längre perspektivet.

Sammanfattningsvis kan man således konstatera att utvecklingen av steg två i EU:s sjöfartspolitik i nuvarande läge till stora delar strandat på grund av motsättningar mellan framförallt kommissionen och de nordeuropeiska sjöfartsländerna. Man har lyckats lösa de flesta av de konkurrensrättsliga frågorna, nu senast i form av den så kallade cabotage-

294. Se COM(96)81/7, 12.03.96, s. 28.
295. Se a. dok., s. 14 och 30–31. Närmare ang. problemet med sjöfartssubventionerna, se avsn. 7.2.2.
296. Se a. dok. s., 18.

förordningen, men när det sedan blivit fråga om att söka enas om en mer aktiv sjöfartspolitik i form av ett gemensamt register med fartyg under europeisk flagg har man stött på stora problem. Medan kommissionen ser utvecklingen av de olika nationella stödåtgärderna som ett hot mot den inre marknaden samtidigt som man önskar i högre grad styra utvecklingen inom sjöfartssektorn på det internationella planet, betraktar medlemsstaterna det som en fördel att stödpolitiken utformas på den nationella nivån. Den nationella politiken i form av upprättande av andrahandsregister har till viss del varit framgångsrik och återgett en del av de traditionella sjöfartsländerna något av makten över sjöfarten. Att beslutanderätten ligger på den nationella nivån ger de enskilda staterna möjlighet att i detalj anpassa stödåtgärderna till den nationella handelsflottans behov, något som ofta innebär en fördel för näringen sett ur både redarnas och arbetstagarorganisationernas synvinkel. Det är därför inte underligt att EUROS fått ett svalt mottagande hos flera av de nationella redarorganistionerna samt inom fackföreningsrörelsen. Så länge sjöfartsnäringen i medlemsstaterna ser så pass olika ut är det därför inte troligt att man inom ministerrådet kommer att kunna enas om någon helt igenom gemensam sjöfartspolitik, i varje fall inte i form av ett europeiskt register. Dessutom ter det sig än mindre sannolikt att kommissionen skulle kunna få igenom ett beslut om EUROS om man betraktar de omröstningsregler som råder idag med krav på kvalificerad majoritet i transportfrågor respektive frågor om statsunderstöd samt krav på enhällighet i skattefrågor. Det framstår då som mycket lätt för några få enskilda länder att förhindra att ett beslut i frågan kommer till stånd. Att parlamentet så sent som 1993 uppmanade rådet att anta kommissionens förslag torde heller inte räcka för att få ministerrådet på andra tankar.[297] Det framstår därför som logiskt att kommissionen i nuläget dragit tillbaka förslaget.

3.9 Sammanfattande synpunkter

Sammanfattningsvis kan man konstatera att skälet till att de nationella arbetsmarknadsorganisationerna på det internationella planet har slutit sig samman är att man på detta sätt hoppas att bättre kunna främja sina egna intressen. Genom samarbete med andra nationella organisationer på

[297] Se Resolution on the proposal for a Council Regulation (EEC) establishing a Community Ship Register and providing the flying of the Community flag by seagoing vessels (EUROS) (COM(89)0266 – C3-0126/90 and COM(91)0483 – (OJ C268, 4.10.93, s. 171).

området söker man stärka sin ställning på det internationella sjöfartsområdet. Dessa organisationers främsta uppgift består i att genom opinionsbildning söka få genomslag för medlemmarnas intressen och av den anledningen fyller de snarare än politisk funktion än en facklig sådan. Särskilt tydligt är detta i fråga om ILO-samarbetet där ISF och ITF direkt koordinerar arbetsgivar- respektive arbetstagarsidans agerande inom organisationen.

Precis som på det nationella planet är motsättningarna mellan arbetsgivar- och arbetstagarorganisationerna i bekvämlighetsregisterfrågan starka. Från ISF:s och ECSA:s sida strävar man efter att bevara registrens existens och möjligheterna att utan begränsning kunna rekrytera besättningar på en internationell marknad. Ytterst är det en fråga om att värna konkurrenskraften hos rederierna i den industrialiserade delen av världen. Genom registren ges redarna i OECD-länderna en möjlighet att sänka sina bemanningskostnader så att de kan klara konkurrensen med rederier i exempelvis utvecklingsländerna. Detta faktum understryks av att ISF i princip inte motsätter sig standardhöjningar ombord på fartygen i världshandelsflottan i form av exempelvis ILO-konventionen nr 147 så länge regleringarna framstår som konkurrensneutrala. Att konkurrensen framstår som en mycket känslig fråga för redarna framgår också av att ISF:s medlemmar inte alltid varit eniga i bekvämlighetsregisterfrågan. Under 1950-talet vände sig redarna i de traditionella europeiska sjöfartsländerna starkt emot bekvämlighetsflaggningen av amerikanskt tonnage då denna utgjorde en form av osund konkurrens. Idag intar de europeiska redarna däremot en positiv attityd till registren av den anledningen att de numera själva utnyttjar systemet. Med andra ord är det övergripande intresset hos redarna att söka skapa ett så gynnsamt klimat för näringen som möjligt. Det visas också av att ECSA i princip ställt sig positiv till att EU genom olika åtgärder går in och stärker den europeiska sjöfartsnäringens möjligheter att konkurrera på den internationella fraktmarknaden samtidigt som man varnar för att alltför kraftiga stimulansåtgärder kan leda till att det europeiska tonnaget drabbas av protektionistiska åtgärder från utomstående länders sida, främst USA.

Från ITF:s sida däremot arbetar man för en avveckling av bekvämlighetsregistren och för att fartygen i dessa register åter skall flaggas i de länder där ägarna har sitt hemvist. Organisationen anser att det nuvarande systemet ger upphov till en osund form av konkurrens där redarna ges möjlighet att exploatera den lågavlönade arbetskraften i utvecklingsländerna samtidigt som arbetslösheten bland sjömän i industriländerna ökar. Den grundläggande målsättningen är med andra ord att värna arbetstillfällena för de västeuropeiska sjömännen samtidigt som man

söker att allmänt förbättra villkoren för arbetstagarna inom näringen. Inom ITF har man därför, tvärtemot ISF, arbetat för ett internationellt förbud mot bekvämlighetsregistrering. Man har också strävat efter att på olika sätt uppnå en utjämning av anställningsvillkoren ombord på fartyg under olika flaggor, exempelvis genom blockadkampanjen mot bekvämlighetsregistrerat tonnage, regleringen av anställningsvillkoren inom ramen för ILO samt genom att söka utverka sjöfartssubventioner från EU. Även om arbetsgivarna inte direkt vänt sig emot en sådan utjämning råder ändå grundläggande skillnader mellan ISF och ITF i denna fråga. Till skillnad mot arbetsgivarna har ITF i debatten inte tagit hänsyn till konkurrensneutraliteten mellan olika flaggor. Tvärtom har ITF både vad gäller blockadkampanjen samt arbetet inom ILO och EU hittills nästan enbart riktat sina ansträngningar mot bekvämlighetsregistren och inte brytt sig så mycket om den generella standardnivån inom världshandelsflottan. Under exempelvis förhandlingarna inför antagandet av ILO-konventionen nr 147 menade ITF att reglerna endast borde avse fartyg registrerade i bekvämlighetsregister. Orsaken till organisationens inställning ligger antagligen i de inre motsättningar som råder inom ITF mellan medlemsorganisationer i industri- respektive utvecklingsländer. En fullständig utjämning av anställningsvillkoren mellan olika flaggor skulle kunna leda till att rederierna i utvecklingsländerna konkurrerades ut från fraktmarknaden av det moderna OECD-kontrollerade tonnaget. Det skulle i sin tur medföra ökad arbetslöshet bland sjömännen i utvecklingsländerna, något som medlemsorganisationerna i dessa stater inte kan acceptera. Det visas av att i förhandlingarna rörande ILO-konventionen nr 147 de arbetskraftsexporterande länderna motsatte sig standardökningar av rädsla för en ökad arbetslöshet bland de egna sjömännen.

Även om det råder vissa intressemotsättningar inom de internationella intresseorganisationerna framstår ändå dessa åsiktsskillnader som relativt små jämfört med de mellanstatliga organisationerna på sjöfartsområdet. De sistnämnda organen har, till skillnad mot intresseorganisationerna, närmast fungerat som en slags arenor där olika länders utrikespolitiska intressen kommit att brytas mot varandra. Det har sin orsak i att, trots att bekvämlighetsregisterfrågan i grunden utgör en arbetsmarknadspolitisk fråga, debatten inte sällan färgats starkt av de deltagande staternas handels- och säkerhetspolitiska intressen. Det gäller särskilt debatterna inom ramen för UNCLOS I och UNCTAD där dessa intressen i realiteten kom att helt och hållet styra aktörernas agerande. Förhandlingarna under UNCLOS I kom i praktiken att utgöra en kamp mellan å ena sidan de västeuropeiska sjöfartsländerna och å andra sidan USA om makten över den transatlantiska linjefarten. På samma sätt förvandlades skeppsregist-

reringskonferensen inom UNCTAD i realiteten till en strid dels mellan industriländer och utvecklingsländer om inflytandet över världshandeln, dels mellan NATO-länder och öststatsländer om den militärstrategiska dominansen på världshaven.

Detsamma gäller i mångt och mycket även den sjöfartspolitiska debatten inom EU. Här har frågan om medlemsländerna skall överlåta kompetensen på det sjöfartspolitiska området till EG-organen i realiteten kommit att dominera diskussionen. Kommissionen har hela tiden sökt ta över beslutanderätten på sjöfartsområdet i syfte att värna konkurrensen på den inre marknaden medan medlemsländerna föredragit att ta hand om problemen på nationell nivå. Förhandlingarna har dessutom ofta strandat på grund av att medlemsstaterna när väl de sjöfartspolitiska frågorna tagits upp på EG:s dagordning synes ha haft ett starkare intresse av att bevaka konkurrensfördelarna gentemot de övriga medlemmarna än av att söka motverka den tilltagande bekvämlighetsregistreringen.

Enda undantaget bland de mellanstatliga organisationerna utgörs av ILO. Inom ILO har utflaggningsproblemet, till skillnad mot UNCLOS, UNCTAD och EU, i första hand kommit att behandlas utifrån arbetsmarknadspolitiska utgångspunkter. Visserligen har det funnits tendenser även här att från regeringsrepresentanterna sida blanda in andra utrikespolitiska aspekter i diskussionen, men det arbetsmarknadspolitiska perspektivet har ändå kommit att dominera. Det beror sannolikt på organisationens målsättning och uppbyggnad. Genom att arbetet inom ILO är koncentrerat på de arbetsmarknadspolitiska frågorna begränsar det utrymmet för regeringsrepresentanterna att blanda in även andra aspekter i diskussionen. Samtidigt leder trepartismen till att de nationella arbetsmarknadsorganisationerna har möjlighet att på den internationella nivån direkt vara med och styra inriktningen av diskussionerna, något som ytterligare minskar utrymmet för regeringsrepresentanterna att främja andra utrikespolitiska intressen än de rent arbetsmarknadspolitiska. Dessutom vinner man den fördelen att genom att dra in arbetsmarknadsorganisationerna i beslutsprocessen de åtgärder man vidtar på ett helt annat sätt blir förankrade hos dessa. Förutom detta framstår också systemet för normgivning och övervakning av instrumenten som effektivare inom ILO jämfört med andra mellanstatliga organisationer. Kraven att medlemsländerna aktivt skall ta ställning till om man önskar ratificera de av organisationen antagna instrumenten samt att reservationsrätt saknas bidrar till att reglerna får en helt annan genomslagskraft än vad som är fallet med normer som tas fram inom ramen för andra organisationer på området. Att man aktivt övervakar den nationella tillämpningen av ILO-instrumenten förstärker ytterligare genomslagskraften hos regelverket.

Det är endast EU, som genom principen om överstatlighet, i någon mån kan mäta sig med ILO i det här sammanhanget. De åtgärder EU vidtar begränsas dock dels av det faktum att medlemsländerna har haft svårigheter att nå enighet i fråga om sjöfartspolitiken, dels av det faktum att man inom EU till skillnad mot ILO inte lyckats att på ett naturligt sätt engagera de nationella arbetsmarknadsorganisationerna i beslutsprocessen. Det sistnämnda illustreras bland annat av ECOSOC:s svaga ställning i debatten. Jämfört med ILO utgör dessutom EU en regional organisation. Det bidrar till att möjligheterna att direkt påverka förhållandena i bekvämlighetsländerna framstår som marginella.

Del III
Rättslig analys

4 Förutsättningar för bekvämlighetsregistrering

4.1 Inledning

Vilka rättsliga förutsättningar måste allmänt sett vara för handen för att det skall vara möjligt att flagga ut fartyg? Bekvämlighetsregistreringen beror visserligen av ekonomiska orsaker i så måtto att redaren genom överföringen av fartyget får tillgång till en för honom ur kostnadssynpunkt betydligt gynnsammare arbetsmarknad, men samtidigt styrs denna av en rad förutsättningar av juridisk art. För det första bygger överföringen av ett svenskt fartyg till ett utländskt fartygsregister med bibehållet driftsinflytande på att man allmänt sett stater emellan respekterar den genom folkrätten etablerade flaggstatsprincipen, det vill säga principen om flaggstatens rätt till en i det närmaste exklusiv jurisdiktion över fartyget. För det andra förutsätter ett flaggskifte att det land där redaren önskar registrera fartyget tillhandahåller ett öppet register, det vill säga ett fartygsregister där det enligt de nationella registreringsvillkoren är tillåtet att föra in fartyg som till största delen ägs eller kontrolleras av utländska intressen. Utformningen av de nationella skeppsregistreringsreglerna avgör därmed vilka villkor som kommer att gälla för arbetet ombord.

Syftet med det föreliggande kapitlet är – innan jag i kommande kapitel diskuterar de åtgärder man vidtagit från statens och SEKO:s sida för att återta inflytandet över rederiverksamheten och arbetsförhållandena ombord på det utflaggade tonnaget – att närmare beskriva och analysera flaggstatsprincipen samt de nationella villkoren för skeppsregistrering. Med andra ord söker jag genom detta kapitel lägga en grund för den vidare diskussionen. Jag börjar härvidlag med att i avsnitt 4.2 behandla flaggstatsprincipen. Centrala frågor här är vilken stat som utgör flaggstat, vilka begränsningar flaggstatsprincipen inrymmer samt hur denna tillämpats i Sverige. Därefter övergår jag till att diskutera de nationella registreringsvillkoren (4.3). Jag jämför härvidlag de svenska skeppsregistreringsreglerna med de liberianska respektive panamanska bestämmelserna på området. Syftet med detta är att belysa skillnaderna mellan så kallade konventionella och öppna register. Jag övergår sedan till att diskutera distinktionen mellan bekvämlighetsregister och konven-

tionella register som ett alternativ till distinktionen mellan öppna och konventionella register. Härvidlag berör jag också i ett avsnitt den av ITF använda definitionen av begreppet bekvämlighetsregister.

4.2 Flaggstatsprincipen

4.2.1 Allmänt

Det är en allmänt vedertagen princip inom folkrätten att de öppna världshaven är fria för sjöfarten. Folkrättsligt sett är de internationella farvattnen inte underlagda någon stats jurisdiktion utan utgör en gemensam resurs tillgänglig för alla (res communis).[1] Det framgår uttryckligen av 1958-års och 1982-års havsrättskonventioner art. 2 respektive art. 89 att alla anspråk på överhöghet över det fria havet skall anses som ogiltiga. Till det fria havet räknas allt vatten utanför kuststaternas territorialvattengränser.[2] Gränsdragningen är emellertid i verkligheten inte så skarp som bestämmelserna antyder. Full jurisdiktion har kuststaten endast på sitt inre vatten. Enligt folkrättslig sedvana har utländska handelsfartyg exempelvis rätt att passera över en stats territorialvatten, med undantag för dess inre vatten, under förutsättning att kuststatens lugn och ordning ej störs.[3] Samtidigt sträcker sig kuststatens jurisdiktionskompetens i vissa avseenden utanför territorialvattengränsen. Enligt folkrätten anses kuststaterna exempelvis ha rätt att upprätta och administrera exklusiva ekonomiska zoner och fiskezoner.[4] Man kan därmed tala om jurisdiktionen som gradvis avklingande ju längre ut från land och de inre vattenområdena man kommer.

I syfte att upprätthålla ordningen på internationellt vatten antas dock enligt folkrättslig sedvana staterna istället ha tilldelats jurisdiktion över

[1] Jfr McDougal/Burke, s. 1009, som talar om en avvägning mellan nationalstaternas allmänna rätt att utnyttja havet och dess resurser och kuststaternas intresse av exklusiva rättigheter. Ang. diskussionen om karakteristiken av det fria havet, se närmare O'Connell, s. 792–795.

[2] Se 1958 års och 1982-års havsrättskonvention, art. 1 resp. 2.

[3] Se Convention on the Territorial Sea and the Contigous Zone, Geneva 1958, art. 14–15 samt 1982-års havsrättskonvention, art. 17.

[4] Se Convention on Fishing and Conservation of the Living Resources of the High Seas, art. 6 (1) och 7 samt 1982-års havsrättskonvention, art. 33 och 55–59.

vissa personer och viss egendom som tillfälligt befinner sig där.[5] Jurisdiktionen är således här relaterad till personer eller egendom istället för som normalt till ett geografiskt område. Avgörande för vilken stat som har rätt att utöva jurisdiktionen är flaggstatsprincipen. Enligt denna tillkommer jurisdiktionen exklusivt den stat i vars skeppsregister fartyget är registrerat.[6]

> Principen kom för första gången till uttryck i folkrättslig praxis genom det så kallade Lotus-fallet från 1927 (PCIJ, Ser. A, No. 10). Målet rörde en tvist mellan Frankrike och Turkiet angående straffrättslig jurisdiktion över en fransk styrman efter en kollision på internationellt vatten mellan den franska postångaren Lotus och ett turkiskt fartyg. Det sistnämnda fartyget sjönk som ett resultat av kollisionen varvid åtta turkiska medborgare omkom. Styrmannen på det franska fartyget åtalades senare vid turkisk domstol. Mot detta protesterade den franska regeringen, som menade att endast den franska staten var behörig att ta upp fallet.
>
> I domen konstaterade den internationella domstolen som utgångspunkt att: "What occurs on board a vessel on the high seas must be regarded as if it occurred on the territory of the State whose flag the ship flies."[7] I fallet med en kollision mellan två fartyg av olika nationalitet på internationellt vatten måste dock båda flaggstaterna anses ha jurisdiktion över samtliga inblandade. Turkiet hade av den anledningen inte brutit mot de folkrättsliga principerna på området. Den internationella domstolens utslag modifierades sedan genom 1958-års och 1982-års havsrättskonventioner art. 11 (1) respektive 97 (1), enligt vilka flaggstaterna endast har jurisdiktion över de egna fartygen.[8] I tillägg till detta anses även den stat i vilken den åtalade är medborgare ha jurisdiktion.

Flaggstatsprincipen kommer numera till uttryck i havsrättskonventionerna från såväl 1958 (art. 5) som 1982 (art. 92). Kompetensen manifesteras regelmässigt genom den flagga fartyget för. För enkelhetens skull talar man om att fartyget har erhållit registreringslandets nationalitet. Jurisdiktionen över fartyget utövas sedan av flaggstaten som om den skedde inom territoriet. Därmed är inte sagt att fartyget skall betraktas

5. Enligt McDougal/Burke, s. 1008 rör man sig i fråga om jurisdiktion på internationellt vatten huvudsakligen med två typer av folkrättsliga regler. Den första gruppen av bestämmelser syftar till att säkra alla folk största möjliga tillgång till havet, d.v.s. att världshaven förblir fria medan syftet med den andra gruppen är att upprätthålla ordning genom en viss form av delad överhöghet över de som befinner sig på världshaven.

6. Se Brækhus i Marius nr 3, s. 25, Brownlie, s. 249–250, Colombos, s. 296–297 och Ready, s. 1.

7. Ref., s. 25. Se äv. Hudson, s. 43.

8. Se Brownlie, s. 249–250 med vidare hänv.

som en del av flaggstatens territorium. Fartygsnationaliteten utgör endast ett sedvanerättsligt anknytningsmoment, som styr vilken stats jurisdiktion fartyget är underlagt. Jurisdiktionen innefattar rätten att för flaggstaten att genom olika former av lagstiftning reglera förhållandena ombord på fartyget och vid behov tillgripa tvångsåtgärder för att genomdriva dessa samt rätten för de nationella domstolarna att döma i tvister rörande fartyget.

4.2.2 Konkurrens om positionen som flaggstat

Till följd av att vissa stater under senare tid inrättat speciella register där fartyg inhyrda på bare boatcertepartier, det vill säga utan medföljande besättning, registreras kan det ibland uppstå tvivel om vilken stat som egentligen utgör flaggstat. Fartygen kommer under hyrestiden att vara registrerade i två register och det uppstår därmed en kollision mellan två länder som båda gör anspråk på att utgöra flaggstat.

> Till exempel skall ett fartyg som ägs till mer än 50 % av svenska intressen registreras i Sverige och föra svensk flagg enligt SjöL 1:1 jämfört med 2:1.[9] Hyrs det svenska fartyget sedan ut till ett rederi i ett land med bare boatregister och fartyget registreras i detta kan man emellertid även hävda att det landet utgör flaggstat. I praktiken sker också alltid ett flaggskifte vid en sådan registrering.

Det här kan ge upphov till vissa problem eftersom flaggstatsprincipen i grunden bygger på den förutsättningen att ett fartyg endast skall kunna vara infört i ett register åt gången. Det typiska exemplet här utgörs av att det uppstår konflikt mellan flaggstaten och den stat i vilken fartygets ägare har sitt hemvist om rätten att rekvirera fartyget i händelse av krig eller avspärrning.[10] Föreligger det ett krigshot kan den stat där ägaren har sitt hemvist ha ett klart säkerhetspolitiskt intresse av att kunna få tillgång till det tonnage som finns registrerat i utländska fartygsregister samtidigt som flaggstaten, det vill säga det land i vilket det aktuella fartyget tillfälligt finns registrerat under certepartiperioden och vars flagga det tillfälligt för, av handelspolitiska skäl inte önskar avregistrera fartyget. Det saknas för närvarande folkrättsliga regler om hur den här typen av konflikter skall lösas. Från den svenska statens sida synes man emellertid resonera

[9] Ang. De svenska registreringskraven, se avsn. 4.3.1.

[10] Se SOU 1987:27, s. 135, där ett av motiven till att tillståndsplikt enligt Skeppslegoutredningen borde införas var beredskapsskyddet. Kravet på tillstånd avvisades emellertid av departementschefen, se prop. 1989/90:22, s. 23–24. Allmänt om beredskapsintresset inom ramen för sjöfartspolitiken, se avsn. 2.5.2.

så att registreringen i det utländska bare boatregistret är ogiltig. Departementschefen avfärdade i propositionen till lagen om tillstånd till överlåtelse av skepp skeppslegoutredningens förslag att det lands fartygsregister där ägaren har sitt hemvist skall anses vilande under den period fartyget är registrerat i det utländska bare boatregistret.[11] Frågan är dock om man ändå inte i praktiken kommer att bli tvungen att betrakta registreringen i det svenska registret som vilande eftersom man från svensk sida knappast kommer att kunna förhindra att fartyget faktiskt förs in i det utländska registret och skiftar flagg (speciellt inte i det läget att fartyget seglar i cross trade-fart) samtidigt som fartyget heller inte kan avföras ur det svenska registret eftersom det fortfarande är att anse som svenskt (SjöL 2:6 p. 3). En lösning där registreringen betraktas som vilande skulle för övrigt stå i bättre samklang med de rådande bestämmelserna i SjmL § 59 och SjöarbtL § 2 st. 3 där det regleras att fartyg uthyrda på bare boatcertepartier kan komma att efter tillstånd från regeringen eller Sjöfartsverket undantas från bestämmelserna i dessa lagar.[12] Bakgrunden till dessa undantagsregler är att ett fartyg som seglar på ett långsiktigt bare boatcerteparti med en utländsk redare som befraktare ofta kan förväntas sakna anknytning till Sverige, förutom det faktum att fartyget ägs av svenska intressen. Att från svensk sida hävda att exempelvis svenska arbetsrättsliga regler skall råda ombord skulle i det läget framstå som onaturligt. Med både utländsk redare och besättning blir ofta kontakten med den svenska arbetsmarknaden så obefintlig, särskilt om hyrestiden är lång, att det inte ligger något intresse i att från statens sida upprätthålla ett krav på att svensk sjöarbetsrättslig lagstiftning skall gälla.[13] En förutsättning för att tillstånd skall beviljas är dock att de arbetsrättsliga villkor som kommer att gälla ombord överensstämmer med vad som enligt svensk uppfattning anses som acceptabelt.

> I motsvarande situation då den svenske redaren hyr in ett utländskt fartyg på ett bare boatcerteparti och bemannar detta med svensk besättning kan enligt

[11] Se prop. 1989/90:22, s. 32.

[12] Närmare ang. handläggningen, se förordningen 1991:1881 om medgivande enligt sjöarbetstidslagen (1970:105), m. m. Enligt uppgift från Sjöfartsverket handlägger man ca två ansökningar per år avseende dispens från tillämpningen av SjmL. Man har aldrig fått in något ärende angående dispens från SjöarbtL. De ärenden som handlagts hittills har främst rört svenskregistrerade bostadsplattformar med placering på den brittiska kontinentalsockeln samt färjor i trafik i Engelska kanalen. Vid prövningen fäster man sig i första hand vid om de utländska bestämmelser som blir gällande ombord uppfyller kraven i de internationella konventioner på området som Sverige ratificerat. I praktiken ges inte sällan dispens enbart från vissa delar av SjmL.

[13] Jfr Falkanger, s. 635.

SjöL 1:1 st. 1 skifte till svensk flagg äga rum efter dispens. I förarbetena till 1973-års sjölagsändringar menade visserligen departementschefen att dispens från nationalitetskravet inte borde medges i vid bare boatcharter, men i senare praxis från regeringen har man tillåtit detta, dock endast under förutsättning att fartyget tillfälligt avregistreras i det andra registret.[14] Oavsett om ett flaggskifte äger rum har regeringen möjlighet att förordna att SjmL skall gälla ombord på fartyget (SjmL § 60). Däremot kan man inte föreskriva att SjöarbtL skall användas ombord på utländska fartyg. Här fordras således ett flaggskifte. I praktiken spelar detta inte någon roll. De fackliga organisationerna kommer säkerligen i det läget att i kollektivavtalsförhandlingar kräva att den svenska besättningen ändock skall följa svenska arbetstidsregler.

Praktiskt sett talar därmed det mesta för att man från svensk sida inte bör anses ha rätt att utöva jurisdiktion över det utchartrade fartyget genom att exempelvis låta rekvirera detta. När väl fartyget upptagits i det utländska bare boatregistret och skiftat flagg föreligger det en uppenbar risk att Sverige i andra staters ögon inte längre kommer att betraktas som flaggstat i förhållande till fartyget. Att i det läget hävda jurisdiktion, samtidigt som man kanske saknar möjlighet att genomdriva denna, riskerar endast att försvåra för redarna att hyra ut svenska fartyg till utlänningar på bare boatcharter. Dessutom torde beredskapsintresset kunna tillgodoses på annat sätt, exempelvis genom att svenska staten avtalar med den nya flaggstaten om rätten att rekvirera fartyget i händelse av krig eller avspärrning. Gör man inte detta torde man genom flaggskiftet ha förlorat rätten att utöva jurisdiktion över fartyget.

4.2.3 Flaggstatsprincipens begränsningar

Ett annat problem gäller flaggstatsprincipens begränsningar. Genom att fartygen förflyttar sig inte bara över internationella vattenområden utan även över olika länders territorialvatten och inre vatten kan det komma att uppstå konkurrens mellan å ena sidan flaggstaten och å andra sidan kust- eller hamnstaten om rätten att i vissa lägen utöva jurisdiktion över fartygen.[15] Medan flaggstatsprincipen gäller oinskränkt på internationellt vatten anses kust- eller hamnstaten ha en i princip oinskränkt jurisdiktion över ett fartyg medan det befinner sig på dess territorium.[16] Kuststaternas

[14] Se prop. 1973:42, s. 215 jämfört med SOU 1987:27, s. 81–84.

[15] Utförligt om dessa konflikter, se Björkholm, Finska myndigheters tvångsåtgärder mot främmande fartyg, Finsk jurisdiktion över främmande fartyg, Åbo 1986, Brownlie, s. 199–200 samt s. 317–320, Colombos, s. 315–331, och Kasoulides, särsk. s. 23–34.

[16] Jfr. 1982-års havsrättskonvention, art. 2.

jurisdiktion begränsas, som tidigare påpekats, endast av den folkrättsliga skyldigheten att tillåta oskadlig genomfart över det egna territorialhavet. Däremot är det sedvanerättsligt så att kust- respektive hamnstaterna respekterar flaggstatens exklusiva rätt att utöva jurisdiktion beträffande de rent "interna förhållandena" ombord på fartyget även om det för tillfället befinner sig på kuststatens inre vatten.

> Två olika uppfattningar har framförts i folkrättsdoktrinen i syfte att teoretiskt förklara detta.[17] Enligt den franska skolan föreligger det en distinktion mellan sådana åtgärder som endast berör de interna förhållandena ombord och sådana som även ger effekter utanför fartyget ("partial désintéressement"). Beträffande de förstnämnda åtgärderna har flaggstaten ensam jurisdiktion medan hamnstaten/kuststaten har rätt att ingripa i de sistnämnda fallen. Enligt den angloamerikanska skolan, till vilken man från svensk sida anslutit sig, har däremot hamnstaten/kuststaten full jurisdiktion över främmande fartyg som befinner sig inom territoriet. Men staten bör så länge åtgärderna inte har effekt utanför fartyget avhålla sig från att intervenera.[18] Resultatet av de båda resonemangen blir därmed i praktiken ungefär detsamma.

Bakgrunden till detta är att de interna förhållandena är beroende av en viss stabilitet och att kust- eller hamnstaterna sällan har intresse av vilka rättsliga förhållanden som råder internt ombord på utländska handelsfartyg så länge lugnet och ordningen på det egna territoriet inte störs. Istället begränsar sig dessa staters intresse av att utöva jurisdiktion i regel till de "externa förhållanden" som rör fartyget. Kust- och hamnstater har normalt sett intresse av att man ombord iakttar vissa miljö- och säkerhetsbestämmelser så länge fartyget befinner på deras territorium. Det kan röra sig om förbud mot utsläpp av miljöfarliga ämnen som kan skada farvattnen längs kusten eller att fartyget skall vara av en viss konstruktion eller uppfylla en viss standard för att få anlöpa territoriet. I Sverige är exempelvis sjösäkerhetsreglerna i FsL i princip tillämpliga på alla fartyg som trafikerar det svenska sjöterritoriet oavsett flagg (se FsL 1:1).

Exakt var gränsen skall dras mellan vad som utgör interna och externa förhållanden, det vill säga mellan flagg- respektive kust- eller hamnstatens kompetens enligt folkrätten, är något osäkert. Generellt sett gäller att kust- och hamnstaterna har exklusiv makt att själv bestämma de exakta gränserna för sin jurisdiktionskompetens.[19] Dessa har dock traditionellt sett varit restriktiva i fråga om att utöva jurisdiktion över främmande far-

[17] Se Kasoulides, s. 24–25.

[18] Se prop. 1987/88:3, s. 53.

[19] Kasoulides, s. 26.

tyg och därmed begränsa tillämpningsområdet för flaggstatsprincipen.[20] Vad som utgör externa förhållanden skall med andra ord tolkas snävt. I svensk rätt kommer för övrigt detta till uttryck genom FsL 1:1. I bestämmelsen undantas de utländska fartygen från lagens tillämpningsområde i den mån det är särskilt föreskrivet eller det följer av allmänt erkända folkrättsliga grundsatser. Undantagen är talrika och det är därför i praktiken endast de grundläggande reglerna om sjösäkerhet i FsL som kommer att omfatta de utländska fartygen.[21] Skälet till restriktiviteten ligger antagligen i att staterna fruktat att alltför långtgående krav på jurisdiktion skulle kunna leda till motsvarande behandling av deras fartyg från den kränkta flaggstatens sida samt att de egna hamnarna skulle riskera att förlora i attraktivitet ifall främmande fartyg blev föremål för alltför stora ingrepp i förhållandena ombord.

I vissa särskilda fall anses dock kuststaten allmänt sett ha jurisdiktion även över de interna förhållandena ombord på utländska fartyg under gång i territorialhavet. Beträffande den straffrättsliga jurisdiktionen har, enligt 1982-års havsrättskonvention art. 27 (1) kuststatens myndigheter rätt att ingripa när allvarligare brott förövats ombord samt vid brottslighet som direkt riktar sig mot kuststatens intressen. Exempel på allvarligare brott är grova våldsbrott medan brott som riktar sig mot kuststatens intressen kan utgöras av överträdelser av tull-, hälso- och säkerhetsbestämmelser samt immigrationslagar.

> I rättsfallet NJA 1987 s. 473 *Saare* fälldes en styrman ombord på ett sovjetiskt fartyg till ansvar för grovt olaga frihetsberövande, grovt tillgrepp av fortskaffningsmedel och olaga vapeninnehav sedan han under pistolhot kapat fartyget och fört det till Slite på Gotland. HD motiverade utgången i frågan om vapeninnehavet med att bestämmelserna i 1973:1176 vapenlagen uppställts i allmänt intresse. Man kom därmed fram till den motsatta ståndpunkten jämfört med Svea HovR, som menade att åtalet för olaga vapeninnehav inte borde bifallas då blotta innehavet av vapnet endast utgjorde en angelägenhet för intern sovjetrysk ordning och säkerhet ombord.

Jurisdiktion föreligger också när flaggstaten begär att kuststaten skall ingripa samt då brottet rör narkotikasmuggling. Rätten att utöva jurisdiktion medan fartyget befinner sig på kust- eller hamnstatens inre vatten regleras inte i 1982-års havsrättskonvention, men i princip antar man här att myndigheterna har en oinskränkt rätt att ingripa vid brott. I praktiken har man emellertid även här visat återhållsamhet från kust- och hamnsta-

[20] Se McDougal/Burke, s. 1093–1094.

[21] Jfr prop. 1987/88:3, s. 53.

ternas sida och endast ingripit i de lägen det rört sig om allvarligare brottslighet.[22] I exempelvis den svenska BrB 2:5 anges uttryckligen att i de fall brott som förövats ombord på utländskt fartyg endast riktat sig mot utlänning eller utländskt intresse det erfordras tillstånd från regeringen eller av denna bemyndigad myndighet för att åtal skall få väckas.[23]

Vad beträffar frågan om hur långt enligt folkrätten kuststatens civilrättsliga jurisdiktion sträcker sig i fråga om de interna förhållandena ombord på främmande fartyg är läget mer osäkert. I 1982-års havsrättskonvention art. 28 (1(2) regleras allmänt att kuststaten inte bör preja eller uppehålla utländska fartyg under oskadlig genomfart i territorialhavet med undantag för de fall där de civilrättsliga kraven är direkt hänförliga till dessa. Det kan exempelvis gälla skadeståndskrav mot fartyg som orsakat föroreningar genom utsläpp av olja under genomfarten av territorialhavet. När fartyget befinner sig på inre vatten antas däremot, precis som inom straffrätten, att kust- respektive hamnstaten i princip har full jurisdiktion över dessa. Det gäller även beträffande de interna förhållandena ombord. Detsamma gäller enligt 1982-års havsrättskonvention art. 28 (3) i fråga om fartyg som befinner sig på kust- eller hamnstatens territorialvatten efter att ha lämnat de inre vattnen. I praxis verkar dock domstolarna ha varit återhållsamma med att utöva civilrättslig jurisdiktion över utländska fartyg även när dessa befinner sig på inre vattenområden tillhöriga kust- eller hamnstaten, åtminstone i fråga om de rent interna förhållandena ombord. En väsentlig skillnad mot vad som gäller på straffrättens område ligger emellertid i att domstolarna i kust- eller hamnstaten inte sällan tar upp målen till avgörande även om parterna är utländska. Något krav på tillstånd för detta i likhet med regeln i BrB 2:5 existerar inte. Restriktiviteten vad gäller utövande av civilrättslig jurisdiktion ligger istället i att man beträffande de interna förhållandena ombord i de allra flesta fall låter flaggans lag vara avgörande för hur tvisten skall lösas. Flaggstatsprincipen kommer med andra ord i dessa situationer att fungera mer som en lagvalsregel än som en internationellt processrättslig regel. Ett bra exempel på ett internt förhållande som i stort sett uteslutande kommer att styras av flaggstatens regelverk utgörs av de arbetsrättsliga förhållandena ombord. Det gäller såväl reglerna om arbetsmiljö som bestämmelserna om anställningsvillkoren. Skälet till

[22] Se vidare Brownlie, s. 318–319.

[23] Jfr äv. lagen 1996:517 om begränsning av tillämpningen av svensk lag vad gäller vissa brott begångna på utländska fartyg § 2 där det förskrivs att miljöbrott begångna ombord på utländska fartyg som befinner sig utanför svenskt inre vatten normalt inte får straffas med mer än böter. Se också prop. 1995/96:140, s. 161–166.

detta är att det arbetsrättsliga förhållandet mellan redaren och besättningen är beroende av en viss stabilitet. Praktiskt skulle det inte fungera om de regler som styr de arbetsrättsliga förhållandena ombord ändrade sig beroende på fartygets position för ögonblicket.[24]

4.2.4 Den svenska tillämpningen av flaggstatsprincipen i arbetsrättsliga förhållanden

Även i svensk nationell rätt respekteras och upprätthålls allmänt principen om att flagglandets lagar styr de interna arbetsrättsliga förhållandena ombord både från lagstiftarens och domstolarnas sida. Enligt lagstiftaren förutsätts svenska lagar och kollektivavtal normalt gälla ombord på svenska fartyg oavsett var fartyget än befinner sig. Det framgår explicit av såväl SjmL § 1, SjöarbtL § 1 som FsL 1:1. Att staten intar en strikt hållning i dessa frågor, speciellt vad gäller regleringen av anställningvillkoren, markeras i SjmL § 14 genom att en sjöman ombord på svenskt fartyg är förbjuden att dra arbetstvist inför utländsk myndighet eller domstol.[25] Sanktionen för brott mot regeln är skiljande från befattningen ombord (SjmL § 18 p. 6). Syftet med bestämmelsen är att säkra att tvister ombord på svenska fartyg verkligen kommer att avgöras enligt svensk rätt. Man litar med andra ord från den svenska statens sida inte på att utländska rättsvårdande organ alltid skulle komma att använda sig av flaggstatsprincipen i fall som rör arbetsrättsliga tvister ombord på svenska fartyg. Den här regleringen framstår inte som särpräglad med tanke på sjöfartens förhållanden utan samma princip synes gälla inom den allmänna svenska arbetsrätten, åtminstone vad beträffar sociala skyddsregler i likhet med de som återfinns i LAS. Det framgår tydligt av AD 1976 nr 101:

> Tvisten gällde giltigheten av en prorogationsklausul i ett anställningsavtal mellan ett schweiziskt bolag och en svensk arbetstagare. I klausulen hänvisades det exklusivt till schweizisk domstol. Arbetstagaren väckte talan i svensk domstol med anledning av att hon var anställd för att utföra arbetet i

[24] Samma resonemang gör sig gällande även inom andra typer av arbeten där arbetstagaren förflyttar sig mellan olika länders territorium, exempelvis luftfarten. Se AD 1982 nr 82, ref., s. 656, där ett av motiven för att tillämpa svensk rätt i en anställningstvist mellan ett svenskt företag och en indisk pilot enligt AD utgjordes av att flygplanet var svenskregistrerat. Jfr äv. Jakhelln i Lov og Rett 1989, s. 323.

[25] Vad beträffar arbetsmiljöregler synes man enligt prop. 1987/88:3, s. 53, i högre utsträckning godta att också andra länder kan ha inflytande över dessa i de lägen de svenska fartygen befinner sig på främmande territorium.

Sverige medan arbetsgivaren gjorde en foruminvändning med hänvisning till prorogationsklausulen.

I målet anförde AD som skäl för att frångå den överenskomna prorogationsklausulen att: "Arbetstagaren är en svensk medborgare som är bosatt i Sverige och som anställts för att utföra och faktiskt utfört arbete på en arbetsplats här i landet. Det föreligger alltså stark anknytning till svensk arbetsmarknad, medan nämnvärd anknytning till Schweiz saknas. Tvisten rör tillämpning av tvingande bestämmelser i anställningsskyddslagen. Denna lag utgör en social skyddslagstiftning. Dess bestämmelser har tillkommit för att ge arbetstagaren trygghet i anställningen. Arbetstagarens skyddsintresse blir enligt arbetsdomstolens mening inte tillgodosett i tillräcklig utsträckning enbart genom att anställningsskyddslagens materiella regler tillämpas på tvisten. Ytterligare krävs att arbetstagaren har möjlighet att få tvisten prövad vid domstol här i landet. Arbetsdomstolen finner därför att tingsrätten är behörig att handlägga tvisten."[26]

Även om principen är densamma för såväl landarbete i Sverige som arbete ombord på svenskt fartyg – att svenska myndigheter och domstolar skall ha exklusiv jurisdiktion – synes dock motiven för detta vara annorlunda i SjmL jämfört med LAS. Medan i fråga om LAS det direkta syftet är att skydda arbetstagaren synes regleringen i SjmL § 14 med tanke på att sanktionen riktar sig mot sjömannen snarare vara motiverad av hänsyn till redaren även om detta inte framgår klart av de nuvarande förarbetena till lagen. I förarbetena till 1922-års SjmL däremot anfördes som motiv till den dåvarande § 43 om konsuls exklusiva rätt att avgöra tvister mellan besättningsman och befälhavare att man i USA genom lagstiftning sökt förskaffa amerikanska domstolar domsrätt över utländska fartyg i syfte att göra de amerikanska lagbestämmelserna tillämpliga på anställningsförhållandena ombord.[27] Det gäller med andra ord att skydda redaren mot att exempelvis utländska sjömän anställda ombord drar tvist inför utländsk myndighet och att utländsk rätt kommer att bli avgörande för förhållandena ombord. Det är dock viktigt att notera att regeln i SjmL § 14 i praktiken modifieras av lagen (1992:794) med anledning av Sveriges tillträde till Luganokonventionen såtillvida att sjömannen numera i viss omfattning måste anses tillåten att dra saken inför utländsk myndighet i enlighet med dessa bestämmelser. Även statliga intressen skyddas emellertid av SjmL § 14. Staten har nämligen ett visst egenintresse i att endast svensk rätt tillämpas ombord på de svenska fartygen. Vid exempelvis internationella konflikter måste staten kunna förhindra att fartygen

[26] Ref., s. 695. Jfr äv. AD 1983 nr 121.

[27] Se NJA II 1922 nr 9, s. 359. Jfr O'Connell, s. 756.

drivs i strid med svenska sjöfarts- eller försvarspolitiska intressen.[28]

Även beträffande den allmänna arbetsrättsliga regleringen i form av exempelvis MBL och LAS gäller enligt lagstiftaren i första hand flaggstatsprincipen. I propositionen till MBL uttalades det att:

> "På sjöfartens område bör medbestämmandelagen gälla fartyg som enligt sjölagen är svenskt, oavsett vem som handhar driften ombord. Även beträffande utlandsregistrerade fartyg bör lagen gälla om fartyget ändå har dominerande anknytning till svenska förhållanden, t. ex. om fartyget går i trafik som regelbundet berör svenska hamnar och de anställda till övervägande delen är av svensk nationalitet. Ett riktmärke bör därvid vara om regeringen med stöd av sjömanslagen har förordnat att den lagen skall gälla ombord."[29]

Samtidigt framgår det av uttalandet att departementschefen inte verkade främmande för att i vissa fall ge de svenska reglerna ett bredare tillämpningsområde än vad flaggstatsprincipen tillsäger. Det fallet att ett utländskt fartyg i linjetrafik med till övervägande delen svensk besättning regelbundet anlöper svensk hamn skulle enligt uttalandet kunna jämställas med den situationen att fartyget för svensk flagg. I förarbetena till 1974-års version av LAS intog departementschefen samma ståndpunkt beträffande tillämpningen av anställningsskyddet, något som torde gälla även efter införandet av 1982-års LAS. I propositionen betonade han att:

> "Även beträffande utländska fartyg kan ibland ett betydande svenskt intresse föreligga av att de ombordanställda kommer i åtnjutande av lagens anställningsskydd. Så är exempelvis fallet då svensk redare hyr fartyget av utländsk fartygsägare på bare boat basis...och redaren driver fartyget helt eller delvis med svensk arbetskraft i trafik som regelbundet berör svenska hamnar."[30]

Det här innebär att lagstiftaren intagit en inte helt neutral syn i frågan. Samtidigt som man är mycket angelägen om att förhållandena ombord på de egna fartygen skall avgöras enligt svensk rätt kan man tänka sig att i vissa lägen tillämpa svensk rätt i förhållande till främmande fartyg. Det är med andra ord inte fråga om en från svensk sida helt igenom reciprok tillämpning av flaggstatsprincipen. Att man tillämpar svensk rätt ombord på främmande fartyg som har en dominerande anknytning till Sverige genom

[28] Se prop. 1973:42, s. 211, där föredraganden också pekade på riskerna med allför stora krav på svenskt inflytande vid registreringen. Sådana krav skulle kunna leda till att svenskägda fartyg undandrogs en välmotiverad svensk myndighetskontroll samtidigt som deras möjlighet till folkrättsligt skydd såsom svensk egendom försvagades eller försvann.

[29] Prop. 1975/76:105, bil. 1, s. 327.

[30] Prop. 1973:129, s. 229.

att redaren och besättningen är av svensk nationalitet överensstämmer dock med de principer som gäller på den allmänna arbetsrättens område.[31]

En ytterligare avvikelse i svensk rätt från flaggstatsprincipen utgörs av den så kallade Lex Britannia från 1991. I MBL § 25 a föreskrivs numera att ett kollektivavtal, som är ogiltigt enligt utländsk rätt på grund av att det tillkommit efter en enligt MBL tillåten stridsåtgärd, skall anses giltigt här i landet. Regeln utgör helt klart en inskränkning av flaggstatsprincipen genom att den ålägger svenska domstolar att i strid med flaggans lag sätta åt sidan ett tidigare ingånget kollektivavtal till förmån för ett senare utan att fartyget behöver ha någon dominerande anknytning till Sverige.[32] Frågan är dock vilken vikt man skall lägga vid avvikelsen i form av MBL § 25 a. Innebär avvikelsen att svenska staten ändrat uppfattning angående tillämpningen av flaggstatsprincipen i förhållande till de förarbetsuttalanden, som gjordes i samband med införandet av MBL respektive LAS? Lagändringen har sin bakgrund i att HD genom NJA 1987 s. 885 *Nervion* i enlighet med panamansk rätt ogiltigförklarade ett mellan ITF/Sjöfolksförbundet och ett rederi upprättat kollektivavtal, som tillkommit efter blockad av ett panamanskflaggat fartyg tillhörigt rederiet i Norrköpings hamn.[33] Från statens sida önskade man att åter möjliggöra för arbetstagarorganisationerna att angripa bekvämlighetsregistrerade fartyg inom ramen för ITF-kampanjen. MBL § 25 a är således direkt skriven med tanke på att det i Sverige skall vara möjligt att på rättslig väg i förhållande till dessa fartyg driva igenom det avtal (ITF-avtalet) som redaren tvingas att skriva på för att blockaden skall hävas. Lagändringen tar med andra ord endast sikte på en speciell situation och av den anledningen bör man troligen inte fästa alltför stor vikt vid denna när det gäller den generella frågan om statens syn på flaggstatsprincipen. Å andra sidan går det inte att komma ifrån att regeln i MBL § 25 a utgör en begränsning av den allmänt omfattade flaggstatsprincipen och det i förhållande till fartyg som oftast helt saknar anknytning till Sverige annat än att de anlöpt svensk hamn. Bestämmelsen skapar dessutom en osäkerhet om vilka anställningsvillkor som faktiskt gäller ombord på de bekvämlighetsregistrerade fartygen, särskilt med tanke på att andra länder inte alltid är beredda att gå lika långt som Sverige och underkänna flaggstatens

[31] I exv. AD 1991 nr 71, som gällde en tvist mellan två svenska medborgare med anledning av au pair-arbete i Sydkorea, menade AD att svensk rätt var tillämplig trots att arbetet var avsett att utföras i Seoul.

[32] Närmare ang. MBL § 25 a, se avsn. 7.5.

[33] Ang. Nervion-domen, se närmare avsn. 5.2.3.4.

avtals- och arbetsrättsliga lagstiftning bara för att det rör sig om ett så kallat bekvämlighetsland. Så fort fartyget lämnar svenskt territorium gäller inte MBL § 25 a längre och man riskerar att det ITF-avtal som ingåtts i svensk hamn och där anses som giltigt i sin tur kommer att förklaras ogiltigt av utländsk domstol med hänvisning till flaggans lag.

Sammanfattningsvis kan man konstatera att man från den svenska statens sida synes hålla strikt på flaggstatsprincipen i fråga om de egna fartygen, åtminstone i sjöarbetsrättsliga sammanhang. Det visas om inte annat av det kraftigt sanktionerade förbudet för sjöman att dra tvister inför utländska myndigheter. I fråga om svenska fartyg är det endast i fall av bare boatcharter man efter formell prövning medger att utländsk rätt går före de svenska reglerna på området. Vad gäller frågan om svensk rätts tillämpning ombord på utländska fartyg har man även där visat en relativt stark återhållsamhet. I det fallet att fartyget har en dominerande anknytning till Sverige genom att det bemannas med svensk personal och regelbundet trafikerar svenska hamnar torde dock svensk rätt kunna komma att bli tillämplig. Vidare har man skaffat sig möjligheter genom MBL § 25 a att i förhållande till bekvämlighetsfartyg driva igenom kollektivavtal ingångna efter blockad i svensk hamn, trots att dessa enligt flaggstatens lagstiftning skall anses som ogiltiga. Det sistnämnda kan dock kritiseras på den grunden att fartygen oftast saknar anknytning till Sverige. Flaggstatsprincipen innehåller ett viktigt moment av ömsesidig respekt mellan nationalstaterna för suveräniteten över de egna fartygen, något som framgår av det så kallade Lotus-fallet. Den stat som inte respekterar andra flaggstaters exklusiva rätt till jurisdiktion över dess fartyg utan söker styra förhållandena ombord på dessa riskerar i förlängningen att de egna fartygen utsätts för motsvarande behandling. I princip skulle man kunna säga att det sistnämnda utgör en slags informell sanktion för brott mot flaggstatsprincipen. Möjligen kan det utgöra ett skäl till att man inte bör söka överutnyttja regeln i MBL § 25 a från domstolarnas sida.

Det främsta skälet för en relativt strikt tillämpning av flaggstatsprincipen måste dock framförallt sökas i behovet av ordning och stabilitet i förhållandena ombord. I och med att ett fartyg hela tiden förflyttar sig mellan olika länder leder det till att förhållandena för det fall flaggstatsprincipen inte respekterades till varje tid skulle komma att präglas av stor osäkerhet om vilka regler som egentligen gäller ombord. Flaggstatsprincipen fyller med andra ord ett behov av ordning och stabilitet inom sjöfartsnäringen. Samtidigt utgör den också en lättillämpad regel som vunnit stor acceptans världen över, något som i sig kan tala för att man relativt strikt bör hålla på principen inte bara i fråga om de egna fartygen utan även i förhållande till främmande tonnage.

4.3 De nationella registreringsvillkoren

4.3.1 Konventionella och öppna register

Den andra förutsättningen för etablering utomlands är, som tidigare påpekats, att det finns länder som erbjuder fartygsregister där det är tillåtet att registrera fartyg som till allt väsentligt kontrolleras av utländska intressen. Det är genom registreringen i en stats fartygsregister som fartyget erhåller sin nationalitet. Registreringsvillkoren i olika länder kommer därmed att spela en nyckelroll i sammanhanget. Ju liberalare registreringsregler ett land har desto lättare är det för utländska intressen att där etablera den nödvändiga delen av rederiverksamheten. Driften av fartygen kommer därmed att kunna ske under det landets lagar och ekonomiska villkor.

I många traditionella sjöfartsländer, däribland Sverige, har man historiskt sett ställt relativt stränga villkor för registrering av fartyg.[34] Det verkar som om man i dessa länder primärt betraktat registreringen av fartyg i det nationella registret som en rättighet, trots att den snarast utgör en plikt.[35]

> Historiskt sett kan det ha sin förklaring i att man i traditionella sjöfartsländer som England, Frankrike och Holland länge sökte begränsa möjligheterna att föra dessa länders flaggor i syfte att säkra de egna handelsflottornas dominans i sjöfarten mellan moderländerna och kolonierna. Införandet av krav på nationellt ägande låg dessutom väl i linje med de under 1600- och 1700-talet förhärskande ekonomiska teorierna i form av den så kallade merkantilismen. Signifikativt för den tidens tänkesätt på det nationella sjöfarts- och handelspolitiska området är uttalandet av Sir Walter Raleigh 1650 att: "Whosoever commands the sea commands the trade; whosoever commands the trade of the world commands the riches of the world and consequently the world itself."[36] Med andra ord utgjorde en stark nationell handelsflotta en mycket viktig förutsättning för det egna landets rikedom och makt. Det här tänkesättet kom sedan att prägla sjöfartsnäringen ända in i våra dagar, trots den ekonomiska liberalismens genombrott i slutet av 1700-talet. Så anförde exempelvis den i övrigt frihandelsinriktade ekonomen Adam Smith 1776 i "The Wealth of Nations":

[34] Jfr prop. 1973:42, s. 209–211.

[35] Jfr Ready, s. 10.

[36] Uttalandet är hämtat ur Judicious and Select Essays and Observations by that Renowned and Learned Knight Sir Walter Raleigh, upon the First Invention of Shipping, London, H. Moseley, 1650 och återges av Stopford, s. 138.

"There seem, however to be two cases in which it will generally be advantageous to lay some burden upon foreign, for the encouragement of domestick industry.

The first is when some particular sort of industry is necessary for the defence of the country. The defence of Great Britain, for example, depends very much upon the number of its sailors and shipping. The act of navigation, therefore very properly endeavours to give the sailors and shipping of Great Britain the monopoly of the trade of their own country, in some cases, by absolute prohibitions, and in others by heavy burdens upon the shipping of foreign countries. The following are the principal dispositions of this act.

First, all ships, of which the owners, masters and three-fourths of the mariners are not British subjects, are prohibited, upon pain of forfeiting ship and cargo, from trading to the British settlements and plantations, or from being employed in the coasting trade of Great Britain."[37]

Det är med andra ord egentligen först genom rederinäringens internationalisering och utvecklingen av bekvämlighetsregistren i mitten av 1900-talet som synen på villkoren för registrering av handelsfartyg börjar förändras. Numera torde en av de viktigaste anledningarna till att man bland EU-länderna kräver att ägarna skall ha nationell anknytning till flaggstaten ligga i önskemålet att förbehålla den egna fiskenäringen den exklusiva rätten att utnyttja de nationella fiskekvoterna snarare än att skydda den egna rederinäringen.[38]

Att registreringen traditionellt sett betraktats som en rättighet framgår exempelvis av den svenska SjöL 1:1 där lagstiftaren talar i termer av att fartyget är *berättigat* att föra svensk flagg. Enligt villkoren knyts ofta registreringsrätten till ett krav på medborgarskap eller bosättning i landet för den som önskar driva fartyget under den nationella flaggan. I fråga om juridiska personer ställs ofta krav på att verksamheten skall bedrivas från registreringslandet samt huvudsakligen kontrolleras av personer med medborgarskap i landet. Enligt exempelvis den norska Lov 24 juni 1994 nr 39. om sjøfarten (sjøloven) § 1 p. 2–4 skall minst 6/10 av den juridiska personen kontrolleras av norska medborgare. Beträffande aktiebolag skall styrelsemajoriteten, däribland ordföranden, utgöras av norska medborgare. Även bolagets säte skall vara lokaliserat till Norge.

[37] Smith, IV, II, 23–25.

[38] Se vidare det nedan kommenterade fallet The Queen v. The Secretary of State for Transport, ex parte Factortame LTD and Others, [1991] I ECR 3905. Jfr äv. Commission of the European Communities v. United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, [1991] I ECR 4585. Även den irländska statens krav att utländska fiskare måste genom företag etablera sig på Irland för att erhålla licens att fiska i irländska vatten har av EG-domstolen betraktats som stridande mot EG-rätten, se Commission of the European Communities v. Ireland, [1991] I ECR 4569.

I traditionella bekvämlighetsländer, som exempelvis Liberia och Panama, är synen på vem som får registrera fartyg ofta betydligt mer liberal. Där tillåter man även utländska intressen att registrera fartyg oberoende av om den faktiska verksamheten i realiteten kontrolleras från utlandet. Skälet till detta ligger naturligtvis i att hela systemet med bekvämlighetsregister bygger på att dessa länder mot betalning i form av registreringsavgifter "lånar ut" sin flagga till den redare som önskar få tillgång till billigare arbetskraft än han har möjlighet till under nationell flagg.

> Det föreligger starka ekonomiska incitament för utflaggningsländerna att uppmuntra utländska rederier, däribland svenska, att flagga ut sina fartyg. Helt klart är att de utvecklingsländer som ställer upp som "värdar" för verksamheten och inrättar bekvämlighetsregister har vissa fördelar av verksamheten. Dessa länder skapar sig på detta sätt viktiga intäkter framförallt i form av avgifter för registrering av fartyg och bolag.[39] Det är behovet av dessa intäkter som torde utgöra det främsta incitamentet för vissa utvecklingsländer att inrätta bekvämlighetsregister. Möjligheten att på detta relativt enkla sätt skaffa sig inkomster gör dock att länder med bekvämlighetsregister ständigt är utsatta för konkurrens från andra stater som också vill locka till sig utländskt kapital. Nya bekvämlighetsregister dyker hela tiden upp. Det gäller därmed för de "etablerade" bekvämlighetsländerna att hela tiden hålla sina register så attraktiva som möjligt i förhållande till utmanarnas. Detta har bland annat lett till att registreringsavgifterna hållits ned eller till och med sjunkit. Någon nämnvärd ökad politisk makt synes däremot de oftast oproportionerligt stora handelsflottorna inte medföra för dessa stater.

Den här skillnaden gör att man i praktiken kan tala om två olika typer av fartygsregister, nämligen *konventionella eller slutna register* där registreringen på något sätt är kopplad till nationaliteten hos fartygets ägare och *öppna register* där fartygsägarens nationalitet är mer eller mindre betydelselös. Exakt var gränsen skall dras mellan vad som utgör ett konventionellt eller ett öppet register är svårt att avgöra. Att åstadkomma en exakt definition med ledning av olika länders nationella regler om fartygsregister framstår som mycket svårt. I mångt och mycket är nämligen möjligheterna att registrera fartyg i vissa länders register beroende av

[39] Se Boczek, s. 249, Chapman, s. 100 och SOU 1976:44, s. 163. Enligt Maritime Transport Committee i Maritime Transport 1971, s. 94, bör emellertid betydelsen av inkomsterna inte överdrivas. Frågan är dock om inte detta i viss mån är felaktigt i och med att avgifterna stått stilla eller t.o.m. sjunkit sedan 1971. Det tyder på att det råder konkurrens mellan de olika bekvämlighetsregisten. Jfr Bech/Lund, s. 103–105, beträffande registreringsavgifter i Liberia och Panama.

annan lagstiftning, främst bolagsrättslig sådan. Antalet tänkbara lagtekniska lösningar blir därmed mycket stort och av den anledningen framstår det som ytterst svårt att dra någon skarp gräns mellan de båda typerna av register. Vad man istället kan söka visa på för att i någon mån illustrera skillnaderna mellan de konventionella och de öppna registren är hur å ena sidan de svenska och å andra sidan de liberianska respektive de panamanska skeppsregistreringsvillkoren konstruerats.

4.3.2 Det svenska fartygsregistret

Det svenska fartygsregistret får sägas utgöra ett konventionellt register i den meningen att endast svenska fysiska och juridiska personer tillåts registrera fartyg i detta. Enligt SjöL 1:1 skall ett fartyg anses vara svenskt och såsom sådant berättigat att föra svensk flagg om det till mer än hälften ägs av svensk medborgare eller svensk juridisk person.[40] Bakgrunden till reglerna menade såväl utredningen som departementschefen låg i den internationellt i allmänhet – om också inte av alla länder – accepterade grundsatsen att det skall finnas band som verkligen förenar fartyget med dess hemland.[41] Enligt departementschefen var det vidare ofrånkomligt att knyta nationalitetsvillkoren till ägandet. Det är dock värt att notera att man genom 1973-års ändringar i sjölagen mjukade upp kraven på svenskt inflytande över fartyget. Från att i de äldre reglerna byggt in ett krav på att fartygen måste domineras av svenska intressen till minst 2/3 sänkte man detta krav till 1/2.[42] Skälet till sänkningen utgjordes enligt förarbetena främst av en önskan att gynna näringen, men även intresset av att värna en god standard i fråga om anställningsvillkor och sjösäkerhet ombord anfördes som ett viktigt motiv för ändringen. Departementschefen framhöll här att:

> "I denna fråga kan sägas att kommersiellt betingade önskemål om rörelsefrihet – bl. a. för samverkan över nationsgränser och för att kunna locka främmande riskvilligt kapital – socialt och sjösäkerhetsmässigt betingade krav på kontroll över fartyg, i vilka svenska intressen är engagerade, samt svenska rättssubjekts berättigade anspråk på del i den svenska rättsordningens skydd samfällt talar för att kravet på svensk ägarövervikt inte ställs högre än som är oundgängligen nödvändigt. Jag har därför för min del stan-

[40] Utförligt om SjöL:s regler om registrering av skepp, se Rune, s. 39–44 och 113–143. Rune lägger dock tonvikten på de panträttsliga sidorna av registreringen. Se äv. Tiberg, s. 18–25.

[41] Se prop. 1973:42, s. 209–210. Utförligt ang. den s.k. genuine link-regeln, se avsn. 4.3.

[42] Se a. prop., s. 211–212.

nat för att enkel sådan övervikt skall vara nog för att fartyget skall erkännas som svenskt. Någon allvarlig försvagning av föreningsbandet mellan fartyget och vårt land innefattar detta enligt min mening inte."[43]

Man kan dock fråga sig om det inte var intresset av en god social standard ombord samt av en hög nivå på sjösäkerheten som kom att fälla avgörandet. Man bör i sammanhanget lägga märke till att registreringen, som tidigare påpekats, inte endast utgör en rättighet utan även en plikt enligt SjöL 2:1. Genom att sänka kravet på svenskt inflytande över fartygen till 50 % kunde man i ökad utsträckning tvinga svenska redare att flagga fartygen i Sverige istället för i bekvämlighetsregister. Alternativet för redarna var att för det fall man önskade kvarstå som ägare släppa ifrån sig majoritetsinflytandet. Ett lägre krav än 50 % synes man dock från lagstiftarens sida inte ansett sig kunna sätta utan att anknytningen mellan fartygen och Sverige blivit alltför svag. Trots detta kan dock regeringen, som tidigare påpekats, undantagsvis medge att annat fartyg som står under avgörande svenskt inflytande eller vars ägare har fast hemvist i landet skall anses såsom svenskt och därmed vara berättigat att föra svensk flagg.

För det fall ägaren utgörs av en juridisk person gäller vissa krav på medborgarskap hos de som sitter i ledningen. Det följer av SjöL 1:1 att minst hälften av delägarna i ett svenskt partrederi måste vara svenska medborgare. Enligt SjöL 5:2 skall i tillägg huvudredaren vara nordisk medborgare eller svensk juridisk person. Beträffande aktiebolag återfinns reglerna i aktiebolagslagen (ABL). Dessa regler medger visserligen att för det fall utländska medborgare önskar registrera ett fartyg i det svenska registret de endast behöver bilda ett aktiebolag i Sverige som står som formell ägare av fartyget.[44] Några hinder i form av krav på att en viss del av aktiemajoriteten skall innehas av svenska intressen finns inte. Enligt den tidigare ABL 8:4 skulle emellertid den verkställande direktören och minst halva antalet styrelseledamöter vara bosatta i Sverige. Genom dessa regler sökte man säkra att verksamheten bedrevs från Sverige och huvudsakligen enligt svenska regler även om aktiemajoriteten låg i utländska händer. I det läget existerade det med andra ord enligt lagstiftaren, trots att fartyget i realiteten låg i utländska händer, en tillräcklig anknytning till Sverige för att detta skulle kunna anses vara svenskt. År 1992 ändrades dock nationalitetskravet till följd av inträdet i det Europeiska Ekonomiska Samarbetet (EES) till att gälla medborgare

43. Se a. prop., s. 212.

44. I förhållande till utländska medborgare utanför EES-området är dock registret fortfarande slutet.

bosatta inom EES-området, något som i praktiken innebar en viss försvagning av kravet på anknytning till Sverige då den dagliga driften av bolaget numera kan handhas även av andra europeiska medborgare bosatta utanför landet. Fortfarande gäller dock kravet att styrelsen skall ha sitt säte i Sverige (ABL 2:4 p. 2).

Det är dock tveksamt om registreringsvillkoren, trots ändringarna i ABL, står i överensstämmelse med EG-rätten på området såsom denna utbildats genom det så kallade Factortame II-målet:[45]

> Målet gällde frågan huruvida ändringarna i den brittiska Part II i Merchant Shipping Act 1988 respektive Merchant Shipping (Registration of Fishing Vessels) Regulations 1988 S. I. 1988 No. 1926 stod i strid med Romfördraget, art. 52, 58 och 221. Enligt den brittiska lagstiftningen krävdes för registrering i det nationella fartygsregistret att fiskefartyget ägdes av brittisk medborgare eller bolag som kontrollerades till minst 75 % av brittiska intressen samt att fartygets drift handhades av brittisk medborgare eller brittiskt bolag. Även beträffande det bolag som handhade driften krävdes att detta skulle vara till 3/4-delar kontrollerat av brittiska intressen. Bakgrunden till de skärpta registreringsreglerna låg, som tidigare påpekats, i att den engelska staten önskade förhindra framförallt spanska fiskare att via bolag i Storbritannien registrera sina fartyg under engelsk flagg i syfte att utnyttja de nationella fiskekvoterna.

I domen framhöll EG-domstolen inledningsvis att det var medlemsstaterna själva som bestämde vilka villkor som skulle gälla för registrering i det nationella fartygsregistret. Vid fastställandet av villkoren var emellertid de enskilda staterna skyldiga att tillse att dessa stod i överensstämmelse med den gällande EG-rätten. Beträffande kraven i den engelska lagstiftningen på att fartygen skulle stå under engelsk kontroll och deras förenlighet med EG-rätten menade domstolen att:

> "It follows from the foregoing that a condition of the type at issue in the main proceedings which stipulates that where a vessel is owned or chartered by natural persons they must be of a particular nationality and where it is owned or chartered by a company shareholders and directors must be of that nationality is contrary to Article 52 of the Treaty.
>
> Such a condition is also contrary to Article 221 of the Treaty, under which Member States must accord nationals of the other Member States the

[45] The Queen v. The Secretary of State for Transport, ex parte Factortame LTD and Others [1991] I ECR 3905.

same treatment as their own nationals as regards participation in the capital of companies or firms within the meaning of Article 58."[46]

Det bör i sammanhanget påpekas att domstolen endast uttalade sig om fartyg som används för ekonomiska ändamål, det vill säga fiske- och handelsfartyg. I ett nyligen avdömt mål mellan kommissionen och den franska staten har emellertid domstolen även förklarat det vara oförenligt med EG-rätten att vägra registrera fritidsbåtar tillhörande utlänningar med EU-medborgarskap.[47] Det strider bland annat mot bestämmelserna i Romfördraget art. 6, 48 och 52 om fri rörlighet.

> Domstolens ståndpunkt i denna fråga ligger väl i linje med förordningen 613/91 av den 4 mars 1991 om överflyttning av fartyg från ett register till ett annat inom gemenskapen. Förordningen, som trädde i kraft den 1 januari 1992, utgör ett led i upprättandet av den inre marknaden och är avsedd att undanröja tekniska hinder för överflyttning av fartyg mellan medlemsstaternas fartygsregister. Det sker genom att medlemsländerna i art. 3 (1) åläggs en skyldighet att registrera lastfartyg som är infört i en annan medlemsstats register och som uppfyller där gällande föreskrifter, innehar typgodkänd utrustning samt medför giltiga certifikat.

Det här betyder att de svenska kraven i SjöL 1:1 att fartyget måste domineras av svenska medborgare respektive att majoriteten av partredarna måste vara svenskar strider mot EG-rätten.[48] Det gäller också kraven i SjöL 5:2 att huvudredaren skall inneha nordiskt medborgarskap eller vara svensk juridisk person. Även kravet i SjöL 1:1 på att den juridiska personen skall vara svensk torde strida mot EG-rättens regler om etableringsfrihet, trots att det numera är möjligt för utlänningar att ha ett dominerande inflytande i svenska aktiebolag. Visserligen framhöll EG-domstolen att bestämmelser om att driften av fartygen skall förestås från flaggstaten måste anses förenliga med EG-rätten, men detta gäller endast under förutsättning att bestämmelserna inte innefattar ett krav på att även de fysiska ägarna skall vara bosatta alternativt rederiets moderbolag ha

[46] A. ref., s. 3966–3967. Detta har sedan bekräftats genom Commission v. United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland [1991] I ECR 4585, ref., s. 4615–4618 samt mål C-334/94 Europeiska gemenskapernas kommission mot Franska republiken, ref., s. 7.

[47] Mål C-334/94 Europeiska gemenskapernas kommission mot Franska republiken, ref., s. 8.

[48] En departementsutredning arbetar i skrivande stund med ett förslag till ändringar av de svenska skeppsregistreringsreglerna i syfte att harmonisera dem med EG-rätten på området. Utredningspromemorian är avsedd att presenteras under hösten 1996.

sitt säte i flaggstaten.[49] Det betyder med andra ord att staten inte kan kräva att det utländska rederiet för att få införa fartyget i det svenska registret måste bilda ett dotterbolag i Sverige till vilket fartyget överförs.[50] Ett sådant krav skapar hinder för rätten att bilda och driva bolag, vilka har förvaltning av fartyg som sin verksamhet.[51] Staten kan endast kräva, för det fall det utländska rederiet önskar registrera fartyget i Sverige, att den dagliga driften av fartyget handhas av någon person i landet. Med andra ord torde rederiet endast behöva tillse att det i Sverige finns någon form för representant i form av exempelvis ett svenskt rederi som svarar för fartyget. Av det av domstolen använda uttrycket "managed and its operations directed and controlled from within that Member State" torde man dock kunna sluta sig till att man avsett att medlemsstaterna skall kunna kräva mer av representanten än vad som är brukligt i bekvämlighetsländerna. Med andra ord torde man lagstiftningsvägen kunna föreskriva att representanten skall ha vidare befogenheter än att enbart rent administrativt svara för fartyget genom att exempelvis ta emot stämningar.[52] Skillnaden behöver dock i praktiken inte bli alltför stor eftersom managementbolaget kan vara mycket hårt uppbundet till det utländska moderbolaget vad gäller hur driften av fartyget skall skötas.

4.3.3 Det liberianska respektive det panamanska fartygsregistret

I Liberia och Panama har villkoren för registrering av tradition alltid varit betydligt mer liberala än i Sverige. Dessa länders register utgör *öppna register* i och med att de upptar fartyg som uteslutande kontrolleras av utländska intressen. I Liberia återfinns villkoren för registrering i Liberian Maritime Law (LML) samt i Liberian Business Corporation Act (LBC). Enligt huvudregeln i LML art. 51 (2) och 51 (4) gäller att fartyg över 1.600 nettoregisterton med en ålder av högst 20 år får registreras i det liberianska registret. Ett krav är dock att fartyget ägs av "a citizen or national of Liberia". Av art. 51 (8) framgår sedan att uttrycken "citizen"

[49] Se The Queen v. The Secretary of State for Transport, ex parte Factortame LTD and Others [1991] I ECR 3905, ref., s. 3968.

[50] Jfr Commission of the European Communities v. Ireland [1991] I ECR 4569, ref., s. 4583.

[51] Jfr äv. mål C-334/94 Europeiska gemenskapernas kommission mot Franska republiken, ref., s. 7.

[52] The Queen v. The Secretary of State for Transport, ex parte Factortame LTD and Others [1991] I ECR 3905, ref., s. 3968.

och "national" skall anses innefatta såväl "corporations", "partnerships" som "associations of individuals". Liberia tillåter därmed i normalfallet inte att utländska intressen direkt registrerar sina fartyg i landets register, utan dessa måste ägas av liberianska medborgare eller bolag. Så långt överensstämmer villkoren i Liberia ganska väl med vad som gäller i ett konventionellt register som det svenska, det vill säga att ägaren till fartyget måste vara knuten till flaggstaten genom sin nationalitet för att registrering skall tillåtas.

Skillnaden ligger i stället i utformningen av den bolagsrättsliga lagstiftningen. I LBC art. 4 (1) ställs i motsats till den svenska aktiebolagslagen inte något som helst krav på nationaliteten hos styrelsemedlemmarna och den verkställande direktören. Inte heller ställs det krav på att driften av bolaget skall förestås från Liberia. Av LBC art. 6 (9) (1) och art. 7 (1) (1) framgår istället att både styrelsemöten och bolagsstämma kan hållas utanför Liberia. Vissa krav uppställs dock i LBC art. 3 (1) (1) för det fall ett liberiaregistrerat bolag inte driver verksamhet i hemlandet. Även om det upprättas ett liberianskt bolag måste en representant utses enligt LBC art. 3 (1) och art. 13 (1). Representantens viktigaste uppgift är att ta emot stämningsansökningar på ägarens vägnar samt att vid behov utgöra kontaktman mellan ägaren och de liberianska myndigheterna.

Enligt LML art. 51 (6) är det också möjligt att i vissa lägen erhålla dispens från huvudregeln om upprättande av ett liberianskt bolag. Dispensen gör det möjligt att i begränsad utsträckning direktregistrera fartyg i Liberia. Det vanligaste tillvägagångssättet vid etablering i Liberia är dock att fartygsägarna bildar ett nationellt bolag som tar över den formella äganderätten till fartyget.[53] Proceduren är väl inarbetad och framstår som både enklare och billigare än en direktregistrering.[54] För svenska redare är registrering via dotterbolag i praktiken också det enda möjliga tillvägagångssättet eftersom det svenska moderbolaget i annat fall formellt skulle kvarstå som ägare av fartyget och då enligt SjöL 2:1 vara förpliktat att registrera detta i det svenska registret.

Panamansk lag innehåller inte några som helst krav på fartygets storlek eller ålder för registrering i landets fartygsregister. Inte heller krävs att ägarna är av panamansk nationalitet alternativt bosatta eller etablerade i landet. Enligt lag nr 8 från 1925 art. 2 (c) gäller endast att det vid regist-

[53] Se Bech/Lund, s. 53.

[54] Etableringen av ett liberianskt bolag sker enligt ISF Guide to International Ship Registers, Liberia, s. 3, genom att man tar kontakt med Liberian Corporation Services Inc. i New York eller Reston, Virginia. I Europa vänder man sig till Liberian Services S.A i Zürich.

reringen skall anges om det är en enskild person eller ett bolag som är ägare till fartyget. Dessutom skall ägarens nationalitet och bosättning uppges. Panama godtar därmed till skillnad mot Liberia som huvudregel även direktregistrering. Driften av fartyget behöver inte förestås från Panama, men ägaren har skyldighet att utse en representant i landet. Representanten fyller samma funktion som i Liberia.

Sammanfattningsvis kan man konstatera att det blivit allt svårare att upprätthålla distinktionen mellan konventionella och öppna fartygsregister. Skälet till detta ligger i att de juridisk-tekniska variationerna vad gäller konstruktionen av de nationella registreringsvillkoren framstår som relativt små samtidigt som det i realiteten ofta är den bolagsrättsliga lagstiftningen som är avgörande. Utvecklingen inom EU leder också till att de traditionella sjöfartsländernas register, i vilka registreringen knutits till det nationella ägandet, i framtiden kommer att i högre utsträckning öppnas upp för utlänningar. Det leder till att konventionella register som det svenska till sin konstruktion alltmer kommer att påminna om de öppna registren i bekvämlighetsländerna, låt vara att det endast är utländska redare i de övriga EU-staterna som kommer att kunna införa sitt tonnage i registret. Distinktionen mellan konventionella och öppna register håller av den anledningen att i viss mån förlora i betydelse när det gäller att skilja mellan olika registertyper. Den här utvecklingen förstärks också av att det blivit allt svårare sätta likhetstecken mellan de öppna registren och bekvämlighetsregistren. Det gäller särskilt efter det att man i flera av de traditionella sjöfartsländerna infört andrahandsregister med möjlighet att anställa utländsk sjöfolk på lokala villkor ombord. Dessa register är i allmänhet endast öppna för registrering av fartyg tillhörande inhemska redare.

4.3.4 Begreppet bekvämlighetsregister

På grund av att man inte längre kan sätta likhetstecken mellan bekvämlighetsregistren och de öppna registren kan man fråga sig om man inte snarare bör göra en distinktion mellan *konventionella register* och *bekvämlighetsregister*. Den sistnämnda typen av register har, trots att det är en i litteraturen på området ofta använd term, hittills inte definierats exakt beroende på svårigheterna att karakterisera olika typer av registreringsvillkor. Istället har man ofta anslutit sig till den numera klassiska Rochedale-rapporten från 1970, i vilken redovisas vissa karakteristiska drag som utmärker de så kallade bekvämlighetsregistren:

> 1) The country of registry allows ownership and/or control of it's merchant vessels by non-citizens.

2) Access to the registry is easy; a ship may usually be registered at a consulate abroad. Equally important, transfer from the registry at the owner's option is not restricted.

3) Taxes on the income from the ships are not levied locally, or are very low. A registry fee and an annual fee, based on tonnage, are normally the only charges made. A guarantee or acceptable understanding regarding future freedom from taxation may also be given.

4) The country of registry is a small power with no national requirement under any forseeable circumstances for all the shipping registered, but receipts from very small charges on a large tonnage may produce a substantial effect on its national income and balance of payments.

5) Manning of ships by non-nationals is freely permitted.

6) The country of registry has neither the power nor the administrative machinery effectively to impose any government or international regulations; nor has the country even the wish to control the companies themselves.[55]

Med hänsyn till utvecklingen på området under de år som förflutit sedan rapporten publicerades kan man dock ifrågasätta om samtliga punkter idag måste vara uppfyllda för att ett visst register skall anses utgöra ett bekvämlighetsregister. Det synsätt man i huvudsak anlade i Rochedale-rapporten var att bekvämlighetsregistren bestod av fartyg av dålig standard tillhörande mindre seriösa redare, vilka önskade minska sina utgifter för bemanning och underhåll till ett minimum. Sedan rapporten tillkom har dock standarden ombord på de bekvämlighetsregistrerade fartygen väsentligt förbättrats i flera av de stora registren och man kan därför generellt sett inte längre sätta likhetstecken mellan bekvämlighetsregister och så kallade "substandard vessels", det vill säga fartyg som inte uppfyller de internationellt vedertagna minimikraven i fråga om sjösäkerhet.[56]

Kvalitetsförbättringen har fört med sig att de karakteristiska dragen för vad som utgör ett bekvämlighetsregister kommit att förskjutas. Från det att man vid tiden för Rochedale-rapportens publicering fäste störst vikt vid möjligheterna att genom registreringen undkomma skattskyldighet och säkerhetsbestämmelser har debatten alltmer kommit att fokuseras på

55. Se Lord Rochedale, Committee of Enquiry into Shipping–Report, Cmnd 4337, H.M.S.O. återgiven av Ready, s. 18.

56. Se vidare avsn. 2.5.5 rörande haveristatistiken för olika register. Jfr äv. Annual Report of the MOU 1986 (återgiven i Kasoulides, annex IV, part 5b).

frågan om det föreligger "a genuine economic link" mellan fartyget och flaggstaten. I flera rapporter från UNCTAD inför skeppsregistreringskonferensen 1986 pekade man på att följande element skulle kunna ha betydelse vid bedömningen av frågan om ett register skall anses utgöra ett konventionellt eller ett bekvämlighetsregister:

> 1) The merchant fleet contributes to the national economy of the country.
>
> 2) Revenues and expenditure of shipping, as well as purchases and sales of vessels, are treated in the national balance of payments accounts.
>
> 3) The employment of nationals on vessels.
>
> 4) The beneficial ownership of the vessel.[57]

Frågan är dock om inte även detta försök att definiera begreppet bekvämlighetsregister idag framstår som föråldrat genom att allt fler traditionella sjöfartsländer infört internationella fartygsregister vid sidan av de konventionella registren. Fartygen i de internationella registren skiljer sig oftast inte på något sätt från de som återfinns i de konventionella registren, förutom att man ombord på de förstnämnda har möjlighet att anställa utländska besättningar på lokala villkor. Av den anledningen framstår det som mindre intressant att se till i vilken mån den nationella handelsflottan eller delar av den bidrar till flaggstatens nationalekonomi. Sett med redarens ögon är det numera allt överskuggande syftet med att registrera ett fartyg i ett bekvämlighetsregister att varaktigt sänka kostnaderna för bemanningen av fartyget. Detta gäller trots den automation som ägt rum ombord på fartygen under senare år.[58] Regler angående beskattning och finansiering är däremot av mer marginell betydelse idag.[59] Detsamma gäller även sjösäkerhetsreglerna. Med detta synsätt blir de utmärkande dragen för ett bekvämlighetsregister istället att:

> 1) Fartyg i registret tillåts vara till övervägande del bemannade med utlänningar anställda på lokala villkor, de vill säga sådana villkor (löner, etc.) som råder i de länder besättningarna rekryteras från.

Konsekvenserna av ett sådant synsätt blir att även de relativt nyinrättade internationella registren i Norge, Danmark, Finland och Tyskland, trots

[57] TD/B/C.4/177–TD/B/C.4/AC.1/3 annex, Report on the Economic Consequences of the Existence or Lack of a Genuine Link between Vessel and Flag of Registry samt TD/B/C.4/AC.1/5, 24 September 1979, The Repercussions of Phasing Out Open Registries, s. 4.

[58] Jfr TD/B/C.4/177–TD/B/C.4/AC.1/3, 16 March 1978, s. 20.

[59] Se ovan avsn. 2.2.4.1.

att fartygen i dessa ingår som en integrerad del av flaggstaternas ekonomier, kommer att utgöra ett slags bekvämlighetsregister. Med andra ord tar man med den här definitionen inte hänsyn till huruvida registret är öppet eller slutet till sin konstruktion. Att registret är slutet kommer därmed inte automatiskt att medföra att det är fråga om ett konventionellt register. Det betyder i praktiken att även den finska förteckningen över fartyg i utrikesfart (FIS) kommer att utgöra en form av bekvämlighetsregister, trots att det primärt sett endast är öppet för finskägda fartyg. Klassificeringen skiljer sig därmed exempelvis från det synsätt som ISF intar.[60] Organisationen anser nämligen det vara ett villkor för att registret skall utgöra ett bekvämlighetsregister att det är öppet för utländska ägare. Att ISF intar den ståndpunkten behöver dock inte ha så mycket med rättsliga hänsyn att göra utan kan lika gärna motiveras av praktiska orsaker. Ifall man karakteriserade även de internationella registren som en form av bekvämlighetsregister skulle fartygen i dessa löpa betydligt större risker att utsättas för blockader från ITF:s sida.

4.3.5 Olika typer av bekvämlighetsregister

Bekvämlighetsregistren kan sedan indelas i tre olika undergrupper: Den första gruppen utgörs av de öppna traditionella bekvämlighetsregistren inrättade av utvecklingsländer i syfte att locka till sig utländskt tonnage. Exempel på länder med den här typen av bekvämlighetsregister är Liberia och Panama. Den andra gruppen av register utgörs av så kallade "tax havens". Dessa register är inrättade av de traditionella västeuropeiska sjöfartsländerna i de kvarvarande kolonierna. Fartygen i dessa register lyder till stor del under samma lagstiftning (ofta sjösäkerhetsbestämmelser) som fartygen i moderlandets konventionella register, men åtnjuter vissa särskilda förmåner i form av liberala skatte- och arbetsrättsliga regler. Exempel på den här typen av register utgörs av Nederländska Antillerna och franska Kerguelerna. Registren är i allmänhet öppna även för utländska ägare. Den tredje gruppen av register utgörs av de internationella registren. Dessa register har inrättats av en rad traditionella sjöfartsländer i industrivärlden utan tillgång till översjöiska territorier i syfte att främst stödja den egna handelsflottan. Registren har inrättats vid sidan av de konventionella registren och fartygen seglar under sedvanlig nationsflagg. Av den anledningen benämns de ofta andrahandsregister. Dessa register är i de flesta fall primärt sett endast öppna för det egna landets medborgare.

[60] Se Whitworth, s. 5.

Det sistnämnda gäller det finska och det tyska registret i vilka man direkt hänvisar till registreringsreglerna i det ordinära registret. Enligt lagen nr 1707 om en förteckning över handelsfartyg i utrikesfart § 1 p. 1 gäller att endast fartyg som är inskrivet i det finska fartygsregistret kan föras in i handelsfartygsförteckningen. Samma krav gäller enligt den tyska Flaggenrechtgesetz (FlRG) § 12 Absatz 1. En annan sak är sedan att man från finsk och tysk sida till följd av den ovan diskuterade Factortame II-domen öppnat de ordinära registren och därmed också de särskilda förteckningarna även för fartyg tillhörande utlänningar med EU-medborgarskap. I Tyskland jämställs EU-medborgare direkt i FlRG § 2 med tyska medborgare och i Finland har enligt sjölagen 1:1 p. 2 trafikministeriet genom en särskild förordning givits möjlighet att godkänna registrering av fartyg tillhörande andra EU-medborgare. Såväl den finska som den tyska förteckningen är dock fortfarande avsedda att gynna i första hand inhemska redare.

En ytterligare variant på samma tema utgörs av registreringsreglerna i det danska internationella registret. Enligt lov 1988-07-01 nr 488 om Dansk Internationalt Skibsregister § 1 st. 1 kan med hänvisning till den danska søloven § 1 st. 2 och § 2 fartyg som ägs av danska medborgare eller företag respektive EU-medborgare och EU-rederier upptas i registret. DIS-registret är dock på ett annat sätt öppet för registrering av utlandsägda fartyg. I § 1 st. 2 regleras nämligen att även utomeuropeiska fartyg kan upptas i registret såframt danska intressen har ett väsentligt inflytande över dessa genom en betydlig direkt eller indirekt kapitalandel i den utländska ägaren samt själva driver rederidrift som en väsentlig form av aktivitet.[61] Syftet med reglerna är att förmå danska redare att flagga hem sina fartyg även om de inte kan eller vill avveckla de utländska juridiska personerna.[62]

Det norska NIS-registret har däremot konstruerats som ett i princip helt öppet register. I de norska förarbetena till NIS-lagstiftningen angavs också uttryckligen att syftet med det nya registret var att skapa ett konkurrenskraftigt register för att hindra utflaggningen.[63] Enligt lov 6 des. 1987 nr. 48 om norsk internasjonalt skipsregister, § 1 st. 1 p. 1–3, kan fartyg registreras i NIS försåvitt ägaren tillfredsställer nationalitetsvillkoren i sjøloven (p. 1), ägaren är en juridisk person som driver sin huvudsakliga verksamhet från Norge (p. 2) eller genom att ägaren utnämner en representant på platsen med fullmakt att svara å redarens vägnar (p. 3). Jämför man registreringsvillkoren med de som normalt råder i de traditionella bekvämlighetsregist-

61. Som minsta kapitalandel godtas 20–25 %. Se FT 1987–88 (2. samling) A 23 samt Bredholt i Marius nr 155, s. 173.

62. Se FT 1987–88 (2. samling) A 18 samt Bredholt i Marius nr 155, s. 173 och 176.

63. Se Ot.prp. nr 45 (1986–87), s. 11, jfr äv. s. 4.

ren ser man att det här till stor del är fråga om samma typ av reglering.[64] Speciellt villkoret i § 1 st. 1 p. 3 om utnämnande av en representant som tillräckligt krav för att en registrering skall kunna äga rum påminner om de villkor som återfinns i de liberianska och panamanska registren. Även den möjlighet till direkt registrering utan krav på att fartygsägaren skall vara etablerad i flagglandet som NIS-registret erbjuder liknar de liberianska och panamanska reglerna på området.[65]

Riktigt fullt så liberala regler som i de traditionella bekvämlighetsregistren är det dock inte fråga om i och med att man i st. 2 föreskriver att i de fall registrering ägt rum enligt p. 2–3 måste ett norskt rederi med huvudkontor i Norge förestå driften av fartyget. Vad som omfattas av begreppet "drift" har dock hittills varit något oklart eftersom det kom att råda viss oenighet om detta under lagstiftningsprocessen i Stortinget.[66] I propositionen förutsattes att driften skulle omfatta såväl den tekniska som kommersiella sidan av verksamheten.[67] Under förhandlingarnas gång reducerades dock kraven genom att majoriteten menade att det räckte med att det norska rederiet förestod antingen den tekniska eller den kommersiella driften av fartyget.[68] Även kraven på att driften skulle förestås från Norge verkar ha försvagats under förhandlingarna genom att majoriteten föreskrev att det räckte för uppfyllande av kravet att driften förestods helt eller delvis från ett driftkontor i utlandet om kontoret i fråga ägdes av ett norskt rederi med säte i Norge. I termen "rederi" inbegreps enligt majoriteten i kommittén även så kallade managementbolag.[69] I den revidering av NIS-loven som aviserats kommer dock kravet på att driften skall förestås från Norge att preciseras i enlighet med vad majoriteten ansåg vid lagens införande varför rättsläget på området nu kan antas ha klarnat.[70] Oavsett detta är det dock tydligt att det norska registret inrättats i direkt syfte att utgöra en konkurrent till framförallt det liberianska och det panamanska registret samtidigt som man söker att undgå att erhålla en stämpel som bekvämlighetsregister.

64. Ang. registreringsvillkoren i det liberianska respektive panamanska fartygsregistret, se ovan avsn. 4.3.3.

65. Från regeringshåll var man tveksam till detta eftersom NIS skulle kunna komma att uppfattas som ett bekvämlighetsregister, se Ot.prp. nr 45 (1986–87), s. 19. Stortingskommittén tycks dock ha avvisat dessa farhågor, se Innst. O. nr. 73 (1986–87), s. 3.

66. Se Falkanger/Bull, s. 38–39.

67. Ot.prp. nr 45 (1986–87), s. 18.

68. Innst. O. nr 73 (1986–87), s. 3.

69. Se Innst. O. nr 73 (1986–87), s. 3 samt Kopperud, s. 12.

70. Se St.meld. nr 28 (1995–96), s. 55–56.

4.3.6 Förhållandet till ITF:s definition av bekvämlighetsregister

Ett alternativt sätt att definiera begreppet bekvämlighetsregister utgår från vilka register ITF anser utgöra sådana. Definitionen av begreppet bekvämlighetsregister blir med andra ord här vilka register Fair Practices Committee (FPC) beslutat skall omfattas av den internationella blockadkampanjen. Kommittén reviderar med jämna mellanrum sin lista över bekvämlighetsregister.[71] Beträffande de urvalskriterier FPC använder sig av gäller att man i likhet med ISF först och främst ser till om registret är ett öppet register, det vill säga om utländska ägare tillåts registrera sina fartyg i detta.[72] Utöver det fordras också att flaggstatens lagstiftning rörande sjöarbetsrättsliga förhållanden enligt ITF framstår som bristfällig. Kommittén fäster härvidlag särskild vikt vid föreningsrättsliga förhållanden, men beaktar även anställningsvillkor och arbetsmiljöförhållanden. Att man under senare tid beslutat vidta aktioner mot fartyg registrerade i internationella register med förhållandevis god säkerhetsstandard tyder dock på att lönenivåerna har blivit en allt viktigare faktor i sammanhanget.

Fördelen med den här typen av definition är att den är klar och tydlig. Nackdelen är dock, förutom att man gör sig helt beroende av de av ITF till varje tid använda kriterierna, att det till följd av utvecklingen inte längre går att sätta likhetstecken mellan bekvämlighetsregister och öppna register. Organisationen har också kritiserats för att man har en alldeles för stelbent syn i registerfrågan.[73] Enligt kritikerna kopplar man inom ITF begreppet bekvämlighetsregister alltför hårt till vissa flaggor. Det leder till att det uppstår en snedvriden konkurrens mellan å ena sidan öppna register som faller under den av ITF bedrivna blockadkampanjen och å andra sidan slutna register, vilka trots att de möjliggör för redarna att anställa utländska låglönebesättningar, faller utanför ITF:s definition av bekvämlighetsregister. Tidigare omfattades exempelvis fartyg i vissa internationella register inte alls av ITF:s kampanjen, trots att lönerna ombord på dessa låg på ungefär samma nivåer som de som råder ombord på fartygen i de traditionella bekvämlighetsflottorna.

[71] År 1996 karakteriserade ITF följande fartygsregister som bekvämlighetsregister: Antigua-Barbuda, Bahamas, Belize, Bermuda, Burma, Canary Islands, Cayman Islands, Cook Islands, Cypern, Gibraltar, Honduras, Libanon, Liberia, Malta, Marshall Islands, Mauritius, Nederländska Antillerna, Panama, St. Vincent and the Grenadies, Sri Lanka, Tuvalu och Vanuatu. Även det tyska internationella registret (GIS) har numera på begäran av det tyska sjöfolksfacket förts upp på listan över bekvämlighetsregister.

[72] Jfr ITF Policy on Minimum Conditions of Service and Negotiating Rights on Merchant Ships; The "Geneva" Policy, s. 53, p. i–ii.

[73] Se Northrup/Rowan, s. 57.

ITF synes dock under senare år i viss mån ha tagit intryck av kritiken. Beträffande vissa register bedöms numera fartygen individuellt efter hur ägarstrukturen och förhållandena ombord ser ut.[74] Dessutom omfattar, enligt "the Geneva Policy" som fastställdes av ITF-kongressen i augusti 1994, ITF-kampanjen numera i princip även fartyg registrerade i de internationella registren.[75] Från principen att även de internationella registren omfattas av kampanjen görs dock stora undantag. Enligt "the Geneva Policy" är dessa undantag nödvändiga eftersom vissa nationella medlemsorganisationer till följd av den statliga sjöfartspolitiken varit tvungna acceptera införandet av internationella register. Det reella skälet torde dock, som tidigare påpekats, vara en önskan om att hålla ihop federationen.[76] Medan vissa organisationer på det nationella planet ställer sig helt avvisande till de internationella registren har andra medlemsorganisationer deltagit i avtalsförhandlingarna mellan redarna och de utländska besättningarna, något som i praktiken gör det svårt för andra nationella medlemsorganisationer inom ITF att blockera de aktuella fartygen i de hamnar de anlöper. Risken är att det skulle kunna leda till interna stridigheter inom federationen. Den slutsatsen styrks av det faktum att man i "the Geneva Policy" uttryckligen reglerat att det är medlemsorganisationen i flaggstaten som har den exklusiva förhandlingsrätten när det gäller anställningsvillkoren ombord på fartygen i internationella register. Utan tillstånd får andra organisationer inte förhandla med redarna för dessa fartyg.[77] I gengäld har man för att tillfredsställa de medlemsförbund som är motståndare till de internationella registren i "the Geneva Policy" ställt upp en rad krav för att dessa register skall undantas från blockadaktionerna:[78]

> "a) second registers must have a generally beneficial effect on the national economy;
>
> b) tax relief may be afforded to seafarers and shipowners;
>
> c) social security benefits must be retained;

74. Bland dessa register befinner sig Filippinerna, Hong Kong, Isle of Man, Kerguelen, Madeira och Singapore.

75. Se ITF Policy on Minimum Conditions of Service and Negotiating Rights on Merchant Ships; The "Geneva" Policy, s. 57, p. 19.

76. Se vidare ovan avsn. 3.4.4.

77. Se ITF Policy on Minimum Conditions of Service and Negotiating Rights on Merchant Ships; The "Geneva" Policy., s. 58, p. 23.

78. Se a. dok., s. 57, p. 20.

d) safety standards must not be reduced;

e) trade union and negotiating rights must be retained; and

f) discriminatory employment conditions must be avoided."

Kravet att registren skall ha en positiv inverkan på flaggstatens ekonomi är sannolikt inte särskilt svårt att uppfylla. Registren är alltid inrättade i syfte att stärka sjöfartsnäringen i det egna landet, särskilt gäller detta de landbaserade delarna av näringen. Detsamma gäller kraven att sjösäkerhetsstandarden samt de grundläggande fackliga rättigheterna skall upprätthållas. I samband med inrättandet av andrahandsregister har man från flaggstaternas sida alltid betonat att kvaliteten på tonnaget måste vidmakthållas och att de fackliga rättigheterna inte får inskränkas.[79] Även kravet i fråga om standarden vad gäller socialförsäkringar synes man i de flesta fall åtminstone formellt sett upprätthålla då de utländska sjömännen antingen jämställs med de inhemska i sjukförsäkringshänseende eller skyddas genom försäkring.

Enligt bekendtgørelse 1990-03-13 nr 172 om dagpenge til søfarende ved sygdom eller fødsel § 2 görs inte någon någon skillnad mellan danska och utländska ombordanställda. Den danska staten subventionerar således – genom att sjömännen ombord på DIS-fartygen befriats från skyldigheten att betala inkomstskatt – kostnaderna för både de danska och de utländska sjömännens socialförsäkringar.[80]

Samma sak gäller i Finland där personer som tjänstgör ombord på fartyg registrerade i den särskilda förteckningen (FIS) i anställningar som avses i sjömanslagen skall anses bosatta i landet enligt lagen 1573/93 om tillämpning av lagstiftningen om bosättningsbaserad social trygghet § 6.

Även i det tyska internationella registret jämställs tyska och utländska ombordanställda i socialförsäkringshänseende. Av FlRG § 21 Absatz 4 framgår uttryckligen att förhållandena ombord på GIS-fartygen i utgångsläget regleras av tysk rätt. Möjligheten att anställa utländska arbetstagare på lokala villkor utgör således en avvikelse från huvudregeln. Det innebär att de offentliga reglerna rörande rätten att komma i åtnjutande av de tyska socialförsäkringssystemen lämnas opåverkade. I SGB IV § 3 nr 1 regleras sedan att de socialförsäkringsrättsliga bestämmelserna gäller samtliga per-

[79] Fartygen lyder under samma sjösäkerhetsregler som de som återfinns i de konventionella registren. Beträffande de grundläggande fackliga rättigheterna har man beträffande det tyska och det finska registret direkt reglerat att dessa måste respekteras ombord, se FlRG § 21 Absatz 4 resp. FIS-lagen § 7.

[80] Ang. skattebefrielsen, se lovbekendtgørelse 1994-08-05 nr 728 om opkræving af indkomst- og formueskat for personer mv. § 1 p. 4 och lovbekendtgørelse 1994-09-30 nr 851 om påligningen af indkomst og formueskat til staten (ligningsloven) § 33C.

soner sysselsatta inom det i lagen angivna tillämpningsområdet. Då fartyg berättigade att föra den tyska flaggan enligt SGB IV § 13 II uttryckligen räknas som tyska arbetsplatser kommer även utlänningar anställda ombord på GIS-fartygen att omfattas av de tyska trygghetssystemen.

Beträffande utländska ombordanställda på fartyg registrerade i NIS gäller däremot att dessa i praktiken kommer att falla utanför de norska socialförsäkringssystemen. Enligt lov 17 juni nr 12 1966 om folketrygd § 1–2 mom. 1 st. 1 samt st. 2 p. b krävs för att arbetstagare ombord på norskt fartyg skall ha rätt till förmåner enligt de sociala trygghetssystemen att de har hemvist i Norge alternativt är norska medborgare. Övriga anställda faller helt utanför trygdelovens tillämpningsområde. Den här bristen kompenseras dock i någon mån genom en reglering i den norska sjømannsloven § 32. Enligt denna bestämmelse är den redare som har anställda ombord på fartyg registrerade i NIS skyldig att teckna försäkring som ger sjömannen eller hans efterlevande rätt till ersättning vid yrkesskada som medför arbetsoförmåga eller dödsfall.[81] Underlåter redaren att teckna sådan försäkring riskerar han att få stå för ersättningskostnaderna själv.

Ännu svårare att upprätthålla synes dock vara kravet på undvikande av diskriminerande åtgärder eftersom systemet med andrahandsregister bygger på att de utländska besättningarna skall anställas på lokala villkor, det vill säga arbeta för lägre löner än de inhemska kollegerna. Möjligen kan man här hävda att eftersom det inte rör sig om ett absolut förbud måste man anses ha rätt att betala ut olika löner. Hela idén med att inrätta ett internationellt register skulle annars falla bort. Dessutom torde man kunna hävda att i de lägen lönerna till de utländska besättningsmännen står i någorlunda relation till kostnadsnivån i hemlandet det inte är fråga om en diskriminering. I slutänden kommer man dock inte ifrån att samma arbete kommer att avlönas olika enbart på grund av arbetstagarnas nationalitet. ILO:s expertkommitté har av den anledningen också kritiserat det danska internationella registret (DIS) och menat att detta står i strid med bland annat konventionen nr 111 rörande diskriminering i anställningen.[82]

I praktiken torde det dock sannolikt komma att bli så att för det fall den nationella medlemsorganisationen förhandlat fram lönerna för de utländska besättningarna ITF måste acceptera detta, i vart fall så länge

[81] Den här regeln har kommit till efter inrättandet av registret. Från början avvisades den här lösningen på grund av att den ansågs utgöra en olycklig kommersialisering av en ordning som normalt finansierades med offentliga medel. Se vidare Ot.prp. nr 45 (1986-87), s. 15.

[82] Se International Labour Conference 76th Session 1989, Report III (part 4A), Report of the Committee on the Application of Conventions and Recommendations, s. 380–381.

lönerna ligger inom rimliga gränser. Det kan få den konsekvensen att de internationella registren kommer att behandlas olika beroende på de nationella organisationernas inställning till dessa. Medan fartygen i vissa internationella register ständigt kan komma att utsättas för blockader kan andra helt komma att undgå dessa, trots att lönenivåerna ombord är desamma. I syfte att i någon mån behålla kontrollen över lönebildningen ombord på fartyg i de internationella registren har dock federationen i "the Geneva Policy" reglerat att medlemsförbunden inte får ingå avtal som ligger under fastställda ITF-nivåer.[83] Huruvida man här syftar på de lönenivåer som regleras i organisationens standardkollektivavtal eller de regler som gäller för beräkningen av lönerna i de så kallade TCC-avtalen är oklart.[84] I vart fall torde man från de nationella medlemsorganisationernas sida inte ha rätt att underskrida de lägre TCC-nivåerna. Samtidigt har man också från FPC:s sida deklarerat att man förbehåller sig rätten att uppföra varje andrahandsregister på listan över bekvämlighetsflaggor ifall omständigheterna skulle påkalla detta.[85] Den rätten fungerar därigenom som en slags informell sanktion för det fall de nationella medlemsorganisationerna skulle ingå avtal på alldeles för låga nivåer. Frågan är dock om inte handlingsutrymmet för den nationella organisationen ändå är relativt stort eftersom det kan vara känsligt att från centralt håll helt ignorera ett medlemsförbund i dessa frågor. Det vore i praktiken att frånkänna den nationella organisationen förhandlingsrätten i fråga om den här typen av fartyg.

I tillägg till de grundläggande kraven gäller sedan att varje fartyg i dessa register skall uppfylla individuella villkor för att inte utsättas för blockad.[86] I det fallet att ägaren till fartyget i fråga är utländsk kommer detta automatiskt att anses vara bekvämlighetsflaggat och utsättas för blockad även om registret i vilket det är infört i princip godkänts av ITF.[87] Möjligen kan även detta ses som en viss eftergift till de nationella medlemsorganisationer som önskar blockera samtliga fartyg som i de internationella registren. Till exempel möjliggör regleringen för SEKO att i vart fall blockera NIS-fartyg som drivs av utländska redare, där-

83. Se ITF Policy on Minimum Conditions of Service and Negotiating Rights on Merchant Ships; The "Geneva" Policy, s. 58, p. 24.

84. Ang. TCC-avtalen och deras uppbyggnad, se avsn. 7.2.2.2.

85. Se ITF Policy on Minimum Conditions of Service and Negotiating Rights on Merchant Ships; The "Geneva" Policy, s. 58, p. 25.

86. Se a. dok., s. 57, p. 21.

87. Det gäller bl.a. Luxemburg-registret där fartyg ägda av belgiska intressen blockeras medan andra släpps igenom.

ibland svenska. Den praktiska konsekvensen av detta blir emellertid att redare som flaggar sina fartyg i det norska öppna internationella registret kommer att behandlas olika på grund av sin nationalitet, något som i sin tur riskerar att i viss mån snedvrida konkurrensen i sjöfartsnäringen.

Avslutningsvis leder det här till att metoden att definiera begreppet bekvämlighetsregister som de register vilka upptagits på ITF:s svarta lista rättsligt sett framstår som osäker. Den främsta orsaken till detta ligger i att urvalskriterierna inte sällan förändras efter vad som framstår som taktiskt riktigt i förhållande ITF:s intressen på området. Det gäller inte minst i fråga om de internationella registren där bedömningen i vissa fall till och med kan variera från fartyg till fartyg. Av den anledningen framstår det som mer praktiskt att i framställningen definiera begreppet bekvämlighetsregister som ett register vilket möjliggör för redaren att anställa utländsk arbetskraft på lokala villkor.

4.4 Sammanfattande synpunkter

Sammanfattningsvis gäller att flaggstatsprincipen framstår som mycket viktig inom den internationella sjöfartsnäringen. Genom att tilldela flaggstaten en i det närmaste exklusiv jurisdiktion över de egna fartygen kan man upprätthålla kontrollen över förhållandena ombord på de fartyg som befinner sig på internationellt vatten. Vad gäller de interna förhållandena ombord, däribland de arbetsrättsliga, bidrar flaggstatsprincipen till att skapa stabilitet ombord i och med att denna tillåts slå igenom även då fartyget i fråga befinner sig på främmande staters territorium, trots att hamnstaterna i och för sig har full jurisdiktion på de inre vattenområdena. De regler som styr arbetsförhållandena ombord kommer med andra ord att vara desamma, trots att fartyget rör sig mellan olika jurisdiktioner. Dessutom utgör flaggstatsprincipen en för domstolarna lättillämpad regel när det gäller avgöra vilket lands lagstiftning som är tillämplig i fråga om utländska fartyg.

Även från den svenska statens sida synes man hålla relativt strikt på flaggstatsprincipen vad gäller regleringen av arbetsförhållandena ombord. Det får anses framgå av förbudet för sjöman att dra tvister rörande anställningen ombord på svenskt fartyg inför utländsk myndighet. Även i

förhållande till utländska fartyg har man från den svenska statens sida visat återhållsamhet med att tillämpa svensk rätt. Endast i de fall fartyget har dominerande anknytning till Sverige torde man vara beredd att tillämpa svensk arbetsrättslig lagstiftning. Ett undantag härvidlag utgörs av regeln i MBL § 25 a genom vilken man skaffat sig möjligheter att driva igenom ITF-avtalet trots att detta skall anses som ogiltigt enligt flaggans lag. Regleringen i MBL kan emellertid kritiseras på den grunden att de fartyg som där avses helt saknar anknytning till Sverige. Då flaggstatsprincipen bygger på att staterna visar varandra respekt i fråga om den exklusiva jurisdiktionen över de egna fartygen kan en utveckling på det internationella planet där skeppsregistreringar i ökad utsträckning underkänns av andra stater leda till att den idag allmänt omfattade principen eroderar. Det gäller även i det fallet att underkännandet rör bekvämlighetsregistrerat tonnage eftersom åsikterna om vad som utgör bekvämlighetsflagg kan variera mellan olika länder beroende deras sjöfartspolitiska intressen. I förlängningen kan det medföra att förhållandena ombord kommer att präglas av osäkerhet, vilket skulle vara till nackdel för hela den internationella sjöfartsnäringen.

Vad sedan gäller indelningen i olika typer av register har man traditionellt klassificerat fartygsregistren i de traditionella sjöfartsländerna som konventionella register i och med att dessa är stängda för utlänningar medan bekvämlighetsländernas register klassificerats som öppna då man i dessa kan föra in fartyg över vilka utlänningar har ett dominerande inflytande. Den distinktionen har emellertid kommit att till förlora i aktualitet för EU-ländernas del genom den så kallade Factortame II-domen, enligt vilken medlemsstaterna åläggs att öppna upp sina register även för utländska redare. Den skyldigheten gäller visserligen endast i förhållande till andra EU-medborgare, men likafullt leder den till att den tidigare relativt starka uppdelningen mellan öppna och slutna (konventionella) register försvagas.

Av den anledningen framstår det idag som mer relevant att tala om konventionella register respektive bekvämlighetsregister. Det är emellertid här inte fråga om bekvämlighetsregister i den mening som avsågs i den så kallade Rochedale-rapporten eller i förarbetena till UNCTAD:s skeppsregistreringskonvention. De beskrivningar av bekvämlighetsregister som där begagnades passar endast in på registren i traditionella bekvämlighetsländer, som exempelvis Liberia och Panama. I och med att de traditionella sjöfartsländerna inrättat så kallade internationella register – vilka möjliggör för redarna att fortsätta segla under nationell flagg samtidigt som man anställer utländsk personal ombord på lokala villkor – måste begreppet bekvämlighetsregister numera ges en vidare innebörd.

Idag bör detta istället omfatta samtliga register, oavsett om dessa är öppna eller slutna, genom vilka redarna ges möjligheten att anställa utländsk arbetskraft på lokala villkor. Den slutsatsen styrks också av att ITF-kampanjen numera även omfattar fartyg registrerade i internationella register.

5 Hinder mot bekvämlighets-registrering

5.1 Inledning

Är det möjligt att förhindra registrering av fartyg i bekvämlighetsregister i syfte att behålla det nationella inflytandet över arbetsförhållandena ombord? Av de åtgärder man från statens och de fackliga organisationernas sida vidtagit för att hejda utvecklingen av bekvämlighetsregistren har ett flertal av dem gått ut på att söka hålla kvar fartygen under nationell flagg. Genom att införa förbud mot registrering i bekvämlighetsregister, ekonomiska subventioner till de redare som fortsätter att driva sina fartyg under nationell flagg samt genom att söka tvinga de redare som flaggar ut att behålla den ombordvarande svenska personalen har man hoppats att på indirekt väg kunna bevara inflytandet över arbetsförhållandena ombord på de svenska rederiernas fartyg.

Syftet med det föreliggande kapitlet är att utifrån rättslig synvinkel beskriva och analysera de bestämmelser såväl på det internationella som det nationella planet som för närvarande har betydelse i försöken att förhindra bekvämlighetsregistrering av handelsfartyg. Det rör sig först och främst om en diskussion av den så kallade genuine link-regeln i havsrättskonventionerna, vars syfte när den infördes var att på rättslig väg undergräva bekvämlighetsregistrens existens (avsn. 5.2). Jag koncentrerar mig härvidlag i huvudsak på två frågor, nämligen vilka krav som ställs i fråga om anknytningen mellan fartyget och flaggstaten för att fartyget överhuvudtaget skall få föras in i det nationella skeppsregistret och vilka fortlöpande plikter flaggstaten har efter det att registreringen ägt rum. I samband med detta tar jag också upp problemet med bristen på sanktioner för brott mot genuine link-regeln. Det bör i det sammanhanget betonas att det inte är fråga om en rent folkrättslig framställning. Jag kommer med andra ord inte att enbart röra mig på det internationella planet utan frågorna kopplas i många fall till hur problemen hanterats på det nationella planet.

Jag kommer även att diskutera det svenska sjöfartsstödet som infördes tillsammans med de tidigare flagglagarna i syfte att skapa möjligheter för redarna att fortsätta driva sina fartyg under svensk flagg (avsn. 5.3). Så länge flagglagarna var ikraft utgjorde sjöfartsstödet ett nödvändigt kom-

plement till utflaggningsförbudet medan idag syftet med subventionerna är mer ekonomiskt renodlat. Även om det står rederierna fritt att flagga ut söker man genom stödet ge dessa incitament att i möjligaste mån behålla fartygen under svensk flagg. De genomgående frågorna är huruvida sjöfartsstödet kan anses förenligt med Romfördragets förbud mot statsunderstöd i art. 92 och vilka begränsningar EG-rätten medför vad gäller utformningen av detta.

Slutligen kommer jag att diskutera de svenska reglerna i LAS avseende skyddet mot uppsägningar på grund av företagsöverlåtelse (avsn. 5.4). Motivet till detta är att SEKO försökt att efter flagglagarnas avskaffande använda de EG-baserade reglerna till att förhindra utflaggning av svenskt tonnage till utlandet. De centrala frågeställningarna här är huruvida reglerna är tillämpliga vid utflaggning av svenska fartyg och vilka effekter det i så fall för med sig.

5.2 Genuine link-regeln

5.2.1 Allmänt

Som tidigare visats företogs det internationella första försöket att med rättsliga medel söka stoppa bekvämlighetsregistrens utbredning och driva tillbaka fartygen under nationell flagg redan under 1950-talet. Det var långt innan problemet överhuvudtaget blivit akut för den svenska sjöfartens del. Under överläggningarna i UNCLOS I sökte de traditionella europeiska sjöfartsnationerna hejda utvecklingen genom att kräva att en regel om "a genuine link" mellan fartyget och flaggstaten skulle införas i konventionen. Som ett resultat av detta kom art. 5 att få följande lydelse:[1]

> "Each State shall fix the conditions for the grant of its nationality to ships, for the registration of ships in its territory, and for the right to fly its flag. Ships have the nationality of the State whose flag they are entitled to fly. There must exist a genuine link between the State and the ship; in particular

[1] Efter initiativ från Nederländerna och Storbritannien lades under den åttonde sessionen i ILC 1956 fram förslag om ett krav på "a genuine connexion" mellan fartyget och flaggstaten respektive flaggstatens skyldighet att utöva "effective jurisdiction and control". Nederländernas och Storbritanniens förslag (A/CN.4/99/Add.1) återges i ILC Yearbook 1956, vol. II, s. 15. Det nederländska förslaget, som under beredningen gavs företräde i ILC, kom sedan att ändras till ett förslag om "a genuine link", se ledamoten Zoureks uttalande i ILC Yearbook 1956, vol I, s. 67. Utförligt ang. intressemotsättningarna mellan USA och de traditionella europeiska sjöfartsländerna, se avsn. 3.5.2.

> the State must effectively exercise its jurisdiction and control in administrative, technical and social matters over ships flying its flag."

Denna regel har sedan överförts till och preciserats i 1982-års havsrättskonvention art. 91 respektive 94 och anses allmänt utgöra en del av den sedvanerättsligt gällande folkrätten.[2] Under överläggningarna i ILC under det tidiga 1950-talet rådde det dock konflikt om detta. Vissa av motståndarna till bekvämlighetsregistren menade, till skillnad mot förespråkarna av systemet, att kravet på ett samband mellan fartyget och flaggstaten utgjorde en del av de allmänna folkrättsliga principerna om tilldelning av nationalitet. I första hand byggde man den argumentationen på de principer beträffande jurisdiktion över medborgare som etablerats genom det så kallade Nottebohm-fallet.[3] Målet rörde frågan huruvida andra nationalstater har skyldighet att respektera att en viss stat tilldelat en privatperson utan anknytning till landet medborgarskap. Omständigheterna var följande:

> Nottebohm var sedan 1905 bosatt och verksam i Guatemala. Han drev där viss affärsverksamhet i form av ett eget företag. Trots sin långa bosättning i landet var han fortfarande tysk medborgare. I oktober 1939, en månad efter andra världskrigets utbrott, ansökte han dock via sin advokat om nytt medborgarskap i Liechtenstein. Nottebohm hade inte någon tidigare anknytning till furstendömet mer än att en av hans bröder var bosatt där sedan 1931, men erhöll trots detta nytt medborgarskap samma månad. Han deporterades ändå från Guatemala med hänvisning till sitt tyska medborgarskap.

Till att börja med tog domstolen upp frågan om Guatemala erkänt Liechtensteins rätt att skydda Nottebohm från deportation genom att tilldela honom medborgarskap. När man väl kommit fram till att så inte var fallet övergick man till att diskutera problemet om det förelåg en folkrättslig skyldighet för staterna att förbehållslöst godta effekterna av andra länders tilldelande av medborgarskap eller om man hade möjlighet att underkänna beslutet för det fall medborgarskapet inte tilldelats personen på folkrättsligt acceptabla grunder. Med andra ord uttryckt: Var Guatemala enligt folkrätten förpliktat att acceptera att Nottebohm numera var

[2] Jfr Akehurst, s. 168.

[3] [1955] ICJ Rep. 4. The Nottebohm Case (Liechtenstein v. Guatemala). Se ledamoten Scelles uttalande i ILC Yearbook 1956, vol. I, s. 71, där han uttrycker att: "It would be for third States to decide whether a genuine link existed between the ship and the State of new registration and consequently whether the ship was entitled to fly its flag. *The situation was analogous to a disagreement between two States over the nationality of an individual* [min kurs.]." Se äv. den nya zeeländske delegatens uttalande under överläggningarna i havsrättskonferensens Second Committee, UN.CLS.OR., vol. IV, s. 65 samt Gold, s. 270.

medborgare i furstendömet Liechtenstein och inte i Tyskland, trots att syftet med bytet endast var att undgå deportation ur landet? På den frågan svarade domstolen att som utgångspunkt hade alla stater i kraft av sin suveränitet själva rätt att bestämma villkoren för erhållande av medborgarskap, men så länge det inte förelåg någon äkta länk mellan medborgaren och den stat som tilldelat medborgarskapet hade andra stater inte någon skyldighet att acceptera förändringen.[4] I det aktuella fallet existerade enligt domstolen inte något egentligt band mellan Nottebohm och Liechtenstein, varför Guatemala inte hade någon skyldighet att acceptera det nya medborgarskapet.

Motståndarna till systemet med bekvämlighetsregister synes dock under UNCLOS I inte varit helt eniga om att kravet på en äkta länk i Nottebohm-fallet även gällde i fråga om fartyg. Vissa stater synes istället ha motiverat regleringen utifrån att något krav på samband mellan fartyget och flaggstaten inte existerade i den dåvarande folkrätten. Det framgår till exempel av den norske delegatens uttalande under förhandlingarna i UNCLOS I:

> "Norway attached the greatest importance *to the essential need for a genuine link* between a ship and the State whose flag it flew [min kurs.]. Ships on the high seas were considered part of the flag States territory, so that the latter had specific obligations for the performance of which a genuine link and, in particular, effective jurisdiction and control were necessary."[5]

Hur som helst menade man från de traditionella europeiska sjöfartsländernas sida att det inte var möjligt att registrera fartyg i det nationella skeppsregistret utan att staten i fråga samtidigt påtog sig skyldigheten att utöva jurisdiktion över fartyget och att en sådan kontroll endast kunde utövas för det fall det rådde en stark koppling mellan fartyget och flaggstaten.[6]

Från USA:s och bekvämlighetsländernas sida hävdade man under förhandlingarna i motsats till detta att suveränitetsprincipen inte kunde inskränkas genom ett krav på "a genuine link" mellan fartyget och flaggstaten. Tvärtom hade flaggstaterna full frihet att själva fastställa villkoren för registrering i det nationella fartygsregistret. Någon rätt för andra stater att underkänna registreringen förelåg inte, åtminstone så länge andra

[4] Se ref., s. 23.

[5] Se den norske delagaten Seyersteds uttalande, UN.CLS.OR, vol. IV, s. 62. Synsättet att fartyget utgör en del av flaggstatens territorium torde dock idag vara att anse som förlegad. Jfr avsn. 4.2.1.

[6] Se bl.a. uttalandena av de västtyska, danska, engelska, franska resp. holländska delegaterna, UN.CLS.OR, vol. IV, s. 3–5, 61 och 64.

staters intressen inte kränktes i fråga om bland annat skatte- och arbetslagstiftning.[7] Som motivering för den ståndpunkten anförde den panamanske delegaten under överläggningarna i Second Committee att:

> "It was a contradiction to lay down as it did that each State fixed the conditions for the grant of its nationality and then to require that for that nationality to be recognized by other States there should be a genuine link between the State and the ship."[8]

Han menade att bestämmelsen skulle komma att leda till konflikter mellan olika flaggstater genom att den uppmuntrade vissa stater att ingripa i andra länders interna angelägenheter. I ett senare skede av förhandlingarna kom dock även USA och bekvämlighetsländerna att godta att kravet på "a genuine link" skrevs in i havsrättskonventionen. Att bestämmelsen slutligen accepterades av båda lägren styrker tesen att regeln i egenskap av folkrättslig sedvana numera binder också de stater som inte ratificerat någon av de båda havsrättskonventionerna.

I och med att genuine link-regeln idag utgör en allmänt gällande folkrättslig sedvana framstår det som viktigt att söka utröna vilka krav som ställs vid utformningen av de nationella registreringsvillkoren, vilka fortlöpande plikter i förhållande till de registrerade fartygen flaggstaten har samt vilka sanktionerna är för brott mot regeln.

> Dessa frågor kan endast besvaras genom en tolkning av bestämmelserna i 1958- och 1982-års havsrättskonventioner. Av den anledningen finns det skäl att inledningsvis uppehålla sig något vid frågan om hur folkrättsliga traktater allmänt sett bör tolkas. Beträffande den frågan bör man kunna söka ledning i 1969-års Wienkonvention om traktaträtten. Visserligen regleras i art. 4 att den endast gäller i fråga om traktater som ingåtts efter det att Wienkonventionen trätt i kraft, det vill säga tidigast från och med 1980, men samtidigt gäller att bestämmelserna i art. 31–33 rörande tolkningen av traktater redan innan de kodifierades genom konventionen betraktades som allmänna folkrättsliga grundsatser.[9] Av den anledningen bör man, trots att Wienkonventionen formellt sett inte givits någon tillbakaverkande kraft, vid tolkningen av bestämmelserna i 1958-års havsrättskonvention kunna utgå från principerna i art. 31–33.
>
> Enligt den grundläggande regeln i art. 31 skall en konvention tolkas lojalt ("in good faith") mot bakgrund av sitt ändamål och syfte. De i konven-

[7] Se ledamoten Alfaros yttrande, ILC Yearbook 1951, vol. I, s. 330 samt den liberianske delegatens uttalande, UN.CLS.OR, vol IV, s. 21–22 och 63. Se äv. den brasilianske delegatens uttalande i a. dok., s. 65.

[8] Se delegaten Ozores uttalande, UN.CLS.OR, vol. IV, s. 62.

[9] Se Brownlie, s. 627. Jfr äv. Akehurst, s. 123.

tionen använda uttrycken skall hela tiden ses i sitt sammanhang. Vid tolkningen skall man i första hand utgå från konventionstexten inklusive preambel och bilagor, sidoöverenskommelser och andra eventuella dokument som upprättats i samband med konventionens ingående. Utöver detta skall man även ta hänsyn till efterföljande överenskommelser och praxis samt andra relevanta internationella rättsregler i förhållandet mellan parterna. I konventionen använda termer skall endast tilläggas en speciell mening för det fall detta var parternas avsikt. I art. 32 regleras att för det fall det i texten återfinns oklarheter eller tolkningen av texten framstår som uppenbart orimlig man även kan anlita supplementära tolkningsmedel i form av förarbetena till konventionen eller ta fasta på omständigheter som förevarit vid traktatens ingående. Slutligen regleras i art. 33 att i det läget att det existerar flera olika språkversioner av konventionen dessa normalt sett skall antas ha lika värde vid tolkningen.

Den till synes skarpa uppdelningen i Wienkonventionen mellan primära och supplementära tolkningsmedel skulle i och för sig kunna tas till intäkt för att konventionsbestämmelserna allmänt sett skall utsättas för en i huvudsak rent objektiv teleologisk tolkning. Det gäller speciellt som det amerikanska förslaget under förhandlingarna om att slå samman de två bestämmelserna och därmed ge förarbetena större betydelse i tolkningen inte vann någon större anslutning.[10] Samtidigt gäller dock att ILC i sin kommentar till bestämmelserna betonade att art. 31 och 32 måste ses i samband med varandra.[11] Syftet med uppdelningen var enligt kommissionen inte att begränsa användningen av de supplementära tolkningsmedlen till vissa särskilt angivna fall utan endast att betona konventionstextens med tillhörande källor försteg framför förarbetena. Med andra ord torde det enligt ILC vara tillåtet att tolka texten med ledning av förarbetena (subjektiv tolkning) så länge resultaten inte står i strid med ordalydelsen. Den uppfattningen har även förts fram inom UNCTAD i samband med förberedelserna inför skeppsregistreringskonferensen.[12] Från sekretariatets sida menade man att det var omöjligt att tolka bestämmelserna i art. 5 i 1958-års havsrättskonvention endast utifrån kontexten. Enligt sekretariatet fordrades det även att man tog med andra faktorer i bedömningen, som exempelvis bestämmelsernas bakomliggande tillkomstprocess, gällande internationella regler beträffande flaggstatens skyldighet att utöva jurisdiktion och kontroll över sina fartyg samt internationella och nationella bestämmelser avseende handelsfartygs nationalitet.

Den av ILC förordade metoden synes också vara omfattad av de svenska domstolarna. I NJA 1983 s. 1 *Tsesis* anförde HD i fråga om tolkningen av den tidigare lagen 1973:1198 om ansvarighet för oljeskada till sjöss § 3 st. 2

[10] Se Brownlie, s. 628.

[11] ILC Yearbook 1966, vol. II, s. 219–20.

[12] Jfr TD/B/C.4/168, 10 March 1977, s. 6.

p. 3, vilken i sin tur bygger på 1969-års oljeansvarighetskonvention art. III (2) (c) att: "Under dessa förhållanden är det naturligt att med utgångspunkt i konventionstexten och tillgängliga förarbeten till konventionen samt med användande av andra tillgängliga tolkningsdata söka utröna vilken innebörd den bestämmelse i konventionen har som motsvarar undantagsregeln i 3 § 2 st. 3 i den svenska lagen."[13]

5.2.2 Valet av anknytningsmoment

5.2.2.1 Den allmänna regleringen i havsrättskonventionerna

Enligt 1958-års och 1982-års havsrättskonventioner art. 5 respektive art. 91 har flaggstaten en skyldighet att reglera villkoren för registrering av fartyg i det nationella skeppsregistret. Det betyder emellertid samtidigt att det i utgångsläget är flaggstaten som i kraft av sin suveränitet avgör vilka anknytningsmoment man skall ta fasta på i den nationella sjölagstiftningen.[14] Införandet av genuine link-regeln i 1958-års havsrättskonvention innebär med andra ord inte att någon rättsunifikation ägt rum på området såtillvida att flaggstaterna måste använda sig av samma typ av anknytningsmoment i sina respektive nationella rättsordningar.[15]

Det här överensstämmer med vad som redan före 1958 av den internationella domstolen i det så kallade Muscat Dhows-målet ansågs utgöra folkrättslig sedvana.[16] Målet gällde frågan om franska staten genom att tillåta vissa fartyg tillhöriga sultanatet Muscat att föra fransk flagg brutit mot sina folkrättsliga förpliktelser. Det bakomliggande skälet till att Storbritannien instämde Frankrike inför den internationella domstolen var att dessa fartyg befarades vara engagerade i slavhandel. I sitt avgörande konstaterade domstolen inledningsvis att:

> "Whereas generally speaking it belongs to every sovereign to decide to whom he will accord the right to fly his flag and to prescribe the rules governing such grants, and whereas, therefore, the granting of the French flag to

[13] Se ref., s. 70.

[14] Jfr ledamoten Spiropoulos yttrande i ILC Yearbook 1950, vol. I, s. 193, Brækhus i Marius nr 3, s. 26, Colombos, s. 289–290 samt Ready, s. 9.

[15] Se ledamoten Spiropoulos uttalande i ILC Yearbook 1955, vol I, s. 193. Jfr ledamoten Zoureks uttalande i ILC Yearbook 1955, vol. I, s. 62, där han påpekade att: "article 10 [5] as drafted by the Special Rapporteur really dealt with two problems: the nationality of ships and the nationality of commercial companies and partnerships. It could not be expected that States would adopt uniform legislation concerning either".

[16] Se The Muscat Dhows case (France v. Great Britain) [1905] The Hague Court Reports 93, Scott edition 1916.

subjects of His Highness the Sultan of Muscat in itself constitutes no attack on the independence of the Sultan;"[17]

Den franska staten var därmed i princip fri att låta även fartyg tillhörande sultanatet Muscat segla under fransk flagg. Däremot ansåg domstolen att Frankrike brutit mot 1890-års konvention angående bekämpande av slaveri. Enligt art. 32 i konventionen förband sig nämligen de ratificerande staterna att endast låta fartyg, vilka ägdes av personer eller företag i det egna landet eller i vissa till staterna hörande protektorat segla under den nationella flaggan. Sultanatet Muscat ansågs inte utgöra ett sådant protektorat.

Att någon rättsunifikation inte var avsedd får även anses framgå av förarbetena till 1958-års havsrättskonvention. De traditionella västeuropeiska sjöfartsländernas representanter förde under de inledande överläggningarna i ILC fram ett konventionsutkast där registreringsvillkoren knöts till ägarnas nationalitet eller hemvist, men det arbetet lades ned på grund av svårigheterna att formulera villkor som inte var alltför lätta att kringgå.[18] Ett av problemen gällde upprättandet av juridiska personer i bekvämlighetsländerna vilkas enda uppgift var att stå som formell ägare till fartyget. Flera förslag för att komma till rätta med problemet framfördes. Bland annat diskuterade man vid flera tillfällen införandet av krav liknande det som återfinns i den norska sjölagen på att aktieägarna i ett rederi skall till övervägande del vara av samma nationalitet som fartyget.[19] Den lösningen ansågs dock av flera vara alltför lätt att komma runt samtidigt som man syntes tveka att detaljreglera kraven på utformningen av olika länders bolagslagstiftning.[20] En sådan reglering skulle också ha riskerat att medföra svårigheter för de fartyg som av traditionella orsaker seglade under ett visst lands flagga utan att ägarna för den skull var direkt knutna till flaggstaten. Så var exempelvis fallet med vissa engelskkontrollerade fartyg registrerade i mindre samväldesländer. Ett annat förslag som diskuterades var att knyta registreringsvillkoren till befälhavarens eller manskapets nationalitet, men inte heller detta befanns av kommissionen vara ett användbart kriterium.[21] Många länder skulle då sakna möjligheter att bemanna sina fartyg eftersom kompetent sjöfolk inom landet

17. Ref., s. 96

18. Se ledamoten Sandströms yttrande, ILC Yearbook 1956, vol. I, s. 37.

19. Se bl.a. förslaget till art. 4 [5] i ILC Yearbook 1955, vol. I, s. 223 samt ILC Yearbook 1955, vol. II, s. 22–23. Ang. de norska registreringsvillkoren, se avsn. 4.3.1.

20. Se ledamoten Alfaros yttrande, ILC Yearbook 1951, vol. I, s. 332 och ledamoten Sandströms yttrande, ILC Yearbook 1955, vol. I, s. 63.

21. Se ledamoten Alfaros yttrande, ILC Yearbook 1951, vol. I, s. 333.

saknades utan att dessa stater för den sakens skull kunde sägas utgöra bekvämlighetsländer.[22] Dessutom kunde en sådan regel knappast betraktas såsom varande gällande rätt. Flera av de traditionella sjöfartsländerna tillät nämligen att deras fartyg seglade med utländska befälhavare.

Svårigheterna för ILC att gå in och i detalj reglera utformningen av olika länders bolagslagstiftning ledde till att genuine link-regeln kom att erhålla en generell utformning. I och med detta uppstod emellertid frågan om och i så fall vilka begränsningar i utformningen av den nationella lagstiftningen på området regeln innefattar.[23] I 1958-års havsrättskonvention art. 5 sägs endast rent allmänt att det särskilt åligger flaggstaten att utöva jurisdiktion och kontroll i administrativa, tekniska och sociala frågor rörande fartygen i det nationella fartygsregistret. Detta har av vissa europeiska författare tolkats som ett krav på att flaggstaten måste ha någon form av kontroll över fartyget *för att överhuvudtaget få registrera detta.*[24] En sådan kontroll anses flaggstaten i allmänhet ha om fartygets ägare eller besättningen ombord är medborgare i landet. Från amerikanskt håll har man däremot menat att flaggstaten endast har skyldighet att *när fartyget väl registrerats i det nationella registret* i vissa hänseenden utöva jurisdiktion och kontroll över detta. Det skulle med andra ord vara tillräckligt att det återfinns "a genuine link" mellan fartyget och flaggstaten efter det att registreringen väl genomförts.

Rent språkligt går det att motivera båda lösningarna. Att kravet på att det måste existera "a genuine link" i art. 5 exemplifieras med att flaggstaten måste utöva den tekniska, administrativa och sociala kontrollen över fartyget kan å ena sidan tyda på att några samband mellan flaggstaten och fartyget inte behöver föreligga initialt utöver att de nationella villkoren för registrering måste vara uppfyllda. Den typen av kontroll som omnämns i art. 5 kan endast utövas efter det att registrering skett. Å andra sidan kan man lika gärna hävda den motsatta ståndpunkten. I och med att uttrycket "genuine" kan tolkas som ett krav på ett starkare samband mellan fartyget och flaggstaten än själva registreringen i sig samtidigt som man vid exemplifieringen i art. 5 använder sig av uttrycket "in particular" skulle det kunna betyda att genuine link-regeln innefattar mer än att flaggstaten har vissa skyldigheter efter det att registreringen väl genomförts.

Något som skulle kunna tala för den amerikanska inställningen är att man i 1982-års havsrättskonvention delat upp regeln på så sätt att kravet

[22] Se ILC Yearbook 1955, vol. II, s. 23.

[23] Jfr diskussionen ang. förslaget till art. 5, ILC Yearbook 1956, vol. I, s. 67–72.

[24] Se exv. Brownlie, s. 425.

på "a genuine link" återfinns i art. 91 medan kravet på utövande av jurisdiktion och kontroll placerats i art. 94 under rubriken flaggstatens skyldigheter. Flaggstaterna skulle med ett sådant synsätt numera ha rätt att fritt välja vilka anknytningsmoment man önskar tillämpa i den nationella lagstiftningen. En sådan tolkning kan även förefalla ändamålsenlig med tanke på den utveckling sjöfartsnäringen genomgått sedan 1958. Näringen är idag betydligt mer internationaliserad samtidigt som rederierna i betydligt högre grad än tidigare lever på fartygsspekulation. Dessa fartyg köps och säljs på en internationell marknad och för att inte rubba förhållandena på denna framstår det som viktigt att man inte alltför snabbt företar ingripande ändringar när det gäller regleringen av vilka anknytningsmoment som måste föreligga för att en registrering överhuvudtaget skall få äga rum. Huvudsaken är enligt det amerikanska sysnsättet istället att flaggstaten sedan fartyget väl registrerats uppfyller sina plikter i fråga om utövande av jurisdiktion och kontroll.

Frågan är dock hur pass stor vikt man skall fästa vid detta. Det är inte givet att den internationella omsättningen av fartyg försvåras av att staterna är bundna av att använda sig av vissa anknytningsmoment i den nationella lagstiftningen. Den saken beror snarare av hur starka dessa anknytningsmoment måste vara för att en registrering skall få äga rum. Det innebär en avsevärd skillnad i praktiken om man som i Norge kräver att det egna landets medborgare måste ha 60 % kontroll över rederiet eller om man som i Liberia tillåter att bolaget kontrolleras helt av utländska intressen.[25]

Det mesta talar därför för att den uppdelning av art. 5 som företogs i 1982-års havsrättskonvention inte återspeglar någon förändrad uppfattning i frågan utan endast utgör en ren redigeringsåtgärd. Det styrks också av den sovjetiske delegaten Movchans uttalande i Second Committe under UNCLOS III:

> "The basis of the régime of the high seas was the generally recognized principle of the freedom of the high seas, as codified in the 1958 Geneva Convention on the High Seas. He stressed that the Convention had been adopted unanimously at a Conference in which representatives of all continents of the world had participated. His delegation regarded that Convention as a major contribution to the international law of the sea and believed that the basic principles and norms it embodied should be retained."[26]

Något uttalande som motsäger den sovjetiska delegationens inställning

[25] Ang. de norska och panamanska reglerna, se avsn. 4.3.1 resp. 4.3.3.

[26] Se A/CONF.62/C.2/SR.31, 7 August 1974, p. 71. Se äv. Kasoulides, s. 65.

finns heller inte. Det betyder med andra ord att man inte kan motivera det amerikanska synsättet utifrån de genom 1982-års havsrättskonvention företagna förändringarna. Samtidigt framstår det dock som svårt att i likhet med vissa europeiska författare motivera det motsatta synsättet – att valet av anknytningsmoment i den nationella rättsordningen begränsas av genuine link-regeln – enbart genom att hänvisa till 1958-års havsrättskonventions förarbeten. Visserligen uttalade ILC i sin rapport till generalförsamlingen att:

> "While leaving States a wide latitude in this respect, the Comission wished to make it clear that the grant of its flag to a ship cannot be a mere administrative formality, with no accompanying guarantee that the ship possess a real link with its new State."[27]

Men frågan är vilken vikt man skall fästa vid detta uttalande då oenigheten mellan parterna både inom ILC och UNCLOS I var mycket stor.[28] Förespråkarna av bekvämlighetsregistren hävdade med lika stor skärpa att det endast var skeppsdokumenten som var avgörande vid bestämmandet av ett fartygs nationalitet oberoende av på vilka grunder dessa utfärdats. Från ILC:s sida torde man dessutom närmast ha ansett att den mer exakta innebörden av genuine link-kravet var en fråga för framtiden.[29] På grund av de stora meningsmotsättningarna och de därav följande oklarheterna angående innebörden av genuine link-kravet går det inte att tolka regeln utifrån de intentioner respektive parter hade vid tiden för införandet av denna. Förarbetena på området ger med andra ord inte någon större ledning i frågan.

[27] ILC Yearbook 1956, vol. II, s. 279. Uttalandet synes vara präglat av inställningen hos rapportören under överläggningarna i ILC, François. Denne menade i en förberedande rapport till överläggningarna i kommissionen att flaggstaterna endast hade rätt att inom vissa fastställda ramar välja anknytningsmoment. Han hänvisade härvidlag bland annat till mötet mellan en rad sjöfartsländer i Institute de Droit International år 1896 där man enades om att i första hand knyta registreringen till det nationella ägandet alternativt till det ombordvarande befälets nationalitet (se ILC Yearbook 1951, vol. II, s. 76). Jfr äv. yttrandena i ILC Yearbook 1951, vol. I, s. 329–331 samt i ILC Yearbook 1955, vol. I, s. 62. I det sistnämnda uttalandet menade han att: "States were not entirely at liberty to lay down conditions governing the nationality of ships as they thought fit but must observe certain general rules of international law governing the subject". Se också O'Connell, s. 758–759.

[28] Se exv. Danmarks och Nederländernas uttalande i UN.CLS.OR, vol. I, s. 83 och 108 respektive Liberias uttalande i UN.CLS.OR., vol. IV, s. 21 samt Boczek s. 258–259.

[29] Se ledamoten Zoureks uttalande, ILC Yearbook 1956, vol. I, s. 67.

5.2.2.2 *Skeppsregistreringskonventionens betydelse för valet av anknytningsmoment*

Något som däremot kan tyda på att flaggstaternas rätt att välja anknytningsmoment i den nationella lagstiftningen är begränsad är regleringen i 1986-års skeppsregistreringskonvention från UNCTAD. Problemet här är dock att konventionen ännu inte trätt i kraft och att utsikterna är små att den någonsin kommer att göra detta då den av de flesta länder anses som en misslyckad reglering. Från utvecklingsländernas sida framstår den som ett godkännande av systemet med bekvämlighetsregister medan den från industriländernas sida anses innehålla en rad regler som hämmar den internationella sjöfartsnäringen. Det torde därmed komma att bli svårt att uppfylla kravet i art. 19 (1) att 40 stater representerande minst 25 % av världshandelstonnaget skall ha ratificerat konventionen för att den skall träda i kraft.

Man skulle dock kunna hävda att i och med att genuine link-regeln utgör folkrättslig sedvana bör även bestämmelserna i skeppsregistreringskonventionen beträffande valet av anknytningsmoment kunna vara vägledande för tolkningen av denna. Det kan motiveras med att dessa är direkt avsedda att utfylla regleringen i de nuvarande havsrättskonventionerna.[30] Ett annat skäl till detta är att om man ser till hur registreringsvillkoren i olika sjöfartsländer är utformade framgår det att dessa praktiskt taget alltid bygger på principer liknande de som återfinns i skeppsregistreringskonventionen om nationellt ägande alternativt att driften av fartyget på något sätt skall vara kopplad till flaggstaten. Det gäller både traditionella sjöfartsländer som Sverige och bekvämlighetsländer som Liberia och Panama.[31] Av den anledningen bör man kunna hävda att reglerna i skeppsregistreringskonventionen skall vara vägledande i dessa sammanhang, åtminstone i den mån de inte framstår som kontroversiella med hänsyn till det rådande systemet.

5.2.2.3 *Kravet på nationellt ägande*

Vilka krav innefattar då skeppsregistreringskonventionen i fråga om valet av anknytningsmoment? Konventionen kan sägas bygga på i huvudsak

30. Jfr Brownlie, s. 425, som tämligen oreserverat anmärker att reglerna i skeppsregistreringskonventionen utfyller genuine link-regeln såsom den kommer till uttryck i havsrättskonventionerna. Se äv. United Nations Convention on the Law of the Sea 1982: A Commentary, vol. III, s. 108 och 144 där man synes ha utgått från motsvarande förutsättning.

31. Se ovan avsn. 4.3.2 och 4.3.3.

två pelare beträffande villkoren för registrering av fartyg. Dessa utgörs av kraven i art. 7–8 samt 9 (1–5) på (a) fartygsägarens och (b) besättningens nationalitet. I art. 8 (1) regleras rent allmänt att flaggstaten i sin lagstiftning måste beakta ägarförhållandena beträffande de fartyg som registreras i det nationella fartygsregistret. Flaggstaten har med andra ord skyldighet att i någon form beakta fartygsägarens nationalitet vid utformningen av registreringsvillkoren. I art. 8 (2) förtydligas detta genom att det där regleras att lagstiftningen skall innehålla:

> "appropriate provisions for participation by that State or its nationals as owners of ships flying its flag or in the ownership of such ships and for the level of such participation."

De nationella skeppsregistreringsreglerna skall således rymma ett krav på att ägarna av fartyget på något sätt skall vara knutna till flaggstaten. Den nationella regleringen skall vidare vara av den arten att den tillåter flaggstaten att utöva en effektiv jurisdiktion och kontroll över fartyget.

När man ser till konventionstexten förefaller det i förstone som om det är de socialistiska ländernas intresse av att avveckla bekvämlighetsregistren som slutligen fått genomslag.[32] Bestämmelserna i art. 8 har sitt ursprung i ett reviderat förslag från länderna inom grupp D där bandet mellan fartyget och flaggstaten säkrades genom ett krav att kontrollen över fartygen skulle ligga hos flaggstaten eller dess medborgare.[33] Motståndarna till bekvämlighetsregistren avsåg att nationalitetskravet skulle gälla även i de fall en juridisk person stod som ägare till fartyget. I den situationen måste flaggstatens medborgare inneha kontrollen över det aktuella bolaget. Lagstiftningen i de enskilda flaggstaterna skulle med andra ord utformas enligt den modell som återfinns i bland annat den norska sjölagstiftningen med krav på att aktiemajoriteten i bolag som äger norskt fartyg registrerat i det konventionella registret (NOR) måste innehas av medborgare i landet.[34] Att så var fallet får anses framgå av det förslag angående nationellt deltagande i de fartygsägande bolagen som Group of 77 lade fram. I förslaget återfanns en bestämmelse om att:

> "The State of registration shall ensure that the shipping company or a subsidiary shipowning company is incorporated within the flag State and that

[32] Ang. intressemotsättningarna under skeppsregistreringskonferensen, se avsn. 3.6.2.
[33] Se TD/RS/CONF/15, 30 April 1985, s. 26–28, appendix XIII och XVI.
[34] Närmare ang. de norska kraven på aktiemajoritet, se Falkanger/Bull, s. 23–25.

there is adequate participation by nationals in the capital of that company or in the ownership of the vessel."[35]

Att bestämmelserna med hänsyn till termen "nationals" skall tolkas på det sätt registermotståndarna antog är emellertid inte helt givet. Det framgår av industriländernas reaktion på förslaget från grupp D. Från länderna inom B-gruppen framfördes att det borde skrivas in i konventionen att ordet "nationals" innefattade såväl fysiska som juridiska personer.[36] Tanken bakom det resonemanget var att konsekvensen av en tolkning där även juridiska personer innefattades i begreppet "nationals" skulle medföra att det fortfarande var tillåtet att upprätta bolag i bekvämlighetsländerna som helt och hållet stod under utländsk kontroll. Vem eller vilka personer som fick upprätta bolag i flaggstaten skulle därmed komma att uteslutande regleras i den nationella lagstiftningen och systemet med så kallade "brevlådebolag" skulle på så sätt kunna bestå i opåverkat skick.

Det förslag som länderna inom grupp B framförde kom aldrig att flyta in i konventionstexten. Det kan därför tyckas att den tolkning som motståndarna till systemet med bekvämlighetsregister framförde bör utgöra gällande rätt på området. Läser man bestämmelsen tillsammans med art. 10 (2) framgår det dock att den tolkning som man inom Group of 77 och grupp D avsåg skulle vara den gällande inte är möjlig. Av den sistnämnda bestämmelsen framgår att i de fall rederiet (och här måste avses moderbolaget) inte har sin huvudsakliga verksamhet i flaggstaten myndigheterna är skyldiga att tillse att det utnämns en lokal representant som kan agera på redarens vägnar. Bestämmelsen i art. 10 är uppenbarligen direkt skriven med tanke på att verksamheten i bekvämlighetsländerna organiseras genom helägda dotterbolag och representanter. Den skulle om man tolkade termen "nationals" i art. 8 som avseende enbart fysiska personer sakna mening och det kan knappast vara fallet. Resonemanget styrks också av att termen "owner" i art. 2 oberoende av nationaliteten definieras som den fysiska eller juridiska person som i det nationella fartygsregistret finns upptagen som ägare till fartyget.

Av den anledningen talar det mesta för att termen "nationals" i art. 8 bör tolkas som att den innefattar även juridiska personer. Det betyder i realiteten att det i likhet med kravet på "a genuine link" fortfarande är helt fritt för konventionsstaterna att besluta om innehållet i den nationella associationsrättsliga lagstiftningen. Flaggstaten kan i praktiken välja om juridiska personer som kontrolleras av utlänningar skall tillåtas registrera

35. TD/RS/CONF/15, 30 April 1985, s. 23, appendix VIII.
36. A. dok., s. 28, appendix XVII.

sina fartyg i det nationella fartygsregistret. De praktiska konsekvenserna av en sådan tolkning är att det torde vara helt förenligt med konventionens regler att som till exempel Liberia hänföra nationella bolag kontrollerade av utlänningar i utlandet till kategorin "nationals".[37]

Även om man avstår från att göra en sådan tolkning av texten kommer osäkerheten om hur bestämmelsen skall tolkas att kvarstå. Orsaken till detta är att det heller inte framgår direkt av art. 8 i vilken grad flaggstatens medborgare skall ha inflytande över fartyget. Det anges endast att flaggstaten skall låta införa "appropriate provisions" och att dessa bestämmelser skall säkra det effektiva utövandet av jurisdiktion och kontroll över fartyget. Det är därför fullt möjligt för flaggstaten att införa en lagstiftning som visserligen rymmer ett krav på nationellt ägande, men inte ett dominerande sådant så länge man fortfarande anser sig kunna utöva ett tillräckligt mått av jurisdiktion och kontroll över fartyget.[38] Även vid en sådan tolkning måste nämligen bestämmelserna läsas i samklang med regeln i art. 10 (2) angående kravet på utnämnande av en representant. Den regeln antyder att kravet på nationellt inflytande måste sättas lågt. Bestämmelsen skulle, som tidigare påpekats, annars sakna mening. Bedömningen av vad som närmare bestämt utgör "appropriate provisions" och ett tillräckligt nationellt inflytande görs vidare av flaggstaten själv, något som ytterligare ökar osäkerheten på området. Slutsatsen blir därmed, oavsett vilken tolkning som görs, att texten i art. 8 (2) i praktiken framstår som ett godkännande av systemet med "brevlådebolag" kontrollerade av utländska intressen och att det snarare är länderna inom grupp B som genom den slutliga avfattningen av art. 8 fått genomslag för sina intressen till trots för att denna helt och hållet bygger på förslagen från grupp D.

5.2.2.4 Kravet på besättningens nationalitet

Även art. 9 i konventionen angående kravet på besättningens nationalitet vållar en hel del tolkningsproblem. Bakgrunden till att Group of 77 och länderna inom grupp D ville införa en bestämmelse av den här typen var att man önskade stärka genuine link-regeln.[39] Med en nationell besättning ombord skulle flaggstaten lättare kunna utöva jurisdiktion och kontroll över fartyget. Det reella bakomliggande motivet för ett krav av den här typen kan dock antas ha varit att man hoppades att det skulle bidra till en avveckling av bekvämlighetsregistren genom att länder som Liberia och

[37] Beträffande de liberianska registreringsvillkoren, se ovan avsn. 4.3.3.
[38] Jfr McConell i JMLC 1987, s. 445 samt Wefers Bettink. s. 113–114.
[39] Se TD/RS/CONF/10, 12 October 1984, s. 34.

Panama saknade tillgång till kvalificerat sjöfolk i den omfattning som krävdes för att kunna bemanna fartygen i sina respektive handelsflottor. Dessa länder skulle därmed bli tvingade att dra ned på verksamheten och kanske rentav stänga registren.[40] Länderna inom grupp B och bekvämlighetsländerna avvisade av förklarliga skäl det här förslaget. Från de sistnämndas sida menade man att en reglering av den här arten skulle komma att påverka nationalinkomsterna i de utvecklingsländer som drog nytta av systemet med bekvämlighetsregister, speciellt gällde detta de arbetskraftsexporterande länderna.[41] Länderna inom grupp B menade å sin sida att eventuella krav på besättningens nationalitet var en fråga som varje enskild stat i princip själv hade rätt att reglera. En internationell reglering av det här slaget skulle endast skada sjöfartsnäringen samt i flera fall strida mot av länderna inom B-gruppen redan ingångna internationella avtal.[42] Från de länder inom grupp B som vid den här tiden tillhörde EG påtalades också att kravet på besättningens nationalitet skulle komma att stå i strid med reglerna i Romfördraget om arbetskraftens fria rörlighet.[43] Group of 77, Kina samt länderna inom grupp D ställde sig dock mycket oförstående till B-gruppens vägran att acceptera kraven på besättningens nationalitet med tanke på att den nationella lagstiftningen i flera industriländer redan inrymde den typen av bestämmelser.[44]

Stridigheterna mellan de olika intressegrupperingarna ledde sedermera fram till en kompromiss beträffande texten i art. 9. Innehållet kom därvidlag att urvattnas så att samtliga parter hade möjlighet att acceptera bestämmelserna. Enligt bestämmelsen i art. 9 (1) skall konventionsstaterna:

> "observe the principle that a satisfactory part of the complement consisting of officers and crew of ships flying its flag be nationals or persons domiciled or lawfully in permanent residence in that State."

Av texten framgår att inte alla besättningsmän behöver vara medborgare eller bosatta i flaggstaten. Det stadgas för övrigt explicit i art. 9 (4) att utländska medborgare i den mån det överensstämmer med flaggstatens lagstiftning och konventionens bestämmelser kan tillåtas tjänstgöra ombord. Man har dock inte i art. 9 (1) definierat vad som avses med "a

40. Jfr uttalandet av delegaten från Vanuatu i a. dok., s. 35, om att landet skulle vara tvunget att stänga registret för det fall krav på besättningens nationalitet infördes.

41. Se den panamanske delegatens uttalande, a. st.

42. Se a. st.

43. Jfr den i avsn. 4.3.2 diskuterade Factortame II-domen samt McConell i JMLC 1987, s. 446.

44. Se TD/RS/CONF/10, 12 October 1984, s. 34.

satisfactory part". Något som kan tyda på att det inte behöver vara fråga om en majoritet av besättningen är att man frångått det uttryck som grupp D samt Group of 77 förordade under de inledande sessionerna. Då talade man om "a significant percentage of key officers and of the crew".[45] Hur stor andel av besättningen som minst måste utgöras av medborgare eller bosatta i flaggstaten för att man skall kunna tala om "a satisfactory part" är med andra ord oklart. En begränsning ligger dock antagligen i att en så pass stor andel av besättningen måste komma från flaggstaten att den senare fortfarande kan sägas effektivt utöva jurisdiktion och kontroll över fartyget.[46] Men även om en viss begränsning således finns framstår bestämmelsen ändå som vag eftersom det verkar som om det i slutänden är flaggstaten som helt och hållet själv bestämmer den exakta andelen i den nationella lagstiftningen.

Bestämmelserna försvagas sedan ytterligare av att flaggstaterna tillåts att i vissa fall avvika från huvudregeln. Enligt art. 9 (2) har flaggstaten när kraven fastställs i den nationella lagstiftningen rätt att ta hänsyn till (a) tillgången på kvalificerat sjöfolk inom landet, (b) bi- eller multilaterala överenskommelser med andra stater och andra typer av arrangemang samt (c) de ekonomiska hänsyn som gör sig gällande vid driften av fartyget. Undantagen tillkom huvudsakligen på initiativ av länderna inom grupp B.[47] I ett förslag från D-gruppen fanns endast rätt att frångå kravet på nationell bemanning i det läget att kvalificerad arbetskraft saknades inom flaggstaten och rederierna ännu inte hunnit utbilda sådan.[48]

45. Se TD/RS/CONF/10/Add.1, 16 August 1984, s. 8.

46. Jfr förslaget från grupp B i TD/RS/CONF/15, 30 April 1985, s. 25, appendix XI. I förslaget anges att "[t]he State of registration should assure itself, *in order to contribute to the genuine link between the State and ships flying its flag* [min kurs.], that a part of the complement of the merchant fleet of ships flying its flag are nationals thereof or persons legally domiciled in the State of registration". Den kursiverade texten visar enligt min mening att man hade tänkt sig att andelen besättningsmän från flaggstaten inte kunde sättas lägre än att myndigheterna fortfarande hade en acceptabel kontroll över fartyget. Den föreslagna texten kom visserligen inte att flyta in i den slutliga versionen, men det ligger ändå implicit i denna att en sådan begränsning måste finnas i och med att syftet med hela konventionen var att stärka genuine link-regeln. Wefers Bettink, s. 114, är däremot av den åsikten att konventionen inte rymmer någon sådan begränsning.

47. Texten i B-gruppens förslag skiljde sig dock något från den text som återfinns i den slutliga versionen. I utkastet (TD/RS/CONF/15, 30 April 1985, s. 25) talas det om "(b) multilateral or bilateral agreements or other arrangements of a public or private nature valid and enforceable pursuant to the legislation of the State of registration" samt "(c) the need to operate vessels in the most competitive and efficient manner". Det reella innehållet i den av grupp B föreslagna texten är dock enligt min mening detsamma som i den slutgiltiga versionen.

48. Se TD/RS/CONF/15, 30 April 1985, s. 20–21, appendix II.

Art. 9 (2) (c) är den bestämmelse som ur sjöfartspolitisk synvinkel framstår som den mest intressanta. Att flaggstaten har rätt att beakta "the sound and economically viable operation of its ships" betyder att en konventionsstat vid bemanningsregleringen får ta hänsyn till de företagsekonomiska möjligheter rederierna har att driva fartyg under landets flagga med inhemsk besättning. Regeln ger i praktiken möjlighet för bekvämlighetsländerna att avstå från att införa regler om besättningens nationalitet i den egna lagstiftningen. Begränsningar från bekvämlighetsländernas sida av möjligheterna för rederierna att välja den billigaste arbetskraften skulle nämligen ofelbart leda till att registret förlorade i attraktivitet till förmån för register utan sådana begränsningar. Nära förbunden med art. 9 (2) (c) är i bekvämlighetsländernas fall regleringen i art. 9 (2) (a) om att flaggstaten kan göra undantag ifrån nationalitetskravet i de fall man saknar tillgång på utbildad arbetskraft. Som tidigare påpekats framstår det som praktiskt omöjligt för många bekvämlighetsländer att uppfylla kravet i art. 9 eftersom det saknas ett tillräckligt antal utbildade inhemska sjömän.

En viss begränsning för flaggstaten att utnyttja de i art. 9 (2) angivna undantagen ligger dock i att man vid regleringen hela tiden skall ta hänsyn till målsättningen bakom nationalitetskravet i art. 9 (1). Det framgår direkt av texten i art. 9 (2) genom uttrycket "in pursuance of the goal set out in paragraph 1 of this article". Det betyder att flaggstaterna har skyldighet att verka för att en så hög andel som möjligt av den ombordvarande besättningen utgörs av medborgare eller bosatta i flaggstaten. Undantagen i art. 9 (2) får med andra ord inte överutnyttjas. En försämring av nationalitetskravet måste hela tiden vägas mot exempelvis de fördelar den kan ge i form bättre tillgång på arbetskraft och lägre driftkostnader. Exakt hur den avvägningen skall göras är dock svårt att bedöma. Det måste antagligen bli flaggstaterna själva som tar ansvar för detta, något som ytterligare ökar osäkerheten och därmed också möjligheterna att utnyttja bestämmelserna som det passar det egna syftet.

5.2.2.5 Kompromissen nationellt ägande eller nationell bemanning

En sak är att bestämmelserna i art. 8 och 9 till följd av en rad förhandlingskompromisser fått en vag och motstridig utformning. Vad som emellertid på allvar försvagar dem är emellertid att anknytningsmomenten i art. 8 respektive 9 (1–3) gjorts alternativa i förhållande till varandra. Det skedde genom en kompromiss i konferensens slutskede. Under de inledande sessionerna hade man, som tidigare påpekats, inte kunnat enas mellan å ena sidan grupp B och å andra sidan Group of 77 samt grupp D

huruvida konventionsbestämmelserna skulle göras dispositiva eller tvingande.[49] Enligt det kompromissförslag som slutligen lades fram av Group of 77 med samtycke från grupp D gjordes bestämmelserna visserligen tvingande, men i art. 7 reglerades samtidigt att flaggstaten har rätt att välja mellan att i den nationella lagstiftningen uppfylla reglerna i antingen art. 8 eller art. 9 (1–3).[50]

Den här kompromissen var priset för att grupp D och Group of 77 överhuvudtaget skulle kunna få igenom en konventionsreglering på det här området med hopp om en någorlunda stor anslutning från länderna inom grupp B. Detta kom emellertid, tillsammans med det faktum att villkoren för registrering generellt sett gavs en mindre strikt utformning än det från början var tänkt, att väsentligt försvaga de ursprungligen tänkta uppstramningsåtgärderna.[51] Bekvämlighetsländerna hade fått svårt, trots den vaga utformningen av reglerna, att uppfylla både kraven på nationellt ägande och nationell bemanning. Införandet av en valmöjlighet i fråga om anknytningsmomenten innebar därför i praktiken ett godkännande av systemet med bekvämlighetsregister. Bekvämlighetsländerna kan med den här konstruktionen välja att endast uppfylla art. 8, det vill säga nationalitetskravet beträffande ägaren. Genom att definiera även de företag som domineras av utländska intressen såsom varande "nationals" kommer man sedan att kunna behålla systemet med "brevlådeföretag". Alternativt kan bekvämlighetsländerna välja att endast uppfylla art. 9 (1–3) i konventionen. Man kan i det läget helt undgå att behöva uppfylla kraven på nationellt ägande samtidigt som man hävdar att man saknar förmåga att uppfylla kravet på nationell bemanning till följd av att det saknas kvalificerad personal inom landet samt att ett sådant krav skulle komma att påverka "the sound and economically viable operation of its ships".

5.2.2.6 *Innebörden av genuine link-kravet i fråga om valet av anknytningsmoment*

I enlighet med det ovanstående resonemanget talar övervägande skäl för att flaggstaterna är bundna de anknytningsmoment som återspeglas i skeppsregistreringskonventionen från 1986. Det överensstämmer med att det i havsrättskonventionerna talas om att länken mellan fartyget och

[49] Jfr den kinesiske delegatens uttalande, TD/RS/CONF/15, 30 April 1985, s. 6.

[50] Jfr uttalandena av representanten för grupp D i a. dok., s. 6 samt av representanten för Group of 77 i TD/RS/CONF/24, 4 November 1986, s. 26. Se äv. McConell i JMLC 1987, s. 441.

[51] Jfr uttalandet av talesmannen för grupp D i TD/RS/CONF/24, 4 November 1986, s. 29.

flaggstaten skall vara "genuine". Det amerikanska synsättet att registreringen endast utgör en administrativ åtgärd och att det är tillräckligt att flaggstaten fortlöpande utövar kontroll över fartyget för att uppfylla kravet på "a genuine link" framstår med andra ord inte som hållbart. Visserligen utgör registreringen av fartyget i flaggstatens register en länk mellan fartyget och registreringslandet, men i och med att man inte endast talar om "a link" utan använder termen "a genuine link" måste bestämmelsen tolkas som att det här föreligger ett krav på ett samband mellan fartyget och flaggstaten för att registreringen skall få äga rum. Hur detta samband skall se ut regleras sedan genom bestämmelserna rörande registreringsvillkoren i skeppsregistreringskonventionen, enligt vilka anknytningsmomenten i den nationella lagstiftningen huvudsakligen måste kopplas till ägarens eller besättningens nationalitet.

Samtidigt talar den lösliga utformningen av reglerna i skeppsregistreringskonventionen för att flaggstaterna har stor frihet att inom ramen för de olika anknytningsmomenten reglera hur de nationella registreringsvillkoren i detalj skall se ut. Flaggstaterna bör med andra ord anses ha en vid lagstiftningskompetens vad gäller de olika anknytningsmomentens styrka. Att man i den nationella rättsordningen exempelvis tillåter att rederier med säte i flaggstaten kontrolleras av utlänningar måste anses förenligt med genuine link-regeln. Det måste gälla oavsett om den juridiska personen faktiskt driver verksamhet i flaggstaten eller endast fungerar som formell ägare till fartyget. Skälet till detta är att det i praktiken framstår som svårt att dra en skarp gräns mellan vad som utgör ett "äkta" dotterbolag till ett utländskt moderbolag och vad som endast är en tom konstruktion. Exakt hur stor verksamhet som måste drivas inom ramen för ett dotterbolag för att detta skall betraktas som "äkta" torde vara omöjligt att fastställa. Den här tolkningen medför otvivelaktigt att huvuddelen av de registreringar som företas i bekvämlighetsländerna är folkrättsligt giltiga eftersom det vanliga tillvägagångssättet består i att moderrederiet upprättar ett helägt dotterbolag i den aktuella flaggstaten.[52] Någon annan lösning är inte tänkbar eftersom det, som tidigare antytts, skulle innebära direkta ingrepp i enskilda staters bolagslagstiftning. Dessutom framstår anknytningen till flaggstaten genom ett fartygsägande

[52] Exv. de liberianska registreringsvillkoren förutsätter i huvudsak att det upprättas ett liberianskt dotterbolag som ägare till fartyget. Se avsn. 4.3.3. Under överläggningarna i ILC påvisade också den svenske ledamoten Sandström svårigheterna att reglera ägandet av fartyg genom utlandskontrollerade aktiebolag. Sandstöm anförde när (ILC Yearbook 1955, vol I, s. 63) att: "it was very difficult to regulate the organization of joint stock companies, and it would therefore be quite easy to evade all restrictions by simple process of transferring ownership to a joint stock company formed for that sole purpose".

dotterbolag i realiteten inte som svagare än den som bygger på besättningens nationalitet i skeppsregistreringskonventionen art. 9. Traditionellt sett kan nämligen nationaliteten på manskapet variera kraftigt från tid till annan beroende på att sjöfartsnäringen är internationell till sin natur och att huvuddelen av sjömännen i världshandelsflottan är visstidsanställda.

Mer tveksamt är om det vid den direktregistrering av fartyg som förekommer i vissa bekvämlighetsländer, bland annat Panama och Liberia, föreligger ett anknytningsmoment av tillräcklig styrka.[53] I de nationella registreringsvillkoren föreskrivs endast ett krav att det utländska rederi som registrerar fartyget skall utnämna en representant i landet, vilken har till uppgift att företräda dotterbolaget i dess kontakter med flaggstatens myndigheter och olika privatpersoner. Detta anknytningsmoment framstår till och med som svagare än det villkor EG-domstolen i det tidigare refererade Factortame II-målet angav att medlemsstaterna hade rätt att ställa, det vill säga att driften måste handhas av ett inhemskt bolag.[54] Vad som talar emot att genuine link-kravet här skall anses uppfyllt är att rederiet i det här läget inte bedriver någon form av verksamhet eller på något sätt själv är representerat i landet. Den av det utländska rederiet utnämnda representanten utgör en självständigt fungerande person och det är högst osäkert vad denne egentligen har för befogenheter i förhållande till tredjeman. Mot detta kan man emellertid anföra att i praktiken skiljer sig detta fall inte så mycket från det där rederiet upprättar ett dotterbolag i flaggstaten med enda uppgift att fungera som formell ägare till fartyget. Syftet är detsamma och någon direkt verksamhet bedrivs inte heller i denna situation i flaggstaten. En skillnad mellan de båda fallen ligger dock i att det är betydligt enklare att skilja ut dessa fall från de där verksamheten bedrivs i landet. I själva institutet direktregistrering ligger från början att någon egentlig etablering av verksamhet i flaggstaten aldrig varit avsedd. I detta fall är det med andra ord fullkomligt klart att flaggstaten mot avgift "lånar ut" sin flagga till rederiet.

Det mesta talar emellertid för att även denna typ av anknytningsmoment skall anses uppfylla kraven på "a genuine link". I skeppsregistreringskonventionen medges direktregistrering av fartyg explicit i art. 10 (2). Förutsätter man att bestämmelserna i skeppsregistreringskonventionen rörande valet av anknytningsmoment skall läggas till grund för tolkningen av genuine link-regeln kommer således även ett så pass svagt anknytningsmoment som utseendet av en representant att uppfylla kra-

[53] Se ovan avsn. 4.3.3.
[54] Se avsn. 4.3.2.

ven i 1958- och 1982-års havsrättskonventioner art. 5 respektive art. 91. Ett villkor är givetvis att representanten uppfyller kraven i art. 10 (2). Denne måste således vara medborgare alternativt bosatt i flaggstaten eller i de fall det rör sig om en juridisk person vara etablerad i landet. Vidare måste han ha erhållit behörighet att företa rättshandlingar å redarens vägnar vad gäller fartyget. Behörigheten måste innefatta rätten att företräda redaren i eventuella processer rörande fartyget samt att i övrigt svara för att redaren uppfyller sin skyldigheter enligt flaggstatens lagstiftning.

Ett ytterligare skäl till att även ett så pass svagt anknytningsmoment som utnämnande av en lokal representant bör godkännas är att anknytningen till flaggstaten på sikt blir starkare genom att den nya flaggstaten aktivt utövar den jurisdiktion och kontroll över fartyget i tekniskt, administrativt och socialt hänseende som krävs i 1958- och 1982-års havsrättskonventioner art. 5 respektive art. 91 och 94. I och med att kravet på "a genuine link" explicit innefattar även den här typen av fortlöpande skyldigheter kan länken mellan flaggstaten och fartyget komma att byggas upp vartefter tiden går. Genom att exempelvis regelmässigt låta inspektera fartyget samt kontrollera att man ombord följer flaggstatens nationella lagstiftning kan den länk som i initialskedet saknades komma att tillskapas. Genuine link-begreppet är med detta synsätt inte statiskt. Med andra ord närmar man sig här den amerikanska hållningen i dessa frågor. En skillnad är dock att det fortfarande krävs någon typ av anknytning till flaggstaten även om den så bara existerar i form av en representant.

5.2.3 Flaggstatens fortlöpande plikter, speciellt vad beträffar arbetsförhållandena ombord

5.2.3.1 Allmänt

Ett näraliggande problem vad gäller genuine link-regeln är vad flaggstaten kan tänkas ha för fortlöpande plikter, speciellt beträffande arbetsförhållandena ombord, när fartyget väl är registrerat i det nationella registret. Vad som mer exakt fordras för att genuine link-kravet skall kunna upprätthållas utgör med andra ord här den relevanta frågan. Precis som tidigare antytts råder det i 1958-års havsrättskonvention art. 5 krav på att flaggstaten effektivt skall utöva jurisdiktion och kontroll över fartyget i tekniskt, administrativt och socialt hänseende. Den regeln preciseras i art. 10 genom att flaggstaterna där åläggs att vidta vissa åtgärder i syfte

att värna sjösäkerheten och arbetsförhållandena ombord.[55] Reglerna beträffande flaggstatens fortlöpande plikter i art. 5 och 10 har i 1982-års havsrättskonvention överförts till art. 94.

Problemet med den sistnämnda bestämmelsen är dock att denna inte är helt identisk med de äldre regleringarna. Under UNCLOS III gjordes vissa tillägg i syfte att precisera de tidigare reglerna. Frågan är därför om art. 94 i likhet med art. 5 och 10 i 1958-års konvention kan anses utgöra folkrättslig sedvana. Det går visserligen att argumentera för att strikt sett endast de regler som har sin exakta motsvarighet i 1958-års konvention, det vill säga art. 94 (1), (3) och (5), är de som äger status av allmänna folkrättsliga principer, men frågan är om den lösningen ter sig meningsfull då den nytillkomna texten inte i grunden förändrar reglernas innebörd utan i stort sett endast förtydligar de gamla reglerna på vissa punkter. Det gäller särskilt bestämmelserna i art. 94 (2) och (4) där det anges explicit att dessa endast är avsedda att utfylla de redan existerande reglerna. Beträffande art. 94 (6–7) kan detta vara mer tveksamt eftersom dessa intar en mer självständig ställning i texten samtidigt som de saknar direkt motsvarighet i 1958-års konventionstext. Medan man tidigare endast fäste sig vid flaggstaten som den viktige aktören ser man här en ny form av avvägning mellan å ena sidan flaggstatens och å andra sidan kust- respektive hamnstatens olika intressen.[56] Enligt dessa regler åläggs flaggstaten skyldigheten att göra en utredning i de fall andra stater rapporterar om brister i säkerheten ombord på fartygen i det nationella registret samt efter sjöolyckor och andra incidenter där flaggstatens fartyg är involverade. Bestämmelserna, vilka aktivt pålägger flaggstaten en undersökningsplikt, har sin bakgrund i en rad haverier med bekvämlighetsflaggade supertankers under 1960- och 1970-talet med stora miljö-

[55] Frågan om det råder ett samband mellan art. 5 och 10 (då art. 9) var omtvistad under överläggningarna i ILC. Ledamöterna Salamanca och François var eniga om att det förelåg ett samband mellan bestämmelserna i så måtto att art. 9 hörde samman med rätten att få föra ett visst lands flagga medan ledamoten Fitzmaurice förnekande att bestämmelserna var förbundna med varandra på det viset. Enligt Fitzmaurice fastslog art. 5 under vilka omständigheter ett fartyg var berättigat att föra ett lands flagga medan art 9 reglerade flaggstatens skyldighet att låta vissa regler gälla för de fartyg man registrerat, se ILC Yearbook 1956, vol. I, s. 43–44. Ledamoten Salamanca ger dock intryck av att senare ha ändrat ståndpunkt, se ILC Yearbook 1956, vol. I, s. 69. För egen del anser jag det klart att det föreligger ett samband mellan bestämmelserna. Det visar om inte annat Nederländernas förslag till konventionstext på det här området. I det förslaget upptogs utkasten till nuvarande art. 5 och 10 under art. 5a resp. 5b, se ILC Yearbook 1956, vol II, s. 15 (A/CN.4/99/Add.1).

[56] Se McConell i JMLC 1985, s. 379.

skador som följd.[57] Dessa bestämmelser är dock inte av en så pass avvikande natur att de inte kan anses innefattade av den redan i 1958-års havsrättskonvention art. 5 angivna plikten för flaggstaten att utöva kontroll över fartygen i tekniskt, administrativt och socialt hänseende. Även i doktrinen har man uttalat att art. 94 inte skiljer sig från den äldre art. 10 och att utvidgningarna har sin förklaring i att det nuförtiden existerar betydligt fler internationella konventioner relaterade till fartygs- och besättningsstandard.[58] Man kan därmed utgå från att samtliga regler i art. 94 utgör folkrättslig sedvana och jag kommer därför i fortsättningen att i stort sett helt bortse från reglerna i 1958-års havsrättskonvention art. 10.

En intressant fråga i anslutning till detta är om bestämmelserna i 1986-års skeppsregistreringskonvention rörande flaggstatens fortlöpande plikter även här kan läggas till grund för tolkningen på samma sätt som i fråga om reglerna avseende valet av anknytningsmoment. Det gäller framförallt reglerna i art. 5, 9 (6) samt 10 (3) rörande kraven på de nationella sjöfartsmyndigheterna samt arbetsförhållandena ombord på fartygen. Vad som talar emot detta är, som tidigare påpekats, att konventionen inte trätt i kraft. Samtidigt gäller emellertid även här att de ifrågavarande reglerna synes vara omfattade av de flesta större sjöfartsländer. Det gäller såväl traditionella sjöfartsländer som bekvämlighetsländer även om de sistnämnda uppenbarligen har svårt att acceptera vissa enskilda bestämmelser. Övervägande skäl talar med andra ord även här för att de ovan angivna bestämmelserna i 1986-års skeppsregistreringskonvention bör kunna läggas till grund för tolkningen av 1982-års havsrättskonvention art. 94.[59]

5.2.3.2 Upprätthållandet av en nationell sjöfartsadministration

Syftet med art. 94 i 1982-års havsrättskonvention är att fastställa en minimistandard både vad gäller omfång och kvalité i fråga om den sjöfartslagstiftning flaggstaten är skyldig att upprätthålla. För att kunna göra detta fordras dock som utgångspunkt att flaggstaten inrättat någon form av nationell sjöfartsadministration. Exakt vilka krav som ställs i fråga om utformningen av denna framgår inte direkt av art. 94 med undantag för

[57] Jag avser här Torrey Canyon- och Amoco Cadiz-katastroferna 1967 resp. 1978.

[58] Se McConell i JMLC 1985, s. 382.

[59] Jfr United Nations Convention on the Law of the Sea 1982: A Commentary, vol. III, s. 144

mom. 6–7 där det regleras att flaggstaten skall ha beredskap att företa vissa undersökningar rörande fartyg upptagna i det egna registret.[60] Ser man emellertid till 1986-års skeppsregistreringskonvention återfinns det i art. 5 ett krav på att flaggstaten skall upprätthålla en nationell sjöfartsadministration. I bestämmelsen regleras bland annat att denna skall tillse att de i registret upptagna fartygen uppfyller såväl den nationellt som den internationellt fastställda säkerhetsstandarden, att erforderliga skeppsdokument finns ombord samt att fartyget inspekteras med jämna mellanrum. Vidare skall man se till att fartygets ägare hela tiden uppfyller villkoren för skeppsregistrering enligt den nationella lagstiftningen samt bestämmelserna i konventionen.

Bestämmelsen i art. 5 framstår inte som särskilt kontroversiell i sin utformning och konferensdeltagarna var också på ett relativt stadium tidigt överens om att kravet på en nationell sjöfartsadministration måste tas in i konventionstexten.[61] En viktig fråga är emellertid om kravet på upprätthållandet av en nationell sjöfartsadministration innefattar att denna skall vara lokaliserad till flaggstatens territorium. Ett sådant krav skulle uppenbarligen försvåra möjligheterna för bekvämlighetsländer som Liberia och Panama att upprätthålla en maritim administration med en godtagbar servicenivå i förhållande till de utländska redarna. Idag är administrationen av dessa register i huvudsak förlagd till USA.

Något som talar för detta är att verksamheten hos en nationell myndighet normalt sett är starkt knuten till det egna territoriet. Att huvuddelen av sjöfartsmyndigheterna förlagts till utlandet gör att man kan ifrågasätta självständigheten hos den aktuella administrationen. Mycket tyder på att en sådan administration i många fall endast utgör en täckmantel för en verksamhet styrd av utländska intressen, i det här fallet bekvämlighetsredarna. Mot detta kan man dock hävda att flaggstaten i kraft av sin suveränitet har rätt att geografiskt lokalisera sina myndigheter till vilken plats som helst. I och med att de liberianska och panamanska handelsflottorna utgörs av utlandsägda fartyg i cross trade-fart talar också praktiska hänsyn för att sjöfartsmyndigheterna och inspektörsorganisationen bör vara förlagda utomlands. Ingenting tyder heller på att man i den slutliga texten måste tolka in ett krav på att den maritima administrationen skall

[60] För närvarande pågår diskussioner inom IMO huruvida man skall föra in krav avseende flaggstatens administration i SOLAS 1974. Se IMO News 2/95 "Flag State Criteria to be discussed".

[61] Jfr presidentens uttalande i TD/RS/CONF/10, 12 October 1984, s. 90 samt utkasten till konventionstext i TD/RS/CONF/15, 30 April 1985, s. 20 och 23 och TD/RS/CONF/15/Add.1, 28 February 1985, s. 5–7.

vara förlagd till det flaggstatens territorium.[62] I definitionen av uttrycket "national maritime administration" i art. 2 återfinns inte något sådant krav samtidigt som det av förhandlingsreferatet framgår att representanten från Tanzania beklagade att man inte i konventionstexten skrivit in ett krav på att den nationella sjöfartsadministrationen måste vara lokaliserad till flaggstaten.[63] Utelämnandet av ett sådant krav tyder med andra ord på att inte kan anses föreligga någon sådan begränsning.

Däremot torde flaggstaten inte ha rätt att enbart förlita sig på de privata klassningssällskapens verksamhet. De sistnämnda utgör privata företag och kan inte helt och hållet ersätta "a national maritime administration". Någon form av statlig administration som vakar över verksamheten måste med andra ord finnas.[64] Vilken omfattning den administrationen måste ha är dock oklart. Troligen är det så att mycket av den praktiska verksamheten i form av inspektioner och utfärdande av dokument kan delegeras till klassningssällskapen medan däremot den generella ledningen och tillsynen måste utövas av de statliga organen. Mer konkret betyder det att den nationella sjöfartsadministrationen bland annat måste utfärda vissa instruktioner angående verksamhetens bedrivande och vilka säkerhetskrav fartygen måste uppfylla. Vidare måste man följa upp de internationella klassningssällskapens verksamhet samt företa vissa egna inspektioner. Klassningssällskapen kontrollerar normalt endast den tekniska säkerheten ombord medan det i art. 5 (3) (b) regleras att flaggstaten skall tillse att fartyget inspekteras i syfte att kontrollera att "applicable international rules and standards" följs. Dessa regler omfattar enligt art. 5 (3) (a) inte bara den tekniska säkerheten utan även "the safety of persons on board and the prevention of pollution of the marine environment".

Att klassningssällskapen sköter huvuddelen av inspektionsverksamheten är det vanliga i bekvämlighetsländerna.[65] De panamanska myndigheterna utför exempelvis inte någon form av inspektioner själva utan överlåter hela verksamheten på de internationella klassningssällskapen. De liberianska myndigheterna däremot låter företa vissa inspektioner i syfte att kontrollera den operationella och kompetensmässiga säkerheten ombord. Dessa inspektioner företas av speciella besiktningsmän, som

62. McConell i JMLC 1987, s. 443, anser detta oklart utifrån konventionstexten sett.

63. Se TD/RS/CONF/24, 4 November 1986, s. 14.

64. En annan sak är att den statliga övervakningen kan bedrivas i form av ett statligt helägt bolag. Exempelvis den liberianska staten bedriver enligt Bech/Lund, s. 137, kontrollverksamheten genom det privata bolaget The International Trust Company of Liberia. Bolaget är i sin verksamhet direkt ansvarigt inför de liberianska myndigheterna.

65. Se vidare Bech/Lund, s. 137–139.

finns utplacerade i olika delar av världen. Åtminstone det liberianska systemet för övervakning och tillsyn måste anses uppfylla kraven i skeppsregistreringskonventionen art. 5. Mer tveksamt är läget beträffande den panamanska kontrollen. Ledningen av verksamheten synes här inte vara av tillräcklig omfattning på grund av att man överhuvudtaget inte utför egna inspektioner. Panama saknar därmed förmåga att överpröva klassningssällskapens verksamhet samt kontrollera att redarna följer andra säkerhetsbestämmelser än de tekniska.

Mycket talar också för att flaggstaten redan genom den allmänna skyldigheten i art. 94 (1) att utöva jurisdiktion över de egna fartygen också måste tillhandahålla ett system för lösande av tvister mellan redaren och de ombordanställda. Ser man till skeppsregistreringskonventionen har kravet i art. 5 på upprätthållandet av en nationell sjöfartsadministration ett nära samband med bestämmelserna i art. 9 (6) (c–d). Enligt dessa regler har flaggstaten även skyldighet att se till att arbetstagarna ombord oavsett nationalitet har tillgång till "adequate legal procedures...for the settlement of civil disputes between seafarers employed on ships flying its flag and their employers" samt att "national and foreign seafarers have equal access to appropriate legal processes to secure their contractual rights in their relations with their employers". Bestämmelsernas syfte är att säkra att de anställningsvillkor som gäller mellan redaren och de ombordanställda, antingen de har sitt ursprung i anställnings- respektive kollektivavtalet eller i nationell lagstiftning, vid behov kan genomdrivas med tvång. Det måste med andra ord finnas någon form av instans i flaggstaten som tar upp och avgör arbetstvister mellan arbetstagare och arbetsgivare samt ett regelverk som reglerar hur tvister av den här sorten skall lösas. För bekvämlighetsländerna gäller att åtminstone de större av dem har någon form av rättsapparat som kan ta sig an den här typen av problem. Det finns i allmänhet ett regelverk för tvistelösning samt någon form av dömande instans. I Liberia är det exempelvis i flera fall "the Maritime Commissioner" som avgör eventuella tvister. Reglerna för hur tvistelösningen skall gå till återfinns i LML samt LMR.[66] En annan sak är sedan i vilken utsträckning dessa instanser har möjlighet att i praktiken ta upp eventuella tvister mellan besättningarna och redarna på de bekvämlighetsflaggade fartygen. På grund av att fartygen sällan eller aldrig anlöper sin hemmahamn samt att besättningarna i allmänhet är av utländsk nationalitet är det inte särskilt troligt att det hamnar något större antal tvister inför dessa fora.

[66] Ang. det exakta innehållet i dessa regler, se närmare avsn. 6.4.1.3.

Det torde emellertid inte enbart räcka med att det finns ett nationellt system för lösande av tvister. De i konventionstexten använda termerna "adequate" respektive "appropriate" tyder på att den dömande instansen i fråga bör ha vissa kvalitéer. Framförallt bör man kunna uppställa det kravet att den skall vara oberoende och inneha erforderlig kompetens för uppgiften. Det är emellertid, som kanske tidigare framgått, tveksamt om den sjöarbetsrättsliga lagstiftningen i bekvämlighetsländerna svarar mot dessa krav. Den tvistelösningsmodell man använder sig av i LMR 10.359 (1) (e), där parterna gemensamt skall komma överens om en skiljeman, fyller knappast kraven på oberoende och neutralitet. Visserligen skall parterna om de inte kan komma överens om en gemensam skiljeman utse varsin representant som sedan tillsammans utser den tredje, men risken är att arbetstagarsidan i egenskap av den svagare parten redan i första omgången ser sig nödsakad att acceptera redarens kandidat. Att i de fall ena parten inte utser skiljeman "the Maritime Commissioner" kan träda in och själv avgöra tvisten eller utse skiljeman gör heller inte saken bättre då denne samtidigt utgör den myndighet som skall ta till vara den liberianska statens intressen när det gäller att locka till sig utländska skeppsredare.[67] Det föreligger med andra ord en uppenbar risk för intressemotsättningar här. Ett för redaren gynnsamt regelverk samt en fördelaktig praxis, med små möjligheter för arbetstagarna att kunna göra sina krav gällande, kan väntas leda till att registret ter sig mer attraktivt ur etableringssynpunkt. "The Maritime Commissioner" kan med andra ord knappast sägas utgöra en oberoende och neutral instans för avgörande av arbetsrättsliga tvister eller utseende av skiljemän.

Man bör även i linje med kraven i ILO-konventionen nr 98 art. 3 kunna uppställa det allmänna kravet på den rättsliga instansen att ärendena skall handläggas med en viss snabbhet.[68] Det har sin förklaring i att konsekvenserna av en långsam handläggning ur arbetstagarens synvinkel kan vara lika förödande som om han hade saknat möjlighet överhuvudtaget att få till stånd en rättslig prövning av saken. Vid exempelvis mål om uppsägning eller föreningsrättskränkningar där arbetstagaren avstängs från sitt arbete riskerar denne att helt förlora möjligheterna att klara sitt och sin familjs uppehälle. För sjömännen ombord på de bekvämlighetsflaggade fartygen accentueras det här ytterligare i och med att dessa även

[67] Jfr diskussionen i avsn. 6.4.1.3 avseende reglernas förenlighet med ILO-konventionen nr 87.

[68] Ang. ILO-konventionen nr 98 art. 3, se närmare avsn. 5.4.1.4–5.4.1.5. Jfr äv. diskussionen i International Labour Conference, 81st Session 1994, Freedom of Association and Collective Bargaining, s. 99–100 samt SOU 1988:30 angående begränsningen av måltillströmningen i AD.

riskerar att bli ilandsatta i främmande hamn och få betala resan hem själva. Även kravet på snabbhet i handläggningen har bekvämlighetsländerna i allmänhet svårt att leva upp till. Ser man exempelvis till den liberianska sjömanslagstiftningen finns det förvisso regler för hur och när tvister skall tas upp. I LML art. 359 (2) och LMR 10.359 (1) (c) regleras att för det fall parterna inte kunnat komma överens man har 20 dagar på sig att tillkalla "the Maritime Commissioner" eller annan medlare, men den regeln har snarare tillkommit i redarnas än sjömännens intresse.[69] Genom att tidsperioden satts till endast 20 dagar riskerar sjömannen att saken preskriberas innan han eller hans fackliga organisation hinner tillkalla "the Maritime Commissioner".

Slutligen bör man också i den allmänna regeln i 1982-års havsrättskonvention art. 94 om skyldigheten för flaggstaten att utöva jurisdiktion över fartyget kunna intolka ett krav om att denna även skall tillhandahålla någon form av system som säkrar att arbetstagare har möjlighet att få ut sin lön även om redaren inte kan betala. Ser man till regleringen i skeppsregistreringskonventionen art. 10 (3) ställs där krav på att flaggstaten skall tillse att de ombordanställdas krav på lön och andra därtill relaterade förmåner säkras vid redarens insolvens genom sjöpanträtt, ömsesidig fond, löneförsäkring, socialt skydd eller någon form av statlig lönegaranti i den stat där redaren eller managern har sitt hemvist. Normalt uppfyller bekvämlighetsländerna detta krav genom att det i den nationella sjölagstiftningen föreskrivs att besättningen har sjöpanträtt i fartyget för sina lönekrav. Så är exempelvis fallet i den liberianska sjölagstiftningen (se LML art. 109). Här har sjömannen vad som betecknas som "a maritime lien" för sina lönekrav och den kan inte avtalas bort enligt LML art. 334. Skälet till varför man valt systemet med en sjöpanträtt som enda alternativ framför att kombinera detta med exempelvis ett lönegarantisystem är uppenbarligen att det både för redaren och flaggstaten framstår som det enklaste och billigaste alternativet.[70] Liberia saknar i dagens läge praktiska möjligheter att bygga upp ett fungerande lönegarantisystem samtidigt som avgifterna för ett sådant skulle minska registrets attraktionskraft i redarnas ögon.

5.2.3.3 Krav i fråga om det materiella regelverket

Vad sedan gäller kraven på det materiella regelverket i flaggstaten framgår av uttrycket "in particular" i havsrättskonventionen art. 94 (2) att

[69] Se vidare avsn. 6.4.1.3.

[70] Jfr McConnell i JMLC 1987, s. 447 samt Wefers Bettink, s. 117–118.

bestämmelserna utgör en minimireglering på området. Det styrks också av förarbetena till 1958-års havsrättskonvention där man från ILC:s sida betonade att regleringen i det som sedermera blev art. 10 inte avsågs vara uttömmande.[71] Enskilda flaggstater kan med andra ord välja att gå utöver de i konventionen nedfällda kraven. De nationella bestämmelser som flaggstaten är skyldig att genomföra är de som återfinns i de internationella konventionerna på respektive område. Det framgår av texten i art. 94 (5) genom att det där krävs att regelverket "is required to conform to generally accepted international standards". Klart är att på sjösäkerhetsområdet innebär detta att flaggstaten har skyldighet att i sin lagstiftning beakta relevanta IMO-konventioner på området och att följa STCW-konventionens bestämmelser om bemanning, utbildning och vakthållning. I en rapport inför den Internationella arbetskonferensens 77:e session 1990 uttalade för övrigt ILO:s expertkommitté att till de tekniska säkerhetsregler som är att anse som "generally accepted international regulations, procedures and practices" hör SOLAS 1974, LLC 1966 samt COLREG 1972.[72] På det arbetsrättsliga området betyder det att flaggstaten är skyldig att se till att den nationella lagstiftningen håller den standard som krävs enligt ILO:s konventioner.[73]

> Det är värt att notera att på den här punkten avviker regleringen i art. 94 något från den som återfinns i skeppsregistreringskonventionen. Det i art. 9 (6) (a) rörande sjösäkerhet använda uttrycket "applicable international rules and standards" ter sig strängare i sin utformning eftersom det här talas om alla tillämpliga regler och inte enbart de som är generellt accepterade på området. Att bestämmelsen i skeppsregistreringskonventionen ändå skall tolkas på ungefärligen samma sätt som havsrättskonventionen art. 94 (6) framgår dock i viss mån av att länderna inom grupp B i ett av sina inlägg i diskussionerna kring dessa bestämmelser direkt hänvisade till havsrättskonventionen.[74] I praktiken torde därmed skillnaden mellan bestämmelserna vara obefintlig.

Den här konstruktionen leder, som tidigare antytts, till att kraven på flaggstaten när det gäller att upprätthålla genuine link-kravet blir dyna-

[71] Se ledamoten Zoureks uttalande, ILC Yearbook 1956, vol. I, s. 72.

[72] International Labour Conference 77th Session 1990, Labour Standards on Merchant Ships, General Survey by the Committee on the Application of Conventions and Recommendations, s. 12–13. Jfr avsn. 5.3.1.3.

[73] Att man i konventionstexten med uttrycket "applicable international labour instruments" avsåg de på området tillämpliga ILO-konventionerna (International Seafarers' Code) framgår av ledamoten Salamancas uttalande i ILC Yearbook 1956, vol. I, s. 72.

[74] Se TD/RS/CONF/10, 12 October 1984, s. 49–50, appendix VIII.

miskt, det vill säga att det kan variera över tiden. Flaggstaten åläggs genom bestämmelsen en skyldighet att hela tiden uppdatera regelverket i takt med att de internationella konventionerna ändras eller nya tillkommer. Däremot torde det inte åligga flaggstaten någon direkt plikt att rent formellt ratificera de aktuella konventionerna. I art. 94 (5) krävs endast att flaggstaten "is required to conform to" reglerna i fråga.

> Inte heller säger art. 94 något om hur konventionsreglerna skall göras till en del av den nationella sjölagstiftningen. Det torde därför vara förenligt med konventionsbestämmelsen att flaggstaten endast transformerar vissa regler till nationell lag, men i övrigt hänvisar direkt till de aktuella konventionerna (inkorporering). Den metoden använder man sig för övrigt ofta av i den panamanska lagstiftningen där det regelmässigt hänvisas till "international maritime practices and customs".[75]

I realiteten framstår emellertid den plikten inte som särskilt omfattande eftersom det endast rör sig om konventioner på de fält som anges i artikeln samt att det ofta går relativt lång tid mellan ändringarna av dessa. Störst blir den ifråga om ILO-konventionerna eftersom de är flest till antalet. Man kan dock i sammanhanget fråga sig om bestämmelserna innebär att flaggstaten måste svara upp mot samtliga ILO-konventioner rörande sjöfolk och fartygsarbete. Bekvämlighetsländerna har vanligtvis inte ratificerat den för dem så kontroversiella ILO-konventionen nr 109 rörande bland annat minimilön. Betyder det att dessa länders lagstiftning strider mot genuine link-kravet? Med största sannolikhet kan så inte vara fallet. För det första gäller uttryckligen att bestämmelsen endast tar sikte på konventionsbestämmelser kopplade till fartygssäkerheten i något avseende. Det får anses framgå av att art. 94 (5) syftar tillbaka på art. 94 (3). I den sistnämnda bestämmelsen indikerar uttrycket "as are necessary to ensure safety at sea" att kravet på vidtagande av åtgärder endast gäller sådana regler som har effekt på sjösäkerheten. De bestämmelser i ILO-konventionerna som rör rent sjömanssociala frågor utan någon form av anknytning till säkerheten – regler som annars kunde tänkas falla under rekvisitet "labour conditions" – kommer därmed inte att omfattas av kravet även om dessa skulle vara att anse som "generally accepted".

> På den här punkten avviker skeppsregistreringskonventionens regler från havsrättskonventionens. I art. 9 (6) (b) ställs även krav på att flaggstaten skall tillse att de arbetsförhållanden ombord på fartygen som inte är kopplade till sjösäkerheten håller en internationellt accepterad standard. Det innebär att flaggstaten här är skyldig att upprätthålla en nationell arbetsrättslig lagstiftning som uppfyller de normer i ILO-konventionerna som kan

[75] Se exv. Panamanian Labor Code (PLC), art. 275.

anses vara allmänt accepterade på den internationella sjöarbetsmarknaden. I tillägg till detta torde även flaggstaten ha skyldighet att övervaka att de anställningsvillkor som återfinns i avtalen mellan arbetsgivare och anställda på fartygen når upp till dessa krav. Hur långt den här förpliktelsen sträcker sig, det vill säga exakt vilka ILO-konventioner flaggstaten är skyldig att följa är oklart. Precis som när det gäller art. 9 (6) (a) kan bestämmelsen antagligen inte tolkas så att det skulle gälla samtliga ILO-konventioner på sjöfartsområdet. Som utgångspunkt kan man kanske tänka sig att i vart fall de regler som innefattas av ILO-konventionen nr 147 ingår bland de bestämmelser flaggstaten har skyldighet att tillse tillämpas i förhållandet mellan redaren och de ombordanställda. Mer osäkert är rättsläget beträffande den mer omstridda konventionen nr 109.

Det här leder till att flaggstatens makt att införa regler som avviker från den i konventionerna internationellt fastlagda standarden begränsas till exempel i fråga om sjöarbetstidslagstiftningen eftersom arbetstidsuttaget direkt påverkar sjösäkerheten. Däremot kan minimilönereglerna i ILO-konventionen nr 109 inte sägas ha betydelse för säkerheten ombord. Dessa regler binder därför inte flaggstaterna genom regleringen i havsrättskonventionen. I exemplet var det fråga om två relativt klara fall, men man kan fråga sig vad som gäller beträffande bestämmelser i ILO-konventioner som reglerar frågor om utspisning, bostadsstandard eller semester för sjömän? Gränsdragningen i fråga om vilka typer av internationellt accepterade sjöarbetsrättsnormer som flaggstaten har skyldighet att följa är med andra ord i många fall högst oklar.

Vad som å ena sidan talar för en restriktiv tolkning är att staternas suveränitet på det här området annars skulle komma att urholkas alltför mycket. De enskilda flaggstaterna skulle inte få något reellt val om de önskade att ratificera och därigenom förbinda sig att uppfylla de konventioner man förhandlat fram inom de internationella organisationerna. De senare skulle därmed i förhållande till flaggstaterna komma att inrymma ett drag av överstatlighet som knappast kan vara avsett. En sådan lösning skulle vara orimlig med tanke på de stora olikheter som råder på det ekonomiska planet mellan länder i olika delar av världen.

Å andra sidan har man inom ILO intagit en bred syn på begreppet sjösäkerhet. I rapporten till den Internationella arbetskonferensens 77:e session 1990 rörande ILO-konventionen nr 147 menade man att även arbetsmiljöregler avseende exempelvis bostadsstandard och utspisning ombord måste anses falla under begreppet.[76] Det avgörande här torde

[76] Se International Labour Conference 77th Session 1990, Labour Standards on Merchant Ships, General Survey by the Committee on the Application of Conventions and Recommendations, s. 45–46.

vara om bestämmelserna avser att skydda liv och egendom ombord. Från ILO:s sida synes man med andra ord anse att en god arbetsmiljö för besättningen leder till högre säkerhet ombord och det talar med styrka för att även ILO-normer med endast en indirekt koppling till sjösäkerheten bör binda flaggstaten.

En fråga som sammanhänger med detta är vilka ILO-konventioner som i enlighet med art. 94 (5) skall anses vara generellt accepterade. Några direkta bedömningskriterier finns här inte att tillgå. En tanke är dock att ILO konventionen nr 147 om minimistandard ombord på handelsfartyg utgör en gräns för vad som är absolut nödvändigt. Skälet till det är att minimistandardkonventionen är den enda ILO-konvention vars efterlevnad är direkt sanktionerad även i förhållande till fartyg tillhörande flaggstater som inte ratificerat denna. I art. 4 ges hamnstaten rätten att alltid rapportera till flaggstaten i syfte att förmå denna att vidta åtgärder för att komma till rätta med defekterna. I de fall bristerna i standarden ombord framstår som "clearly hazardous" har hamnstaten dessutom rätt att vidta nödvändiga åtgärder för att tillse att förhållandena rättas till. Det sistnämnda uttrycket liknar för övrigt det som används i 1982-års havsrättskonvention art. 94 (6). I den sistnämnda bestämmelsen ges kust- respektive hamnstaten rätt att rapportera till flaggstaten avseende allvarliga brister ombord på fartyg som seglar under dess flagg i de fall där det föreligger "clear grounds" för att tro att tillbörlig jurisdiktion och kontroll inte utövas i förhållande till fartyget. Något som ytterligare talar för att ILO-konventionen nr 147 utgör ett lägsta krav är att sanktionssystemet i denna omsatts i praktiken genom det så kallade Parismemorandumet avseende hamnstatskontroll från 1982.[77] Att ILO-konventionen nr 147 utgör ett slags golv speglas också av dess spridning. Den har antagits av flera av de viktigaste traditionella sjöfartsländerna, men också av flera bekvämlighetsländer, som exempelvis Liberia.[78] En bidragande orsak till det kan vara att existensen av Parismemorandumet medför att bekvämlighetsflaggade fartyg som önskar att trafikera de stora hamnarna i Europa i praktiken ändå blir bundna av konventionsbestämmelserna på grund av att hamnstatskontrollen avser allt tonnage oavsett nationalitet.[79]

[77] Memorandum of Understanding on Port State Control in Implementing Agreements on Maritime Safety and Protection of the Marine Environment, Paris 1982. Att överenskommelsen betecknas som ett memorandum och inte som en konvention beror på att den inte är avsedd att vara direkt juridiskt bindande utan endast moraliskt och politiskt förpliktande, se Kasoulides, s. 143–144. Innehållet i memorandumet diskuteras närmare i avsn. 6.2.2.5.

[78] Panama har dock inte ratificerat ILO-konventionen nr 147.

[79] Se Parismemorandumet § 2.4.

5.2.4 De rättsliga sanktionsmöjligheterna

5.2.4.1 Regleringen i havsrättskonventionerna

En väsentlig fråga är också om andra nationalstater i de fall där genuine link-kravet inte är uppfyllt kan göra något åt saken utöver att i enlighet med 1982-års havsrättskonvention art. 94 (6) och reglerna i Parismemorandumet rapportera till flaggstaten angående uppenbara brott mot de internationellt accepterade sjösäkerhetsreglerna respektive kvarhålla de fartyg som bryter mot dessa bestämmelser. Något som talar emot detta är att det i 1958-års havsrättskonvention art. 5 aldrig kom att införas några sanktioner för brott mot genuine link-regeln. I det slutliga utkast som presenterades av ILC inför UNCLOS I återfanns dock en sanktionsbestämmelse. I konventionsutkastet gavs art. 29 st. 1 följande lydelse:

> "Each State shall fix the conditions for the grant of its nationality to ships, for the registration of ships in its territory, and for the right to fly its flag. Ships have the nationality of the State whose flag they are entitled to fly. Nevertheless, *for the purposes of recognition of the national character of the ship by other States*, there must exist a genuine link between the State and the ship [min kurs.]."[80]

Syftet med bestämmelsen från de traditionella sjöfartsländernas sida var att dessa skulle ges möjlighet att på folkrättslig grund underkänna registreringen av fartyg i bekvämlighetsländerna. På detta sätt hoppades man få tillgång till ett effektivt maktmedel att bekämpa bekvämlighetsregistren med. Problemet är dock att den uttryckliga sanktionsregeln föll bort under den påföljande havsrättskonferensen genom en kompromiss mellan å ena sidan de traditionella europeiska sjöfartsländerna och å andra sidan USA samt bekvämlighetsländerna.

Förespråkarna av bekvämlighetsregistersystemet kunde nämligen tänka sig att godta genuine link-regeln om den inte försågs med någon form av sanktion. Det framgår av den brasilianske delegatens uttalanden under överläggningarna i Second Committee:

> "His delegation could not accept the International Law Commission's draft of article 29, since it laid down that the "genuine link" was a condition for the recognition of the nationality of one State's ships by other States. Although Brazilian law was very strict in the matter of the grant of the right to fly the Brazilian flag, he did not think that the "genuine link" should be a condition of the recognition of nationality, since such a rule would lead to

[80] Konventionsutkastet finns återgivet i ILC Yearbook 1956, vol. II, s. 256–264.

disputes between States. A decision on whether a genuine link existed would require not only knowledge of the extent to which the legislation of every State conformed to international law, but also knowledge of the administrative acts applying such legislation."[81]

Trots detta röstades vid en särskild omröstning sanktionsregeln igenom i Second Committee med överväldigande majoritet.[82] Under de avslutande plenumdiskussionerna däremot vände sig majoriteten mot det förslag till sanktionsregel som antagits av Second Committee. Den El Salvadoranske delegaten yttrade under debatten att:

"although the Conference was entitled to lay down certain general conditions governing the grant of nationality to ships, the provisions of the instrument finally adopted should maintain complete respect for national sovereignty. In his delegation's view, the words "Nevertheless, for the purposes of recognition of the national character of the ship by other States", appearing in paragraph 1 seemed to offend against the principle of sovereignty and he would therefore ask for a separate vote on that phrase."[83]

Den föreslagna sanktionsregeln röstades bort med 30 röster mot 15 (17 länder avstod från att rösta) och slutresultatet i förhandlingarna blev därför en form av kompromiss.[84] Den omdebatterade genuine link-regeln kom att som art. 5 tas in i 1958-års havsrättskonvention samtidigt som den gjordes oberoende av erkännande från andra stater.[85] Man plockade således bort den mening där registreringens giltighet gjordes beroende av andra staters erkännande beträffande de i den nationella lagstiftningen valda anknytningsmomenten. Slutsatsen att regeln skulle sakna sanktion utöver rätten att i enlighet med 1982-års havsrättskonvention art. 94 (6) rapportera vissa brister till flaggstaten verkar också rimlig med tanke på de vida befogenheter den sistnämnda ändå har att själv bestämma villkoren för registrering i kraft av sin suveränitet. Dessa befogenheter skulle framstå som illusoriska om andra stater kunde gå in och underkänna en registrering.

Det är emellertid inte helt givet att man bör tolka bortfallet av den föreslagna rätten till underkännande i 1958-års havsrättskonvention på

81. Se delegaten Bulhoes Pedreiras uttalande, UN.CLS.OR., vol. IV, s. 66. Se äv. de brasilianska resp. liberianska förslagen till art. 29 [5], UN.CLS.OR., vol. IV, s. 118–119.

82. Se UN.CLS.OR., vol IV, s. 75. Sanktionsregeln antogs med röstsiffrorna 39 mot 13. Sex länder avstod från att rösta.

83. Se delegaten Limas yttrande, UN.CLS.OR., vol. II, s. 20.

84. Se UN.CLS.OR., vol. II, s. 20.

85. Den ändrade artikel 29 [5] antogs av konferensen med 65 röster mot 0, se UN.CLS.OR., vol. II, s. 20.

det viset. I och med att regeln fick sin utformning genom en kompromiss är det, som tidigare påpekats, svårt att tolka reglerna utifrån parternas uppträdande vid förhandlingarna. Det kan därför tänkas att rätten att underkänna en fartygsregistrering utgör en del av de allmänna oskrivna folkrättsliga principerna och att det inte fordras någon uttrycklig reglering av frågan. Från den förutsättningen utgick domaren Jessup i sitt särvotum i det så kallade Barcelona Traction-fallet som avdömdes av den internationella domstolen i Haag 1970 och som rörde det diplomatiska skyddet av företag.[86] I målet anförde han att:

> "The important point is that there was growing recognition of the rule that if a State wishes to have its "unilateral acts" recognized and given effect by other States, those acts must conform to the principles and rules of international law... If a State purports to confer its nationality on ships by allowing them to fly its flag, without assuring that they meet such tests as management, ownership, jurisdiction and control other States are not bound to recognize the asserted nationality of the ship."[87]

Frågan är dock vilken vikt man skall fästa vid uttalandet eftersom det rör sig om ett obiter dictum i ett särvotum. Något som styrker Jessups teori är emellertid att Malta under 1971-års session i International Sea-Bed Committee förde fram ett förslag om inrättande av en International Maritime Court med kompetens att utdöma straff i förhållande till fartyg, vilka förde flaggor tillhörande stater som inte utövade föreskriven jurisdiktion och kontroll.[88] Dessutom gäller att sanktionsregeln i ILC:s utkast helt klart utformades med tanke på det så kallade Nottebohm-fallet som avkunnades av Internationella domstolen.[89] Man kan dock ifrågasätta om Nottebohm-fallet som rörde fysiska personer är direkt tillämpligt i fall som gäller fastställande av fartygsnationalitet. I målet syntes domstolen hela tiden förutsätta att dess slutsatser enbart rörde nationalstaternas rätt att tilldela fysiska personer medborgarskap. Man talade exempelvis inte om tilldelning av nationalitet allmänt utan använde sig av termen naturalisation.[90] Man betonade också att byte av nationalitet för en människa utgör en omvälvande handling som inrymmer långtgående konsekvenser

86. Case concerning Barcelona Traction, Light and Power Company Limited, new application: 1962 (Belgium v. Spain) [1970] ICJ Rep. 1, separate opinion of Judge Jessup.
87. Se ref. s. 188/189.
88. Se United Nations Convention on the Law of the Sea 1982: A Commentary, vol. III, s. 105 med vidare hänv.
89. [1955] ICJ Rep. 4 Nottebohm Case (Liechtenstein v. Guatemala), second phase. Se närmare avsn. 5.2.1.
90. Se a. ref., s. 24.

för hennes person och vardag.[91] Ett sådant resonemang kan däremot inte överföras på utflaggningssituationen. För det första utgör fartyget, som tidigare framhållits, ett dött föremål i en kommersiell transaktion.[92] Några mänskliga hänsyn i likhet med de man hänvisade till i Nottebohm-fallet behöver med andra ord inte tas. Istället är det snarare så att ekonomiska skäl talar för att nationalstaterna inte bör ha tillfälle att underkänna registrering av fartyg i andra länder.[93] Det finns en viss risk att nationalstaterna i sådana bedömningsfrågor fäster större avseende vid vad som lönar sig bäst för dem själva än vad som utgör en juridiskt korrekt lösning. Något sådant skulle, som tidigare påpekats, kunna skada den internationella handeln med fartyg och vålla osäkerhet i förhållande till de kreditgivare som sitter med säkerhet i dessa. Någon överstatlig myndighet som kan pröva dessa frågor i likhet med den internationella sjöfartsdomstol som Malta föreslog finns heller inte.[94]

Vad som också talar emot att sanktionsregeln utgör en folkrättslig sedvana på området är hur de nationella domstolarna behandlat frågan. I nationell praxis har man även i fall rörande bekvämlighetsflaggade fartyg tvekat att ens partiellt underkänna en registrering, det vill säga att frångå flaggstatsprincipen och istället tillämpa annan lagstiftning i fråga om de interna förhållandena ombord. Det kunde annars ha legat nära till hands här att inte låta flaggan vara utslagsgivande i valet av rättsordning utan istället tillämpa exempelvis lagstiftningen i moderrederiets alternativt besättningens hemland. Ett argument för detta är att ett sådant partiellt underkännande inte riskerar att få samma dramatiska följder som om registreringen helt skulle komma att underkännas. Det finns med andra ord här inte någon risk att fartyget enligt folkrättens regler kommer att anses som statslöst.

5.2.4.2 Amerikansk nationell praxis

Från amerikanska Supreme Courts sida har man dock menat att även ett begränsat ingripande i de interna förhållandena ombord skulle kunna ge upphov till så pass negativa konsekvenser i relationerna mellan staterna och därmed också för sjöfartsnäringen i sig att man bör avstå från

91. Se a. ref., s. 24.

92. Se ovan avsn. 5.2.2.1.

93. Jfr McDougal/Burke, s. 1138–1139.

94. Jfr ledamoten Zourek i ILC Yearbook 1955, vol. I, s. 11 som under överläggningarna frågade: "what authority should decide whether a ship was authorized to fly a particular flag or not".

detta.[95] Det framgår tydligt av en serie rättsfall rörande blockader av fartyg i de amerikanska hamnarna, vilken kulminerade i det så kallade Windward-målet:[96]

> Bakgrunden till målet var att en rad amerikanska fackföreningar blockerade två liberiaregistrerade fartyg tillhörande det engelska rederiet Windward under ett hamnuppehåll Houston, Texas, i protest mot de som man ansåg undermåliga anställningsförhållandena ombord. Kravet för att blockaden skulle upphöra var att lönerna för den utländska besättningen ombord höjdes till amerikanska nivåer. Inför delstatsdomstolarna yrkade rederiet att arbetstagarsidan skulle åläggas att upphöra med aktionerna. Domstolarna avvisade dock detta med hänvisning till att frågan föll under National Labor Relations Boards (NLRB) jurisdiktion.[97] Den centrala frågan i Supreme Court kom därför att gälla huruvida National Labor Relations Act (NLRA) § 2 (6) och (7) såsom den ändrats genom Labor-Management Relations Act (LMRA) var tillämplig i fallet och om NLRB hade jurisdiktion i frågan. Kravet i lagstiftningen var att aktionen kunde sägas direkt påverka amerikansk handel och näringsliv ("affecting commerce").

Domstolen inledde med att klargöra att man fortfarande höll fast vid de uttalanden man gjort i Benz- respektive McCulloch-målet att inte utan klart mandat från kongressen direkt tillämpa nationell arbetslagstiftning i förhållanden rörande utlänningar.[98] I exempelvis Benz-målet hade domstolen anfört att:

> "For us to run interference in such a delicate field of international relations there must be present the affirmative intention of the Congress clearly expressed. It alone has the facilities necessary to make fairly such an important policy decision where the possibilities of international discord are so evident and retaliative action so certain."[99]

Risken för negativa utrikes- och handelspolitiska konsekvenser i de fall man underkände vissa länders flaggor talade med andra ord med styrka för att den amerikanska lagstiftningen inte kunde anses tillämplig och att

95. Se Benz v. Compania Naviera Hidalgo, 353 US 138 [1957], McCulloch v. Sociedad Nacional de Marineros de Honduras, 372 U.S. 10 [1963] och American Radio Association, AFL-CIO, et al., Petitioners v. Mobile Steamship Association, 419 U.S. 215 [1974].

96. Windward Shipping (London) Ltd. v. American Radio Association, AFL-CIO et al. Petitioners, 415 U.S. 104 [1974].

97. Ang. NLRB:s funktion och uppbyggnad, se Fahlbeck, s. 67–79.

98. Benz v. Compania Naviera Hidalgo, 353 US 138 [1957], McCulloch v. Sociedad Nacional de Marineros de Honduras, 372 US 10 [1963] resp. Incres Steamship Company Ltd. v. International Maritime Workers Union, 372 US 24 [1963].

99. Se Benz v. Compania Naviera Hidalgo, 353 US 138 [1957], ref. avsn. 353 US 147.

NLRB inte kunde sägas ha jurisdiktion i frågan. Det gällde enligt domstolens uttalade i McCulloch-målet även i de fall fartyget i realiteten dominerades av amerikanska intressen och regelbundet trafikerade amerikanska hamnar.[100] Utgången i Windward-domen motiverades därför med att:

> "A decision to boycott American ports in order to avoid the difficulties induced by the picketing would be detrimental not only to the private balance sheets of the foreign shipowners but to the citizenry of a country as dependent on goods carried in foreign bottoms as is ours. Retaliatory action against American vessels in foreign ports might likewise be considered, but the employment of such tactics would probably exacerbate and broaden the present dispute."[101]

Det är förklaringen till att domstolen i Windward-fallet valde att tolka NLRA så att driften av utländska fartyg med utländsk besättning ombord inte föll under rekvisitet "affecting commerce" i § 2 (6).[102] Intressant att notera är här att domstolen intog en mycket försiktig attityd vad beträffar ett underkännande även fast den föreliggande blockaden, till skillnad mot de som vidtagits i Benz- respektive McCulloch-fallet, inte kunde sägas utgöra ett direkt intrång i de interna förhållandena ombord på fartyget. De amerikanska fackföreningarna hade vid blockaderna i Houston, till skillnad mot tidigare fall, varken försökt att organisera den utländska besättningen eller stödja dem i deras egen kamp för högre löner utan endast blockerat fartyget i syfte att förmå redaren att självmant höja lönerna för besättningsmännen ombord.

5.2.4.3 Svensk HD-praxis

Ungefär samma attityd när det gäller partiella underkännanden av vissa flaggor har också kommit till uttryck i svensk domstolspraxis. I NJA

[100] Se McCulloch v. Sociedad Nacional de Marineros de Honduras, 372 US 10 [1963], ref. avsn. 372 US 18–19.

[101] Windward Shipping (London) Ltd. v. American Radio Association, AFL-CIO et al. Petitioners, 415 U.S. 104 [1974], ref. avsn. 414 US 114.

[102] Windward-domen bekräftades sedan genom fallet American Radio Association, AFL-CIO, et al., Petitioners v. Mobile Steamship Association, 419 US 215 [1974]. I det målet underkände domstolen fackföreningarnas argument att NLRA var tillämplig p.g.a. att blockaden påverkade avlastaren, stuveribolaget och stuveriarbetarnas situation (se ref. avsn. 419 US 226).

1987 s. 885 *Nervion* upprätthöll HD principen om flaggans lag även i fråga om ett bekvämlighetsflaggat fartyg: [103]

> Motorfartyget Nervion utsattes för blockad i Norrköpings hamn. Den panamanske redaren Sheldon Ship Company Inc. tvingades att skriva på nya anställningsavtal med den polska besättningen samt teckna kollektivavtal med ITF. I den efterföljande rättegången hävdade rederiet att såväl de enskilda anställningsavtalen som kollektivavtalet tillkommit genom tvång alternativt var otillbörliga till sitt innehåll och att de därför skulle ogiltigförklaras. Någon skyldighet att betala ut lön enligt dessa avtal förelåg därför inte. Frågan om ogiltighet borde enligt bolaget i första hand avgöras genom tillämpning av panamansk lag. På arbetstagarsidan menade man däremot att saken borde avgöras enligt svensk lag då Sheldonbolaget, som kontrollerades av svenska intressen, utgjorde ett osjälvständigt subjekt.

Domstolen inledde med att pröva de enskilda anställningsavtalens giltighet.[104] Man konstaterade inledningsvis att frågan om de enskilda anställningsavtalens giltighet måste prövas i dess helhet enligt en och samma rättsordning. Det kunde till exempel inte komma i fråga att pröva frågan om rättsstridigt tvång enligt en annan lag än den som ansetts tillämplig på rättsförhållandet i övrigt. På frågan enligt vilken rättsordning prövningen skulle ske uttalade domstolen att principen om flaggans lag sedan länge ansetts gälla i svensk rätt.[105] Vidare hade man under senare tid vid lagstiftning på sjörättens område utgått från denna princip. Även bestämmelserna i SjmL om denna lags tillämplighet (§§ 1, 59 och 60) syntes bygga på detta synsätt. Till stöd för att upprätthålla principen om flaggans lag anförde HD att:

> "Man kan utgå från att det mellan fartyget och registreringsstaten i allmänhet föreligger en verklig anknytning, vilken utgjort förutsättningen för registreringen. Denna anknytning utgörs i första hand av att fartyget helt eller delvis ägs av ett rättssubjekt som är hemmahörande i registreringsstaten eller att ett sådant rättssubjekt har ett avgörande inflytande över fartygets drift... Åtskilliga frågor rörande sådan fysisk eller juridisk person skall prövas enligt registreringslandets lag (personalstatutet). Den stat hos vilken ett fartyg är registrerat får också antas såsom fartygets hemland i allmänhet

[103] Närmare ang. problemet i Nervion-domen med ogiltigförklaringen av ITF-avtalet, se avsn. 7.5. Domen kommenteras vidare av Bogdan i Festskrift till Grönfors, s. 70–73.

[104] Att målet gick till HD istället för AD berodde på att arbetstagarsidans yrkanden grundade sig på reglerna om sjöpanträtt.

[105] Ref., s. 906. Se äv. Eek, Lagkonflikter i tvistemål 1972, s. 174 och Pålsson i SvJT 1982, s. 233. Ang. frågan om det finns alternativ till flaggstatsprincipen vid valet av tillämplig lag i ogiltighetsfrågan, se vidare avsn. 6.5.

utöva viss jurisdiktion och kontroll över fartyget. Att som regel tillämpa flaggans lag på rättsförhållandet mellan redare och ombordanställda torde också överensstämma med vad som gäller i de flesta andra länder; genom en sådan tillämpning undviks att olika regler blir tillämpliga beroende på i vilket land en tvist prövas.

Vad som anförts i det föregående gäller i princip även beträffande fartyg under bekvämlighetsflagg och detta oavsett den närmare anledningen till registreringen... Det måste dock antas att det i fråga om sådana fartyg finns större utrymme för att frångå grundsatsen om flaggans lag såsom obligationsstatut."[106]

Som synes betonade HD starkt vikten av stabilitet i rättsförhållandena ombord även beträffande bekvämlighetsflaggade fartyg. Just det faktum att flaggstatsprincipen är vida accepterad och att samma lagstiftning då kommer att bli gällande oavsett vilket lands territorium fartyget för ögonblicket befinner sig på synes ha varit avgörande för upprätthållandet av principen.[107] Till skillnad mot amerikanska Supreme Court uttryckte dock HD explicit att det bör finnas ett visst utrymme att frångå principen om flaggans lag. Man angav dock inte i vilka fall ett undantag skulle kunna göras. Att detta högst sällan kunde tänkas vara aktuellt får däremot anses framgå av att man från HD:s sida i föreliggande fall inte valde att bortse från Sheldonbolagets existens på den grunden att bolagsbildningen skulle ha utgjort en skenhandling eller att bolaget inte kunnat delges stämningsansökan i Panama, det vill säga att en behörig representant i flaggstaten saknades.[108]

Vid övriga tänkbara anknytningsmoment fäste man heller inte någon vikt, trots att fartygets reella anknytning till Panama framstod som ytterligt svag.[109] Det hade exempelvis inte någon betydelse att stridsåtgärderna mot fartyget vidtagits i Sverige. Man synes heller inte ha fäst någon direkt vikt vid besättningens polska nationalitet eller att anställningsavtalen ingåtts i Sverige. De enskilda anställningsavtalens giltighet var därför att bedöma enligt panamansk rätt. Likadant var det i fråga om det kollektivavtal som ingåtts mellan ITF och Sheldon. Det faktum att kollektivavtalet var slutet här i landet ledde inte till att svensk rätt blev tillämplig då samtliga parter i avtalet var utländska och det var fråga om utländska besättningsmän. Inte heller fäste man någon vikt vid att ITF,

106. Ref. s. 906–907.

107. Jfr för norsk rätts del Jakhelln i Lov og Rett 1989, s. 323.

108. Se ref. s. 907.

109. För norsk rätts del menar dock Jakhelln i Lov og Rett 1989, s. 330, att de norska domstolarna snarare skulle komma att se till vilket land fartyget har en reell anknytning.

som var den organisation som upprättat kollektivavtalet, hade sitt säte i London. Engelsk rätt ansågs följaktligen inte tillämplig i fallet.[110] I stället ansåg domstolen utan att i övrigt närmare motivera sin ståndpunkt att panamansk lag skulle gälla även vid prövningen av kollektivavtalet. Sannolikt låg det samma skäl bakom valet av tillämplig lag här som i fråga om de enskilda anställningsavtalen. Vikten av stabilitet i sjöfartsnäringen var med andra ord avgörande även här. Det skulle vidare ha inneburit problem om de enskilda anställningsavtalen och kollektivavtalet kommit att prövas enligt olika rättsordningar. De båda typerna av avtal är vanligen starkt förbundna med varandra genom att kollektivavtalet i praktiken fyller ut de innehållslösa enskilda anställningsavtalen.[111] Man tillät därmed principen om flaggans lag att slå igenom fullt ut beträffande såväl kollektivavtalet som de enskilda anställningsavtalen även fast det här var fråga om ett bekvämlighetsregistrerat fartyg.

Mot detta kan man emellertid anföra att samma typ av stabilitet hade kunnat uppnås för det fall man valt den av engelska House of Lords i rättsfallet *The Evia Luck* [1992] 1 Lloyd's Law Rep. 115 H.L. förordade lösningen att tillämpa engelsk rätt.

> I målet yrkade rederiet att ett i samband med en blockad i Uddevalla tecknat ITF-avtal skulle ogiltigförklaras och att ITF skulle betala tillbaka medlemsrespektive välfärdsfondsavgifter och retroaktiva löneutbetalningar (backpay) samt ersätta rederiet för de skador man lidit.[112] I målet fäste House of Lords inte något avseende vid att fartyget förde panamansk flagg eller att blockaden ägt rum i Sverige utan tillämpade istället engelsk rätt med hänvisning till att avtalet var upprättat av en engelsk organisation.[113] En förklaring till att House of Lords valde att tillämpa engelsk rätt framför svensk kan möjligen vara det faktum att – förutom att domstolarna i allmänhet har en viss benägenhet att om möjligt tillämpa lex fori – blockadaktionerna gjorts olovliga enligt Employment Act 1980 art. 17. Det framgår nämligen direkt av referatet att domstolen var medveten om att konflikten i Sverige betraktades som lovlig. Att man inte tillämpade panamansk rätt – vilket hade lett till samma resultat som enligt engelsk rätt – kan bero på att inte någon av parterna gjorde gällande att flaggstatsprincipen borde tillämpas i fallet.

[110] I målet förde Sheldonbolaget i andra hand fram (ref., s. 892) att engelsk rätt borde tillämpas på avtalet.

[111] Jfr dock Bogdan SvJT 1979, s. 117, som anser att kollektivavtalet och de enskilda anställningsavtalen inte nödvändigtvis behöver vara underkastade samma rättsordning.

[112] Närmare ang. kraven på avgifter och retroaktiva löneutbetalningar i ITF-avtalet, se avsn. 7.2.2.

[113] Se lord Goff of Chiveleys uttalanden, ref s. 123.

Valet av engelsk rätt hade lett till den fördelen att ITF-avtalet, som är ett avtal upprättat för att användas på en internationell sjöarbetsmarknad, alltid kommit att tillämpas mot samma bakgrundsrätt oavsett flagg. Dessutom hade tillämpningen av själva avtalet underlättats eftersom detta är upprättat mot bakgrund av den anglosachsiska arbetsrätten.[114] En avgörande fördel med flaggstatsprincipen framför valet av engelsk rätt är dock den förstnämndas vida utbredning. Mot att välja engelsk rätt talar också det faktum att, som ovan antytts, övriga förhållanden ombord på fartyget sannolikt fortfarande skulle komma att bedömas enligt flaggans lag. Det gäller exempelvis i fråga om arbetsmiljön ombord. En sådan uppsplittring riskerar leda till oklarheter om vilka bestämmelser som faktiskt reglerar arbetsförhållandena ombord

5.2.4.4 Svensk AD-praxis

Även AD har intagit en försiktig attityd vad beträffar partiella underkännanden av registreringar av fartyg i vissa länders register. I rättspraxis har domstolen uttalat att principen om flaggans lag normalt sett får anses gälla på sjöarbetsrättens område även i fråga om bekvämlighetsflaggade fartyg. Det framgår av AD 1977 nr 9 *Helen*. Tvisten gällde utbetalningen av löner och andra ersättningar till personalen ombord på ett cypriotiskflaggat fartyg som kontrollerades av svenska intressen. Lönevillkoren ombord reglerades av ett mellan ITF och det cypriotiska rederiet ingånget kollektivavtal. Den centrala frågan i målet var om tvisten skulle avdömas mot bakgrund av svensk eller cypriotisk rätt. Här anförde AD att det avgörande borde vara vilken anknytning anställningsförhållandet hade till respektive land. Domstolen medgav sedan att det otvivelaktigt fanns viss anknytning till Sverige. De berörda arbetstagarna ombord var svenska medborgare, vilka hade mönstrat på fartyget i Sverige. Även kollektivavtalet hade ingåtts i Sverige genom en av de svenska delägarna till det cypriotiska rederiet. Arbetet ombord hade också till viss del utförts under fart i svenska farvatten under den tid tvisten avsåg.

Trots detta menade domstolen ändå att övervägande skäl talade för att flaggans lag borde gälla då traditionellt sett viktiga anknytningsmoment till Sverige saknades. Ingendera av parterna i kollektivavtalet var svenskt rättssubjekt och fartyget hade heller aldrig seglat under svensk flagg utan hela tiden varit registrerat i det cypriotiska registret. Det hade med andra ord inte varit fråga om ett uppenbart kringgående i syfte att förhindra att svensk arbetslagstiftning skulle bli tillämplig. Man påpekade i förbin-

[114] Utförligt om ITF-avtalets uppbyggnad, se avsn. 7.2.2.

delse med detta också att ITF i målet byggt sin talan på att registreringen av fartyget på Cypern inneburit att arbetstagarna inte sysselsatts i svensk sjöfart och därför inte kunnat bli medlemmar i Sveriges Fartygsbefälsförening eller Svenska Sjöfolksförbundet. Målet skulle således enligt domstolen avgöras mot bakgrund av cypriotisk rätt.

En viktig fråga är här vilka beteenden som kan tänkas utgöra ett uppenbart kringgående i syfte att förhindra att svensk lagstiftning blir tillämplig. Helt klart är att själva bekvämlighetsregistreringen i sig inte kan uppfattas som ett sådant beteende. Den slutsatsen förefaller också vara den enda rimliga med tanke på att svenska rederier annars skulle komma att möta ökade svårigheter att förlägga verksamhet utomlands. Möjligen skulle man här kunna gå på det tidigare refererade förarbetsuttalandet till MBL angående lagens tillämplighet på utlandsregistrerat tonnage och hävda att i de fall fartyget regelbundet trafikerar svensk hamn med övervägande svensk besättning ombord registrering i bekvämlighetsregister utgör ett uppenbart kringgående av svensk lag.[115] I praktiken betyder emellertid detta att det i ytterst få fall kan bli fråga om att genombryta principen om flaggans lag. En utflaggning innebär åtminstone i dagsläget i de allra flesta fall också att det inhemska manskapet ombord byts ut mot en utländsk låglönebesättning även om fartyget fortsätter att trafikera samma hamnar.

En annan intressant fråga i sammanhanget är om Helen-fallet skulle ha bedömts annorlunda beträffande valet av tillämplig bakgrundsrätt för det fall att arbetstagarsidan i kollektivavtalet utgjorts av Sjöfolksförbundet och inte ITF. I de senare versionerna av ITF-avtalen anges nämligen inte ITF som ensam part på arbetstagarsidan i avtalen. Dessa ingås istället mellan å ena sidan ITF och den nationella arbetstagarorganisationen och å andra sidan redaren. Enligt AD var ett av de avgörande momenten i domen att motparten i kollektivavtalet inte var en svensk organisation utan en utländsk sådan. Emellertid var det inte det förhållandet som AD fäste störst vikt vid i sin bedömning av Helen-fallet. Det främsta argumentet mot att frångå flaggstatsprincipen låg istället i att, som tidigare påpekats, registreringen under cypriotisk flagg inte utgjorde något försök till kringgående av svensk lag. Det verkar med andra ord som om vid en tolkning av AD:s argumentation det inte skulle göra någon skillnad om arbetstagarparten i avtalet istället utgjorts av både ITF och Sjöfolksförbundet. Vad som talar för det är, precis som HD betonade i Nervion-domen, de olägenheter som uppstår om å ena sidan de enskilda anställningsavtalen och å andra sidan kollektivavtalet skulle komma att bedö-

[115] Se ovan avsn. 4.2.4.

mas enligt olika rättsordningar. Vidare gäller att anknytningen till Sverige i realiteten fortfarande skulle ha varit utomordentligt svag, trots att den svenska organisationen insatts som part i avtalet. Den ombordvarande besättningen var inte medlemmar i Sjöfolksförbundet och organisationens befattning med fartyget upphörde helt och hållet när fartyget väl lämnade svensk hamn.

Även enligt AD:s praxis synes således principen om flaggans lag som bakgrundsrätt vara i stort sett undantagslös både i fråga om de enskilda anställningsavtalen och kollektivavtalen. Praktiska hänsyn talar för en sådan tillämpning. Det är den enda principen som är möjlig att använda ombord på ett fartyg i internationell fart där besättningarna ofta är av blandad nationalitet. Förhållandena ombord bör präglas av stabilitet och därför bedömas enligt samma lag oavsett i vilket land tvisten avgörs. Principen bör tillåtas slå igenom beträffande såväl de enskilda anställningsavtalen som kollektivavtalen då båda dessa avtal i praktiken alltid är intimt sammankopplade med varandra. Hela anställningsförhållandet kommer i det läget att bedömas enligt samma bakgrundsrätt. Vidare utgör en strikt tillämpning av flaggstatsprincipen i Sverige beträffande främmande fartyg en viss garanti för att andra länders myndigheter kommer att tillämpa samma princip i fråga om svenska fartyg.

De enda undantag från principen som kan komma i fråga enligt de svenska domstolarna synes vara om registreringen i det andra landet utgör ett uppenbart rättsstridigt kringgående eller om domstolen finner att flaggans lag visserligen är formellt tillämplig, men att det skulle vara uppenbart oförenligt med grunderna för den svenska rättsordningen att tillämpa denna (ordre public). Av de ovan refererade uttalandena i Nervion-målet synes dock HD anse utrymmet för en sådan tillämpning vara minimalt även i fråga om bekvämlighetsflaggade fartyg. Möjligen går dock utvecklingen mot en något mer liberal attityd i frågan från domstolarnas sida, åtminstone vad beträffar AD. Att den sistnämnda domstolen skulle kunna tänka sig att tillämpa ordre public-institutet i sådana fall där flaggans lag i praktiken hindrar de ombordvarande besättningsmedlemmarna att själva tillgripa stridsåtgärder framgår av rättsfallet AD 1992 nr 10 *Phillips Arkansas*.[116]

Rederiet åberopade huvudsakligen två grunder i målet. Förstahandsgrunden gick ut på att blockaden genomförts i strid med liberianska bestämmelser om lovligheten av fackliga stridsåtgärder och proceduren vid lösande av sådana tvister i LML art. 358 och 359.[117] Här fastslog AD

[116] Fallet kommenteras utförligt i avsn. 7.5.2.

[117] Ang. dessa bestämmelser, se avsn. 6.4.1.3.

till att börja med att frågan om avtalens ogiltighet måste prövas enligt flaggans lag. Skälen för detta var desamma som HD åberopat i Nerviondomen. Vid bedömningen av frågan om blockadens lovlighet som ett moment i prövningen av avtalets ogiltighet skulle således liberiansk rätt vara avgörande. I den materiella frågan anförde sedan AD att det ostridigt var så att de liberianska procedurreglerna inte iakttagits när fartyget försattes i blockad. Enligt domstolen fanns det dock goda skäl för att här, precis som arbetstagarsidan förordat, tillämpa ordre public-institutet och bortse från de liberianska reglerna. Det motiverades med att man inom ILO intagit en starkt kritisk hållning mot enskilda medlemsstaters nationella regler som direkt eller indirekt inskränker strejkrätten. Vilken vikt man skall fästa vid uttalandet är något osäkert eftersom AD inte kom att slutligt pröva den frågan utan istället avgjorde tvisten på rederiets andrahandsgrund; att Sjöfolksförbundet och ITF saknat besättningens uppdrag att träffa avtal för dess räkning.[118] Det mesta talar dock för att uttalandet ger uttryck för gällande rätt på området. Ifall av brott mot grundläggande internationella konventioner på sjöfartsområdet bör de nationella domstolarna ha rätt att partiellt underkänna registreringen i så måtto att man i det aktuella fallet frångår flaggstatsprincipen. En sådan lösning svarar väl mot regleringen i 1982-års havsrättskonvention art. 94 (5) angående flaggstatens grundläggande skyldighet att i den nationella lagstiftningen efterfölja allmänt accepterade internationella regler på sjöfartsområdet, däribland ILO-konventionerna nr 87 och 98. Dessutom harmonierar lösningen väl med reglerna i Parismemorandumet angående hamnstatskontroll. Rätten att belägga främmande fartyg med kvarstad är i memorandumet, precis som rätten att utöva ordre public, kopplad till *uppenbara* brott mot de grundläggande reglerna på sjöfartsområdet.

Sammantaget betyder dock det här att möjligheterna att komma åt brott mot genuine link-regeln framstår som mycket små. Endast i de fall där den nationella lagstiftningen i flaggstaten står i uppenbar strid med de grundläggande internationella normerna på området torde domstolarna kunna partiellt underkänna registreringen genom att man vägrar att tillämpa flaggstatsprincipen i fråga om det aktuella fartyget. Vad som här talar för en restriktiv hållning är, precis som domstolarna betonat, behovet av ordning på världshaven och inom sjöfartsnäringen. Ett helt underkännande av vissa flaggor kan i värsta fall leda till att fartyget kommer att anses som statslöst. Även om sådana dramatiska konsekvenser inte gör sig gällande i fråga om ett partiellt underkännande kan följderna av ett sådant vara nog så allvarliga. Skulle de nationella domstolarna och myn-

[118] Andrahandsgrunden kommenteras i avsn. 7.5.2.

digheterna i vissa länder i högre utsträckning än idag välja att frångå flaggstatsprincipen riskerar det att leda till ett ökat antal diplomatiska förvecklingar sjöfartsländerna emellan samtidigt som redarna inte längre kommer att kunna vara helt säkra på att flaggstatens regler alltid kommer att styra anställningsförhållandena ombord oberoende av fartygets position. Det sistnämnda bidrar till att öka osäkerheten i redarnas ekonomiska kalkyler, vilket framstår som allvarligt med tanke på bemanningskostnadernas stora betydelse i konkurrensen på fraktmarknden.

5.3 Statliga bidrag till sjöfartsnäringen

5.3.1 Det nuvarande rederistödet

Den främsta metoden att hindra ytterligare minskningar av den svenska handelsflottan har, tillsammans med de nu upphävda flagglagarna, alltsedan sjöfartskrisen inträdde i början av 1970-talet varit att subventionera stora delar av näringen.[119] Subventionerna har tagit sig många olika uttryck. Under 1970- och det tidiga 1980-talet bestod stödet huvudsakligen av kreditgarantier vid fartygsköp. Även direkta penningbidrag till vissa krisdrabbade rederier betalades ut. Kreditgarantisystemet hade en tydlig koppling till det svenska varvsstödet. Denna typ av rederistöd avvecklades dock i takt med att de svenska varven upphörde att bygga fartyg. I takt med att bemanningskostnaderna under 1980-talet började uppfattas som en allt viktigare konkurrensfaktor i näringen försköts tyngdpunkten istället mot en subventionering av dessa.[120] Tekniken för utbetalning av stödet kopplas av den anledningen numera samman med systemet för betalning av inkomstskatter och sociala avgifter.

Det nuvarande stödet infördes under riksdagsåret 1987/88.[121] Tanken bakom åtgärderna var att sänka bemanningskostnaderna ombord på svenska fartyg i fjärrfart.[122] Det konstruerades som ett rent bidrag om

[119] Ang. den statliga sjöfartspolitiken och dess syften, se avsn. 2.5.

[120] Se prop. 1981/82:217, s. 21.

[121] Ang. de tidigare stödformerna se avsn. 2.5.3–2.5.4.

[122] Fjärrfart definieras i sjömansskattelagen § 2 som annan fart än närfart och inre fart. Närfart omfattar linjefart mellan svenska hamnar utanför öppen kust eller utomskärs vid kusterna samt linjefart mellan svensk och utländsk hamn, dock ej linjefart bortom linjen Hanstholm–Lindesnes eller bortom Cuxhaven. Inre fart är trafik inom landet eller inomskärs vid kusterna eller i Kalmarsund (§ 1).

38.000 kronor per anställd och kostnadsberäknades till cirka 300 milj. kronor per år.[123] Genom stödet hoppades man kunna reducera de lagstadgade och avtalsbundna sociala kostnaderna för redarna med ungefär hälften.[124] Enligt departementschefen kunde det statliga bidraget ses som en teknisk lösning i syfte att tillsammans med ett kommande förslag om skattebidrag åstadkomma ungefär de villkor som gällde under det svenska internationaliseringsavtalet. Denna kostnadsnivå hade av näringen ansetts som någorlunda konkurrenskraftig och borde därför vara normerande. Ett stöd syftande till att uppnå samma kostnadsläge som för det bekvämlighetsflaggade tonnaget skulle däremot kräva i det närmaste orimliga insatser. Enbart en kostnadsreduktion med cirka 55 % ned till norsk internationell nivå beräknades kosta statskassan cirka 760 milj. kr årligen.[125]

I kombination med bemanningsbidraget infördes sedan från och med den 1 januari 1989 ett särskilt bidrag motsvarande den skatt som arbetsgivaren erlade för bruttoinkomst enligt sjömansskattelagen (1958:295). Bidraget erhölls i efterskott och baserades direkt på den skatt redaren betalade in enligt sjömansskattetabellen. Skälen till att detta utgick i form av bidrag och inte som skattereduktion var att man önskade behålla det till bruttoinkomsten knutna sociala skyddet för sjömän sysselsatta i fjärrfart intakt. Stödet kostnadsberäknades till cirka 250 milj. kr för år 1989.[126] Tillsammans med bemanningsbidraget betydde dessa åtgärder att rederiernas bemanningskostnader sänktes med cirka 40 %.[127]

Både bemannings- och skattebidraget har sedan successivt förlängts.[128] Departementschefen anförde dock under 1992 och 1993 att ytterligare stöd från statsmakternas sida betingades av parternas vilja att själva reducera kostnaderna för verksamheten.[129] Bemanningsbidragets storlek sänktes därför första halvåret 1993 till 29.000 kr.[130] Sänkningen avsågs motsvara den reduktion av kostnaderna som sjöarbetsmarknadens parter avtalat om i det så kallade rationaliseringsavtalet. Den sjöfartspolitiska utredningen har i det betänkande man lade fram under hösten 1995

123. Prop. 1987/88:129, s. 9.
124. A. prop., s. 8.
125. A. prop., s. 7.
126. Prop. 1988/89:56, s. 4.
127. Se prop. 1987/88:129, s. 8.
128. Se prop. 1992/93:128 och 1993/94:69.
129. Prop. 1992/93:128, s. 11 och 1993/94:69, s. 4–6.
130. Prop. 1992/93:128, s. 12.

föreslagit att stödet förlängs i fem år på i huvudsak samma villkor.[131] En skillnad är dock att stödet inte enbart kommer att omfatta lastfartyg som seglar i fjärrfart utan även sådana som seglar i utrikesfart. Därmed kommer också fartyg som seglar i trafik på Östersjön att kunna erhålla stöd så länge det inte rör sig om ren cabotagetrafik.

5.3.2 Förenligheten med art. 92 i Romfördraget

5.3.2.1 Förbudet mot statsunderstöd i art. 92 (1)

Tidigare har konstaterats att genom rättsfallet "The French Seamen's Case" EG-domstolen fastställde att Romfördragets bestämmelser med undantag för de särskilda bestämmelserna i art. 74–84 utan vidare gäller i fråga om sjötransporter.[132] En väsentlig fråga sedan Sverige blivit medlem i EU är därför om Romfördragets regler lägger hinder i vägen för de statliga subventionerna av svensk sjöfart som de ser ut idag. Romfördraget innehåller genom art. 92 ett generellt förbud mot statliga subventioner av privat verksamhet. Förbudet motiveras av att statsbidrag till vissa nationella näringsgrenar kan förväntas snedvrida konkurrensen inom gemenskapen och på så sätt motverka den fria utväxlingen av varor och tjänster.[133] Det framgår av följande uttalande från kommissionens sida:

> "In the view of the importance of trade in industrial products in the Community, such aids, however beneficial they may appear from a short-term national point of view, could endanger and weaken the unity of the common market, the very existence and development of which provides the best opportunity of overcoming the recession."[134]

Samtidigt som man inom gemenskapen söker minska de statliga subventionerna i syfte att begränsa störningar i konkurrensen på den europeiska marknaden är man dock fullt medveten om att statliga ingripanden inom ramen för vissa näringsgrenar eller i vissa geografiska områden kan vara nödvändiga av exempelvis arbetsmarknads- eller regionalpolitiska

[131] Se SOU 1995:112, s. 288–292. Dessutom föreslog utredningen även att ett kapitalstöd i form av avdragsgilla avsättningar till fartygsfonder skulle införas i syfte att underlätta finansieringen av nya fartyg. Jfr avsn. 2.5.3.

[132] Commission of the European Communities v. French Republic [1974] ECR 359. Fallet kommenteras ovan i avsn. 3.8.2.1.

[133] Se Bellamy & Child, s. 908.

[134] Twelfth Report on Competition Policy (1982), p. 158. Se äv. Italian Goverment v. Commission of the European Communities [1974] ECR 709, ref., s. 718.

skäl.[135] Subventioneringen av vissa näringsgrenar kan också framstå som nödvändig för att stärka gemenskapens industri gentemot omvärlden. Redan Romfördraget innehåller därför i art. 92 (2–3) samt art. 93 regler om undantag från det generella förbudet. Det är således fråga om en balansgång mellan att å ena sidan främja en sund konkurrens på den gemensamma marknaden och å andra sidan tillgodose andra viktiga sociala och regionala intressen samt stärka konkurrensförmågan gentemot företag i tredje länder.

I den EG-rättsliga doktrinen har man utifrån bestämmelsen i art. 92 (1) ställt upp en rad kriterier för vad som kan anses utgöra olovligt statsunderstöd.[136] Det skall till att börja med vara fråga om (1) en stödåtgärd (2) som ges av en medlemsstat eller med hjälp av statliga medel och (3) som snedvrider eller hotar att snedvrida konkurrensen. Åtgärden skall (4) gynna vissa företag eller viss produktion samtidigt som den (5) påverkar handeln mellan medlemsstaterna. Att sedan statsunderstödet kan vara av sådan karaktär att någon av undantagsbestämmelserna i art. 92 (2–3) blir tillämplig är en helt annan sak.

Vad beträffar begreppet statligt stöd har detta inom gemenskapen givits en relativt bred definition. Syftet med detta är givetvis att man med hjälp av Romfördraget art. 92 skall kunna motverka även indirekta former av understöd, vilka kan anses motverka den fria utväxlingen av varor och tjänster. Sålunda betecknas inte endast rena subventioner i form av penningbidrag som statligt stöd utan även mer förtäckta former av favoriserande åtgärder kan falla under förbudet i art. 92. I målet De Gezamenlijke Steenkolenmijnen in Limburg v. High Authority of the European Steel Community [1961] ECR 1 framhöll domstolen att:

> "A subsidy is normally defined as a payment in cash or in kind made in support of an undertaking other than the payment by the purchaser or consumer for the goods or services which it produces. An aid is a very similar concept, which, however places emphasis on its purpose and seems especially deviced for a particular objective which cannot normally be achieved without outside help. The concept of aid is nevertheless wider than that of a subsidy because it embraces not only positive benefits, such as subsidies themselves, but also interventions which, in various forms, mitigate the charges which are normally included in the budget of an undertaking and which, without therefore, being subsidies in the strict meaning of the word, are similar in character and have the same effect."[137]

135. Se Bellamy & Child, s. 908–909.
136. Se a. a. s. 910.
137. Se ref., s. 19.

Det räcker således med att de statliga åtgärderna påverkar prissättningen eller kostnadsläget i verksamheten för att dessa skall jämställas med rena subventioner i form av penningbidrag. Åtgärdernas karaktär och deras effekter är i slutänden desamma. Såväl skatte- som bemanningsbidraget måste därför anses falla under begreppet statligt stöd i art. 92 (1). Det spelar inte någon roll att bidraget utgör en slags återbäring av skatter och sociala avgifter.[138] Trots att storleken på bidragen beräknas efter den sjömansskatt samt de sociala avgifter rederiet betalat in under året utgör stödåtgärderna rena penningbidrag som betalas ut i efterhand i syfte att sänka redarnas driftkostnader för fartyg under svensk flagg.[139] Att åtgärderna sedan förenats med krav på rationaliseringar inom näringen har heller inte någon betydelse.[140] Ibland kan det uppstå problem med att skilja stödåtgärderna från andra ekonomiska dispositioner av mer privaträttslig karaktär som staten vidtar. Statliga investeringar utifrån kommersiella värderingar faller nämligen inte under förbudet i art. 92. I praxis från EG-domstolen har man här använt sig av "the market economy investor principle".[141] Man ser således i det konkreta fallet till om staten, när den vidtagit dispositionen, i likhet med en privat investerare kunnat förvänta sig att inom rimlig tid erhålla en godtagbar avkastning på kapitalet. När det gäller de svenska skatte- och bemanningsbidragen vållar kriteriet i det här avseendet inte några problem. Det framgår helt klart av

[138] Jfr Italian Government v. Commission of the European Communities [1974] ECR 709, Commission of the European Communities v. Italian Republic [1983] ECR 2525 och Commission of the European Communities v. French Republic [1983] ECR 3707 där åtgärder bestående i att socialavgifterna reducerades för vissa företag räknades som en olovlig statlig subvention enligt art. 92. Detsamma gäller i fråga om skattereduktioner enligt Banco de Crédito Industrial SA now Banco Exterior de España SA v. Ayuntamiento de Valencia [1994] I ECR 877. I fallet Sanders Adour Snc and Guyomarc'h Orthez Nutririon Animale SA v. Directeur des Services Fiscaux des Pyrénées-Atlantiques [1992] I ECR 3899 ställde sig domstolen inte avvisande till att återbetalning av uttaxerade avgifter till nationella producenter skulle kunna utgöra statsstöd i den mening som avses i art. 92. Jfr dock Amministrazione delle Finanze dello Stato v. Denkavit Italiana S.r.l. [1980] ECR 1205, ref., s. 1227–1228, där tillbakabetalningen av vissa felaktigt uttaxerade avgifter inte räknades som olovligt statsstöd enligt Romfördraget art. 92.

[139] Jfr Siemens v. Commission of the European Communities [1995] II ECR 1675, ref., s. 1706.

[140] Se SA Intermills v. Commission of the European Communities [1984] ECR 3809.

[141] Se Kingdom of Belgium v. Commission of the European Communities [1986] ECR 2321, French Republic v. Commission of the European Communities [1990] I ECR 307, Italian Republic v. Commission of the European Communities [1991] I ECR 1433, Italian Republic v. Commission of the European Communities [1991] I ECR 1603, Italian Republic v. Commission of the European Communities [1991] I ECR 4437, Kingdom of Spain v. Commission of the European Communities [1994] I ECR 4103 och Kingdom of Spain v. Commission of the European Communities [1994] I ECR 4175.

förarbetena till bestämmelserna att det är fråga om rena penningbidrag till den svenska sjöfartsnäringen utan någon form av bakomliggande investeringstanke. Stödet syftar istället till att tillgodose statliga säkerhets-, närings- och arbetsmarknadspolitiska intressen i form av en internationellt sett konkurrenskraftig svensk handelsflotta.

Inte heller det andra kriteriet angående utbetalarens person ställer till bekymmer eftersom det är den svenska staten som direkt betalar ut bidraget och skatteåterbäringen. Skulle ersättningen ha betalats ut genom ett statligt helägt bolag eller ett privat bolag med starka statliga ägarintressen hade det för övrigt heller inte inneburit någon större skillnad i praktiken eftersom förbudet avser alla former av stöd som betalas ut med hjälp av statliga resurser oavsett vem som står som formell utbetalare. EG-domstolen har också i flera fall funnit understöd som administrerats av privata organ stridande mot förbudet i art. 92 (1).[142]

Skatte- och bemanningsbidraget måste också sägas gynna den svenska rederinäringen på ett sätt som inte tillkommer andra näringar i landet. Därmed skulle kriteriet att åtgärden skall framstå som ett gynnande av vissa företag vara uppfyllt. Det rör sig i det här fallet inte om någon generell återbäring av skatt eller allmänna bidrag till personalkostnader utan stödet är speciellt avpassat för den del av den svenska rederinäringen som seglar under svensk flagg.[143] Genom stödet kan de svenska redarna minska sina driftkostnader till nivåer som gör dem konkurrenskraftiga. På det här sättet gynnas den svenska rederinäringen på bekostnad av andra delar av transportnäringen. Bland annat riskerar åkeri- och järnvägstransportföretagen med trafik på vissa delar av kontinenten, till exempel Holland och Belgien samt medelhavsländerna, att missgynnas av dessa bestämmelser eftersom gränsen för fjärrfart dras redan vid linjen Hanstholm–Lindesnes samt bortom Cuxhaven. Utvidgas sedan subventionerna i enlighet med den sjöfartspolitiska utredningens förslag från 1995 till att omfatta alla lastfartyg i utrikesfart kommer konkurrensen att snedvridas ytterligare. Exempelvis kommer då de fartyg som går i

142. Se Commission of the European Communities v. French Republic [1985] ECR 439, Kwerkerij Gebroeders Van Der Kooy BV and Others v. Commission of the European Communities [1988] ECR 219 samt Italian Republic v. Commission of the European Communities [1991] I ECR 1433. Jfr dock Openbaar Ministerie of the Kingdom of the Netherlands v. Jacobus Philippus van Tiggele [1978] ECR 25 där statligt fastställda minimipriser på gin inte betraktades som statsunderstöd i den mening som avses i Romfördraget art. 92.

143. Jfr Société CdF Chimie azote et fertilisants SA and Société chimique de la Grande Paroisse SA v. Commission of the European Communities [1990] I ECR 3083 där särskilda tariffer för naturgas till en viss industrisektor ansågs utgöra statsunderstöd i den mening som avses i Romfördraget art. 92.

feedertrafik mellan Sverige och tyska östersjöhamnar också att omfattas av stödet.

Det sistnämnda kriteriet – att stödet skall påverka handeln mellan länderna, det vill säga utbytet av sjöfartstjänster – synes även detta vara uppfyllt. Precis som stödet snedvrider konkurrensen mellan olika grenar av den svenska nationella transportnäringen torde det helt klart påverka det fria utbytet av sjöfartstjänster medlemsländerna emellan. De svenska rederier som erhåller stöd konkurrerar inte bara med andra grenar av den nationella transportnäringen utan först och främst med andra europeiska rederier som seglar på motsvarande trader. Stödet stärker, som tidigare påpekats, kraftigt de svenska rederiernas konkurrenskraft gentemot de utländska. Då inkomstskatteuttaget och de sociala avgifterna representerar en stor andel av de totala bemanningskostnaderna kan denna påverkan inte sägas vara av obetydlig art.[144] Det har principiellt sett inte någon betydelse i sammanhanget att stödet samtidigt bidrar till att stärka konkurrenskraften gentemot utomeuropeiska rederier med fartyg som seglar under bekvämlighetsflagg så länge handeln mellan medlemsländerna påverkas.[145] Således kan man konstatera att det svenska sjöfartsstödet, såsom det idag är utformat, måste anses strida mot förbudet mot statsunderstöd i Romfördraget art. 92 (1).[146]

5.3.2.2 Undantagsreglerna i art. 92–93

I och med att sjöfartsstödet måste anses strida mot art. 92 (1) blir den naturliga följdfrågan om någon av undantagsreglerna i art. 92 (2–3) samt art. 93 är tillämplig. Genom dessa regler har vissa former av statsunderstöd ändå godkänts av den anledningen att de ansetts medföra så stora fördelar att dessa vid en samlad bedömning överväger nackdelarna i form av snedvriden konkurrens. Undantagsreglerna i Romfördraget är indelade i två kategorier. Den första kategorin av statsunderstöd som omtalas i art. 92 (2) skall automatiskt anses förenlig med fördraget. Sub-

144. Jfr Philip Morris Holland B.V. v. Commission of the European Communities [1980] ECR 2671 där den holländska statens bidrag motsvarande 3,8 % av det investerade kapitalet ansågs utgöra statsunderstöd.

145. Jfr Kingdom of Belgium v. Commission of the European Communities [1990] I ECR 959 där domstolen framhöll (ref., s. 1013–1014) att det faktum att företaget exporterade majoriteten av de producerade varorna till tredjeländer inte uteslöt att konkurrensen mellan företag inom gemenskapen påverkades.

146. Jfr generaladvokaten Darmons slutsatser i de kumulerade målen C-72/91 och C-73/91 Sloman Neptun Schiffahrts AG v. Bodo Ziesmer, Seebetriebsrat in Sloman Neptun Schiffahrts AG, p. 83.

ventioner som faller under dessa regler torde inte ens behöva notifieras till kommissionen.[147] Det rör sig om stöd av social karaktär som ges till enskilda konsumenter, stöd för att avhjälpa skador som orsakats av naturkatastrofer eller andra exceptionella händelser samt stöd till de delar av Förbundsrepubliken Tyskland som påverkats av Tysklands delning efter andra världskriget.[148] Inte någon av dessa undantagsregler är dock relevant i fråga om stödet till sjöfartssektorn.

Den andra kategorin av statsunderstöd som omtalas i art. 92 (3) samt art. 93 utgörs av åtgärder som *kan* anses förenliga med den gemensamma marknaden. Det rör sig i första hand om a) stöd till regioner med onormalt låg levnadsstandard eller allvarlig brist på sysselsättning, b) stöd för att främja viktiga projekt av gemensamt europeiskt intresse eller för att avhjälpa allvarlig störning i en medlemsstats ekonomi, c) stöd för att underlätta utvecklingen av vissa näringsverksamheter eller regioner, d) stöd för att främja kultur eller bevara kulturarvet samt slutligen e) stöd av annat slag i enlighet med kommissionens förslag. Det är kommissionen som fattar beslut enligt p. a–d medan ministerrådet är rätt beslutsfattare i fråga om p. e). Enligt art. 93 kan också rådet på begäran av medlemsstat enhälligt besluta om att visst statsunderstöd skall med avvikelse från art. 92 eller de förordningar som avses i art. 94 anses förenligt med den gemensamma marknaden. Ett sådant beslut måste dock vara motiverat av exceptionella omständigheter. Den undantagsregel som det här kan bli aktuellt att tillämpa är art. 92 (c). Art. 92 (a–b) samt (d) torde inte komma till användning i det här sammanhanget på grund av sin ordalydelse. Inte heller art. 92 (3) (e) torde det i praktiken gå att tillämpa här. Den sistnämnda bestämmelsen har karaktären av undantagsbestämmelse, något som visas av att det krävs kvalificerad majoritet för godkännande av statsunderstöd i ministerrådet. Möjligheten i art. 93 för rådet att besluta om godkännande av vissa stödåtgärder torde heller knappast vara tillämplig. Den bestämmelsen är endast avsedd att komma till användning i fråga om insatser av engångskaraktär i syfte att undgå någon form av allvarlig kris och inte i fall som rör den här typen av långsiktiga stödåtgärder.

Beträffande undantagen från förbudet mot statsunderstöd i art. 92 (3) (c) gäller rent allmänt att när kommissionen avgör om ett undantag från huvudregeln är befogat fäster man sig vid faktorer som att stödet skall

147. Bellamy & Child, s. 920 med not 80.

148. Den sistnämnda bestämmelsen anses numera vara obsolet. Efter den tyska återföreningen anses det statunderstöd som betalas ut för att täcka kostnader förbundna med denna falla under art. 92 (3) (c). Se härtill a. a., s. 920 med vidare hänv.

främja en utveckling av intresse för gemenskapen som helhet samt att stödet skall vara nödvändigt för att uppnå denna utveckling.[149] Vidare jämför man faktorer som stödets konstruktion (exv. storleken och omfattningen i tid) samt i vilken mån förhållandena i andra medlemsländer påverkas av stödets införande. Kommissionens synsätt i dessa frågor har också bekräftats i praxis från EG-domstolen.[150] Samtidigt som man från domstolens sida givit begreppet statligt stöd en bred definition synes man ha valt att tolka undantagsregeln i art. 92 (3) (c) relativt snävt. Det är förklarligt med tanke på att den övergripande målsättningen är att genomföra en inre marknad byggd på fri och lika konkurrens inom ramen för gemenskapen.

Frågan blir därmed om det svenska sjöfartsstödets förenlighet kan anses falla under undantagsregeln i art. 92 (3) (c) angående statligt stöd till utveckling av vissa näringsverksamheter? Vad som talar emot detta är för det första att man mycket väl kan ifrågasätta om det svenska sjöfartsstödet verkligen är en stödform som bidrar till utvecklingen av sjöfartsnäringen inom EU. Stödet är konstruerat i syfte att sänka driftkostnaderna för fartyg under svensk flagg. De statliga subventionerna går således till att upprätthålla en verksamhet snarare än till att utveckla denna. Till detta skall sedan läggas att det svenska stödet är generellt till sin karaktär och utbetalas till samtliga rederier med svenskflaggade lastfartyg i fjärrfart oberoende av företagets storlek och lokalisering. Stödet kan därmed inte sägas vara av sådan begränsad omfattning att det totalt sett inte påverkar förhållandena inom näringen. Dessutom är det konstruerat i form av reduktion av skatter och sociala avgifter, stödformer som av kommissionen omgärdas av strikta villkor.[151] Inte heller synes stödet ge upphov till några större effektivitetsvinster inom rederinäringen så att det så småningom kan avvecklas.[152] Visserligen förbinds, som tidigare framhållits, det statliga sjöfartsstödet med krav på rationaliseringsåtgärder, men skillnaderna i bemanningskostnader jämfört med bekvämlighetsrederierna är ändå så pass stora att det inte framstår som realistiskt att avskaffa sjöfartsstödet inom de närmaste åren. Löne-, skatte- och avgiftsnivåerna ligger sannolikt alltför högt i Sverige för att detta skall vara möjligt även om bemanningsbidraget faktiskt minskat något i omfattning

149. Twelfth Report on Competition Policy (1982), p. 160 samt Bellamy & Child, s. 921.

150. Se Philip Morris v. Commission of the European Communities [1980] ECR 2671.

151. Se Bellamy & Child, s. 926.

152. Jfr exv. Kingdom of Spain v. Commission of the European Communities [1994] I ECR 4103, ref. s. 4167 samt Kingdom of Spain v. Commission of the European Communities [1994] I ECR 4175, ref. s. 4196.

sedan det infördes. Det här gör att stödet heller inte framstår som en temporär åtgärd.

För det andra gäller här, precis som enligt övriga undantagsregler, att stödet skall gagna inte endast medlemsstaten utan gemenskapen som helhet. Man ser här från kommissionens sida till om understödet verkligen underlättar utvecklingen inom näringen snarare än till syftet bakom detta.[153] Understödet måste således medföra någon form av effekt i fråga om den ekonomiska aktiviteten inom näringsgrenen, som exempelvis rationalisering eller reorganisering. Investeringsprogram anses normalt falla utanför undantagsregeln i art. 92 (3) (c) även om de innehåller införande av ny teknologi.[154] Vad beträffar det svenska sjöfartsstödet gäller att det definitivt har en reell effekt på den svenskflaggade handelsflottans storlek. Utan stödet skulle den allra största delen av de kvarvarande svenskregistrerade lastfartygen komma att överföras till utländsk flagg. Stödet leder till att bemanningskostnaderna ombord på de svenska fartygen sjunker till nivåer som gör dem konkurrenskraftigare på vissa marknader. Frågan är dock om stödet gagnar gemenskapen som helhet. Sjöfartsstödet är inte av den omfattningen att det medför att de svenska fartygen kan konkurrera med de bekvämlighetsflaggade handelsflottornas oceangående handelsfartyg. Snarare är det så att stödet endast bidrar till att jämna ut konkurrensen för de svenskflaggade fartyg som arbetar inom närsjöfartssektorn, framförallt de som seglar mellan europeiska hamnar. Därmed torde man kunna påstå att detta inte gagnar gemenskapen som helhet i och med att det inte bidrar till att stärka den europeiska sjöfartsnäringen gentemot de utomeuropeiska konkurrenterna utan endast leder till att de svenska rederierna kan konkurrera på bättre villkor med övriga europeiska rederier på den inre marknaden. Det svenska stödet kan därmed i princip sägas påverka det fria utbytet av sjöfartstjänster mellan medlemsländerna utan att man samtidigt uppnår några fördelar gentemot omvärlden. Man riskerar härvidlag också att problemen inom den svenska sjöfartssektorn överförs till andra medlemsstater, något som kan leda till en inflation i sjöfartsstöd inom gemenskapen. Sammantaget är det således högst tveksamt om det svenska sjöfartsstödet i sin nuvarande utformning faller under de formella kraven i undantagsregeln i art. 92 (3) (c).

153. Se generaladvokaten Slynns uttalande i Federal Republic of Germany v. Commission of the European Communities [1984] ECR 1451, ref. s. 1501–1502.

154. Se Exécutif régional wallon and SA Glaverbel v. Commission of the European Communities [1988] ECR 1573 samt French Republic v. Commission of the European Communities [1990] ECR 307, särsk. ref., s. 365.

Den svenska regeringen har i enlighet med Romfördraget art. 93 (3) notifierat kommissionen angående förekomsten av ett sjöfartsstöd samt dess konstruktion och storlek. Kommissionen har, trots att stödet formellt sett måste anses strida mot art. 92, inte vidtagit några åtgärder med anledning av detta.[155] Det beror sannolikt på att man från kommissionens sida har insett att det är nödvändigt att stödja sjöfartsnäringen i medlemsländerna för det fall att man skall kunna behålla en europeiskflaggad handelsflotta. Samtidigt är man medveten om att något alternativ till de nationella stödformerna inte finns förrän man fått till stånd ett gemensamt rederistöd på den europeiska nivån.[156] Man kan dock ställa sig frågan om kommissionen har rätt att underlåta att ingripa i de lägen där de nationella stödprogrammen formellt strider mot art. 92 (1) och något av undantagen inte kan anses tillämpligt. Vad som tyder på att kommissionen har stor frihet i valet om man önskar ingripa mot ett visst stödprogram eller inte är domstolens uttalande i målet Kerafina – Keramische und Finanz-Holding AG and Vioktimatiki AEVE v. Greek State and organismus Oikonomikis Anasygkrotissis Epicheirisseon AE [1992] I ECR 5699 att:

> "the discretion conferred on the Commission by Article 93 of the Treaty in the field of State aid does not permit the Commission to authorize Member States to derogate from provisions of Community law *other than those relating to the application of art. 92 (1) of the Treaty* [min kurs.]".

Det verkar med andra ord som om gränsen för kommissionens diskretion på det här området går först vid att man inte kan medge att stater avviker från tvingande regler på andra områden av EG-rätten. Vid tillämpningen av art. 92 och de regler som anknyter till denna står man däremot mycket fri vad gäller möjligheterna att *i praktiken* göra undantag från förbudet mot statsstöd. För en sådan tolkning talar också det faktum att det enligt art. 93 (2) endast är kommissionen som har kompetens att ingripa mot ett visst nationellt stödprogram. Det är dock i sammanhanget viktigt att betona att även om kommissionen har stor frihet i valet av om man önskar ingripa mot ett statsstöd som strider mot reglerna i art. 92, har man därmed enligt art. 93 (1) inte rätt att upphöra med den fortlöpande granskningen av de nationella stödprogrammen. Det får anses framgå av fallet Kingdom of Spain v. Commission of the European Communities [1995] I ECR 1651 där domstolen uttalade att:

155. Telefonintervju med Peter Blomqvist, Näringsdepartementet, 960723.
156. Se COM(96)81/7, 12.03.96, s. 27 samt Tostmann i ArchVR 1994, s. 344.

"Under that provision the Commission, in cooperation with the Member States, is to keep under constant review all systems of aid existing in those States. It is to propose to them any appropriate measures required by the progressive development or by the functioning of the common market. The provision thus involves an obligation of regular, periodic cooperation on the part of the Commission and the Member States, from which neither the Commission nor a Member State can release itself for an indefinite period depending on the unilateral will of either of them."[157]

5.3.2.3 Kommissionens riktlinjer för sjöfartsstöd

För att söka förhindra att de nationella stöden alltför mycket snedvrider konkurrensen inom gemenskapen införde man dock 1989 allmänna riktlinjer för stöd till rederiföretag.[158] Fördelen med dessa är – förutom att kommissionen kan begränsa floran av nationella stödåtgärder till vad den anser vara ett minimum – att förutsebarheten, åtminstone på kort sikt, ökar vad gäller de ekonomiska förhållandena inom sjöfartsnäringen i respektive land. De redare som är beroende av de nationella stöden kan redan innan dessa formellt godkänts någorlunda säkert räkna med att subventionerna också kommer att bestå under viss tid, något som torde ha en avsevärd inverkan på viljan till investeringar. Av dessa riktlinjer framgår direkt att de svenska stödformerna kan komma att accepteras av kommissionen genom att man där anmärker att:

"Aid in the field of social security and seafarers' income taxation, tending to reduce the costs borne by shipping companies without reducing the level of social security for the seafarers and resulting from the operation of ships registered i the Community may be considered compatible with the common market"[159]

I riktlinjerna anges dessutom att stödåtgärder i form av bidrag till sjöfolkets hemresor samt till praktikplatser ombord på fartygen kan komma att godtas av kommissionen. Detsamma gäller även i fråga om lättnader i bolagsbeskattningen. Med andra ord finns det goda möjligheter att också förslaget från 1995-års sjöfartspolitiska utredning om avdragsgilla avsättningar till fartygsfonder skulle kunna komma att accepteras. Dessutom gäller att liknande stödformer redan återfinns i flera av de övriga medlemsländerna.

157. Se ref., s. 1680.

158. Guidelines for the Examination of State Aids to Community Shipping Companies, SEC (89)921 final.

159. A. dok., s. 5. Jfr äv. Tostmann i ArchVR 1994, s. 345–346.

Även om den svenska modellen för rederistöd tillsvidare har accepterats finns det ändå avgörande nackdelar med denna stödform. Att rederistödet i grunden är oförenligt med förbudet mot statsunderstöd i Romfördraget art. 92 betyder att man för svensk del har gjort sig beroende av vad EG-kommissionen från tid till annan anser om det svenska rederistödet och dess inverkan på konkurrensen inom gemenskapen. Det påverkar stabiliteten vad gäller de ekonomiska förhållandena inom den svenska näringen i negativ riktning. Även om man misslyckas i sin strävan att ersätta de nationella stödformerna med ett europeiskt sjöfartsstöd kan kommissionen komma att ändra ramarna för hur de nationella stöden får se ut. Man har från kommissionens sida exempelvis så sent som i mars 1996 aviserat att man avser att revidera 1989-års riktlinjer för sjöfartsstöd. Den övergripande målsättningen enligt kommissionen är att stödet till näringen successivt skall minska, dock hela tiden med hänsyn tagen till den ekonomiska och politiska situationen i världen.[160] Som ett första steg i den riktningen avser man att söka tvinga medlemsländerna att skära ned på rederistödet genom att endast tillåta skatte- och bemanningsstöd avsedda att täcka reella skillnader i kostnader mellan olika flaggor. Transportkommissionären Kinnock uttalade här att:

> "A new method, based on extensive research of crewing practice for typical vessels operated by EC owners and the resultant costs, as well as the corporate tax regime which applies, is being considered to allow the vessel-related operating cost gap to be calculated for each particular vessel or shipping operator reflecting the actual number of EC seafarers and officers employed on board and the flag of the vessel. This may involve alleviation of fiscal burdens, without removing the interest of the shipowner to negotiate an appropriate salary package with potential crew members and their labour representatives. This approach should allow Member States to bring employment-related costs to levels in line with world norms which often mean exemption from tax and social security liabilities for seafarers."[161]

Möjligen kan man därför från svensk sida komma att bli tvungen att gå ifrån den schabloniserade form bemanningsstödet har idag där ett bidrag på 29.000 kr betalas ut för varje anställd utan hänsyn till vilken sektor av sjöfarten redaren arbetar inom och vilka konkurrensförhållanden som där råder. Det skulle innebära en nackdel för den svenska staten och redarna eftersom den administrativa hanteringen av stödet skulle komma att bli mer komplicerad. Möjligen skulle den svenska staten i syfte att ändå få

[160] Se COM(96)81/7, 12.03.96, s. 31.
[161] Se a. dok., s. 30.

behålla schablonbidraget här kunna framhålla de insatser man gjort för att förmå arbetsmarknadens parter att trots subventionerna genom rationaliseringar hålla bemanningskostnaderna på en rimlig nivå. Schabloniseringen skulle med andra ord för svensk del inte medföra att redarna blir överkompenserade. Skulle kommissionen däremot i framtiden komma att bestämma sig för att ytterligare snäva in ramarna för sjöfartsstödet ökar dock riskerna för att den svenska staten kommer att bli tvungen att företa större ändringar vad gäller subventionernas inriktning och omfattning.

Det kan i sammanhanget vara intressant att fråga sig om även ett inrättande av ett svenskt internationellt register skulle kunna strida mot förbudet i art. 92 (1). Ett av de främsta skälen till förslaget att inrätta ett svenskt internationellt register efter modell av det danska DIS-registret istället för det nuvarande direktstödet var att skattebefrielse framstod som en stödform vilken i princip godtagits inom EU genom kommissionens riktlinjer för sjöfartsstöd.[162] Slutsatsen att man på grund av EG-rätten skulle ha varit tvungen att lägga om stödet till ett indirekt sådant kan emellertid ifrågasättas. Även den åtgärden att stater befriar vissa delar av näringslivet från skyldigheten att betala in skatt och sociala avgifter samtidigt som arbetstagarna i de berörda företagen behåller sina rättigheter enligt de offentliga socialförsäkringssystemen har av EG-domstolen i ett flertal fall ansetts falla under förbudet mot statsunderstöd i art. 92 (1).[163] Med andra ord har det inte någon betydelse hur stödet konstrueras i det här avseendet. Med ett internationellt register enligt dansk modell där staten genom skattebefrielse subventionerat rederinäringen samtidigt som de svenska sjömännen behållit sina rättigheter enligt socialförsäkringssystemen hade man likafullt till varje tid varit beroende av kommissionens inställning till olika former av sjöfartsstöd.

Den slutsatsen motsägs heller inte av det så kallade Sloman Neptun-fallet genom vilket EG-domstolen godkände det tyska internationella registret.[164] Den tyska staten kan nämligen inte sägas subventionera den nationella sjöfartsnäringen då de redare som låter införa sina fartyg i GIS har samma skyldigheter som redare med fartyg registrerade i det ordinära

[162] Se Ds 1992:21, s. 54.

[163] Se Italian Government v. Commission of the European Communities [1974] ECR 709, Commission of the European Communities v. Italian Republic [1983] ECR 2525, Commission of the European Communities v. French Republic [1983] ECR 3707 och Banco de Crédito Industrial SA now Banco Exterior de España SA v. Ayuntamiento de Valencia [1994] I ECR 877.

[164] Det rör sig egentligen om två kumulerade rättsfall: Mål C-72/91 och C-73/91 Sloman Neptun Schiffahrts AG v. Bodo Ziesmer Seebetriebsrat in Sloman Neptun Schiffahrts AG, 17.03.93. Domen kommenteras av Greaves i LMCLQ 1993, s. 471–476 och Slot i CML Rev. 1994, s. 137–146.

registret att betala in skatter och sociala avgifter för hela besättningen.[165] Visserligen minskar statens intäkter till följd av att GIS-redarna tillåts att anställa utländsk personal på lokala villkor då skatter och sociala avgifter beräknas efter inkomst, men den minskningen utgör en naturlig följd av att lönekostnaderna sjunker. Av den anledningen kom det tyska internationella registret inte att anses utgöra ett statligt stöd i den mening som avses i Romfördraget art. 92 (1). Det tyska registrets konstruktion skiljer sig därmed på ett avgörande sätt från det svenska förslaget (samt försåvitt även det danska registret) där rederierna avsågs att explicit befrias från skyldigheten att överhuvudtaget betala in inkomstskatter och sociala avgifter för besättningens räkning.

5.4 Förbud mot uppsägning av personal

5.4.1 Allmänt

Det formella förbudet mot utflaggning i den svenska lagstiftningen föll förvisso bort genom utmönstringen av flagglagarna. Trots detta är det emellertid möjligt att i praktiken ett hinder mot såväl direkt som indirekt utflaggning tillskapats genom att MBL och LAS från och med den 1 januari 1995 anpassats till det så kallade företagsöverlåtelsedirektivet.[166]

Rättsläget före ändringarna följde den normala fordringsrättsliga principen att partsbyte fordrar samtycke från medkontrahenten. Följaktligen ansågs inte arbetsgivarens förpliktelser automatiskt övergå till den person som köpt en viss verksamhet utan istället fordrades det att förvärvaren också anställde de ifrågavarande arbetstagarna. Detta framgår av AD 1935 nr 95 där domstolen anförde att:

> "Av allmänna rättsgrundsatser följer, att den ena parten i ett avtalsförhållande icke utan stöd av särskild lagregel eller medgivande av den andra parten kan på annan överflytta sin partsställning, innefattande icke blott rättigheter utan även skyldigheter."[167]

Regeln motiverades allmänt med att anställningsavtalet var av sådan personlig karaktär att varken den nye arbetsgivaren eller arbetstagarna skulle behöva hålla till godo med varandra för det fall man inte önskade detta.

165. Ang. tillgången till de tyska socialförsäkringssystemen, se ovan avsn. 4.3.6.

166. Direktivet (77/187/EEG) av den 14 februari 1977 om tillnärmning av medlemsstaternas lagstiftning om skydd för arbetstagares rättigheter vid överlåtelse av företag, verksamheter eller delar av verksamheter.

167. Se ref., s. 483. Se äv. SOU 1993:32, s. 324–326.

Eklund kallar den typen av övergång av verksamhet där den nye arbetsgivaren och arbetstagaren har rätt att avvisa varandra för "individualmodellen".[168] Konsekvensen av den modellen var att överlåtaren av verksamheten i princip hade rätt att inför försäljningen säga upp arbetstagarna på grund av arbetsbrist.

Genom införandet av 1974-års LAS förstärktes arbetstagarnas skydd något. De arbetstagare som förlorade sin anställning till följd av övergången erhöll genom den nya lagstiftningen en begränsad rätt till återanställning i verksamheten samtidigt som de arbetstagare som övergick i ny anställning hos förvärvaren fick rätt att hos den nye arbetsgivaren tillgodoräkna sig vissa i den gamla anställningen intjänade rättigheter, som exempelvis anställningstid och semesterförmåner (se LAS § 3). Dessa rättigheter framstod dock som relativt svaga eftersom företrädesrätten enligt LAS § 25 begränsades till så pass kort tid som ett år samtidigt som den i princip inte förenades med någon skyldighet för förvärvaren att erbjuda de berörda arbetstagarna samma anställningsvillkor som de haft i förhållande till överlåtaren.[169] Företrädesrätten ansågs heller inte gälla i de lägen där det inte förelåg något rättsligt samband mellan den tidigare arbetsgivaren och den som fortsatte att driva verksamheten vidare.[170] Fortfarande gällde således den grundläggande rätten för arbetsgivaren och arbetstagaren att avvisa varandra. Förstärkningen av arbetstagarnas skydd i och med tillkomsten av LAS innebar i realiteten inte mer än att man från lagstiftarens sida gjorde en smärre modifiering av individualmodellen. Eklund kallar den varianten där arbetsgivarens fria anställningsrätt under en viss tid begränsats samt skyddet av de intjänade rättigheterna förstärkts för "den tysta partsavlösningsmodellen".[171]

I praktiken innebar även den tysta partsavlösningsmodellen att redarna vid utflaggning genom en försäljning av fartyget till ett dotterbolag i ett traditionellt bekvämlighetsland hade rätt enligt LAS § 7 att säga upp den ombordvarande svenska besättningen med hänvisning till arbetsbrist.[172] Det spelade härvidlag inte någon roll att verksamheten i det förvärvande

168. Se Eklund, Anställningsförhållandet, s. 98–101, där författaren för fram rättsläget i England som det främsta exemplet på en strikt tillämpad individualmodell.

169. I praktiken löstes emellertid dessa problem rörande de kollektivavtalsreglerade anställningsvillkoren genom dåvarande MBL § 28. Se Källström i Schmidt, Löntagarrätt, s. 181.

170. Se AD 1978 nr 153.

171. Se Eklund, Anställningsförhållandet, s. 133–138. Se äv. Källström i Schmidt, Löntagarrätt, s. 180.

172. Se Eklund, Bolagisering, s. 151–152. Jfr äv. AD 1986 nr 144.

bolaget även fortsättningsvis kom att kontrolleras av det överlåtande moderrederiet i Sverige då bolagisering i de här fallen kunde jämställas med företagsöverlåtelse.[173] Det genom återanställningsrätten etablerade skyddet framstod dessutom som mycket svagt.[174] Visserligen kunde den svenska besättningen tänkas hävda sin rätt till återanställning enligt LAS § 25 mot dotterrederiet, men i det läget att man redan anställt utländsk personal eller lagt ut bemanningen på ett fristående bemanningsbolag uppstod aldrig något behov av att anställa ytterligare personal samtidigt som återanställningsrätten enligt LAS § 25 endast kunde göras gällande under ett år från den dag då anställningen upphörde.

I den nya lagstiftningen, som direkt bygger på EG-direktivet om företagsöverlåtelse, har man frångått individualmodellen till förmån för den så kallade "substitutionsmodellen". Den innebär att verksamhetsförvärvaren är skyldig att ta över även den i verksamheten sysselsatta personalen från överlåtaren, det vill säga att ta över arbetsgivaransvaret från denne. I och med förvärvet sker ett automatiskt partsbyte på arbetsgivarsidan. Däremot står det fortfarande arbetstagaren fritt om han vill acceptera den nye arbetsgivaren eller inte. Den genom lagstiftningen lanserade substitutionsmodellen är således med Eklunds terminologi ensidig.[175] I LAS § 6 b kommer detta till uttryck genom att det där regleras att vid övergång av ett företag, en verksamhet eller en del av en verksamhet från en arbetsgivare till en annan, övergår också de rättigheter och skyldigheter på grund av de anställningsavtal och de anställningsförhållanden som gäller vid tidpunkten för övergången på den nya arbetsgivaren. I LAS § 7 regleras sedan att en verksamhetsövergång i sig inte skall utgöra saklig grund för uppsägning av arbetstagaren från anställningen. Vidare föreligger enligt MBL § 28 normalt en skyldighet för förvärvaren att i förhållande till de övertagna arbetstagarna under minst ett år efter verksamhetsövergången tillämpa samma anställningsvillkor som tidigare gällde mellan överlåtaren och arbetstagarna i verksamheten. Det här kan, förutsatt att bolagisering kan jämföras med företagsöverlåtelse, innebära att det utländska dotterrederi som tar över fartyget från det svenska moderrederiet numera i många fall kan komma att bli skyldigt att även ta över den svenska besättningen på svenska anställningsvillkor, något som

[173] Se Eklund, Bolagisering, s. 186.

[174] Jfr a. a., s. 188.

[175] Se Eklund, Anställningsförhållandet, s. 104. Den modell där både förvärvaren av verksamheten och arbetstagaren är förpliktade att acceptera varandra kallar han för den ömsesidiga substitutionsmodellen.

i praktiken riskerar att leda till att utflaggningar av svenskregistrerade fartyg avsevärt försvåras.

5.4.2 Direktivets tillämpningsområde

Innan jag tar mig an den problematiken finns det emellertid anledning att närmare studera EG-direktivets tillämpningsområde i förhållande till den svenska lagstiftningen. I direktivet art. 1 (2) regleras att bestämmelserna skall tillämpas i den mån verksamheten eller den del av verksamheten som skall överlåtas ligger inom fördragets territoriella räckvidd. Helt klart är att även rederiverksamhet i princip omfattas av denna bestämmelse. Det gäller även i de fall verksamheten övergår till en förvärvare utanför medlemsländernas territorium. I art. 1 (3) återfinns dock ett explicit undantag enligt vilket direktivet inte *skall* tillämpas i fråga om sjögående fartyg. Med andra ord skyddas inte, i motsats till de som är anställda i rederiernas landverksamhet, de ombordanställda genom direktivets bestämmelser. Det betyder att det är tillåtet att i den nationella lagstiftningen föreskriva att sjömän kan sägas upp vid exempelvis en utflaggning. Vid implementeringen av direktivet i den svenska lagstiftningen föreskrevs dock uttryckligen i LAS § 6 b st. 1 att bestämmelserna skall tillämpas även i fråga om sjögående fartyg och frågan är därför om de svenska bestämmelserna strider mot direktivet. Med andra ord uttryckt: Innefattar regleringen i direktivet art. 1 (3) ett förbud att göra den nationella lagstiftningen tillämplig även i fråga om de ombordanställda på sjögående fartyg?

Bakgrunden till att de svenska reglerna även kommit att omfatta sjögående fartyg var bland annat att LO och TCO i sina remissvar ansåg att skyddsreglerna borde vara tillämpliga även inom handelssjöfarten. Arbetsrättskommittén däremot hade i sitt betänkande, utan att direkt ange några skäl för detta, föreslagit att man borde utnyttja möjligheten att göra undantag i den svenska lagstiftningen.[176] Att regeringen i propositionen sedermera valde att gå på intresseorganisationernas linje motiverades dock av att EG-kommissionen i ett nyligen utarbetat förslag till ändring av direktivet beslutat att ta bort möjligheten att göra undantag för sjöfartsnäringen i den nationella lagstiftningen.[177] Flera av medlemsländerna tillämpade för övrigt redan det existerande direktivet i fråga om sjögående fartyg.

För att direktivet innefattar ett förbud att utsträcka de nationella reg-

[176] SOU 1994:83, s. 151.
[177] Prop. 1994/95:102, s. 49.

lerna till att även omfatta sjögående fartyg talar ordalydelsen i art. 1 (3). Genom att man i direktivet har använt sig av ordet "skall" kan det tyda på att regeln är tvingande och att man således skulle ha en skyldighet att undanta sjöfartsnäringen från tillämpningen av dessa bestämmelser. Den tolkningen stöds av den engelska versionen där man använt sig av uttrycket "shall". I den tyska översättningen har man dock begagnat sig av ordet "gilt", något som tvärtemot de svenska och engelska versionerna kan tas till intäkt för att det inte råder något direkt förbud mot att tillämpa reglerna i fråga om fartyg. Samma sak torde gälla den franska versionen där man använt sig av uttrycket "ne s' applique". Bestämmelsen synes enligt dessa versioner endast markera att direktivets tillämpningsområde i princip inte omfattar sjögående fartyg. Däremot innefattar den inte någon plikt för medlemsstaterna att avstå från att tillämpa bestämmelserna även på det här området.

Även om ordalydelsen inte kan anses alldeles klar talar sakskäl i viss mån för att direktivet innehåller ett förbud för medlemsstaterna att låta reglerna i direktivet omfatta sjögående fartyg. I EU-länderna intar man, som tidigare redogjorts för, generellt sett en relativt positiv hållning till bekvämlighetsregistren eftersom man anser dessa nödvändiga för att de EU-baserade rederierna skall kunna konkurrera på den internationella fraktmarknaden. Problemet utgörs istället av så kallade "substandard vessels", vilka oberoende av vilken flagga de för utgör en risk för hälsa och miljö samtidigt som de bidrar till en osund konkurrens.[178] Regeln i art. 1 (3) kan därmed motiveras utifrån att man önskat underlätta för de EU-baserade rederierna att även efter det att direktivets regler implementerats i de olika medlemsländerna vid behov kunna flagga ut sitt tonnage. Att kommissionen sedan föreslagit ändringar av direktivet med den motiveringen att flera av medlemsländerna inte begagnat sig av möjligheten till undantag skulle i realiteten mycket väl kunna förklaras med att man inom kommissionen, i motsats till ministerrådet, önskar begränsa utflaggningen.[179] En begränsning av rätten att flagga ut tonnaget skulle kunna tänkas främja den vidare integrationen på sjöfartsområdet genom att det då skulle uppstå ett betydligt större behov av att utveckla en gemensam sjöfartspolitik. Med andra ord skulle, ur kommissionens synvinkel sett, en begränsning av möjligheterna att flagga ut fartyg från EU-länderna kunna öka möjligheterna att återigen lansera förslaget om ett gemensamt fartygsregister (EUROS).[180] För att det är önskemålet om en

[178] Ang. EU:s inställning i fråga om "substandard vessels", se avsn. 3.5.2.

[179] COM(94) 300, 08.09.94, s. 11.

[180] Ang. diskussionerna i EUROS-frågan, se avsn. 3.8.2.5–3.8.2.6.

gemensam sjöfartspolitik som ligger bakom den föreslagna ändringen talar det faktum att bland de länder som valt att tillämpa direktivet i fråga om sjögående fartyg återfinns inte några av de större sjöfartsländerna inom gemenskapen. Varken Frankrike, Tyskland, Italien, Spanien, Portugal eller Irland har jämfört med länder som Danmark, England och Grekland några större handelsflottor.

Vad som å andra sidan talar för att det skulle vara tillåtet att tillämpa direktivet i fråga om sjögående fartyg är att detta generellt sett är tänkt att utgöra en minimireglering i syfte att i möjligaste mån skydda arbetstagarna från att förlora sina anställningar i samband med omstruktureringar av olika verksamheter i näringslivet. Det får anses framgå av preambeln till direktivet. Av art. 7 framgår också att direktivet inte skall påverka medlemsstaternas rätt att tillämpa eller utfärda regler som framstår som gynnsammare för arbetstagarna. Något som ytterligare kan tala för att medlemsstaterna har rätt att tillämpa direktivets bestämmelser beträffande sjögående fartyg är möjligen att EG-domstolen i fråga om direktivets användning i konkurssituationen uttalat att trots att bestämmelserna inte omfattar verksamhetsövergångar inom ramen för konkursinstitutet medlemsstaterna är fria att i nationell rätt föreskriva att reglerna skall tillämpas även i denna situation. Det sagda framgår av det så kallade Abelsmålet:[181]

> Abels var anställd hos Thole när företaget försattes i likvidation den 9 juni 1982. Dagen efter övertogs verksamheten tillsammans med större delen av personalen av TTP. Det gällde även Abels. Då Abels inte erhållit lön för perioden 1–9 juni från vare sig Thole eller TTP vände han sig mot Bedrijfvereiniging – som enligt hans åsikt var subsidiärt ansvarig för betalningen. Svaranden menade dock att enligt den lagstiftning som byggde på direktivet det var TTP som hade att svara för Tholes förpliktelser.

Domstolen anförde till att börja med att innebörden av uttrycket "legal transfer" i art. 1 (1) varierade i de olika medlemsländerna och att bestämmelserna därför måste tolkas mot bakgrund av direktivets uppbygg-

[181] H B M Abels v. The Adminstrative Board of the Bedrijfvereiniging voor Metaalindustrie en de Elektrotechnische Industrie [1985] ECR 469. Se äv. Knud Wendelboe and Others v. L.J. Music, in liquidation, [1985] ECR 457, Arie Botzen and Others v. Rotterdamsche Droogdok Maatschappij BV [1985] ECR 519, Foreningen af Arbejdsledere i Danmark v. A/S Danmols Inventar, in liquidation [1985] ECR 2639, samt Guiseppe d'Urso, Adriana Ventadori and Others v. Ercoli Marelli Elettromeccanica Generale SpA and Others [1991] I ECR 4105. Jfr äv. diskussionen i COM(94) 300 final, 08.09.94, s. 8–11.

nad.[182] Domstolen menade sedan att den insolvensrättsliga regleringen var av en så pass speciell art att det hade fordrats en uttrycklig reglering för att göra direktivet tillämpligt i insolvenssituationer.[183] Däremot innefattades verksamhetsövergångar i samband med vad som i Sverige närmast motsvaras av ackordsförfarande. Att direktivets bestämmelser genom den nationella lagstiftningen gjorts tillämpliga även i insolvenssituationer kunde dock inte sägas strida mot direktivets syfte att skydda arbetstagarna, trots att vissa verksamhetsövergångar skulle komma att försvåras av detta.[184] Enligt domstolen fanns det en viss risk för att potentiella köpare av verksamheten skulle komma att dra sig för att överta en olönsam verksamhet för det fall det samtidigt inte gavs möjlighet att säga upp personal, något som skulle kunna komma att drabba arbetsstyrkan i sin helhet. I de fall man utsträckte direktivet till att även omfatta verksamhetsövergångar i samband med den gamle arbetsgivarens insolvens skulle det kunna leda till att direktivet fick motsatt effekt mot vad det från början var tänkt; att värna arbetstagarnas anställningar. Det här utgjorde emellertid inte skäl för att ålägga medlemsstaterna att i den nationella lagstiftningen undanta övergångar i samband med insolvens från direktivets tillämpningsområde.

En väsentlig skillnad mellan att tillämpa direktivets regler i konkurssituationen och att tillämpa bestämmelserna i fråga om sjögående fartyg ligger dock i att konkurssituationen inte omfattas av ett explicit undantag i texten till direktivet. Frågan om bestämmelsernas tillämpning i insolvenssituationen framstår därmed som oreglerad och redan av den anledningen torde det stå medlemsstaterna fritt att själva avgöra huruvida bestämmelserna skall anses gälla även här. Det är däremot inte säkert att samma sak gäller i fråga om undantaget för sjögående fartyg där man har att göra med ett uttryckligt undantag i texten. Att direktivet innehåller en regel om möjlighet att tillämpa för arbetstagarna gynnsammare regler behöver heller inte förändra detta. Den sistnämnda regeln kan mycket väl tolkas så att möjligheten att i den nationella lagstiftningen gå längre och ytterligare stärka skyddet för arbetstagarna endast omfattar de situationer som faller innanför direktivets tillämpningsområde.

Det förefaller dock sannolikt att AD skulle komma att resonera ungefär på samma sätt som EG-domstolen ifall motsvarande fråga rörande sjögående fartyg kom upp här i Sverige. I AD 1995 nr 60 och 97 *Safe*

[182] Se ref., s. 483. Jfr till det följande äv. Blanpain/Nyström, s. 187–189 samt Nielsen, s. 270.
[183] Se ref., s. 484.
[184] Se ref., s.484–485.

Supporter mfl. som rörde utflaggningar av svenska bostadsplattformar i Nordsjön till England argumenterade arbetsgivarsidan för att dessa plattformar var att anse som sjögående fartyg och att en tillämpning av den svenska lagstiftningen i det här fallet skulle komma att strida mot direktivet.[185] Sakomständigheterna i målen var följande:

> Safe Partner AB i Göteborg var ett bolag inom offshorebranschen vars verksamhet bestod i att hyra ut bemannade svenskflaggade bostadsplattformar på den engelska delen av kontinentalsockeln i Nordsjön. Plattformarna ägdes formellt av dotterbolaget Safe Rig medan verksamheten ombord drevs av det andra dotterbolaget Safe Service enligt ett managementavtal. Safe Partner såldes sedermera till det engelska OAG som i sin tur lät föra över plattformarna till två andra engelska dotterbolag Safe Rig Ltd och North Sea Acommodation med flaggskifte som följd. Managementavtalet övergick till den fristående managern Denholm.

AD fäste sig emellertid inte i något av besluten vid arbetsgivarnas invändning utan verkar i princip ha varit beredd att tillämpa direktivets regler i den aktuella situationen ifall det hade varit nödvändigt för avgörandet. Det får anses framgå av att domstolen i AD 1995 nr 97 *Safe Supporter mfl.* uttalade att det aktuella ställningstagandet inte uteslöt att arbetgivaransvaret kunde tänkas ha övergått till Denholm.[186]

Med andra ord kan man anföra såväl systematiska som rena sakskäl till stöd för respektive lösning. Avgörande här bör emellertid vara direktivets karaktär av minimireglering till skydd för arbetstagarna. Det faktum att direktivet inte syftar till att fullständigt harmonisera rättsläget i medlemsländerna utan endast till att ge arbetstagarna ett visst skydd vid verksamhetsövergångar tyder på att medlemsstaterna bör ha frihet att, precis som ett flertal länder redan gjort, tillämpa bestämmelserna även i förhållande till sjögående fartyg. Med de uttryck man valt att använda sig av i de tyska och franska versionerna – "gilt" respektive *"ne s'applique"* – framstår den lösningen också som förenlig med direktivets ordalydelse.

[185] Se AD 1995 nr 60 *Safe Supporter mfl.*, ref., s. 402–403 och AD 1995 nr 97 *Safe Supporter mfl.*, ref., s. 642.
[186] Se AD 1995 nr 97 *Safe Supporter mfl.*, ref., s. 656.

5.4.3 Begreppet verksamhetsövergång

5.4.3.1 Den allmänna regleringen

Den centrala frågan, sedan man konstaterat att det är förenligt med direktivet att de svenska reglerna gjorts tillämpliga i fråga om sjögående fartyg, är vad som innefattas av begreppet verksamhetsövergång. Den frågan är mycket viktig eftersom förbudet att säga upp arbetstagarna på grund av utflaggningen står och faller med om utflaggningen skall betraktas som en verksamhetsövergång eller inte i direktivets och därmed också LAS mening. Väljer man att betrakta försäljningen av fartyget till det utländska dotterrederiet som en ren fartygsförsäljning har det svenska moderrederiet möjlighet enligt LAS § 7 att säga upp den svenska besättningen på grund av arbetsbrist. Skall däremot försäljningen anses utgöra en verksamhetsöverlåtelse kommer det utländska dotterrederiet att bli skyldigt att ta över besättningen tillsammans med fartyget. Det vägledande fallet på det här området utgörs av det så kallade Spijkers-målet från EG-domstolen:[187]

> Spijkers var anställd hos slakterifirman Colaris. I slutet av 1982 lades dock verksamheten ned. Fastigheten och viss utrustning köptes upp av Abbatoir, som i början av 1983 startade en ny slakterirörelse i lokalerna. Samtliga arbetstagare hos Colaris utom Spijkers och en person till erhöll anställning hos Abbatoir. Colaris kundkrets övertogs däremot inte av Abbatoir. Spijkers hävdade i den efterföljande rättegången att han till följd av direktivets regler om förbud mot uppsägning på grund av företagsöverlåtelse var att betrakta som anställd hos Abbatoir och därför hade rätt till lön.

På frågan från den holländska Högsta domstolen om övertagandet av lokaler och utrustning var att betrakta som en verksamhetsövergång i direktivets mening svarade EG-domstolen att det avgörande faktumet var om rörelsen vid övergången kommit att behålla sin identitet.[188] Domstolen menade härvidlag att det inte automatiskt är fråga om en övergång av en verksamhet bara för att utrustningen med vilken den bedrivs byter ägare. Det centrala är istället huruvida verksamheten genom transaktionen kan sägas övergå till förvärvaren:

[187] Jozef Maria Antonius Spijkers v. Gebroeders Benedik Abbattoir CV and Alfred Benedik en Zonen BV [1986] ECR 1119. Jfr äv. målet Dr Sophie Redmond Stichting v. Hendrikus Bartol and Others [1992] I ECR 3189, ref., s. 3220–3222.

[188] Se Spijkers-målet, ref., s. 1128. Jfr äv. Nielsen, s. 273–274, Blanpain/Nyström, s. 184–185 samt De Groot i CML Rev. 1993, s. 335.

"as a going concern, as would be indicated, *inter alia*, by the fact that its operation was actually continued or resumed by the new employer, with the same or similar activities."[189]

Som exempel på sådana faktorer som kan tillmätas betydelse i bedömningen av om det är fråga om en verksamhetsövergång eller inte pekade domstolen på (1) transaktionen som sådan inklusive vilken typ av verksamhet det är fråga om, (2) huruvida de lokaler och den utrustning verksamheten bedrivs med hjälp av övergått till förvärvaren, (3) värdet av utrustningen vid tiden för övergången, (4) huruvida majoriteten av de anställda tagits över av den nye arbetsgivaren, (5) huruvida överlåtarens kundkrets tagits över av förvärvaren samt (6) i vilken grad den bedrivna verksamheten efter övergången kan sägas vara densamma.[190] Domstolen betonade dock att dessa faktorer inte får betraktas isolerat utan att man från den nationella domstolens sida måste göra en bedömning av den aktuella situationen i hela dess vidd.

Den genom Spijkers-domen etablerade synen på vad som utgör en verksamhet har sedan kommit att utvecklas genom ett antal domar. I den så kallade Rask-domen fastslog EG-domstolen att det inte är nödvändigt att den funktion förvärvaren övertar utgör en del av den primära verksamheten hos överlåtaren för att det skall vara fråga om en verksamhetsövergång.[191] Målet gällde arbetstagare anställda i det holländska industriföretaget Philips personalmatsalar. Domstolen synes ha byggt utgången på den skyddsaspekt som kommer till uttryck i direktivets preambel. Samtliga arbetstagare inom ett företag skall skyddas mot följderna av en verksamhetsövergång oavsett vilken sysselsättning de har.

Även om man enligt Spijkers-målet skall se till huruvida förvärvaren övertagit en majoritet av de anställda betyder inte det att verksamhetsövergången behöver omfatta flera än en anställd för att direktivet skall vara tillämpligt. Det framgår av det så kallade Schmidt-målet, i vilket en städerska på en bank sades upp sedan en utomstående entreprenör tagit över verksamheten.[192] EG-domstolen anförde här att:

189. Se a. ref., s. 1128.

190. Se a. ref., s. 1128–1129.

191. Anne Watson Rask and Kirsten Christensen v. ISS Kantineservice A/S [1992] I ECR 5755. Se äv. Christel Schmidt v. Spar- und Leihkasse der früheren Ämter Bordesholm, Kiel und Cronshagen [1994] I ECR 1311, ref, s. 1325–1326.

192. Christel Schmidt v. Spar- und Leihkasse der früheren Ämter Bordesholm, Kiel und Cronshagen [1994] I ECR 1311.

"Nor is the fact that the activity in question was performed, prior to the transfer, by a single employee sufficient to preclude the application of the directive since its application does not depend on the number of employees assigned to the part of the undertaking which is the subject of the transfer."[193]

5.4.3.2 Utflaggningssituationen

Ser man till de uttalanden som EG-domstolen gjort i fråga om begreppet verksamhetsövergång kan man till att börja med konstatera att gränsen mellan vad som utgör en verksamhetsövergång i direktivets och därmed också LAS mening är osäker. Det betyder att i praktiken kommer gränsen mellan bedömningen av vad som vid en utflaggning utgör en ren försäljning av ett fartyg och vad som skall karakteriseras som verksamhetsövergång att bli svår att dra. Ser man till de faktorer som EG-domstolen fäste sig vid i Spijkers-målet synes det centrala i sammanhanget vara om verksamheten kommit att behålla sin identitet efter det att transaktionen genomförts.[194] Exakt vad detta innebär gav man dock inte något direkt svar på i Spijkers-målet. Istället nöjde man sig, som tidigare redovisats, med att peka på att de nationella domstolarna måste göra en helhetsbedömning av transaktionen och därvidlag ta hänsyn till vissa faktorer av konkret art.

Domstolen påpekade till att börja med att man måste se till transaktionen som sådan. Med detta avsågs förmodligen att man måste söka utröna syftet från överlåtarens respektive förvärvarens sida med affären. Det kan tyckas vara relativt enkelt att göra i fråga om en utflaggning där moderrederiet överlåter fartyget till ett dotterrederi i utlandet. Precis som man vid tillståndsärendena enligt de tidigare flagglagarna endast såg till det faktum att överlåtaren skulle komma att reellt sett behålla kontrollen över fartyget borde man här kunna göra detsamma. Frågan är emellertid om man kan göra det så pass enkelt för sig enligt den nya lagstiftningen. Att överlåtaren och förvärvaren är varandra närstående betyder inte att det automatiskt behöver vara fråga om en verksamhetsövergång i direktivets och därmed också LAS mening. Moderrederiet kan mycket väl tänkas sälja fartygen till det utländska dotterrederiet i andra syften än att enbart minska bemanningskostnaderna. I det fallet att man exempelvis säljer ut

[193] Se ref., s. 1326.

[194] Se AD 1995 nr 163, ref., s. 12, Nielsen, s. 273 samt Blanpain/Nyström, s. 185. Jfr äv. COM(94) 300 final, 08.09.94, s. 8.

fartygen till dotterrederiet samtidigt som man köper in nya fartyg till moderrederiet torde det knappast vara fråga om någon verksamhetsövergång i direktivets mening. Säljer däremot moderrederiet ut fartyg till dotterrederiet utan att sedan ersätta dessa framstår dock saken som mer tveksam. Här måste man i enlighet med vad domstolen uttalade i Spijkers-målet troligen se till om man med fartyget kommer att betjäna samma krets av transportkunder. I fråga om linjefart erbjuder det inte några större problem. För det fall fartyget fortsätter att trafikera samma linje och betjäna samma krets av lastägare måste försäljningen med största sannolikhet anses utgöra en verksamhetsövergång i direktivets och därmed också LAS mening. Börjar däremot fartyget att trafikera en ny linje torde det oberoende av om denna drivs av ett dotterbolag eller en fristående förvärvare vara fråga om en ny verksamhet. Även om överlåtaren och förvärvaren är varandra närstående förändrar verksamheten karaktär i sådan utsträckning att det inte kan anses vara fråga om en verksamhetsövergång i direktivets mening. Kundkretsen byts helt och hållet ut samtidigt som det är logiskt att anta att moderrederiet måste ha rätt att dra ned på sin egen verksamhet genom att sälja ut fartyg även om det sker till närstående bolag.

För det fall det ifrågavarande fartyget seglar i trampfart är det emellertid något mer komplicerat att avgöra om försäljningen bör bedömas som en verksamhetsövergång eller inte eftersom man här ständigt trafikerar olika hamnar samtidigt som man betjänar olika kundkretsar. Verksamheten är med andra ord betydligt mer oregelbunden till sin karaktär. Ett OBO-fartyg kan exempelvis medan det är i moderrederiets ägo segla på en malmtrad under ett bulkcerteparti för att sedan i samband med försäljningen till dotterrederiet övergå till att segla med olja under ett tankcerteparti. Här förändras helt klart kundkretsen genom utflaggningen. Det här gäller särskilt i de fall den nye redaren vid övergången också börjar använda sig av en annan skeppsmäklare, det vill säga tar i bruk andra kanaler för att skaffa frakter till fartyget. Av den anledningen skulle man kunna hävda att det aldrig föreligger en verksamhetsövergång vid utflaggningar av fartyg vilka seglar i trampfart.

Å andra sidan skulle man här lika gärna kunna hävda att det ändå föreligger en identitet mellan verksamheterna. Ett byte av handelstrad och kundkrets skulle i princip lika gärna kunna ha ägt inom ramen för moderrederiets verksamhet. Arbetsplatsen, det vill säga fartyget, är dessutom hela tiden densamma. I Spijkers-domen hävdade också domstolen att man även skall se till huruvida förvärvaren övertagit lokalerna samt den utrustning som tidigare använts i verksamheten och överför man det resonemanget på sjöfartsnäringen innebär det att man i bedömningen

måste se till om förvärvaren tagit över fartyget.[195] Inom linjefarten torde det vara något lättare att bedöma om det rör sig om en verksamhetsövergång eller inte. Här måste förvärvaren ofta antas ta över driften av hela linjen, inkluderande även hamnterminaler samt kontakterna med linjens agenter. I sådana fall torde det helt klart vara fråga om en verksamhetsövergång. Beträffande fartyg som seglar i trampfart ter det sig däremot betydligt svårare att göra en bedömning i och med att fartyget i sig utgör den i stort sett enda utrustningen med vilket rederiet bedriver verksamheten. Mot ett synsätt som går ut på att övertagandet av utrustningen, i det här fallet fartyget, automatiskt skall anses utgöra en verksamhetsövergång så länge detta inte ersätts av ett annat eller säljs för skrotning talar det skälet att det allvarligt skulle komma att försvåra bulkredarnas möjligheter att sälja ut fartyg också till fristående köpare. En sådan tolkning kan tyckas vara orimlig eftersom direktivet inte är avsett att helt blockera förändringar i företagsstrukturen som går ut över de anställda utan endast att förhindra att arbetstagarna får bära *hela* bördan av omorganisationerna.[196] Mycket talar också för att i en situation där köparen av fartyget tar över det löpande certepartiet vid övertagandetillfället detta inte bör påverka bedömningen. Till stöd för detta kan anföras den nyligen avkunnade Rygaard-domen.[197] Fallet gällde en byggentreprenad där ett bolag med huvudentreprenörens medgivande övertagit kontraktet samt visst material för byggnationen från en tidigare kontraktspart. I domen konstaterade domstolen helt kort att:

> "The taking over, with a view to completing, with the consent of the awarder of the main building contract, works started by another undertaking, of two apprentices and an employee, together with the materials assigned to those works, does not constitute a transfer of an undertaking, business or part of a business within the meaning of Article 1(1)..."[198]

Snarare är det så att man här bör se till hur verksamheten bedrivs under en längre sammanhängande period för att kunna avgöra om denna behållit sin identitet eller inte. Samtidigt förefaller det emellertid logiskt att hävda att så länge fartyget är i trafik är det, oberoende av ägaren, samma

[195] Däremot kan man i de här fallen generellt inte se till huruvida förvärvaren tagit över viss del av personalen eftersom redarna vid utflaggningar i praktiken alltid säger upp all personal ombord i samband med försäljningen.

[196] Jfr ECOSOC:s utlåtande om direktivet i OJ C255/25–36, 07.11.75, s. 26.

[197] C-48/94 Ledernes Hovedorganisation, acting on behalf of Ole Rygaard v. Dansk Arbejdsgiverforening, acting on behalf of Strø Mølle Akustik A/S.

[198] Ref., s. 6.

verksamhet som bedrivs ombord, nämligen transport av gods för olika lastägares räkning. Det gäller särskilt i de fall försäljningen skett till ett dotterrederi inom samma koncern, det vill säga i de fall det är fråga om en utflaggning. Det torde dock inte vara möjligt att här dra en skarp gräns vad gäller direktivets tillämplighet mellan överlåtelser till å ena sidan dotterrederier och å andra sidan fristående förvärvare. Någon grund för en sådan gränsdragning finns inte i direktivet utan bestämmelserna är, oberoende av förvärvarens person, tillämpliga så fort man konstaterat att det är fråga om en verksamhetsövergång. I det läget att överlåtaren fortfarande kommer att ha den reella kontrollen över verksamheten även efter transaktionen finns det dock starka skäl som talar för att det i allmänhet bör anses vara en verksamhetsövergång i direktivets och därmed också LAS mening, i vart fall så länge det förvärvande dotterbolaget inte kan visa på att det rör sig om en helt egen verksamhet.

Domstolen uttalade i Spijkers-målet att det värde utrustningen åsatts vid försäljningen skulle kunna utgöra en indikation på om det är fråga om en verksamhetsövergång. Vad man här tänkte på var förmodligen att om priset överstiger utrustningens marknadsvärde det kan tyda på att en identiteten bevarats. I de lägen där köparen inte bara har betalat för utrustningen som sådan utan även för inom rörelsen upparbetad "goodwill" skulle det med andra ord kunna vara fråga om en verksamhetsövergång. I fråga om utflaggning uppstår det emellertid problem eftersom transaktionen sker mellan två rederier inom samma koncern. Försäljningspriset behöver därmed inte nödvändigtvis avspegla några verkliga värden i sammanhanget och man kan följaktligen inte räkna med att det skall ge någon direkt ledning i frågan. Möjligen skulle en kraftig underprissättning i kombination med andra faktorer kunna leda till att transaktionen vid en helhetsbedömning anses utgöra en verksamhetsövergång i direktivets och därmed också LAS mening.

Sammanfattningsvis kan man således konstatera att utflaggningar av fartyg som seglar i linjefart i de allra flesta fall torde vara att bedöma som verksamhetsövergångar i direktivets mening så länge fartygen fortsätter att betjäna samma linje och kundkrets samtidigt som förvärvaren tar över driften av eventuella hamnterminaler eller kontakterna med de av linjen anlitade agenterna. Börjar fartyget att trafikera en ny linje bör det oberoende av om förvärvaren utgörs av ett dotterbolag eller en fristående köpare anses vara fråga om en ny verksamhet. Det gäller oavsett om överlåtaren ersätter det gamla fartyget med ett nytt eller väljer att lägga ned den delen av verksamheten.

Vid utflaggning av fartyg som opererar inom trampfarten torde rättsläget vara mer osäkert eftersom verksamheten i sig är betydligt mer oregel-

bunden till sin karaktär. Fartygen betjänar olika trader och kundkretsar hela tiden samtidigt som man inte är beroende av den omfattande typ av landorganisation som existerar inom linjefarten i form av hamnterminaler och ett fungerande nät av linjeagenter. Å ena sidan kan man hävda att så länge man bedriver samma verksamhet ombord, nämligen att transportera gods, utgör en försäljning alltid en verksamhetsövergång i direktivets mening. Vad som skulle kunna tala för att det här så gott som alltid bör vara fråga om en verksamhetsövergång för det fall fartyget inte ersätts av ett nytt eller säljs till skrot är å ena sidan att verksamheten är densamma även efter försäljningen, nämligen transport av gods för olika lastägares räkning. En sådan tolkning skulle också stå i överensstämmelse med den målsättning som kommer till uttryck i direktivets preambel om att arbetstagarna i möjligaste mån skall skyddas från konsekvenserna av förändringar i företagsstrukturen, något som också EG-domstolen fäst stor vikt vid i sina avgöranden.[199] Å andra sidan är det ett faktum att bulkrederiernas försäljningar av fartyg kraftigt försvåras om man tolkar reglerna på det sättet, något som ter sig allvarligt eftersom dessa rederier i stor utsträckning idag bygger sin existens inte bara på den rena transportverksamheten utan även på spekulation i fartyg. För att inte helt och hållet omöjliggöra för denna typ av rederier att sälja sina fartyg måste man antagligen inom trampfarten vid bedömningen av om transaktionen utgör en verksamhetsövergång eller inte se till förvärvarens person, vilka trader fartyget huvudsakligen kommer att trafikera samt på vilket sätt förvärvaren erhåller sina frakter efter överlåtelsen. Kommer fartyget att för köparens räkning huvudsakligen trafikera andra hamnar samt kommer rederiet att anlita andra mäklare än tidigare tyder detta på att det inte är fråga om en verksamhetsövergång utan om en ren försäljning. I de lägen där säljaren och köparen står varandra nära som i fallet med utflaggning bör dock direktivets och därmed också LAS bestämmelser normalt sett anses tillämpliga. Endast i de fall det förvärvande dotterbolaget kan visa på att verksamheten i bolaget är helt skild från den i moderbolaget exempelvis genom att man anlitar andra mäklare samt vänder sig till andra kundgrupper torde bedömningen kunna bli annorlunda.

Det här betyder i praktiken att i samtliga fall där rederierna flaggar ut enbart i syfte att reducera bemanningskostnaderna kommer direktivet och därmed LAS bestämmelser att vara tillämpliga. Det gäller såväl inom linjefarten som trampfarten.

[199] Se exv. Landsorganisationen i Danmark for Tjenerforbundet i Danmark v. Ny Mølle Kro [1987] ECR 5465, ref., s. 5483.

5.4.3.3 *Betydelsen av en funktionsuppdelning eller att utflaggningen genomförs på indirekt väg*

Det ovan sagda förändras inte av att utflaggningarna innefattar en funktionsuppdelning där ägande och bemanningsfunktionerna läggs ut på olika bolag eller att utflaggningen genomförs på indirekt väg, det vill säga att rederiet säljer fartyget och sedan använder kapitalet till att köpa ett nytt, vilket registreras i bekvämlighetsregister. Eftersom det inte har någon betydelse för direktivets och därmed LAS tillämplighet att det inte finns något avtal mellan överlåtaren och förvärvaren eller att övergången av verksamheten skett i flera steg kommer bemanningsbolaget respektive dotterbolaget i de fall där identitet mellan verksamheterna föreligger att bli skyldiga att ta över den ombordvarande personalen från moderrederiet. Att det inte föreligger något krav på civilrättsligt avtal mellan överlåtaren och förvärvaren av verksamheten var tidigare något oklart. I den engelska versionen av direktivet art. 1 (1) använder man sig förvisso av uttrycket "legal transfer or merger", vilket får anses täcka även de situationer där något avtal inte existerar. I den franska versionen däremot har man begagnat sig av uttrycket "cession conventionelle", vilket endast avser det som på svenska brukar kallas överlåtelser. Rättsläget klargjordes dock av EG-domstolen genom det så kallade Daddy's Dance Hall-målet:[200]

> Tellerup var anställd hos Irma Catering som i sin tur arrenderade restaurangverksamheten hos Palads Teatret. Entreprenadavtalet upphörde emellertid att gälla mellan parterna och till följd av detta sades Tellerup upp från sin anställning hos Irma Catering. Palads Teatret ingick sedan ett nytt entreprenadavtal med Daddy's Dance Hall. Den sistnämnde tog även över de anställda i rörelsen, däribland Tellerup. Denne sades emellertid efter en tid

[200] Foreningen af Arbejdsledere i Danmark v. Daddy's Dance Hall A/S [1988] ECR 739. Se äv. Landsorganisationen i Danmark for Tjenerforbundet i Danmark v. Ny Mølle Kro [1987] ECR 5465, Harry Berg and Johannes Theodorus Maria Busschers v. Ivo Marten Besselsen [1988] ECR 2559, P. Bork International A/S, in liquidation, and Others v. Foreningen af Arbejdsledere i Danmark, acting on behalf of Birger E. Petersen, and Junckers Industrier A/S [1988] ECR 3057, Dr Sophie Redmond Stichting v. Hendrikus Bartol and Others [1992] I ECR 3189 samt Blanpain/Nyström, s. 185. Jfr dock Nielsen, s. 269–272, som till och med efter det s.k. Stichting-målet menar att det måste vara fråga om en verksamhetsövergång inom ramen för ett avtal även om överlåtaren och förvärvaren inte behöver stå i en direkt kontraktsrelation med varandra. I Stichting-målet var det emellertid inte alls fråga om något kontraktsförhållande i egentlig mening utan om ett kommunalt beslut att i fortsättningen tilldela en annan stiftelse medel att driva verksamheten. I det nya direktiv som kommissionen föreslagit skall ersätta det nuvarande har man också föreslagit ändringar i syfte att klargöra att direktivet avser även verksamhetsövergångar som grundar sig på annat än kontraktsförhållanden. Se COM(94) 300 final, 08.09.94, s. 7.

upp med 14 dagars uppsägningstid med hänvisning till att han endast varit provanställd under tre månader. Tellerup å sin sida menade att det inte var fråga om en ny anställning utan en verksamhetsövergång och att han var berättigad till längre uppsägningstid eftersom prövotiden redan löpt ut under tiden hos Irma Catering.

I domen framhöll EG-domstolen att:

> "The directive is therefore applicable where, following a legal transfer or merger, there is a change in the natural or legal person who is responsible for carrying on the business and who by virtue of that fact incurs the obligations of an employer *vis-à-vis* employees of the undertaking, regardless of whether or not the ownership of the undertaking is transferred."[201]

Det här betyder att i de fall fartyget exempelvis flaggas ut genom en försäljning till ett dotterbolag i Liberia medan bemanningen läggs över på ett bemanningsbolag på Filippinerna kommer det sistnämnda bolaget att anses som förvärvare i direktivets mening, trots att det inte föreligger något som helst avtal mellan moderbolaget och bemanningsbolaget. Rättsfallet AD 1995 nr 163 ändrar inte denna slutsats.

> I målet yrkade Svenska Kommunalarbetareförbundet (SKAF) att uppsägningarna av ett antal busschaufförer som Swebus företagit efter det att man vid förnyade upphandlingar förlorat rätten att bedriva linjetrafik i vissa delar av södra Sverige till ett antal konkurrerande bussbolag skulle ogiltigförklaras. Enligt SKAF hade verksamheten i LAS mening övergått till de konkurrerande bolagen och Swebus var av den anledningen inte berättigat att säga upp chaufförerna.

AD motiverade i det sistnämnda målet utgången med att det inte förelåg identitet mellan verksamheterna.[202] Varken några anställda eller nämnvärda produktionstillgångar hade tagits över av de konkurrerande bolagen och den omständigheten att man trafikerade de linjer som Swebus tidigare förestått var inte i sig nog för att konstituera en verksamhetsövergång. AD:s slutsatser ligger i linje med den tidigare omtalade Rygaard-domen från EG-domstolen rörande fullförande av en entreprenad. Inte heller i det fallet var det, med undantag för visst byggmaterial, fråga om övertagande av någon utrustning.

På ungefär samma sätt skiljer sig också utflaggningssituationen från den situationen AD hade att bedöma i Swebus-målet. Även om den nye arbetsgivaren i form av ett inom koncernen fungerande managementbo-

[201] Se ref., s. 752.
[202] Se AD 1995 nr 163, ref., s. 1175–1176.

lag formellt sett inte övertar fartyget, utan detta läggs i ett särskilt bolag, kommer denne fortfarande att stå för bemanningen, det vill säga ta ansvaret för personalen ombord. Den situationen bör fullt ut kunna jämföras med att fartyget flaggas ut till ett enda dotterrederi som handhar både ägande- och bemanningsfunktionen. I annat fall skulle arbetstagarnas rättigheter enligt direktivet alltför lätt kunna sättas ur spel. I de fall där redaren väljer att anlita en fristående manager är det dock mer osäkert om man kan tala om en verksamhetsövergång. Den situationen var aktuell i de interimistiska besluten AD 1995 nr 60 och 97 *Safe Supporter mfl.* AD kom i dessa fall, som tidigare påpekats, aldrig att ta ställning till huruvida verksamheten kunde anses ha övergått till Denholm.[203] Fallet liknar mycket det ovan redovisade Swebus-målet där någon verksamhetsövergång inte hade kommit till stånd. Även här var det fråga om en fristående entreprenör som tog över en verksamhet som en annan entreprenör tidigare drivit. En avgörande skillnad är dock att Denholm kom att ta samma produktionsresurser i anspråk som Safe Service tidigare innehaft. Den situationen påminnner kanske därför snarare om de fall EG-domstolen haft att bedöma i fråga om restauranglokaler. Med tanke på att domstolen i dessa fall visat benägenhet att utsträcka direktivets tillämpningsområde relativt långt i syfte att skydda arbetstagarna bör det förmodligen anses vara fråga om en verksamhetsövergång även i de fall en fristående manager tar över driften av fartyget. Så länge utflaggningen kan karakteriseras som en verksamhetsövergång kommer med andra ord det bolag som tar över som arbetsgivare att bindas av LAS bestämmelser på området oavsett om det samtidigt blir ägare till fartyget.

5.4.4 Uppsägningsförbudet i LAS § 7

5.4.4.1 Allmänt

Att en utflaggning av ett svenskt fartyg i många fall måste karakteriseras som en verksamhetsövergång innebär med automatik att besättningens anställningsavtal övergår på förvärvaren. Det framgår av det så kallade d'Urso-målet:[204]

> I maj 1981 sattes företaget EMG under särskild förvaltning. Verksamheten övergick sedan till Nuova EMG. I enlighet med ett kollektivavtal upprättat

[203] Se AD 1995 nr 97 *Safe Supporter mfl.*, ref., s. 656.

[204] Guiseppe d'Urso, Adriana Ventadori and Others v. Ercole Marelli Elettromeccanica Generale SpA and Others [1991] I ECR 4105. Jfr äv. Foreningen af Arbejdsledere i Danmark v. Daddy's Dance Hall A/S [1988] ECR 749.

mellan överlåtaren och arbetstagarorganisationerna följde 940 arbetstagare med verksamheten till det nya bolaget medan 518 av de anställda blev kvar hos EMG. De sistnämnda sades sedermera upp från sina anställningar.

I målet kom domstolen fram till att:

> "all contracts of employment or employment relationships existing on the date of the transfer of an undertaking between the transferor and the workers employed in the undertaking transferred are automatically transferred to the transferee by the mere fact of the transfer."[205]

Som en konsekvens av detta förlorar överlåtaren enligt LAS § 7 st. 2 i princip rätten att säga upp de berörda arbetstagarna på grund av arbetsbrist. Reglerna är tvingande till sin karaktär, något som också framgår av d'Urso-målet. I domen menade EG-domstolen att det inte var möjligt att frångå direktivets regler genom kollektivavtal. Anledningen till detta var att dessa är tvingande inte bara för de enskilda parterna utan även för de fackliga organisationerna. Det har fått till följd att bestämmelserna i LAS på detta område gjorts EG-dispositiva. Det betyder att det enligt § 2 st. 2 p. 1 endast är tillåtet att avvika från bestämmelserna i §§ 6 a och 6 b i den mån kollektivavtalet medför att förmånligare regler än vad som följer av direktivet skall tillämpas i förhållande till arbetstagarna.

5.4.4.2 Vilka personer omfattas?

Eftersom reglerna är tvingande samt att majoriteten av utflaggningarna från Sverige omfattas av bestämmelserna framstår det som väsentligt att söka utröna vilka personer uppsägningsförbudet inbegriper och hur pass långt detta sträcker sig. Till att börja med gäller att reglerna endast är tillämpliga i fråga om arbetstagare. Vilka personer som utgör arbetstagare definieras dock inte i direktivet. Istället har EG-domstolen genom bland annat det så kallade Danmols Inventar-målet uttalat att direktivet endast skyddar de personer som enligt den nationella rätten anses vara arbetstagare.[206]

> Mikkelsen arbetade hos Danmols Inventar som förman. I september 1981 ställde emellertid bolaget in betalningarna och Mikkelsen sades upp från sin anställning. Rörelsen övertogs sedan under oktober 1981 av det nya bolaget Danmols Inventar- og Møbelfabrikk, i vilken Mikkelsen blev delägare med

[205] Se ref., s. 4145.

[206] Foreningen af Arbejdsledere i Danmark v. A/S Danmols Inventar, in liquidation [1985] ECR 2639, ref., s. 2653. Se äv. Knud Wendelboe and Others v. L.J. Music, in liquidation [1985] ECR 457.

samma lön och arbetsuppgifter som han tidigare haft i det gamla bolaget. I december 1981 försattes sedan Danmols Inventar i konkurs. Mikkelsen krävde då det nya bolaget på två månaders uppsägningslön samt tio månaders semesterlön med hänvisning till att överlåtarens skyldigheter enligt anställningsavtalet genom transaktionen övergår på förvärvaren.

Värt att notera är att domstolen här behandlade arbetstagarbegreppet i sekundärrätten annorlunda än i den primära EG-rätten, det vill säga Romfördraget. Domstolen intog här motsatt ståndpunkt jämfört med det så kallade Levin-målet.[207] I det målet uttalade domstolen att arbetstagarbegreppet såsom det kommer till uttryck i Romfördraget endast hämtar sitt innehåll från EG-rätten och inte från medlemsstaternas nationella rättsordningar. Bakgrunden till detta var att principen om arbetskraftens fria rörlighet annars skulle kunna komma att urholkas genom alltför snäva definitioner av begreppet arbetstagare i medlemsstaternas interna rättssystem. Några sådana risker gjorde sig dock inte gällande här eftersom det nu aktuella direktivet endast syftade till en partiell harmonisering av medlemsstaternas nationella rättssystem.[208] Det var med andra ord den nationella domstolens sak att fastställa huruvida Mikkelsen skulle betraktas som arbetstagare eller inte.

Det här betyder att förbudet mot uppsägning kommer att tillämpas i fråga om alla de personer som faller under det i svensk rätt etablerade civilrättsliga arbetstagarbegreppet med undantag för de kategorier av arbetstagare som omfattas av undantagsreglerna i LAS § 1, det vill säga personer i företagsledande ställning, medlemmar av arbetsgivarens familj, arbetstagare som utför arbete i arbetsgivarens hem samt arbetstagare som anvisats beredskapsarbete eller skyddat arbete.[209] Sverige har inte utnyttjat möjligheten i art. 4 (1) (2) att göra undantag för vissa grupper av arbetstagare. I praktiken kommer därmed besättningarna ombord på fartyg i princip alltid att falla inom ramen för direktivets bestämmelser. Det gäller enligt AD 1977 nr 223 normalt även befälhavaren ombord. Fallet avgjordes visserligen innan LAS ändrades men torde fortfarande ha aktualitet. Målet rörde uppsägning av en befälhavare med alkoholproblem ombord på ett större tankfartyg efter det att ett flertal grundstötningar inträffat. I domen anförde AD i frågan om LAS tillämplighet att:

[207] D. M. Levin v. Staatssecretaris van Justitie [1982] ECR 1035.

[208] Se Foreningen af Arbejdsledere i Danmark v. A/S Danmols Inventar, in liquidation [1985] ECR 2639, ref. s. 2652–2653, Nielsen, s. 268–269 samt Blanpain/Nyström, s. 183–184.

[209] Jfr prop. 1994/95:102, s. 41.

"Visserligen har en fartygsbefälhavare vittgående befogenheter att handla på rederiets vägnar. Orsaken härtill är de speciella betingelser som råder för sjöfarten och då främst de faktiska svårigheterna för företagsledningen att kunna fatta snabba beslut när fartyget är på resa. Det väsentliga vid ifrågavarande bedömning är emellertid enligt arbetsdomstolens mening huruvida befälhavaren kan anses svara för en mer betydande del av företagets verksamhet. Även om befälhavaren har de yttersta ansvaret för fartygets skötsel och handhavande kan han inte anses ha något inflytande på de företagsledande besluten angående rederiets verksamhet i stort. Arbetsdomstolen finner därför att befälhavare inte kan anses ha sådan företagsledande ställning som avses i 1 § andra stycket anställningsskyddslagen."[210]

Enda gången undantaget i LAS § 1 skulle kunna vara tillämpligt utgörs därmed av de enstaka fall där befälhavaren ombord verkligen kan sägas inneha en företagsledande ställning. Eftersom undantaget är tänkt att tillämpas restriktivt torde det emellertid endast kunna bli aktuellt i mindre rederier, speciellt partrederier, där befälhavaren själv är delägare alternativt svarar för hela den dagliga driften av rederiet på ägarnas vägnar. Utöver detta gäller att befälhavaren också skall vara tillförsäkrad löner och andra anställningsvillkor som normalt tillkommer en företagsledare.[211]

Reglerna omfattar emellertid inte anställda som arbetar inom andra verksamheter hos överlåtaren än just den som i direktivets mening kan sägas övergå till förvärvaren. Det gäller även om arbetstagarna på de avdelningar som inte omfattas av övergången på något sätt kommit att utföra arbete till fördel för förvärvaren. Den här begränsningen kommer till uttryck i det så kallade Botzen-fallet:[212]

Botzen arbetade på en administrativ avdelning hos RDM. Till följd av RDM:s insolvens kom bolaget att rekonstrueras, varvid det nya RDM tog över viss verksamhet hos det gamla bolaget. Det nya RDM tog även över den personal som var anställd i verksamheten. I tillägg till detta anställde man även viss personal, som tidigare arbetat inom administrationen hos det gamla RDM. Övrig personal, däribland Botzen, sades däremot upp från sina arbeten. Botzen hävdade dock att, eftersom det nya RDM anställt personal som tidigare arbetade inom den verksamhet i vilken han var sysselsatt, även han omfattades av direktivets regler. Det nya RDM hade med andra ord skyldighet att ta över även Botzen som arbetstagare och uppsägningen av honom var därför ogiltig.

210. AD 1977 nr 223, ref., s. 1424.

211. Se prop. 1981/82:71, s. 94 och 112.

212. Arie Botzen and Others v. Rotterdamsche Droogdok Maatschappij BV [1985] ECR 519.

Domstolens motiverade sin ståndpunkt med att man måste betrakta anställningen som en länk mellan arbetstagaren och den verksamhet i vilken han är sysselsatt .[213] Direktivet skyddar således inte arbetstagarna generellt från uppsägning till följd av omorganiseringar. I sin redogörelse för direktivets uppbyggnad betonade också domstolen att det av art. 4 uttryckligen framgår att direktivet inte gäller uppsägningar grundade på ekonomiska, tekniska eller organisatoriska skäl.[214] Dess räckvidd är istället begränsad till att skydda arbetstagarna mot godtyckliga uppsägningar och villkorsändringar till följd av att en ny person på arbetsgivarsidan träder in och tar över verksamheten.

Det här betyder i praktiken att det endast är besättningen ombord på det fartyg som flaggas ut som omfattas av förbudet mot uppsägning i LAS § 7 st. 2. Eventuella anställda på rederikontoret kommer däremot inte att kunna åberopa bestämmelserna även om de rent faktiskt sägs upp på grund av utförsäljningen av fartyget. Här föreligger istället en normal arbetsbristsituation. Det betyder emellertid att skyddet mot uppsägningar kommer att omfatta långt ifrån alla arbetstagare som berörs av utflaggningen, något som kan te sig en aning ologiskt med tanke på att syftet med regleringen enligt direktivets preambel är att skydda arbetstagarna vid förändringar i företagsstrukturen. En förklaring till att man i praxis dragit gränsen för vilka arbetstagare som omfattas av bestämmelserna relativt snävt kan vara att man vid införandet av den här typen av skydd för de anställda inte har velat lägga hinder i vägen för en effektiv rationalisering inom näringslivet. Ett alltför omfattande skydd skulle kunna leda till att nödvändiga rationaliseringar uteblev och att den ekonomiska utvecklingen i samhället därigenom hämmades.

En annan begränsning ligger i att bestämmelserna om uppsägningsförbud endast omfattar de som är anställda när verksamhetsövergången äger rum. De som tidigare arbetat hos förvärvaren kan däremot inte hävda att de på grund av verksamhetsövergången skall anses anställda hos förvärvaren.[215] Däremot omfattas givetvis arbetstagare som visserligen sagts upp från anställningen av överlåtaren, men vilkas uppsägningstid fortfarande löper, av bestämmelserna i LAS § 7 st. 2.[216] Dessa arbetstagare anses fortfarande vara anställda och förvärvaren har följaktligen en skyldighet att ta över även den här delen av personalstyrkan. Det här innebär att i de fall en utflaggning sker efter det att fartyget lagts i upplag och

213. Se ref., s. 528.
214. Se ref., s. 526.
215. Se prop. 1994/95:102, s. 42.
216. Se a. st.

personalen ombord slutat sina anställningar de berörda arbetstagarna inte kan göra anspråk på att vara anställda hos förvärvaren. Möjligen skulle man dock kunna hävda att i det läget att moderrederiet lagt fartyget i upplag i direkt syfte att kringgå direktivets regler arbetstagarna bör kunna göra gällande att de skall anses vara anställda hos dotterrederiet, trots att uppsägningstiden löpt ut innan verksamhetsövergången ägde rum. Det skulle i så fall ligga i linje med domstolens uttalanden i fallet Ny Mølle Kro rörande en temporärt stängd sommarrestaurang.[217] I fallet menade domstolen att:

> "However the temporary closure of an undertaking and the resulting absence of staff at the time of the transfer do not of themselves preclude the possibility that there has been a transfer of an undertaking within the meaning of Article 1 (1) of the directive."[218]

5.4.4.3 Är uppsägning av andra skäl än övergången i sig tillåten?

Förbudet att säga upp arbetstagare vid verksamhetsövergångar är, som antytts i föregående avsnitt, heller inte absolut. Istället omfattar det endast uppsägningar som har sin grund i verksamhetsövergången som sådan. I LAS § 7 st. 2 stadgas uttryckligen att bestämmelsen inte hindrar uppsägningar av ekonomiska, tekniska eller organisatoriska skäl. Bestämmelsen är direkt baserad på direktivet art. 4 (1) och bekräftades av EG-domstolen i det så kallade d'Urso-målet.[219] Det här måste betyda att överlåtaren har möjlighet att säga upp arbetstagare i samband med verksamhetsövergången om det, oavsett om transaktionen kommit till stånd eller inte, varit ekonomiskt, tekniskt eller organisatoriskt nödvändigt att dra ned på arbetsstyrkan.[220] Med andra ord måste man här kunna argumentera för att i de lägen moderrederiet kan styrka att det blir för dyrt att driva fartyget under svensk flagg man har rätt att säga upp den svenska besättningen i samband med försäljningen till det utländska dotterrederiet. För den slutsatsen talar också att arbetsrättskommittén i sitt delbetänkande hävdade att:

> "Enligt vår mening kan saken inte förstås på annat sätt än att direktivets uppsägningsförbud har en förhållandevis begränsad räckvidd. Det torde

[217] Landsorganisationen i Danmark for Tjenerforbundet i Danmark v. Ny Mølle Kro [1987] ECR 5465. Se äv. Nyström, s. 152–153.

[218] Se ref., s. 5485.

[219] Guiseppe d'Urso, Adriana Ventadori and Others v. Ercole Marelli Elettromeccanica Generale SpA and Others [1991] I ECR 4105, ref., s. 4144.

[220] Jfr Hepple i CML Rev. 1977, s. 495.

egentligen bara hindra att uppsägning sker just på grund av, eller snarare med åberopande av, övergången som sådan. Därmed skulle alltså finnas utrymme för uppsägningar som sakligt motiveras av andra organisatoriska skäl. I princip torde arbetsbristbegreppet vara tillämpligt när det inte är övergången i sig som läggs till grund för uppsägning. Den viktiga huvudregeln är dock att de anställningsavtal som finns vid övergången med automatik skall gå över på förvärvaren, och detta gäller även om övergång sker under löpande uppsägningstid."[221]

Kommittén grundade sina slutsatser på bland annat d'Urso-målet där EG-domstolen uttryckt att direktivet inte hindrar uppsägningar av andra orsaker än själva verksamhetsövergången.[222] Mot denna tolkning uttalade sig emellertid i remissomgången AD, som för sin del ansåg att uppsägningsförbudet borde få till följd att överlåtaren, sedan beslut om överlåtelsen fattats, i princip inte med giltig verkan skulle kunna säga upp de arbetstagare som omfattades av verksamhetsövergången.[223] Man synes med andra ord från domstolens sida ha menat att ett totalt uppsägningsförbud borde råda. Regeringen gick dock på kommitténs linje och menade för sin del att övertalighet i den verksamhet som skall överlåtas borde, precis som tidigare, kunna lösas hos överlåtaren.[224] Senare tycks även AD ha svängt i sin uppfattning. I AD 1995 nr 60 *Safe Supporter mfl.* hävdade Sjöfolksförbundet att den nya regleringen i LAS innebar ett absolut uppsägningsförbud. Domstolen uttalade emellertid här att:

"Med denna konstruktion är lagregeln efter sin ordalydelse att uppfatta på det sättet att en uppsägning i den avsedda situationen är angriplig såsom inte sakligt grundad *men uppsägningen är inte utan vidare verkningslös* såsom förbundet tänkt sig [min kurs.]. Det finns ingenting som tyder på att lagregelns innebörd skulle vara en annan än den nu angivna. Detta betyder att förbundets nu ifrågavarande argument skall underkännas."[225]

För kommitténs slutsatser talar dessutom det skälet att när övergången väl har skett förvärvaren måste ha möjlighet att säga upp personal på grund av arbetsbrist som vilken annan arbetsgivare som helst. En förutsättning för att även förvärvaren skall kunna åberopa de uppsägningar förvärvaren företagit är dock att det även sedan verksamheten övergått

221. SOU 1994:83, s. 87.
222. A. bet. s. 87 samt Guiseppe d'Urso, Adriana Ventadori and Others v. Ercole Marelli Elettromeccanica Generale SpA and Others [1991] I ECR 4105, ref., s. 4144.
223. Prop. 1994/95:102, s. 43.
224. A. prop., s. 44–45.
225. Se ref., s. 408.

verkligen föreligger skäl av ekonomisk, teknisk eller organisatorisk art för uppsägningarna. I annat fall torde situationen vara att uppfatta på det sättet att arbetstagarna i fråga sagts upp på grund av övergången i sig och då är det endast den förre arbetsgivaren som kan stödja sig på uppsägningarna. Det här får anses framgå av AD:s uttalande i AD 1995 nr 97 *Safe Supporter mfl.*:

> "Som arbetsdomstolen ser det talar övervägande skäl för att anse att den tidigare arbetsgivarens uppsägning endast kan åberopas av denne och inte av den arbetsgivare till vilken verksamheten övergår. Det anförda bör gälla även för det fall att det vid tidpunkten för uppsägningen föreligger mer eller mindre befogad anledning att anta att en övergång av verksamhet kommer att ske.
>
> Det nu redovisade synsättet för med sig att en arbetstagare som sägs upp inför en övergång av verksamheten kan avstå från att angripa uppsägningen men ändå kunna göra anspråk på fortsatt anställning hos den till vilken verksamheten går över, under förutsättning att arbetstagaren är beredd att nöja sig med att hålla sig till den nya arbetsgivaren.
>
> Det skall anmärkas att det nu anförda tar sikte på arbetsbristuppsägningar *som har samband med övergång av verksamhet* [min kurs.]. Arbetsdomstolen saknar anledning att i detta beslut gå in på frågan hur man skall se på verkan mot den nye arbetsgivaren av andra uppsägningar från den tidigare arbetsgivarens sida."[226]

Å andra sidan skulle man beträffande utflaggningarna kunna hävda att det överhuvudtaget inte rör sig om en arbetsbristsituation utan en transaktion endast syftande till att byta ut den svenska besättningen mot en billigare utländsk sådan. Det är emellertid inte särskilt troligt att man skulle vinna framgång med en sådan argumentation eftersom AD i dessa lägen av tradition alltid accepterat de företagsekonomiska bedömningar som arbetsgivaren gjort.[227] Det spelar här inte någon roll om verksamheten genererar vinst eller inte. Har arbetsgivaren sagt upp personalen på grund av att han anser att verksamheten inte är tillräckligt lönsam längre har AD godtagit detta. Enda undantaget utgörs av fall där arbetsgivaren sagt upp en anställd med hänvisning till att det föreligger arbetsbrist medan det i själva verket varit fråga om en uppsägning på grund av personliga skäl.[228]

Som skäl för att uppsägningsförbudet inte bör anses vara absolut i utflaggningssituationen torde man också kunna anföra att en sådan regel i

[226] Se ref., s. 655–656.

[227] Se AD 1993 nr 101.

[228] Se AD 1976 nr 26 samt 1978 nr 65.

praktiken kan komma att te sig meningslös eftersom vid utflaggningen bakgrundsrätten kommer att skifta enligt principen om flaggans lag. Genom att arbetslagstiftningen i bekvämlighetsländerna framstår som väsentligt mer liberal än den svenska – i exempelvis den liberianska sjöarbetslagstiftningen återfinns inte regler om turordningskretsar – är risken stor att det förvärvande dotterbolaget väljer att säga upp den svenska besättningen till förmån för de billigare utländska sjömännen. Möjligen skulle man här kunna hävda att för det fall saken kommer upp i svensk domstol det föreligger grund för att inte tillämpa principen om flaggans lag. Det kan motiveras med att det är fråga om en situation där svenska arbetstagares anställningsskydd berörs i samband med att arbetsplatsen övergår från att vara svensk till att bli utländsk. Här skulle det med andra föreligga ett starkt intresse av att skydda de svenska arbetstagarnas intressen. Något som talar för att AD skulle kunna tänkas att föredra att tillämpa svensk rätt är att man i AD 1995 nr 97 *Safe Supporter mfl.* som avsåg utflaggning av svenska bostadsplattformar till England med uppsägningar av den svenska personalen som följd valde att tillämpa svensk rätt. I motiveringen till beslutet anförde AD att:

> "Safe Service var vid tidpunkten för uppsägningarna och är alltjämt ett svenskt rättssubjekt. De omtvistade anställningsavtalen gällde arbete på bostadsplattformar som vid anställningsavtalens ingående var registrerade i det svenska fartygsregistret och som i enlighet härmed förde svensk flagg. Såväl Safe Service som de anställda har uppenbarligen utgått från att kollektivavtal som slutits mellan organisationer på den svenska arbetsmarknaden har gällt för anställningarna.
>
> Mot dessa förhållanden, som med styrka talar för att svensk rätt är tillämplig, skall ställas den omständigheten att bostadsplattformarna har stadigvarande varit sysselsatta på den brittiska delen av kontinentalsockeln i Nordsjön.
>
> Arbetsdomstolen anser att den sistnämnda omständigheten i det föreliggande fallet uppenbarligen inte skall tillmätas någon avgörande betydelse i lagvalsfrågan.
>
> I enlighet med det anförda anser arbetsdomstolen att svensk rätt skall tillämpas i målet."[229]

Å andra sidan har svenska domstolar i tidigare mål uttryckt en motvilja

[229] Se ref., s. 649. Jfr äv. ECOSOC:s inställning i denna fråga i sitt utlåtande över direktivet rörande arbetstagarnas skydd vid företagsöverlåtelser (OJ C255/25–36, 07.11.75), s. 32: "In that Opinion the Committee took the line that even in the case of a transfer and a consequent change of labour laws applicable, the protection of the employment relationship enjoyed under the legislation previously applicable had to be maintained. In the Committee's view this should also apply in the cases mentioned in Article 10 (2)."

mot att frångå principen om flaggans lag.[230] Slutsatsen blir dock hur som helst att både överlåtaren och förvärvaren redan enligt svensk rätt måste anses ha rätt att företa uppsägningar.

5.4.4.4 Var skall hanteringen av övertaligheten äga rum?

Arbetsrättskommittén gick dock längre än bara till att konstatera att såväl överlåtaren som förvärvaren är berättigade att säga upp arbetstagarna av andra orsaker än själva verksamhetsövergången. Man menade dessutom att i de fall förvärvaren säger upp de anställda för förvärvarens räkning turordningen skall bestämmas hos överlåtaren.[231] Som motiv för den lösningen anförde kommittén att EG-domstolen i d'Urso-målet uttalat att förvärvaren äger åberopa samma regler rörande uppsägning av personalen i verksamheten som överlåtaren. Domstolen framhöll nämligen här att:

> "It must be added that if, in order as far as possible to prevent dismissals, national legislation lays down in favour of the transferor provisions allowing the burdens connected with the employment of surplus employees to be alleviated or removed, the Directive likewise does not stand in the way of the application of those provisions to the transferee's advantage after the transfer."[232]

LO och TCO å sin sida framhöll däremot i remissomgången att övertaligheten borde hanteras hos förvärvaren.[233] Regeringen gick dock även här på kommitténs linje i det att man framhöll att:

> "*En övertalighet i den verksamhet som skall överlåtas* kommer således att – liksom enligt nuvarande system – kunna lösas hos överlåtaren. Omplaceringsåtgärder av uppsägningshotad personal m.m. sker då hos överlåtaren. De arbetstagare som likväl måste sägas upp kommer under löpande uppsägningstid som huvudregel att följa med till förvärvaren. Detta framgår av regeln om att de anställningsavtal som består vid överlåtelsetidpunkten med automatik går över. Företrädesrätten till återanställning kommer i så fall att gälla i förhållande till förvärvaren. Arbetstagare som har sagts upp av överlåtaren och som under uppsägningstiden följer med verksamheten kan dock inte resa krav på att efter övergången bli omplacerade till eventuellt lediga befattningar hos förvärvaren under den återstående uppsägningstiden.

230. Se ovan avsn. 5.2.4.3–5.2.4.4.

231. SOU 1994:83, s. 87.

232. Guiseppe d'Urso, Adriana Ventadori and Others v. Ercole Marelli Elettromeccanica Generale SpA and Others [1991] I ECR 4105, ref., s. 4144.

233. Prop. 1994/95:102, s. 43.

Sådana lediga tjänster kan de komma att ta i anspråk endast i kraft av företrädesrätten till återanställning."[234]

Det får anses framgå av uttalandet att regeringen i likhet med kommittén tänkt sig att turordningskretsen skall göras upp hos överlåtaren i och med att man anmärkte att det är endast hos denne som arbetstagarna kan göra anspråk på omplacering. Det enda krav de anställda torde kunna rikta mot förvärvaren ifall de under uppsägningstiden övergått till att arbeta för honom torde därmed vara företrädesrätten till återanställning. Denna varar dock som bekant endast under ett år efter det att anställningen upphört.

Frågan är dock om inte kommittén och regeringen här övertolkat EG-domstolens uttalande i d'Urso-målet. Vad domstolen uttryckte var endast att förvärvaren har rätt att åberopa samma skäl för uppsägning som överlåtaren efter det att övergången ägt rum. Hos vem turordningen skall hanteras hade man däremot inte någon anledning att uttala sig om och det finns därmed inte någonting i EG-rätten som säger att i de fall överlåtaren säger upp arbetstagarna för förvärvarens räkning övertaligheten skall hanteras hos överlåtaren. Den frågan torde istället medlemsstaterna i princip kunna reglera fritt.

Att kommittén och senare även regeringen gått på den linjen att övertaligheten skall lösas hos överlåtaren kan innebära allvarliga nackdelar för de svenska besättningsmännen vid en utflaggning. För det fall dotterbolaget redan anställt en utländsk besättning i väntan på att fartyget flaggas ut kommer de svenska arbetstagarna att förlora sina anställningar på grund av att turordningslistan görs upp inom moderbolaget. Hade man däremot valt den lösningen att turordningslistan istället skulle göras upp hos förvärvaren hade utflaggning i praktiken omöjliggjorts eftersom den svenska besättningen här hade konkurrerat ut de nyanställda utländska sjömännen. Det sistnämnda gäller dock endast under förutsättning att domstolen frångått principen om flaggans lag och istället tillämpat svensk arbetslagstiftning.

Sammanfattningsvis betyder det här i fråga om utflaggning att moderrederiet kommer att vara berättigat att säga upp den svenska besättningen för det fall att man kan påvisa att man vinner ekonomiskt på att flagga ut det aktuella fartyget. Att styrka detta torde inte bereda rederierna några större svårigheter då motivet bakom utflaggningar i praktiken alltid är att minska bemanningskostnaderna. I och med att övertaligheten sedan skall hanteras hos moderbolaget istället för hos dotterbolaget kommer svenska

[234] A. prop., s. 44–45.

rederier att i praktiken ha samma frihet att flagga ut sitt svenskregistrerade tonnage även efter det att direktivet implementerats i svensk rätt.

5.4.5 Anställningsvillkorens bestånd

Något bör även sägas om anställningsvillkorens bestånd i samband med verksamhetsöverlåtelse. Skulle det vara så att redaren inte har rätt att säga upp den svenska personalen på grund av ekonomiska orsaker riskerar detta att omöjliggöra utflaggning till bekvämlighetsländer eftersom en central princip i direktivet är att anställningsvillkoren skall bestå även efter det att verksamheten övergått till förvärvaren. Direktivet syftar inte bara till att skydda de berörda arbetstagarnas anställningar utan i viss mån även de villkor de arbetar under.[235] Genom direktivet har man således velat åstadkomma en mjuk övergång för den berörda personalen. Det skulle i så fall kunna betyda att om redaren är tvungen att behålla den svenska besättningen ombord på svenska anställningsvillkor hela idén med att flagga ut fartyg till bekvämlighetsländerna faller bort. Visserligen skulle man här, precis som i fråga om uppsägningsförbudet, kunna hävda att principen om flaggans lag leder till att efter utflaggningen bekvämlighetslandets arbetsrättslagstiftning skall tillämpas ombord samtidigt som dessa rättsordningar saknar LAS krav på saklig grund och turordning vid uppsägning. Med andra ord skulle dotterrederiet så snart fartyget är utflaggat kunna säga upp den svenska besättningen till förmån för en utländsk sådan. Precis som ovan redogjorts för talar dock mycket för att en svensk domstol skulle komma att frångå principen om flaggans lag i den här situationen och istället tillämpa svensk rätt. Av den anledningen framstår det som nödvändigt, förutsatt att den svenska besättningen inte kan sägas upp på grund av tekniska, ekonomiska eller organisatoriska skäl, att diskutera i vilken mån man kan binda den nye arbetsgivaren vid att tillämpa de gamla anställningsvillkoren.

I enlighet med tanken i direktivet att arbetstagarna skall garanteras samma anställningsvillkor hos förvärvaren regleras i MBL § 28 st. 1 att denne är skyldig att i förhållande till de arbetstagare som följt med verksamheten tillämpa det kollektivavtal som överlåtaren var bunden av. Med att den nye arbetsgivaren är skyldig att tillämpa det gamla kollektivavtalet avses att förvärvaren i normalfallet automatiskt övergår till att bli bunden av kollektivavtalet på samma sätt som överlåtaren.[236] Med andra ord avlöser förvärvaren här överlåtaren som part i det tidigare kollektivavta-

[235] Jfr Blanpain/Nyström, s. 189 samt Nielsen, s. 276–277.
[236] Se prop. 1994/95:102, s. 53.

let. De svenska bestämmelserna går på den här punkten längre än vad direktivet kräver.[237] I direktivet art. 1 (2) regleras endast att förvärvaren är skyldig att tillförsäkra de anställda samma förmåner som de tidigare kunde göra gällande på grundval av kollektivavtalet. Däremot krävs inte att förvärvaren träder in som part i avtalet. Att den svenska lagstiftningen på den här punkten avviker från direktivets reglering kan inte betraktas som ett brott mot EG-rätten då direktivet enligt art. 7 utgör en minimireglering. Att förvärvaren tvingas att direkt träda in som part i avtalet måste anses som en förmånligare reglering ur arbetstagarnas synvinkel än den som återfinns i själva direktivet. Den nationella regleringen leder nämligen till att arbetstagarna via sin organisation även fortsättningsvis kommer att kunna göra gällande de särskilda förmåner i MBL och FML som tillkommer de kollektivavtalsbärande organisationerna.[238]

Bestämmelsen i MBL § 28 är begränsad till att endast gälla arbetstagare som är bundna av kollektivavtal. Det leder till att förvärvaren i princip fritt kan komma överens med de arbetstagare som är medlemmar av andra icke-kollektivavtalsbundna organisationer samt oorganiserade arbetstagare om förändringar av anställningsvillkoren i samband med verksamhetsövergången. En annan sak är dock att förvärvaren kan komma att bryta mot det kollektivavtal han genom verksamhetsövergången blir bunden av för det fall det i avtalet återfinns alternativt kan tolkas in en klausul om att detta skall tillämpas även i fråga om utanförstående arbetstagare. I praktiken torde det sällan uppstå problem här eftersom organisationsgraden är mycket hög inom den svenska sjöfartsnäringen. Man kan med andra ord utgå från att förvärvaren i realiteten alltid kommer att vara direkt skyldig att tillämpa avtalet i förhållande till de besättningsmän han tar över.

En annan begränsning av bestämmelsen om att arbetstagarna kan göra gällande kollektivavtalets regler även gentemot förvärvaren ligger dock i att den enligt art. 3 (3) inte omfattar arbetstagarnas rätt till ålders-, invaliditets- eller efterlevandepension på grund av kompletterande pensionssystem utanför medlemsstaternas nationella författningsreglerade socialförsäkringssystem. I utflaggningssituationen betyder det att den svenska besättningen inte automatiskt kommer att kunna kräva att dotterrederiet fullgör moderrederiets eventuella pensionsutfästelser. Frågan är dock om detta betyder särskilt mycket i praktiken eftersom SEKO med största sannolikhet i det läget kommer att säga upp det existerande kollektivavtalet och samtidigt kräva ett nytt avtal som även reglerar de ombordanställdas

[237] Se a. prop., s. 53.
[238] Jfr a. prop., s. 53.

såväl privata som offentliga sjuk- och pensionsförmåner. Genom utflaggningen uppstår nämligen ett behov av att avtalsvägen kompensera borfallet av de offentliga förmånerna på grund av att skyldigheten för rederiet att betala sociala avgifter till den svenska staten bortfaller i och med att fartyget flaggas ut.

Skulle arbetstagarsidan välja att ändå inte säga upp kollektivavtalet med överlåtaren, exempelvis av den anledningen att förvärvaren i ett separat kollektivavtal går med på att kompensera de ombordanställda för förlusten av sociala förmåner innebär det att den svenska besättningen automatiskt kommer att kunna göra gällande samma anställningsvillkor som då fartyget var svenskflaggat. Uppfyller inte dotterrederiet villkoren kommer SEKO att vara berättigat till allmänt skadestånd på grund av kollektivavtalsbrott. Det spelar i det här avseendet inte någon roll att överlåtaren, det vill säga moderrederiet, kan ha rätt att säga upp kollektivavtalet till följd av övergången. Visserligen regleras i MBL § 28 st. 2 att kollektivavtalet i dessa fall inte heller gäller den nye arbetsgivaren, men med tanke på att ett centralt motiv bakom direktivet är att värna arbetstagarnas anställningsvillkor i samband med övergången talar mycket för att förvärvaren, i det här fallet dotterrederiet, bör anses skyldigt att tillämpa samma villkor i förhållande till arbetstagarna som moderrederiet trots att man i den situationen inte är formellt bunden av avtalet.[239] En sådan tolkning överensstämmer med direktivet art. 3 (2) om att förvärvaren är bunden av själva villkoren i löpande kollektivavtal på samma sätt som överlåtaren var bunden av dessa villkor. I praktiken leder detta, under förutsättning att moderrederiet inte äger rätt att säga upp den svenska besättningen på grund av ekonomiska skäl, till att utflaggning omöjliggörs. I och med att dotterrederiet i den här situationen blir skyldigt att ta över den svenska arbetskraften på svenska villkor försvinner till stor del incitamenten att flagga ut. Visserligen kan dotterrederiet undvika att betala in sociala avgifter till den svenska statskassan, men i praktiken kommer detta endast att leda till krav på kompensation avtalsvägen från den svenska besättningens sida. Det existerar med andra ord i den här situationen inte längre någon praktisk möjlighet att kraftigt sänka bemanningskostnaderna genom att registrera fartyget i ett bekvämlighetsregister.

Det nu sagda har tagit sin utgångspunkt i att förvärvaren, det vill säga dotterrederiet inte varit bundet av något kollektivavtal sedan tidigare. Skulle emellertid dotterrederiet redan innan utflaggningen äger rum ha utländsk personal anställd samt vara bunden av kollektivavtal med den

[239] Jfr a. prop., s. 57.

arbetstagarorganisation som representerar dessa sjömän uppstår frågan om saken ställer sig annorlunda. Förvärvarens bundenhet vid överlåtarens kollektivavtal gäller nämligen enligt MBL § 28 st. 3 endast fram till dess att avtalets giltighetstid löpt ut eller det ersatts av ett nytt kollektivavtal. Med uttrycket "nytt kollektivavtal" avses även den situationen att förvärvaren redan är bunden av ett befintligt avtal som är tillämpligt i fråga om de arbetstagare som följer med verksamheten. Det här får enligt regeringens proposition anses framgå av de engelska, franska och tyska versionerna av direktivet art. 3 (2).[240] I den engelska texten talar man om "another collective agreement" medan man i den franska och den tyska versionen valt uttrycket "d'une autre convention collective" respektive "eines anderen Kollektivvertrags". För den tolkningen talar också starka sakskäl. Man har på den svenska arbetsmarknaden, framförallt från LO-sidan, länge betonat vikten av den så kallade industriförbundsprincipen, det vill säga att samtliga anställda inom en och samma arbetstagarkategori vid företaget skall vara bundna av samma kollektivavtal.[241] Skulle förvärvaren vara tvungen att tillämpa överlåtarens kollektivavtal vid sidan av sitt eget kan detta komma att motverka den eftersträvade enhetligheten. I arbetsrättskommitténs utredning pekade man också på att man i andra europeiska länder valt att tolka direktivet på det här viset. I exempelvis tysk rätt återfinns en särskild lagreglering i BGB § 613 a om att ett hos förvärvaren gällande kollektivavtal i vissa lägen kan tränga undan villkoren i överlåtarens avtal.[242]

Majoriteten av arbetsrättskommittén var i utredningen av den åsikten att förvärvarens kollektivavtal i dessa lägen borde få omedelbar genomslagskraft i förhållande till de arbetstagare han tagit över.[243] Det gällde även om arbetstagarna efter verksamhetsövergången skulle komma att erhålla lägre löner eller på annat sätt sämre anställningsvillkor. Visserligen syftade direktivet till att åstadkomma en mjuk övergång för de berörda arbetstagarna, men samtidigt talade effektivitets- och rättviseskäl för att man inte borde särbehandla de arbetstagare som följt med verksamheten i förhållande till övriga anställda hos förvärvaren. Betydelsen av ett enhetligt arbetstids- respektive lönesystem vägde här enligt utredningen tyngre.[244] Minoriteten däremot hävdade att med tanke på syftet

240. A. prop., s. 54.
241. Victorin i Schmidt, Facklig arbetsrätt, s. 20.
242. SOU 1994:83, s. 96. Jfr Däubler, s. 636–649 samt Kania i Der Betrieb 1994, s. 529–534.
243. A. bet., s. 99.
244. A. bet., s. 102–103.

bakom direktivet borde någon form av temporärt löneskydd införas.[245] Regeringen gick i sin proposition till stora delar på minoritetens linje. Visserligen betonade även regeringen, i likhet med utredningens majoritet, vikten av en enhetlig reglering, men samtidigt menade man att direktivets syfte att åstadkomma en mjuk övergång för de berörda arbetstagarna ändå måste tillgodoses. Följden av detta blev att man förde fram ett kompromissförslag genom vilket förvärvaren utan att avtalet för den skull ansågs övergå på honom, ålades att tillämpa villkoren i överlåtarens kollektivavtal i förhållande till de berörda arbetstagarna under ett år från övergången. Förslaget antogs av riksdagen och kom sedan att införlivas i MBL § 28 st. 3.

Ser man till utflaggningssituationen betyder detta att för det fall redaren saknar möjlighet att säga upp den svenska besättningen kommer han, även i det läget att kollektivavtal med en utländsk organisation slutits, att under ett års tid vara tvungen att tillämpa det svenska kollektivavtalet i förhållande till den svenska personalen. Dessutom innebär det faktum att redaren inte träder in som part i det svenska kollektivavtalet att SEKO får rätt att direkt tillgripa stridsåtgärder mot dotterrederiet i syfte att få till stånd ett nytt sådant, något som organisationen med största sannolikhet också kommer att göra med tanke på de sociala förmåner medlemmarna går miste om vid utflaggningen. Eftersom det kollektivavtal redaren är bunden av är utländskt kan SEKO i förhandlingarna dessutom resa krav på att det avtal redaren träffar med förbundet skall tillämpas även i fråga om eventuell utländsk personal ombord utan att stridsåtgärden för den skull betraktas som olovlig. De restriktioner som arbetsdomstolen uttalade i AD 1989 nr 120 *JSS Britannia* om att stridsåtgärder inte får syfta till att undanträngа en annan organisations avtal torde inte vara tillämpliga här efter införandet av den så kallade Lex Britannia.[246] Den av AD uttalade principen gäller numera uttryckligen enligt MBL § 42 st. 3 endast i förhållande till inhemska arbetstagarorganisationer. Det kan mycket väl diskuteras om en sådan stridsåtgärd ändock inte skulle kunna anses som olovlig med hänvisning till allmänna rättsgrundsatser, men oavsett hur det är med detta framstår det i praktiken i denna situation som omöjligt att flagga ut eftersom redaren är skyldig att betala ut löner i nivå med de som rådde före verksamhetsövergången till det svenska manska-

[245] Samma åsikt som minoriteten hade i denna fråga framförde också ECOSOC i sitt utlåtande om direktivet. Se OJ C255/25–36, 07.11.75, s. 28.

[246] Se ref., s. 873–874. Jfr äv. SOU 1994:83, s. 100–101. Närmare om Britannia-målet och de efterföljande förändringarna av MBL i avsn. 7.4.2.4.–7.4.2.8.

pet under ett helt år.[247] Även i de fall dotterbolaget redan innan utflaggningen äger rum anställt en utländsk besättning kommer därmed poängen med att flagga ut fartyget att gå om intet.

5.5 Sammanfattande synpunkter

Sammanfattningsvis har staten och de fackliga organisationerna tillgripit en rad åtgärder i försöken att hålla kvar redarnas tonnage under nationell flagg. Som den viktigaste åtgärden framstår införandet av genuine link-regeln i havsrättskonventionerna. Genuine link-regeln har dock inte räckt till för att hejda utvecklingen. Det beror på att regelns innebörd är högst oklar, vilket i sin tur leder till att de krav i fråga om utformningen av de nationella registreringsvillkoren som faktiskt kan utläsas ur denna framstår som relativt beskedliga.

I praktiken kan det i linje med skeppsregistreringskonventionen knappast krävas en starkare anknytning till flaggstaten än att rederiet i samband med registrering utnämner en representant med behörighet att svara för fartyget. Vad sedan gäller de fortlöpande plikterna krävs i huvudsak enligt havsrättskonventionerna art. 10 respektive art. 94 endast att flaggstaterna ser till att bestämmelserna i den nationella sjölagstiftningen uppfyller kraven i de grundläggande internationella konventionerna på sjösäkerhetsområdet, inrättar någon form av nationell sjöfartsadministration som svarar för att fartygen inspekteras samt att de upprätthåller någon form av rättsapparat för lösande av tvister. Det är endast de sistnämnda kraven bekvämlighetsländerna har vissa svårigheterna att uppfylla. Genom att flera av länderna för inspektionerna nästan helt och hållet tvingas lita till de internationella klassningssällskapen, vilka i stort sett endast befattar sig med den tekniska säkerheten, saknar de inte sällan möjligheter att inspektera arbetsförhållandena ombord. Undantaget utgörs av Liberia som upprättat en egen organisation för den här typen av inspektioner. Vad beträffar systemet för lösande av tvister mellan redare och sjömän föreligger det problem i så måtto att man kan befara att de rättsvårdande instanserna är partiska till redarnas fördel, speciellt i de fall man som i Liberia inrättat ett delvis administrativt system för tvistelösning där "the Maritime Commissioner" i vissa fall kan gå in och avgöra tvisten.

Svagheten hos genuine link-regeln förstärks sedan av bristen på sanktioner. Förslaget att göra registreringen beroende av andra staters erkän-

[247] Ang. stridsåtgärders olovlighet m.h.t. allmänna rättsgrundsatser, se avsn. 7.4.2.6.

nande avslogs redan under UNCLOS I och de nationella domstolarna har i sin praxis varit ytterligt tveksamma till att ens partiellt underkänna en registrering i så måtto att man frångår den internationellt-privaträttsliga principen om flaggans lag. Det gäller såväl svenska som utländska domstolar. Att man från svensk sida varit tveksam till detta skulle visserligen kunna förklaras med att Sverige är ett litet land med begränsade möjligheter att på det internationella planet hävda sin rätt. Att själv hålla hårt på flaggstatsprincipen blir därmed ett sätt att skydda de egna fartygen mot övergrepp. Emellertid har man också i ett militärt och ekonomiskt betydelsefullt land som USA under efterkrigstiden starkt värnat flaggstatsprincipen även i förhållande till utländska fartyg. Sannolikt har det avgörande för domstolarna i respektive land varit behovet av stabilitet inom sjöfartsnäringen samt i de diplomatiska förbindelserna. I de amerikanska målen hänvisade Supreme Court uttryckligen till att för det fall den inhemska arbetslagstiftningen tillämpades även i förhållande till utländska fartyg redarnas driftkostnadskalkyler skulle kunna komma att kullkastas samt diplomatiska förvecklingar uppstå.

Inte heller genom att med statliga medel subventionera de svenskflaggade fartygen har man lyckats att i någon större utsträckning förmå redarna att behålla tonnaget under svensk flagg. Till det är det nuvarande sjöfartsstödet alldeles för litet. Dessutom är sjöfartsstödets framtid något osäker i och med att det nuvarande systemet med direkta statliga subventioner av fartyg under svensk flagg formellt strider mot förbudet mot statsunderstöd i Romfördraget art. 92 (1). Inte någon av undantagsreglerna i art. 92 (2–3) eller art. 93 (2) är tillämplig då stödet varken är betingat av någon direkt akut kris eller gagnar gemenskapen som helhet genom att det underlättar utvecklingen av den europeiska sjöfartsnäringen. Att EG-kommissionen tillsvidare ändå har accepterat stödet beror på att liknande stödformer återfinns i de flesta andra medlemsländer. Från kommissionens sida är man medveten om att den europeiskflaggade flottan är direkt beroende av den här typen av stödåtgärder för att klara den internationella konkurrensen på området och man har av den anledningen kommit att tillämpa art. 92 relativt flexibelt.

Trots att kommissionen accepterar det svenska sjöfartsstödet kommer man dock inte undan det faktum att man gjort sig helt och hållet beroende av vad kommissionen till varje tid har för åsikter om hur stödet bör utformas och vilken omfattning detta bör ha. Det föreligger visserligen i dagsläget inte någon större risk att Sverige inom den närmaste framtiden kommer att behöva företa några större ändringar vad gäller stödets inriktning eller omfattning. Kommission aviserade så sent som i mars 1996 att även om riktlinjerna för sjöfartsstöd inom gemenskapen revideras kom-

mer stöd i syfte utjämna bemanningskostnaderna också fortsättningsvis att godtas. Hur det blir på lite längre sikt är däremot svårare att förutse. I och med att kommissionen är av den åsikten att sjöfartsstödet allmänt sett bör avvecklas kan ytterligare inskränkningar i framtiden komma att föreslås.

Inte heller SEKO synes med hjälp av de nya reglerna i LAS och MBL baserade på EG:s företagsöverlåtelsedirektiv kunna förhindra fortsatt utflaggning. Såväl direkt som indirekt utflaggning kommer visserligen att anses såsom varande en verksamhetsövergång i direktivets mening, men i och med att övertaligheten skall hanteras hos överlåtaren kommer redaren att kunna ersätta den svenska personalen ombord med utländsk sådan för det fall den sistnämnda är anställd redan vid överlåtelsetillfället. Det leder till att heller inte företagsöverlåtelsedirektivets regler kan tjäna som instrument för att hindra svenska redare från att registrera sina fartyg i bekvämlighetsregister.

6 Internationell reglering av arbetsförhållandena ombord

6.1 Inledning

Vilka är möjligheterna för staten och facket att genom en reglering på det internationella planet få kontroll över arbetsförhållandena ombord på det bekvämlighetsregistrerade tonnaget? Inom ILO har man till skillnad från UNCLOS och UNCTAD inte kopplat utflaggningsproblemet till frågan om den nationella rättsliga kontrollen över fartygen i världshandelsflottan. Istället har man främst inriktat sig på att genom en rad konventioner och rekommendationer söka tillskapa en internationell reglering av arbetsförhållandena ombord oberoende av vilken flagga fartyget för. Kulmen i det arbetet utgörs av konventionen nr 147 rörande minimistandard för handelsfartyg. Den framstår som ett försök att tillskapa en lägsta godtagbar standardnivå vad gäller arbetsvillkoren ombord på fartygen i världshandelsflottan.

Det övergripande syftet med kapitlet är att genom en analys av reglerna i minimistandardkonventionen med tillhörande ILO-instrument klarlägga vilken den lägsta godtagbara nivån för arbete ombord är och sedan jämföra denna med den nationella lagstiftningen i bekvämlighetsländerna. Jag kommer därvidlag att koncentrera mig på de regler som är av avgörande betydelse för bemanningskostnadernas storlek. Med andra ord kommer jag endast att behandla reglerna avseende förenings- och förhandlingsrätten, bemanning, arbetstider samt det sociala skyddet för sjömän (krav på anställningsform, semester, sjukförsäkringar, etc.).[1]

Till att börja med kommer jag dock att ägna ett avsnitt (6.2) åt att diskutera begreppet "the International Seafarers' Code" och dess förhållande till ILO-konventionen nr 147. Motivet till detta är att medan det begreppet normalt avser samtliga ILO-konventioner och rekommendationer rörande sjömansarbete är den bärande tanken bakom det här kapitlet att spegla de standardkrav som *i realiteten* gäller ombord på fartygen i världshandelsflottan, däribland det bekvämlighetsflaggade tonnaget. Med andra ord kommer jag i detta avsnitt att söka belysa varför jag valt

[1] Ang. de förenings- och förhandlingsrättsliga reglernas indirekta betydelse för bemanningskostnadernas storlek, se avsn. 2.2.4.2 och 2.2.4.3.

att enbart fokusera på konventionen nr 147 och de ILO-instrument som faller under denna.

I avsnitt 6.3 beskriver och analyserar jag sedan reglernas uppbyggnad i konventionen nr 147. Centrala frågor är här vilken omfattning regleringen har och hur bedömningen av om den nationella rättsordningen uppfyller konventionens krav skall gå till. Därefter övergår jag i avsnitt 6.4 till att diskutera de materiella standardkraven vad gäller skyddet av den fackliga aktiviteten, arbetstidsregleringen samt det sociala skyddet. I den diskussionen jämför jag de i konventionen nedfällda standardkraven med den nationella sjöarbetslagstiftningen i Liberia i syfte att undersöka huruvida bekvämlighetsländerna klarar att uppfylla konventionens krav samt på vilken nivå dessa stater lagt sig. Skälet till att jag valt att använda de liberianska reglerna som jämförelseobjekt är att Liberia, i motsats till Panama, har ratificerat konventionen nr 147 samtidigt som landet utgör ett av de i särklass största bekvämlighetsländerna. Ett annat viktigt skäl är att de svenska redarna i hög utsträckning flaggat sina fartyg i Liberia. I avsnitt 6.5 följer slutligen några sammanfattande synpunkter.

6.2 Begreppet "International Seafarers' Code" och ILO-konventionen nr 147

6.2.1 Kritik av begreppet "International Seafarers' Code"

Som tidigare redogjorts för engagerade man sig tidigt inom ILO i frågor rörande sjömännens arbetssituation.[2] Redan 1920 under arbetskonferensens möte i Genua antogs de första konventionerna på sjöfartsområdet. De rörde minimiålder för arbete till sjöss (nr 7), arbetslöshetsersättning vid skeppsbrott (nr 8), samt arbetsförmedling för sjömän (nr 9). I tillägg till detta antog man också två rekommendationer angående nationell sjömanslagstiftning (nr 9) och arbetslöshetsersättning för sjömän (nr 10). Under tiden fram till andra världskrigets slut antog man sedan under den internationella arbetskonferensens sjöarbetsrättsliga sessioner ytterligare sammanlagt tio konventioner och fyra rekommendationer rörande varierande ämnen som exempelvis läkarundersökning av minderåriga vid arbete till sjöss, sjömäns anställningsavtal och hemsändning av sjömän. Det verkliga genombrottet i ILO:s verksamhet på sjöarbetsområdet kom dock först på den internationella arbetskonferensen i Seattle 1946. Orga-

[2] Jfr ovan avsn. 3.7.1.1.

nisationen antog då, efter ett intensivt arbete från framförallt arbetstagarsidan med ITF i spetsen, inte mindre än nio konventioner och fyra rekommendationer rörande centrala områden som arbetstider, bostadsstandard, socialförsäkringar och pensioner för sjömän. Man börjar här för första gången kunna tala om ett heltäckande regelsystem för arbete till sjöss, det vill säga en "International Seafarers' Code". Efter 1946 har man inom organisationen fortsatt att bygga ut detta regelsystem, om än i ett något lägre tempo. Det har antingen skett genom att man infört nya bestämmelser på tidigare oreglerade områden eller genom att man reviderat redan existerande ILO-konventioner. Som exempel kan nämnas att konventionen från 1946 angående bostadsstandard ombord både reviderats och supplerats med nya regler sammanlagt ett par gånger.[3]

"The International Seafarers' Code" utgör med andra ord ett försök att på global nivå tillskapa ett allmänt gällande regelverk för arbete ombord på handelsfartyg oberoende av vilken flagga fartyget för. Tanken bakom det hela är att det inte skall vara möjligt för vissa redare att konkurrera genom att flagga fartyget i länder, vilka tillåter förekomsten av undermåliga arbetsförhållanden ombord. Inom ILO tog man med andra ord tidigt konsekvenserna av att sjöfarten utgör en internationell näring. Betydelsen av "the International Seafarers' Code" kan inte underskattas. Visserligen har de enskilda nationalstaterna rätt att välja huruvida man vill ratificera de av ILO framtagna reglerna eller inte, men samtidigt gäller att flera av konventionerna oavsett detta sätter standarden på området. I Sverige har detta kommit till uttryck genom att AD i det tidigare refererade AD 1992 nr 10 *Phillips Arkansas* ansett sig kunna använda ILO-reglerna som kriterium för om man skall åsidosätta principen om flaggans lag.[4]

Kulmen i arbetet med "the International Seafarers' Code" inträffade år 1976 då konventionen nr 147 angående miniminormer för handelsfartyg antogs.[5] Fastän man efter detta fortsatt att ta fram nya eller revidera befintliga regler framstår konventionen nr 147 fortfarande som portalregleringen på den internationella sjöarbetsrättens område. Det beror dels på att i detta ILO-instrument sammanfattas de allra mest centrala delarna av det regelverk man sedan organisationens tillkomst byggt upp på sjöarbetsrättens område, dels på att konventionen ratificerats av flera länder

[3] Det skedde 1949 genom konventionen nr 92 samt 1970 genom konventionen nr 133 rörande besättningsbostäder.

[4] Ang. åsidosättande av principen om flaggans lag, se avsn. 5.2.4.

[5] I samband med detta antogs också rekommendationen nr 155 rörande förbättring av normer ombord på handelsfartyg.

med stora handelsflottor. Både traditionella bekvämlighetsländer som exempelvis Liberia och industrialiserade sjöfartsländer som exempelvis USA, Japan och England har ratificerat konventionen.[6] Det gäller även de nordiska länderna med undantag för Island. I tillägg till detta har konventionen också förklarats tillämplig i fråga om en rad så kallade "non-metropolitan territories", det vill säga territorier som administreras av de gamla kolonialmakterna utan att för den skull ingå som en integrerad del av dessa. Dessa territorier, som exempelvis Hong Kong och Gibraltar, har ofta ett relativt stort antal fartyg registrerade i sina respektive skeppsregister. I den undersökning som företogs av expertkommittén 1990 beräknades så mycket som 45 % av världshandelstonnaget formellt vara omfattat av bestämmelserna i konventionen.[7] Redan av den anledningen kan reglerna i konventionen sägas utgöra den allmänt accepterade minimistandarden i världen beträffande handelsfartyg.

Övriga ILO-instrument på sjöfartsområdet spelar i många fall inte alls samma roll. Få om ens några konventioner omfattar så pass stor andel av världshandelstonnaget som de bestämmelser som faller under konventionen nr 147. Vissa av de övriga bestämmelserna har det tvärtom varit svårt att få genomslag för inom den internationella sjöfartsnäringen. Konventionerna har i en del fall ratificerats av så pass få stater att de inte ens trätt i kraft. Det gäller exempelvis konventionen nr 109 angående löner, arbetstider och bemanning. Av de mer betydelsefulla sjöfartsländerna i världen är det endast Norge som anslutit sig till denna.

Genom att begreppet "International Seafarers' Code" omfattar de normer som ILO anser *bör* gälla snarare än de ILO-regler som *i realiteten kommer till användning* ombord på fartygen i världshandelsflottan kan detta te sig i viss mån missvisande. Visserligen kan man hävda att uttrycket "international" som det allmänt kommit användas endast tar sikte på det faktum att reglerna tagits fram av en internationell organisation på området och att dessa syftar till att utgöra en modell för medlemsländerna att ta efter på det nationella planet, men samtidigt riskerar det använda uttrycket att leda tankarna till den förhastade slutsatsen att det

6. Panama har dock inte ratificerat konventionen nr 147, men väl flertalet av de konventioner som räknas upp i appendix. Det gäller konventionerna nr 22 (anställningsavtal), nr 23 (hemresor), nr 53 (befäls kompetenskrav), nr 55 (redares ansvar vid sjukdom, olycks- och dödsfall), nr 56 (sjukförsäkring), nr 58 (minimiålder), nr 68 (kosthåll och utspisning), nr 73 (läkarundersökning), nr 87 (föreningsfrihet), nr 92 (besättningsbostäder) och nr 98 (förhandlingsrätten).

7. Se International Labour Conference 77th Session 1990, Labour Standards on Merchant Ships, General Survey by the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations, s. 4.

skulle råda något slags konsensus mellan medlemsstaterna angående innehållet dessa instrument. Av den anledningen vore det kanske bättre att reservera begreppet "International Seafarers' Code" för de normer som kommer till uttryck i den inom den internationella sjöfartsnäringen alllmänt accepterade konventionen nr 147. Det är de ILO-instrument som faller under denna konvention som i praktiken ligger till grund för bedömningen av om ett fartyg uppfyller godtagbar internationell standard i fråga om arbetsförhållandena ombord. Med andra ord kan man säga att det är dessa bestämmelser som *verkligen* styr standarden ombord på fartygen i världshandelsflottan. Övriga ILO-instrument på sjöfartsområdet spelar däremot generellt sett en betydligt blygsammare roll i sammanhanget.

6.2.2 ILO-konventionen nr 147 som global standard

6.2.2.1 Konventionens allmänna uppbyggnad

För att det är konventionen nr 147 som i realiteten utgör "the International Seafarers' Code" talar inte bara det faktum att en mycket stor del av världshandelsflottan formellt omfattas av bestämmelserna. Även konventionens allmänna uppbyggnad, dess tillämpningsområde, villkoren för ratificering samt inte minst reglerna om jurisdiktion och kontroll vittnar om detta. Minimistandardonventionen trädde i kraft den 28 november 1981 och innehåller som namnet antyder regler om vad som utgör acceptabel minimistandard för arbete ombord på fartyg inom världshandelsflottan. Den har karaktären av en paraplykonvention då den stat som ratificerar denna samtidigt påtar sig skyldigheten att uppfylla en rad andra ILO-konventioner. Enligt art. 2 (a) har den ratificerande staten en skyldighet att i den nationella lagstiftningen låta införa bestämmelser som reglerar det sociala skyddet, sjösäkerheten samt arbetsförhållandena i övrigt ombord på fartyg inskrivna i det egna skeppsregistret. Den standard som på detta sätt nedfälls i lagstiftningen skall som ett minimum *ungefärligen* återspegla bestämmelserna i de ILO-instrument som räknas upp i ett appendix till konventionen.

En mycket väsentlig fördel med den här typen av reglering jämfört med den tidigare tekniken med helt separata konventioner på varje område av sjöarbetsrätten är att man på detta sätt åstadkommer ett relativt heltäckande system av standardnormer för handelsfartyg. Konventionen nr 147 visar därmed på en mycket viktig förändring i sättet att tänka på det här området. Från att man under de internationella arbetskonferenserna koncentrerade sig på att i olika konventioner söka reglera enstaka

delar av sjöarbetsrätten tog man nu för första gången ett helhetsgrepp i frågan. Den stat som ratificerar konventionen nr 147 tvingas inte bara att acceptera vissa enskilda bestämmelser i en konvention utan ett helt system av sjöarbetsrättsliga standardnormer för handelsfartyg.

En annan viktig fördel med den här formen av reglering ligger också i den ökade dynamik denna för med sig vad gäller rättsutvecklingen på området. Genom att använda sig av modellen att ange de specifika standardkraven på olika områden i andra sjöarbetsrättsliga konventioner, vilka sedan räknas upp i ett appendix, har man förberett för att man i framtiden på ett enkelt sätt skall kunna höja standardnivån i takt med utvecklingen utan att behöva ändra själva konventionstexten. Det förutsattes redan i förhandlingarna under den förberedande tekniska sjöfartskonferensen att innehållet i appendix skulle komma att revideras med jämna mellanrum. Man diskuterade till och med ett förslag om att detta borde anges i texten.[8] Även om förslaget inte vann gehör och den slutliga texten aldrig kom att innehålla någon bestämmelse angående periodiska revisioner av appendix förutsatte man på den internationella arbetskonferensens 62:a session 1976 att sådana skulle komma att äga rum. Under konferensen antogs enhälligt en resolution innehållande ett krav om att Joint Maritime Commission skulle ges i uppdrag att utreda frågan om de av konventionen omfattade normerna fortfarande motsvarade den allmänt accepterade standardnivån i världen eller om det förelåg ett behov av revidering under kommande arbetskonferenser.[9] En eventuell utökning av innehållet i konventionens appendix diskuterades sedan i kommissionen under 1984 och 1987 samt under den förberedande tekniska sjöfartskonferensen 1986.[10] Frågan strandade dock på oenigheten mellan arbetstagarna och arbetsgivarna om vilka instrument som borde föras in i appendix. Från redarsidan hävdade man att endast instrument som kunde anses vara vida accepterade och som trätt i kraft borde komma i fråga medan sjömansorganisationerna ville gå ännu längre.[11] Slutligen enades man dock om ett resolutionsutkast i vilket man uppmanade den internationella arbetskonferensen att lämna den nuvarande konventionens

[8] Se International Labour Conference 62nd (Maritime) Session 1976, Substandard Vessels, Particularly Those Registered under Flags of Convenience, Report V (1), s. 18.

[9] Se International Labour Conference 62nd (Maritime) Session Geneva 1976, Record of Proceedings, s. 261 och 324.

[10] Se International Labour Conference 77th Session 1990, Labour Standards on Merchant Ships, General Survey by the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations, s. 6.

[11] Se Kasoulides, s. 103.

appendix orört och istället utarbeta ett tilläggsprotokoll med hänvisningar till ytterligare konventioner.[12]

Frågan togs sedan upp under ett möte mellan delegationer från 30 länder i slutet av 1994.[13] Där enades man om att protokollets tilläggsappendix borde innehålla hänvisningar till konventionen nr 108 rörande identitetshandlingar för sjömän från 1958, konventionen nr 133 avseende besättningsbostäder (tilläggsbestämmelser) från 1970, konventionen nr 135 rörande arbetstagarnas representanter från 1971, konventionen nr 146 angående semester för sjöfolk från 1976, konventionen nr 164 rörande hälsoskydd och sjukvård för sjömän samt konventionen nr 166 angående sjömäns hemresa (reviderad), båda från 1987.[14] Frågan om en revision av minimistandardkonventionen är avsedd att slutgiltigt behandlas på ILO:s sjöfartskonferens i oktober 1996.[15]

Det är intressant att notera att man inom ILO vad beträffar förslaget till tilläggsprotokoll till en början synes ha ansett sig relativt bunden av innehållet i rekommendationens nr 155 appendix. I sin rapport till den internationella arbetskonferensens 77:e session 1990 betonade expertkommittén att rekommendationen nr 155 måste läsas tillsammans med konventionen nr 147, det vill säga att det förstnämnda instrumentet måste uppfattas som den av internationella arbetskonferensen förordade vidareutvecklingen av standarden ombord på fartygen i världshandelsflottan.[16] Av de sex ILO-instrument som slutligen upptogs i förslaget till tilläggsprotokoll ingick dock endast tre stycken i rekommendationens appendix, nämligen konventionerna nr 133 avseende besättningsbostäder, nr 135 rörande arbetstagarnas representanter och nr 146 avseende semester för sjöfolk. De tre övriga konventionerna – nr 108 angående identitetshandlingar för sjömän, nr 164 rörande hälsovård för sjömän och nr 166 avseende hemsändning av sjömän – återfinns inte i rekom-

12. Se TMMLS/1994/14, International Labour Organization, Tripartite Meeting on Maritime Labour Standards, Geneva, 28 November–9 December 1994, Report of the Committee on Labour Inspection, s. 2–3 samt Kasoulides, s. 103.

13. Se GB.262/3 262nd Session, Geneva, March–April 1995, Intenational Labour Office, Governing Body, Report of the Tripartite Meeting on Maritime Labour Standards–Geneva, 28 November–9 December 1994), s. 1–2.

14. Se a. dok., s. 22.

15. Konferensen var ursprungligen tänkt att hållas i januari 1996 (se a. dok., s. 4), men sköts sedan upp i brist på pengar.

16. Se International Labour Conference 77th Session 1990, Labour Standards on Merchant Ships, General Survey by the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations, s. 101. Jfr diskussionen avseende ILO-rekommendationernas funktion ovan i avsn. 3.7.2.4.

mendationens appendix. Att de två sistnämnda inte gör detta har dock sin naturliga förklaring i att dessa tillkommit efter rekommendationens antagande 1976.

Det är också värt att lägga märke till att redarsidans uppfattning i kommissionen om att konventionens appendix endast bör uppta instrument som har samband med sjösäkerheten och arbetsmiljön till stor del tycks ha slagit igenom i diskussionen. Inte någon av de föreslagna konventionerna berörde de för arbetstagarsidan så viktiga frågorna om minimilön och socialförsäkringar. Istället förkastades det från svensk sida lanserade förslaget att vid en revision utmönstra konventionerna nr 55 (redares förpliktelser ifall sjömän drabbas av sjukdom, olycksfall eller döden), nr 56 (sjukförsäkring för sjömän) samt nr 130 (läkarvård och kontanta sjukförmåner) till förmån för konventionen nr 165 rörande socialt försäkringsskydd för sjömän. Ser man till konventionerna nr 108 och 133, vilka föreslogs ingå i appendix, framstår inte dessa som kontroversiella i förhållande till redarna då de inte nämnvärt påverkar bemanningskostnaderna. Det sagda bekräftas också av att ett traditionellt bekvämlighetsland som Liberia anslutit sig till de båda sistnämnda instrumenten, men inte till konventionen nr 165. Att konventionerna nr 146 angående semester för sjöfolk och nr 166 avseende hemsändning av sjömän togs in i förslaget till tilläggsprotokoll måste däremot betraktas som en vinst för arbetstagarsidan då dessa instrument direkt påverkar bemanningskostnaderna.[17] Dessa konventioner har heller inte ratificerats av Liberia.

Att man tycks ha frångått den ursprungliga tanken på en fortlöpande revidering av konventionens appendix och istället valt tekniken att ta fram ett tilläggsprotokoll kan komma att återverka negativt på möjligheterna att driva fram en successiv standardhöjning inom världshandelsflottan. En av konventionens främsta fördelar är, som tidigare påpekats, dess inneboende dynamik. Genom tillskapandet av ett tilläggsprotokoll kommer dock den dynamiken att i viss mån att gå förlorad i och med att det blir svårare att tvinga fram en allmän standardhöjning. Man kan förvänta sig att det blir opinionsmässigt lättare för de stater som inte vill medverka till en standardhöjning att vägra ratificera tilläggsprotokollet än vad det skulle ha varit att motsätta sig direkta förändringar av konventionens appendix. Samtidigt gäller också att tilläggsprotokollet i sig framstår som en svag reglering eftersom staterna i förslaget ges en möjlighet

[17] Ang frågan om hur den här typen av regler påverkar bemanningskostnaderna, se ovan avsn. 2.2.4.3.

att endast ansluta sig till vissa av de däri upptagna ILO-instrumenten.[18] Genom den lösningen kommer de länder som ratificerar protokollet att kunna välja att endast ansluta sig till de konventioner som gynnar den egna handelsflottan, något som riskerar att bromsa den internationella utvecklingen på området. Dessa faktorer kan dock komma att uppvägas av att en rad betydelsefulla hamnstater ratificerar protokollet i sin helhet. Fartyg som seglar under andra länders flaggor kan då komma att i praktiken ändå bli bundna av bestämmelserna genom det alltmer utbyggda systemet för hamnstatskontroll.[19]

6.2.2.2 Tillämpningsområdet

Beträffande konventionens tillämpningsområde gäller att det i praktiken är betydelselöst vilken nationsflagga fartyget för. Konventionens avfattning är med andra ord generell såtillvida att reglerna avses omfatta alla fartyg i världshandelsflottan oberoende av register. Under förhandlingarna inför antagandet av konventionen stod det emellertid strid om detta. Från arbetstagarnas sida ansåg man att konventionen borde kopplas direkt till frågan om bekvämlighetsregistrering. Under kommittéförhandlingarna föreslog man i linje med detta att bestämmelserna i konventionen endast skulle omfatta bekvämlighetsregistrerade fartyg eller att åtminstone titeln borde innehålla en sådan hänvisning.[20] Man kan fråga sig varför arbetstagarsidan arbetade så hårt för detta istället för att koncentrera sig på utformningen av de rent materiella standardkraven. En allmän konvention med stränga krav skulle i princip kunnat framstå som lika verkningsfull i fråga om bekvämlighetsregistren samtidigt som det varit lättare att förmå redarna att acceptera konkurrensneutrala regler. En viktig förklaring till detta ligger förmodligen i att domstolarna i mål om ITF-aktionernas lovlighet tenderar att ta hänsyn till den standard som fastläggs i rådande ILO-konventioner.[21] Genom att få till stånd en kon-

[18] Se GB.262/3 262nd Session, Geneva, March–April 1995, Intenational Labour Office, Governing Body, Report of the Tripartite Meeting on Maritime Labour Standards (Geneva, 28 November–9 December 1994), s. 21, p. 7. Jfr TMMLS/1994/14, International Labour Organization, Tripartite Meeting on Maritime Labour Standards, Geneva, 28 November–9 December 1994, Report of the Committee on Labour Inspection, s. 4.

[19] Ang. systemet med hamnstatskontroll, se avsn. 6.2.2.5.

[20] Se International Labour Conference 62nd (Maritime) Session 1976, Substandard Vessels, Particularly Those Registered under Flags of Convenience, Report V (1), s. 10.

[21] Jfr för svensk rätts del AD 1992 nr 10 *Phillips Arkansas*, ref., s. 115, där AD i sin motivering tog hänsyn till bestämmelserna i ILO-konventionen nr 87 rörande föreningsfriheten. Se vidare avsn. 5.2.4.4.

vention med bestämmelser direkt riktade mot det bekvämlighetsregistrerade tonnaget hoppades man antagligen vinna ett ökat legalt stöd för blockadaktionerna i hamnarna. Ett annat framträdande skäl kan ha varit behovet av att hålla ihop organisationen. Genom alltför höga krav i fråga om de generella miniminormerna hade man inom ITF riskerat att medlemsförbunden i en rad utvecklingsländer opponerat sig.[22] Från de sistnämnda organisationerna befarade man att generella regler skulle komma att medföra konkurrensnackdelar för den inhemska näringen med ökad arbetslöshet för de egna medlemmarna som följd.

Arbetsgivarsidan samt bekvämlighetsländerna med Liberia och Cypern i spetsen motsatte sig dock en sådan inriktning av bestämmelserna.[23] Redarna och bekvämlighetsländerna kom också att gå segrande ur striden. I ett uttalande av den franske regeringsrådgivaren under plenumdiskussionen inför antagandet av konventionen hette det att:

> "The Committee agreed on the title which is given in the proposed Convention as set forth at the end of the report – Proposed Convention concerning minimum standards in merchant ships – taking the view that it was preferable to have a Convention which did not imply any kind of discrimination and that the inclusion of the reference to flags of convenience might give an appearance of discrimination...
>
> As explained by several members of the Committee, the intention is to provide a means of taking action against vessels, whatever flag they are flying, which imply a danger to safety or the environment or the health and welfare of the crew. There was no reason to make special mention of flags of convenience."[24]

Bestämmelserna kom därmed att framstå som neutrala i förhållande till vilka register fartygen är inskrivna i, vilket med största sannolikhet var en avgörande förutsättning för att redarna och bekvämlighetsländerna skulle rösta för konventionens antagande. Den mer flaggcentrerade attityd som ITF intar i kampanjen mot vissa bekvämlighetsregister och som arbetstagarsidan inom ILO propagerade för kom därmed aldrig att reflekteras i konventionens bestämmelser.[25] Som en viss eftergift åt arbetstag-

[22] Ang. motsättningarna inom ITF, se avsn. 3.4.4.

[23] Se International Labour Conference 62nd (Maritime) Session 1976, Substandard Vessels, Particularly Those Registered under Flags of Convenience, Report V (1), s. 11 samt International Labour Conference 62nd (Maritime) Session 1976, Substandard Vessels, Particularly Those Registered under Flags of Convenience, Report V (2), s. 28–29.

[24] Se International Labour Conference 62nd (Maritime) Session Geneva 1976, Record of Proceedings, s. 244.

[25] Ang. ITF:s inställning här, se ovan avsn. 4.3.6.

arsidan från redarnas och bekvämlighetsländernas sida framstår dock förklaringen i preambeln att konventionen tillkommit mot bakgrund av rekommendationerna nr 107 och 108 samt diskussionerna inom ILO angående standarden ombord på fartygen i världshandelsflottan, särskilt de som registrerats under bekvämlighetsflagg.

Konventionen har också givits ett brett tillämpningsområde såtillvida att den tillämpas i fråga om de flesta större havsgående fartyg i världshandelsflottan. Enligt art. 1 (1) omfattar bestämmelserna i utgångspunkt alla fartyg som används i någon form av kommersiellt betingad verksamhet. Det spelar härvidlag inte någon roll om fartyget ägs av statliga eller privata intressen. Till kategorin fartyg i kommersiell fart hör handelsfartyg, vilka används för transporter av gods eller passagerare, men även fartyg som utför bärgningsuppdrag eller liknande ingår här.[26] Undantag görs dock i art. 1 (4) (b) för fiske- och fångstfartyg. Genom att man i art. 1 (1) reglerat att verksamhetens syfte skall vara kommersiellt har konventionen nr 147 erhållit ett bredare tillämpningsområde än flera av de tidigare ILO-instrumenten. I exempelvis konventionerna nr 68, 69, 73, 91 och 92 begränsas tillämpningsområdet till fartyg sysselsatta med kommersiella transporter av gods och passagerare. Den här breddningen av tillämpningsområdet framstår som viktig eftersom allt fler rederier idag lever på andra verksamheter än transporter av gods och passagerare. Bland annat leder detta till att även fartyg sysselsatta inom den expanderande offshoresektorn kommer att falla under konventionen.

Även om syftet vid utformningen av konventionen nr 147 var att denna skulle ges ett så brett tillämpningsområde som möjligt har man byggt in vissa begränsningar vad gäller dess räckvidd i förhållande till andra äldre ILO-instrument. Enligt art. 1 (5) kan konventionens räckvidd begränsas genom att de i appendix upptagna instrumenten givits ett snävare tillämpningsområde än vad som är fallet i art. 1 (1). Bakgrunden till bestämmelsen är att konventionen nr 147 inte avsågs utgöra en revidering av de i appendix införda instrumenten utan en sammanhållande länk mellan dessa. De bestämmelser som återfinns i de konventioner som räknas upp i appendix skall med andra ord kvarstå orubbade. Det medför exempelvis att, trots att konventionen nr 147 enligt art. 1 (3) uttryckligen är tillämplig i fråga om bogserbåtar, denna fartygstyp ändå inte kommer att omfattas av bestämmelserna i konventionen nr 92 avseende besättnings-

[26] Att bogserbåtar faller under bestämmelserna framgår för övrigt explicit av texten i art. 1 (3). Jfr International Labour Conference 62nd (Maritime) Session 1976, Substandard Vessels, Particularly Those Registered under Flags of Convenience, Report V (1), s. 15.

bostäder eftersom det sistnämnda instrumentet i sig enligt art. 1 (3) inte är tillämpligt i fråga om den här typen av fartyg.

På motsvarande sätt gäller också att för det fall de i appendix uppräknade instrumenten skulle ha ett bredare tillämpningsområde det inte medför att konventionens nr 147 räckvidd utvidgas. Exempelvis det faktum att fiske- och valfångstfartyg faller under bestämmelserna i konventionerna nr 7 (minimiålder för arbete till sjöss), nr 55 (redares förpliktelser ifall sjömän drabbas av sjukdom, olycksfall eller döden), nr 56 (sjukförsäkring för sjömän), nr 58 (minimiålder för arbete till sjöss) samt nr 92 (besättningsbostäder) medför inte att dessa i strid med art 1 (4) (b) omfattas av reglerna i konventionen nr 147.

Den här typen av begränsningar ger emellertid endast effekter på den grupp av fartyg som inte är sysselsatta med transporter av gods eller passagerare. För handelsfartygens del framstår begränsningarna däremot som betydelselösa eftersom inte någon av de i appendix uppräknade konventionerna innehåller undantag för dessa. Det här bidrar till att de av minimistandardkonventionen omfattade standardkraven kommer att erhålla en stor genomslagskraft inom världshandelsflottan; i princip kommer samtliga större handelsfartyg i internationell fart att omfattas av bestämmelserna. Möjligheterna att genom konventionen motverka att vissa redare konkurrerar med hjälp av så kallade "substandard vessels" framstår därför som relativt stor.

6.2.2.3 Villkoren för ikraftträdande

Även i fråga om villkoren för ikraftträdande skiljer ILO-konventionen nr 147 ut sig i förhållande till övriga ILO-instrument på det sjöarbetsrättsliga området. I konventionen sattes villkoren betydligt högre än normalt för att denna skulle träda i kraft.[27] Normalt krävs det för att de sjöarbetsrättsliga konventionerna skall träda i kraft att en relativt liten andel av världshandelstonnaget omfattas av bestämmelserna. Ett bra exempel på detta utgör konventionen nr 133 angående besättningsbostäder från 1970. Här sattes villkoret för ikraftträdande till att bestämmelserna ratificerats av tolv medlemsstater, varav fyra med ett tonnage om minst 2 milj. brt. respektive åtta med ett tonnage om 1 milj. brt. vardera.[28] Den här typen av reglering leder till att ett fåtal ur sjöfartspolitisk synvinkel relativt

[27] Se International Labour Conference 77th Session 1990, Labour Standards on Merchant Ships, General Survey by the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations, s. 16.

[28] Se art. 15 (2).

obetydliga stater kan driva igenom ett ikraftträdande. I minimistandardkonventionen art. 6 (2) regleras emellertid att denna träder i kraft först tolv månader efter det att tio medlemsstater med en sammanlagd andel av världshandelstonnaget om minst 25 % i bruttoregisterton räknat ratificerat denna. Det stränga kravet motiverades av att en av de ledande tankarna bakom införandet av konventionen var att tillskapa en universell minimistandard för handelsfartyg.[29] Genom villkoret att en relativt stor andel av världshandelsflottan måste omfattas av konventionen innan den trädde i kraft önskade man säkra att de materiella bestämmelserna fick ett starkt genomslag redan från början.

Ett annat skäl till varför man valde att villkora ikraftträdandet var att man på detta sätt ökade sannolikheten för att ett större antal medlemsländer skulle komma att ratificera konventionen. På grund av att rederierna konkurrerar på en internationell marknad tvekar många länder – särskilt bekvämlighetsländer – att ratificera som de upplever kostnadsdrivande ILO-instrument för det fall dessa träder i kraft innan någon större andel av världshandelstonnaget omfattas av dem. Att ratificera minimistandardkonventionen i ett inledande skede skulle enligt dessa länders sätt att resonera ha inneburit en oacceptabel konkurrensnackdel för den egna handelsflottan i förhållande till fartyg registrerade i länder, vilka ännu inte anslutit sig till bestämmelserna. Den här typen av villkor kan med andra ord sägas vara nödvändig för att vissa stater skall våga ratificera bestämmelserna med en gång de antagits. Med de villkor för ikraftträdande som i allmänhet praktiseras i fråga om de sjöarbetsrättsliga ILO-konventionerna hade det sannolikt varit betydligt varit svårare att få bekvämlighetsländer, som exempelvis Liberia, att ratificera minimistandardkonventionen. Risken är då att den överhuvudtaget aldrig trätt i kraft.

Att man från medlemsstaternas sida fäste stor vikt vid att bestämmelserna skulle omfatta en relativt stor andel av handelstonnaget i världen innan de trädde i kraft framgår av förarbetena till konventionen. I ett utlåtande om konventionsutkastet påpekade man från den engelska regeringens sida att:

> "It needs, however, to be drafted in terms which are both realistic and of such a nature that the Convention will attract a large number of ratifications. The convention should require a substantial number of ratifications to bring it into force, and the ratification Article should be related to tonnage of merchant shipping owned so as to ensure that the Convention cannot come into

[29] Jfr International Labour Conference 62nd (Maritime) Session 1976, Substandard Vessels, Particularly Those Registered under Flags of Convenience, Report V (2), s. 9.

force until it is ratified by States owning between them at least 50 per cent of the world merchant shipping tonnage."[30]

Nackdelen med den här typen av villkor är dock att i det läget kraven sätts alltför högt risken ökar för att konventionen i fråga aldrig träder i kraft. Möjligen sökte redarna – vilka under förhandlingarna till att börja med förordade en rekommendation – att utnyttja detta faktum genom att föreslå att konventionen måste ratificeras av minst 25 länder med en sammanlagd andel om 50 % av världshandelstonnaget. Enligt redarna motiverades detta av reglernas karaktär samtidigt som villkoren skulle komma att motsvara de som praktiserades inom IMCO (IMO).[31] Arbetstagarnas representanter vände sig dock emot det förslaget. Istället menade man att det var av vikt att konventionen trädde i kraft så snart som möjligt och av den anledningen förordade man att arbetsbyråns ursprungliga förslag att konventionen borde träda i kraft efter det att två stater med en handelsflotta om 1 milj. dwt. vardera ratificerat denna skulle kvarstå. Från arbetstagarsidan var man dock villig att godta ett kompromissförslag som gick ut på att minst tre stater med en handelsflotta om 3 milj. dwt måste ha ratificerat konventionen för att denna skulle träda i kraft.

Det i konventionen slutligen intagna villkoret om att minst tio stater med en andel om lägst 25 % av världshandelsflottan måste ha ratificerat bestämmelserna fastställdes efter en kompromiss mellan parterna. Arbetstagarsidan gick med på att sätta andelen av världshandelstonnaget relativt högt sedan det klargjorts att denna andel kunde uppnås av mer än tio stater.[32] För arbetstagarsidan betydde det att bestämmelserna relativt lätt skulle komma att träda i kraft eftersom många små sjöfartsnationer skulle kunna gå samman och ratificera konventionen utan att några få bekvämlighetsländer med stora handelsflottor kunde förhindra detta. För redarna samt bekvämlighetsländerna medförde kompromissen att reglerna erhöll en relativt konkurrensneutral karaktär då en så pass hög andel som 25 % av handelstonnaget i världen måste omfattas av dessa för att de skulle komma att träda i kraft.

30. International Labour Conference 62nd (Maritime) Session 1976, Substandard Vessels, Particularly Those Registered under Flags of Convenience, Report V (2), s. 9. Även de liberianska regeringsdelegaterna instämde i detta under plenaren på den internationella arbetskonferensens överläggningar 1976, se International Labour Conference 62nd (Maritime) Session Geneva 1976, Record of Proceedings, s. 194.

31. Se a. st.

32. Se a. st.

6.2.2.4 Villkoren för ratificering

Minimistandardkonventionen innefattar inte endast villkor för ikraftträdandet. Något som ytterligare bekräftar konventionens ställning som den i realiteten gällande "International Seafarers' Code" är att den även innehåller villkor som medlemsstaterna måste uppfylla för att överhuvudtaget få ratificera den. I art. 5 (2) anges således att konventionen är öppen för ratificering av de av ILO:s medlemsstater, vilka tidigare har tillträtt IMO-instrumenten SOLAS 1960 eller 1974, LLC 1966 samt COLREG 1960 eller 1972.

> De stater som ratificerat SOLAS 1960 eller 1974 förbinder sig att tillse att de fartyg som är registrerade i det nationella skeppsregistret uppfyller vissa tekniska säkerhetskrav i fråga om konstruktion, utrustning och funktion.[33] De ratificerande länderna skall vidare med jämna mellanrum företa inspektioner i syfte att kontrollera att de fastställda kraven efterlevs samt utrusta fartygen med certifikat, vilka utvisar att kraven är uppfyllda. Båda konventionerna har trätt i kraft. SOLAS 1974 har sedan utökats genom ett protokoll från 1978 angående säkerheten ombord på tankfartyg samt genom vissa allmänna tillägg 1981, 1983 och 1988 rörande bland annat navigationsutrustning och stabilitet.
>
> LLC 1966 innehåller regler om anbringande av lastmärken och är därför av väsentlig betydelse för sjösäkerheten.[34] De ratificerande staterna förbinder sig att tillse att de fartyg som registreras i det nationella skeppsregistret har korrekt markerade lastmärken samt att fartygen inte nedlastas under dessa. I konventionen återfinns även regler om periodiska inspektioner och utfärdande av certifikat. Konventionen trädde i kraft 1968. Däremot har de tillägg som IMO antog 1971, 1975, 1979 samt 1983 ännu inte trätt ikraft.
>
> COLREG 1960 och 1972 upptar regler rörande trafikseparering, manövrering, samt olika former av signaler.[35] COLREG 1960 utgjorde ursprungligen en del av appendix i SOLAS. Vid 1972-års revision bröts emellertid reglerna ut till en självständig konvention. COLREG 1972 trädde i kraft 1977. Någon revision av reglerna har sedan dess inte företagits, men ett tillägg angående trafikseparering antogs 1981. Tillägget trädde ikraft 1983.

Motivet till att man i konventionen uppställde villkoret att de ratificerande staterna måste ha tillträtt vissa centrala IMO-konventioner ligger i ILO:s syn på sjösäkerhet och standarden på arbetsförhållandena till sjöss. Enligt ILO hänger de tekniska säkerhetsreglerna och bestämmelserna om exempelvis bemanning, arbetstider och besättningens kvalifikationer

33. Se närmare Mankabady, vol. I, s. 32–41.

34. Se närmare a. a., vol. I, s. 41–45.

35. Se närmare a. a., vol. I, s. 128–135 samt vol. II, s. 186–193.

intimt samman. Båda grupperna av regler återverkar på den totala säkerheten ombord. Den här helhetssynen på sjösäkerhetsfrågorna kommer bland annat till uttryck i det refererade uttalandet av generaldirektörens representant under plenumdiskussionerna på den internationella arbetskonferensens 62:a session 1976:

> "[H]e made it clear that it was not possible to draw up a Convention concerned exclusively with living conditions, while excluding the safety problem, for they were two sides of the same coin."[36]

I det ursprungliga konventionsutkastet återfanns även IMO-instrumenten i appendix tillsammans med de ILO-konventioner, vilka de ratificerande staterna enligt art. 2 är skyldiga att uppfylla. Att man sedan ändrade detta och istället införde ett särskilt krav på att de stater som ratificerar ILO-konventionen nr 147 innan dess måste ha anslutit sig till de i artikeln uppräknade IMO-instrumenten berodde på att vissa stater under förhandlingarna på den förberedande tekniska sjöfartskonferensen uttryckt tveksamhet i frågan om att söka genomdriva IMO-regler via ILO-systemet.[37] Även inom IMO ställde man sig frågande till om det var möjligt att i en ILO-konvention föreskriva att de ratificerande staterna var skyldiga att uppfylla vissa sjösäkerhetsregler antagna av ett annat internationellt organ. Lösningen blev därför att man, istället för att direkt genom konventionen tvinga medlemsstaterna att följa de i appendix uppräknade IMO-instrumenten, satte som villkor för ratificering att man tillträtt de sistnämnda. Den av arbetsbyrån eftersträvade effekten var dock densamma. De länder som ratificerar ILO-konventionen nr 147 angående normer för arbetsförhållandena ombord på handelsfartyg måste förmås att även acceptera de grundläggande tekniska säkerhetskraven.

Den av arbetsbyrån föreslagna lösningen kritiserades emellertid av regeringsrepresentanterna från Japan och Senegal. Man befarade att genom att föreskriva en skyldighet att uppfylla vissa IMO-bestämmelser flera länder av den anledningen skulle komma att avstå från att ratificera konventionen nr 147.[38] Mot detta anförde dock en rad representanter för olika regeringar, däribland Frankrike, att de IMO-instrument de ratificerande staterna måste ansluta sig till redan var allmänt accepterade bland

[36] Se International Labour Conference 62nd (Maritime) Session Geneva 1976, Record of Proceedings, s. 189.

[37] Se International Labour Conference 62nd (Maritime) Session 1976, Substandard Vessels, Particularly Those Registered under Flags of Convenience, Report V (2), s. 43–44.

[38] Se International Labour Conference 62nd (Maritime) Session Geneva 1976, Record of Proceedings, s. 188 och 193.

världens sjöfartsnationer och att det föreslagna kravet därför i praktiken inte utgjorde något större hinder för konventionens utbredning.[39]

I syfte att undvika det fallet att vissa länder inte skulle kunna ratificera konventionen nr 147 förrän de anslutit sig till de föreskrivna IMO-instrumenten införde man på förslag av arbetstagarna under kommittéöverläggningarna också en reservregel i art. 5 (2).[40] Genom denna regel ges medlemsstater som inte uppfyller kraven i art. 5 (1) möjlighet att ändå ratificera konventionen mot att de samtidigt förbinder sig att tillträda de i artikeln uppräknade IMO-bestämmelserna.

6.2.2.5 Hamnstatskontroll

Konventionen nr 147:s karaktär av allmän måttstock för standarden ombord på fartygen i världshandelsflottan förstärks också av reglerna om hamnstatskontroll. Genom dessa regler skiljer sig minimistandardkonventionen från övriga ILO-konventioner på sjöarbetsrättens område på det sättet att även om det är flaggstaten som primärt genom art. 2 (b–g) åläggs att utöva jurisdiktion och kontroll över fartyget har också hamnstaterna tilldelats en viktig roll i detta sammanhang. Skälet till detta är att flera av bekvämlighetsländerna visat en oförmåga att i praktiken klara av att uppfylla kraven på en effektiv sjöfartsinspektion och i art. 4 (1) anges därför att:

> "If a Member which has ratified this Convention and in whose port a ship calls in the normal course of its business or for operational reasons receives a complaint or obtains evidence that the ship does not conform to the standards of this Convention, after it has come into force, it may prepare a report addressed to the government of the country in which the ship is registered, with a copy to the Director-General of the International Labour Office, and may take measures necessary to rectify any conditions on board which are clearly hazardous to safety or health."

Bestämmelsen bygger på den allmänna folkrättsliga principen att hamnstaten har rätt att neka fartyg tillträde till dess hamnar.[41] Idén att föra in en regel angående hamnstatskontroll synes vara hämtad från en del av de IMO-konventioner man ursprungligen hade tänkt sig att införliva i minimistandardkonventionens appendix. I det programförslag för uppnående

[39] Se a. dok., s. 188 och 193–194.

[40] Se a. dok., s. 194.

[41] Se den holländske regeringsdelegatens uttalande under ILO-förhandlingarna, International Labour Conference 62nd (Maritime) Session Geneva 1976, Record of Proceedings, s. 248. Jfr också avsn. 4.2.3.

av en viss minimistandard ombord på handelsfartyg (Programme for the effective attainment of standards) som förelades den förberedande tekniska sjöfartskonferensen 1975 hänvisade man till hamnstaternas rätt enligt SOLAS 1960 att kontrollera anlöpande fartyg.[42] Även LLC 1966 innehåller den här typen av regler. Bestämmelserna föll visserligen bort under konferensen, men i de senare rapporterna från medlemsländerna inför den internationella arbetskonferensens 62:a session 1976 höjdes flera röster för att minimistandardkonventionen borde innehålla någon form av regler om hamnstatskontroll.[43] I programförslaget återinfördes därför en punkt om att:

> "Coastal or port authorities should take action as necessary against vessels which do not conform to the safety and health standards referred to in the Convention, regardless whether the country of registration has ratified it."

Efter förslag från EG-länderna skrevs emellertid principen om hamnstatskontroll in i konventionen direkt i form av den nuvarande art. 4. Rätten att kontrollera utländska fartyg begränsades dock i det ursprungliga förslaget till att endast omfatta tonnage registrerat i länder som ratificerat minimistandardkonventionen. Den begränsningen valde man dock under kommittébehandlingen på den internationella arbetskonferensens 62:a session 1976 att frångå trots protester från framförallt de traditionella bekvämlighetsländerna och de arbetskraftsexporterande länderna.[44] Från dessa staters sida menade man att det skulle öppna vägen för en diskriminering av dessa länders fartyg och besättningar. Exempelvis anförde den indiske regeringsdelegaten att:

> "it was not possible for the developing countries to attain the social standards proposed in this Convention and, if the developed countries which were in a position to comply with these standards ratified it, it would be unfair to the developing countries to be subjected to a port State control on grounds that the social standards were lower than those contained in the Convention. This could lead to social discrimination and would seriously

42. Regel 19 kap. 1. Se vidare International Labour Conference 62nd (Maritime) Session 1976, Substandard Vessels, Particularly Those Registered under Flags of Convenience, Report V (1), s. 8.

43. Se International Labour Conference 62nd (Maritime) Session 1976, Substandard Vessels, Particularly Those Registered under Flags of Convenience, Report V (2), s. 32–33.

44. Se International Labour Conference 62nd (Maritime) Session Geneva 1976, Record of Proceedings, s. 192–193. Äv. andra länder som exv. Sovjetunionen protesterade mot bestämmelsen om hamnstatskontroll. Dessa protester var dock betingade av politiska skäl, se a. dok., s. 249–253, 257–261 samt 276. Jfr äv. avsn. 3.7.4.3.

hamper the aspirations of the developing countries towards development of their national shipping."[45]

Den nederländske regeringsdelegaten betonade dock på vägnar av de övriga EG-länderna att syftet bakom bestämmelsen inte var att diskriminera utvecklingsländernas flottor.[46] Den holländske delegatens slutsats styrks av att den i konventionen uttryckta rätten att företa hamnstatskontroller endast avsetts utgöra ett komplement till bestämmelserna om flaggstatens skyldighet i art. 2 (b–g) att utöva jurisdiktion och kontroll. Enligt huvudregeln i art. 4 (2) skall hamnstaten i de fall den upptäcker att ett fartyg i fråga inte uppfyller standardkraven i konventionen rapportera detta till flaggstaten för vidare åtgärder. Flaggstaterna har därmed – vilket explicit betonas i konventionen – fortfarande huvudansvaret för att standarden ombord på handelsfartygen upprätthålls.

Rätten för hamnstaten att *aktivt* ingripa mot utländskt tonnage genom att exempelvis belägga fartyg med nyttjandeförbud i väntan på att förhållandena ombord åtgärdas begränsades dessutom kraftigt i förslagen från den internationella arbetsbyrån respektive EG-länderna. I det första förslaget gavs hamnstaten endast rätt att ingripa aktivt i de fall då standardkraven rörande säkerhet och hälsa inte var uppfyllda medan i det förslag som blev den slutgiltiga bestämmelsen i art. 4 (1) den rätten begränsats ytterligare till att endast omfatta de fall där förhållandena ombord kan anses vara "clearly hazardous to safety or health". Genom att rätten att aktivt ingripa och korrigera brister inte omfattar andra än de bestämmelser som berör hälsa och säkerhet samtidigt som missförhållandena ombord måste vara av uppenbart allvarlig karaktär försvåras emellertid möjligheterna för arbetstagarsidan att använda bestämmelsen i syfte att driva upp standarden vad gäller exempelvis löner och andra för konkurrensen avgörande faktorer på de bekvämlighetsflaggade fartygen till västeuropeiska nivåer. Att konventionsbestämmelserna skulle användas på det sättet föresvävade heller aldrig de västeuropeiska länderna när de förde fram förslaget eftersom man vid den här tiden, till skillnad mot under UNCLOS I, hade en positiv inställning till bekvämlighetsregistren.

Trots begränsningarna måste införandet av art. 4 ändå betraktas som en framgång. För det första har man genom att man tillämpar bestämmelsen även i förhållande till fartyg registrerade i länder som inte anslutit sig till konventionen undanröjt ett av de viktigaste incitamenten för bekvämlighetsländerna att avstå från att ratificera bestämmelserna. I realiteten

[45] A. dok., s. 192.

[46] A. dok., s. 192–193.

blir ändå de bekvämlighetsflaggade fartyg som trafikerar de större hamnarna i Västeuropa tvingade att underkasta sig övervägande delen av reglerna i konventionen nr 147 oavsett fartygets registertillhörighet. Bestämmelsen får därmed åtminstone en neutraliserande verkan i konkurrensen mellan de olika traditionella bekvämlighetsregistren. På så sätt kan man värna en viss lägsta standard i större delen av världshandelsflottan.

För det andra bidrar reglerna i art. 4 till att i viss mån kompensera de tidigare omtalade luckorna i flaggstatens skyldighet att utöva jurisdiktion. Rätten att kontrollera de anlöpande utländska fartygen omfattar fortfarande samtliga standardkrav i konventionen nr 147 även om man endast har möjlighet att aktivt korrigera förhållanden som berör hälsa och säkerhet ombord. De gör att hamnstaten alltid har möjlighet att rapportera missförhållanden till flaggstaten och den internationella arbetsbyrån. Dessa rapporter kan tänkas skapa ett visst opinionstryck på flaggstaten att söka förbättra även andra förhållanden ombord än de som berör hälsa och säkerhet.

För det tredje är det heller inte omöjligt att betydelsen av art. 4 kan komma att öka i framtiden för det fall arbetstagarsidan med ITF i spetsen på sikt lyckas genomdriva förändringar i riktning mot ökade kontrollbefogenheter för hamnstaterna samtidigt som man höjer den materiella standardnivån genom förändringar av innehållet i appendix.[47] Möjligen kan också ITF lyckas driva fram en ytterligare skärpning av reglerna direkt i de enskilda hamnstaterna nu när systemet med hamnstatskontroller legitimerats genom konventionen. Expertkommittén betonade i sin rapport att bestämmelserna i art. 4 inte hindrade att hamnstaterna införde längre gående regler på vissa områden.[48] Man kan dock ställa sig frågan om detta är en riktig tolkning. Visserligen utgör konventionen nr 147 en minimireglering, vilken man som ratificerande stat har full rätt att gå utöver, men det är tveksamt om det gäller i fråga om kontrollen av utländska fartyg. Eftersom det är fullt förenligt med konventionen att lägga sig på lägsta tillåtna standard kan inte gärna en enskild hamnstat kräva en högre standard ombord annat än i fråga om det egna landets fartyg. Dessutom skulle begränsningarna av kontrollrätten i art. 4 förlora sin betydelse ifall de enskilda hamnstaterna tilläts

47. Möjligen framstår detta numera som mindre sannolikt i och med att man inom ILO tycks ha stannat för lösningen med ett tilläggsprotokoll istället för att direkt ändra konventionens appendix, se ovan avsn. 6.2.2.1.

48. Se International Labour Conference 77th Session 1990, Labour Standards on Merchant Ships, General Survey by the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations, s. 141.

frångå dessa och man riskerar därmed att den eftersträvade balansen mellan flaggstat och hamnstat skulle komma att förskjutas. Ifall ett större antal hamnstater införde egna särregler på området skulle tyngdpunkten, tvärtemot vad som var avsett under konventionsförhandlingarna, i praktiken komma att ligga på hamnstatsjurisdiktionen. Vad som också talar emot en sådan utveckling är att man på den nationella nivån varit relativt tveksam till att driva principen om hamnstatskontroll alltför långt av rädsla för att det egna landets fartyg skulle komma att drabbas av repressalier eller liknande från andra staters sida.[49] En sådan utveckling skulle kunna leda till en ökad instabilitet i de arbetsrättsliga förhållandena ombord. Så fort fartyget avlägsnar sig från hamnstatens territorium, det vill säga kommer utom räckhåll för dess jurisdiktion, blir flaggstatens reglering åter allenarådande ombord fram till dess att man går in på en annan hamnstats territorium.

Ett konkret resultat av införandet av art. 4 angående hamnstatskontroll i minimistandardkonventionen består slutligen i att de västeuropeiska hamnstaterna, på initiativ av de dåvarande EG-länderna i början av 1980-talet byggt ut övervakningssystemet på sjöfartsområdet genom det så kallade Parismemorandumet.[50] Memorandumet undertecknades 1982 av 14 europeiska stater, däribland Sverige. Reglerna i memorandumet har sedan för EU-ländernas del byggts ut ytterligare med hjälp av direktivet om hamnstatskontroll, vilket trädde i kraft 1 januari 1996.[51] Syftet med direktivet är inte att ersätta memorandumet utan att utfylla bestämmelserna i detta samt åstadkomma en ytterligare harmonisering och effektivisering av kontrollverksamheten. Det framgår av art. 1 i direktivet där det anges att:

> "The purpose of this directive is to help drastically to reduce substandard shipping in the waters under the jurisdiction of Member States by
>
> – ...
>
> – establishing common criteria for control of ships by the port State and harmonizing procedures on inspection and detention, taking proper account of

[49] Se diskussionen i avsn. 4.2.4.

[50] Memorandum of Understanding on Port State Control in Implementing Agreements on Maritime Safety and Protection of the Marine Environment. Ang. dess tillkomsthistoria samt ILO:s medverkan i detta arbete, se Kasoulides, s. 142–149 resp. 171–172.

[51] Council Directive 95/21/EC 19.06.95 concerning the enforcement, in respect of shipping using Community ports and sailing in the waters under the jurisdiction of the Member States, of international standards for ship safety, pollution prevention and shipboard living and working conditions (port State control).

the commitments made by the maritime authorities of the Member States under the Paris Memorandum of Understanding on Port State Control (MOU)."

Direktivet kan med andra ord betraktas som ett sätt för länderna inom gemenskapen att genom att ta ytterligare ett steg i riktning mot ökad hamnstatskontroll driva på den internationella utvecklingen på området.

Som titeln antyder utgör Parismemorandumet inte ett sedvanligt multilateralt avtal mellan de undertecknande staterna. Det har endast begränsade juridiska effekter; bland annat är parterna förpliktade att implementera bestämmelserna i de konventioner som räknas upp i avtalet samt tillämpa dessa på ett likartat sätt.[52] Memorandumet innehåller regler om kontroll av att främmande fartyg som anlöper de deltagande staternas hamnar uppfyller föreskriven standard i de mest betydelsefulla IMO-konventionerna samt ILO-konventionen nr 147.[53]

Det främsta syftet bakom tillkomsten av memorandumet är att man från de europeiska kuststaternas sida i kölvattnet av minimistandardkonventionen respektive 1982-års havsrättskonvention önskar åstadkomma ett effektivt och standardiserat övervakningssystem för att motverka förekomsten av så kallade "substandard vessels". Genom en internationell samordning hoppas man också kunna sänka kostnaderna för kontrollen.[54] Att man i memorandumet inte bara fäst sig vid den tekniska säkerheten ombord utan även vid standarden på arbetsmiljön motiveras av att 85 % procent av alla olyckor till sjöss beror på den mänskliga faktorn.[55] I memorandumet har man därför satt likhetstecken mellan undermålig arbetsmiljö ombord och dålig säkerhet.

Kontrollen är avsedd att vara omfattande. Målet är att 25 % av de utländska fartyg som under ett år anlöper en MOU-stats hamnar skall kontrolleras.[56] I realiteten ligger dock målet vad gäller det totala antalet kontrollerade fartyg inom regionen högre eftersom även fartyg från andra medlemsländer betraktas som utländska samtidigt som man genom informationsutbyte via en central databas söker att i största möjliga utsträck-

[52] Jfr Kasoulides, s. 180–181.

[53] Se § 2.1. De IMO-bestämmelser avseende fartygens tekniska säkerhet som fartygen skall uppfylla enligt Parismemorandumet utgörs av LLC 1966, COLREG 1972, MARPOL-konventionen 1973/78, SOLAS 1974 med tillägg av 1978-års protokoll och STCW-konventionen 1978.

[54] Jfr Kasoulides, s. 149.

[55] Bech/Lund, s. 145.

[56] Se § 1.3. Detsamma gäller enl. direktivet, art. 5 (1). Observera dock att direktivet även omfattar installationer för olje- och gasutvinning på kontinentalsockeln.

ning undvika att samma fartyg drabbas av flera direkt på varandra följande kontroller. I EG-direktivet art. 5 (3) anges uttryckligen att medlemsstaterna skall avhålla sig från att inspektera fartyg som kontrollerats det senaste halvåret förutsatt att förhållandena ombord inte ändrats i sådan omfattning att det finns grund för en ny inspektion. På så sätt kan man undvika alltför stora störningar i fartygstrafiken. Hittills har man dock haft problem med att nå upp till målsättningen att en fjärdedel av tonnaget skall kontrolleras. Expertkommittén betonade i sin rapport till den internationella arbetskonferensens 77:e session 1990 att antalet inspektioner i de länder som omfattas av memorandumet faktiskt minskat.[57] I början av 1990-talet uppgick den totala andelen årligen inspekterade fartyg till cirka 20–23 %.[58] Möjligen kan den andelen komma att öka i och med införandet av det nya EG-direktivet genom att man här söker göra nätet av kontroller finmaskigare. I de nya bestämmelserna prioriteras på ett annat sätt än tidigare kontrollen av fartyg som anlöper en hamn inom MOU-samarbetet för första gången på ett år, fartyg som inte sedan tidigare återfinns i den gemensamma informationsbanken, fartyg flaggade i register med en i medeltal högre frekvens av anmärkningar än det totala kontrollerade tonnaget och slutligen fartyg som inte uppfyller den inom EU etablerade standarden.[59] Speciellt intensiv avses kontrollen av fartyg som transporterar farligt gods såsom oljetankers och gasfartyg att bli.[60] I EG-direktivet har man också kommit överens om att av sjösäkerhetsskäl prioritera passagerarfartyg. En avgörande styrka med systemet är vidare att det, precis som i fråga om minimistandardkonventionen, saknar betydelse vid kontrollen om den stat vars flagga fartyget för har ratificerat de konventioner som omtalas i memorandumet. Fartyg från sådana länder förutsätts inneha så kallade "non-convention certificates" utställda av ett självständigt klassifikationssällskap. Även i memorandumet utgår man således från en princip om "no more favourable treatment". Detsamma gäller i fråga om direktivet.[61]

Att hamnstatskontrollen genom memorandumet och direktivet formaliserats inom ett stort antal länder innebär att genomslagskraften hos de i konventionen nr 147 nedfällda normerna ökar ytterligare. Fler fartyg i

[57] Se International Labour Conference 77th Session 1990: Labour Standards on Merchant Ships, General Survey by the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations, s. 147.

[58] Kasoulides, s. 159.

[59] Se art. 5 (2) och annex 1. Jfr äv. Maguire i IJOSL 1996, s. 119.

[60] Se art. 7 (1) och annex V.

[61] Se art. 3 (3).

internationell fart kommer genom kravet att en viss andel av fartygstrafiken i hamnarna årligen skall kontrolleras att i praktiken bli bundna av konventionsbestämmelserna jämfört med vad som skulle ha varit fallet om bestämmelserna i konventionen nr 147 art. 4 enbart hade gällt. Den här effekten accentueras ytterligare av att de stater som deltar i samarbetet i flera fall har stora hamnar inom sitt territorium med en livlig internationell trafik.[62]

Förutom möjligheten att kontrollera att fartygen är utrustade med giltiga certifikat har också hamnstaten rätt enligt memorandumet att i vissa bestämda situationer vidta mer ingående inspektioner. En svaghet med memorandumet är – precis som i fråga om art. 4 i minimistandardkonventionen – att reglerna här inte är särskilt detaljerade. I de fall certifikat saknas eller då det är uppenbart att fartygets standard inte överensstämmer med den i konventionerna fastställda kan en mer omfattande inspektion företas.[63] För att beskriva den sistnämnda situationen har man i memorandumet använt sig av uttrycket "clear grounds". I vilka lägen det existerar uppenbara brister är dock i viss mån oklart. I memorandumet anges endast att "clear grounds" föreligger i de fall man erhållit rapport om brister från andra myndigheter samt då det inkommit klagomål från befälhavaren, besättningen eller annan som kan anses ha ett legitimt intresse av att fartyget uppfyller standardkraven i respektive konvention.[64] För EU-ländernas del har man dock genom det nya direktivet om hamnstatskontroll erhållit detaljerade regler avseende detta.[65] Det rör sig framförallt om situationer där man kunnat konstatera allvarliga tekniska fel på framdrivningsmaskineriet och säkerhetsutrustningen.

6.3 Allmänt om de materiella reglerna avseende arbetsförhållandena ombord

6.3.1 Flaggstatsprincipen – grunden för regleringen

Innan jag behandlar de olika specifika kraven i fråga om arbetsförhållandena ombord finns det anledning att något uppehålla sig vid den all-

62. Ett exempel på en sådan stat utgörs av Nederländerna som rymmer några av Europas största hamnar inom sitt territorium, däribland Rotterdam.

63. Se § 3.1.

64. Se § 3.2.

65. Se art. 7 (2) och annex V, avd. B.

männa regleringen av standardkraven i konventionen. Som ovan antytts bygger minimistandardkonventionen direkt på de regler som uppställs i havsrättskonventionerna från 1958 och 1982 angående flaggstatens skyldighet att reglera vissa förhållanden ombord på de fartyg som införs i det nationella skeppsregistret. En väsentlig skillnad mellan konventionen nr 147 och havsrättskonventionerna ligger dock i att man i den förstnämnda inte söker uppställa regler för vilka fartyg de ratificerande staterna får lov att registrera i sina respektive register. Genuine link-regeln har med andra ord utelämnats helt och hållet. Istället åläggs staten att i fråga om de fartyg – oberoende av på vilka grunder dessa upptagits i det nationella skeppsregistret – utöva jurisdiktion över arbetsförhållandena ombord.[66] Det här kommer till uttryck i art. 2 genom att man här endast talar om att den ratificerande staten påtar sig skyldigheten "to have laws or regulations laying down, for ships *registered in its territory* [min kurs.]". Sannolikt har detta varit av avgörande betydelse för att konventionen kommit att ratificeras av flera bekvämlighetsländer. I och med att innebörden av genuine link-regeln är osäker hade man från dessa länders sida förmodligen tvekat att tillträda ILO-konventionen nr 147 för det fall bestämmelserna direkt anknutit till havsrättskonventionerna från 1958 och 1982 art. 5 respektive art. 91.

6.3.2 Arten och omfattningen av regleringen

De områden som de ratificerande staterna förbinder sig att införa lagstiftning på är i viss mån desamma som återspeglas i havsrättskonventionerna från 1958 och 1982 art. 10 respektive art. 94.[67] Enligt konventionen nr 147 art. 2 (a) har staterna skyldighet att låta införa lagstiftning i fråga om:

> "(i) safety standards, including standards of competency, hours of work and manning, so as to ensure safety of life on board ship;
>
> (ii) appropriate social security measures; and
>
> (iii) shipboard conditions of employment and shipboard living arrangements, in so far as these, in the opinion of the Member, are not covered by collective agreements or laid down by competent courts in a manner equally binding on the shipowners and the seafarers concerned;"

De stater som ratificerat konventionen har, som framgår av bestämmelsen, skyldighet att utöva jurisdiktion på tre områden av sjöarbetsrätten. Det

66. Närmare ang. begreppet jurisdiktion, se ovan avsn. 4.2.1.
67. Se ovan avsn. 5.2.3.

gäller i fråga om (1) regler rörande sjösäkerhet, (2) anställningsvillkor och arbetsmiljö samt (3) socialskydd. Regleringen skall i huvudsak genomföras lagstiftningsvägen. Däremot torde det inte spela någon roll vilken typ av författning den nationelle lagstiftaren väljer att använda sig av. Det är med andra ord egalt om exempelvis den svenske lagstiftaren väljer att reglera standarden ombord i form av en lag, förordning eller föreskrift.

I fråga om bestämmelser rörande så kallade "shipboard conditions of employment and shipboard living arrangements", det vill säga anställnings- och arbetsmiljöregler är det, som framgår av art. 2 (a) (iii) tillåtet att underlåta att lagstifta om dessa förhållanden ifall de ändå kan anses reglerade genom kollektivavtal eller domstolspraxis. Det ger upphov till vissa problem eftersom det här blir nödvändigt att skilja på olika typer av bestämmelser alltefter vad dessa syftar till att reglera. I vissa fall är reglernas syfte relativt klart. Exempelvis är reglerna i den i appendix upptagna konventionen nr 53 angående kompetensen hos befäl på handelsfartyg direkt att hänföra till gruppen sjösäkerhetsregler i art. 2 (a) (i). Problemen uppstår istället när det gäller att bedöma i vilken mån de ratificerande staterna kan överlämna åt parterna eller domstolarna att reglera förhållanden som kan sägas röra både anställnings- alternativt arbetsmiljöförhållanden och sjösäkerhet. Ett exempel på sådana regler som direkt omnämns i art. 2 (a) (i) är bestämmelserna om arbetstid till sjöss.[68] Dessa syftar dels till att reglera det direkta förhållandet mellan arbetsgivaren och arbetstagaren, det vill säga vilken arbetsprestation i tid räknat redaren kan utkräva av den enskilde sjömannen, dels till att värna säkerheten till sjöss, det vill säga att förebygga sjöolyckor som har sin orsak i att besättningen ombord är utarbetad. Mer svårbedömt är fallet med de i appendix uppräknade konventionerna nr 68 rörande besättningens kosthåll och utspisning och nr 92 avseende besättningsbostäder. Visserligen kan man hävda att dessa bestämmelser uteslutande rör så kallade "shipboard living arrangements", men kosthållet och besättningsbostädernas utformning påverkar också indirekt sjösäkerheten ombord. En till följd av undermålig kost utmattad besättning utgör definitivt en säkerhetsrisk medan felaktigt konstruerade besättningsutrymmen kan visa sig ödesdigra i en olyckssituation. Generellt menade expertkommittén i sin rapport till den 77:e internationella arbetskonferensen 1990 beträffande skillnaden mellan "safety standards" och "shipboard living arrange-

[68] Se diskussionen mellan arbetsgivarnas resp. arbetstagarnas representanter under kommittébehandlingen på den internationella arbetskonferensens 62:a session 1976, International Labour Conference 62nd (Maritime) Session Geneva 1976, Record of Proceedings, s. 190.

ments" att för att det skall röra sig om sjösäkerhetsregler dessa måste påverka risken för liv och egendom ombord.[69] De ILO-normer där dessa värden inte värnas kan staten underlåta att reglera lagstiftningsvägen och istället överlåta till parterna att komma överens om i kollektivavtal eller till domstolarna att fastlägga i praxis.

Av konventionstexten framgår dock att det till syvende och sist är medlemsstaten själv som har att företa bedömningen vilka regler som måste nedfällas i den nationella lagstiftningen och vilka bestämmelser som man kan överlämna åt arbetsmarknadens parter eller domstolarna att besluta om. Från expertkommitténs sida förutsatte man dock i rapporten att vid den bedömningen medlemsstaterna har skyldighet att vara lojala mot konventionens syfte; att förhindra förekomsten av så kallade "sub-standard vessels" på världshaven.[70] Enligt expertkommittén var också vissa av de i appendix uppräknade konventionsbestämmelserna av sådan art att de måste genomföras lagstiftningsvägen.[71] Exakt vad expertkommittén avsåg med detta framgår inte, men förmodligen syftade man på bestämmelser av den typ som återfinns i konventionen nr 22 från 1926 rörande sjömäns anställningsavtal. Där föreskrivs det uttryckligen i art. 3 (2) att de ratificerade staterna måste införa någon form av grundläggande sjömanslagstiftning, vilken reglerar de förhållanden som sjöfolk anställs under.

En annan väsentlig fråga är när "the shipboard conditions of employment" eller "the shipboard living arrangements" skall anses reglerade genom kollektivavtal eller domstolsutslag. I fråga om rättspraxis är kriteriet enligt konventionstexten att domstolsutslaget skall vara bindande för båda parter. Detta vållar i praktiken inte några större problem. Det bör räcka med att en fri och oberoende domstol eller skiljenämnd fastlagt den aktuella rättsregeln i en för parterna bindande dom.

Man kan emellertid ifrågasätta om ett bekvämlighetsland som Liberia helt och hållet lever upp till denna förutsättning, då det i LMR 10.359 (1) regleras att parterna i första hand gemensamt skall enas om skiljeman. Det bäddar för att den starkare partens kandidat – i det här fallet redarens – ofta kan komma att bli den som utses. Även regeln att "the Maritime Commissioner" i vissa fall själv kan träda in och avgöra tvisten mellan arbetsgivaren och arbetstagarorganisationen framstår i det här avseendet

[69] Jfr International Labour Conference 77th Session 1990, Labour Standards on Merchant Ships, General Survey by the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations, s. 45–46.

[70] Se a. dok. , s. 33.

[71] A. dok., s. 33.

som svår att förena med ILO-reglerna.[72] Det är här inte fråga om ett domstolsavgörande utan om ett avgörande av en administrativ myndighet, som dessutom kan befaras ha starka ekonomiska incitament att gynna redarsidan.

Beträffande frågan om en viss regel skall anses nedfälld i kollektivavtal kan det uppstå vissa problem ombord på de bekvämlighetsflaggade angående avtalens spridning. Expertkommittén betonade i sin rapport till den 77:e internationella arbetskonferensen 1990 att det fordras att kollektivavtalet upptar vad som kan karakteriseras som för området väsentliga regler samt att dessa omfattar en större del av sjömanskåren för att medlemsstaterna skall kunna underlåta att lagstiftningsvägen reglera frågan.[73] Bestämmelsen torde först och främst vara avfattad med tanke på länder, som exempelvis Sverige, där kollektivavtalen omfattar nästan hela sjömanskåren. För traditionella bekvämlighetsländer, som exempelvis Liberia, torde det dock vara omöjligt att tillämpa den här undantagsregeln eftersom majoriteten av sjömännen är utlänningar och inte omfattas av eventuella liberianska kollektivavtal. En stor grupp av dessa sjömän omfattas istället av kollektivavtal upprättade mellan redarna och organisationer i de arbetskraftsexporterande länderna medan andra endast har individuella anställningsavtal med redaren. Länder som exempelvis Liberia torde därmed i praktiken vara tvingade att alltid gå fram lagstiftningsvägen även vid reglering av "shipboard conditions of employment" och "shipboard living arrangements".

En liknande diskussion har förts inom ramen för EU i frågan om det är tillåtet för medlemsländerna att implementera arbetsrättsliga direktiv genom kollektivavtal istället för lagstiftning.[74] EG-domstolen har i en rad mål ställt sig negativ till avtalsreglering med hänvisning till att denna i motsats till lagstiftning inte garanterar samtliga arbetstagare inom gemenskapen de i direktiven angivna rättigheterna.[75] Exempelvis är det inte säkert att den oorganiserade arbetskraften kommer att omfattas av bestämmelserna. Endast i det fallet att en medlemsstat trätt in och allmängiltigförklarat ett kollektivavtal så att detta erhållit verkan för hela den nationella arbetsmarknaden har EG-

72. Se vidare avsn. 5.2.3.2 och 6.4.1.5.

73. Se International Labour Conference 77th Session 1990, Labour Standards on Merchant Ships, General Survey by the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations , s. 32.

74. Se närmare Nyström i Festskrift till Sigeman, s. 301–306 samt Edlund/Nyström, s. 151–153.

75. Se Commission of the European Communities v. Italian Republic [1982] ECR 2133, Commission of the European Communities v. Italian Republic [1985] ECR 3531 samt Commission of the European Communities v. Kingdom of Denmark [1985] ECR 427.

domstolen godtagit kollektivavtalsreglering som alternativ till implementering genom lagstiftning.[76]

En annan sak som kan försvåra för bekvämlighetsländerna att överlämna regleringen till arbetsmarknadens parter är att det i konventionen art. 2 (c) återfinns ett krav på att de parter som ingår kollektivavtalen i enlighet med konventionerna nr 87 och 98 skall utgöras av fria arbetsgivar- och arbetstagarorganisationer. De fackföreningar som organiserar bekvämlighetsbesättningarna måste i flera betecknas som styrda av statliga intressen respektive arbetsgivarintressen.[77]

6.3.3 Kvalitetsbedömningen och dess omfattning

6.3.3.1 Prövning av flaggstatens lagstiftning

Konventionen har emellertid, som redan framgått, inte begränsats till att innefatta en skyldighet att låta införa en viss typ av lagstiftning. Denna skall också vara av en viss kvalité. I sitt utövande av denna typ av jurisdiktion förbinder sig de ratificerande staterna att se till att den lagstiftning som införs i huvudsak svarar mot standarden i de konventioner som räknas upp i appendix. För att uttrycka att det är fråga om en prövning av just den nationella lagstiftningens standard använder man sig i konventionstexten av orden "to satisfy itself". Däremot har de ratificerande staterna inte någon skyldighet att i sig pröva standarden i fråga om de regler i kollektivavtalen rörande så kallade "shipboard conditions of employment" och "shipboard living arrangements" som i vissa fall ersätter lagregleringen.

I förhållande till de första utkasten utgör den slutliga konventionstexten något av en helomvändning. I det förslag som den förberedande tekniska sjöfartskonferensen antog skulle både kollektivavtalens och den nationella lagstiftningens innehåll prövas i förhållande till de i appendix uppräknade konventionerna.[78] Uttrycket "to satisfy itself" användes emellertid endast i fråga om kollektivavtalet. Beträffande den nationella lagstiftningen föreskrevs istället direkt att den nationella lagstiftningen skulle vara "substantially equivalent to the basic provisions referred to in

[76] Commission of the European Communities v. Kingdom of Belgium [1985] ECR 1039.

[77] Se vidare avsn. 2.2.4.2 och 6.4.1.

[78] Se konventionsutkastet i International Labour Conference 62nd (Maritime) Session 1976, Substandard Vessels, Particularly Those Registered under Flags of Convenience, Report V (1), s. 23, art. 5 (b) samt International Labour Conference 62nd (Maritime) Session 1976, Substandard Vessels, Particularly Those Registered under Flags of Convenience, Report V (2), s. 50, art. 2 (d).

the Appendix instruments". Den föreslagna texten omstrukturerades dock kraftigt under kommittébehandlingen av frågan efter ett förslag från EU-länderna. Varför man ändrade förslaget framgår inte direkt av förarbetena, men antagligen berodde det på att vissa stater samt arbetsgivarna redan före konferensen framfört kritik mot en prövning av kollektivavtalens innehåll. Från det dåvarande Västtysklands sida menade man i rapporten till den internationella arbetsbyrån att en sådan prövning var oacceptabel.[79] Rätten för arbetsmarknadens parter att själva fritt reglera anställningsvillkoren i kollektivavtal var skyddad i västtysk lag och statsmakterna ägde av den anledningen inte rätt att blanda sig i förhandlingarna på arbetsmarknaden.[80] Det var med andra ord fråga om samma princip som anses gälla i svensk rätt. Vidare anförde den norska redareföreningen att man inte fann det acceptabelt att den genom kollektivavtal fastlagda standarden i fråga om löner och andra anställningsvillkor prövades av flaggstaten, i vart fall inte i de fall besättningen var utländsk.[81] Det logiska vore istället att avtalens innehåll prövades av myndigheterna i sjömännens hemländer. Det var i de sistnämnda länderna som de anställda i allmänhet hade sina försörjningsplikter.

Att skyldigheten för flaggstaten att pröva standarden i kollektivavtalen i förhållande till de i appendix uppräknade konventionerna föll bort måste betraktas som en vinst för förespråkarna av bekvämlighetsregistersystemet. På motsvarande sätt innebar lösningen en förlust för arbetstagarna. Dessa hade inledningsvis arbetat för att kollektivavtalens standard skulle prövas i förhållande till den nivå som var rådande i moderrederiernas hemländer ("the country of beneficial ownership").[82] En sådan reglering hade inneburit att arbetstagarorganisationerna i västvärlden erhållit ett mycket kraftigt vapen att bekämpa bekvämlighetsregistersystemet med, genom att man då hade kunnat driva upp lönerna ombord på de bekvämlighetsflaggade fartygen till västeuropeiska nivåer. Förespråkarna av bekvämlighetsregistersystemet motsatte sig emellertid starkt arbetstagarsidans förslag. Den indiske regeringsdelegaten underströk härvidlag

79. Se International Labour Conference 62nd (Maritime) Session 1976, Substandard Vessels, Particularly Those Registered under Flags of Convenience, Report V (2), s. 37.

80. Vad man avsåg här var regleringen i den tyska författningen, art. 9, mom. III rörande bl.a. "Tarifautonomie". Se vidare Grundgesetz-Kommentar, Band 1, s. 419 och Schuman i Arbeitskampfrecht, s. 147–152.

81. Se International Labour Conference 62nd (Maritime) Session 1976, Substandard Vessels, Particularly Those Registered under Flags of Convenience, Report V (2), s. 39.

82. Se International Labour Conference 62nd (Maritime) Session 1976, Substandard Vessels, Particularly Those Registered under Flags of Convenience, Report V (1), s. 18.

att hänsyn borde tas till de asiatiska sjömännens situation.[83] Vad han fruktade var att de indiska sjömännen genom en sådan reglering skulle komma att konkurreras ut från marknaden av sina västeuropeiska kolleger. Bortfallet av skyldigheten att pröva standarden i kollektivavtalen innebär att möjligheterna att använda konventionen i syfte att pressa upp minimilönerna allvarligt försvåras även om exempelvis en minimilönereglering av den typ som återfinns i konventionen nr 109 skulle komma att föras in i appendix. Lönerna fastställs i de allra flesta fall genom kollektivavtal och dessa kan staterna med den nuvarande regleringen inte överpröva.

Att i den slutliga konventionstexten uttrycket "to satisfy itself" kom att användas i fråga om prövningen av den nationella lagstiftningens standard istället markerar inte någon förändring av denna typ av prövning. Möjligen kan man säga att genom den förändringen det ytterligare betonats att det är fråga om en prövning av den nationella lagstiftningens *innehåll*. Man är med andra ord inte skyldig att införa reglerna i de genom appendix uppräknade konventionerna exakt enligt sin ordalydelse.

6.3.3.2 Appendixets betydelse för prövningen

Viktigt att notera här är också att de områden av sjöarbetsrätten som de ratificerande staterna förbinder sig att låta införa lagstiftning på inte motsvaras av de konventioner som finns återgivna i appendix. Dessa instrument täcker ett betydligt smalare område än som anges i art. 2 (a). Det förklaras delvis av att det ursprungliga utkastet till reglering sönderföll i en konvention och en rekommendation samt att vissa av de ILO-instrument som föreslagits ingå i appendix senare utelämnades. Bland annat ingick i det förslag som den tekniska förberedande sjöfartskonferensen antog rekommendationen nr 109 avseende löner, arbetstid och bemanning på fartyg från 1958 samt konventionen nr 70 rörande social trygghet för sjömän från 1946. Orsaken till att en så pass stor andel av de föreslagna instrumenten föll bort står att finna i den kritik som innehållet i appendix utsattes för av förespråkarna av bekvämlighetsregistren efter den förberedande tekniska sjöfartskonferensen. Såväl Liberia som Pakistan menade att innehållet i appendix borde begränsas. Skälet bakom denna argumentation var att man från bekvämlighets- och de arbetskraftsexporterande ländernas sida befarade att man skulle komma att gå

[83] Se a. st.

miste om de konkurrensfördelar man hade gentemot de traditionella sjöfartsländerna för det fall man genom en konvention tvingades genomföra kraftiga standardökningar på det nationella planet. Från pakistansk sida betonade man uttryckligen att det inte skulle vara möjligt för utvecklingsländerna att leva upp till en standard i nivå med den som stipulerades i de föreslagna instrumenten. Även den norska redareföreningen menade att innehållet i appendix borde begränsas, men av delvis andra skäl än bekvämlighetsländerna och de arbetskraftsexporterande länderna. Från redarsidan framhöll man att appendix endast borde innehålla ILO-instrument avseende rena sjösäkerhets- och arbetsmiljöfrågor. För redarna var det viktigt att de instrument som innefattade regler om anställningsförmåner och arbetstid inte fördes in i appendix. En sådan utveckling kunde ha lett till att redarnas möjligheter att flagga ut i praktiken beskurits eftersom de inte fritt skulle ha kunnat utnyttja den billiga arbetskraft som fanns att tillgå i de arbetskraftsexporterande länderna.

Lösningen på problemet blev att man delade upp det föreslagna instrumentet i en konvention och en rekommendation.[84] I den sistnämnda placerades vissa av de mer omstridda instrumenten, medan man i konventionens appendix förde in de instrument man kunnat nå enighet om mellan sympatisörerna och motståndarna till bekvämlighetsregistren. Den kompromissen var antagligen nödvändig för att de stora bekvämlighetsländerna skulle komma att ratificera konventionen. Att innehållet i appendix begränsades kan därför ses som en förlust för motståndarna till bekvämlighetsregistren, främst arbetstagarsidan. Den kompenseras dock i viss mån av att en del av de utmönstrade instrumenten upptogs i förslaget till rekommendationen nr 155. Visserligen är en rekommendation inte bindande på samma sätt som en konvention, men den markerar ändå den utveckling som ILO i fortsättningen önskar se.[85] Det bör emellertid noteras att den ursprungligen föreslagna rekommendationen nr 109 angående löner, arbetstid och bemanning på fartyg inte kom att införas ens i rekommendationens nr 155 appendix. Under den internationella arbetskonferensens kommittébehandling röstades det förslaget med knapp majoritet ned.[86] Konventionen nr 70 rörande social trygghet för sjömän kom där-

[84] Se International Labour Conference 62nd (Maritime) Session 1976, Substandard Vessels, Particularly Those Registered under Flags of Convenience, Report V (2), s. 43.

[85] Allmänt ang. rekommendationernas funktion, se ovan avsn. 3.7.2.4.

[86] Se International Labour Conference 62nd (Maritime) Session Geneva 1976, Record of Proceedings, s. 196.

emot att tas upp i rekommendationens appendix, trots att konventionen ratificerats av mycket få stater.[87]

Att kraven på den nationella lagstiftningens omfång i art. 2 (a) inte motsvaras av innehållet i appendix leder emellertid till att det uppstår ett slags gråzon vad beträffar kvalitetskraven. I fråga om exempelvis lagstiftning rörande arbetstiden ombord är det inte möjligt att pröva kvalitén hos det nationella regelverket mot något gällande ILO-instrument. Detta kompenseras dock i någon mån av att skyldigheten att införa lagstiftning på området omfattas av ILO:s allmänna övervakningsverksamhet. Av det följer att i samband med granskningen av medlemsländernas rapporter bör kvalitén på den nationella lagstiftningen åtminstone kunna jämföras med de existerande ILO-normerna på området. Expertkommittén ansåg själv i sin rapport till den internationella arbetskonferensens 77:e session 1990 att man hade befogenhet att begära in information från de ratificerande länderna enbart på grundval av art. 2 (a).[88]

6.3.3.3 Allmänt om termen "substantially equivalent"

Beträffande den i art. 2 (a) reglerade prövningen av kvalitén på den nationella lagstiftningen gäller att den inhemska standarden ungefärligen skall svara mot den som fastlagts i konventionens appendix. Det är med andra ord inte frågan om att den nationella lagstiftningen till fullo behöver uppfylla miniminormerna på området; ett visst utrymme för avvikelser från den stipulerade standardnivån finns. För att uttrycka detta talar man i konventionen om att den nationella regelverket skall vara "substantially equivalent to the Conventions or Articles of Conventions referred to in the Appendix".

Termen "equivalent" härstammar från rekommendationen nr 107 rörande anställning på utländska fartyg från 1958.[89] I art. 1 uppmanas medlemsstaterna att avråda sjömän från att ta anställning ombord på fartyg registrerade i främmande länder för det fall arbetsförhållandena inte är jämförbara med ("generally equivalent to") den standard som reglerats i kollektivavtal eller sociala normer som accepterats av fria fackföreningar i de traditionella sjöfartsländerna. Medan termen "equivalent" fanns med redan i det första utkastet till minimistandardkonventionen

87. Se International Labour Conference 62nd (Maritime) Session Geneva 1976, Record of Proceedings, s. 196–197.

88. Se International Labour Conference 77th Session 1990, Labour Standards on Merchant Ships, General Survey by the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations, s. 36–37.

89. Se a. dok., s. 39.

tillkom ordet "substantially" i ett senare förhandlingsskede. I det utkast som togs fram inför den förberedande tekniska sjöfartskonferensen 1975 använde man sig istället av uttrycket "at least equivalent" för att beskriva relationen mellan den nationella lagstiftningen och de i appendix uppräknade ILO-instrumenten. Med andra ord avsåg man att de normer man refererade till skulle utgöra en absolut lägsta tillåtna standardnivå, vilken det inte var lov att underskrida.

Förslaget att de i appendix uppräknade bestämmelserna skulle utgöra ett golv i fråga om standarden ombord på handelsfartyg utsattes dock för kritik under kommittébehandlingen på den förberedande tekniska sjöfartskonferensen. När redarsidan inte lyckades få igenom ett förslag om att begränsa innehållet i appendix menade man att kraven för att miniminormerna i de uppräknade ILO-instrumenten skulle anses uppfyllda inte kunde sättas så högt. Man framförde av den anledningen ett förslag om att den nationella standarden ungefärligen borde motsvaras av den som nedfällts i de i appendix införda ILO-instrumenten. För att beskriva detta använde man sig av termen "substantially equivalent".[90] Arbetstagarsidan vände sig dock emot detta och menade att ILO-normerna i appendix måste ange den absolut lägsta godtagbara nivån i fråga om standarden på arbetsförhållandena ombord. För att markera detta höll man fast vid att termen "at least equivalent" borde användas i texten.[91] Efter långa diskussioner i kommittén antogs emellertid genom omröstning redarsidans förslag med en smärre korrigering.[92] Som en slags eftergift åt arbetstagarsidan kom istället termen "at least equivalent" att användas i rekommendationen nr 155.

Regleringen bidrar emellertid till att skapa en osäkerhet vid prövningen av om den nationella lagstiftningen uppfyller konventionens krav: I vilken mån kan de ratificerande staterna underskrida de i appendix uppräknade ILO-normerna utan att bryta mot kraven på viss standard i konventionen? Med andra ord uttryckt: Var går gränsen för att man fortfarande skall kunna tala om att den nationella regeln är "substantially equivalent" med den aktuella ILO-normen på ett visst område?

Den i konventionstexten använda termen utsattes för kritik under förhandlingarna från flera medlemsländers sida av den anledningen att den ansågs oklar. Att motståndarna till bekvämlighetsregistren kritiserade den föreslagna termen hade givetvis sin grund i att man befarade att, utan

[90] Se International Labour Conference 62nd (Maritime) Session 1976, Substandard Vessels, Particularly Those Registered under Flags of Convenience, Report V (1), s. 17.

[91] Se a. st.

[92] Se a. dok., s. 21.

klara gränser för vad som utgjorde lägsta godtagbara standard, det skulle komma att bli svårare att förbättra arbetsförhållandena ombord på fartygen i världshandelsflottan. Kritik mot den föreslagna terminologin framfördes också av länder som i princip var positivt inställda till bekvämlighetsregistrens existens. Både den belgiska och den danska regeringen menade att detta skulle komma att försvaga den standard som nedfällts i de internationella konventionerna. Anledningen till kritiken från dessa länder berodde dock inte på att man bekymrade sig om standarden i fråga om arbetsförhållandena ombord. Istället oroade man sig för att de IMO-konventioner rörande den tekniska sjösäkerheten som ursprungligen föreslogs ingå i appendix skulle komma att försvagas. Det framgår av den belgiska regeringens rapport till den internationella arbetsbyrån:

> "The concept of "substantial equivalence" can be maintained for ILO instruments concerning social security, and conditions of work and life on board.
>
> As far as safety standards are concerned including the standards relating to capacity and size of crews (IMCO instruments) the notion "at least equivalent" should be maintained."

Förklaringen till den belgiska regeringens inställning ligger i de dåvarande EG-ländernas allmänna grundsyn i dessa frågor. Det är fråga om samma inställning som kom till uttryck under UNCLOS III, nämligen den att man av ekonomiska skäl var positivt inställd till bekvämlighetsregistren samtidigt som man allmänt sett önskade stärka sjösäkerhetsstandarden i syfte att skydda de egna kusterna från så kallade "substandard vessels".[93] När förslaget sedan skrevs om på det sättet att anslutningen till IMO-konventionerna gjordes till ett krav för att överhuvudtaget få ratificera konventionen nr 147 tystnade kritiken.

Att även ett bekvämlighetsland som Liberia ställde sig negativ till användningen av uttrycket "substantially equivalent" trots att det förslaget i praktiken medförde godtagandet av en lägre nationell standard än den i ILO-konventionerna angivna kan förklaras med att man var rädd för att landets fartyg lättare skulle komma att diskrimineras av sjöfartsmyndigheterna i de länder som var motståndare till systemet. Genom att den förslagna terminologin ledde till att det blev svårare att vid en inspektion pröva om det enskilda fartyget uppfyllde den i konventionen fastlagda standarden ökade riskerna för att liberianska fartyg vid hamnstatskontroller skulle komma att beläggas med nyttjandeförbud. En sådan utveckling kunde befaras inverka negativt på registrets attraktivitet hos redarna. San-

[93] Se den ovan i avsn. 3.5.2 redovisade diskussionen under UNCLOS III.

nolikt resonerade man från liberiansk sida att det var bättre att under förhandlingarna acceptera en något högre standard i utbyte mot en väsentligt förbättrad förutsebarhet vid hamnstatskontrollerna än tvärtom.

På samma sätt visar den filippinska regeringens inställning i frågan att man från de arbetskraftsexporterande ländernas sida var mån om att värna den egna arbetskraftens konkurrensförmåga på den internationella sjöarbetsmarknaden. Från filippinsk sida anmärkte man att:

> "The concept of "substantial equivalence" is quite complex. Whereas "at least equivalent" is probably measurable "substantial equivalence" has a wide range of flexibility being modified by economic, political, educational and social environment.
>
> The concept of "substantial equivalence" should be maintained if it is forecast that the shipping industry will be in a prolonged depressed state but should not be maintained if quick recovery is imminent.
>
> If the concept of "substantial equivalence" is to be maintained, the following standards should at least require full observance:
> – standards of safety;
> – standards of competence;
> – manning standards."[94]

Det filippinska förslaget utgjorde som synes en balansgång mellan intresset av att skydda de egna landets arbetstagare från att konkurreras ut från den internationella sjöarbetsmarknaden och intresset av att skydda deras fysiska säkerhet ombord. Samtidigt som man önskade få till stånd en standardökning genom tillskapandet av en absolut lägsta standardnivå, fick en sådan minimireglering inte införas på bekostnad av filippinska sjömäns arbetstillfällen.

6.3.3.4 Den närmare innebörden av termen "substantially equivalent"

Även om den exakta innebörden av uttrycket "substantially equivalent" är oklar ger ändå förarbetena till konventionen samt de efterföljande rapporterna en viss ledning i frågan. Under de inledande kommittéförhandlingarna refererade generalsekreterarens representant den juridiske rådgivarens åsikter i frågan. Han menade att det i texten använda uttrycket inte innefattade något krav på att medlemsstaterna i fråga skulle ratificera de ILO-instrument som återfanns i konventionens appendix utan att man istället:

[94] Se International Labour Conference 62nd (Maritime) Session 1976, Substandard Vessels, Particularly Those Registered under Flags of Convenience, Report V (2), s. 23.

> "agreed to take account of the general goal of those instruments, whose absolute conformity with national standards was not required."[95]

Att en viss osäkerhet ändå rådde i kommittén om vad uttrycket egentligen innebar framgår dock av de senare diskussionerna avseende innehållet i appendix. I kommitténs arbetsgrupp använde man sig av en förvrängd form av begreppet i det att man uttalade att den interna lagstiftningen i Danmark rörande läkarundersökning av sjömän "were on the whole substantially equivalent" med motsvarande regler i konventionen nr 73.[96] I ett försök att klarlägga innebörden föreslog arbetsgruppen att en fotnot skulle fogas till appendix rörande konventionen nr 53.[97] Det framgår av rapportörens uttalande i plenumdebatten:

> "In addition, in the Convention itself it was deemed necessary to specify exactly what was meant by the term, and this is done in the Appendix in the form of a footnote to the reference to the Officer's Competency Certificates Convention, 1936 (No. 53), with a view to making it clear to all States exactly what was meant by "substantial equivalence"."[98]

Det är dock tveksamt om den till appendix hörande fotnoten rymmer något större förklaringsvärde. I denna anges endast att i de fall en strikt tillämpning av bestämmelserna i konventionen nr 53 strider mot de motsvarande inhemska bestämmelserna den aktuella staten har rätt att tillgripa principen om "substantial equivalence", det vill säga i praktiken fortsätta att tillämpa de inhemska reglerna trots att konventionen stadgar annorlunda. Däremot sägs det ingenting om hur pass stora avvikelser i den nationella lagstiftningen man kan tolerera i förhållande till konventionen, det vill säga var gränsen går för att man fortfarande skall kunna tala om "substantial equivalence".

I rapporten till den internationella arbetskonferensens 77:e session 1990 angående konventionen nr 147 anmärkte expertkommittén att man i Australien tolkat uttrycket "substantially equivalent" på följande sätt:

> "[W]hile the words "substantially equivalent" do not require national laws or regulations to be identical in every respect to the Conventions included in the Appendix to Convention No. 147, they do require those laws or regula-

[95] Se International Labour Conference 62nd (Maritime) Session Geneva 1976, Record of Proceedings, s. 188.
[96] Se a. dok., s. 195.
[97] Se a. st.
[98] A. dok., s. 245.

tions to have in all material respects an effect corresponding to the requirements of the Conventions."[99]

Den australiska regeringen hade enligt egen utsago medvetet anlagt en mer restriktiv tolkning än ILO för att vara på den säkra sidan. Expertkommittén tog dock inte fasta på uttalandet. Istället tolkade man uttrycket mot bakgrund av den debatt som föregått antagandet av den slutliga texten. Här fäste man sig speciellt vid att arbetstagarsidan fört fram uttrycket "at least equivalent" som alternativ till redarnas förslag. Eftersom man med detta begrepp avsåg att etablera en lägsta tänkbara miniminivå, vilken det inte var lov att underskrida måste uttrycket "substantially equivalent" inrymma ett något lägre krav på standard än den som återges i de bestämmelser som upptagits i appendix.

Avvikelserna i den nationella lagstiftningen, menade kommittén, fick dock inte vara så pass stora att denna endast överensstämde med de viktigaste reglerna i de i appendix angivna konventionerna. Även om vissa avvikelser från ILO-reglerna var tillåtna måste man fortfarande ta hänsyn till *samtliga* bestämmelser i de angivna instrumenten. Det var med andra ord inte tillåtet att helt och hållet försumma att uppfylla vissa mindre viktiga bestämmelser. Den tolkningen grundade expertkommittén på att arbetstagarna under den förberedande tekniska sjöfartskonferensen starkt hade opponerat sig emot det av redarna föreslagna uttrycket "substantially in compliance with the basic provisions".[100] Att det förslaget föll bort indikerade enligt kommittén att de ratificerande staterna måste tillse att den nationella lagstiftningen svarade mot *samtliga* bestämmelser i de uppräknade konventionerna och inte enbart huvudprinciperna. Praktiskt sett borde bedömningen av om den nationella lagstiftningen överensstämde med den i konventionen nr 147 nedfällda standarden göras i två steg:

"Where there is not full conformity with the Appendix Conventions, the test the Committee will apply will involve first determining what the general goal or goals of the Convention is or are, i.e. its object or objects and purpose or purposes. These may present themselves as one main general goal and several subordinate goals. The test for substantial equivalence may then be, first, whether the State has demonstrated its respect for or acceptance of the main general goal of the Convention and enacted laws or regulations which conduce to its realisation; and if so, secondly, whether the effect of

[99] Se International Labour Conference 77th Session 1990, Labour Standards on Merchant Ships, General Survey by the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations, s. 42.

[100] Se a. dok., s. 42–43.

such laws or regulations is to ensure that in all material effects the subordinate goals of the Convention are achieved."[101]

Frågan är dock om man från kommitténs sida inte gått lite för långt i sin iver att minska utrymmet för avvikelser från den i konventionen nedfällda standarden. Det finns skäl med tanke på parternas uppträdande under förhandlingarna att något ifrågasätta kommitténs slutsatser angående prövningens andra steg. Enligt förarbetena till konventionen antog nämligen den förberedande tekniska sjöfartskonferensen ett förslag till text innehållande uttrycket "substantially equivalent to the basic provisions referred to in the Appendix instruments". Den verkliga ändringen gjordes sedan av den internationella arbetsbyrån efter det att medlemsländerna inkommit med svar på det av byrån utsända frågeformuläret. Enligt det förslag som förelades den internationella arbetskonferensens 67:e session 1976 förband sig de ratificerande staterna genom art. 2 (d) att tillse att den nationella lagstiftningen var "substantially equivalent to the provisions of these Conventions".[102] Varför arbetsbyrån skrev om förslaget på den här punkten framgår inte exakt av förarbetena. Man uppgav endast att man förändrat den föreslagna texten på flera ställen i syfte att förbättra den samt klargöra betydelsen av vissa bestämmelser.[103]

Med andra ord går det inte att motivera det av expertkommittén antagna synsättet med hänvisning till parternas agerande under förhandlingarna. Dessa verkar i själva verket inte alls ha tänkt på den exakta betydelsen av uttrycket. Det här omöjliggör visserligen inte expertkommitténs slutsats att de ratificerande staternas lagstiftning måste svara mot standarden i *samtliga* bestämmelser som räknas upp i appendix, men det bekräftar den heller inte. Man kan fortfarande lika gärna hävda, trots den av arbetsbyrån ändrade skrivningen, att uttrycket "substantially equivalent" betyder att de ratificerande staterna endast behöver tillgodose de viktigaste bestämmelserna i de uppräknade ILO-instrumenten. Snarare är det mer som talar för den sistnämnda lösningen i och med att arbetsbyrån i samband med ändringen uppgav att förändringarna endast var av redaktionell art. Den här tolkningen medför också den fördelen att man till skillnad från kommitténs alternativ undgår att behöva kvantifiera hur pass stora avvikelserna från varje enskild regel i de olika ILO-instrumenten får vara. Istället bör man kunna koncentrera sig på att göra en helhets-

[101] Se a. dok., s. 44.

[102] Se a. dok., s. 50.

[103] Se International Labour Conference 62nd (Maritime) Session 1976, Substandard Vessels, Particularly Those Registered under Flags of Convenience, Report V (2), s. 44.

bedömning av den nationella lagstiftningens standard i förhållande till de aktuella ILO-normerna.

Problemet att fastställa exakt vilka avvikelser som faller inom gränsen för uttrycket "substantially equivalent" bör dock inte överdramatiseras. Flera av de stora sjöfartsnationerna har ratificerat en god del av de konventioner som räknas upp i appendix och det betyder att dessa länder är direkt bundna av de materiella bestämmelserna i respektive instrument. Det gäller även bekvämlighetsländerna. Liberia har exempelvis ratificerat ett flertal av de i appendix angivna konventionerna.[104] Att länderna är direkt bundna av dessa instrument framgår av minimistandardkonventionen art. 2 (a) genom uttrycket "in so far as the Member is not otherwise bound to give effect to the Conventions in question".[105] Avvikelser från de materiella bestämmelserna är i dessa fall överhuvudtaget inte tillåtna och problemet med att fastställa huruvida den nationella lagstiftningen är "substantially equivalent" med de i appendix införda konventionerna uppstår aldrig.

6.4 De materiella standardkraven och bekvämlighetsländerna – fallet Liberia

6.4.1 Skyddet av den fackliga aktiviteten

6.4.1.1 Allmänt

Att man i appendix hänvisar till konventionerna nr 87 och 98 från 1948 respektive 1949 rörande den fria förenings- och förhandlingsrätten är av stor betydelse för standarden på anställningvillkoren ombord. Som framhölls i kap. 2 är fackföreningarnas styrka av avgörande betydelse för vilka anställningsvillkor som kommer att gälla på den nationella sjöarbetsmarknaden.[106] Under förhandlingarna inför antagandet av minimistandardkonventionen höjdes dock en del röster mot att man skulle ta

[104] Det gäller konventionerna nr 22 (anställningsavtal), 23 (hemresor), 53 (befäls kompetenskrav), 55 (redares ansvar vid sjukdom, olycks- och dödsfall), 58 (minimiålder), 87 (föreningsfrihet), 92 (besättningsbostäder) och 98 (förhandlingsrätten).

[105] Se International Labour Conference 77th Session 1990, Labour Standards on Merchant Ships, General Survey by the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations, s. 37.

[106] Se ovan avsn. 2.2.4.2. och 2.2.4.3.

med den här typen av allmänna konventioner i ett instrument som uteslutande avsågs gälla standarden inom sjöfartsnäringen. Dessa konventioner kunde inte sägas falla under uttrycket "shipboard conditions of employment" i art. 2 (a) (iii). Den nya zeeländska regeringen anförde i ett uttalande att:

> "Recalling that the lists of basic standards are designed to reflect an internationally accepted minimum for the safety, social welfare and employment of merchant seamen, the New Zeeland Government concludes that the content of the lists should be as stated in the text, except that:
>
> (a) the freedom of Association and Protection of the Right to Organise Convention, 1948;
>
> the Right to Organise and Collective Bargaining Convention, 1949...
>
> ---
>
> expressing as they do principles applicable to all workers and employers, are very general in their scope and do not seem to be appropriate for inclusion with the other specifically marine-oriented instruments. Furthermore, full and effective implementation in the shipping industry might be difficult for many member countries; therefore in the view of the Government, these three Conventions should be omitted;"[107]

Mot argumentet att dessa instrument inte passar in i appendixet kan man dock anföra att rätten i art. 2 (a) (iii) att låta reglera "shipboard conditions of employment" genom kollektivavtal förutsätter att staten i fråga följer konventionerna nr 87 och 98.[108] För att det skall vara meningsfullt att reglera denna typ av standard genom kollektivavtal måste arbetsmarknadsorganisationerna vara självständiga i förhållande till varandra och statsmakten samt ha rätt att tillgripa stridsåtgärder i syfte att uppnå de förhandlingsresultat man önskar. Den här förutsättningen betonas explicit i art. 2 (c) i fråga om bekvämlighetsflaggade fartyg. Enligt den bestämmelsen förbinder sig de ratificerande staterna, i de lägen de inte själva kan utöva effektiv jurisdiktion över de fartyg som finns upptagna i det nationella skeppsregistret, att tillse att de kollektivavtal som reglerar

[107] Se International Labour Conference 62nd (Maritime) Session 1976, Substandard Vessels, Particularly Those Registered under Flags of Convenience, Report V (2), s. 13–14.

[108] Se International Labour Conference 77th Session 1990, Labour Standards on Merchant Ships, General Survey by the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations, s. 97. Dessutom har medlemsstaterna enligt ILO-stadgans preambel samt avd. I (b) och III (e) i Philadelphiadeklarationen en direkt skyldighet att respektera principerna om den fria förenings- och förhandlingsrätten.

förhållandena ombord ingåtts mellan organisationer som svarar mot kraven i konventionerna nr 87 och 98.

Att man i appendix hänvisar till konventionerna nr 87 och 98 förefaller också naturligt i och med att man såväl i minimistandardkonventionen som i de i appendix uppräknade instrumenten skapat utrymme för parternas medverkan i fråga om utvecklingen och övervakningen av de nationella reglerna. Även här förutsätts för att en medverkan från arbetsmarknadens parter skall bli meningsfull att organisationerna är fria och oberoende i förhållande till varandra.

Beträffande minimistandardkonventionen återfinns bestämmelserna rörande parternas medverkan i art. 1 (4) (c) och art. 2 (d). Enligt den förstnämnda regeln skall de mest representativa organisationerna konsulteras i frågan om konventionens tillämplighet på mindre fartyg samt fartygsliknande konstruktioner, som exempelvis oljeplattformar. I den sistnämnda bestämmelsen regleras att de fackliga organisationerna också skall ges möjlighet att medverka i utvecklingen och övervakningen av standarden ombord på fartygen. Enligt art. 2 (d) (i) skall införandet av regler om anställningen av sjömän samt rutiner för att utreda klagomål i samband med denna hantering föregås av konsultationer mellan de nationella myndigheterna och arbetsmarknadens parter. En svaghet med regeln är att myndigheterna endast behöver ta hänsyn till den här bestämmelsen i de fall sådana organisationer existerar. Det föreligger därför en risk att några konsultationer aldrig kommer att äga rum i flera av bekvämlighetsländerna eftersom det där saknas organisationer som representerar den stora andelen utländska sjömän ombord på bekvämlighetsfartygen. För att komma till rätta med detta problem har man emellertid i art. 2 (d) (ii) infört en regel som riktar sig till de arbetskraftsexporterande länderna. Enligt denna skall dessa stater efter konsultationer med arbetsmarknadens parter införa rutiner för att utreda klagomål i samband med anställning ombord på utländska fartyg samt för rapportering till flaggstaten i fråga.

De konsultationsregler som återfinns i de i appendix uppräknade instrumenten omfattar även dessa såväl utformningen som övervakningen av de nationella reglerna på området. Enligt art. 4 och 9 i konventionen nr 73 rörande läkarundersökning av sjömän skall medlemsstaterna överlägga med arbetsmarknadens parter angående den närmare utformningen av undersökningen. Beträffande konventionerna nr 92 avseende besättningsbostäder (art. 1, 10 och 16) samt nr 138 rörande minimiålder (art. 3, 4, 6 och 8) är medlemsstaterna skyldiga att i fråga om konventionens tillämpningsområde konsultera arbetsmarknadens parter.

Slutligen gäller att införandet av konventionerna nr 87 och 98 heller inte

vållar några större problem i praktiken i fråga om var gränsen för "substantial equivalence" går – något som annars kan vara svårt att avgöra. De flesta av de stora sjöfartsländerna, inklusive bekvämlighetsländer som exempelvis Liberia, har redan ratificerat konventionerna nr 87 och 98 och är följaktligen direkt bundna av bestämmelserna i dessa. Beträffande de länder som inte ratificerat konventionerna i fråga, men som genom minimistandardkonventionen indirekt binds av dessa, gäller dock enligt expertkommittén att de ratificerande staterna i sin helhet måste leva upp till de grundläggande konventionsbestämmelserna. Det betyder att staterna är skyldiga att tillse att lagstiftningen håller den standard som kommer till uttryck i konventionen nr 87 art. 2–6 samt konventionen nr 98 art 1–2 och 4. Från dessa bestämmelser finns det med andra ord inte någon som helst möjlighet att avvika i den nationella lagstiftningen även om man inte skulle ha ratificerat konventionerna nr 87 och 98 direkt.

6.4.1.2 Rätten att ansluta sig till eller bilda fackliga organisationer

Av de materiella bestämmelserna i konventionen nr 87 framgår att det övergripande syftet med regleringen är att i förhållande till de nationella myndigheterna garantera friheten för arbetsmarknadens parter att utan inblandning organisera sig och verka för sina syften.

> Redan i förarbetena till konventionen nr 87 betonade man att föreningsrätten utgör en viktig aspekt av den grundläggande organisations- och församlingsfriheten i ett demokratiskt samhälle.[109] Det innebär att samtliga länder som önskar leva upp till innehållet i FN:s stadga om de mänskliga rättigheterna måste respektera rätten att fritt bilda fackföreningar i syfte att skydda medlemmarnas intressen på arbetsmarknaden. Mer konkret betyder det att i den nationella lagstiftningen medlemmarnas personliga säkerhet måste garanteras liksom deras yttrande- och informationsfrihet. Vidare måste staten garantera mötesfriheten samt rätten till rättegångar i fria och obundna domstolar. Slutligen är staten tvungen att skydda arbetsmarknadsorganisationernas tillgångar.

De materiella reglerna rörande föreningsfriheten kommer till uttryck i art. 2–5. I art. 2 regleras att samtliga arbetstagare och arbetsgivare har rätt att utan tillstånd eller inblandning ansluta sig till redan existerande arbetsmarknadsorganisationer eller tillsammans bilda sådana organisationer. Med arbetsmarknadsorganisation avses här förening av arbetstagare eller arbetsgivare bildad i syfte att värna medlemmarnas intressen på

[109] Se International Labour Conference, 81st Session 1994, Freedom of Association and Collective Bargaining, s. 13–21, särsk. s. 14.

arbetsmarknaden (jfr art. 10). Rätten att organisera sig måste omfatta samtliga arbetstagare i landet oavsett vilken bransch man arbetar inom. Det är således inte tillåtet att i den nationella lagstiftningen särbehandla en viss grupp av arbetstagare, exempelvis sjömän. Enda tillåtna undantaget här utgörs av art. 9, enligt vilken det är tillåtet att begränsa strejkrätten för militär och polis. Inte heller är det tillåtet att i den nationella rätten begränsa organisationsrätten för vissa arbetstagare med hänsyn till ras, kön, nationalitet, tjänsteställning eller liknande. Det är därför inte möjligt att genom lagstiftning i bekvämlighetsländerna reglera att de inhemska, men inte de utländska, sjömännen skall ha rätt att ansluta sig till en facklig organisation. Bildandet av en facklig organisation skall vidare inte behöva föregås av någon form av auktorisation. De nationella myndigheterna får heller inte gå in och föreskriva vilken struktur och uppbyggnad organisationen skall ha.

Ser man till lagstiftningen i Liberia utesluter den inte att de utländska besättningarna organiserar sig, trots att en sådan lösning skulle kunna vara lockande att införa. Denna skulle i hög grad motverka den fackliga aktiviteten bland sjömännen då majoriteten av besättningsmännen på de liberianska fartygen är utlänningar. Av LML art. 354 framgår tvärtom att *varje* arbetsgivare, arbetsgivar- respektive arbetstagarorganisation har rätt att förhandla och ingå kollektivavtal rörande löner och andra anställningsförhållanden förutsatt att avtalet inte strider mot liberiansk lag eller berövar de liberianska myndigheterna jurisdiktion över de arbetsrättsliga förhållandena ombord.

Art. 2 i konventionen nr 87 syftar också till att värna pluraliteten hos fackföreningarna. Det är med andra ord inte förenligt med bestämmelsen att i den nationella lagstiftningen reglera att endast en fackförening får finnas i branschen eller på arbetsplatsen. Även den typ av lagstiftning som indirekt bidrar till att en viss fackförening erhåller monopol på arbetsplatsen kan vara oförenlig med konventionen nr 87. Det gäller i de fall minoritetsföreningen på arbetsplatsen hindras från att försvara sina medlemmars intressen (exempelvis genom att man inte får representera en medlem vid en uppsägning grundad på personliga skäl), att organisera sin administration och sina aktiviteter samt formulera sitt handlingsprogram. Däremot menade expertkommittén i sin rapport till den internationella arbetskonferensens 81:a session 1994 att det fallet att den nationella lagstiftningen reglerar att en viss fackförening kan ges en exklusiv rätt att förhandla med arbetsgivaren om kollektivavtal normalt sett inte strider mot bestämmelserna i konventionen nr 87.[110] Det sistnämnda kan dock

[110] Se a. dok., s. 45.

knappast gälla i alla lägen eftersom arbetsgivaren med hjälp av en sådan regel på ett effektivt sätt ges möjlighet att utestänga organisationer han av olika skäl inte önskar förhandla med. Risken att arbetsgivaren upprätthåller en så kallad "sole bargaining clause" i ett kollektivavtal med en arbetsgivarvänlig organisation torde med andra ord vara ganska stor. Möjligen måste man vid bedömningen av om den här typen av regel är förenlig med konventionen nr 87 se till hur denna fungerar tillsammans med det övriga arbetsrättsliga regelverket. Är syftet med bestämmelsen att motverka den fackliga aktiviteten snarare än att förhindra splittring på arbetstagarsidan torde det ligga närmare till hands att säga att denna strider mot konventionen nr 87.

Ser man till den liberianska sjöarbetslagstiftningen framgår det relativt klart att bestämmelsen har till syfte att motverka den fackliga aktiviteten ombord.[111]. Rättsverkningarna av en "sole bargaining clause" är enligt LML art. 357 (1–2) att det blir förbjudet:

> "(1) For the employer or employer organization to bargain with or enter into a labor contract pertaining to such seamen with any other labor organization, or
>
> (2) For any other labor organization to attempt to bargain with or enter into labor contract pertaining to such seamen with the employer or employer organization..."

Förbudet gäller fram till 30 dagar före det befintliga kollektivavtalet löper ut eller under en period av maximalt tre år efter det datum där arbetsgivaren och den avtalsslutande fackföreningen kom överens om att avtalet skulle börja gälla. Det betyder att andra konkurrerande fackföreningar kan komma att bli utestängda från förhandlingar under förhållandevis långa perioder. Kollektivavtal ingångna i strid med sole bargaining-klausulen kommer automatiskt att anses som ogiltiga. I praktiken riskerar det att leda till att den fria fackliga aktiviteten ombord lamslås helt.[112] Ser redaren till att snabbt sluta kollektivavtal med den fackförening som godtar de lägsta lönerna kan han på så sätt avvisa höga lönekrav från andra

[111] LML art. 357 fungerar även som ett skydd vid blockader av främmande fackföreningar i utländska hamnar. Exempelvis hindras SEKO från att tvinga fram nya kollektivavtal för besättningarna ombord på ITF-nivå genom blockader i de svenska hamnarna. Även om själva stridsåtgärden inte går att förhindra, eftersom denna bedöms enligt hamnstatens lag, kan kollektivavtalen i efterhand ogiltigförklaras enligt flaggans lag. Se vidare avsn. 7.5.

[112] Jfr Bech/Lund, s. 178. Att man från den liberianske lagstiftarens sida varit medveten om den effekten får anses framgå av att man i LML art. 353 explicit angivit att en sådan klausul aldrig kan konstituera en föreningsrättskränkning.

starkare arbetstagarorganisationer på marknaden utan att han för den skull riskerar att utsättas för stridsåtgärder. Genom regeln tillskapas med andra ord en i praktiken fullständig arbetsfred ombord så snart redaren påtecknat ett kollektivavtal. Det här öppnar möjligheten för mindre seriösa redare att teckna kollektivavtal innehållande en "sole bargaining clause" med fackföreningar kontrollerade av arbetsgivarintressen. I förlängningen kan också regleringen förväntas leda till att antalet stridsåtgärder mot fartyget minskar, något som skapar möjligheter för redaren till en mer effektiv drift av fartyget. Regeln medför också konkurrensfördelar i så måtto det ur transportkundens synvinkel kan vara mer attraktivt att låta frakta godset med liberianska fartyg jämfört med exempelvis svenska eftersom risken för tidsförluster till följd av arbetskonflikter ombord minskar.

6.4.1.3 Det grundläggande skyddet av verksamheten

Genom art. 3 i konventionen nr 87 söker man skydda fackföreningarnas verksamhet genom att garantera dem fyra grundläggande rättigheter: rätten att anta egna stadgar, rätten att fritt välja sina representanter, rätten att organisera sin verksamhet samt rätten att formulera sitt handlingsprogram utan inblandning från det offentligas sida.[113] Det betyder att i fråga om antagandet av stadgar de nationella myndigheterna inte får föreskriva hur dessa skall utformas förutom i fråga om vissa rent formella krav som exempelvis att den nybildade fackföreningen skall utse en ansvarig styrelse. Detsamma gäller beträffande de personer som valts att representera arbetstagarna. De nationella myndigheterna har inte rätt att kräva att de valda personerna skall vara anställda vid det aktuella företaget, vara medborgare i flaggstaten eller dela vissa politiska åsikter. Det kunde annars vara lockande för de traditionella bekvämlighetsländerna att låta införa regler om att exempelvis de valda ombudsmännen måste vara medborgare i flaggstaten. Det skulle kunna komma att effektivt motverka den fackliga aktiviteten inom sjöfartsnäringen i dessa länder då majoriteten av sjömännen är utländska. Expertkommittén framhöll dock i sin rapport att ett krav på att de främmande arbetstagarna skall ha vistats i landet under en viss inte alltför lång tid kan anses förenligt med konventionen nr 87.[114] En sådan bestämmelse kan dock inte tillåtas få genomslag i för-

[113] Jag berör här inte närmare art. 4 rörande förbudet mot upplösande av fackföreningar genom adminstrativt beslut samt art. 5 avseende rätten för organisationerna att sluta sig samman i federationer.

[114] Se International Labour Conference, 81st Session 1994, Freedom of Association and Collective Bargaining, s. 53.

hållande till bekvämlighetsbesättningarna eftersom de aldrig har någon egentlig kontakt med flaggstaten. En sådan regel skulle i praktiken innebära att bekvämlighetsbesättningarna utestängdes från all facklig verksamhet.

Den mest väsentliga aspekten av organisationsfriheten utgörs utan tvivel av rätten att vidta stridsåtgärder. Strejken är det yttersta medel en fackförening har att ta till i syfte att uppnå sina mål. Trots att rätten att ta till stridsåtgärder inte regleras explicit i konventionen nr 87 förutsattes redan i förarbetena att denna rättighet föll under art. 3.[115]

Expertkommittén betonade vidare i sin rapport till den internationella arbetskonferensens 81:a session 1994 att rätten att vidta stridsåtgärder är fundamental för fackföreningarnas möjligheter att värna medlemmarnas intressen och att principen numera är accepterad i en lång rad länder. I samband med detta framhöll man dock att rätten att vidta stridsåtgärder inte är en absolut rättighet. Vissa inskränkningar i konflikträtten måste anses acceptabla för att inte säga nödvändiga. Ett fullständigt förbud mot att tillgripa stridsåtgärder kan dock endast i exceptionella fall betraktas som förenligt med konventionen nr 87. Det kan exempelvis gälla vid naturkatastrofer eller inbördeskrig. I övrigt kan det inte godtas att rätten att vidta stridsåtgärder allmänt sett förbjuds i lag. Inte heller en lagstiftning som generellt hänvisar parterna till skiljedom kan betraktas som förenlig med konventionen. En sådan begränsning gör det i praktiken omöjligt att strejka och hindrar därigenom fackföreningarna att driva igenom sina krav mot arbetsgivaren. Expertkommittén framhöll dock i sin rapport till den internationella arbetskonferensens 81:a session 1994 att det kan anses tillåtet att utesluta vissa arbetstagare från rätten att vidta stridsåtgärder. Det gäller företrädesvis arbetstagare anställda inom staten, men även privatanställda i samhällsviktiga funktioner kan komma i fråga. Uppgifterna måste vara av den digniteten att en större del befolkningens liv, personliga säkerhet och hälsa hotas ifall dessa inte blir utförda. Som exempel på en sådan kategori av privatanställda angav expertkommittén anställda inom sjöfartsnäringen i de fall staten i fråga utgör ett örike och man därför är helt beroende av sjötransporterna för landets försörjning.[116] Det här undantaget lär inte vara tillämpligt i fråga om bekvämlighetsflottornas besättningar eftersom dessa uteslutande seglar i cross trade-fart och därmed inte bidrar till det egna landets försörjning av varor. Av expertkommitténs rapport framgick vidare att det även kan anses förenligt med konventionen nr 87 att arbetsgivarna ges möjlig-

[115] Se a. dok., s. 62–63 med vidare hänv.

[116] Se a. dok., s. 70.

het att förhandla om att en viss krets skall undantas från rätten att vidta stridsåtgärder.[117] Även här skall det emellertid röra sig om en mindre grupp arbetstagare i nyckelpositioner eller liknande och dessa skall samtidigt ges andra möjligheter att hävda sina intressen. Det torde därmed inte vara möjligt att i kollektivavtal helt förhandla bort bekvämlighetsbesättningarnas strejkrätt.

Den nationella lagstiftningen får enligt konventionen nr 87 innehålla regler angående hur olika stridsåtgärder får verkställas, exempelvis att stridsåtgärderna skall föregås av varsel och omröstning eller att parterna skall underkasta sig medling. De olika villkoren för att parterna skall få tillgripa stridsåtgärder får dock inte vara så komplicerade att konflikträtten i praktiken faller bort. Vidare är det ett krav att de fackliga representanterna och de strejkande inte riskerar att drabbas av oproportionerligt hårda sanktioner ifall de skulle tillgripa stridsåtgärder, vilka i efterhand bedöms som olovliga. Att den strejkande i ett sådant läge riskerar att drabbas av ett fängelsestraff eller höga böter framstår som oförenligt med konventionen då sådana risker skulle leda till att det i praktiken blev omöjligt att strejka. Detsamma gäller om organisationen eller medlemmarna riskerar att drabbas av alltför höga skadestånd.

På den här punkten uppfyller dock de traditionella bekvämlighetsländerna sällan den genom konventionen nr 147 föreskrivna standarden. Istället har dessa ett klart intresse av att begränsa möjligheterna att vidta stridsåtgärder ombord i syfte att värna registrens attraktivitet i redarnas ögon. Ser man till den liberianska lagstiftningen måste den anses strida mot konventionen nr 87 art. 3 då vidtagandet av stridsåtgärder i praktiken omöjliggjorts ombord på de liberianska fartygen samtidigt som sanktionerna för brott mot reglerna framstår som mycket stränga.[118] Proceduren vid företagande av stridsåtgärder ombord på liberianska fartyg regleras i LML art. 358 (1) samt art. 359 (2):

> Art. 358 (1)
>
> "It shall be unlawful for any person or labor organization to promote or to engage in any strike or picketing, or any boycott or like interference with the internal order or operation of a vessel, unless:
>
> (a) A majority of seamen on the vessel involved have voted by secret ballot that such action be taken; and

[117] Se a. dok., s. 71.
[118] Jfr Bech/Lund, s. 178.

(b) At least a thirty days written notice of intention to take such action has been given to the employer or the Master; and

(c) The procedures of conciliation, mediation and arbitration under section 359 have been followed to conclusion."

Art. 359 (2)

"In the event that an agreed settlement between the parties to any dispute, difference or grievance is not effected, the following conciliation, mediation and arbitration procedures, as may be further implemented by Regulation, shall apply:

(a) If the dispute is not resolved, crew members shall present their case to the employer through the Master or his appointee, or if, the matter is to the prejudice of the Master, then directly to the employer. Crew members may be repesented in the matter by a labor organization which is a party to a labor contract entered into pursuant to Section 354, and which covers the crew members. Efforts shall be made to conciliate the matter and to find an agreeable solution thereto.

(b) If a conciliation acceptable to both parties cannot be made at this stage, either party may call upon the Commissioner or a Deputy Commissioner of Maritime Affairs, or a representative appointed by the Commissioner or a Deputy Commissioner, to act as mediator to endeavor to find a solution to the matter satisfactory to the parties.

(c) In the event that the dispute cannot be resolved by conciliation or mediation, either party may submit the matter to an independent arbitrator or arbitrators for a final determination, as provided by Regulation. If the parties cannot agree upon a choice of arbitrator or arbitrators, the matter shall be finally determined by the Comissioner of Maritime Affairs or his appointed representative, acting as sole arbitrator.

Proceduren för att tillgripa stridsåtgärder är till synes uppdelad i tre steg. För det första skall det anordnas en omröstning bland de ombordanställda. Det är med andra ord inte arbetstagarorganisationen själv som tar beslutet för sina medlemmars räkning, något som gör det både mer omständligt och tidskrävande att få till stånd aktioner från arbetstagarorganisationernas sida än i exempelvis Sverige. För det andra gäller att varselfristens längd är mycket väl tilltagen i liberiansk rätt. Med en hel månads frist har redaren betydligt större möjligheter att möta angreppet från arbetstagarsidan jämfört med i Sverige där varselfristen uppgår till sju dagar (se MBL § 45). För det tredje måste processen med överläggning, medling och skiljedom slutföras innan stridsåtgärder kan vidtas. Bestämmelserna i art. 359 (2) (a) beträffande medling ålägger parterna

att bedriva konstruktiva förhandlingar i tvistefrågan. Syftet med bestämmelserna är att förmå parterna att verkligen finna en lösning på tvisten. Tiden arbetstagarna har på sig att föra fram tvisten till överläggning är också relativt kort, särskilt om man jämför den med den varselfrist som föreligger beträffande stridsåtgärder. Möjligen är tiden så snävt tilltagen för att man normalt skall hinna genomgå hela proceduren med överläggningar innan fristen för stridsåtgärder löpt ut. Skulle parterna välja att dra ut maximalt på tiden fördröjs dock vidtagandet av stridsåtgärderna iallafall eftersom överläggningarna kan ta ända upp till 40 dagar i anspråk. Arbetstagarna har enligt LMR 10.359 (1) (a) fem dagar på sig att framlägga sin sak för befälhavaren eller den som trätt i hans ställe efter det att orsaken till tvisten uppstått. Befälhavaren eller dennes representant har sedan fem dagar på sig att presentera en lösning på problemet. Skulle arbetstagarna och befälhavaren inte komma överens har arbetstagarsidan ytterligare tio dagar på sig att lägga fram saken för redaren. Denne har sedan tjugo dagar på sig att nå en överenskommelse i frågan tillsammans med de ombordanställda.

Under överläggningen kan arbetstagarsidan, som framgår av LML art. 359 (2) (a), låta sig representeras av den arbetstagarorganisation *som är part i det kollektivavtal som täcker arbetsplatsen.* Det är här i praktiken fråga om samma typ av begränsning som återfinns i LML art. 357. Konkurrerande fackföreningar som inte har kollektivavtal med arbetsgivaren blir genom bestämmelsen avskurna från möjligheten att företräda sina medlemmar i besättningen under en tvist. Har arbetsgivaren ett kollektivavtal innehållande en "sole bargaining clause" med en svag fackförening är denne därmed helt skyddad från att konkurrerande fackföreningar vidtar stridsåtgärder ombord på fartyget eftersom det faktum att överläggningar ägt rum är ett villkor för att stridsåtgärder överhuvudtaget skall få företas.

Av LML, art. 359 (2) (b), framgår sedan att om parterna inte kunnat finna en gemensam lösning har dessa ensidig rätt att tillkalla "the Comissioner" eller någon i hans ställe som medlare. Det skall enligt LMR art. 10.359 (1) (c) ske inom 20 dagar efter det att den maximala tiden för överläggningar gått till ända. Medlaren har till uppgift att försöka ena parterna genom att finna en acceptabel lösning på tvisten. Medlingen tillgår enligt LMR art. 10.359 (1) (d) på ett informellt sätt. Kan man inte komma överens synes den ena parten enligt LML art. 359 (2) (c) kunna tvinga fram ett slutligt avgörande av skiljemän utan att den andra har rätt att tillgripa stridsåtgärder eftersom så länge skiljedomen inte avkunnats den procedur som skall föregå stridsåtgärderna inte kan anses fullförd. Det här betyder att arbetsgivaren genom att begära skiljedom har möjlig-

het att i praktiken hindra arbetstagarorganisationen från att vidta stridsåtgärder eftersom när skiljedomen väl meddelats tvisten måste betraktas som slutgiltigt avgjord.

Även frågan om vilka sanktioner fackföreningen och de anställda kan drabbas av vid brott mot fredspliktsreglerna framstår som viktig i sammanhanget. Den är avgörande för i vilken mån de ombordanställda kan tänkas tillgripa stridsåtgärder utan att följa den föreskrivna proceduren. Rättsläget är här inte helt klart. Ser man till de liberianska bestämmelserna saknas här, i motsats till den svenska arbetsrättsliga lagstiftningen, direkta regler om skadeståndsskyldighet. Av LML art. 359 (1) framgår endast att arbetstagarorganisationen kan bli ansvarig för de störningar i driften man vållar:

> "It is declared to be the policy of the Republic of Liberia to place upon employers and employer organizations and employees and labor organizations the primary responsibility for avoidance of any interruption in foreign or domestic maritime commerce."

Möjligen kan man även i fråga om skadeståndsskyldighetens omfattning återfalla på någon slags allmän culparegel.[119] Vållar exempelvis arbetstagarorganisationen skada genom att anordna stridsåtgärder ombord utan att följa de i LML art. 359 föreskrivna procedurreglerna kan skadestånd utdömas för de ekonomiska förluster redaren lider i samband med stridsåtgärden. Det kan exempelvis röra sig om ersättning för extra hamnutgifter, förluster i samband med att fartyget blivit "off hire", ersättning för kancellerade kontrakt och liknande. Med andra ord torde det här kunna bli fråga om betydligt högre belopp än det allmänna skadestånd svenska fackliga organisationer riskerar att behöva betala för underlåtenhet att lämna varsel. Risken att behöva betala ut stora skadestånd kan i sig bidra till att arbetstagarorganisationerna avhåller sig från att vidta stridsåtgärder, särskilt som fackföreningarna ombord på de liberianska fartygen generellt sett kan antas ha en relativt svag ekonomi.

Även den enskilde arbetstagaren synes riskera såväl avsked som skadeståndskyldighet för sitt deltagande i olovliga stridsåtgärder. Det är fullt möjligt att man i den liberianska rätten kan jämställa deltagande i olovliga stridsåtgärder med ordervägran och enligt LML art. 330 (4) har befälhavaren rätt att avskeda en sjöman som uppsåtligen vägrar lyda

[119] Jfr diskussionen i avsn. 7.6.2.1 avseende skadestånd i samband med ogiltigförklaring av ITF-avtalet.

order eller utföra sina plikter enligt anställningsavtalet.[120] Detsamma gäller den som enligt LML art. 330 (10) uppsåtligen bryter mot bestämmelserna i liberiansk lag. Vad beträffar frågan om skadeståndsskyldighet betonas uttryckligen i LML art. 358 att bestämmelserna inte bara omfattar organisationer utan "any person". Även i den tidigare refererade LML art. 359 (1) anges det att enskilda arbetstagare kan bli ansvariga för "interruption in the maritime commerce". Det leder till att förutom fackföreningen också de enskilda sjömännen torde kunna göras fullt ut ansvariga för de förluster redaren lider på grund av konflikten.

Förutsatt att deltagande i olovliga strejker kan jämställas med ordervägran synes de enskilda arbetstagarna dessutom riskera att straffas för sitt handlande. Störande av ordningen ombord betraktas enligt LML art. 344 som kriminellt och kan medföra löneavdrag och inlåsning. Närmast är det reglerna i art. 344 (c–d) som kan bli aktuella att tillämpa. Där stadgas att en sjöman kan låsas in så länge han vägrar lyda order ombord. Befälhavaren har också rätt att utdöma upp till fyra dagars löneavdrag. Fortsätter sjömannen att vägra att lyda order ökar sedan avdraget med upp till tolv dagars lön för varje dygn som går. Böterna tillfaller den liberianska staten genom "the Commissioner", dock först efter det att redaren gottgjorts för de skador och förluster han åsamkats på grund av brottet. Det säger sig själv att även om fackföreningen är villig att gå ut i strejk kommer det med denna typ av sanktioner att bli svårt att förmå de enskilda arbetstagarna att ställa upp.

6.4.1.4 Skyddet mot föreningsrättskränkningar

Medan konventionen nr 87 syftar till att skydda arbetsmarknadsorganisationernas verksamhet i förhållande till staten är det huvudsakliga motivet bakom konventionen nr 98 att värna organisationernas oberoende ställning och verksamhet gentemot andra subjekt än staten. Konventionen skyddar formellt såväl arbetsgivar- som arbetstagarorganisationerna samt enskilda anställda. I praktiken är det dock fråga om att medlemsstaterna förbinder sig att genom nationell föreningsrättslagstiftning skydda arbetstagarna och deras organisationer mot inflytande från arbetsgivarnas sida över den fackliga verksamheten. Det sistnämnda framgår om man jämför art. 2 med art. 1 i konventionen. I art. 2 talas det om att "workers' and employers' organisations shall enjoy adequate protection against any

[120] Dessutom innehåller de filippinska anställningsavtalen regelmässigt en klausul om att redaren har rätt att säga upp en sjöman vars uppförande motverkar "the maintenance of good order" ombord. Jfr art. F (2) (b) i exemplet på filippinskt anställningskontrakt i Ishak, Seafarers in the Asean Region, s. 84.

acts of interference by each other" medan man i art. 1 endast talar om att "workers shall enjoy adequate protection against acts of anti-union discrimination". Enskilda arbetsgivare skyddas således inte av den senare bestämmelsen. Det har sin grund i att det i regel är arbetstagarsidan som utsätts för diskriminering.

Intressant att notera är här att konventionen endast skyddar den positiva föreningsrätten. Ser man till bekvämlighetsländernas lagstiftning föreligger det här en klar skillnad i synsätt. I den liberianska sjöarbetsrättsliga lagstiftningen värnar man även den negativa föreningsrätten, det vill säga rätten att stå utanför organisationerna. Det framgår direkt av LML art. 352 där det anges att:

> "It shall be unlawful for any employer or employer organization and any labor organization representing seamen to coerce any seaman in the exercise of his choice *whether* to establish, become a member of or participate in any labor organization...[min kurs.]"

Den typen av lagstiftning ligger i linje med de åsikter som hävdas av ISF i föreningsrättssammanhang.[121] Frågan är dock om den kan anses förenlig med bestämmelserna i konventionen nr 98. Det finns inte något explicit förbud mot att i den nationella lagstiftningen även skydda den negativa föreningsrätten, men samtidigt kan bestämmelsen i och med att den hindrar de fackliga organisationerna från att föra in organisationsklausuler i de egna kollektivavtalen sägas strida mot ändamålet med både konventionen nr 87 och 98 att uppmuntra facklig organisering och förhandling. Ett förbud mot den typen av klausuler kan i ett i övrigt redan fackföreningsfientligt klimat bidra till att fackföreningen får det svårare att organisera besättningsmännen ombord, något som i sin tur kan leda till att denna inte kan hävda sig i förhandlingar med arbetsgivaren.[122]

Arbetsgivarnas vapen mot fackföreningarna består i allmänhet av repressalier mot de anställda. Det föreningsrättsliga skyddet i konventionen nr 98 omfattar enligt art. 1 (2) (b) därför explicit åtgärder från arbetsgivarens sida riktade mot enskilda arbetstagare som syftar till att straffa

[121] Se ovan avsn. 3.2.3.

[122] Det kan vara värt att notera att ILO:s åsikter i frågan om den negativa föreningsrätten synes skilja sig något från den ståndpunkt som Europadomstolen för de mänskliga rättigheterna intagit. Både ILO och domstolen är visserligen av den meningen att offentligrättsliga krav i den nationella lagstiftningen på medlemskap i fackförening inte är förenligt med ett fritt och demokratiskt samhälle, men vad gäller organisationsklausuler i kollektivavtal synes åsikterna skilja sig åt. Europadomstolen har till skillnad mot ILO i fallet 13.08.81 Young, James and Webster v. United Kingdom uttalat att arbetstagarnas negativa föreningsrätt i viss utsträckning skall skyddas även i förhållande till fackföreningarna.

dessa för att de sökt medlemskap i en fackförening alternativt deltagit i fackliga aktiviteter. Alla former av repressalier från arbetsgivarens sida som har sin grund i en eller flera arbetstagares fackliga aktivitet innefattas av begreppet diskriminering.[123] Det behöver med andra ord inte bara röra sig om uppsägning från anställningen utan även åtgärder som förflyttning, omplacering, degradering, förlust av vissa rättigheter omfattas av detta begrepp. Såväl arbetstagare som arbetssökande skyddas av bestämmelserna. I art. 1 (2) (a) framhålls att skyddet även gäller åtgärder från arbetsgivarens sida som består i att denne gör det till ett villkor för anställning att arbetstagaren inte söker medlemskap i alternativt lämnar sin fackförening. I rapporten till den internationella arbetskonferensens 81:a session 1994 framhöll expertkommittén att åtgärder som exempelvis svartlistning av fackligt aktiva också strider mot konventionen nr 98.[124]

Även på föreningsrättens område är det tveksamt om den liberianska lagstiftningen kan anses förenlig med bestämmelserna i konventionen nr 98. I den liberianska bestämmelsen använder sig man av termen "coerce" och i detta ligger att det skall ha varit fråga om ett våld eller hot i syfte att påverka någon att göra eller underlåta att göra något. Man kan därför ifrågasätta om exempelvis en situation där redaren erbjuder den arbetssökande en något högre lön för det fall han förblir oorganiserad omfattas av regeln i LML art. 353. I den här situationen förekommer det inte något direkt tvång vare sig i fysisk eller psykisk mening. Den arbetssökande går inte miste om sitt arbete även om han väljer att gå in i fackföreningen. Inte heller riskerar han att drabbas av repressalier. Det enda han förlorar är möjligheten att erhålla en något högre lön och det är långt ifrån säkert att det är allvarligt nog för att det skall anses utgöra ett fall av "coercion".

Att den europeiska domstolen, till skillnad mot ILO, i högre utsträckning värnar den negativa föreningsrätten kan möjligen förklaras med att fackföreningarna har en betydligt starkare ställning i Europa än i övriga världen. För Europadomstolen framstår det som naturligt att söka skydda enskilda medborgare mot att de starka organisationerna utnyttjar sin dominerande ställning. För ILO som arbetar på global nivå är det däremot viktigare att skydda den positiva föreningsrätten i syfte att underlätta den fackliga aktiviteten i framförallt utvecklingsländerna, även om detta skulle gå ut över enskilda individer i vissa situationer. Ang. skyddet för den negativa föreningsrätten och ITF-avtalets organisationsklausul, se vidare avsn. 7.4.2.5.

123. Se International Labour Conference, 81st Session 1994, Freedom of Association and Collective Bargaining, s. 96.

124. Se a. st. Svartlistningen lär vara relativt utbredd i flera av de arbetskraftsexporterande länderna. Förmodligen är det i praktiken det mest verkningsfulla medlet när det gäller att dämpa den fackliga aktiviteten ombord. En svartlistning hos de nationella bemanningsbyråerna leder till att möjligheten för sjömannen att erhålla arbete minskar drastiskt. På grund av den höga arbetslöshet som ofta råder i de arbetskraftsexporterande länderna kan detta utgöra ett dråpslag mot den enskilde sjömannen och hans ekonomi.

Medan konventionen nr 98 art. 1 värnar de enskilda arbetstagarna syftar, som tidigare antytts, art. 2 till att skydda arbetsmarknadsorganisationerna från intrång i verksamheten. De ratificerande staterna har enligt bestämmelsen en direkt skyldighet att genom den interna lagstiftningen söka motverka den typen av åtgärder. Som intrång i verksamheten betraktas vanligtvis åtgärder vidtagna i syfte att förhindra etableringen och administrationen av facklig verksamhet, att försvåra medlemsrekryteringen eller att på annat sätt söka få kontroll över den fackliga organisationen. Åtgärderna behöver inte vara direkt fientliga. I art. 2 (2) anges som exempel på intrång att arbetsgivarna söker skaffa sig kontroll över arbetstagarorganisationerna genom att bidra till att finansiera deras verksamhet. Ett annat sätt för arbetsgivaren att skaffa sig ett dominerande inflytande över arbetstagarna kan vara att etablera en arbetsgivarvänlig arbetstagarorganisation i konkurrens med den redan existerande fria fackföreningen.

Föreningsrättsreglerna i den nationella lagstiftningen måste också åtföljas av ett fungerande sanktionssystem. Det framgår explicit av art. 3 genom att det där det stadgas att: "Machinery appropriate to national conditions shall be established, where necessary, for the purpose of ensuring respect for the right to organize." Syftet med sanktionsreglerna är att skyddet för arbetstagarorganisationerna och arbetstagarna inte skall bli illusoriskt. Närmare bestämt betyder det att de ratificerande staterna måste införa skadestånds- eller straffregler för brott mot föreningsrättsreglerna. I rapporten till den internationella arbetskonferensens 81:a session 1994 framhöll expertkommittén att i fråga om skadeståndssanktionen det bästa vore om den rätten kombinerades i den interna lagstiftningen med en rätt att få tillbaka anställningen för de arbetstagare som sagts upp på grund av sin fackliga aktivitet.[125] I vart fall måste de ratificerande staterna se till att skadeståndet inte endast sätts till en symbolisk summa utan verkligen bidrar till att avhålla arbetsgivarna från att vidta föreningsrättskränkande åtgärder. Handläggningen av frågan måste ske relativt snabbt i syfte att minska skadorna för arbetstagarorganisationerna och arbetstagarna. Att exempelvis förlora arbetet och därmed också lön under en längre period måste betraktas mycket allvarligt för de flesta arbetstagare.

Av den liberianska sjöarbetsrättsliga lagstiftningen framgår varken om arbetstagaren eller arbetstagarorganisationen har rätt till skadestånd på grund av en föreningsrättskränkning. Det enda som skulle kunna tala för att åtminstone arbetstagaren har rätt till skadestånd i någon form är LML

[125] Se a. dok., s. 99–100.

art. 360, i vilken det återfinns en samling preskriptionsregler gällande vissa arbetsrättsliga krav. Skadeståndskrav till följd av föreningsrättskränkningar omnämns visserligen inte explicit i bestämmelsen men i art. 360 (2) (c) anges att preskriptionstiden för andra skadeståndskrav än de i regeln speciellt uppräknade är två år. Man kan därmed tänka sig att skadeståndsskyldigheten baseras på någon form av allmän culparegel, antingen den nu återfinns i någon nationell allmän skadeståndslag eller som en allmän princip i det liberianska rättssystemet.[126] Även om arbetstagaren kan förmodas ha rätt till skadestånd i det läget han utsätts för en föreningsrättskränkning är det inte troligt att arbetstagarorganisationen samtidigt är berättigad till skadestånd. En fackförening torde aldrig kunna lägga en allmän culparegel till grund för ett krav på skadestånd då någon av dess medlemmar utsatts för en föreningsrättskränkning. Föreningen kan i det läget inte sägas ha lidit någon direkt ekonomisk skada.

6.4.1.5 Förhandlingsrätten

Medlemsstaterna skall även vidta åtgärder i syfte att uppmuntra kollektivavtalsförhandlingar mellan parterna enligt konventionen nr 98 art. 4. Bestämmelsen innefattar enligt expertkommittén även ett krav på att förhandlingarna skall vara fria.[127] Friheten tillgodoses i första hand genom att man i den nationella lagstiftningen värnar organisationernas oberoende i förhållande till varandra. Den ståndpunkten kommer till uttryck i resolutionen "Industrial relations in the shipping industry" antagen av den förberedande tekniska sjöfartskonferensen 1975. Där uttalades det att:

> "The existence of strong and independent organisations of shipowners and seafarers, able to represent, further and defend the interests of their members, to enter into negotiations and to ensure the application and observance of agreements arrived at, should be recognised by all concerned in accordance with national law and practice as being an important factor in the solution of the complex problems of the shipping industry and its adaptation to technological change."[128]

[126] Det har visat sig praktiskt omöjligt att ta reda på innehållet i den allmänna liberianska skadeståndsrätten.

[127] Se International Labour Conference, 81st Session 1994, Freedom of Association and Collective Bargaining, s. 111.

[128] Se International Standards and Guiding Principles on Labour Law and Labour Relations, 1989, s. 101, p. 1 (1).

Att som i en del länder föreskriva att arbetstagarorganisationerna för att få företräda medlemmarna i kollektivavtalsförhandlingar måste representera en viss andel av de anställda kan därför strida mot konventionens regler i de fall kravet på representativitet sätts alltför högt. I de lägen den erforderliga andelen är så hög att inte någon av de fackliga organisationerna uppnår denna riskerar man att hamna i en situation där arbetstagarna inte kan erhålla kollektivavtal med arbetsgivaren. Det leder i sin tur till att arbetstagarnas förhandlingsposition kan komma att försvagas så att arbetsgivaren i praktiken blir den som själv föreskriver villkoren för anställningen.

Medlemsstaterna måste även värna själva förhandlingsförfarandet i den nationella lagstiftningen, det gäller samtliga nivåer i den fackliga organisationshierarkin. Med andra ord måste medlemsländerna se till att federationerna åtnjuter samma rättigheter som de lokala fackliga organisationerna i den här frågan. De sistnämnda organisationernas förhandlingsposition skulle annars komma att kraftigt försvagas för det fall de inte hade möjlighet att söka stöd, exempelvis i form av ekonomiska bidrag eller sympatiåtgärder, från de större nationella och internationella fackliga sammanslutningarna.

Vidare måste staterna i den nationella lagstiftningen värna rätten för de fackliga organisationerna att fritt välja förhandlingstema. Expertkommittén menade i sin rapport till den internationella arbetskonferensens 81:a session 1994 att de länder där man valt att införa restriktioner på det här området riskerar att komma i konflikt med konventionen nr 98. Det gäller särskilt i de fall dessa länder reglerat att vissa frågor som normalt sett rör anställningen – exempelvis frågor om uppsägning, omplacering, förflyttning eller utnämningar – exklusivt skall beslutas av staten genom lagstiftning.[129]

Även bestämmelser i den nationella lagstiftningen som innebär att parterna måste förelägga myndigheterna det ingångna avtalet för slutligt godkännande riskerar i flera fall att strida mot konventionen nr 98. Det gäller i de lägen där myndigheterna diskretionärt kan underkänna avtalet. Däremot torde regler om godkännande som inte syftar till mer än att kontrollera att avtalet uppfyller nödvändiga formkrav eller att avtalets innehåll inte strider mot eventuella minimiregler i lagstiftningen vara förenliga med art. 4. Den typen av myndighetskontroll kan inte anses nämnvärt begränsa förhandlingsförfarandet.

Större problem vållar regler i den nationella lagstiftningen, vilka framtvingar ett skiljeförfarande i det läget att parterna inte kan komma över-

[129] Se International Labour Conference, 81st Session 1994, Freedom of Association and Collective Bargaining, s. 112–113 med not 17.

ens. Visserligen kan man hävda att det i vissa lägen är nödvändigt att framtvinga en lösning på konflikten, men en lagregel av den här typen begränsar samtidigt förhandlingsutrymmet allvarligt, något som gör att man bör vara extra försiktig här. För det fall endera parten kan framtvinga ett skiljeavgörande mot den andre partens vilja måste en sådan bestämmelse helt klart anses strida mot konventionen. I praktiken kommer rätten att ta till stridsåtgärder att i princip omintetgöras med en sådan regel, i vart fall om den tidsperiod mellan det att konflikten uppstått och det att den ena parten kan begära skiljedomsförfarande är relativt kort.

På den här punkten strider den liberianska lagstiftningen helt klart mot konventionen nr 98. Av de tidigare refererade procedurreglerna framgår genom orden "either party may submit the matter" i LML art. 359 (2) (c) att endera parten (i praktiken arbetsgivaren) har rätt att för det fall medlingen misslyckas tvinga fram ett skiljeavgörande. Även uttrycket "notice of demand for arbitration" i LMR 10.359 (1) (e) tyder på att man från arbetstagarsidan inte kan motsätta sig ett krav från arbetsgivaren om skiljedom. Enligt den sistnämnda bestämmelsen måste den part som vill få till stånd en skiljedom begära detta inom 30 dagar efter det att medlingen avslutats. Begäran skall innehålla ett förslag till skiljedomare.

De liberianska reglerna vad gäller skiljedomsprocessen kan dessutom, precis som tidigare redogjorts för, inte sägas fylla kravet på rättssäkerhet i form av opartiskhet i och med att det i LMR 10.359 (1) (e) regleras att parterna primärt skall enas om en gemensam skiljeman samtidigt som "the Maritime Commissioner" i vissa lägen kan utse skiljeman för den ena partens räkning eller själv agera skiljeman i tvisten.[130] Här föreligger med andra ord en påtaglig risk att den svagare parten, det vill säga arbetstagarsidan, kommer att missgynnas. Det slutliga avgörandet synes heller inte kunna överklagas till någon oberoende instans.

6.4.2 Sjöarbetstids- och bemanningsregler

Beträffande den i kostnadshänseede så betydelsfulla arbetstidsregle-

[130] Se ovan avsn. 5.2.3.2 och 6.3.2. Jfr äv. det svenska rättsfallet NJA 1982 s. 853 som rörde en tvist mellan Svenska Kommunalarbetareförbundet och tre medlemmar angående rätten att efter ensidig uppsägning utträda ur förbundet. I domen framhöll HD med skärpa att ett grundläggande krav för att en skiljedomsklausul skall kunns godtas i den när situationen är att förfarandet innefattar garantier för en opartisk och saklig bedömning av tvistefrågan. HD underkände den ifrågavarande skiljedomsklausulen i Kommunalarbetareförbundets stadgar med anledning av att det i denna reglerades att vid oenighet mellan parterna den femte skiljemannen skulle komma att utses av LO:s landssekretariat. Enligt HD kunde förbundet och landssekretariatet förväntas ha samma synsätt i tvistefrågor av den här arten.

ringen gäller att varken konventionen nr 109 eller rekommendationen nr 109 rörande löner, arbetstid och bemanning på fartyg återfinns i minimistandardkonventionens appendix. Rekommendationen nr 109 ingick visserligen i det första utkastet till konventionen, men utmönstrades senare på grund av att den inte erhållit en tillräckligt hög grad av acceptans bland medlemsstaterna.[131] Att varken konventionen nr 109 eller rekommendationen nr 109 kom att föras in i appendixet leder till att det uppstår en besvärande lucka i systemet. Samtidigt som art. 2 uttryckligen ålägger de ratificerande staterna att införa lagstiftning angående sjöarbetstid går det inte att direkt pröva huruvida den nationella lagstiftningen svarar mot ILO-normerna på området. Här räcker det således i princip med att de ratificerande staterna har någon form av lagstiftning angående sjöarbetstid för att minimistandardkonventionens krav skall anses uppfyllt. En viss begränsning av det maximala arbetstidsuttaget måste dock kunna intolkas redan i art. 2 (a). Genom att bestämmelsen syftar till att värna sjösäkerheten ligger det implicit i denna att uttaget av såväl normalarbetstid som övertid inte får vara sådant att säkerheten ombord äventyras. Den nationella lagstiftningen behöver dock inte motsvara reglerna i konventionen nr 109 eller rekommendationen nr 109, det vill säga sättas till normala åtta timmar per dygn ombord på fartyg i fjärrfart.[132]

Kravet att sjösäkerheten inte får äventyras gör att det kan vara något tveksamt om den liberianska sjöarbetslagstiftningen uppfyller villkoren enligt minimistandardkonventionen. Arbetstidsuttaget har i den liberianska lagstiftningen till stora delar gjorts till en förhandlingsfråga mellan parterna. I LML art. 341 regleras endast att den normala arbetstiden ombord skall vara åtta timmar per dygn medan allt arbete därutöver skall betalas enligt "overtime rates". Något tak för hur mycket övertid som kan åläggas den enskilde existerar inte annat än att det rent allmänt föreskrivs att fartyget skall vara tillräckligt bemannat så att onödigt övertidsuttag undviks. Vilken ersättning som skall utgå för den arbetade tiden vare sig det är fråga om ordinarie arbetstid eller övertid behöver däremot inte regleras i den interna lagstiftningen enligt minimistandardkonventionen då dessa frågor inte kan sägas ha något samband med sjösäkerheten. Att man i den liberianska lagstiftningen inte klargjort vad som avses med

[131] Se International Labour Conference 62nd (Maritime) Session 1976, Substandard Vessels, Particularly Those Registered under Flags of Convenience, Report V (1), s. 6 samt International Labour Conference 62nd (Maritime) Session 1976, Substandard Vessels, Particularly Those Registered under Flags of Convenience, Report V (2), s. 44.

[132] Se konventionen nr 109, art. 14 (2) samt rekommendationen nr 109, § 4.

"overtime rates" står därmed inte i strid med kraven i minimistandardkonventionen.

Även i fråga om bemanningsreglerna föreligger det en diskrepans mellan bestämmelserna i minimistandardkonventionen art. 2 (a) och innehållet i appendix. Det leder till att de ratificerande staterna är skyldiga att införa lagstiftning rörande bemanningen, men att det är omöjligt att närmare pröva lagstiftningens kvalité i förhållande till ILO-normerna på området (konventionen nr 109 resp. rekommendationen nr 109). Den enda skyldigheten man kan utläsa ur texten i art. 2 (a) (i) är att den nationella lagstiftningen måste syfta till att värna sjösäkerheten och att fartygen av den anledningen måste vara tillräckligt bemannade. Det bekräftas också av förarbetena till konventionen. Under förhandlingarna på den förberedande tekniska sjöfartskonferensen betonade redarsidan att uttrycket "manning" i den förslagna texten gällde "minimum safe manning".[133] Med andra ord uttryckt avsåg man inte att genom konventionsregleringen skydda ett visst antal arbetstillfällen ombord. I det förslag som den internationella arbetsbyrån utarbetade inför den internationella arbetskonferensens 62:a session 1976 framträdde detta ännu tydligare. Samtidigt som arbetsbyrån bestämde sig för att varken ta med konventionen nr 109 eller rekommendationen nr 109 i appendix förde man in en ny bestämmelse i art. 2 (g) om att de ratificerande staterna var skyldiga "to ensure that ships registered in its territory are sufficiently manned to ensure the safety of life at sea".[134]

Att man under förhandlingarna på den internationella arbetskonferensens 62:a session 1976 sedan tog bort art. 2 (g) spelar inte någon roll eftersom samma bestämmelse i något annorlunda form införts i art. 2 (a) (i).[135] I praktiken betyder detta redaren själv avgör hur många personer han önskar anställa utöver minimibesättningen. Konventionen hindrar med andra ord inte personalrationaliseringar ombord så länge sjösäkerheten inte äventyras.

Det faktum att konventionen är begränsad till att endast omfatta den besättning som erfordras med tanke på säkerheten ombord har man tagit fasta på i den liberianska lagstiftningen. I LMR 10.292 ställs det endast krav på att fartygen skall ha kvalificerad fartygs- respektive maskinchef.

[133] Se International Labour Conference 62nd (Maritime) Session 1976, Substandard Vessels, Particularly Those Registered under Flags of Convenience, Report V (1), s. 17.

[134] Se International Labour Conference 62nd (Maritime) Session 1976, Substandard Vessels, Particularly Those Registered under Flags of Convenience, Report V (2), s. 44 och 50.

[135] Se International Labour Conference 62nd (Maritime) Session Geneva 1976, Record of Proceedings, s. 190.

Därutöver fastställer "the Commissioner" det erforderliga antalet befäl och besättningsmän med hänsyn till fartygets "safe navigation and operation". Hur mycket personal redaren i övrigt önskar ha anställd ombord uppfattas av de liberianska myndigheterna som en privaträttslig fråga, vilken avgörs av redaren ensam i kraft av arbetsledningsrätten eller i förhandlingar med de fackliga organisationerna.[136]

6.4.3 Sociala skyddsregler

6.4.3.1 Standardkravens omfattning på det socialrättsliga området

En mycket känslig fråga för bekvämlighetsländerna är vad skyldigheten enligt art. 2 (a) (ii) att låta införa "appropriate social security measures" innefattar. Som utgångspunkt skall dessa åtgärder huvudsakligen vara jämförbara med något av ILO-instrumenten angivna i appendix, det vill säga konventionerna nr 55 rörande redares förpliktelser ifall en sjöman drabbas av sjukdom, skada eller döden, nr 56 avseende sjukförsäkring för sjömän, båda från 1936, eller konventionen nr 130 från 1969 rörande läkarvård och kontanta sjukförmåner. De ratificerande staterna kan således välja vilken av dessa konventioner man önskar uppfylla.

Ett problem som gör sig gällande här är emellertid hur uttrycket "appropriate social security measures" i minimistandardkonventionen art. 2 (a) (ii) skall tolkas. De ovan nämnda konventionerna berör endast regler angående sjukvård och sjukersättningar samtidigt som standarden i vissa av dem ligger på en låg nivå, konventionen nr 55 upptar exempelvis inte några som helst regler om offentlig sjukersättning. Frågan är därför om de ratificerande staterna kan tänkas ha längre gående plikter direkt grundade på art. 2 (a) (ii). Är man exempelvis skyldig att upprätta ett offentligt pensions- och sjukförsäkringssystem till förmån för besättningarna ombord på de egna fartygen? Problemet påminner om de frågor som gör sig gällande vid tolkningen art. 2 (a) (i) beträffande arbetstidsregleringen. En väsentlig skillnad mellan punkterna (i) och (ii) i art. 2 är dock att i den förstnämnda fastslås explicit att de ratificerande staterna är skyldiga att införa någon form av sjöarbetstidsreglering även om hänvisningar till relevanta ILO-instrument på området saknas i appendix. Vid tillämpningen av art. 2 (a) (i) är således den relevanta frågan vilken standard arbetstidslagstiftningen skall ha medan i art. 2 (a) (ii) det är fråga om uttrycket "appropriate social security measures" innefattar några

[136] Se Bech/Lund, s. 144.

skyldigheter att överhuvudtaget låta införa någon form av social skyddslagstiftning utöver den som nedfällts i de i appendix uppräknade konventionerna.

Vad som exakt avses med termen "appropriate social security measures" anges inte i förarbetena. Även om konventionerna nr 23, 55, 56 och 130 ingick i appendix i det ursprungliga förslaget nämndes inte någonting i texten angående åtgärder på det sociala området.[137] Det var först på den förberedande tekniska sjöfartskonferensen 1975 som uttrycket "social security measures" lades till texten i samband med att konventionen nr 70 från 1946 rörande social trygghet för sjömän fördes in i appendix.[138] I det förslag den internationella arbetsbyrån upprättade efter det att man bestämt sig för att dela upp det föreslagna instrumentet i en konvention och en rekommendation överfördes dock konventionen nr 70 till rekommendationens appendix.[139] Efter ett förslag från den brittiske regeringsdelegaten tillades sedan under kommitteförhandlingarna på den internationella arbetskonferensens 62:a session 1976 ordet "appropriate".[140] Skälet bakom det brittiska förslaget var att man inte önskade låta de utländska sjömännen ta del av det nationella offentliga socialförsäkringssystemet eftersom deras arbetsgivare inte hade någon skyldighet att betala in sociala avgifter till statskassan.

Den här modifieringen har – tillsammans med det faktum att konventionen nr 70 överfördes till rekommendationen nr 155 – av de traditionella bekvämlighetsländerna tagits till intäkt för man inte behöver uppfylla mer än standardkraven i konventionen nr 55 rörande redarens skyldighet att betala sjukvård och sjuklön. De ratificerande staterna har med andra ord inte några på minimistandardkonventionen direkt grundade skyldigheter att låta personalen ombord på de egna fartygen omfattas av någon form av offentliga pensions- eller sjukförsäkringssystem. Bakgrunden till bekvämlighetsländernas inställning ligger givetvis i att sådana avgifter riskerar att öka redarnas bemanningskostnader, något som leder till att registret ter sig mindre attraktivt.

Från andra länders sida har det däremot hävdats att nationella regler

137. Se International Labour Conference 62nd (Maritime) Session 1976, Substandard Vessels, Particularly Those Registered under Flags of Convenience, Report V (1), s. 5–7.

138. Se a. dok., s. 23 och 25.

139. Se International Labour Conference 62nd (Maritime) Session 1976, Substandard Vessels, Particularly Those Registered under Flags of Convenience, Report V (2), s. 58.

140. Se International Labour Conference 62nd (Maritime) Session Geneva 1976, Record of Proceedings, s. 195 samt International Labour Conference 77th Session 1990, Labour Standards on Merchant Ships, General Survey by the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations, s. 70.

som baserats enbart på bestämmelserna i konventionerna nr 55, 56 och 130 med dagens mått mätt måste betraktas som otillräckliga.[141] Dessa menar med andra ord att det inte är tillräckligt att en ratificerande stat, som exempelvis Liberia, väljer att endast uppfylla konventionen nr 55 utan att det fordras att man även inför såväl ett sjukförsäkrings- som ett pensionssystem till förmån för de ombordvarande besättningarna. När expertkommittén tog upp frågan i sin rapport till den internationella arbetskonferensens 77:e session 1990 var man emellertid osäker på hur frågan borde bedömas. Man uttalade endast att:

> "*Given* that the wording and ordinary meaning of Article 2(a)(ii) is not of itself limited to sickness and injury benefits and medical care, the situation is similar to that under Article 2(a)(i): there is a grey area going beyond Conventions Nos. 55, 56, 130 and 23, in which it is a matter first for the good faith appreciation of the government concerned and secondly for the consideration of the ILO's supervisory bodies to decide what measures should be taken [min kurs.]."[142]

Det mesta talar dock för den liberianska tolkningen att de ratificerande staterna inte har skyldighet att låta införa några sociala skyddsregler utöver de som stadgas i konventionen nr 55, det vill säga att redarna skall bekosta de anställdas sjukvård samt under en viss period betala ut sjuklön. Det kan motiveras med att det i art. 2 (a) (ii), till skillnad från punkt (i) i samma bestämmelse, inte explicit regleras att staterna skall införa någon form av socialförsäkringssystem samtidigt som konventionerna nr 55, 56 och 130 i appendix uttryckligen gjorts alternativa i förhållande till varandra. Att tolka art. 2 (a) (ii) som att den bestämmelsen direkt innefattar ett krav på införande av ett offentligt pensions- och sjukförsäkringssystem skulle stå strid med möjligheten i appendix att fritt välja vilken konvention och därmed också vilken standard man vill anpassa sig till. Redan av den anledningen torde därför den stat som ratificerar minimistandardkonventionen ha full rätt att välja att enbart anpassa den interna lagstiftningen efter reglerna i konventionen nr 55, vilken helt och hållet saknar regler angående sjukförsäkring för sjömän.

141. Se International Labour Conference 77th Session 1990, Labour Standards on Merchant Ships, General Survey by the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations, s. 70.

142. International Labour Conference 77th Session 1990, Labour Standards on Merchant Ships, General Survey by the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations, s. 78.

Att konventionerna 55 och 56 gjorts alternativa i förhållande till varandra förefaller dock en aning märkligt eftersom de reglerar olika saker. Den förstnämnda upptar bestämmelser om redarens skyldighet att svara för vård och lön i samband med sjukdom och skada medan den sistnämnda behandlar regler angående sjukförsäkring för sjömän. Vid antagandet av konventionerna nr 55 och 56 år 1936 avsågs dessa heller inte vara alternativa utan tvärtom skulle de komplettera varandra. Under kommittébehandlingen anförde rapportören att:

"...in order to afford complete protection provision has to be made for continued assistance to sick seamen after the responsibility of the shipowner has ceased...this can only be satisfactorily secured by bringing the seamen within the scope of national schemes of social insurance".[143]

Slutligen torde en viktig förutsättning för att redarsidan samt representanterna för de länder som värnar bekvämlighetsregistersystemet skulle rösta för antagandet minimistandardkonventionen ha varit att art. 2 (a) (ii) skulle komma att tolkas på det ovan redovisade sättet. För ett land som Liberia hade en annorlunda tolkning inneburit att konkurrensförmågan försämrats i förhållande till andra bekvämlighetsländer som inte ratificerat konventionen nr 147. Mot det sistnämnda kan man invända att staterna enligt konventionerna nr 56 art. 1 (2) (d) respektive nr 130 art. 10 och art. 19 (c) ges rätt att i den nationella lagstiftningen föreskriva att utlänningar utan hemvist i landet saknar tillgång till det nationella sjukförsäkringssystemet. En sådan lösning skulle i praktiken leda till att kostnaden för ett sjukförsäkringssystem och därmed också belastningen på redarna blev tämligen liten eftersom majoriteten av sjömännen har hemvist i de arbetskraftsexporterande länderna i Sydostasien. Fortfarande skulle dock de bekvämlighetsländer som ratificerat konventionen nr 147 till skillnad mot de länder som inte gjort detta vara skyldiga att belasta redarna med pensionsavgifter.

6.4.3.2 Kraven på viss standard enligt konventionerna nr 55, 56 och 130

Som tidigare framgått anges i appendix att konventionerna nr 55, 56 från 1936 och nr 130 från 1969 är, trots att de till dels reglerar olika saker, alternativa i förhållande till varandra. Konventionen nr 55 behandlar i huvudsak endast redarens skyldighet att bekosta vården av den anställde

[143] Uttalandet återges i International Labour Conference 77th Session 1990, Labour Standards on Merchant Ships, General Survey by the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations, s. 71, not 204.

då denne skadats eller insjuknat under anställningsperioden samt sjömannens rätt till lön under sjukdomsperioden medan både konventionen nr 56 och 130 innehåller regler angående skyldigheten för de ratificerande staterna att låta upprätta ett sjukförsäkringssystem.

De materiellt sett viktigaste reglerna i konventionen nr 55 består av art. 4–7. Enligt art. 4 skall redaren svara för kostnaderna för vård och behandling av den sjöman som skadas eller insjuknar under anställningstiden. Ansvaret kan dock enligt art. 2 (2) (a–b) i den nationella lagstiftningen begränsas till att gälla endast vid de tillfällen då sjömannen i fråga skadats eller insjuknat i tjänsten och orsaken till arbetsoförmögenheten inte beror av sjömannens uppsåtliga handlande. Ansvaret kan också enligt art. 2 (3) begränsas för det fall sjömannen vägrat genomgå läkarundersökning i samband med anställningen. Redarens ansvarsperiod får enligt art. 4 (2) inte begränsas till kortare tid än 16 veckor från det att sjömannen insjuknade alternativt skadades. Ansvarsperioden kan dock förkortas enligt art. 4 (3) för det fall sjömannen efter en viss tid kommer eller skulle ha kommit att omfattas av det nationella sjukförsäkringssystemet.

Enligt art. 5 (1) är redaren vidare skyldig att betala sjömannen full lön så länge han vistas ombord. Efter det att sjömannen satts iland kan dock enligt art. 5 (2) skyldigheten att betala ut lön begränsas i den nationella lagstiftningen fram till dess att han tillfrisknat eller förklarats permanent arbetsoförmögen. Även här har redarens ansvarsperiod, under förutsättning att sjömannen sätts iland, inskränkts till maximala 16 veckor efter det att skadan eller sjukdomen inträffade. Ansvarsperioden kan också begränsas enligt art. 5 (3) ifall sjömannen är berättigad att erhålla ersättning för inkomstbortfallet enligt det nationella offentliga sjukförsäkringssystemet.

Vidare har redaren enligt art. 6 (1) skyldighet att svara för hemsändning av den sjöman som skadats eller insjuknat ombord. Sjömannen skall enligt art. 6 (2) returneras till anställningsorten, den ort där resan började, hamn i sjömannens hemland eller annan ort som parterna kommit överens om och som godkänts av kompetent myndighet. Förutom själva biljettkostnaden skall redaren bekosta kost och logi för sjömannen under resan. Redaren kan enligt art. 6 (4) erbjuda den som bara är delvis arbetsoförmögen ett passande arbete ombord till dess att fartyget ankommer till någon av de ovanstående orterna. Slutligen är redaren enligt art. 7 (1) skyldig att vid dödsfall till följd av skada eller sjukdom ombord svara för begravningskostnaderna.

Konventionen nr 56, som när den antogs var tänkt att komplettera konventionen nr 55, innehåller regler angående sjukförsäkring för sjömän.

De materiellt sett viktigaste reglerna utgörs här av art. 2 och 3. Enligt art. 2 (1) har den försäkrade sjömannen efter det att han blivit arbetsoförmögen samt förlorat sin lön rätt till kontant ersättning i minst 26 veckor eller 180 dagar. Rätten att uppbära kontantersättningen kan enligt art. 2 (2) villkoras på det sättet att sjömannen måste kvalificera sig för den genom att exempelvis ha arbetat en viss tid. Vidare är det enligt samma bestämmelse tillåtet med en karenstid på upp till fem dagar. Ersättningen får vidare inte understiga de nivåer som gäller i det generella sjukförsäkringssystemet. Med andra ord får inte sjömän diskrimineras i förhållande till andra kategorier av arbetstagare. Däremot återfinns det inte någon regel som stadgar hur pass hög sjukersättningen skall vara. De ratificerande staterna fastställer själva ersättningsnivåerna, något som i praktiken kan leda till att i länder med dålig ekonomi kompensationen för inkomstbortfallet blir mycket låg. I art. 2 (4–5) regleras vidare att myndigheterna i vissa fall kan vägra betala ut ersättning. Det gäller bland annat i det läget att den anställde själv varit orsak till att han blivit arbetsoförmögen. I art 3 (1) regleras slutligen att sjömannen under den period han är försäkrad har rätt till fri sjukvård och medicin.

Konventionen nr 130 är, i motsats till konventionerna nr 55 och 56, en allmän konvention gällande rätten till läkarvård och sjukförsäkringsförmåner, det vill säga den gäller inte enbart sjömän utan samtliga kategorier av arbetstagare i samhället. De viktigaste materiella reglerna i konventionen återfinns i art. 8, 18, 21 och 27. Enligt art. 8 är medlemsländerna skyldiga att tillförsäkra de personer som omfattas av sjukförsäkringen adekvat sjukvård.[144] Arbetstagaren har enligt art. 13 rätt till såväl allmän- som specialistvård innefattande sjukhusvistelse, nödvändig medicin, tandvård samt rehabiliteringsvård.[145] I tillägg till detta har enligt art. 18 arbetstagarna rätt till sjukersättning som kompensation för inkomstbortfallet.[146] Enligt art. 21 skall ersättningen betalas ut periodiskt. Beloppet beräknas olika beroende på vilka personer som omfattas av sjukförsäkringen (se art. 22, 23 och 24). För det fall försäkringen endast omfattar den ekonomiskt aktiva delen av befolkningen, det vill säga de som yrkesarbetar, är huvudregeln den att ersättningen antingen skall beräknas till 60 % av den intjänade inkomsten med tillägg för vissa familjebidrag (art. 23) eller till 60 % av en vanlig manlig arbetares lön med tillägg för vissa bidrag till familjeförsörjningen (art. 24). För det fall sjukförsäkringssystemet i utgångspunkt omfattar samtliga personer med

144. Jfr art. 7 (a).

145. För utvecklingsländer har kraven satts något lägre enligt art. 14.

146. Jfr art. 7 (b).

hemvist i landet kan enligt art. 24 (a) ersättningen bestämmas av de inhemska myndigheterna efter en i förväg fastställd skala. Ersättningen får dock enligt art. 24 (c) aldrig understiga den nivå som slagits fast i art. 23. Enligt art. 26 (1) skall ersättningsperioden omfatta minst 52 veckor. Utvecklingsländerna har dock rätt enligt art. 26 (2) att begränsa denna period till 26 veckor. Enligt art. 27 har också de efterlevande eller den person som svarat för begravningen rätt till ersättning i samband med begravningen av sjöman som omfattades av sjukförsäkringen. Precis som i fråga om konvention nr 56 har medlemsstaterna rätt enligt konventionen nr 130 att i vissa lägen vägra att betala ut ersättning. Bland annat kan enligt art. 28 (1) (e–f) ersättning vägras när arbetstagaren uppsåtligen medverkat till arbetsoförmögenheten eller då han inte antagit erbjudande om medicinsk vård.

Att konventionerna i fråga ger sjömännen olika socialt skydd medför vissa komplikationer när det gäller att fastställa om den nationella lagstiftningen huvudsakligen motsvarar ILO-normerna på området. Problemen är ungefär desamma som när det gäller att fastställa var gränsen för "substantial equivalence" går i fråga om minimiålder för fartygsarbete. I det sistnämnda fallet hänvisas det i appendix samtidigt till såväl konventionen nr 7, i vilken minimiåldern satts till 14 år, som till konventionerna nr 58 och 138, i vilka åldersgränsen satts till 15 år. Expertkommittén menade här att mycket talade för att man i den nationella lagstiftningen inte kunde underskrida den i konventionen nr 7 stipulerade 14-års gränsen. Visserligen skulle man, påpekade kommittén, kunna hävda att kravet på "substantial equivalence" innebär att även den lägst satta minimiåldern kan underskridas, men samtidigt är det fråga om man då inte bryter mot det grundläggande syftet med de tre konventionerna; att utgöra ett skydd mot barnarbete respektive att värna sjösäkerheten. En helhetsbedömning talade med andra ord enligt kommittén för att det inte bör gå att underskrida 14-års gränsen och samtidigt hävda att den nationella lagstiftningen är "substantially equivalent" med ILO-normerna på området.[147]

Tekniskt sett skulle man med andra ord när appendix hänvisar till fler konventioner fastställa var gränsen för "substantial equivalence" går något annorlunda än i de fall där det bara hänvisas till ett enda instrument i appendix. Det blir här fråga om en sammanvägning av reglerna i de olika konventionerna där de regler som innehåller den lägsta standarden

[147] Se International Labour Conference 77th Session 1990, Labour Standards on Merchant Ships, General Survey by the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations, s. 61.

kommer att utgöra ett slags undre gräns. Med andra ord kommer dessa regler eller åtminstone de materiellt sett viktigaste av dem att direkt ange gränsen för vad som vid prövningen av den nationella lagstiftningen kan sägas vara "substantially equivalent" med de existerande ILO-normerna.

Vad som i viss mån kan tala emot detta är emellertid ordalydelsen i minimistandardkonventionen art. 2 (a). Här talas det om att "the provisions of such laws and regulations are substantially equivalent to the Conventions or Articles of Conventions referred to in the Appendix" samtidigt som man i appendix beträffande konventionerna använt sig av uttrycket "or" när man räknar upp dessa. Det sistnämnda tyder med andra ord på att konventionerna gjorts alternativa i förhållande till varandra och att man därför vid prövningen av den nationella lagstiftningen alltid skall se till i vilken mån den nationella lagstiftningen avviker från den konvention som innehåller den lägsta standarden. En tolkning av det här slaget medför emellertid att hänvisningen i appendix till de övriga konventionerna inte skulle komma att fylla någon som helst funktion och av den anledningen förefaller det korrekt att i likhet med expertkommittén anta att den konvention som innehåller den lägsta standarden inte får underskridas i dessa fall. Bestämmelserna i de här instrumenten kommer med andra ord, trots att man använt sig av uttrycket "substantially equivalent", att förbli absoluta.

Ser man exempelvis till den liberianska lagstiftningen utgör emellertid det här inte något problem i praktiken eftersom man i Liberia är direkt bunden av konventionen nr 55. I LML art. 336 regleras att sjömannen är berättigad till full lön så länge han befinner sig ombord. Efter det att han satts iland har han krav på 1/3 av lönen under maximalt 16 veckor samt ersättning för kost och logi under 30 veckor från det att skadan eller sjukdomstillfället inträffade. Redaren skall också svara för vård- och hemresekostnader. Dör sjömannen ombord eller iland övertar de efterlevande enligt LML art. 336A och LMR 10.336 kravet på lön under 16 veckor. De har även krav på 7.500 US-dollars i engångsersättning från redaren. Man har med andra ord i Liberia lagt sig exakt på den nivå som stipuleras i konventionen nr 55.

6.4.3.3 Tvingande regler om anställningsvillkor – omfattning och innehåll

Att vissa tvingande minimiregler rörande anställningsvillkorens utformning till skydd för sjömännen ombord på flaggstatens fartyg återfinns i den nationella rättsordningen har inom ILO ansetts som viktigt. Av den anledningen är de stater som ratificerar minimistandardkonventionen

skyldiga enligt art. 2 (a) (iii) för det fall dessa frågor inte reglerats genom domstolspraxis eller kollektivavtal att införa regler angående anställningen ombord ("shipboard conditions of employment"). I appendix återfinns emellertid endast en hänvisning till konventionen nr 22 från 1926 rörande anställningsavtalets utformning. Frågan här blir därför om de ratificerande staterna är skyldiga att införa någon form av lagstiftning som går utöver vad som regleras i konventionen nr 22. Är de ratificerande staterna för det fall kollektivavtal och domstolspraxis saknas exempelvis skyldiga att införa lagregler angående arbetstid (d.v.s. sådana bestämmelser som inte inrymmer några säkerhetsaspekter), löner och semester?

Av förarbetena till minimistandardkonventionen får anses framgå att tillämpningsområdet för art. 2 (a) (iii) inte är begränsat till de områden som täcks av konventioner uppräknade i appendix. Redarsidan föreslog under kommittéförhandlingarna på den förberedande tekniska sjöfartskonferensen att till uttrycket "conditions of employment and shipboard living arrangements" borde läggas orden "that are covered by instruments in the Appendix". Arbetstagarsidan motsatte sig emellertid detta på grund av att de ansåg att art. 2 (a) (iii) då skulle komma att erhålla ett alltför snävt tillämpningsområde och kommittén gick slutligen också på den linjen.

Exakt vad den i konventionen slutligen använda termen "shipboard conditions of employment" innefattar framgår inte av konventionen nr 147. Man bör dock av ordvalet kunna sluta sig till att regleringen i fråga skall röra förhållandet mellan den enskilde sjömannen och redaren. Den nationella lagstiftningen skall med andra ord på det här området syfta till att utfylla det enskilda anställningsavtalet. Konkret ledning i den frågan bör man kunna erhålla genom att se till art. 6 (3) i konventionen nr 22. I den bestämmelsen regleras allmänt vilka villkor som skall finnas inskrivna i sjömannens anställningsavtal. Bland annat skall där ha bestämts anställningsform, uppsägningstider och semesterperiod. I art. 11 och 12 stadgas dessutom att den nationella lagstiftningen skall innehålla regler om avsked respektive frånträdande av tjänsten. Det här betyder sannolikt att de ratificerande staterna förutom att uppfylla de direkta bestämmelserna i konventionen nr 22 även måste införa en grundläggande lagstiftning avseende rättsförhållandet mellan redaren och den anställde sjömannen. Däremot torde inte de ratificerande staterna ha någon plikt – trots att det i art. 6 (3) stadgas att avtalet skall innehålla uppgift om lön – att införa någon form av minimilönereglering. Att intolka en sådan skyldighet vore att blunda för det faktum att konventionen nr 109 respektive rekommendationen nr 109 aldrig kom att införas i appendix. Inte heller har staterna någon plikt att låta införa någon form

av kollektiv arbetslagstiftning i form av exempelvis regler om medbestäm-mandeförhandlingar. Den sistnämnda typen av regler rör inte själva anställningsförhållandet mellan redaren och sjömannen och kan därför inte anses falla under termen "shipboard conditions of employment". Förhållandet mellan redarna och de fackliga organisationerna regleras istället uteslutande av de ovan diskuterade konventionerna nr 87 och 98.

6.4.3.4 Standarden i fråga om regler som faller under konventionen nr 22

Till att börja med gäller här att konventionen nr 22 skiljer sig från de övriga instrumenten i appendix i och med att den huvudsakligen reglerar en formell standard istället för en materiell sådan. Istället för att uppta regler om anställningsavtalets materiella innehåll ålägger den medlemsstaterna skyldigheten att införa vissa regler angående anställningsavtalens utformning. Undantagen utgörs av art. 9 och 10, vilka innehåller materiella regler angående uppsägning av anställningsavtalet. Även art. 13 innehåller en regel av materiell art. Enligt denna har sjömannen rätt att i vissa lägen bli fri från anställningen då han erhållit en högre tjänst på annat fartyg. Konsekvensen av att konventionen nr 22 i stort sett bara innhåller formella regler avseende anställningsavtalens utformning gör att den inte verkar kostnadsdrivande. Följaktligen framstår den inte som särskilt kontroversiell i bekvämlighetsländernas ögon.

De viktigaste reglerna i konventionen nr 22 återfinns i art. 3–6 samt 10 och 14. Art. 3 rör förhållandena vid själva avtalsingåendet. Av art. 3 (1) framgår att anställningsavtalet skall vara skriftligt och skrivas under av både redaren och sjömannen. Syftet med denna regel är att sjömannen skall få klart för sig exakt vilka villkor som kommer att gälla i anställningen. I art. 4 (1) åläggs medlemsstaterna att i den nationella lagstiftningen införa ett förbud mot att i förväg avtala om prorogation till viss domstol. Med andra ord är det enligt ILO:s synsätt flaggstatens domstolar som i möjligaste mån skall avgöra eventuella tvister mellan redaren och sjömannen. På så sätt kan man lättare säkra att de avtalade villkoren verkligen kommer att gälla i förhållandet mellan redaren och sjömannen. Ingenting hindrar emellertid att man väl sedan tvisten uppstått kommer överens om att denna skall tas upp vid annat forum. Parterna har också uttryckligen enligt art. 4 (2) alltid rätt att komma överens om att tvisten skall avgöras genom skiljedom.

I den liberianska lagstiftningen synes man beträffande de ovan diskuterade reglerna ha lagt sig tämligen exakt på den i konventionen nr 22 fastställda standardnivån. Enligt LML art. 320 krävs att samtliga besätt-

ningsmän ombord skall ha undertecknat ett skriftligt anställningsavtal. Bestämmelsen är enligt LML art. 322 bötessanktionerad i förhållande till redaren. I LMR 10.318 (1) föreskrivs vidare att sjömannen i fråga skall erhålla information om avtalets innehåll samt att villkoren i detta skall godkännas av "the Commissioner" eller "the Deputy Commissioner". Det sistnämnda torde dock framstå som relativt onödigt i och med att det i LMR 10.320 (1) regleras att man ombord på de liberianska fartygen är skyldig att använda sig av det individuella anställningskontrakt som finns återgivet i LMR 10.320 (4). Även plikten att låta införa ett förbud mot att i förväg avtala om prorogation till viss domstol vad gäller tvister om det enskilda anställningsavtalet synes man från liberiansk sida ha uppfyllt genom att man i LMR 10.359 (1) (e) reglerat att skiljenämnd får utnämnas först efter det att tvisten mellan arbetsgivaren och de anställda uppkommit. En annan sak är sedan att det framstår som tveksamt om skiljenämnden, som ovan berörts, kan jämställas med en opartisk domstol eftersom "the Commissioner" i vissa lägen kan utse skiljeman alternativt själv avgöra tvisten.[148]

Vilken typ av villkor anställningsavtalet skall innehålla regleras sedan i konventionen nr 22 art. 6. I mom. 1–2 stadgas att anställningen antingen kan ingås i form av ett tillsvidareavtal eller för viss tid. Vidare skall avtalet klart och tydligt beskriva parternas rättigheter och skyldigheter i förhållande till varandra. I art. 6 (3) förtydligas detta genom en rad detaljbestämmelser. Förutom grundläggande information om var och när avtalet ingåtts skall avtalet även innehålla uppgifter om sjömannens person, fartyget, tillträdesdatum, lönevillkor, semester, samt villkoren för uppsägning av anställningen.

Beträffande anställningsavtalets upphörande gäller enligt art. 10 att avtalet skall upphöra genom överenskommelse mellan parterna, sjömannens död eller fartygets haveri. Anställningen kan också upphöra genom att fartyget klassas som icke-sjövärdigt eller till följd av annan orsak som anges i den nationella lagstiftningen. Vid anställningens upphörande skall sjömannen enligt art. 5 (1) och 14 (1) erhålla ett dokument som visar att han varit anställd ombord och att han nu är fri från anställningen. Dokumentet får dock inte utvisa hur sjömannen skött sitt arbete ombord enligt art. 5 (2). Däremot har han alltid rätt att erhålla ett separat betyg över arbetsinsatsen ombord enligt art. 14 (2).

Ser man till det i LMR 10.320 (4) föreskrivna anställningsavtalet beskrivs där parternas rättigheter och skyldigheter relativt utförligt. Den grundläggande regeln återfinns i kl. 1 där sjömannen förbinder sig att

[148] Se vidare avsn. 5.2.3.2,. 5.3.2 och 6.4.1.5.

utföra arbetet efter bästa förmåga samt uppföra sig väl ombord medan befälhavaren i gengäld förpliktas att betala ut den överenskomna lönen. Utöver detta förekommer det en rad detaljbestämmelser rörande bland annat när och på vilket sätt lönen skall betalas ut samt avseende rätten att erhålla intyg om tjänstgöring ombord. I särskilda kolumner skall sedan anges sjömannens persondata, anställningstiden, befattningen, lönevillkoren samt vilket antal betalda semesterdagar sjömannen är berättigad till.

Däremot saknas i avtalet i stort sett villkor för när och hur uppsägningar kan företas. Vad gäller redarens rätt att säga upp avtalet i förtid regleras i kl. 7 endast att personer som visar utvisat oförmåga att sköta arbetsuppgifterna ombord kan sägas upp. Bristen på avtalsreglering kompenseras dock av bestämmelserna i LML art. 330 där det regleras att sjömannen kan sägas upp "for justifiable cause". Vad det sistnämnda uttrycket innefattar framgår inte av lagen. Man bör dock på goda grunder kunna anta att det inte är tal om samma bedömning som i fråga om kravet på saklig grund i svenska LAS § 7. Oavsett hur det ligger till med detta är emellertid poängen med den liberianska regeln den att redaren är berättigad att säga upp personalen i förtid även om denna från början anställdes för en viss bestämd period.

Vad sedan gäller sjömannens rätt att säga upp avtalet i förtid regleras i kl. 8 att denne har rätt att för det fall han blir sjuk lämna anställningen. Någon regel om att sjömannen skulle ha rätt att säga upp avtalet för det fall fartyget befinns vara sjöovärdigt återfinns dock varken i kontraktet eller i LML. Möjligen kan man i den liberianska lagstiftningen intolka en sådan rätt för sjömannen i och med att det i LMR 10.318 (d) föreskrivs att anställningsvillkoren i huvudsak skall svara mot standarden i de tillämpliga internationella konventionerna på området. Liberia har ratificerat ILO-konventionen nr 22 och landet är således direkt bundet av bestämmelserna i denna.

Sammantaget ger bestämmelserna rörande uppsägningar det intrycket att man i den liberianska sjöarbetsrätten strävat efter att ge redaren maximala möjligheter att göra sig av med personal i förtid i syfte att minska lönekostnaderna samtidigt som man har begränsat de tillfällen där sjömannen har rätt att säga upp sig till ett minimum. Det sistnämnda bidrar till att skapa en stabil personalförsörjning för redarna. Med andra ord söker man på det här sättet garantera redaren det bästa av två världar; flexibilitet i uppsägningssituationen respektive stabilitet i rekryteringssituationen.

När det slutligen gäller frågan i vilken grad de länder som inte ratificerat konventionen nr 22 kan avvika bestämmelserna utan att i den nationella lagstiftningen överskrida gränsen för vad som kan sägas vara

"substantial equivalence" hävdade expertkommittén i sin rapport till den internationella arbetskonferensens 77:e session 1990 att utrymmet för reglering på andra sätt än genom lagstiftning här var relativt litet:

> "For the purposes of Article 2(a) of Convention No. 147, it seems clear that at the least a large dose of law or regulations will be necessary in respect of Convention No. 22, although perhaps some minor points could be established by the alternative methods."[149]

Som en konsekvens av detta torde även möjligheten att sakligt sett avvika från bestämmelserna vara små om man fortfarande skall kunna uppfylla konventionens målsättning att avtalen skall ha en viss form och ett visst innehåll. Flera av bestämmelserna i konventionen måste dessutom betraktas som så pass grundläggande i en nationell sjömanslagstiftning att det redan av den anledningen torde vara svårt att frångå konventionens bestämmelser. Det visas om inte annat av att man – efter det att man i det första utkastet till appendix endast hänvisat till art. 3, 4, 5, 6 och 9 – under de vidare förberedelserna inför den internationella arbetskonferensens 62:a session 1976 kom fram till att hela konventionen borde föras in under minimistandardkonventionens paraply.[150]

Speciellt i frågan om vilka uppgifter anställningsavtalet skall innehålla och hur det grundläggande anställningsskyddet skall utformas, det vill säga kraven i art. 6 (3), 10 och 14, betonade kommittén vikten av lagreglering. Skälet till detta var att kommittén betraktade dessa bestämmelser som fundamentala i sammanhanget. Det faktum att sjömannen har kunskap om avtalets innehåll var av avgörande betydelse för att han överhuvudtaget skulle kunna göra sin rätt gällande. Detsamma gällde i fråga om hans möjligheter att komma ifrån avtalet i syfte att skaffa sig en annan anställning. Att avtalet kan upplösas samt att han inför nästa arbetsgivare kan visa att han är fri från den föregående anställningen var enligt kommittén av grundläggande betydelse för den enskilde sjömannens möjligheter att klara sin försörjning. Att art. 9 som berör avtalets upphörande vid tillsvidareanställning inte räknades hit berodde förmodligen på att denna typ av avtal inte är vanlig inom den internationella sjöfartsnäringen.

[149] International Labour Conference 77th Session 1990, Labour Standards on Merchant Ships, General Survey by the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations, s. 95.

[150] Jfr International Labour Conference 62nd (Maritime) Session 1976, Substandard Vessels, Particularly Those Registered under Flags of Convenience, Report V (1), s. 6 med International Labour Conference 62nd (Maritime) Session 1976, Substandard Vessels, Particularly Those Registered under Flags of Convenience, Report V (2), s. 54.

Kommitténs slutsatser förefaller här rimliga eftersom det skulle vara svårt att ge reglerna i konventionen nr 22 genomslag på annat sätt än genom lagstiftning. Precis som tidigare anmärkts kan också flera av de regler som återfinns i konventionen uppfattas som grundläggande i varje form av nationell sjömanslagstiftning. Det gäller framförallt reglerna i art. 6 om avtalets innehåll och art. 10 om anställningsavtalets upphörande.

6.4.3.5 Standarden i fråga om de regler som faller utanför ILO-konventionen nr 22

Vilken standard den grundläggande arbetslagstiftningen som faller utanför konventionens nr 22 tillämpningsområde skall ha råder det däremot oklarhet om. Det framstår här som ännu svårare än i fallet med arbetstidsregleringen att direkt pröva om det nationella regelverket uppfyller den standard som stipulerats i de ILO-instrument som gäller på området, exempelvis konventionerna nr 91 och 146 från 1949 respektive 1976 avseende semester för sjöfolk samt konventionen nr 109 från 1958 rörande löner, arbetstider och bemanning. Här saknas, i motsats till art. 2 (a) (i), ett generellt syfte med regleringen och det betyder att det måste anses stå de ratificerande staterna fritt att själva utforma den nationella rättsordningens innehåll. Att det finns lagstiftning, domstolspraxis eller kollektivavtal på området är med andra ord tillräckligt för att konventionens krav här skall anses vara uppfyllda.

Det leder till att man från liberiansk sida kunnat lägga sig på en låg standardnivå vad gäller utformningen av den här typen av regler utan att för den skull bryta mot konventionen. Ser man exempelvis till de liberianska reglerna om anställningsform gäller i praktiken att den anställde aldrig kan erhålla en tillsvidareanställning. I LML art. 323 (4) regleras att ett tidsobestämt anställningskontrakt skall anses gälla under ett år. Därefter kan det alltid sägas upp med fem dagars varsel. Syftet med regeln är att skydda redaren från att behöva betala ut uppsägningslöner i någon större omfattning. I praktiken torde emellertid denna regel sällan komma till användning eftersom besättningarna ombord på de bekvämlighetsflaggade fartygen tjänstgör enligt ett så kallat 10-2 system, det vill säga att de arbetar tio månader i sträck för att sedan vara lediga under de följande två månaderna. Anställningskontrakten är med andra ord i motsats till i Sverige alltid tidsbestämda.

Vad sedan gäller förmåner som semester regleras i LML art. 333 (a) att befäl efter tolv månaders tjänstgöring har rätt till tolv dagars semesterlön motsvarande grundlönen medan de som är anställda i manskapsbefatt-

ningar enligt mom. (b) har krav på åtta dagars semesterlön. Även här gäller att redaren sällan kommer att behöva betala ut semesterlön eftersom besättningarna aldrig tjänstgör mer än tio månader i sträck. Frågan om ersättning under ledighetsperioden görs därmed till en ren förhandlingsfråga mellan redaren och besättningen, något som otvivelaktigt innebär en fördel för den förstnämnde.

6.5 Sammanfattande synpunkter

Sammantaget kan konstateras att det sätt man inom ILO valt för att söka reglera arbetsförhållandena ombord har en rad fördelar. Till att börja med har regleringen i konventionen nr 147 gjorts oberoende av flaggan. Man har med andra ord inte försökt bygga vidare på den i havsrättskonventionerna etablerade genuine link-regeln utan istället koncentrerat sig på att genom att reglera de materiella förhållandena ombord på handelsfartygen direkt tillskapa en internationell standard gällande hela världshandelsflottan. I och med detta har man också lyckats åstadkomma ett instrument som framstår som konkurrensneutralt mellan de olika flaggstaterna. Konkurrensneutraliteten har sedan förstärkts genom kravet att konventionen skall omfatta minst 25 % av världshandelstonnaget för att överhuvudtaget träda i kraft samtidigt som man givit hamnstaterna befogenheter – om än begränsade – att ingripa mot fartyg som inte uppfyller de i konventionen nedfällda standardkraven oavsett deras nationalitet. Idag beräknar man att konventionen omfattar nära hälften av världshandelstonnaget. I realiteten torde den siffran vara högre eftersom även fartyg från icke-ratificerande stater på grund av hamnstatskontrollerna kommer att bindas av bestämmelserna.

Konkurrensneutraliteten och de höga kraven för ikraftträdande har lett till att konventionen nr 147 vunnit en bred acceptans hos såväl de traditionella sjöfartsländerna som bekvämlighetsländerna. Även redarna har intagit en relativt positiv attityd till regleringen, något som gör det betydligt lättare att genomdriva den på det internationella planet. Kring bestämmelserna råder med andra ord en slags internationell konsensus. Det leder till att konventionen nr 147 och de instrument som faller under dess paraply kommer att utgöra den i realiteten gällande "International Seafarers' Code".

Intrycket att konventionen nr 147 är den internationella måttstocken för vad som utgör lägsta godtagbara standard ombord på fartygen i världshandelsflottan förstärks vid en analys av instrumentets uppbyggnad och omfattning. Här har man för första gången sökt ta ett helhets-

grepp i frågan genom att reglera samtliga aspekter av arbetsförhållandena ombord. Tyvärr är det också här man i viss mån kommit till korta. De i appendix införda instrumenten är i allmänhet av äldre datum, vilket medför att standarden redan i utgångsläget kommer att ligga på en relativt låg nivå. Samtidigt kom heller aldrig de ur kostnadssynpunkt mer kontroversiella instrumenten att föras in i appendix. Det gäller exempelvis konventionen respektive rekommendationen nr 109 avseende löner, arbetstid och bemanning. Det leder till att det uppstår besvärande luckor i systemet. I flera fall har också de instrument som faktiskt förts in i appendix gjorts alternativa i förhållande till varandra. Det gör att man från de ratificerande staternas sida har möjlighet att här välja bort de bestämmelser man anser medför alltför höga kostnader för redarna. Det gäller exempelvis konventionerna nr 55, 56 och 130, där de ratificerande staterna kan välja att endast tillämpa konventionen nr 55. Gränsen för vad som kan anses acceptabelt i fråga om socialt skydd för sjömän kommer därigenom med svenska mått mätt att ligga på en ytterst låg nivå. Länder som exempelvis Liberia har heller inte varit sena med att utnyttja detta och det leder till att minimistandardkonventionen som den ser ut idag knappast kan användas för att utjämna bemanningskostnaderna mellan fartyg flaggade i bekvämlighetsländernas och de traditionella sjöfartsländernas ordinarie register. Den genom konventionen nr 147 etablerade minimistandarden är alldeles för låg för detta.

Ytterligare en nackdel är att den i konventionen använda regleringstekniken leder till att bestämmelserna blir svåra att tillämpa. Paraplykonstruktionen medför automatiskt att konventionens tillämpningsområde blir något oklart eftersom de äldre konventionerna i appendix ofta inrymmer en annan reglering. Samtidigt utgör dock paraplykonstruktionen i och med dess inneboende dynamik ett av konventionens främsta företräden. Genom att använda sig av tekniken att endast hänvisa till andra instrument i ett appendix har man skapat möjligheter att på ett enkelt sätt driva fram standardhöjningar genom att successivt föra in modernare ILO-instrument under paraplyet. Risken är dock att den dynamiken går förlorad om man till följd av oenighet inom organisationen – i motsats till vad som ursprungligen planerades – väljer att i framtiden använda sig av tekniken med tilläggsprotokoll.

En annan nackdel är att det framstår som svårt att avgöra ifall de ratificerande staterna faktiskt lever upp till reglerna i konventionen nr 147. Det beror dels på att vissa av kraven i konventionen, som tidigare påpekats, saknar motsvarighet i appendix, dels på man givit de ratificerande staterna ett visst spelrum vad gäller standardnivån genom regeln att den nationella lagstiftningen skall vara "substantially equivalent" med

bestämmelserna i appendix. Det sistnämnda problemet bör dock inte överdrivas eftersom de stora bekvämlighetsländerna, som exempelvis Liberia, ofta är direkt bundna av de flera av konventionerna i appendix.

En annan brist vad gäller reglerna är att möjligheterna för hamnstaterna att ingripa vid brott mot den i konventionen fastlagda minimistandarden framstår som små. I art. 4 (1) ges hamnstaten endast rätt att vidta åtgärder i de fall förhållandena är "clearly hazardous to safety or health", något som gör att i det i praktiken saknas sanktioner vid brott mot framförallt konventionerna nr 87 och 98. Att som i den liberianska sjöarbetslagstiftningen kraftigt inskränka strejkrätten kan knappast betraktas som farligt med hänsyn till hälsa och säkerhet. Det här framstår som allvarligt med tanke på att reglerna om förenings- och förhandlingsfrihet är ett område där bekvämlighetsländer som Liberia till synes är mycket ovilliga att uppfylla standardkraven eftersom en ökad facklig aktivitet riskerar att medföra ökade bemanningskostnader i förhållande till andra länders bekvämlighetsregister. Mot värdet av en skärpt hamnstatskontroll måste man emellertid väga behovet av att värna flaggstatsprincipen. Behovet av stabilitet i sjöfartsnäringen talar för att hamnstaterna inte bör ges alltför stora befogenheter att ingripa mot främmande fartyg. Möjligen skulle man här kunna hävda att i och med att bestämmelserna i konventionen nr 147 har karaktären av allmänt accepterade miniminormer flaggstatsprincipens ställning inte skulle komma att rubbas nämnvärt om hamnstaterna tilläts ingripa vid allvarliga brott mot konventionsreglerna även i de fall dessa inte går att direkt relatera till sjösäkerheten eller hälsan ombord.

Trots nackdelarna vad gäller utformningen av konventionen nr 147 måste denna ändå betraktas som en framgång vad gäller regleringen och kontrollen av arbetsförhållandena ombord på fartygen i världshandelsflottan. För första gången har man på internationell väg lyckats etablera en relativt heltäckande minimistandard på sjöarbetsrättens område – en standard som också omfattar en stor andel av de bekvämlighetsregistrerade fartygen. Visserligen ligger standarden på en relativt låg nivå samtidigt som det finns stora luckor i regelverket, men samtidigt gäller att konventionen med sin paraplykonstruktion utgör en utmärkt plattform för ytterligare standardhöjningar på området.

7 Blockader av bekvämlighetsflaggade fartyg

7.1 Inledning

Parallellt med att man på olika sätt försökt förhindra utflaggning till bekvämlighetsregistren har man från ITF:s sida inom ramen för den världsomspännande ITF-kampanjen blockerat bekvämlighetsflaggade fartyg i hamnarna i syfte att tvinga redarna att höja standarden på arbetsförhållandena ombord till något som liknar västeuropeiska nivåer. I förlängningen hoppas man kunna förmå redarna att flagga in fartygen till de traditionella sjöfartsländernas ordinära register igen.

ITF-kampanjen koordineras på det internationella planet av ITF medan det är de nationella medlemsförbunden som vidtar stridsåtgärderna i de olika hamnarna runt om i världen. För svensk del betyder detta att det är SEKO biträtt av Transport som på det nationella planet svarar för det praktiska genomförandet av blockadkampanjen mot det bekvämlighetsflaggade tonnaget. Trots att det är ITF som står i spetsen för kampanjen är det viktigt att notera att när det gäller det praktiska genomförandet SEKO intar en självständig ställning i förhållande till federationen.[1] Förbundet beslutar exempelvis ensamt vilka fartyg som skall blockeras. Sett ur den synvinkeln fyller ITF med andra ord endast en policyskapande funktion och den följande framställningen koncentreras av den anledningen på de åtgärder som vidtagits av SEKO och dess föregångare Svenska Sjöfolksförbundet på det nationella planet. Av detta följer att jag huvudsakligen kommer att behandla den svenska nationella rätten på området och de problem denna ger upphov till. Det utesluter emellertid inte att jag för att belysa några alternativa lösningar även kommer att presentera en del norskt, finskt och engelskt material rörande blockadproblematiken.[2] Förutom att den här typen av illustrationer kan utgöra argument vid valet av vissa lösningar i svensk rätt är de också ägnade att ge

[1] Närmare ang. SEKO respektive ITF:s roller i ITF-kampanjen, se ovan avsn. 2.4.4 och 3.4.4.

[2] Att jag inte tar upp rättsläget i Danmark till diskussion beror på att det högst sällan förekommer blockader av främmande fartyg där till följd av ett förlikningsavtal från 1959 i samband med en tvist i danska arbetsdomstolen mellan löntagarorganisationerna och arbetsgivareföreningen (K 5155). I avtalet kom man överens om att lastnings- och lossningsblockader inte fick företas annat än som ett led i en större aktion centralt beslutad av

perspektiv på det egna rättssystemet. Skälet till att jag valt att först och främst hämta material från Norge och Finland beror på att sjöarbetsrätten i dessa länder är relativt lik den svenska samtidigt som det ändå föreligger så pass stora skillnader att en jämförelse fortfarande är fruktbar. I de fall lagstiftningen är likalydande har rättspraxis från de övriga nordiska prejudikatinstanserna en mycket stor tyngd även i Sverige samtidigt som i de fall lagstiftningen skiljer sig åt samhällsförhållandena ändå är så pass lika länderna emellan att bestämmelserna i fråga kan tjäna som direkta exempel på alternativ till den svenska regleringen. Skälet till att jag i tillägg till det nordiska materialet också valt att redovisa en del engelsk domstolspraxis på området beror framför allt på att ITF har sitt säte i London, vilket leder till att organisationen ofta instäms vid engelsk domstol i anledning av blockader som företagits utomlands, däribland Sverige. En annan anledning till detta är när det gäller frågan om vem som bär risken för förluster i samband med blockaderna – befraktaren eller bortfraktaren – en mycket stor andel av alla certepartitvister avgörs i London enligt engelsk rätt.[3]

Syftet med det föreliggande kapitlet är att närmare kartlägga och analysera de relativt komplexa problem som gör sig gällande i fråga om blockaderna. När det gäller bedömningen av blockaderna mot bekvämlighetsregistrerade fartyg i svenska hamnar är det i huvudsak tre frågeställningar som gör sig gällande. Till att börja med tar jag i avsnitt 7.4 upp frågan om stridsåtgärdernas lovlighet. I avsnitt 7.5 diskuteras sedan möjligheterna för rederiet att i efterhand få det i samband med blockaden ingångna avtalet ogiltigförklarat. Slutligen behandlar jag i avsnitt 7.6 frågan om rederiet eller andra som lidit skada på grund av blockaden har möjlighet att erhålla skadestånd från arbetstagarorganisationerna. Det bör dock redan här betonas att även om dessa frågeställningar behandlas var för sig de är intimt förknippade med varandra. Diskussionen rörande stridsåtgärdernas lovlighet är av central betydelse både för ogiltighets-

---

ITF i London. Ytterligare ett villkor var att aktionen faktiskt genomfördes i en väsentlig del av de övriga västeuropeiska länderna. Detta avtal kom sedan att läggas till grund för domen i K 7745 när den danska arbetsdomstolen 1976 förklarade en lastnings- och lossningsblockad olovlig. Se vidare Jacobsen, s. 239–243 och Northrup/Rowan, s. 66–68. På Island har problemet aldrig aktualiserats i rättspraxis.

[3] Flertalet av de stora internationellt använda rese- resp. tidscertepartierna innehåller prorogationsklausuler med hänvisning till London. Det gäller exv. Asbatankvoy (kl. 24), Shellvoy 5 (kl. 43), Tankervoy 87 (kl. 34), Baltime 1939 (kl. 23), Linertime (kl. 32), Shelltime 4 (kl. 41) och Texacotime 2 (kl. 55). Förklaringen till detta är att England länge var det ledande sjöfartslandet i världen och att redare på den internationella marknaden tidigt vande sig vid att hantera internationella kontrakt skrivna mot bakgrund av anglosachsisk rätt. På så sätt skapade man sig också gemensamma referensramar för verksamheten.

och skadeståndsfrågan. I avsnitt 7.7 följer sedan en kort sammanfattande diskussion.

Innan jag går i in på de ovan skisserade problemställningarna finns det emellertid anledning att i ett avsnitt (7.2) kortfattat beskriva det faktiska händelseförloppet under en blockadaktion samt hur ITF-avtalet är uppbyggt. Det ger en bakgrund till behandlingen av de rättsliga problemen. Eftersom det här rör sig om internationella förhållanden är det också nödvändigt att i ett avsnitt (7.3) redogöra för de svenska domstolarnas jurisdiktion på området. Det ger en bild av de utländska rederiernas möjlighet att överhuvudtaget få frågor av den här typen prövade i svensk domstol. Lagvalsfrågorna däremot behandlas i samband med diskussionen i avsnitten 7.4–7.6 beroende på att dessa är så nära förknippade med lösningen av de materiella frågorna.

7.2 Blockadkampanjen i praktiken

7.2.1 Händelseförloppet

Det faktiska händelseförloppet vid en blockad kan något förenklat beskrivas på följande sätt:[4] Får SEKO reda på att ett enligt ITF:s kriterier bekvämlighetsflaggat fartyg anlöpt hamnen söker organisationens inspektör på platsen kontakt med besättningen i syfte att kontrollera om fartyget omfattas av ett ITF-avtal. Är detta inte fallet kräver förbundet att befälhavaren för rederiets räkning skriver på ett sådant vid äventyr att fartyget annars kommer att utsättas för stridsåtgärder. Något större förhandlingsutrymme beträffande villkoren i avtalet finns normalt inte.[5] Visserligen innehåller ITF-avtalet en klausul om att redaren och ITF kan komma överens om ändringar i avtalet, men i praktiken kommer sådana förhandlingar sällan till stånd.[6] Redaren har med andra ord normalt sett att välja mellan att godta avtalet i föreliggande skick eller förkasta det.

Vägrar fartygschefen att gå med på kraven och underteckna avtalet

[4] För en utförlig beskrivning hänvisas till Wetterstein/Långkvist, s. 720–721. Jfr äv. Schmidt, Politiska strejker och fackliga sympatiåtgärder, s. 37.

[5] Jfr omständigheterna i AD 1992 nr 10 *Phillips Arkansas*, ref., s. 92, där arbetstagarsidan var av den meningen att endast storleken på de retroaktiva löneutbetalningarna var förhandlingsbar.

[6] Se "ITF Standard Collective Agreement" § 30. Eventuella ändringar skall antecknas i "Special Agreement".

förklarar SEKO fartyget försatt i blockad. Stridsåtgärden består i att man uppmanar medlemmarna att inte ta arbete ombord (nyanställningsblockad) samtidigt som alla former av hamnservice, exempelvis trossföring och bogserbåtsassistans, upphör. SEKO kontaktar sedan Transports lokalavdelning med en begäran om sympatiåtgärder.[7] Förklaringen till att SEKO alltid begär att transportarbetarna skall medverka ligger givetvis i att organisationens egna stridsåtgärder i praktiken är verkningslösa eftersom rederiet inte har en tanke på att anställa svenska sjömän ombord. Transportarbetarna efterkommer praktiskt taget alltid SEKO:s begäran och försätter allt arbete rörande lastning och lossning av det aktuella fartyget i blockad. Viktigt att notera i sammanhanget är att det högst sällan råder någon konflikt ombord på fartyget mellan besättningen och rederiet. Det är istället inte ovanligt att besättningen ombord solidariserar sig med sin arbetsgivare i motståndet mot blockaden.[8] Fartyget blir till följd av konflikten liggande lamslaget, vilket i allmänhet medför stora kostnader för rederiet. Även befraktarna och lastägarna kan komma att drabbas av stora kostnader på grund av blockaden.[9] För arbetstagarorganisationerna däremot utgör blockaden en billig form av stridsåtgärd då den endast är partiell och således inte tär på några strejkkassor.

7.2.2 Något om ITF-avtalet

7.2.2.1 "Special Agreement"

Något bör även sägas om utformningen av det kollektivavtal SEKO i samband med blockaderna kräver att rederierna skall skriva på.[10] Vad som hittills benämnts "ITF-avtalet" består egentligen av ett flertal kontraktshandlingar och kan därför närmast liknas vid ett slags avtalspaket.[11] Det dokument som SEKO begär att befälhavaren för rederiets räkning skall underteckna benämns "Special Agreement" och utgör ett av ITF utarbetat standarddokument. I dokumentet anges som parter på arbetstag-

7. I Finland har enligt Wetterstein/Långkvist, s. 721, Sjömansunionen även kontaktat Lotsförbundet med begäran om att lotsarna skall vägra lotsning.

8. Se exv. omständigheterna i AD 1991 nr 10 *Phillips Arkansas*. I NJA 1987 s. 885 *Nervion* solidariserade sig besättningen däremot med ITF, se ref., s. 888.

9. Se vidare avsn. 7.6.1.

10. Ofta tecknas i samband med blockaden också nya individuella anställningsavtal för besättningens räkning. ITF tillhandahåller förtryckta sådana avtal benämnda "Seamen's Employment Contract".

11. Jfr Ds 1994:13 s. 231.

arsidan både ITF och SEKO. Att såväl den internationella som den nationella organisationen står som parter på arbetstagarsidan, trots att det framförallt är ITF som har befogenheter och skyldigheter enligt avtalet, beror framförallt på att man från ITF:s sida önskar skapa möjligheter att få eventuella tvister i fråga om avtalet prövade vid domstolen i det land blockaden ägde rum. Stod ITF som ensam part är risken den att domstolarna skulle komma att avvisa målet med hänsyn till att organisationen inte har säte i landet.[12] På arbetsgivarsidan anges det aktuella rederiet som part i avtalet. Även managern skall namnges i kontraktet. Från ITF:s sida har man med andra ord tagit hänsyn till den alltmer ökade funktionsuppdelningen inom näringen.[13] Att managern skall namnges betyder emellertid inte att även denne är part i avtalet. Det framgår helt klart av textens avfattning att det på arbetsgivarsidan endast är den registrerade ägaren som binds av bestämmelserna. Det kan förefalla något märkligt att man från ITF:s sida inte sett till att man även kan vända sig mot managern vid kollektivavtalsbrott eftersom det ofta är denne som fungerar som arbetsgivare. Sannolikt har dock detta sin förklaring i att vid ett eventuellt kollektivavtalsbrott den enda praktiska möjligheten att erhålla skadestånd ofta består i att vända sig mot fartygets ägare eftersom denne kan tvingas svara med fartyget enligt de sjöpanträttsliga reglerna. Något som styrker detta är att man i "the Special Agreement" kräver att man noggrant skall specificera det fartyg som avtalet avser (se schedule 1). Specifikationen innehåller de uppgifter som behövs för att identifiera fartyget vid en eventuell kvarstadsansökan på grund av lönefordringar.

Den centrala förpliktelsen enligt "Special Agreement" består i att redaren förbinder sig att inkorporera villkoren i "ITF Standard Collective Agreement for Crews on Flag of Convenience Ships" (ITF-kollektivavtal) samt i de ombordvarande besättningsmännens anställningsavtal (art. 1 p. a).[14] Mot att redaren gör detta förbinder sig ITF å sin sida att utrusta fartyget med ett "ITF Blue Certificate" som utvisar att fartyget är fredat mot ITF-aktioner.[15] Certifikatet förblir under hela avtalsperioden i ITF:s ägo och kan återtas vid redarens avtalsbrott (art. 3). Däremot regleras i avtalet inte arbetsgivarens rättigheter ifall ITF skulle försumma att lämna ut ett certifikat i tid eller felaktigt återta ett certifikat. Här torde man istäl-

12. Se vidare avsn. 7.3.2.

13. Närmare ang. funktionsuppdelningen, se ovan avsn. 2.2.4.1.

14. Jfr ITF kollektivavtalet, § 1.

15. Det förekommer även s.k. "ITF Yellow Certificates" som utfärdas av medlemsförbund på bl.a. Cypern. Dessa accepteras emellertid inte av SEKO, varför fartyg utrustade med sådana inte är fredade mot blockader i svenska hamnar.

let få lita till allmänna arbetsrättsliga regler, för svenskt vidkommande reglerna i MBL angående skadeståndsskyldighet vid kollektivavtalsbrott. Giltighetstiden för ett "Special Agreement" är i första hand bestämd till ett år, men perioden kan sedan förlängas med ett år i sänder (art. 4). Avtalet förlängs till synes automatiskt för det fall parterna inte säger upp detta senast en månad innan den aktuella avtalsperioden löper ut. Slutligen innehåller den version av "Special Agreement" som används i Sverige även en lagvalsklausul där det regleras att tvister rörande avtalet skall avgöras i enlighet med rättsordningen i det land där avtalet ingåtts, det vill säga enligt svensk rätt (art. 8). Förklaringen till detta ligger i att man från ITF:s sida önskar genombryta principen om flaggans lag eftersom hamnstatens lagstiftning i regel är förmånligare än bekvämlighetsländernas, framförallt när det gäller frågan om det på grund av blockaden tecknade avtalets giltighet.[16]

7.2.2.2 "ITF Standard Collective Agreement"

Kollektivavtalet utgör liksom "Special Agreement" ett av ITF ensidigt utarbetat standarddokument.[17] Det reglerar besättningens anställningstid, arbetstider, löner, och övriga anställningsförmåner. Vad beträffar anställningstiden stipulerar kollektivavtalet att besättningen ombord skall anställas på 6-månaders kontrakt, som sedan kan förkortas till fem alternativt förlängas till sju månader. Det här kan ställa till problem för redarna eftersom besättningarna ombord på de bekvämlighetsflaggade fartygen vanligen arbetar enligt ett så kallat 10-2 system, det vill säga att de arbetar tio månader och är lediga två. Det gör att när redarna skriver på ITF-avtalet det uppstår en konflikt mellan de individuella anställningsavtalen och kollektivavtalet. Sannolikt vållar dock denna fråga sällan tvister eftersom det viktiga för ITF är att löner och arbetsförhållanden förbättras ombord.[18] Ytterligare en skillnad jämfört med de kontrakt som redarna vanligen använder sig av är att, trots att det rör sig om tidsbestämda anställningar, en besättningsman ombord alltid har rätt att säga upp sig med en månads uppsägningstid enligt § 27 (a).[19] Redaren där-

[16] Se vidare avsn. 7.5.

[17] Kollektivavtalet revideras fortlöpande och den senaste versionen daterar sig till 1 jan. 1994.

[18] Skulle emellertid så bli fallet kan den möjligen lösas genom att man kommer överens om ändringar i ITF-avtalet (se § 30).

[19] I tillägg har också sjömannen rätt att frånträda anställningen då den ursprungliga resan förändrats, fartyget seglar in i krigszon eller fartyget befinns vara sjöovärdigt enligt bestämmelserna i SOLAS 1974 samt ILO-konventionen nr 147.

emot har enligt § 27 (e) (i–iii) endast rätt att säga upp anställningen i förtid då fartyget förolyckats, lagts upp eller sålts. Han har också rätt enligt § 27 (e) (iv) att säga upp den besättningsman som missköter sig ombord. Problemet här är att man inte exakt preciserat i ITF-avtalet när sådan misskötsamhet skall anses föreligga. Klart är endast enligt § 27 (g) att i det läget sjömannen vägrar lyda order på grund av att fartyget är sjöovärdigt, att det skulle vara olagligt att avgå med fartyget, redaren försummar att tillämpa bestämmelserna i ITF-avtalet eller att fartyget är på väg in i en krigszon detta inte skall anses utgöra misskötsamhet från sjömannens sida. I övrigt framgår endast av § 27 (e) (iv) att det skall röra sig om "the misconduct of the Seafarer giving rise to a lawful entitlement to dismiss". Uttrycket tyder på att frågan när uppsägningsrätt föreligger skall avgöras av den tillämpliga lagstiftningen på området, närmast flaggans lag. Det innebär emellertid att arbetstagarna ombord på de bekvämlighetsflaggade fartygen kommer att ha ett nästan lika dåligt anställningsskydd som de hade innan avtalet tecknades. I praktiken torde dock en konflikt av den här typen innefattande en tolkning av § 27 (e) (iv) aldrig komma upp eftersom lagstiftningen vad gäller anställningsskyddet i stor utsträckning är tvingande även i bekvämlighetsländerna. Avtalsvägen går det med andra ord inte att modifiera dessa regler.

För det fall sjömannen sägs upp i förtid och uppsägningen inte beror av misskötsamhet skall redaren betala en i förväg fastställd kompensation om två månaders grundlön. Däremot innehåller inte ITF-avtalet några bestämmelser angående skadestånd till den fackliga organisationen för det fall redaren samtidigt skulle komma att göra sig skyldig till kollektivavtalsbrott. I § 29 regleras endast att ITF i det läget har rätt att tillgripa åtgärder "as may be deemed necessary to obtain redress". Möjligen får man här falla tillbaka på flaggans lag, men samtidigt gäller för bekvämlighetsländernas del att denna ofta är avfattad på ett sätt som omöjliggör för organisationerna att själva erhålla skadestånd.[20] Ser man till § 29 i ITF-kollektivavtalet framgår det att man inom ITF är medveten om problemet. Det verkar av texten att döma snarast som om man i § 29 velat förvarna redaren om att vid avtalsbrott fartyget kan komma att utsättas för nya stridsåtgärder i form av blockader.

Vad beträffar arbetstiden gäller enligt § 6 att den ordinarie arbetstiden uppgår till åtta timmar per dygn. Det innebär med andra ord att man i avtalet tagit sikte på ett trevaktssystem för arbetet ombord (jfr § 14). För dagmän är arbetstiden måndag till fredag 06.00–18.00. All arbetstid utöver denna anses utgöra övertid. I § 13 regleras sedan att de ombordan-

[20] Se vidare avsn. 6.4.1.4.

ställda normalt skall ha rätt till minst en sammanhängande vila om åtta timmar per 24-timmars period. Dygnsvilan kan visserligen inskränkas med maximalt fyra timmar fördelat på två omgångar per vecka, men den extra arbetstiden skall då kompenseras enligt reglerna om övertid.[21] Att man i ITF-avtalet noggrant fastlägger vilka arbetstider som skall gälla ombord kan förklaras dels med att arbetstidsregleringen utgör en central konkurrensfaktor då den direkt påverkar lönekostnaderna, dels med att man önskar kompensera bortfallet av detaljerade arbetstidsbestämmelser i ILO-konventionen nr 147.[22] Det gäller närmast bestämmelserna i konventionen respektive rekommendationen nr 109 avseende löner, arbetstider och bemanning från 1958.

> Att man söker kompensera bortfallet av vissa nyckelbestämmelser under förhandlingarna om ILO-konventionen nr 147 framgår också tydligt av att ITF-kollektivavtalet innehåller detaljerade regler avseende sjösäkerheten och standarden ombord. Det gäller bland annat regler avseende bemanningen av fartyget. Man har här tagit hänsyn till att konventionen respektive rekommendationen nr 109 aldrig infördes i konventionens nr 147 appendix. Enligt grundregeln i § 14 skall fartyget vara "competently and adequately manned so as to ensure its safe operation and the maintenance of a three-watch system". Vad som enligt ITF utgör en säker bemanning klargörs sedan i bilaga 3 genom "ITF Policy on Manning of Ships". Man fäster där stor vikt vid att fartyget skall vara så väl bemannat att situationer med kraftig arbetsbelastning kan klaras av utan att hälsan hos de ombordanställda äventyras samt att man kan hantera nödsituationer ombord på det egna fartyget och på andra fartyg i behov av assistans. Exakt hur minimibesättningen skall se ut för olika typer av fartyg framgår av de detaljerade bemanningsskalorna i samma bilaga.

Även lönesättningen är reglerad i detalj i ITF-kollektivavtalet. Enligt § 4 är de ombordanställda berättigade till de löner som återges i bilaga 1.[23] Lönerna sätts ensidigt av ITF utan förhandlingar med arbetsgivarsidan. Det framgår tydligt av § 30 där det regleras att "the terms and conditions of this Agreement shall be reviewed annually by the ITF".[24] Istället för

[21] Däremot synes man enligt § 11 kunna ålägga besättningen obegränsat med skyddsarbete, d.v.s arbete för att rädda liv och egendom till sjöss, samt att genomföra livbåtsövningar ombord.

[22] Ang. kravet på arbetstidsreglering enl. ILO-konventionen nr 147, se avsn. 6.4.2.

[23] Se äv. § 8 rörande beräkning av övertidsersättning, § 9 avseende helgersättning samt § 15 beträffande s.k. kortmanshyra.

[24] I sammanhanget bör noteras att ITF i praktiken inte utnyttjat möjligheten att revidera avtalet, däribland lönenivåerna, årligen. Det avtal som förgick det nuvarande var ikraft under hela sju år.

förhandlingar använder sig Fair Practices Committee av den metoden att man väger samman lönenivåerna i tolv europeiska sjöfartsländer. Man erhåller på så sätt ett medeltal som sedan läggs till grund för avtalets löneskalor. Det leder till att de löneskalor som återfinns i bilaga 1 kommer att ligga mycket nära de västeuropeiska nivåerna. Vid en undersökning som redovisades 1979 befanns ITF-nivåerna ligga endast cirka 15 % under motsvarande svenska nivåer.[25]

Som ett alternativ till ITFs normala kollektivavtal vad beträffar lönesättningen har man från ITF:s sida under senare år tagit fram de så kallade TCC-avtalen ("Total Crew Cost").[26] Dessa avtal ingås direkt mellan ITF och redare som driver fartyg under bekvämlighetsflagg och kan ses som ett försök från ITF:s sida att locka redarna att på förhand ingå avtal med organisationen. Vid lönesättningen tar man här speciell hänsyn till den aktuella redarens konkurrenssituation, det vill säga att man ser mer till kostnadsläget inom den sektor som redaren arbetar inom samt till den ombordvarande personalens nationalitet. Besättningarna ombord betalas enligt dessa avtal med löner som står i paritet med kostnadsläget i hemlandet. Redaren betalar sedan en viss summa pengar till ITF:s välfärdsfond. Summan motsvarar i praxis ofta mellanskillnaden mellan redarens faktiska lönekostnad och den kostnad han skulle ha haft om han bemannat fartyget med västerländsk besättning.[27] Redaren kan på det här sättet ändå spara in på bemanningskostnaderna genom att han slipper betala skatt och sociala avgifter på den delen av beloppet. Dessutom är storleksordningen på det belopp som skall betalas in till välfärdsfonden i motsats till löne- och avgiftsnivåerna i ITF:s normala kollektivavtal ofta förhandlingsbar. De totala lönekostnaderna för redaren kan på så sätt sänkas till nivåer under den som skulle ha gällt om redaren varit bunden av det normala ITF-avtalet.

Avdrag på lönen får enligt standardkollektivavtalet § 4 endast göras för skatter och avgifter ("proper statutory deductions") som antecknats i "Special Agreement". För bekvämlighetsländerna torde det sällan bli fråga om några avdrag eftersom det i dessa länder vanligen inte utgår några skatter eller socialavgifter på sjömansarbete. Med uttrycket "proper" måste förstås att avdrag för skatter och avgifter som endast har till

25. Se Ds K 1979:10, s. 44.

26. Northrup/Scrase ställer sig frågande till om TCC-avtalen i framtiden kommer att utgöra ett alternativ till ITF-standardkollektivavtalet. ITF synes enligt Northrup/Scrase i TLJ 1996, s. 378–379, på senare tid ha strävat efter att standardisera de förstnämnda samt höja lönenivåerna så att dessa ligger i paritet med standardkollektivavtalet.

27. Se Chapman, s. 89.

syfte att minska bemanningskostnaderna för redaren, exempelvis avgifter som tas in av flaggstaten för att sedan direkt utbetalas till redaren som bidrag inte är tillåtna. Andra typer av avdrag från redarens sida är heller inte tillåtna. Exempelvis regleras direkt i § 31 att ett avtal mellan redaren och de ombordanställda om att de sistnämnda skall återbära viss del av lönen skall anses som ogiltigt.[28] På det sättet söker man hindra att redarna och bekvämlighetsländerna kringgår lönebestämmelserna i avtalet samtidigt som man ser till att lönerna verkligen kommer de ombordanställda till godo. Lönen skall enligt huvudregeln betalas ut månadsvis i US-dollars.[29]

Övriga förmåner påminner i mångt och mycket om de som återfinns under ILO-konventionens nr 147 paraply. I avtalet finns regler om fria hemresor (§ 23), redarens ansvar för sjukvårdskostnader och lön under sjukvårdstiden (§§ 16–17) samt dödsfallsersättning (§ 19). Villkoren i ITF-avtalet ligger dock på en generellt sett högre nivå jämfört med ILO-konventionerna. Ett exempel på detta utgörs av reglerna om sjuklön. Sådan ersättning utgår visserligen för 112 dagar (16 veckor) enligt både ITF-avtalet § 17 och konventionen nr 55 art. 5 (2).[30] Skillnaden mellan bestämmelserna ligger dock i att medan perioden enligt ILO-konventionen räknas från det att skadan inträffade börjar den enligt ITF-avtalet inte löpa förrän sjömannen anlänt hem. En annan högst väsentlig skillnad ligger också i att medan flaggstaterna i konventionen genom den nationella lagstiftningen tillåts begränsa sjuklönens storlek – något som exempelvis Liberia utnyttjat – regleras i ITF-avtalet sjuklönens storlek direkt.[31] Förutom att sjuklönen är högre försvårar således kollektivavtalsregleringen möjligheterna för bekvämlighetsländerna att lagstiftningsvägen minska bemanningskostnaderna för redarna.[32] Utöver de ovan omtalade förmånerna innehåller också ITF-avtalet krav på betald semester (§ 18 och 25) samt krav på arbetsskadeersättning (§ 21). För att säkra att redaren kan fullgöra förpliktelserna enligt avtalet skall han teckna försäkring för de utgifter han kan bli skyldig att erlägga (§ 22). I tillägg till detta finns även bestämmelser i § 28 om skyldighet för redaren att för besättningsmedlemmarnas räkning betala inträdes- och medlemsavgifter till ITF. Redaren skall också betala föreskrivna avgifter till Seafarers' International Wel-

[28] Motsvarande bestämmelse återfinns även i "Special Agreement", art. 6.

[29] Den ombordanställde har enligt § 5 rätt att kräva upp till 70 % av nettolönen i form av en s.k. "allotment note", vilken han kan sända till den hemmavarande familjen.

[30] Utförligt ang. bestämmelserna i ILO-konventionen nr 55, se ovan avsn. 6.4.3.2.

[31] Se LML, art. 336. Jfr ovan avsn. 6.4.3.2.

[32] Enligt ITF-avtalet bil. 2 uppgår dagsersättningen till 18 US-dollars.

fare, Protection and Assistance Fund (välfärdsfonden).[33] Avtalet stipulerar vidare genom en organisationsklausul i § 28 (a) att samtliga besättningsmän normalt skall anslutas till ett nationellt medlemsförbund eller i brist på sådant ITF Special Seafarers' Department.

7.2.2.3 "Minutes from negotiations"

I tillägg till "Special Agreement" och kollektivavtalet upprättas vanligen också en förhandlingsöverenskommelse ("minutes from negotiations") där bland annat vissa krav på retroaktiva löneutbetalningar fastställs.[34] SEKO kräver regelmässigt att de ombordanställda skall erhålla lön enligt ITF-nivå inte från den dag kollektivavtalet ingicks utan från den dag besättningen mönstrade på fartyget. Lönesumman skall utbetalas till SEKO som sedan fördelar pengarna bland besättningsmedlemmarna. Vidare måste rederiet normalt även ikläda sig en garantiförpliktelse till säkerhet för de ställda kraven. Det rör sig vanligen om relativt stora belopp.[35]

7.3 Jurisdiktion

7.3.1 Allmänt

Varken den avtals- eller arbetsrättsliga lagstiftningen ger i sig någon ledning beträffande svenska domstolars behörighet att uppta mål med internationell anknytning. I exempelvis förarbetena till MBL hänvisar man endast till "de internationellt processrättsliga principer som har antagits i rättstillämpningen".[36] Sedan tillkomsten av MBL har dock Sverige ratificerat och genom lag inkorporerat Luganokonventionen, vilken reglerar frågor om jurisdiktion i mål med internationell anknytning.[37] De internationellt processrättsliga principer man hänvisade till i motiven till MBL får därför numera anses huvudsakligen komma till uttryck genom denna

[33] Beträffande välfärdsfondsavgiften återfinns motsvarande skyldighet även i "Special Agreement", art. 1 (b). Avgiften till välfärdsfonden belöper sig enligt schedule 2 f.n. till 230 US-dollars per besättningsmedlem och år.

[34] Se exv. omständigheterna i AD 1992 nr 10 *Phillips Arkansas*.

[35] I AD 1992 nr 10 *Phillips Arkansas* löd garantisumman på 100.000 US-dollars.

[36] Prop. 1975/76:105, bil. 1, s. 327.

[37] Se lag (1992:794) med anledning av Sveriges tillträde till Luganokonventionen, § 1. Konventionen upptar även regler om erkännande och verkställighet av utländska domar.

konventions bestämmelser.[38] Det framgår direkt av HD:s uttalande i ett beslut rörande arbetstagares rätt till uppfinning (NJA 1994 s. 81):

> "Luganokonventionen får anses ge uttryck för vad som numera är internationellt vedertagna principer i fråga om kompetenskonflikter mellan domstolar i olika länder. Svensk domstols behörighet bör därför kunna utsträckas till att omfatta en tvist av här aktuellt slag även om den gäller en patentansökan i en icke konventionsansluten stat."[39]

Högsta domstolens slutsats i denna fråga har sedan i viss mån bekräftats av arbetsdomstolen genom AD 1995 nr 120. I fallet väckte svenska Handelstjänstemannaförbundet samt en enskild arbetstagare talan mot det danska flygbolaget Premiair A/S med säte i Dragør. Arbetstagarsidan hävdade att bolaget inte iakttagit bestämmelserna i svenska LAS angående företrädesrätt vid återanställning. I beslutet konstaterade AD att någon domsrätt inte kunde grundas på kollektivavtalet. Istället måste jurisdiktionsfrågan avgöras utifrån de allmänna reglerna på området. Någon prorogation till svensk domstol hade inte ägt rum. Luganokonventionen var heller inte direkt tillämplig i målet och därför måste tvisten avgöras enligt de autonoma rättsreglerna på området. Dessa hade hittills utgjorts av en försiktig analogisk tillämpning av forumbestämmelserna i RB kap. 10. Numera måste man dock enligt domstolen även ta hänsyn till förekomsten av Luganokonventionen:

> "Man måste åtminstone i princip räkna med möjligheten att de autonoma svenska reglerna på denna punkt från svensk synpunkt sett har varit snävare än de nya konventionsreglerna. Luganokonventionen uttrycker emellertid otvivelaktigt vad som numera är internationellt vedertaget på domsrättsområdet. Det föreligger därför, som domstolen ser det, starka skäl för att anta att de autonoma reglerna i förekommande fall har anpassats i utvidgande riktning genom tillkomsten av Luganokonventionen så att en anställningsavtalstvist som enligt konventionens regel i artikel 5 punkt 1 andra meningen kan instämmas till domstol på uppfyllelseorten också kan det enligt Sveriges autonoma regler. I varje fall finns anledning att dra denna slutsats i en situation när hemvistlandet är ett land som Danmark."[40]

[38] Jfr Bogdan, s. 123 och Pålsson, s. 49–50. Efter det svenska EU-inträdet är det kanske mer korrekt att tala i termer av att Lugano- och Brysselkonventionerna ger uttryck för vad som är internationellt vedertagna principer på området. Brysselkonventionen kommer förmodligen att ratificeras av Sverige under 1997. De båda instrumenten är dock i stort sett identiska, varför jag i det följande endast behandlar Luganokonventionen.

[39] Se ref., s. 84.

[40] Se ref., s. 852.

Till synes har man från AD:s sida valt en försiktigare linje än HD. Medan den sistnämnda numera till synes helt har övergivit modellen att analogisera från RB:s forumregler verkar AD anse att de gamla principerna fortsatt gäller, men att Luganokonventionen i vissa lägen, exempelvis i fråga om EU-länder som ratificerat Brysselkonventionen, kan komma att modifiera dessa. Visserligen kan det ligga en poäng i att man här åstadkommer en mjuk övergång, men frågan är om inte den försiktiga linje som AD slagit in på samtidigt leder till en ökad osäkerhet vad gäller de svenska domstolarnas jurisdiktionskompetens. Med den av AD förordade lösningen riskerar man att erhålla ett svårhanterligt tvåspårigt system där man i vissa lägen tillämpar Luganokonventionen direkt eller analogt medan man i andra situationer analogiserar från forumreglerna i RB. Det synes betänkligt med anledning av att frågan om jurisdiktion bara kan utfalla på två sätt; antingen tas fallet upp eller så avvisas det. Behovet av någorlunda klara regler på det här området är med andra ord stort. Av den anledningen ligger det närmare till hands att välja den av HD förordade lösningen. I de lägen Luganokonventionen inte är direkt tillämplig bör man således kunna göra analogier utifrån denna när det gäller att avgöra hur långt de svenska domstolarnas jurisdiktionskompetens i tvistemål sträcker sig.

7.3.2 Luganokonventionen

Luganokonventionen begränsar sig enligt art. 1 till att endast gälla på privaträttens område. Det spelar däremot inte någon roll vid vilken typ av domstol saken tas upp så länge frågorna är av privaträttslig natur. Bestämmelserna i konventionen är därför tillämpliga i tvister inför både allmän domstol och AD. För att konventionens bestämmelser skall anses tillämpliga krävs dock att parterna eller tvisteföremålet har viss anknytning till en konventionsstat. Kravet på anknytning kommer bland annat till uttryck i kopplingen mellan jurisdiktion och hemvist i art. 2. Enligt den bestämmelsen kan en juridisk person alltid saksökas i det land där denna har sitt säte.[41] Eftersom det i blockadfallen i praktiken alltid är det blockerade fartygets utländska rederi som instämmer SEKO kommer svensk domstol i de flesta fall att inneha jurisdiktionskompetens. Det spelar inte någon roll för kravet på anknytning till en konventionsstat om

[41] Begreppet hemvist definieras inte i konventionen. Istället avgörs begreppets innehåll i förhållande till juridiska personer genom en tillämpning av forumlandets internationella privaträtt. Närmare om det svenska hemvistbegreppet i förhållande till juridiska personer, se Pålsson, s. 69–70.

det rederi som uppträder på kärandesidan i blockadmålen har säte i ett utomeuropeiskt land.[42] Att rederiet bedriver sin verksamhet i exempelvis Liberia, det vill säga utanför konventionens geografiska tillämpningsområde, påverkar inte jurisdiktionsfrågan. Det är uteslutande förhållandena på svarandesidan som är avgörande.

I förhållandet mellan å ena sidan arbetstagarorganisationerna och å andra sidan befraktaren/lastägaren råder ett rent utomobligatoriskt förhållande och här kan art. 5 (3) tänkas komma till användning eftersom den skadevållande handlingen företagits på svenskt territorium.[43] I praktiken torde dock även befraktaren och lastägaren i första hand komma att stödja sig på huvudregeln art. 2 om svarandens hemvist.

Däremot kan ITF normalt inte saksökas i Sverige enligt Luganokonventionen art 2. ITF har varken organisation eller verksamhet i landet och kan därför inte sägas ha hemvist här. Det är också tveksamt om någon av de alternativa forumreglerna i art. 5 är tillämplig i en situation som denna. Enligt art. 5 (1) kan en person saksökas vid tvist om anställningsavtal i det land där arbetet skall utföras. Regeln rör emellertid bara tvister angående det individuella anställningsavtalet; kollektivavtalstvister och liknande berörs med andra ord inte. Möjligen skulle man här genom en analog tillämpning kunna utsträcka regeln till att även gälla kollektivavtalstvister. Vad som talar för detta är existensen av den allmänna regeln i samma artikel om att tvister i kontraktsförhållanden kan upptas i det land där den omtvistade avtalsförpliktelsen skall uppfyllas. Samtidigt gäller dock att det inte råder något kontraktsrättsligt förhållande mellan ITF och rederiet när fartyget utsätts för blockaden. Syftet med aktionen är istället att få till stånd ett avtal. I de fall där rederiet i samband med blockaden har påtecknat ett ITF-avtal, men i efterhand vill få det ogiltigförklarat, råder förvisso ett kontraktsrättsligt förhållande mellan parterna. Kollektivavtalets förpliktelser skall emellertid uppfyllas ombord och inte på svenskt territorium. Det leder till att bestämmelsen inte är tillämplig här heller.

Det är också tveksamt om bestämmelsen i art. 5 (3) här kan tillämpas. I denna regleras att vid fall av utomobligatoriska skador saken kan tas upp vid domstol i det land där skadan vållats eller uppstått, Mellan ITF och rederiet föreligger visserligen inte något avtalsförhållande och skadorna

[42] Se Pålsson, s. 72.

[43] Uttrycket i art. 5 (3) skall enligt praxis från EG-domstolen, Handelskwerkerij G.J. Bier B.V. v. Mines de Potasse d'Alsace S.A. [1976] ECR 1735, tolkas som att det för behörighet är tillräckligt att antingen handlings- eller effektorten är belägen i forumlandet. Se Pålsson, s. 93.

uppstår tveklöst på grund av stridsåtgärderna, men det är i allmänhet inte ITF som beslutar att vidta de konkreta stridsåtgärderna utan SEKO. ITF bör därför inte kunna likställas med SEKO utan måste anses stå utanför det faktiska händelseförloppet. Organisationen uppställer endast ramarna för de nationella medlemsförbundens agerande i kampanjen samt fungerar som koordinator. Federationen framstår därmed inte som skadevållare. Resonemanget överensstämmer med den allmänna skadeståndsrättsliga principen att det normalt krävs en aktiv handling, det vill säga ett direkt ingripande i ett händelseförlopp, för att man skall kunna ådra sig skadeståndsskyldighet.[44] Inte heller reglerna om skadeståndskyldighet på grund av passivitet är här tillämpliga. ITF har genom sitt uppträdande inte ådragit sig någon plikt att förhindra uppkomsten av skador på grund av de blockader som företas av de nationella medlemsförbunden.

> Samma slutsatser kom engelska National Court of Industrial Relations fram till i rättsfallet *The Samossand* [1973] 2 Lloyd's Law Rep. 379 N.I.R Ct. Här uppkom frågan om ITF kunde hållas ansvarig enligt art. 96 (1) i Industrial Relations Act 1971 angående "unfair industrial practice" för en blockad i Helsingborg som vidtagits av Svenska Sjöfolksförbundet. I det interimistiska beslutet anförde domaren Sir Michael Davies att:
>
> "It seems to us that, taking those rules as a whole, they are consistent with what we have otherwise heard of the organization of I.T.F., namely, that it is a federation which no doubt, among other activities, through its constituent committees and so on, does discuss and determine policy, but the individual union members, including this Swedish union of Seamen, do retain both as a matter of construction of the rules and in reality and in fact, autonomy. As Mr Legatt, on behalf of the respondents [ITF] put it, we must distinguish between the policy of the federation and the implementation of that policy in respect of which the individual union has its own autonomous decision to make."[45]

För det fall man ändå skulle komma att anse organisationen som skadevållare måste eventuella skador på grund av de beslut som fattas centralt i London anses vållade i England. Dessutom är det tveksamt huruvida de skador rederiet åsamkas kan sägas ha uppstått i Sverige. Snarare får de sägas ha uppstått ombord på det främmande fartyget och med hänsyn tagen till principen om flaggans lag talar det mesta för att sådana skador inte bör grunda svensk domsrätt enbart av den anledningen att fartyget befinner sig på svenskt territorium.

[44] Jfr Hellner, Skadeståndsrätt, s. 104.

[45] Se ref., s. 383.

I ett tidigare rättsfall har också AD avvisat en talan mot ITF om skadestånd på grund av en blockad. Fallet avgjordes visserligen före Luganokonventionens tillkomst genom en analogisk tillämpning av forumbestämmelserna i RB kap. 10, men mycket tyder på att domstolen även idag skulle komma att avvisa en talan mot ITF med argumentet att den skada som motparten lidit genom organisationens beslut inte kan anses vållad i Sverige enbart av den anledningen att fartyget i fråga råkar befinna sig på svenskt territorium vid beslutstillfället:

> AD 1981 nr 24 *M/S Rosso*. Rederiet Monterosso ägde motorskeppet M/S Rosso. Fartyget som drevs under maltesisk flagg anlöpte Wallhamn för lossning av gods och utsattes där för en blockad från Transports sida genom att stuveriarbetarna vägrade lossa fartyget. Sympatiaktionen tillkom på begäran av ITF:s svenske inspektör då fartyget enligt organisationens mening inte omfattades av något giltigt ITF-avtal. Den svenske ITF-inspektören fungerade även som ombudsman för Svenska Sjöfolksförbundet. Enligt rederiets uppfattning hade emellertid en giltig överenskommelse mellan rederiet och ITF träffats i Spanien. Fartyget tvingades till följd av aktionen att avsegla till Fredrikstad i Norge där lasten lossades. Rederiet stämde både ITF och Transport med yrkande om att stridsåtgärderna skulle förklaras olovliga. Arbetstagarsidan bestred talan och menade att målet skulle avvisas alternativt ogillas.

AD konstaterade till en början att ITF hade sin förvaltning i London och att organisationen således inte hade hemvist i Sverige. Frågan blev därför om tvisten ändå kunde anses ha sådan anknytning till Sverige att den borde avgöras här i landet. AD stannade för den lösningen att tvisten måste avvisas med motiveringen att det omstridda avtalet inte träffats i Sverige och att de stridsåtgärder som vidtagits faktiskt beslutats av ITF centralt. Dessa förhållanden föranledde enligt domstolen att tvisten under alla förhållanden inte kunde anses ha uppkommit på grund av någon rörelse som ITF drivit i Sverige. Inte heller den omständigheten att stridsåtgärderna vidtagits i Sverige medförde i och för sig att tillgång öppnades till svensk domstol. Det avgörande var istället att talan *mot ITF* gällde innebörden respektive påföljden för åsidosättande av ett mellan parterna träffat avtal. Domstolen lät med andra ord frågan om avtalsparterna hade någon anknytning till Sverige vara avgörande medan det faktum att stridsåtgärden företagits i svensk hamn av svenska organisationer saknade betydelse. Detta motiverades med att eftersom talan väckts mot ITF och inte mot Sjöfolksförbundet det inte kunde tillmätas någon avgörande betydelse att förbundet enligt rederiets åsikt i realiteten fattat beslut om stridsåtgärderna. Vad gällde frågan om avtalsparterna ansåg domstolen avtalet sakna anknytning till Sverige eftersom det

ingåtts mellan ett utländskt rederi och en utländsk sjöfolksorganisation.[46]

7.3.3 AD:s behörighet som specialdomstol

Den interna forumfrågan, det vill säga frågan om vilken domstol inom landet som har behörighet att avgöra ett visst fall regleras för de allmänna domstolarnas del i RB kap. 10 samt för arbetsdomstolens del i lagen 1974:371 om rättegången i arbetstvister (LRA). Är LRA tillämplig äger den företräde framför de allmänna forumreglerna i RB (se RB 10:17 p. 1).

Enligt LRA 1:1 äger lagen tillämpning på rättegången i tvister om kollektivavtal och andra tvister rörande förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare (arbetstvister). Under begreppet arbetstvist faller varje tvist som har sin grund i ett anställningsförhållande, oavsett om tvistefrågan regleras av kollektivavtal, personligt avtal eller andra normer och oavsett om tvisten härrör från den privata eller offentliga sektorn av arbetsmarknaden.[47] Lagens tillämpningsområde är med andra ord brett och det är tänkt att alla former av tvister som berör arbetsrättens område skall avgöras av AD som sista instans. Det betyder att såväl mål där talan avser stridsåtgärdernas lovlighet som mål där ITF-avtalets giltighet ifrågasätts faller under lagen, trots att det i det senare fallet rör sig om en avtalsrättslig bedömning.[48] När det däremot gäller talan om skadestånd från befraktarens eller lastägarens sida är det de allmänna domstolarna som är behöriga. Tvisten kan inte sägas röra förhållandet arbetsgivare–arbetstagare även om skadorna beror på en arbetsrättslig konflikt, istället rör det sig här om ett rent utomobligatoriskt förhållande. Behörig blir den domstol där svaranden, det vill säga arbetstagarorganisationen, har sitt hemvist eller den där den skadegörande handlingen företogs (RB 10:1 och 10:8). Ett skadeståndsmål av den här typen bör emellertid även kunna handläggas av AD gemensamt med en pågående arbetstvist mellan rederiet och arbetstagarorganisationerna enligt kumulationsregeln i LRA 1:1 st. 2.

[46] Anmärkas kan att Monterosso sedan instämde ITF till domstol i London. Även Court of Appeal avvisade talan med motiveringen att man ansåg att kontraktet reglerades av spansk lagstiftning och följaktligen föll under spansk jurisdiktion, se *The Rosso* [1982] 2 Lloyd's Law Rep. 120 C.A.

[47] Sigeman i Schmidt, Facklig arbetsrätt, s. 47.

[48] En avvikelse i sammanhanget utgör NJA 1987 s. 885 *Nervion* där målet föll under de allmänna domstolarnas behörighet p.g.a. att talan grundades på sjölagens regler om sjöpant.

Enligt LRA 2:1 p. 1 utgör AD första instans i tvister om kollektivavtal och andra arbetstvister som avser tillämpningen av MBL. En förutsättning är dock att målet väckts av arbetsgivar- eller arbetstagarorganisation eller arbetsgivare som själv slutit avtal. I övrigt fungerar tingsrätterna som första instans med möjlighet till fullföljd i AD (se LRA 2:2–3). Det rederi som utsätts för blockad i svensk hamn och inte sedan tidigare är bundet av ett ITF-avtal saknar därför möjlighet att gå direkt till AD. Rederiet är här hänvisat till att först ta upp målet i tingsrätt.[49] Skulle däremot rederiet tidigare ha slutit ett ITF-avtal med SEKO kan rederiet gå direkt till AD. Det krävs inte att avtalet omfattar det blockerade fartyget utan det räcker med att detta täcker något av rederiets övriga tonnage för att AD skall vara behörig att ta upp målet.[50]

7.4 Blockadernas lovlighet

7.4.1 Lagvalsproblematiken

Vid bedömningen av blockadaktionens lovlighet är det två större delproblem som gör sig gällande. Det första består i vilken rättsordning som skall användas vid bedömningen av stridsåtgärdernas lovlighet och det andra problemet rör tillämpningen av fredspliktsreglerna i MBL.

Då blockadaktionen riktar sig mot ett främmande fartyg uppstår frågan om vilken rättsordning som skall tillämpas vid bedömningen av stridsåtgärdernas lovlighet. Dessa vidtas visserligen i Sverige av svenska arbetstagarorganisationer, men de är samtidigt direkt riktade mot utländska arbetsplatser och syftar enbart till att påverka utländska arbetsförhållanden. SEKO:s egna medlemmar kommer aldrig att omfattas av det avtal som redaren skriver på med anledning av konflikten. Eftersom det är fråga om flera olika stridsåtgärder skulle detta kunna tala för att valet av tillämplig lag måste företas med hänsyn till respektive åtgärd. Samma rättsordning behöver nödvändigtvis inte vara tillämplig vid bedömningen av SEKO:s nyanställnings- och hamnserviceblockad som vid Transports lastnings- och lossningsblockad. I praxis har emellertid AD kommit att bedöma lagvalsfrågorna i ett enda sammanhang. Vad beträffar de av arbetstagarförbunden vidtagna blockaderna har domstolen vid flera till-

[49] I exempelvis AD 1989 nr 120 *JSS Britannia* utgjorde Göteborgs TR första instans då rederiet saknade kollektivavtal med Sjöfolksförbundet.

[50] Se AD 1987 nr 118 *BP Humber*, ref., s. 785.

fällen uttalat att svensk rätt skall tillämpas vid bedömningen av stridsåtgärdernas lovlighet eftersom de båda förbundens åtgärder vidtas i svensk hamn och det således är fråga om svenska stridsåtgärder, trots att dessa i och för sig är riktade mot utländska arbetsplatser.[51] I domskälen till AD 1989 nr 120 *JSS Britannia* uttalade AD exempelvis att:

> "Mot denna bakgrund finner arbetsdomstolen mest närliggande i ett fall som detta att utgå från den beskrivning av stridsåtgärderna som sjöfolks- och transportarbetareförbunden har lämnat och betrakta åtgärderna som vidtagna i svensk hamn och underkastade svensk rätt enligt den internationellt-privaträttsliga satsen att lovligheten av fackliga stridsåtgärder bör anses vara en rättsfråga som skall avgöras med tillämpning av lagen i det land där de vidtas."[52]

Skälen för att använda svensk rätt i fråga om de båda stridsåtgärderna är flera. Domstolen uttalade i Britannia-domen att för valet av svensk rätt talade det nära faktiska sambandet mellan stridsåtgärderna samt att frågan om förbundens blockader utgjorde brott mot befintliga svenska kollektivavtal skulle avgöras enligt svenska regler.[53] För valet av svensk rätt talar dessutom det faktum att det för svenska fackliga organisationer ligger närmast till hands att tillämpa nationella regler om fredsplikt. De svenska organisationerna har av naturliga skäl bäst kunskap om det svenska arbetsrättsliga regelverket. Genom valet av svensk rätt kommer också samtliga åtgärder organisationerna vidtar på arbetsmarknaden att bedömas enligt en och samma rättsordning oavsett om de skulle råka ha internationell anknytning eller inte. Exempelvis kommer de stridsåtgärder som SEKO företar ombord på de svenskflaggade fartygen och de blockader man vidtar i hamnarna att bedömas enligt samma lagstiftning.

> Även i finsk rättspraxis har man valt att använda sig av lex fori. I ND 1987 s. 262 FHD *Euro Princess* yttrade domstolen att: "Då oenigheterna om uppkomsten av ett av ITF godkänt kollektivavtal som vardera parten anser utgöra grunden för uppkomsten av en arbetsfredsförpliktelse har lett till att Sjömansunionen såsom ITF:s medlemsförening i Finland verkställt en blockad på finskt territorium, skall vid avgörandet av ärendet tillämpas finsk lag".[54] I norsk doktrin har man likaledes utan vidare antagit att inhemsk rätt

[51] Se exv. AD 1987 nr 118 *BP Humber* och AD 1989 nr 120 *JSS Britannia*.

[52] Ref., s. 883. Se äv. AD 1987 nr 118 *BP Humber*, ref., s. 786.

[53] Se ref., s. 883.

[54] Se ref., s. 266. Jfr äv. ND 1987 s. 245 FHD *Sun Pollux*, ref., s. 251. I tidigare finsk doktrin (Wetterstein/Långkvist, s. 733) har dock hävdats att primärkonflikten bör betraktas som utländsk då det i regel är fråga om krav som ITF med hjälp av Sjömansunionen framställer mot fartygets redare.

är tillämplig i fråga om blockadernas lovlighet eftersom aktionerna verkställs i Norge av norska organisationer.[55]

Trots att mycket talar för valet av inhemsk lag kan det vara värt att även diskutera andra tänkbara alternativ. Det finns skäl som talar för att man i den här typen av fall kanske borde ha valt att låta flaggans lag vara avgörande i frågan. Eftersom blockaderna, som tidigare anmärkts, enbart syftar till att påverka anställningsförhållandena för utländska besättningar ombord på främmande fartyg ligger det nära till hands att betrakta dessa som utländska arbetskonflikter även om besättningarna själva inte vidtar några stridsåtgärder.[56] Mot detta kan man dock anföra att SEKO har ett slags indirekt intresse av att det befintliga kollektivavtalet ersätts med ett ITF-avtal och att lönenivåerna därigenom hålls uppe.[57] Att betrakta konflikten som utländsk skulle emellertid på ett helt annat sätt än vad som nu är fallet stärka den internationellt vedertagna principen att flaggans lag skall styra de interna förhållandena ombord.[58] Rent konkret skulle det betyda att frågan om blockadens lovlighet respektive frågan om ITF-avtalets giltighet alltid skulle komma att bedömas enligt en och samma rättsordning oavsett på vilket territorium fartyget befinner sig. Det sistnämnda framstår som en väsentlig fördel när det gäller att värna stabiliteten i de arbetsrättsliga förhållandena ombord.[59]

7.4.2 Fredspliktsreglerna i MBL

7.4.2.1 Utgör SEKO:s blockad en stridsåtgärd?

Jag konstaterade i de föregående avsnitten att vid bedömningen av blockadernas lovlighet svensk rätt skall tillämpas. Det betyder att det är MBL:s regler om fredsplikt som i första hand kommer att vara av betydelse för bedömningen. För att kunna avgöra frågan om blockaderna strider mot fredspliktsreglerna i MBL §§ 41–42 är det nödvändigt att först uppehålla sig något vid hur AD rättsligt karakteriserat SEKO:s respektive Transports stridsåtgärder. Enligt fast praxis från AD utgör SEKO:s nyan-

55. Jakhelln, s. 15.

56. Det här synsättet har förespråkats av Bogdan i Festskrift till Grönfors, s. 69.

57. Se Sigeman i NJM 1975, s. 303.

58. Ang. flaggstatsprincipen och dess betydelse för den internationella sjöfarten, se diskussionen i avsn. 4.2.

59. Se diskussionen ang. Nervion-domen i avsn. 5.2.4.3.

ställnings- och hamnserviceblockad en av förbundet vidtagen primär stridsåtgärd. Transportarbetarnas blockad karakteriseras sedan som en sympatiåtgärd vidtagen till förmån för SEKO. Det här framgår tydligt av det interimistiska beslutet i AD 1987 nr 118 *BP Humber*.[60]

> Tankfartyget BP Humber ägdes av BP Shipping Ltd och seglade under Bahamas flagg. För bemanningen ombord anlitade rederiet en bemanningsagent på Bermudas; Dorchester Maritime Ltd. Dorchester fungerade som arbetsgivare för den filippinska besättningen och var bundet av kollektivavtal med den filippinska fackföreningen AMOSUP. När fartyget anlände till Göteborgs hamn för lossning förklarade Sjöfolksförbundet fartyget försatt i blockad. Genom Transport instruerades berörda hamnarbetare att inte lossa fartygets last. I målet yrkade rederiet bland annat att domstolen skulle förplikta förbunden att omedelbart upphöra med stridsåtgärderna. Arbetstagarsidan bestred yrkandet.

Här uttalade domstolen på tal om stridsåtgärdernas lovlighet utan närmare motivering att:

> "De i målet aktuella stridsåtgärderna utgörs dels – som primär åtgärd – av en nyanställningsblockad beslutad av sjöfolksförbundet, dels av sympatiåtgärder beslutade av transportarbetareförbundet innebärande att detta förbunds medlemmar vägrar att lossa fartygets last." [61]

Till att börja med kan man konstatera att av uttalandet att döma AD utan diskussion godtagit påståendet att Sjöfolksförbundets nyanställnings- och hamnserviceblockad måste betraktas som en form av stridsåtgärd. Med tanke på hur begreppet stridsåtgärd kommit att utformas i doktrin och praxis på området talar också det mesta för den lösningen. Den är dock inte alldeles given. Ser man allmänt till begreppet stridsåtgärd menar Göransson att i huvudsak två krav – ett objektivt och ett subjektivt – måste vara uppfyllda för att man skall kunna tala om en sådan.[62] Det objektiva kravet innebär att det skall vara fråga om någon form av

[60] Rättsläget vad beträffar denna fråga har sedan bekräftats genom AD 1989 nr 120 *JSS Britannia* (ref., s. 883) i och med att domstolen där fann det mest näraliggande att utgå från den beskrivning av stridsåtgärderna som arbetstagarsidan lämnde.

[61] Ref., s. 786.

[62] Se Göransson, s. 231. Han diskuterar visserligen endast frågan om olovliga stridsåtgärder, men resonemanget torde även kunna innefatta lovliga sådana. I tillägg till de i texten diskuterade objektiva respektive subjektiva kraven brukar man i rättspraxis och doktrin också kräva att en stridsåtgärd skall ha kollektiv bakgrund (se Göransson, s. 233, SOU 1975:1, s. 382 samt AD 1954 nr 26 och AD 1979 nr 45). Det kravet måste helt klart anses uppfyllt i fråga om både SEKO:s och Transports blockader eftersom beslutet att blockera fartygen alltid fattas i behörig ordning inom organisationerna.

åtgärd. Exakt vilka typer av åtgärder det kan vara fråga om och vad dessa skall innefatta finns inte definierat någonstans. I MBL § 41 talar man endast om arbetsinställelse, blockad, bojkott eller annan därmed jämförlig stridsåtgärd. Exemplifieringen är med andra ord inte avsedd att vara uttömmande. Vad beträffar SEKO:s nyanställningsblockad kan man möjligen ställa sig frågan om detta krav här skall anses uppfyllt. Visserligen utgör blockaden en åtgärd i så måtto att förbundet rent faktiskt uppmanar sina medlemmar att inte ta arbete ombord, men i realiteten är denna redan från början meningslös eftersom de blockerade bekvämlighetsfartygens rederier aldrig har några planer på att anställa svenskt sjöfolk. Det här avspeglar sig i NJA 1987 s. 885 *Nervion* där HD anförde att det dåvarande Sjöfolksförbundets blockad inte hade någon reell effekt eftersom inte någon av besättningsmännen var medlem i ITF respektive Sjöfolksförbundet.[63] Stridsåtgärden innebar följaktligen i sig inte att rederiet försattes i någon tvångssituation. Man skulle av den anledningen kunna hävda att enligt svensk rätt någon stridsåtgärd från SEKO:s sida överhuvudtaget inte föreligger.[64] Mot detta talar emellertid att nyanställningsblockaden i egenskap av primäråtgärd utgör en nödvändig förutsättning för Transports lossnings- och lastningsblockad, vilken i sin tur utgör en mycket kraftfull påtryckning mot rederiet. Arbetsdomstolen uttalade också i AD 1972 nr 19 att en primär stridsåtgärds bristande effektivitet inte grundar något rättsligt hinder mot att den understöds av sekundära stridsåtgärder.[65] Dessutom är sannolikt förlusten av hamnservice ägnad att sätta viss press på redaren, åtminstone i de fall fartyget är så pass stort att det inte kan lämna kaj utan assistans av bogserbåt. Rent allmänt gäller också att om man som ett moment i bedömningen av om blockaden utgör en stridsåtgärd i hög utsträckning tog hänsyn till styrkan hos denna det skulle uppstå svåra gränsdragningsproblem mellan olika former av blockader. Vad beträffar det subjektiva kravet att det skall föreligga någon form av fackligt syfte bakom åtgärden får även det anses uppfyllt.[66] Blockaden utgör en form av intressetvist och syftet med den är från SEKO:s sida helt klart att påverka arbetsförhållandena ombord på det främmande fartyget.

63. Se ref., s. 910.

64. Jfr Göransson, s. 232, som anser att det måste vara fråga om en åtgärd ägnad att faktiskt kunna inverka på den part mot vilken den riktas.

65. Se ref., s. 380.

66. Jfr Göransson, s. 233 samt SOU 1975:1, s. 833.

7.4.2.2 Utgör SEKO:s blockad en primär- eller sympatiåtgärd?

Ser man sedan till typen av stridsåtgärd verkar det avgörande för AD:s sätt att karakterisera Sjöfolksförbundets nyanställnings- och hamnserviceblockad som en form av primäråtgärd ha varit det faktum att det var den svenska arbetstagarorganisationen som krävde att redaren skulle påteckna kollektivavtal medan någon konflikt ombord på fartyget inte förelåg.[67] Av referatet framgår direkt att man inte tog någon hänsyn till att den filippinska besättningen ombord redan var bunden av ett utländskt kollektivavtal med motiveringen att syftet med aktionen var att tillvinna Sjöfolksförbundet ett eget avtal.[68] Med andra ord ansåg AD det mer naturligt att betrakta Sjöfolksförbundet som huvudaktör i konflikten på arbetstagarsidan än den ombordvarande utländska besättningen. Det finns emellertid även skäl som talar för det andra tänkbara alternativet att betrakta hela aktionen, det vill säga både SEKO:s och Transports stridsåtgärder, som en sympatiåtgärd till förmån för den ombordvarande besättningen, trots att någon konflikt inte föreligger ombord på fartyget.

> I norsk arbetsrättslig doktrin utgår man från att såväl Norsk Sjømannsforbunds som Norsk Transportarbeiderforbunds stridsåtgärder utgör sympatiåtgärder till förmån för besättningen ombord.[69] Fredspliktens omfattning regleras i Lov 5 mai 1927 nr 1 om arbeidstvister § 6 nr 1. Enligt bestämmelsen kan arbetstagare och organisationer bundna av kollektivavtal inte söka få till stånd ändringar i det egna kollektivavtalet. Fredsplikten omfattar således inte det fallet att stridsåtgärder vidtas till förmån för annan. I finsk rätt utgår man däremot liksom i svensk rätt från att den finska Sjömansunionens nyanställnings- och hamnserviceblockader utgör en form av primäråtgärder.[70]

Visserligen kan man i likhet med AD hävda att avtalet sluts mellan SEKO och rederiet, men samtidigt gäller, som tidigare påpekats, att de fackliga organisationerna här inte strider för sina egna medlemmar utan för en grupp utanförstående arbetstagare. Domstolen har med andra ord här visat prov på ett relativt formalistiskt synsätt, något man tidigare tagit avstånd från vid bedömningen av sympatiåtgärders lovlighet. I exempelvis AD 1934 nr 59 och AD 1938 nr 90 ansåg domstolen att arbetstagarna inte hade rätt att vägra utföra vissa arbetsuppgifter hos den egna arbetsgi-

67. Man synes här – dock utan att direkt ange detta – ha tagit intryck av Schmidts resonemang i Politiska strejker och fackliga sympatiåtgärder, s. 53–55. Schmidt förutsätter där utan vidare att Sjöfolksförbundets blockad utgör en primär stridsåtgärd.

68. Se AD 1987 nr 118 *BP Humber*, ref., s. 786.

69. Jakhelln, s. 15–16.

70. Se Wetterstein/Långkvist, s. 733–734.

varen till stöd för en utomstående arbetstagargrupp, vilken gjorde anspråk på samma arbete.[71] AD motiverade detta med att, trots att blockaderna i respektive fall formellt sett utgjorde sympatiåtgärder, syftade dessa i realiteten till att påverka det egna kollektivavtalet. Samma synsätt borde i princip kunna anläggas även i fråga om blockader av främmande fartyg. Målsättningen med dessa är aldrig att de egna medlemmarna skall omfattas av villkoren. I stället är syftet med blockaderna att stödja de utomstående arbetstagarna, det vill säga i det här fallet ersätta de mellan besättningen och rederiet avtalade anställningsvillkoren med ett ITF-avtal.[72] Situationen är med andra ord i princip densamma som om besättningen ombord strejkat för högre löner samtidigt som SEKO och Transport valt att understödja strejken genom att blockera fartyget. I det sistnämnda fallet hade båda blockaderna otvivelaktigt kommit att betraktas som sympatiåtgärder till förmån för primäråtgärden ombord på fartyget.

7.4.2.3 Praktiska konsekvenser i fråga om blockadens lovlighet

Fördelen med den ovan diskuterade lösningen är att man, precis som i fråga om den ovan diskuterade lagvalsproblematiken, på det här sättet skulle ha värnat den för den internationella sjöfarten mycket betydelsefulla principen om flaggans lag. Genom att även betrakta SEKO:s blockad som en sympatiåtgärd hade denna kommit att göras avhängig av förekomsten av en primärkonflikt ombord. Man hade i det läget med andra ord tillämpat svensk rätt på konflikten i form av MBL § 41 st. 1 p. 4, men samtidigt gjort konfliktens lovlighet beroende av det faktum att den utländska besättningen hade rätt att vidta stridsåtgärder. Den situationen att besättningen själv tillgripit stridsåtgärder i syfte att få till stånd förbättringar i sina egna anställningsavtal och den där SEKO gör detta för besättningens räkning hade därmed kommit att likställas.

Dessutom hade rättsläget vad gäller blockader av främmande fartyg i svenska hamnar bättre kommit att överensstämma med vad som allmänt anses gälla avseende stridsåtgärder vidtagna till förmån för utländska parter. Enligt AD 1961 nr 30 och AD 1978 nr 160 skall en sympatiåtgärd vidtagen i Sverige till förmån för utländska parter anses som lovlig om den utländska primärkonflikten är detta enligt lagen i det främmande landet.[73] I det första fallet, som gällde en av Transport vidtagen lastnings- och lossningsblockad mot danska fartyg i svenska hamnar till förmån för

[71] Jfr dock AD 1964 nr 12 och AD 1972 nr 19.

[72] Se ref., s. 873–875.

[73] Jfr Göransson, s. 380 samt densamme i Schmidt, Facklig arbetsrätt, s. 213–214.

den danska sjöfolksorganisationen, konstaterade AD att bedömningen av den primära stridsåtgärdens lovlighet skulle ske med hänsyn till förhållandet mellan den som vidtar åtgärden och den mot vilken åtgärden riktas. Att arbetslagstiftningen i det främmande landet skall tillämpas överensstämmer med den ovan diskuterade internationellt-privaträttsliga principen att stridsåtgärderna skall bedömas i det land där de vidtas.[74] Som motiv för att rätten att vidta stridsåtgärder här inte bör vara oinskränkt anförde AD att:

> "Det skulle sålunda icke vara förenligt med det syfte som uppbär ifrågavarande lagstiftning över huvud taget, nämligen intresset att skapa arbetsfred på grundval av slutna kollektivavtal, om sympatiåtgärder här vore obetingat tillåtliga så snart det rörde sig om stöd för en utländsk primärkonflikt och sålunda även om denna stred mot arbetsrättens regler i vederbörande land eller den utländska partens avtalsenliga förpliktelser."[75]

Att man från AD:s sida i BP Humber-målet bortsåg från att det främsta syftet med den av Sjöfolksförbundet företagna blockaden var att understödja de utomstående arbetstagarna, låt vara med ett eget kollektivavtal, kan förklaras med att man vid den här tiden klart önskade att den här typen av aktioner mot bekvämlighetsflaggade fartyg alltid skulle vara möjliga att företa i de svenska hamnarna oavsett om besättningen ombord hade rätt att tillgripa stridsåtgärder eller inte. I det interimistiska beslutet framhöll nämligen AD mycket tydligt att det i avsaknad av kollektivavtal mellan parterna inte förelåg någon fredsplikt för vare sig Sjöfolksförbundet eller Transport i förhållande till det blockerade fartygets rederi.[76] Inte heller den omständigheten att de ingångna avtalen senare kunde komma att underkastas bestämmelserna i en annan rättsordning var av betydelse i sammanhanget.[77]

Det framgår inte direkt av beslutet huruvida man från AD:s sida skulle ha bedömt saken annorlunda ifall det varit fråga om ett icke-bekvämlighetsregistrerat fartyg. Det ligger dock nära till hands att anta att det rättstekniska motivet till att AD i BP Humber-målet karakteriserade Sjöfolksförbundets stridsåtgärd som en primäråtgärd, trots att detta framstod som något formalistiskt, sannolikt låg i att bekvämlighetsländernas lagstiftning vanligen kraftigt inskränker den fria förenings- och förhandlingsrätten så att besättningarna ombord i praktiken saknar möjligheter

74. Se ovan avsn. 6.4.1.
75. Se ref., s. 304.
76. Se AD 1987 nr 118 *BP Humber*, ref., s. 786.
77. A. ref., s. 786.

att själva tillgripa stridsåtgärder.[78] Det problemet hade man emellertid kunnat lösa med hjälp av ordre public-institutet. I den allmänna arbetsrättsliga doktrinen på området har flera författare framfört den åsikten att lovlighetsrekvisitet inte bör upprätthållas för det fall den utländska lagstiftningen framstår som uppenbart oförenlig med grunderna för den svenska rättsordningen.[79] Denna synpunkt framskymtar också i rättspraxis. I AD 1978 nr 160 fäste man i bedömningen av den utländska primärkonfliktens lovlighet vikt vid att man i belgisk rätt erkänner den fria förenings- och förhandlingsrätten. I AD 1992 nr 10 *Phillips Arkansas* förklarade också AD att man kunde tänka sig att i fråga om de liberianska fredspliktsreglerna i LML art. 358 och 359 tillämpa ordre public-institutet då bestämmelserna i praktiken medförde att den ombordvarande besättningen helt saknade möjligheter att tillgripa stridsåtgärder till stöd för sina krav. Problemet med att tillämpa ordre public-institutet är dock att det krävs att den främmande lagstiftningen uppenbart strider mot vad som i Sverige anses utgöra godtagbara regler på området. Visserligen menar Göransson sig ha funnit stöd i förarbetena till MBL för att man bör kunna släppa på lovlighetsrekvisitet även i fall där ordre public-institutet inte går att tillämpa.[80] Det gäller exempelvis i det läget sympatiåtgärder vidtas till förmån för en primärkonflikt i en demokratisk stat vars syfte är att hävda respekten för grundläggande fackliga fri- och rättigheter. Nervion-domen visar dock att det i praktiken framstår som relativt svårt att sätta principen om flaggans lag åt sidan i fråga om bekvämlighetsflaggade fartyg, åtminstone i de fall missförhållandena ombord inte är uppenbara. För det fall AD i BP Humber-målet valt att karakterisera SEKO:s stridsåtgärd som en form av sympatiåtgärd hade det sannolikt medfört att denna i de flesta fall hade varit att anse som olovlig och detta var något man önskade undvika .

> Att man, som ovan påpekats, i norsk doktrin betraktar aktionerna som sympatiåtgärder till förmån för den ombordvarande besättningen samtidigt som man hävdar att norsk rätt skall tillämpas i lovlighetsbedömningen ger upphov till problem. Precis som i svensk rätt kan sympatiaktioner endast vidtas om primärkonflikten framstår som lovlig. Här tvingas man därför hela tiden bortse från det faktum att besättningen oftast är belagd med fredsplikt enligt utländska lagar och avtal, något som enligt min mening förefaller betänkligt

[78] Se exv. redogörelsen för de liberianska reglerna rörande strejkrätten ovan i avsn. 6.4.1.3.

[79] Sigeman i NJM 1975, s. 308–309 samt Göransson, s. 382–383. Jfr äv. Nelhans i SvJT 1974, s. 813–814 samt i SvJT 1979, s. 307 och slutligen Bogdan i SvJT 1979, s. 103.

[80] Göransson, s. 384–385.

med tanke på den restriktivitet som normalt skall iakttas vid tillämpning av ordre public-institutet.[81]

Den praktiska betydelsen av att AD karakteriserade Sjöfolksförbundets konflikt som en primär stridsåtgärd blev emellertid att den kom att anses som lovlig i alla lägen. Det ledde till att man i realiteten kom att göra skillnad mellan olika typer av fartyg. Sjöfolksförbundet kom att erhålla en oinskränkt rätt att angripa det bekvämlighetsflaggade tonnaget i syfte att ändra anställningsvillkoren för besättningen ombord medan vad gäller andra utländska fartyg lovligheten hos stridsåtgärderna kom att bli beroende av de utländska arbetstagarnas konflikträtt.

7.4.2.4 Britannia-domen och underkännandet av en stridsåtgärd med hänvisning till MBL

Genom AD 1989 nr 120 *JSS Britannia* förändrades dock rättsläget kraftigt i förhållande till det som etablerats genom BP Humber-målet. I Britannia-domen stoppade AD plötsligt möjligheterna att blockera bekvämlighetsflaggade fartyg i svenska hamnar. Trots att utgången blev den motsatta jämfört med BP Humber-målet betraktade dock domstolen fortfarande Sjöfolksförbundets blockad som en primäråtgärd. Av den anledningen tvingades man för att komma fram till att blockadaktionerna var olovliga att företa en analogisk tolkning av regeln i MBL § 42 genom vilken möjligheterna att angripa redan befintliga kollektivavtal kraftigt inskränktes.

> Containerfartyget *JSS Britannia* var registrerat på Cypern och hade huvudsakligen filippinsk besättning. Vid lossning och lastning i Göteborg utsattes fartyget för stridsåtgärder från Sjöfolksförbundets respektive Transports sida med krav på att befälhavaren för rederiets räkning skulle underteckna ett ITF-avtal. Befälhavaren vägrade med hänvisning till att besättningen redan omfattades av kollektivavtal mellan rederiet och en fackförening på Filippinerna. Blockaden varade från den 14 juli till den 26 juli 1988 då den avbröts efter ett interimistiskt beslut i AD.

Innan jag diskuterar den av AD i Britannia-målet gjorda analogin kan det vara intressant att uppehålla sig vid frågan varför domstolen plötsligt i Britannia-domen totalt ändrade uppfattning i förhållande till vad man tidigare uttalat i BP Humber-målet angående blockadernas lovlighet. Ser man till omständigheterna i de båda målen var dessa i stort sett desamma.[82] AD:s förändrade inställning kan bara förklaras utifrån den av

[81] Jfr Jakhelln, s. 18.

[82] Jfr Göransson i JT 1989–90, s. 543.

HD i tiden mellan BP Humber- och Britannia-målet meddelade Nervion-domen.[83] Då HD i Nervion-målet förklarade det i samband med blockaden ingångna ITF-avtalet ogiltigt fick det den konsekvensen att AD i Britannia-målet såg sig tvungen att dra slutsatsen att även stridsåtgärderna var olovliga enligt grunderna i MBL § 42. Ett godtagande av stridsåtgärden i enlighet med vad man kommit fram till i BP Humber-målet framstod enligt domstolen som otillfredsställande med hänsyn till resultaten i Nervion-domen.[84] Det framgår av ett obiter dictum som AD fogade till domskälen i Britannia-målet. Här heter det bland annat att:

> "Rätten att gå till fackliga stridsåtgärder betraktas i svensk arbetsrätt som ett led i systemet av regler om organisationsväsendet på arbetsmarknaden och om kollektiva förhandlingar och avtal... Från den utgångspunkten synes det allmänt sett svårt att godta ett rättsläge enligt vilket rättsordningen accepterar fackliga stridsåtgärder men underkänner som rättsligen ogiltigt det kollektivavtal som normalt utgör resultatet av fackliga förhandlingar med tillgripande av sådana stridsåtgärder eller, uttryckt på omvänt sätt, underkänner ett kollektivavtal men likväl tillåter fackliga stridsåtgärder i syfte att tvinga motparten att träffa avtalet. Fackliga stridsåtgärder är inte något självändamål och de förorsakar normalt motpart och ibland tredje man och samhället som helhet skada."[85]

Domstolen motiverade således sitt val att underkänna stridsåtgärden med att denna parallellt med att den framstod som verkningslös också stred mot det samhälleliga intresset av fred på arbetsmarknaden. Tankegången påminner här i viss mån om motivet till begränsningen i AD 1961 nr 30 av rätten att vidta sympatiåtgärder vid utländsk primärkonflikt till de tillfällen då den sistnämnda framstår som lovlig i det land där den företas. Ändå får den tydliga hänvisningen till det allmänna samhällsintresset i domen betraktas som mycket ovanlig i svensk arbetsrätt, åtminstone i fråga om stridsåtgärder på den privata arbetsmarknaden. Ser man till förarbetena till MBL framkommer det inte någonstans att man vid bedömningen av lovligheten hos en stridsåtgärd skall göra någon form av avvägning mellan värdet av att stridsåtgärden företas och de samhällsekonomiska kostnader den förorsakar.

> Den här typen av samhällsekonomiskt synsätt har emellertid i viss mån slagit igenom i Norge genom att man i Lov 5 des. 1947 nr 1 om boikott (BL) § 2 p. c bland annat föreskriver att blockaden är rättsstridig när "den vil skade

[83] Jfr Lind i SvJT 1989, s. 305–306. Annorlunda Göransson i JT 1989–90, s. 542.

[84] Jfr Selvig i kommentaren till ND 1987, s. xx.

[85] AD 1989 nr 120 *JSS Britannia*, ref., s. 896.

eller ramme vesentlige samfunnsinteresser".[86] Exakt i vilka lägen en blockad kan sägas strida mot ett väsentligt samhällsintresse är dock högst oklart. Förarbetena till BL ger inte någon ledning i frågan och i den norska rättspraxisen på området har man i bedömningen aldrig tagit utgångspunkt i detta rekvisit. Jakhelln ser detta som en fördel eftersom en alltför flitig användning ett så pass abstrakt rekvisit på ett politiskt kontroversiellt område som reglerna om blockaders lovlighet riskerar att försvaga tilliten till domstolarnas objektivitet.[87] Istället har domstolarna förankrat sina avgöranden i de mer konkreta rekvisiten i BL § 2 p. c.[88]

Detsamma gäller i frågan om stridsåtgärden kan anses vara otillbörlig i förhållande till den part som angrips. I MBL ställs inte några som helst krav på att stridsåtgärderna skall avpassas till den situation i vilka de företas. Med andra ord föreligger det inte något direkt krav i svensk arbetsrätt på att parterna inför vidtagandet av en stridsåtgärd skall företa en avvägning mellan mål och medel. Den enda begränsningen som existerar är formföreskrifterna i MBL § 45 respektive § 47 att motparten och statens förlikningsmannaexpedition skriftligen skall varslas en vecka innan stridsåtgärderna sätts i verket. Bakgrunden till bestämmelserna är att motparten skall få tid på sig att reagera samt att medling skall kunna inledas innan konfliktvapnen tas i bruk. För blockadernas del gäller emellertid att varselplikten faller bort i enlighet med undantaget i MBL § 45. På grund av de korta liggetiderna i hamnarna saknas det i praktiken möjligheter att uppfylla varselplikten. Här föreligger med andra ord giltigt hinder enligt MBL § 45.[89] Brott mot varselplikten i § 45 och § 47 har dessutom inte någon betydelse för stridsåtgärdernas lovlighet utan är endast skadestånds- respektive bötessanktionerade Det framgår klart av Britannia-domen där AD förkastade arbetsgivarsidans krav att blockaden skulle olovligförklaras på grund av att den inte föregicks av mer än någon timmes varsel.[90]

86. Jfr Ot.prp. nr 70 (1947), s. 1, 7 och 14. Beträffande övriga typer av stridsåtgärder existerar det enligt Evju i Arbetsrätten i Norden, s. 254, inte några krav på att de skall fylla ett rimligt fackligt syfte. Den svenska termen "blockad" motsvaras i norsk juridisk terminologi av ordet "boikott". Med den norska termen "blokade" avses däremot den speciella form av bojkott där parterna uppmanar sina medlemmar att inte ta anställning vid ett strejkdrabbat företag respektive inte anställa arbetstagare som deltar i arbetstriden, se Ot.prp. nr 70 (1947), s. 10 samt Evju i Arbetsrätten i Norden, s. 253.

87. Se Jakhelln, s. 34.

88. Se ND 1959 s. 221 NH *San Dimitris*, ref., s. 223–224, ND 1980 s. 282 Hålogaland *Nawala*, ref., s. 289–292, ND 1981 s. 177 Hålogaland *Nawala*, ref., s. 186–187 och ND 1989 s. 189 Eidsivating *Dorthe Oldendorff*, ref., s. 203–206.

89. Sigeman i Schmidt, Facklig arbetsrätt, s. 187. Se äv. Schmidt, Politiska strejker och fackliga sympatiåtgärder, s. 43–44.

90. Se ref., s. 894.

I norsk rätt ställer man emellertid det kravet enligt BL § 2 p. a att blockaden inte får ha ett "rettsstridig formål" alternativt enligt p. c "virke utilbørlig" och att det skall föreligga ett "rimelig forhold mellom den interesse som skal fremmes ved boikotten og den skade som den vil føre med sig". Regleringen i p. a saknar dock enligt Jakhelln självständig betydelse och i praxis har Høyesterett hyst tveksamhet mot att närmare gå in på frågan om aktionens syfte.[91] Viss ledning i vilka situationer blockaden skall anses otillbörlig får man redan i BL § 2 p. b där det anges att stridsåtgärden är rättsstridig när den "blir foretatt eller holdt vedlike ved rettsstridige midler eller på en unødig, opphissende eller krenkende måte eller ved usanne eller missvisende opplysninger". I rättspraxis har vidare krav att rederiet skall betala inträdes- och medlemsavgifter för de ombordanställda till ITF samt bidra till organisationens välfärdsfond ansetts vara rättsstridiga enligt BL § 2 p. c.[92] Samma sak gäller beträffande krav på retroaktiva löneutbetalningar avseende löneskillnaden under perioden från påmönstringen till ingåendet av ITF-avtalet ("backpay").[93] Däremot är det tillåtet att enligt tidigare avtal kräva lön som redaren försummat att betala, det vill säga att med svensk terminologi företa så kallade indrivningsblockader. Krav på tariffavgifter har också godkänts med hänvisning till att sådana klausuler återfinns i en rad norska avtal.[94] Tariffavgifterna fungerar som substitut för de medlemsavgifter man inte kan kräva ut och motsvarar de senare i kronor räknat.

Man ställer även det kravet i BL § 2 p. d att motparten skall ha erhållit "rimelig varsel". I ND 1989 s. 189 Eidsivating *Dorthe Oldendorff* ifrågasattes inte tre dygns varsel av parterna.[95] Ett dygns varsel underkändes däremot i såväl ND 1986 s. 249 Midhordland *Explorer II* och ND 1989 s. 278 Trondheim *Linda Star*.[96] Rent praktiskt betyder detta att redaren måste varslas om den förestående aktionen medan fartyget ännu befinner sig till havs. I samband med varslet måste också arbetstagarorganisationen lämna en korrekt redogörelse för skälen till aktionen. Syftet med varslet är enligt Jakhelln att förhindra att blockader företas på ett sviktande faktiskt grundlag.[97] Varselfristen medför vidare att parterna får möjlighet att komma fram till en lösning utan att stridsåtgärder tas i bruk samt att man kan förhindra att fysiska skador uppstår.[98] Blockaden skall inte bära prägel av regelrätt överfall.

91. Jakhelln, s. 35–36, med vidare hänvisningar till rättspraxis.

92. Se ND 1959 s. 221 NH *San Dimitris,* ref., s. 223–224 och ND 1989 s. 189 Eidsivating *Dorthe Oldendorff,* ref., s. 203–206 (dissens). Jfr ND 1980 s. 282 Hålogaland *Nawala,* ref., s. 289.

93. ND 1981 s. 177 Hålogaland *Nawala,* ref., s. 186–187.

94. ND 1989 s. 189 Eidsivating *Dorthe Oldendorff*, ref. s. 202–203.

95. Se ref. s. 197–198.

96. Se ref., s. 255–256 resp. s. 280–281. Se äv. ND 1959 s. 221 NH *San Dimitris*, ref., s. 224–225.

97. Jakhelln, s. 38.

98. A. a. s. 38–39 samt Ot.prp. nr 70 (1947), s. 11.

Även i engelsk rätt mötte man – innan den arbetsrättsliga lagstiftningen ändrades av regeringen Thatcher under första hälften av 1980-talet – liknande tongångar som i Norge. Blockadaktionerna betraktades i princip som lovliga enligt Trade Union and Labour Relations Act 1974, men samtidigt gällde att de i samband med blockaden framförda kraven mot redaren måste fylla kraven på ett legitimt fackligt syfte. I rättsfallet *The Universe Sentinel* [1980] 2 Lloyd's Law Rep. 523 C.A. menade Court of Appeal att kravet på bidrag till välfärdsfonden i samband med en blockad av ett liberiaregistrerat fartyg i engelska Milford Haven inte kunde bedömas isolerat från de övriga kraven på exempelvis högre löner och "backpay".[99] Art. 13 och 29 i Trade Union and Labour Relations Act 1974 måste enligt domstolen, precis som Lord Diplock uttryckte sig i *The Nawala* [1980] 1 Lloyd's Law Rep. 1 H.L., ges en vidsträckt tolkning så att varje krav "connected with the terms and conditions of employment" föll under bestämmelsens tillämpningsområde och legitimerades.[100] Det gällde även krav på bidrag till välfärdsfonden. Majoriteten med lord Diplock själv i spetsen kom dock till motsatt slut jämfört med Court of Appeal när *The Universe Sentinel* [1982] 1 Lloyd's Law Rep. 537 H.L. togs upp i House of Lords. Enligt lorden kunde ett krav på bidrag till en fond vars verksamhet inte är direkt kopplad till besättningens anställningsförhållanden ombord på det blockerade fartyget knappast sägas stå i förbindelse med "the terms and conditions of employment". Kravet var därmed inte legitimt enligt art. 13 och 29 i Trade Union and Labour Relations Act 1974 utan utgjorde en form av otillåten "economic duress".[101] Däremot synes domstolarna i The Universe Sentinel-målet inte ha ifrågasatt behörigheten för ITF att uppbära "backpay".

Genom Employment Act 1980 och 1982 samt Trade Union Act 1984 begränsades sedan möjligheterna att vidta stridsåtgärder kraftigt och idag framstår det som praktiskt taget omöjligt att överhuvudtaget blockera bekvämlighetsflaggade fartyg i engelska hamnar (se särsk. art. 17).[102] Blockaderna har därigenom oavsett vilka krav som förs fram kommit att betraktas som en form av "economic duress" i enlighet med huvudprincipen i engelsk rätt att blockader utgör en form av illegitim ekonomisk påtryckning så länge de inte tillåts genom lagstiftning.[103]

[99] Se ref., s. 541–543.

[100] Lord Diplocks uttalande i Nawala-domen återges i ref. på s. 7.

[101] Se ref., 545–546. Jfr uttalandet av lord Scarman som tillhörde minoriteten, ref., s. 556–557.

[102] Se *The Antama* [1982] 2 Lloyd's Law Rep. 112 C.A., *The Hoegh Apapa* [1983] 2 Lloyd's Law Rep. 1 H.L. och *The Uniform Star* [1985] 1 Lloyd's Law Rep. 173 Q.B (Com. Ct.).

[103] Se *The Evia Luck* [1992] 1 Lloyd's Law Rep. 115, ref. s. 122.

7.4.2.5 *Underkännandet av en stridsåtgärd med hänvisning till annan lagstiftning*

Det är här värt att notera att AD:s slutsatser i Britannia-målet skilde sig från vad som i övrigt av tradition ansetts gälla på området. Utanför MBL:s ram har man inte varit särskilt benägen att underkänna en stridsåtgärd på näringslivsområdet med motiveringen att den strider mot det allmänna samhällsintresset alternativt framstår som otillbörlig i förhållande till motparten.[104] Möjligen kan AD 1977 nr 38 tas till intäkt för att en stridsåtgärd skulle kunna olovligförklaras på grund av att den strider mot tvingande civilrättslig lagstiftning:

> Fallet rörde en blockad av en mindre byggfirma för att dess innehavare, Stenson, vägrat teckna kollektivavtal med Byggnadsarbetareförbundet innehållande en organisationsklausul. I målet hävdade Stenson att blockaden var otillåten på grund av allmänna rättsgrundsatser eftersom organisationsklausulen innebar att han skulle bli tvungen att säga upp de oorganiserade arbetstagare han hade anställda. Vidare framstod kraven att han skulle medverka till en reglering av de löneskulder medlemmar i förbundet ansåg sig ha mot ett annat av hans bolag som otillbörliga. Det sistnämnda bolaget hade försatts i konkurs tidigare under året.

AD ställde sig i ett obiter dictum inte direkt avvisande till att en stridsåtgärd här skulle kunna tänkas vara olovlig på grundval av andra rättsregler än de förenings- och förhandlingsrättsliga. Arbetsgivarens talan lämnades dock utan bifall då domstolen fann att det måste anses styrkt att Byggnadsarbetareförbundet aldrig avsett att tvinga byggfirman att säga upp de oorganiserade arbetstagarna samt att förbundets agerande i lönefrågan inte kunde anses otillbörligt.[105] Fallet tyder på att domstolen principiellt sett skulle vara beredd att underkänna en stridsåtgärd där de till motparten riktade kraven framstår som olovliga enligt exempelvis LAS eller avtalslagens ogiltighetsregler. Förmodligen ställs dock kraven för att en stridsåtgärd skall olovligförklaras enligt de sistnämnda bestämmelserna relativt högt. Det får anses framgå av Britannia-målet. Här hävdade arbetsgivarsidan att blockaden borde betraktas som olovlig enligt allmänna rättsgrundsatser på grund av att de retroaktiva lönebelopp och

[104] Inom den offentliga sektorn har dock i praxis vissa stridsåtgärder ansetts olovliga enligt LOA utan hänvisning till reglerna i MBL, se AD 1983 nr 129 och AD 1986 nr 111. Allmänt om begränsningar av konflikträtten för offentliganställda, se Sigeman i Schmidt, Facklig arbetsrätt, s. 194–199. Till skillnad mot i Sverige har reglerna för offentliganställda arbetstagare kommit till användning i Finland eftersom de offentliganställda lotsarna där deltagit i blockaderna, se närmare Wetterstein/ Långkvist, s. 738–740.

[105] Se ref. s. 289–290. Jfr äv. AD 1972 nr 19.

avgifter till välfärdsfonden som Sjöfolksförbundet krävt att redaren skulle erlägga i realiteten var avsedda för andra ändamål än de uppgivna. Vad arbetsgivarsidan här torde ha avsett var närmast att de framställda kraven stred mot AvtL §§ 30 (svek) och 33 (tro och heder). AD fann dock inte visat att arbetstagarorganisationerna haft andra avsikter med pengarna än de som angivits eller att vederbörliga åtgärder inte skulle eftersträvas för att fylla de uppgivna ändamålen.[106]

> I finsk rättspraxis har man i mål rörande blockader mot främmande fartyg använt sig av ett allmänt rättsstridighetskriterium grundat på lagen (228/29) om rättshandlingar på förmögenhetsrättens område.[107] Med rättsstridighet avses i dessa sammanhang enligt ND 1987 s. 245 FHD *Sun Pollux* (ref., s. 252) att blockadens syfte strider mot god sed eller på annan grund framstår som klandervärd ur rättsordningens synvinkel. Exakt vad detta innebär gick den finska Högsta domstolen aldrig in på. Man konstaterade endast att syftet med stridsåtgärderna här framstod som godtagbart i och med att detta var att söka förmå redaren att utreda ifall det tidigare tecknade ITF-avtalets villkor uppfyllts ombord på fartyget. Förmodligen ställs kraven relativt högt för att det skall vara fråga om en rättsstridig aktion med tanke på att den traditionella friheten att genomdriva fackliga krav medelst stridsåtgärder är djupt rotad i Finland.[108]

Troligtvis kan därmed också en stridsåtgärd komma att underkännas med hänsyn till att de krav som riktas mot motparten strider mot bestämmelserna i Europakonventionen för de mänskliga rättigheterna. Konventionen gäller sedan 1995 som lag i Sverige.[109] Vad som främst kan komma att bli aktuellt här är brott mot art. 11 rörande föreningsrätten. Bestämmelsen skyddar även den negativa föreningsrätten och med tanke på att ITF-avtalet innehåller en organisationsklausul i art. 28 (a) kan det här komma att uppstå problem. Europadomstolen ansåg nämligen i målet 13.08.81 Young, James and Webster v. United Kingdom att förekomsten

[106] Se ref., s. 894. Det framstår i realiteten som en svår sak att bevisa att pengarna använts på ett otillbörligt sätt då fondens stadgar är mycket öppet formulerade i fråga om vad fondmedlen får användas till. Se vidare Wetterstein /Långkvist, s. 763–765. Jfr äv. lord Russell of Killowens motivering i det engelska rättsfallet *The Universe Sentinel* [1982] 1 Lloyd's Law Rep. 537 H.L., ref., s. 550–552, särsk. s. 552.

[107] Se ND 1987 s. 245 FHD *Sun Pollux* och ND 1987 s. 262 FHD *Euro Princess*. När det gäller andra former av stridsåtgärder synes dock inte denna begränsning existera. Suviranta anger explicit i Arbetsrätten i Norden, s. 119, att det normalt sett inte krävs att stridsåtgärden fyller ett rimligt fackligt syfte.

[108] Jfr Wetterstein/Långkvist, s. 775.

[109] Se lag (1994:1219) om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Ang. problemet med bristen på sanktioner, se nedan avsn. 7.6.2.1.

av organisationsklausuler i kollektivavtal i vissa fall kan strida mot den negativa föreningsrätten i Europakonventionen.[110] I målet hade tre arbetstagare vid British Rail avskedats efter att de vägrat ansluta sig till någon av de tre fackföreningarna vid företaget. Samtliga fackföreningar hade i kollektivavtal med arbetsgivaren en så kallad closed shop-klausul, enligt vilken den sistnämnde förband sig att endast ha arbetstagare organiserade i något av förbunden anställda. I målet ansåg domstolen reglerna i Employment Act 1980 – enligt vilken uppsägningar på grund av att arbetstagare vägrat rätta sig efter closed shop-klausuler skulle anses giltiga – inte vara förenliga med skyddet av den negativa föreningsrätten i art. 11. Hur långt detta skydd sträcker sig är dock fortfarande oklart. Domstolen betonade i målet att domen inte utgjorde ett ställningstagande för eller emot closed shop-klausuler utan att man istället fokuserade på sanktionerna mot arbetstagare som vägrar ansluta sig till de aktuella organisationerna. Från domstolens sida var man med andra ord tveksam till att helt underkänna en nationell praxis på arbetsrättens område. Det kan tyda på att den organisationsklausul som förekommer i ITF-avtalet skulle kunna anses förenlig med art. 11 i konventionen då denna inte inrymmer några krav att arbetstagare som vägrar organisera sig skall sägas upp från anställningen.

Frågan är dock om inte domstolen gått ett steg längre i att skydda den negativa föreningsrätten genom den nyligen avkunnade domen 25.04.96 Gustafsson v. Sweden, vilken rörde en blockadaktion i syfte att tvinga en arbetsgivare att antingen gå med i arbetsgivarorganisationen eller påteckna ett så kallat hängavtal. Domstolen framhöll förvisso i domen att man med hänsyn till de många gånger känsliga sociala och politiska intressen som gör sig gällande på det nationella arbetsrättsliga området – speciellt vad gäller balansen i det kollektiva förhandlingssystemet – måste vara generös vid tolkningen av konventionen. Men man betonade samtidigt att ett grundläggande krav ändå var att de intressen som de fackliga organisationerna söker främja genom stridsåtgärderna måste kunna betraktas som legitima i förhållande till art. 11 i konventionen.[111] Det här skulle kunna tolkas som att domstolen numera intagit en principiellt sett negativ attityd till klausuler av den här arten oberoende av vilken sanktion som kan följa på brott mot denna. Visserligen var det i fallet fråga om att söka förmå en arbetsgivare att ansluta sig till en viss arbetsgivarorganisation, men domstolens uttalanden är så pass generellt formu-

[110] Jfr äv. FN:s deklaration avseende de mänskliga rättigheterna, art. 20 (2), Europeiska Sociala Stadgan 1961, art. 5 samt EG:s sociala stadga 1989, art. 11 (2).
[111] Ref., s. 14 och 17.

lerade att de bör anses kunna gälla även i de fall man för fram krav på att de i verksamheten anställda arbetstagarna skall anslutas till arbetstagarorganisationen i fråga.

> Det skulle isåfall betyda man på denna punkt närmat sig norsk rätt. I norsk praxis har man intagit en negativ attityd till organisationsklausuler av den typ som förekommer i ITF-kollektivavtalet. I rättsfallet ND 1959 s. 221 NH *San Dimitris* där Høyesterett förklarade en blockad mot ett panamanskt fartyg stridande mot BL § 2 p. c, betonade domstolen särskilt att "det dreide seg om en aksjon i Norge overfor et utenlandsk skip med fremmed – gresk – besetning med det formål å tvinge rederiet og mannskapet inn...i et forpliktende forhold til International Transport Workers' Federation (I.T.F.) som begge de ankende parter er tilsluttet".[112].

Europadomstolen underkände dock i slutänden arbetsgivarens talan med anledning av att Gustafsson som alternativ till att ansluta sig till arbetsgivarorganisationen faktiskt haft möjlighet att teckna ett hängavtal. Med andra ord utgick domstolen i målet från att den omtvistade avtalsbestämmelsen inte utgjorde någon organisationsklausul.

Att man inom ITF är medveten om de här problemen får anses framgå av att man i art. 28 inte för fram ett absolut krav på att besättningsmännen ombord skall göras till medlemmar utan endast föreskriver att "all Seafarers shall *normally* be members of either an appropriate national trade union affiliated to the ITF or of the Special Seafarers' Department of the ITF [min kurs.]". Att kravet inte är absolut bör med anledning av uttalanden i Gustafsson-domen leda till den slutsatsen att stridsåtgärden inte kan underkännas på grund av den i ITF-avtalet förekommande organisationsklausulen.

7.4.2.6 Underkännandet av en stridsåtgärd med hänvisning till allmänna rättsgrundsatser eller avtal

Går man sedan helt utanför lagstiftningens ram synes möjligheterna att olovligförklara en stridsåtgärd vara ännu mindre. Visserligen har Ryman i sin utredning för arbetsmarknadsdepartementets räkning angående Lex Britannia pekat på att det inte råder något absolut samband mellan MBL:s regler om fredsplikt och stridsåtgärders lovlighet enligt andra rättsregler.[113] Enligt Ryman kan en stridsåtgärd mycket väl tänkas framstå som lovlig enligt MBL samtidigt som den befinns vara olovlig med hänsyn till såväl annan lagstiftning som allmänna rättsgrundsatser. I den

[112] Se ref., s. 225.
[113] Se Ds 1994:13, s 309.

arbetsrättsliga doktrinen synes man dock i viss mån ha ställt sig kallsinnig till detta. Exempelvis har Sigeman anfört att förbudet i RF 2:17 för staten att begränsa konflikträtten på annat sätt än genom lag och avtal för AD:s del medför att domstolen inte längre har möjlighet att begränsa stridsrätten enbart med hänvisning till allmänna rättsgrundsatser.[114] Det här innebär i praktiken att så länge stridsåtgärderna inte strider mot vare sig MBL, LAS, AvtL:s ogiltighetsregler eller skyddet av den negativa föreningsrätten i Europakonventionen är sannolikheten stor för att dessa kommer att anses som lovliga.[115] Det bör dock i sammanhanget poängteras att frågan inte har avgjorts i praxis då arbetsdomstolen i AD 1977 nr 38 aldrig kom in på problemet om en stridsåtgärd kan förklaras olovlig helt utan stöd i lag eller avtal.

De enda ytterligare inskränkningar som finns på det privata arbetsmarknadsområdet är att LO och SAF inom ramen för huvudavtalet kap. IV § 1 förpliktat sig att skyndsamt pröva frågor om konflikters samhällsfarlighet. Avvägningen mellan samhällsintressena och stridsåtgärderna har med andra ord, till skillnad mot i Norge, snarare kommit att hanteras avtalsvägen av arbetsmarknadsparterna än lagstiftningsvägen av staten. Prövningen företas av arbetsmarknadsnämnden som består av representanter för de båda organisationerna.[116] Den har dock sedan tillkomsten 1938 bara inkallats i tre fall.[117] Endast vid ett tillfälle har konflikten bedömts vara samhällsfarlig. Även om blockaderna berör en näring som framstår som mycket viktig för den svenska utrikeshandeln är det knappast troligt att dessa, för det fall frågan togs upp av nämnden, skulle anses som samhällsfarliga eftersom de endast berör ett fartyg åt gången.

LO och SAF har också i kap. III av huvudavtalet från 1938 kommit överens om att inte tillåta vissa former av stridsåtgärder eller att vissa krav förs fram i samband med dessa. Reglerna påminner i någon mån om de norska bestämmelserna i BL § 2 p. c avseende otillbörlighet och

[114] Se Sigeman i Lag & Avtal 1981 nr 2, s. 29. Även Göransson, s. 395, synes dela Sigemans åsikt att möjligheterna att utvidga fredsplikten med hänsyn till allmänna rättsgrundsatser är små efter tillkomsten av RF 2:17. Jfr äv. Schmidt, Politiska strejker och fackliga sympatiåtgärder, s. 37–38, som synes ha ansett att rättsläget var sådant redan innan 1973-års RF trädde ikraft.

[115] En annan sak är sedan att själva handlingen som konstituerar stridsåtgärden kan vara straffbar enligt BrB. Se exv. AD 1982 nr 157 där stoppandet av en hamnkran ansågs utgöra egenmäktigt förfarande (BrB 8:8). Domstolen påpekade dock samtidigt att det saknades grund för att påstå att det brottsliga förfarandet automatiskt ledde till att stridåtgärden var att betrakta som olovlig i arbetsrättslig mening (se ref., s. 1234). Jfr äv. Eklund i Schmidt, Facklig arbetsrätt, s. 189.

[116] Se kap. IV, § 2 samt kap. I, §§ 1–8.

[117] Se Sigeman i Schmidt, Facklig arbetsrätt, s. 195 samt SOU 1984:19, s. 37 och 59.

avvägningen mellan mål och medel. Den bestämmelse i huvudavtalet som skulle kunna göras gällande är förbudet i kap. III § 6 mot att vidta stridsåtgärder som syftar till att förmå motparten att till någon orättmätigt utbetala lön. De utländska redarna krävs, som tidigare påpekats, regelmässigt på så kallad "backpay". Tvister enligt dessa regler skall även avgöras av arbetsmarknadsnämnden. Det kan dock vara tveksamt om nämnden har behörighet att överhuvudtaget pröva en tvist av det här slaget. Visserligen vidtas stridsåtgärderna av organisationer på LO-området, men samtidigt gäller att de utländska redarna inte omfattas av huvudavtalet. Möjligen skulle man i det här läget kunna resonera på det sättet att regleringen i huvudavtalet skall anses gälla som mönster för hela arbetsmarknaden och att AD därför skulle kunna lägga dessa bestämmelser till grund även i en tvist mellan SEKO och ett utländskt rederi. Vad gäller förbudet i kap. III § 6 påminner detta mycket om regeln om ogiltighet på grund av tvång i AvtL § 29, något som i sig kan tala för att förbudet även bör anses gälla konflikter utanför huvudavtalets direkta tillämpningsområde.[118] Något som också talar för detta är att arbetsdomstolen i det tidigare refererade AD 1977 nr 38 principiellt sett synes varit redo att förklara en stridsåtgärd olovlig för det fall kraven på arbetsgivaren framstått som otillbörliga enligt avtalslagen. Ser man till AD:s uttalanden i Britannia-målet angående arbetsgivarnas yrkande att blockaden skulle betraktas som olovlig på grund av att de retroaktiva lönebeloppen och avgifterna till välfärdsfonden varit avsedda för andra ändamål förefaller det dock, som tidigare antytts, inte troligt att domstolen skulle komma att anse blockaden utgöra ett brott mot kap. III, § 6 i huvudavtalet.

7.2.4.7 Konsekvenserna av Britannia-domen

Begränsningen i RF 2:17 utgör sannolikt förklaringen till att AD stannade för den lösningen att blockaden stred mot grunderna för MBL § 42 st. 1 framför att förklara stridsåtgärden olovlig enligt allmänna rättsgrundsatser. Det förhållandet att den ombordvarande besättningen var bunden av ett filippinskt kollektivavtal ledde enligt AD till att Sjöfolksförbundets stridsåtgärd måste anses utgöra ett otillåtet angrepp i syfte att undanröja villkoren i detta avtal. AD motiverade sin ståndpunkt med att dra paralleller till den situationen då en blockad företas på initiativ av eller i samförstånd med en arbetstagarorganisation utan att olovliga stridsåtgärder vidtas från den senares sida. Ett sådant förfarande tedde sig närmast som ett försök till kringgående av fredspliktsreglerna i MBL §§

[118] Jfr Sölvén/Gustafsson, s. 102–103.

41–42.[119] Det fanns enligt domstolen inte någon anledning att se annorlunda på den i Britannia-målet aktuella situationen att en utomstående arbetstagarorganisation självständigt beslutar om blockad till stöd för ett eget kollektivavtal, men ställer det ytterligare kravet att detta skall tillämpas på dem som redan tillhör den kollektivavtalsbundna organisationen.[120] I praktiken fråntogs emellertid genom detta Sjöfolksförbundet möjligheterna att blockera bekvämlighetsflaggade fartyg.[121] Svenska hamnar utgjorde inte längre en del av "ITF Red Areas".[122]

AD:s slutsatser i Britannia-domen kan kritiseras på flera punkter. För det första kan man ifrågasätta varför AD överhuvudtaget gjorde en helomvändning vad gäller bedömningen av blockadernas lovlighet. Varför kände sig AD mer förpliktad att följa upp HD:s slutsatser i Nerviondomen än att fortsätta på den linje man slagit in på i BP Humber-målet? I det sistnämnda målet fäste man sig överhuvudtaget inte vid att ITF-avtalet i ett senare skede eventuellt skulle kunna komma att ogiltigförklaras av svensk eller utländsk domstol. Förvisso betonade AD i målet samma grundläggande tankegång som kom till uttryck i AD 1961 nr 30 att det med hänsyn till arbetsfreden inte kan råda någon obegränsad stridsrätt ens i fråga om utländska konflikter. Samtidigt kan man emellertid fråga sig om detta inte var ett rättsläge man kunde leva med. Den arbetsrättsliga och den avtalsrättsliga bedömningen utgör i den här mycket specifika situationen trots allt två helt skilda frågor om man ser till skälen bakom lagvalet i respektive fall. Stridsåtgärderna bedöms enligt hamnstatens lag i syfte att värna de svenska organisationernas stridsrätt medan avtalets giltighet bedöms enligt flaggans lag i syfte att värna flaggstatsprincipen samt i förlängningen stabiliteten i de interna arbetsrättsliga förhållandena ombord. Möjligen kan man också hävda att även om de i samband med konflikten tecknade avtalen i efterhand kan underkännas framstår inte stridsåtgärderna som helt igenom meningslösa. Genom blockaderna blir fartygen liggande stilla till stora kostnader för redaren. Aktionerna kan med andra ord i ett sådant läge fortfarande komma att utgöra ett kraftigt påtryckningsmedel i kampen för att de bekvämlighetsredare som seglar på svenska hamnar skall förbättra standarden ombord

[119] AD 1989 nr 120 *JSS Britannia*, ref., s. 873–874.

[120] A. ref., s. 873–874.

[121] Se Selvig i kommentaren till ND 1989 s. xxiii och det interimistiska beslutet i AD 1989 nr 130 *M/S Saga Cob* där resultatet blev detsamma som i Britannia-målet. Vissa begränsade möjligheter att vidta stridsåtgärder mot svenska rederier med utlandsflaggat tonnage fanns dock även efter Britannia-domen. Det framgår av det interimistiska beslutet i AD 1990 nr 35 *Stena Freighter*.

[122] Ang. ITF-kampanjens omfattning, se ovan avsn. 3.4.4.

på sina fartyg. För det andra kan man fråga sig om domstolen nu inte ansåg sig bunden av utgången i BP Humber-målet varför man i Britannia-målet valde att karakterisera stridsåtgärderna på samma sätt som i det förstnämnda beslutet. Om domstolen istället valt att betrakta blockaden som en sympatiaktion till förmån för en utländsk primärkonflikt alternativt bedömt den svenska primäråtgärden som en utländsk stridsåtgärd, kunde man ha undgått att behöva intolka den ovan redovisade begränsningen i MBL § 42.

7.4.2.8 Lex Britannia

Britannia-domen kom att ge upphov till kraftiga protester från Svenska Sjöfolksförbundets sida.[123] Inom organisationen var man kritisk till att möjligheterna att delta i internationella solidaritetsaktioner inskränkts. Förbundet fick stöd av det övriga LO-kollektivet och TCO, som menade att Britannia-domen även öppnade möjligheterna för så kallad "social dumping" på den svenska nationella arbetsmarknaden. Genom att de fackliga organisationerna efter Britannia-domen saknade möjligheter att blockera utländska företag verksamma i Sverige med utländsk personal anställd på lokala kollektivavtal riskerade konkurrensen på den svenska arbetsmarknaden att snedvridas.

Kritiken vann gehör hos lagstiftaren och föranledde ett förslag till ändring av fredspliktsreglerna i MBL. I detta uttalade det föredragande statsrådet bland annat att det var angeläget att undanröja hindren för de fackliga organisationerna att genom sympatiåtgärder stödja arbetstagarorganisationer i andra länder.[124] Regler som är helt främmande för svenska demokratiska traditioner kunde enligt föredraganden inte tillåtas förhindra svenska fackliga organisationer att vidta åtgärder för att stödja arbetstagare i andra länder.[125] Att man på detta sätt tog avstånd från AD:s slutsatser i Britannia-målet låg dessutom enligt departementschefen i linje med uttalandena i propositionen till MBL att fredspliktsreglerna utgår från en fri och lika rätt för alla att vidta ekonomiska stridsåtgärder för att främja fackliga syften gentemot en motpart.[126] Denna rätt angavs bland annat innebära att det står en facklig organisation fritt att rikta

[123] Jfr avsn. 2.3.5 och 2.4.4.

[124] Prop. 1990/91:162, s. 6. Se äv. det tidigare uttalandet i prop. 1975/76:105, bil. 1, s. 275.

[125] Prop. 1990/91:162, s. 6. Föredraganden talar här endast om sympatiåtgärder, men uttalandet torde även avse den typ av primäråtgärder som SEKO vidtar inom ramen för ITF-kampanjen (jfr a. prop., s. 10).

[126] A. prop., s. 10.

stridsåtgärder även mot avtalsområden på vilka kollektivavtal redan träffats mellan arbetsgivaren och en annan facklig organisation. Frågan är dock om inte departementschefen övertolkade uttalandena i förarbetena till MBL då dessa primärt gällde gränsdragningstvister på den svenska arbetsmarknaden.[127] Att man från en facklig organisation fordrar att det egna avtalet skall omfatta samtliga arbetstagare på arbetsplatsen, trots att vissa av dem redan är bundna av annat kollektivavtal, är inte detsamma som att man går in och kräver att arbetsgivaren skall tillämpa ett *särskilt kollektivavtal* enbart på utanförstående arbetstagare.

Det är emellertid viktigt att i sammanhanget betona att, även om ett av skälen till lagändringen var att åter möjliggöra för Svenska Sjöfolksförbundet att fortsätta kampanjen, det främsta motivet bakom den nya lagstiftningen var fruktan för att Britannia-domen, såsom LO och TCO varnat för, öppnat möjligheterna för "social dumping" på den svenska landarbetsmarknaden.[128] I propositionen anförde departementschefen nämligen att:

> "Vad som föranlett LOs och TCOs framställningar om ändringar av reglerna är risken för att en arbetsgivare, som avser att bedriva verksamhet i Sverige, har träffat kollektivavtal med en utländsk facklig organisation på ett sådant sätt att avtalet också omfattar verksamheten i Sverige. Den situationen skulle då kunna tänkas uppkomma att det avtalet kan vara skyddat i den meningen att stridsåtgärder inte får vidtas i Sverige för att ändra eller upphäva avtalet. Svenska fackliga organisationer skulle då inte kunna svara för att den svenska arbetsmarknadens villkor kommer att gälla för arbetet i fråga på det sätt som i övrigt gäller för dem som är stadigvarande verksamma här i landet. Det är för att undanröja de oklarheter som kan föreligga i sådana situationer som förslaget till lagändring förts fram."[129]

Det allt överskuggande motivet var således att förhindra att exempelvis utländska entreprenörer inom byggnäringen tilläts konkurrera på den nationella arbetsmarknaden med lågbetald arbetskraft till nackdel för de

[127] Se prop. 1975/76:105, bil. 1, s. 276.

[128] Se prop. 1990/91:162, s. 7–9. Frågan om Lex Britannias förenlighet med EG-rättens principer om fri rörlighet för tjänster och arbetskraft förbigås här. Det bör dock nämnas att ministerrådet inför antagandet av direktivet om utstationering av arbetstagare i samband med tillhandahållande av tjänster i en gemensam ståndpunkt (nr 32/96) uttalat att direktivet inte inverkar på den rättsliga regleringen i medlemsstaterna vad gäller rätten att vidta fackliga stridsåtgärder för att försvara fackliga intressen (se EGT C220/2, 29.07.96, p. 22). Ang. denna fråga, se vidare Ds 1994:13 Lex Britannia, Andersson i Affärsjuridiska uppsatser 1993, s. 227–340, Dahl i Ny juridik nr 2/95, s. 59–91 samt Ahlberg/Bruun, Kollektivavtal i EU, Sthlm. 1996.

[129] Prop. 1990/91:162, s. 8.

svenska byggnadsarbetarna medan däremot frågan om huruvida Sjöfolksförbundet skulle ha rätt att driva ITF-kampanjen vidare i de svenska hamnarna verkar ha varit av relativt underordnad betydelse.

Rent juridiskt-tekniskt sett bestod lagändringen i att ett nytt stycke lades till MBL § 42. I det nya st. 3 begränsades reglerna om fredsplikt i § 42 st. 1 till att endast omfatta de fall då stridsåtgärderna syftar till att påverka arbetsförhållanden som lagen är direkt tillämplig på, det vill säga förhållanden på den svenska arbetsmarknaden. Med andra ord gäller Britannia-regeln numera endast i det läget att svenska kollektivavtal angrips. Samtidigt införde man i syfte att neutralisera Nervion-domen en ny bestämmelse i form av MBL § 25 a, enligt vilken det gjordes möjligt att i Sverige driva igenom krav enligt ITF-avtalet även om detta var att betrakta som ogiltigt enligt flaggans lag.[130]

7.4.2.9 Konsekvenserna av Lex Britannia

Genom ändringen har lagstiftaren i princip åter släppt fältet fritt för blockadaktioner mot utländska fartyg. Som texten i MBL § 42 st. 3 är formulerad innebär det att det återigen föreligger laglig rätt för svenska fackliga organisationer att oavsett vilka faktiska förhållanden som råder på det utländska fartyget blockera detta. Det bekräftas av det interimistiska beslutet AD 1993 nr 28 *Estoril* som meddelades efter den nya lagstiftningen:

> Motorfartyget Estoril var registrerat i det franska andrahandsregistret på Kerguelerna och förde fransk flagg. Det chartrades på ett bare boatcerteparti av det franskregistrerade bolaget Carline. När fartyget anlöpte Wallhamn för lossning av japanska importbilar utsattes det för blockad från Sjöfolksförbundets och Transports sida. Sjöfolksförbundet krävde att rederiet skulle påteckna ett ITF-avtal. Fartyget seglade med franskt befäl medan manskapet utgjordes av spanjorer och portugiser. Mellan rederiet och två portugisiska fackföreningar gällde kollektivavtal avseende manskapet ombord. Befälet omfattades av ett franskt kollektivavtal.

I målet hävdade rederiet att blockaden var ogiltig trots ändringen av fredspliktsreglerna i MBL § 42. Av den allmänna motiveringen till Lex Britannia framgick det enligt rederiet att den nya lagstiftningen inte var avsedd att ge stöd för angrepp på vilka kollektivavtalsförhållanden som helst.[131] MBL § 42 st. 3 var med andra ord inte tillämplig i det här fallet.

[130] Utförligt ang. ogiltigförklaring av ITF-avtalet, se avsn. 7.5.

[131] Jfr prop. 1990/91:162, s. 7.

AD delade dock inte rederiets åsikter på den här punkten. Istället konstaterade man att innebörden av förarbetsuttalandet var oklar. Uttalandet kunde enligt domstolens mening inte tas till intäkt för att bestämmelsens tillämpningsområde var inskränkt i förhållande till ordalydelsen. Dessutom borde stor restriktivitet iakttas när det gällde att tolka bestämmelser rörande rätten till fackliga stridsåtgärder mot bakgrund av den starka ställning rättigheten ansågs ha på det arbetsrättsliga området. Bestämmelsen skulle därför tillämpas enligt sin ordalydelse, vilket medförde att de aktuella stridsåtgärderna ansågs tillåtna. AD tog i sin bedömning inte någon som helst hänsyn till att fartyget förde fransk flagg eller att en viss del av besättningen var anställd enligt franska avtal. Det var heller inte relevant för bedömningen huruvida de portugisiska avtalen låg i nivå med den lokala lönestandarden inom EU eller ej.

Lex Britannia innebär vad beträffar stridsåtgärder mot de bekvämlighetsflaggade fartygen helt klart en återgång till i stort sett samma rättsläge som etablerades genom BP Humber-målet. En intressant fråga i sammanhanget är emellertid om ändringen av MBL § 42 också innebär att det rättsläge som etablerades genom AD 1961 nr 30, AD 1978 nr 160 – nämligen det att SEKO:s och Transports blockader mot andra främmande fartyg skall anses utgöra sympatiåtgärder till förmån för den utländska besättningen och följaktligen vara beroende av den ombordvarande besättningens konflikträtt – nu har förändrats och att även aktioner mot dessa fartyg är lovliga i alla lägen. Vad som talar emot detta är att departementschefen i propositionen uttalade att förslaget inte var avsett att medföra ändringar utöver att de fackliga organisationerna återigen skulle ha möjlighet att delta i internationella solidaritetsaktioner av typ ITF-kampanjen. Han betonade härvidlag att:

> "Andra frågor om stridsåtgärder med internationell anknytning berörs alltså inte av mitt förslag. Det innebär att de uttalanden som gjordes av departementschefen och inrikesutskottet vid medbestämmandelagens tillkomst fortfarande är av avgörande betydelse för den allmänna bedömningen av organisationernas rättigheter i detta sammanhang. Den föreslagna bestämmelsen får alltså betydelse endast för sådana fall där åtgärden till följd av bestämmelserna i 42 § första stycket medbestämmandelagen eljest skulle varit olovlig."[132]

Ser man emellertid till ordalydelsen i MBL § 42 st. 3 tyder den på att möjligheterna för de fackliga organisationerna att tillgripa stridsåtgärder mot utländska subjekt numera är i det närmaste obegränsad både vad gäl-

[132] A. prop., s. 10–11.

ler primäråtgärder och sympatiåtgärder. I bestämmelsen anges utan begränsning att förbudet mot att anordna olovliga stridsåtgärder inte gäller i förhållande till utländska arbetsgivare samtidigt som Estoril-målet visar att AD nuförtiden är ytterst försiktig med att inskränka den fackliga konflikträtten. Med andra ord kan detta, tvärtemot departementschefens uttalande, betyda att AD 1961 nr 30 och AD 1978 nr 160 efter införandet av Lex Britannia skall anses överspelade. Man har i så fall frångått principen att rätten att tillgripa sympatiåtgärder med hänsyn till arbetsfreden normalt bör begränsas till de fall då den utländska primärkonflikten framstår som lovlig. Det leder till att det uppstår vissa risker för missbruk av stridsrätten från de fackliga organisationernas sida utan att AD med tillämpning av MBL har någon möjlighet att korrigera detta. Ser man till sjöfartsnäringen ökar med den nya öppna formuleringen i MBL § 42 st. 3 riskerna för blockader i svensk hamn även för andra fartyg än det bekvämlighetsflaggade tonnage som hittills varit utsatt för aktionerna. Ändringen av MBL § 42 öppnar möjligheter att vidta blockadaktioner med helt andra syften än att utgöra solidaritetsaktioner till förmån för besättningarna ombord på de bekvämlighetsflaggade fartygen. Det kan till exempel tänkas att man väljer att blockera utländska icke-bekvämlighetsflaggade färjor som trafikerar Sverige i syfte att få till stånd svenska avtal ombord och på så sätt hindra låglönekonkurrens. Ett annat exempel är att man blockerar utländska icke-bekvämlighetsflaggade fartyg som ägs av svenska intressen i syfte att framtvinga en hemflaggning av tonnaget. En sådan utveckling där blockaderna får alltför stor omfattning och inte längre har formen av solidaritetsaktioner vore negativ för sjöfartsnäringen och samhället då stridsåtgärder alltid förorsakar motparten, tredjeman och samhället skador.[133] Rätten att ta till stridsåtgärder måste alltid balanseras mot de samhällsekonomiska skador och kostnader åtgärderna för med sig.

7.5 ITF-avtalets giltighet

7.5.1 Räckvidden hos MBL § 25 a

I samband med ändringen av MBL § 42 genom vilken blockadaktionerna åter gjordes lovliga var lagstiftaren tvungen att ta hänsyn till konsekvenserna av HD:s resonemang i den ovan refererade Nervion-domen.

[133] Jfr AD 1989 nr 120 *JSS Britannia*, ref., s. 896.

Genom att HD här ogiltigförklarade ITF-avtalet enligt flaggans lag utan hänsyn till att stridsåtgärden vid tiden för konflikten var lovlig i Sverige framstod det som meningslöst för lagstiftaren att återigen tillåta blockadaktionerna utan att samtidigt tillskapa reella möjligheter för SEKO att också driva igenom villkoren i ITF-avtalet.

I MBL § 25 a anges därför numera att ett kollektivavtal som är ogiltigt enligt utländsk rätt trots detta skall anses som giltigt enligt svensk rätt om stridsåtgärden är tillåten enligt MBL. Det spelar i den här situationen inte någon roll om besättningen ombord på det bekvämlighetsflaggade sedan tidigare är bunden av ett utländskt kollektivavtal. För att ITF-avtalet skall få fullt genomslag även i dessa situationer regleras i MBL § 31 a att för det fall det utländska kollektivavtalet framstår som oförenligt med det svenska, i det här fallet ITF-avtalet, det senare skall ges företräde. Med andra ord har den etablerade principen om konkurrerande kollektivavtal här satts ur spel av lagstiftaren. MBL § 25 a begränsas som synes till att endast gälla i de fall grunden för ogiltigheten är att stridsåtgärden anses som olovlig enligt den utländska rättsordningen. I de fall ogiltigheten beror på andra skäl skall lagstiftningen i flaggstaten fortfarande tillåtas få full genomslagskraft.[134] I praktiken är det med andra ord fråga om en slags ordre-public regel som direkt syftar till att neutralisera den strikta tillämpningen av principen om flaggans lag i Nervion-domen.

Bestämmelsen i § 25 a innebär i de fall den är tillämplig ett klart ingrepp från lagstiftarens sida i principen om flaggans lag, något som kan väcka förvåning med tanke på den restriktivitet man ansett vara nödvändig att visa i den här typen av fall.[135] De svenska domstolarna har också visat sig relativt tveksamma till att frångå principen om flaggans lag genom användning av ordre public-institutet.[136] Genom MBL § 25 a däremot sätts de utländska bestämmelserna direkt åt sidan till förmån för svensk lagstiftning. Någon allsidig bedömning av den typ som företas vid tillämpning av ordre public-institutet av hur de utländska ogiltighetsreglerna fungerar tillsammans med övriga regler i den främmande rättsordningen skall inte företas. Med andra ord tar man här inte hänsyn till hur den utländska rättsordningen fungerar i sin helhet. Man kan mycket väl tänka sig att en hård regel om ogiltighet på grund av stridsåtgärdens olovlighet uppvägs av andra mer liberala regler i den aktuella rättsordningen. Valet av svensk rätt blir på så sätt mekaniskt och rättstillämp-

[134] Se prop. 1990/91:162, s. 15.

[135] Ang. den allmänna inställningen från statens sida till flaggstatsprincipen, se ovan avsn. 4.2.4.

[136] Ang. domstolspraxis avseende flaggstatsprincipen, se ovan avsn. 5.2.4.3. och 5.2.4.4.

ningen stel, vilket är betänkligt med tanke på dels att lagvalet går stick i stäv med den internationellt vedertagna flaggstatsprincipen, dels att övriga arbetsrättsliga förhållanden ombord fortfarande skall styras av flaggans lag. Det leder till den olägenheten att delar av arbetsförhållandet kommer att styras av ett kollektivavtal skrivet mot bakgrund av en annan rättsordning än den som normalt reglerar verksamheten ombord. I förlängningen riskerar också en regel av den typ som återfinns i MBL § 25 a att leda till en utarmning av den internationella respekten för principen om flaggans lag, något som kan ge återverkningar på möjligheterna att värna tillämpningen av svensk lagstiftning och kollektivavtal ombord på de svenskflaggade fartygen.[137] Möjligen skulle man här kunna säga att riskerna vad gäller utarmningen av flaggstatsprincipen uppvägs av att SEKO med den nya bestämmelsen givits en reell möjlighet att ifall det skulle visa sig nödvändigt med domstols hjälp driva igenom ITF-avtalets villkor.

Frågan är dock om bestämmelsen i realiteten kommer att få någon större effekt vad gäller blockaderna då de bekvämlighetsregistrerade fartygen seglar i internationell trafik och därigenom hela tiden rör sig mellan skilda jurisdiktioner. Ser man till de möjligheter redaren har att i de få fall där MBL § 25 a är tillämplig vänta till dess att fartyget befinner sig utanför svensk jurisdiktion och först därefter föra talan om ogiltighet inför en utländsk domstol framstår möjligheterna att driva igenom ett ITF-avtals villkor som i det närmaste obefintliga. Möjligheterna för så kallad "forum shopping" är med andra ord alltför stora på det här området. Det gäller särskilt som möjligheterna att blockera bekvämlighetsflaggade fartyg i andra länder minskat under senare år.[138] Med största sannolikhet kommer redaren i ett sådant här läge att välja att föra talan vid en domstol som kan förväntas avdöma målet enligt flaggans lag eller någon annan "redarvänlig" lagstiftning. Det här illustreras av det tidigare refererade engelska fallet *The Evia Luck*, [1992] 1 Lloyd's Law Rep. 115 H.L. där House of Lords ogiltigförklarade ett ITF-avtal, trots att man var medveten om att de stridsåtgärder som företogs av SEKO och Transport i Sverige räknades som lovliga enligt svensk rätt.[139] Endast i de fall fartyget återvänder till svensk hamn kan redaren tvingas att ta hänsyn till ITF-villkoren. Typexemplet är här att fartyget går i linjefart mellan utländska

[137] Se det i prop. 1990/91:162, s. 6–7, redovisade remissvaret från Sjöfartsverket där man gick så långt att man varnade för risken att svenska fartyg skulle komma att utsättas för repressalier till följd av den nya lagstiftningen.

[138] Ang. de ökade svårigheterna för ITF att få gehör för sin kampanj, se avsn. 3.4.4.

[139] Se ovan avsn. 5.2.4.3.

och svenska hamnar. Inte sällan utgörs dock de blockerade fartygen av tank- och bulkfartyg.[140] Dessa är normalt sysselsatta i trampfart, vilket i praktiken leder till att det kan gå mycket lång tid innan de på nytt anlöper svensk hamn. Med andra ord uttryckt: Vad beträffar den starkt konkurrensutsatta tank- och bulksektorn framstår det i ett internationellt perspektiv som svårt för SEKO att med hjälp av MBL § 25 a driva igenom ITF-avtalet ombord på de bekvämlighetsflaggade fartygen.

Även i den situationen att man betraktar bestämmelsen i ett rent nationellt perspektiv, det vill säga endast ser till dess tillämpning i Sverige, kan man ifrågasätta om bestämmelsen som den nu är avfattad kommer att få någon större effekt. Trots att MBL 25 § a allmänt sett innebär ett klart ingrepp i principen om flaggans lag utgör bestämmelsen vid en närmare analys inte något kraftfullt ordre public-instrument. Regeln är i det avseendet alltför snävt formulerad i och med att den endast täcker de fall då ogiltigheten enligt flaggans lag beror på stridsåtgärden som sådan. Bestämmelsen får därigenom ett relativt begränsat tillämpningsområde. Frågan om kollektivavtalet är ogiltigt på någon annan grund skall, som tidigare påpekats, enligt förarbetena fortfarande bedömas enligt flaggans lag.[141] Begränsningen har möjligen sin grund i att lagstiftaren trots allt tvekat att inskränka den internationellt omfattade principen om flaggans lag mer än nödvändigt.

Det här leder dock till att utgången av tvister som avser ogiltigförklaring av ett i samband med en blockad ingånget ITF-avtal kan variera kraftigt. Effekten av MBL § 25 a blir slumpmässig genom att den svenske lagstiftaren till synes inte har tagit med i beräkningen att man i bekvämlighetsländerna använder sig av en rad olika metoder i lagstiftningen för att inskränka möjligheterna att genom blockader driva igenom ITF-avtalet. Här ryms ett brett spektrum av åtgärder i form av bland annat långtgående fredspliktsregler, starkt skydd av den negativa föreningsrätten, krav på representativitet och möjligheter att tilldela vissa utvalda fackföreningar monopol på rätten att förhandla med redarna i form av så kallade "sole bargaining clauses".[142] Frågan huruvida man skall bortse från den utländska rättsordningen i det enskilda fallet kommer med andra ord att bli beroende av de grunder på vilka man i den aktuella flaggstatens lagstiftning kan ogiltigförklara det i samband med blockaden ingångna ITF-avtalet.

[140] Så var exv. fallet i AD 1987 nr 118 *BP Humber* och AD 1992 nr 10 *Phillips Arkansas*.

[141] Se prop. 1990/91:162, s. 15.

[142] Närmare ang. den här typen av regler i den liberianska rätten, se avsn. 6.4.1.2.

7.5.2 Betydelsen av Phillips Arkansas-domen

Att så är fallet framgår relativt klart av AD 1992 nr 10 *Phillips Arkansas*. Fallet avgjordes i och med att blockaden ägde rum redan 1988 visserligen på grundval av den lagstiftning som rådde innan Lex Britannia trädde i kraft, men får trots detta fortfarande anses ha en betydande aktualitet eftersom utgången i målet starkt präglades av den kommande lagstiftningen.

> Motortankfartyget Phillips Arkansas förde liberiansk flagg och ägdes av Philtankers Inc. Enligt ett långsiktigt bare boatcerteparti befraktades fartyget av Phillips Petroleum Tanker Management Ltd med säte på Jersey. Rederiet hyrde i sin tur ut fartyget på ett tidscerteparti till Phillips Petroleum Company United Kingdom. Fartyget anlände den 8 mars 1988 till Göteborgs hamn för att lossa en last med råolja. Ombord arbetade då en besättning om 25 man, varav 16 filippinska sjömän och 9 italienska officerare. Väl i hamn försattes fartyget i blockad av Sjöfolksförbundet respektive Transport. Aktionen upphörde efter fyra dagar sedan rederiet påtecknat ett ITF-avtal samt upprättat nya anställningsavtal med besättningsmedlemmarna. I den efterföljande rättegången yrkade rederiet att domstolen skulle fastställa att det inte var bundet av de i samband med blockaden ingångna avtalen.

Det visas framförallt av AD:s argumentation vad gäller rederiets förstahandsgrund. Här hävdade rederiet att tvisten i likhet med Nervion-fallet måste avgöras enligt flaggans lag, det vill säga liberiansk rätt.[143] Blockaden hade vidare genomförts i strid med liberianska bestämmelser om lovligheten av fackliga stridsåtgärder, vilket ledde till att ITF-avtalet var att anse såsom ogiltigt. Den liberianska lagstiftningen byggde i likhet med den amerikanska rättsordningen på den allmänna principen att alla ekonomiska påtryckningar, vilka inte legitimerades genom lagstiftningen, utgjorde en form av "economic duress". I LML art. 358 (2) reglerades direkt att det var förbjudet för utomstående att söka påverka den interna ordningen ombord i syfte att åstadkomma förändringar i bestående avtal mellan besättningen och rederiet.

> Den intressanta frågan huruvida det med tanke på att ITF-avtalet utgör ett ensidigt framtaget standardavtal finns möjligheter att domstolsvägen jämka vissa klausuler i avtalet kom aldrig upp i målet. Rederiet yrkade aldrig att för det fall domstolen skulle välja att tillämpa svensk rätt istället för liberiansk skyldigheten att utbetala retroaktiv lön skulle jämkas till noll enligt AvtL § 36. Ser man till det nuvarande rättsläget måste det emellertid, under förutsättning att ITF-avtalet kan göras gällande vid svensk domstol i enlighet med MBL § 25 a, även vara möjligt att tillämpa AvtL § 36. Att avtalet

[143] Ang. argumentationen i Nervion-domen, se avsn. 5.2.4.3.

kan göras gällande enligt MBL § 25 a kan knappast betyda att domstolarna är förpliktade att mekaniskt godta samtliga klausuler i ITF-avtalet. Domstolarna måste fortfarande ha möjlighet att jämka bort villkor i avtalet som i sig framstår som oskäliga. Övriga ogiltighetsregler i AvtL kap. 3 blir emellertid aldrig tillämpliga eftersom flaggans lag precis som tidigare påpekats fortfarande skall användas i dessa fall.

En tillämpning av AvtL § 36 försvåras dock av det faktum att utrymmet för tillämpning av regeln i kollektivavtalssammanhang allmänt sett anses vara litet.[144] Regeln har visserligen i NJA 1979 s. 666 tillämpats i fråga om avtal mellan professionella parter i form av två näringsidkare, men den är i första hand skriven med tanke på konsumentförhållanden.[145] I 1979-års fall förelåg dessutom en betydande skillnad i styrka mellan avtalsparterna och det får anses framgå av domsmotiveringen att det här var fråga om ett undantag som bekräftade regeln.[146] Den redare vars fartyg är blockerat kan däremot svårligen sägas befinna sig i en sådan underlägsen ställning gentemot arbetstagarsidan som avses i AvtL § 36. Som tidigare påpekats medför förvisso arbetskonflikter allt som oftast stora kostnader för den utsatte arbetsgivaren. Samtidigt är det emellertid här fråga om en typ av beteende som räknas som vedertaget på arbetsmarknaden, något som enligt vad AD uttalade i AD 1983 nr 18 inskränker möjligheterna att jämka avtalet enligt AvtL § 36.[147] Detta fall gällde visserligen inte en blockad av ett främmande fartyg, men bör anses vara vägledande också i sådana fall. Det är knappast så att redare drabbas värre än många andra arbetsgivare av avbrott i verksamheten.

Att ITF-avtalet i många stycken framstår som ett ensidigt framställt standardavtal som bara kan antas eller förkastas förändrar inte den saken. Klausuler där arbetsgivaren förbinder sig att betala in medlemsavgifter, bidrag till välfärdsfonden eller retroaktiva lönebelopp ("backpay") framstår inte som oskäliga i sig, något som direkt framgår av de tidigare redovisade uttalandena i Britannia-domen.[148] Den här typen av klausuler förekommer för övrigt även i kollektivavtal på den svenska arbetsmarknaden.

Mot detta invände arbetstagarsidan att lagvalsklausulen i "Special Agreement" art. 8 medförde att svensk rätt var tillämplig. För det fall domstolen ansåg att liberiansk rätt skulle tillämpas i målet menade Sjöfolks-förbundet att denna måste åsidosättas till förmån för den svenska eller engelska rättsordningen med användning av ordre public-institutet eftersom de liberianska fredspliktsbestämmelserna i LML art. 358 och 359 i praktiken

144. Se Sigeman i Festskrift till Hellner, s. 628.
145. Se prop. 1975/76:81, s. 105.
146. Se ref., s. 669–670. Jfr NJA 1979 s. 483 och NJA 1988 s. 230.
147. Jfr Sigeman i Festskrift till Hellner, s. 610.
148. Se avsn. 7.4.2.6.

var så långtgående att besättningen i realiteten saknade strejkrätt.[149]

Beträffande förstahandsgrunden anförde AD till att börja med att lagvalsklausulen inte kunde tillåtas få någon verkan eftersom den utgjorde ett av arbetstagarsidan ställt villkor i ett avtal som redarsidan känt sig tvungen att underteckna. I den här situationen framstod det inte som godtagbart att den part som utfört den omtvistade handlingen skulle tillåtas att ensidigt diktera vilket lands lagstiftning som skulle ligga till grund för bedömningen. Istället menade AD i likhet med HD i Nervion-domen att flaggans lag måste tillämpas här. Till skillnad mot HD medgav däremot AD, som ovan berörts, att det fanns skäl att i det här läget tillämpa ordre public-institutet.[150] Motivet till att man inte följde HD:s resonemang i Nervion-domen fullt ut och direkt ogiltigförklarade avtalet på den av redaren åberopade förstahandsgrunden trots att blockaden ägde rum innan Lex Britannia trätt i kraft berodde sannolikt på att man hade den nya lagstiftningen i åtanke. På grund av att den nyligen införda MBL § 25 a direkt syftade till att förhindra en sådan utgång som arbetsgivarna i sin förstahandsgrund argumenterade för tvekade antagligen domstolen att här följa HD:s utslag i Nervion-domen och ogiltigförklara avtalet. Av den anledningen kom istället rederiets andrahandsgrund att bli avgörande för målets utgång.

Andrahandsgrunden gick ut på att Sjöfolksförbundet och ITF saknat besättningens uppdrag att träffa avtal för dess räkning. Detta stred enligt rederiet mot de liberianska bestämmelserna om föreningsfrihet och skyddet av denna i LML art. 352 och 353. Här anförde AD till en början att det måste antas att det förelåg ett krav i liberiansk rätt på att förbundet måste ha erhållit ett uppdrag att för arbetstagarnas räkning motta medlen för att utbetalningen av retroaktiv lön ("backpay") skulle kunna anses som giltig. Detsamma gällde i fråga om kravet att till förbundet utge en garantisumma till säkerhet för att de nya anställningsavtalen registrerades på Filippinerna. Domstolen betonade att samma krav på uppdrag gällde som en allmän princip i svensk rätt.[151] Vad man syftade på här var med största sannolikhet lagrådets yttrande i förslaget till MBL angående frågan om vad organisationerna kan besluta om i kollektivavtal. Här anförde lagrådet – något som departementschefen senare anslöt sig till – att organisationerna inte kan anses behöriga att sluta individualiserade avtal för en medlems räkning utan klart stöd i organisationens stadgar

[149] Ang. innehållet i den liberianska lagstiftningen och dess förenlighet med ILO-konventionerna nr 87 och 98, se ovan avsn. 6.4.1.3.

[150] Se vidare diskussionen i avsn. 5.2.4.4.

[151] Se ref., s. 117.

eller i bemyndigande av medlemmen själv.[152] Särskild försiktighet var enligt lagrådet påkallad vad gällde enskilda medlemmars intjänade rättigheter. Domstolens slutsats blev därför att det här, i motsats till frågan om de liberianska fredspliktsreglerna, inte förelåg förutsättningar att tillämpa ordre public-institutet.

Vad sedan gäller själva den materiella frågan om arbetstagarorganisationernas behörighet uttalade AD att den allmänna utgångspunkten i varje kollektivavtalsrättsligt system måste vara att en arbetstagarorganisation i första hand förhandlar och träffar avtal för de egna medlemmarnas räkning. Utifrån en tolkning av LML art. 357 rörande rätten för redaren att i kollektivavtal ge en facklig organisation monopol på att förhandla för arbetstagarnas räkning och LML art. 358 (1) avseende kravet på omröstning bland besättningsmännen innan stridsåtgärder vidtas kom domstolen fram till att det även i liberiansk lagstiftning måste råda ett representativitetskrav. Detta medförde att de fackliga organisationerna i de flesta fall saknade möjlighet att förhandla för andra än sina medlemmar. Det är intressant att här notera att AD grundade representativitetskravet på LML art. 358 (1) – en bestämmelse som man i diskussionen avseende stridsåtgärdernas lovlighet förklarat sig villig att åsidosätta genom ordre public-institutet. Det kan inte tolkas på annat sätt än att AD ansett att ordre public-institutet bör användas med största försiktighet och att det faktum att det finns skäl att åsidosätta en viss bestämmelse inte alltid medför att denna blir helt verkningslös. För det fall regeln i fråga även ger uttryck för andra principer, vilka framstår som godtagbara enligt lex fori, bör den fortfarande kunna tillämpas i dessa avseenden.

Frågan blev därför – eftersom det var klart att de ombordvarande besättningsmännen inte representerades direkt av Sjöfolksförbundet – huruvida dessa kunde anses ha lämnat ett uppdrag till den svenska organisationen att uppbära de retroaktiva lönerna alternativt fördela garantibeloppet mellan arbetstagarna. Hade med andra ord den filippinska besättningen i samband med aktionen kommit att anslutas till ITF Special Seafarers' Department som medlemmar med den konsekvensen att den svenska organisationen fick rätt att företräda denna? Från Svenska Sjöfolksförbundets sida hävdade man härvidlag att besättningsmännens situation varit så utsatt ombord, genom bland annat risken för repressa-

[152] Se prop. 1975/76:105, bil. 1, s. 490 och 532. Se också AD 1984 nr 128 och AD 1995 nr 157 samt Hemström i Schmidt, Facklig arbetsrätt, s. 70–72. Undantag från huvudprincipen har dock senare gjorts i AD 1976 nr 91, men detta rörde endast mindre belopp till den avtalsbärande fackföreningen avsedda att finansiera sociala förmåner åt de anställda på arbetsplatsen. Jfr äv. AD 1978 nr 95 och AD 1980 nr 25 där tvångsvis avdrag för fackföreningsavgifter godtogs eftersom dessa hade stöd i kollektivavtal

lier, att det inte krävdes att besättningsmännen visat någon vilja att bli medlemmar av ITF. Beträffande den situation som förevarit i det konkreta fallet konstaterade dock AD att förhållandena ombord inte var så dåliga att man direkt kunde anta det legat i besättningens intresse att ansluta sig till ITF eller uppdra åt förbundet att förhandla och träffa avtal för deras räkning om nya och bättre anställningsvillkor. Istället fann domstolen det klarlagt att förhållandena ombord vad beträffar arbetsmiljö, säkerhet och övriga villkor varit acceptabla. Visserligen befann sig besättningsmedlemmarna enligt AD i ett förhandlingsmässigt underläge då dessa var oorganiserade, men samtidigt utsatte de sig genom ITF:s aktion för risken att bli utkonkurrerade av europeiska sjömän. Med andra ord kunde man enbart av det faktum att besättningen var oorganiserad här inte automatiskt intolka en vilja hos dessa att låta sig företrädas av ITF eller Sjöfolksförbundet.

Det här betecknar en omsvängning i förhållande till BP Humber-målet från 1987 vad gäller synen på de intressestånd punkter som ligger bakom ITF-kampanjen, främst i form av värnandet av de västeuropeiska sjömännens konkurrensförmåga på den internationella sjöarbetsmarknaden.[153] I 1987-års mål valde AD medvetet att betrakta Sjöfolksförbundets blockad som en primär stridsåtgärd i syfte att slippa ta hänsyn till förekomsten av utländska kollektivavtal ombord och besättningens inställning i övrigt. Fem år senare menade man däremot att om det faktiskt förhöll sig så att besättningen ombord på Phillips Arkansas motsatte sig blockaden kunde det fackliga intresse som föranledde arbetstagarorganisationernas handlande inte medföra att avtalen likväl skulle betraktas som bindande för rederiet om detta samtidigt stred mot ett representativitetskrav i den utländska lagstiftningen.[154] Endast i det fallet att förhållandena ombord visade sig vara oacceptabla kunde bedömningen komma att bli en annan. Förmodligen syftade domstolen här på det fallet att förhållandena ombord underskred de arbetsmiljönormer som kommer till uttryck i ILO-konventionen nr 147 rörande minimistandard ombord på handelsfartyg.[155]

Frågan uppstod då om besättningsmännen kunde anses ha visat någon aktiv vilja att ansluta sig till ITF och därigenom låta sig företrädas av den svenska organisationen. Domstolen fann det emellertid inte bevisat att besättningsmedlemmarna önskat ansluta sig till ITF Special Seafarers' Department. Varken någon skriftlig eller muntlig begäran om inträde

153. Ang. motiven bakom ITF-kampanjen, se avsn. 2.4.1 och 3.4.1.

154. Se ref., s. 123. Ang. diskussionen av BP Humber-målet, se ovan avsn. 7.4.2.2.

155. Ang. dessa normer, se kap. 6.

hade lämnats av de enskilda besättningsmännen. Istället hade dessa påtecknat de nya anställningsavtalen samt kraven på utbetalning av retroaktiv lön under protest. De hade även i ett senare skede uppdragit åt rederiets ombud att utverka domstols förklaring på att de enskilda avtalen var ogiltiga. AD:s slutsats blev därför att varken ITF eller Sjöfolksförbundet ägde rätt att representera besättningen ombord på fartyget i fråga om slutande av kollektivavtal, uppbärande av "backpay" eller fördelning garantibeloppet.

Att Phillips Arkansas-domen, som ovan påpekats, fortfarande har aktualitet innebär att möjligheterna att med domstols hjälp driva igenom ITF-avtalet även efter tillkomsten av MBL § 25 a framstår som mycket små. Att AD ogiltigförklarade avtalet på helt andra grunder än den att själva stridsåtgärden framstod som otillåten enligt den utländska lagstiftningen ledde här till att man hamnade utanför vad som skulle komma att bli MBL:s § 25 a tillämpningsområde. Hade motsvarande fall kommit upp i dag skulle med andra ord även denna tvist sannolikt ha avgjorts enligt flaggans lag, i det här fallet liberiansk rätt. Möjligheten att göra analogier utifrån MBL § 25 a ter sig dessutom i det närmaste obefintlig med tanke på att ordre public-regler i allmänhet skall tillämpas mycket restriktivt. I praktiken betyder det att blockaderna även efter Lex Britannias införande i många fall kommer att sakna praktisk effekt i så måtto att det avtal de resulterar i inte kan göras gällande.

7.6 Skadestånd på grund av blockaden

7.6.1 Skadetyper

Blockadaktionerna orsakar oftast både redaren, befraktaren och lastägaren skador. Det rör sig framförallt om rena förmögenhetsskador, men även sakskador kan tänkas uppstå som en följd av blockaden.[156] Personskador torde det däremot ytterst sällan bli fråga om.[157]

[156] Begreppet "ren förmögenhetsskada" definieras i SkL 1:2 som sådan ekonomisk skada som uppkommer utan samband med att någon lider person- eller sakskada. Med termen "sakskada" avses allmänt fysisk skada på fast egendom eller lösa föremål (se prop. 1972:5, s. 579–580 och Hellner, Skadeståndsrätt, s. 98).

[157] Med termen "personskada" i SkL avses allmänt fysisk skada på den mänskliga kroppen (se prop. 1972:5, s. 576 och Hellner, Skadeståndsrätt, s. 97–98).

För redarens del kan blockaden först och främst orsaka förmögenhetsskador i form av förlorade fraktintäkter.[158] Redaren kan exempelvis gå miste om ett resecerteparti därför att kancelleringsdatumet passeras. Den risken torde ha ökat i takt med att effektivitetskraven inom den moderna sjöfarten skärpts. Utvecklingen har lett till att tidsmarginalerna minskat och att rederierna blivit mer sårbara när det gäller driftstopp. Fartyget blir under blockaden stillaliggande och genererar endast kostnader i form av löner, hamnavgifter och kapitalutgifter. Blockaden kan även medföra ökade övertids- och bunkersutgifter då förlorad tid måste tas igen efter aktionens upphörande. Även vid tidsbefraktning kan redaren riskera att göra stora förluster. Risken för stridsåtgärder bland hamnarbetare ligger visserligen i de flesta certepartier på befraktarens sida eftersom det är han som innehar den kommersiella ledningen av fartyget, men i de fall det är fråga om stridsåtgärder som beror på att fartyget är registrerat i en viss stat kan risken komma att övergå på redaren.[159] Tidsfrakten upphör här att löpa så länge fartyget ligger overksamt på grund av blockaden ("off hire").

Däremot riskerar redaren knappast att bli skadeståndsskyldig gentemot befraktaren för dröjsmål på grund av blockaden. Certepartierna innehåller i praktiken alltid friskrivningsklausuler som begränsar ansvaret i förhållande till befraktaren.[160] Inte heller löper redaren risk att vid vanlig styckegodstransport drabbas av dröjsmålsansvar i förhållande till lastägaren. Lastskadeansvaret omfattar visserligen enligt SjöL 13:28 även ansvar för dröjsmålsskador, men enligt SjöL 13:25 krävs det för att transportören skall bli skadeståndsskyldig att denne varit oaktsam. Det kan knappast betraktas som culpöst av redaren (transportören) att vägra skriva på ITF-avtalet. En sådan tolkning överensstämmer med avfattningen av de konventionsbestämmelser som ligger till grund för lagstiftningen. I art. 4 (2) (j) i Haagkonventionen från 1924 regleras att även strejk, lockout och annat hinder i arbetet oavsett orsak eller omfattning inte medför ansvar för transportören. Samma bestämmelse fanns tidigare direkt återgiven i regleringen av lastskadeansvaret i den äldre SjöL från 1891 § 118. I samband med införandet av den nuvarande SjöL tog man dock bort punkterna c–p i katalogen. Detta innebar inte någon ändring i sak då denna del av katalogen endast utgjorde exempel på situationer

158. Det kan röra sig om stora summor i förlorade intäkter. I AD 1993 nr 28 *Estoril*, ref., s. 161, hävdade redarsidan att fraktförlusterna uppgick till 75 000 kr/dygn.

159. Jfr Falkanger/Bull, s. 371, med förhållandena i AD 1992 nr 10 *Phillips Arkansas*, ref., s. 84.

160. Se exv. Baltime kl. 13 st. 1 och Gencon kl. 15 st. 1.

som konkretiserade culparegeln.[161] Vad slutligen gäller risken för sakskador kan redaren råka ut för att fartyget skadas på grund av att lasten blir liggande för länge i lastrummen.

Även befraktaren riskerar genom konflikten att lida förmögenhetsskada genom att han inte kan disponera över fartyget såsom han önskar. Fartyget blir, som ovan påpekats, enligt många tidscertepartier inte "off hire", då risken för arbetskonflikter i hamnar ligger på tidsbefraktarens sida. Under tiden som fartyget är blockerat löper i dessa fall tidsfrakten trots att fartyget ligger lamslaget.[162]

Beträffande lastägaren gäller att denne i egenskap av säljare av godset först och främst kan drabbas av ett köprättsligt dröjsmålsansvar i förhållande till köparen av lasten. Frågan om ansvar för dröjsmål kommer i de fall svensk rätt är tillämplig ofta att styras av reglerna i FN-konventionen om internationella köp (CISG) beroende på att en stor del av den svenska export- och importhandeln berör länder utanför Norden.[163] Konventionen ålägger säljaren ett kontrollansvar av den typ som återfinns i den svenska KöpL.[164] Dess bestämmelser är dock dispositiva enligt CISG art. 6 och i praktiken torde säljaren/lastägaren i förhållande till köparen alltid ha skrivit bort skadeståndsansvaret för dröjsmål på grund av arbetskonflikter. Det finns däremot en viss risk för att lastägaren åsamkas ökade lagerkostnader till följd av att godset inte kan lastas ombord i tid. Lastägaren kan även riskera att drabbas av sakskador. Lasten kan exempelvis bli förstörd på grund av att den blir liggande för länge ombord eller på kajen i väntan på lastning.

7.6.2 Ansvaret på grund av stridsåtgärden som sådan

7.6.2.1 Ansvaret gentemot redaren

I och med att AD i Britannia-domen slog fast att svensk rätt skall användas vid bedömningen av blockadens lovlighet kommer skadeståndsbestämmelsen i MBL § 54 att vara avgörande för redarens rätt till ersättning

[161] SOU 1990:13, s. 148–149 samt prop. 1993/94:195, s. 238–239. Se också Brækhus i Six Lectures on the Hague Rules, s. 18–19 samt 30 och Falkanger/Bull, s. 242.

[162] Se exv. Baltime kl. 11A.

[163] Valet av tillämplig rättsordning styrs av reglerna i lagen (1964:528) om tillämplig lag beträffande internationella köp av lösa saker. FN-konventionens fullständiga namn är United Nations Convention on Contracts for the International Sale of Goods. Den har inkorporerats i svensk rätt genom lagen (1987:822) om internationella köp § 2.

[164] Se CISG, art. 79.

för de skador han lidit på grund av blockaden. Genom detta utesluts möjligheterna att i det här fallet tillämpa de allmänna skadeståndsrättsliga reglerna (jfr SkL 1:1), åtminstone så länge man från de fackliga organisationernas sida håller sig innanför de straffrättsliga ramar som dragits upp genom bestämmelserna i BrB. Skadeståndsskyldighet enligt MBL § 54 förutsätter emellertid brott mot kollektivavtal eller MBL och eftersom stridsåtgärderna enligt § 42 st. 3 skall anses som lovliga föreligger inte rätt till skadestånd för redaren.

Ett problem i det här sammanhanget är dock för det fall man – i motsats till vad som ovan antagits – skulle finna blockaden olovlig med anledning av att den i ITF-avtalet förekommande organisationsklausulen strider mot skyddet för den negativa föreningsrätten i Europakonventionen art. 11. Konventionen inrymmer i sig inte några sanktionsregler annat än att de ratificerande staterna i art. 13 förbinder sig att ersätta de personer vilkas rättigheter kränkts genom konventionen. Det skulle betyda att man här tvingas använda sig av den allmänna skadeståndsregleringen i SkL. Frågan är då om man kan erhålla ersättning för de skador man lider eftersom det i SkL 2:4 regleras att rena förmögenhetsskador endast ersätts om dessa förorsakats genom brott.

Eklund har med hänvisning till bland annat AD 1977 nr 38 uttalat sig för att spärregeln hindrar domstolarna från att döma ut skadestånd enligt SkL på arbetsrättens område.[165] Mot detta kan man emellertid anföra att det av AD gjorda uttalandet i denna fråga måste karakteriseras som ett obiter dictum då målet kom att avgöras på annan grund. Samtidigt gäller att man ur förarbetena till SkL inte kan utläsa att spärregeln skulle vara definitiv i den betydelsen att det i arbetsrättsliga förhållanden aldrig skulle kunna vara möjligt för en skadelidande att erhålla skadestånd på grund av en stridsåtgärd utanför MBL:s ram med undantag för de fall då brottslig handling eller sakskada föreligger.[166] Tvärtom fastslog departementschefen i förarbetena till SkL rörande den allmänna culparegeln att "förevarande paragraf får således *lika litet som övriga bestämmelser i förslaget* läggas till grund för motsatsslut [min kurs.]".[167] SkL gör enligt förarbetena heller inte anspråk på att utgöra en uttömmande reglering av den allmänna skadeståndsrätten.[168] Flera författare har i doktrinen också hävdat att det finns starka skäl som talar mot en alltför rigorös e contrario-tolkning av bestämmelsen i SkL 2:4. På arbetsrättens område menar Källström att det skadeståndsrättsliga systemet inte är så

165. Se Eklund, Anställningsförhållandet, s. 280, not 72.

166. Annorlunda Karlgren, Skadeståndsrätt, s. 103–104, som menar att HD:s majoritet tog avstånd från hovrättens motsättningsvis uttalade mening att blockader kan föranleda skadeståndsskyldighet om åtgärderna i fråga vidtagits i rättsstridigt syfte eller om rättsstridiga medel kommit till användning.

167. Prop. 1972:5, s. 568.

168. A. prop., s. 448.

statiskt som Eklund velat göra gällande.[169] Istället synes Källström anse att domstolarna i skadeståndsrättsliga sammanhang måste kunna anpassa sin praxis efter en utveckling som innebär att de fackliga organisationernas agerande har fått en allt större ekonomisk betydelse. Enligt Hellner och Kleineman riskerar man dessutom vid en alltför snäv tolkning av spärregeln att snedvrida skadeståndssystemet.[170] Traditionellt har också i arbetsrättsliga sammanhang spärregeln försetts med det undantaget att blockader i rent chikanöst syfte kan medföra skadeståndsskyldighet även fast dessa inte innefattar brottslig handling.[171] Nu kan dock blockader som företas inom ramen för ITF-kampanjen knappast sägas innefatta ett chikanöst syfte i den betydelsen att det skulle röra sig om rena trakasserier. Stridsåtgärderna vidtas inte i syfte att chikanera rederiet utan med avsikten att verkligen få redaren att underteckna ett nytt kollektivavtal gällande besättningen.

Ändamålsskäl talar ändå för att man bör kunna släppa på spärregeln i de här fallen. Även om avtal här inte ingåtts är det fråga om en kontraktsliknande situation jämförbar med den då ena parten utsätts för tvång. I den sistnämnda situationen anses den skadelidande parten ha rätt till ersättning trots att något avtal i formell mening aldrig kommit att ingås. Den typen av ansvar har förvisso traditionellt sett ansetts ligga inom den kontraktsrättsliga sfären medan den situationen då stridsåtgärder sätts i verket antagits utgöra ett utomobligatoriskt förhållande. Frågan är dock om man kan resonera på det viset i förhållande till den angripne redaren. Syftet med stridsåtgärden är att genom påtryckningar förmå denne att skriva på ITF-avtalet. Situationen skiljer sig därmed från den där helt utanför konflikten stående parter som exempelvis befraktare och lastägare drabbas av stridsåtgärderna. I den sistnämnda situationen råder det ett "rent" utomobligatoriskt förhållande. Genom att släppa på spärregeln enbart i förhållandet mellan de direkta parterna i konflikten riskerar man heller inte att det utlöses en strid ström av skadeståndskrav, något som annars utgör det huvudsakliga motivet bakom spärregeln. Sammantaget bör det här betyda att det finns ett visst utrymme för att se bort ifrån spärregeln i SkL 2:4 i ett läge där stridsåtgärden anses olovlig genom att den strider mot Europakonventionen art 11.

Det stora problemet här är emellertid att i det läget redaren i efterhand går till domstol för att få det i samband med blockaden påtecknade ITF-avtalet ogiltigförklarat enligt flaggans lag denne i princip också bör ha möjlighet att enligt de allmänna kontraktsrättsliga reglerna i flaggstatens rättsordning kräva skadestånd. En allmän princip inom den internatio-

[169] Källström i SvJT 1984, s. 984–985.

[170] Hellner, Rättsteori, s. 90–91. I Kleinemans avhandling Ren förmögehetsskada, Sthlm 1987, utgör detta huvudtemat. Se äv. Karlgren, Avtalsrättsliga spörmål, s. 14.

[171] Se SOU 1933:36, s. 98–99. Se äv. Hellner, Skadeståndsrätt, s. 72, Karlgren, Skadeståndsrätt, s. 104 och 109–110 samt Kleineman, s. 269–273.

nella privaträtten är nämligen att avtalsstatutet skall tillämpas inte bara i fråga om själva ogiltigheten utan även vad gäller skadestånd på grund av kontraktsbrott och liknande.[172]

> I och med att skadestånd vid ogiltighet anses vila på kontraktuell grund utesluts härmed en tillämpning av de internationellt-privaträttsliga reglerna rörande valet av tillämplig lag i frågor om utomobligatoriskt skadestånd. Den så kallade lex loci delicti-regeln – att frågan om skadeståndsskyldighet skall prövas enligt lagen i det land där handlingen företogs – hade annars sannolikt lett till att svensk rätt blivit tillämplig.

Det här leder till att det uppstår en påtaglig risk att de svenska fackliga organisationerna, trots att konflikten anses som lovlig i Sverige, ändå kan komma att bli skadeståndsskyldiga enligt flaggans lag för de allmänna förmögenhetsskador redaren åsamkas på grund av blockaden. Den svenske lagstiftaren har visserligen sökt undvika det här problemet genom att i samband med att blockaderna åter gjordes lovliga införa ordre public-regeln i MBL § 25 a i vilken det regleras att ITF-avtalet kan göras gällande i Sverige även om avtalet skall anses ogiltigt enligt flaggans lag. Som tidigare visats är dock bestämmelsens tillämpningsområde mycket smalt i och med att den är skriven direkt med tanke på Nerviondomen.[173] Bestämmelsen är således endast tillämplig i de fall avtalet skulle ha ogiltigförklarats på grund av att stridsåtgärden var ogiltig enligt flaggans lag. Beror ogiltigheten på andra orsaker, exempelvis bristande representativitet, skall ITF-avtalet fortfarande ogiltigförklaras enligt flaggans lag och då torde det ligga nära till hands att även kräva skadestånd för förlorade fraktintäkter och liknande. Problemet förstärks också av att skadeståndet som de fackliga organisationerna riskerar att bli skyldiga att betala ut enligt de utländska skadeståndsrättsliga reglerna kan komma att sättas högre än i svensk rätt. Visserligen utgår man i MBL § 55 från tanken att den som gör sig skyldig till kollektivavtalsbrott eller brott mot fredsplikten skall ersätta motpartens ekonomiska skada fullt ut, men i praxis har de fackliga organisationernas ersättningsskyldighet kommit att sättas betydligt lägre.[174] AD har i praktiken sällan sökt att beräkna de ekonomiska skador som uppstått. Det beror antagligen på att ett exakt bestämmande av skadans storlek framstått som onödigt med tanke på att skadeståndet ändå kan jämkas enligt MBL § 60 st. 1 samtidigt som de

[172] Se Bogdan, s. 227 och Lando, s. 267–271.

[173] Se ovan avsn. 6.5.1.

[174] I tillägg till detta kan även ett allmänt skadestånd för kollektivavtalsbrottet som sådant dömas ut av domstolen.

exakta ekonomiska förlusterna kan vara svåra att utreda.[175] Istället för att utdöma ett skadestånd baserat på de faktiskt orsakade skadorna har enligt Sigeman domstolen i realiteten kommit att utmäta en bot som är så hög att den avhåller från framtida olovligt handlande.[176] Med andra ord har den allt överskuggande sanktionen kommit att bli det allmänna skadeståndet eftersom det i praktiken endast är själva kränkningen av kollektivavtalet som kommit att ersättas. Skulle organisationerna befinnas skadeståndsskyldiga enligt flaggans lag riskerar dessa emellertid att få betala redaren fullt ut för de kostnader han drabbas av till följd av blockaden och med tanke på de höga tidscertepartihyrorna kan det bli tal om avsevärda belopp även om blockaden är kortvarig.

Mot detta kan man dock hävda att problemet i praktiken inte är särskilt stort. Varken i Nervion- eller Phillips Arkansas-domen yrkade redarsidan skadestånd på grund av ogiltigheten. Sannolikt berodde det på att det i bekvämlighetsländernas lagstiftning ofta är oklart huruvida man kan erhålla skadestånd i tvister av det här slaget. Ser man exempelvis till den liberianska sjöarbetslagstiftningen saknas det en särskild sanktionsregel för brott mot kollektivavtalet. LML art. 344 rörande "offences against the internal order of the vessel" riktar sig endast till sjömän anställda ombord på själva fartyget. Dessutom anges det i LML art. 290 (2) (b) att de sjöarbetsrättsliga bestämmelserna i kapitel 10 inte omfattar personal sysselsatta med stuveriarbete. Det är dock ändå rimligt att tänka sig att det, i likhet med de flesta andra länder, finns någon form av allmän skadeståndssregel, som även täcker brott mot reglerna i den liberianska sjöarbetslagstiftningen och att denna även gäller i förhållande till andra än personalen ombord. Den tidigare citerade LML art. 359 (1) tyder på detta i och med att man där talar om att man avser att lägga det primära ansvaret för att ordningen ombord på de liberianska fartygen inte störs på arbetsmarknadens organisationer, däribland fackföreningarna.[177] Dessutom regleras i LML art. 360 (2) (c) att den allmänna preskriptionstiden för skadeståndskrav är två år. Frågan är dock om bestämmelsen i LML art. 359 även riktar sig till utomstående utländska organisationer. Vad som talar för detta är att man i art. 359 inte explicit begränsat bestämmelsen till att endast omfatta de ombord på de liberianska fartygen represen-

[175] Jfr AD 1963 nr 12 samt AD 1984 nr 106.

[176] Sigeman i Schmidt, Facklig arbetsrätt, s. 231–232. Jfr äv. Bergqvist/Lunning, s. 483–484. Normalskadeståndet torde enligt Sigeman med hänvisning till AD 1983 nr 2, AD 1986 nr 130 och AD 1988 nr 134 ligga på cirka 10.000 kr. Vid grova avtalsbrott kan dock skadeståndet komma att uppgå till betydligt högre belopp (se exv. AD 1963 nr 12).

[177] Utförligt angående de liberianska reglerna på det här området, se avsn. 6.4.1.3.

terade organisationerna samt att man i den likaledes tidigare citerade LML art. 358 (1) avseende fredspliktens omfattning talar om "any person or labor organization". Den sistnämnda bestämmelsen omfattar därmed helt klart även utomstående utländska organisationer som vidtar stridsåtgärder i syfte att påverka förhållandena ombord.

Att de svenska organisationerna skulle komma att bli skadeståndsansvariga på grund av ITF-avtalets ogiltighet enligt flaggans lag samtidigt som stridsåtgärderna framstår som lovliga enligt svensk rätt måste betecknas som otillfredsställande. I praktiken innebär det här att de fackliga organisationerna, tvärtemot lagstiftarens intentioner, skulle komma att förhindras att vidta blockadaktioner på samma sätt som om de vore olovliga enligt svensk rätt. Samtidigt synes det vara svårt att tillämpa ordre public-institutet i skadeståndsfrågan, men inte i ogiltighetsfrågan. Dessa frågor är ändå mycket nära förbundna med varandra. Att döma ut fullt skadestånd för de ekonomiska förluster redaren åsamkats i samband med blockaden kan inte heller anses uppenbart strida mot grunderna för den svenska rättsordningen då även MBL bygger på det synsättet, låt vara att AD frångått detta i praxis.

Ett sätt att komma undan detta problem kan dock vara att argumentera på det sättet att reellt sett skadorna har sin grund i själva stridsåtgärdernas vidtagande och inte i det träffade avtalet som sådant. Skadorna skulle med andra ord ha uppstått även om blockaden inte lett till att redaren skrivit på avtalet. Det ligger därför nära till hands här att med ett adekvansliknande resonemang enbart knyta skadeståndsbedömningen till frågan om konfliktens lovlighet, i vilken svensk rätt skall användas, och helt bortse från skadeståndsproblematiken vid bedömningen av ogiltigheten enligt flaggans lag. Vad som kan tala emot detta är att man vid själva ogiltighetsbedömningen i praxis normalt inte enbart beaktat avtalet som sådant utan även tagit hänsyn till omständigheter som förevarit vid dess ingående. I exempelvis Phillips Arkansas-domen grundade AD ogiltigheten på att Sjöfolksförbundet saknade behörighet att företräda besättningen då besättningsmännen inte visat någon vilja att bli medlemmar i ITF Special Seafarers' Department och någon sådan vilja ej heller kunde intolkas.[178] Ändamålsskäl talar dock i slutänden för att man inte bör döma ut skadestånd på grund av avtalets ogiltighet enligt flaggans lag eftersom blockaden framstår som lovlig enligt svensk rätt. Den motsatta lösningen skulle komma att innebära att man i praktiken inskränkte de fackliga organisationernas stridsrätt, något som AD i Estoril-målet menade var betänkligt.

[178] Se ovan avsn. 7.5.2.

7.6.2.2 Ansvaret gentemot befraktaren/lastägaren

Mellan å ena sidan de svenska arbetstagarorganisationerna och å andra sidan befraktaren och lastägaren råder ett rent utomobligatoriskt förhållande då de sistnämnda utgör tredjemän i konflikten. Här tvingas man därför falla tillbaka på de allmänna skadeståndsrättsliga reglerna vid bedömningen av om befraktaren/lastägaren har rätt till ersättning för de skador de lider på grund av blockaden. I och med att den skadegörande handlingen företagits på svenskt territorium torde enligt den så kallade lex loci delicti-regeln den svenska skadeståndslagen komma att bli tillämplig. En komplikation när det gäller tillämpningen av den regeln i blockadsammanhang är att den skadegörande handlingen företas i Sverige samtidigt som skadorna drabbar ett utländskt fartyg. Bogdan antyder dock i allmänna ordalag att av uttalandena i NJA 1969 s. 163 att döma HD sannolikt skulle föredra att tillämpa lagen på handlingsorten snarare än effektorten.[179] I doktrinen har dock förts fram förslag om att man borde beakta om skadevållaren räknat med att skadan skulle komma att materialisera sig utomlands i något visst land.[180] Ett annat förslag går ut på att skadelidanden i den situationen skulle tillåtas att välja den för honom förmånligaste rättsordningen.[181] De här föreslagna lösningarna skulle med andra ord leda till att flaggans lag tillämpades i blockadsituationen. Det kan tyckas naturligt här med tanke på att de fackliga organisationerna är väl medvetna om att stridsåtgärderna riktar sig mot ett utländskt subjekt samtidigt som bekvämlighetsländernas lagstiftning på det här området kan te sig mer förmånlig i och med redaren kan erhålla full ersättning för sina skador. Mot att man här skulle tillåta en tillämpning av flaggans lag, exempelvis liberiansk rätt, talar emellertid med styrka det faktum att i det läget kommer befraktaren och lastägaren i många fall erhålla en förmånligare position än redaren eftersom konfliktens lovlighet skall bedömas enligt de svenska arbetsrättsliga reglerna. I praktiken skulle med andra ord redaren i det läget inte ha rätt till skadestånd medan befraktare och lastägare för det fall liberiansk rätt tillämpades skulle kunna kräva de svenska fackliga organisationerna på ersättning i enlighet med den tidigare diskuterade regeln i LML art. 359 (1). Av den anledningen bör i blockadsammanhang de svenska skadeståndsrättsliga reglerna i form av SkL användas. Att SkL blir tillämplig i förhållandet mellan parterna medför att befraktare och lastägare kommer att sakna möjlighet att erhålla ersättning på grund av spärregeln i SkL

179. Se Bogdan, s. 254.

180. Se Gaarder, s. 118, Philip, s. 364 samt Siesby, s. 123.

181. Se Bogdan i FT 1978, s. 20, Strömholm, s. 140–143 samt Svenné Schmidt, s. 222.

2:4. Motiven för att här tillämpa spärregeln är desamma som gjorde sig gällande i det numera klassiska fallet NJA 1935 s. 300:

> Tvisten rörde frågan om en stuvarefackförening och ett stuveribolag ådragit sig skadeståndsskyldighet gentemot A genom att utfärda blockad mot fartyg som för stuvning anlitade oorganiserad arbetskraft. A som inte var organiserad hindrades genom blockaderna att utöva sin stuveriverksamhet. HD uttalade i domen att A visserligen blivit hindrad av bolaget och fackföreningen att erhålla stuveriarbete, men då dessa åtgärder inte stred mot gällande lag förelåg inte någon skadeståndsskyldighet gentemot A.

Att HD i fallet inte ville ålägga parterna på marknaden ett skadeståndsansvar gentemot tredjeman hade sin grund i en medveten strävan från de dömande organens sida att underlåta att genom skadeståndssanktionen styra eller på annat sätt påverka rätten att ta till stridsåtgärder.[182] Ett skadeståndsansvar gentemot tredjeman i den situationen att arbetstagarorganisationerna utnyttjat sin lagliga konflikträtt hade lett till att dessa i praktiken berövats möjligheterna att tillgripa stridsåtgärder på grund av svårigheterna att överblicka konsekvenserna. Det sagda gäller i än högre grad idag. En stridsåtgärd leder i dagens komplicerade samhälle ofta till att ett stort antal tredjemän lider skada och man riskerar för det fall man inte upprätthåller en spärregel av det här slaget att antalet skadeståndskrav svämmar över alla breddar.[183] Fallet måste således ses som ett uttryck för att HD har velat värna rätten för arbetsmarknadens parter att tillgripa stridsåtgärder och att tredjeman som en konsekvens av detta får finna sig i att han åsamkas vissa skador. Med andra ord utgör rätten att vidta stridsåtgärder ett i samhället skyddat intresse.

> Det sagda bör även gälla i fråga om olovliga stridsåtgärder, exempelvis då dessa strider mot fredspliktsbestämmelserna eller försåvitt Europakonventionen art. 11 angående skyddet för den negativa föreningsrätten. En skadeståndsskyldighet gentemot helt utomstående parter skulle – i fall där det är tveksamt om det föreligger en rätt för de fackliga organisationerna att vidta stridsåtgärder – i praktiken komma att inskränka konflikträtten, något som måste anses stå i strid med det tidigare omtalade stadgandet i RF 2:17.
>
> I den finska doktrinen har dock Wetterstein/Långkvist pläderat för att även befraktare och lastägare bör kunna få rätt till ersättning för rena förmögenhetsskador utan att dessa för den skull behöver ha orsakats genom brottslig handling för det fall stridsåtgärderna kan anses rättsstridiga.[184]

[182] Se Kleineman, s. 219 och Sigeman i Schmidt, Facklig arbetsrätt, s. 181–182.

[183] Se Ramberg, s. 274–276.

[184] Wetterstein/Långkvist, s. 776–779.

Samma typ av spärregel som i svenska SkL återfinns även i den finska skadeståndslagen 5:1 med den skillnaden att det där direkt regleras att ersättning för ren förmögenhetsskada kan utgå om synnerliga skäl talar för detta även i de fall skadan inte vållats genom brott. Wetterstein/Långkvist menar att i det läget att blockaden framstår som rättsstridig genom att den företas i chikanöst syfte eller att orimliga krav framställs undantaget bör vara tillämpligt även i förhållande till befraktare och lastägare.

För norsk rätts del menar Jakhelln att närstående befraktare och lastägare, det vill säga sådana som hel- eller delbefraktar fartyg, bör ha möjlighet att kräva ersättning för de förmögenhetsskador de lider på grund av att bojkotten är olovlig enligt BL. Det bör i sammanhanget betonas att i den norska skadeståndsrätten saknas en spärregel av den typ som återfinns i den svenska och finska lagstiftningen. Rätten till ersättning grundar Jakhelln bland annat på uttalanden av Høyesterett i Rt 1930 s. 712 *D/S Canis*.[185] Här intog visserligen redaren positionen som tredjeman, men fallet bör enligt Jakhelln även vara vägledande i de fall då befraktaren eller lastägaren utgör tredjeman. Det i målet aktuella fartyget låg vid Borregaards kaj i Oslofjorden och lossade kisel. Efter att cirka 100 ton lossats lade stuveriarbetarna ned arbetet på order av Norsk Transportarbeiderforbund. Arbetet stoppades på grund av att förbundet menade att fartyget i tidigare hamn lossats och lastats av strejkbrytare. Fartyget avgick till Fredrikstad efter två dagars blockad där resterande 900 ton kisel lastades över i läktare.

I den norska arbetsdomstolens dom (ARD 1925 s. 130) befanns arbetstagarnas aktion vara avtalsstridig och förbundet dömdes att betala ersättning till lastägaren Borregaard. Även rederiet instämde förbundet med krav på ersättning. I byrettens dom – till vilken Høyesterett i det väsentliga anslöt sig – uttalades det att rederiet i egenskap av tredjeman hade ett ekonomisk intresse av att den påbörjade lossningen blev utförd samt att arbetstagarsidan genom att lägga ned arbetet överskridit handlingsfrihetens gränser och därigenom vållat rederiet förluster. Följden av detta var enligt domstolen att förbundet måste ersätta rederiet dess förluster inom gränserna för vad som kunde anses vara adekvat.

Befraktaren och lastägaren har dessutom i princip alltid möjlighet att skydda sig mot förluster av det här slaget i förhållande till sina motparter, det vill säga köparna av godset, genom att friskriva sig från ansvar för arbetskonflikter eller genom att ställa krav på redaren att han skall uppfylla ITF-villkoren. Exempelvis har en tidsbefraktare möjlighet för det fall han räknar med att trafikera "ITF Red Areas" att i certepartiet låta skriva in ett krav på att redaren skall ha försett fartyget med ett giltigt "ITF Blue Certificate".

[185] Se äv. Rt 1941 s. 924 samt äv. Rt 1957 s. 426.

Ibland kommer parterna som alternativ till en ITF Blue Certificate-klausul överens om att skriva in ett villkor rörande geografiska begränsningar av fartområdet i certepartiet. Detta kan dock vara riskabelt för den som bär den ekonomiska risken för att fartyget blockeras eftersom innebörden av begreppet "ITF Red Areas" kan skifta från tid till annan. Det illustreras av det engelska rättsfallet *The Derby* [1984] 1 Lloyd's Rep. 635 Q.B. (Com. Ct.), [1985] 2 Lloyd's Rep. 325 C.A. Omständigheterna i fallet var följande:

Parterna hade slutit ett tidscerteparti (New York Produce Exchange) på 11–13 månader. I certepartiet reglerades fartområdet genom en klausul med följande lydelse: "...Worldwide Trading excluding U.K., Scandinavia, Australia and New Zeeland...always within IWL". Det aktuella fartyget förde cypriotisk flagg och omfattades vid det tillfället inte av något ITF-Blue Certificate. Både befälet och manskapet ombord på fartyget utgjordes av filippiner.

Den 12 maj 1981 ankom fartyget till Leixoes i Portugal för att lossa en last av timmer från Västafrika. Den 23 maj gick man in till kaj och lossningen påbörjades. Operationen fortskred i relativt normalt tempo till den 28 maj då hamnarbetarna lade ned arbetet till följd av att fartyget saknade ITF-avtal. Dagen före hade en ITF-inspektör undersökt fartygets status och funnit att det inte svarade mot organisationens krav. Lossningsoperationerna nedlades sedan fram till den 19 juni då arbetet återupptogs efter det att rederiet gått med på ITF:s krav. Lossningen slutfördes den 23 juni.

I målet yrkade befraktaren ersättning av bortfraktaren med 320.000 US-dollars. På grund av blockaden hade man förlorat ett lönsamt undercerteparti. Då blockaden inträffat inom det i certepartiet angivna fartområdet hävdade befraktaren att bortfraktaren brutit mot sin skyldighet att hålla fartyget "in every way fitted for the service...(and with full complement of officers and seamen)".[186] Vidare hade man genom att anställa filippinskt manskap på villkor som inte svarade till ITF:s krav hindrat "the vessel to trade freely and without hinderance to all non-excluded countries".[187] Bortfraktaren hade genom begränsningen av fartområdet enligt befraktaren implicit påtagit sig plikten att se till att fartyget inte utsattes för blockader från ITF:s sida. Begränsningsklausulen i certepartiet var nämligen avfattad så att den exkluderade trafik på länder som räknades som "ITF Red Areas". Bortfraktaren bestred talan samt yrkade i genkäromål att domstolen skulle fastställa att skadeståndsskyldighet inte förelåg.

I domen anförde Court of Appeal att uttrycket "in every way fitted for the service" sett i förhållande till resten av avtalet i första hand måste anses hänföra sig till fartygets fysiska status.[188] Visserligen kunde bortfraktarens plikt i det här avseendet även tänkas gälla i fråga om skyldigheten att inneha

186. New York Produce Exchange, rad 22–24.

187. Se *The Derby* [1984] 1 Lloyd's Rep. 635 Q.B. (Com. Ct.), ref., s. 635.

188. Se *The Derby* [1985] 2 Lloyd's Law Rep. 325 C.A., ref., s. 331–333.

vissa dokument ombord på fartyget, men att utsträcka den till att omfatta en skyldighet att förse fartyget med ett "ITF Blue Certificate" var att gå för långt. Någon grund för att i likhet med skiljemannen intolka en sådan skyldighet fanns heller inte. Käromålet underkändes därför.

Mot detta resonemang kan man visserligen invända att det inte alltid är så att befraktare och lastägare har någon reell möjlighet att kontraktsvägen skydda sig mot ersättningsskyldighet i förhållande till sina medkontrahenter. Exempelvis kan det vara svårt för tidsbefraktaren att förhandla sig till ett krav på att fartyget skall vara försett med ett "ITF Blue Certificate". De redarvänliga certepartierna innehåller sällan någon sådan klausul samtidigt som redarna i förhandlingarna tillämpar en allt eller intet attityd. Normalt ligger också, som ovan påpekats, i dessa tidscertepartier risken för arbetskonflikter i hamnarna på befraktaren. Vid en blockad kan därför tidsbefraktarens position komma att bli mycket utsatt. Genom att denne i praktiken saknar inflytande på konflikten i och med att han inte är part i denna kommer han att vara helt prisgiven åt redaren samtidigt som den sistnämnde, i det läget att tidsfrakten fortsätter att löpa trots blockaden, saknar incitament att skriva på något ITF-avtal. Den situationen uppstod i det engelska rättsfallet *The Manhattan Prince* [1985] 1 Lloyd's Law Rep. 140 Q.B Com Ct:

> Tankfartyget Manhattan Prince chartrades sommaren 1972 ut på ett tioårigt tidscerteparti (Shelltime 3) till norska Fearnley and Eger A/S av japanska Sanko Steamship Co. Ltd. Besättningen ombord bestod av filippinska sjömän. Efter hot om blockad i Göteborg från Svenska Sjöfolksförbundets sida i maj 1979 skrev Sanko på ett ITF-avtal för fartyget, något som ledde till att besättningens löner höjdes kraftigt. Efter en tid tog Sanko ombord ny personal. Lönerna för denna låg betydligt under de genom ITF-avtalet fastställda nivåerna. Av den anledningen blockerades fartyget den 24 februari 1980 i Oxelösunds hamn på initiativ av Sjöfolksförbundet. Efter fem dagars blockad avgick fartyget mot Flushing utan att någon överenskommelse mellan rederiet och Sjöfolksförbundet uppnåtts. I Flushing belades fartyget med kvarstad på begäran av ITF. Efter det att rederiet erlagt en summa om 387.775 US-dollars släpptes åter fartyget.

I målet som avsåg betalning av certepartihyra yrkade Sanko ersättning även för den tid fartyget legat stilla i Oxelösund på grund av blockaden. Fearnley bestred yrkandet och menade att fartyget varit "off hire" under denna period enligt kl. 21 i certepartiet. Domaren Legatt var dock av en helt annan åsikt i frågan. Av avtalstexten framgick det att fartyget blev "off hire" i sådana lägen då "the efficient working of the vessel" av någon anledning hindrades. Det var emellertid naturligt enligt Legatt att anta att

detta uttryck endast avsåg det fallet att hindret berodde på fartygets *egna fysiska tillstånd*. Huruvida verksamheten hindrades av andra utomstående orsaker var däremot irrelevant. Legatt uttalade här att:

> "In my judgement the vessel worked, even though she was prevented from working in the way the charterers would have wished by the action of I.T.F. She was indeed fully operational and as such was not within the scope of the off hire clause."[189]

Risken för att tidsbefraktaren skall lida den här typen av förluster förstärks också av det faktum att många tvister i certepartiförhållanden avgörs enligt engelsk rätt i London. Den engelska tolkningen av off hire-reglerna utgör med andra ord en realitet för befraktarna.

> Hade saken avgjorts enligt svensk rätt hade tidsbefraktaren förmodligen inte ansetts skyldig att erlägga tidscertepartihyra för den perioden blockaden varade. Medan man i engelsk kontraktsrätt har en benägenhet att tolka avtalsklausuler på ett bokstavstroget sätt hade man i Sverige troligen tagit större hänsyn till helheten och tolkat klausulen i ljuset av den svenska SjöL:s bestämmelse i 14:72 som reglerar att befraktaren inte är skyldig att erlägga tidsfrakt för den tid som går förlorad på grund av förhållanden på tidsbortfraktarens sida. Att befraktaren skall betala tidsfrakt för den period fartyget ligger overksamt på grund av att rederiet inte uppfyller tidigare ingångna kollektivavtal framstår enligt den bestämmelsen inte som rimligt.

Trots att riskerna för att befraktare och lastägare inte kan kompensera sig för förluster i samband blockaderna framstår som stora kan man inte ta någon hänsyn till detta då det rör sig om kommersiella förhållanden. Att befraktarna och lastägarna inte förmår hävda sig gentemot redarna kan inte de fackliga organisationerna lastas för. Även om en avtalsfrihet i förhållandet mellan å ena sidan redaren och å andra sidan befraktaren respektive lastägaren i realiteten inte existerar måste ändå spärregeln upprätthållas i dessa situationer. I annat fall skulle, som tidigare påpekats, i praktiken stridsrätten komma att inskränkas på ett oacceptabelt sätt.

7.6.3 Ansvaret på grund av skador på fartyget och lasten

7.6.3.1 Skador på fartyget

Även beträffande ansvaret för skador på fartyget som vållas i samband

[189] Se ref., s. 146. Jfr äv. Wilford/Coghlin/Kimball, s. 372–373.

med blockaden finns det vissa problem. I praktiken torde sådana skador sällan uppkomma, men helt otänkbart är det inte och det kan av den anledningen vara värt att se närmare på de problem som gör sig gällande i den situationen. Jag kommer härvidlag att utgå från omständigheterna i det så kallade Euro Princess-fallet, som finska Högsta domstolen hade uppe till bedömning 1987.

> ND 1987 s. 262 FHD *Euro Princess.* Fallet rörde frågan om ersättning för skador på fartyget som orsakats av att ett parti svavel legat för länge i fartygets lastrum på grund av en blockad. [190] Svavlet orsakade att lastrummens stålytor rostade, vilket ledde till att tre lastrum fick sandblästras och målas om. Domstolen verkar i målet principiellt sett ha varit beredd att medge ersättningsskyldighet. Att skadeståndstalan ändå ogillades berodde på att rederiet inte visat att skadorna uppstått på grund av själva blockaden, vilken i sig ansågs lovlig.

I fråga om sakskador torde redaren vara hänvisad till att kräva ersättning enligt de allmänna skadeståndsrättsliga reglerna eftersom konflikten framstår som lovlig enligt svensk rätt. Även i det här fallet bör man i likhet med tidigare förda resonemang tillämpa svensk rätt. Frågan om skadestånd synes också här vara närmare kopplad till frågan om blockadens lovlighet än till frågan om avtalets ogiltighet då även dessa skador skulle ha uppstått oavsett om blockaden resulterat i att ett ITF-avtal mellan redaren och de fackliga organisationerna tecknats. Dessutom medför tillämpningen av svensk rätt i det här fallet den fördelen att i förhållandet mellan redaren och de svenska arbetstagarorganisationerna såväl de arbetsrättsliga som de skadeståndsrättsliga frågorna kommer att bedömas enligt samma rättsordning.

Skadeståndsansvaret i SkL förutsätter att ett antal objektiva respektive subjektiva förutsättningar är uppfyllda.[191] Med en ytterst förenklad beskrivning fordras att skadevållaren genom en uppsåtlig eller vårdslös handling tillfogat annan skada. Skadan måste utgöra en påräknelig följd av skadevållarens agerande, med andra ord föreligger det ett krav på adekvat kausalitet. Slutligen måste också skadan framstå som ersättningsgill. Den grundläggande subjektiva förutsättningen att skadevållaren skall ha utvisat uppsåt eller vårdslöshet för att bli ansvarig kommer till uttryck i SkL 2:1. Då arbetstagarorganisationerna företar stridsåtgärderna i medvetande om att dessa *kan* förorsaka såväl förmögenhets- som

[190] Se ref., s. 268.

[191] Förutsättningarna för skadeståndskyldighet enl. reglerna i SkL behandlas utförligt i Hellner, Skadeståndsrätt, kap. 8–9 samt i Karlgren, Skadeståndsrätt, s. 20–101.

sakskador blir det beträffande blockaderna fråga om en bedömning av om det föreligger uppsåt.[192]

Generellt sett brukar man i skadeståndsrätten när det gäller bedömningen av om uppsåt föreligger hänvisa till de läror som utvecklats inom straffrätten.[193] Med användning av den straffrättsliga terminologin kan man hävda att det när blockaden inleds föreligger ett direkt uppsåt att tillfoga rederiet skada genom företagande av blockaden.[194] Den intressanta frågan här är emellertid om uppsåtet även måste innefatta en vilja att tillfoga fartyget skada. En grundläggande förutsättning måste här vara att arbetstagarorganisationerna kände till att lasten skulle kunna komma att skada fartyget. Däremot torde redaren inte behöva visa att arbetstagarorganisationerna på grund av lastens art valt ut just hans fartyg. Det måste för att skadeståndsskyldighet skall inträda här räcka med att det föreligger ett indirekt eller eventuellt uppsåt att skada fartyget.[195] Med andra ord uttryckt: Kan redaren bevisa att arbetstagarorganisationerna förstod att godset oundvikligen skulle komma att skada fartyget och att dessa valde att ändå verkställa blockaden (indirekt uppsåt) är detta tillräckligt. Detsamma gäller i det fallet att organisationerna förstod att det förelåg en risk för att lasten skulle kunna komma att skada fartyget, men att dessa likgiltiga för konsekvenserna ändå vidtog stridsåtgärden (eventuellt uppsåt). Bevisbördan bör i många fall inte vara alltför svår att fullgöra, åtminstone vad beträffar bulkfartyg. I de flesta fall kan man anta att arbetstagarorganisationerna känner till vilken typ av last fartyget har ombord genom att de har tillgång till de aktuella seglingslistorna. I fråga om fartyg som seglar i styckegodsfart, speciellt containerfartyg, torde det dock i det närmaste vara omöjligt att exakt avgöra vilken last fartyget har ombord, det vet ofta inte ens den egna besättningen. I det sistnämnda fallet framstår det därmed i praktiken ofta som omöjligt att bevisa att de fackliga organisationerna hade uppsåt att skada fartyget.

Frågan om adekvat kausalitet utgör inte något direkt problem i sammanhanget. Att viss typ av last kan komma att skada fartyget om denna blir liggande för länge i lastrummen måste anses utgöra en inte osannolik följd av en blockad. Möjligen skulle man kunna hävda att det brister i kausalitet genom att det inte är blockaden i sig som orsakar skadorna på

192. Jfr Jakhelln, 70 och Wetterstein/Långkvist, s. 771.

193. Hellner, Skadeståndsrätt, s. 124.

194. Med termen "direkt uppsåt" avses det fallet att den eftersträvade följden är ett syfte med gärningen – antingen som ett mål eller som ett genomgångsled till ett mål, se Jareborg, s. 202.

195. Generellt om indirekt resp. eventuellt uppsåt, se a.a., s. 202–204.

fartyget, utan redarens vägran att skriva på ITF-avtalet. En sådan argumentation skulle dock med största sannolikhet inte vinna framgång eftersom det är vidtagandet av stridsåtgärderna som utgör ursprunget till hela händelseförloppet.[196]

Beträffande problemet rörande vilka skador som är ersättningsgilla reser sig frågan om redaren har rätt till ersättning utöver reparationskostnaderna för fartyget. Har exempelvis redaren även rätt till ersättning för de fraktförluster han drabbas av då fartyget blir liggande stilla under blockadaktionen respektive reparationstiden. Enligt SkL 5:3 gäller generellt sett att den som drabbas av en sakskada också har rätt till ersättning för andra kostnader till följd av skadan samt för inkomstförluster eller intrång i näringsverksamhet. Att ersättning för fraktförluster rent allmänt kan utgå framgår direkt av NJA 1955 s. 119 där redaren för ett fartyg som totalförlist vid en sammanstötning erhöll ersättning för fraktförluster avseende tre kontraherade resor som skulle ha fullgjorts inom det närmaste halvåret efter kollisionen. Redaren bör dock i blockadfallet endast ha rätt till ersättning för förluster han lidit på grund av själva sakskadan och inte för de skador som kan hänföras till själva blockaden som sådan, då denna är att betrakta som lovlig. Den arbetsrättsliga regleringen skulle annars komma att bli verkningslös i det här fallet. En sådan begränsning överensstämmer för övrigt med den allmänna principen att ersättningen för följdskador bör vara relativt snävt tilltagen.[197]

7.6.3.2 Skador på lasten

Även i fråga om ansvaret för skador på lasten till följd av blockaden bör svensk rätt vara tillämplig. Det torde också här krävas att de fackliga organisationerna utvisat någon form av uppsåt att skada lasten för att de skall kunna ådra sig skadeståndsskyldighet. Praktiskt sett betyder detta att det i stort sett aldrig kan bli tal om skadeståndsskyldighet i fråga om styckegodstransporter, det vill säga containerfart. I nordisk praxis har man också mycket riktigt endast sökt göra gällande skadeståndsskyldighet rörande skador på bulklaster. I det existerande fallet var det emellertid rederiet som yrkade skadestånd och inte lastägaren:

> ND 1984 s. 1 Svea *Christiane*. Fartyget, som förde singaporeansk flagg, var befraktat för en resa från Landskrona till Gent i Belgien med 3.600 ton gödningsmedel när det under lastningen blockerades av Sjöfolksförbundet och

[196] Jfr NJA 1983 s. 419 där HD inte tog hänsyn till att tredjemans handlande lett till att skadan förvärrades.

[197] Hellner, Skadeståndsrätt, s. 420–422.

Transport. Lasten som var av starkt hygroskopisk natur och således absorberade fukten i den omgivande luften hotade av den anledningen att förstöras. I målet yrkade rederiet att domstolen skulle ålägga arbetstagarorganisationerna att häva blockaden. Vidare yrkade man även att de fackliga organisationerna skulle ställa säkerhet enligt RB 15:3 på drygt 2,8 milj. kronor för de tidsförluster rederiet lidit i och med blockaden samt för den förstörda lasten. Något skadeståndsyrkande kom dock aldrig att prövas av hovrätten då bolaget inte visat sannolika skäl för att det ägde något anspråk mot förbunden.

Förklaringen till att rederiet inte vann framgång med sin talan här vad gäller skadorna på lasten ligger i att det inte var rederiet som drabbats av dessa. Redaren hade i den här situationen knappast kunnat hållas ansvarig enligt SjöL 13:25 eller 14:27 för att godset skadades till följd av blockadaktionen. Att vägra att skriva på ITF-avtalet kan, som ovan redogjorts för, knappast karakteriseras som vårdslöshet.

Även beträffande skador på lasten gör sig frågan om vilka förluster lastägaren kan erhålla ersättning för gällande. Här bör, i likhet med den situationen där fartyget skadas, lastägaren endast kunna erhålla skadestånd för själva sakskadan samt de eventuella skador i form av stilleståndsersättning som följer av denna. Skador som orsakats av blockaden i sig bör inte anses ersättningsgilla eftersom den sistnämnda framstår som lovlig enligt svensk rätt.

7.7 Sammanfattande synpunkter

Vad gäller blockaderna av bekvämlighetsflaggade fartyg i svenska hamnar kan man konstatera att rättsläget på området kommit att bli mycket komplicerat. Orsaken till detta ligger först och främst i att flera av de centrala domarna och besluten på området kommit att avdömas av olika domstolar utan att dessa synes ha tagit någon större hänsyn till varandra samtidigt som lagstiftaren efter starka påtryckningar från de fackliga organisationerna sett sig tvingad att i efterhand träda in och snabbt korrigera det uppkomna rättsläget.

Till att börja med har domstolarna i flera fall kommit att stanna för i praktiken oförenliga lösningar. Medan AD redan 1987 i BP Humber-målet kom till den slutsatsen att blockaderna borde tillåtas enligt svensk rätt tog HD i Nervion-målet inte någon hänsyn till detta utan ogiltigförklarade samma år det på grund av blockaden tillkomna ITF-avtalet enligt panamansk rätt. Med andra ord valde HD här, i motsats till AD, att värna flaggstatsprincipen framför rätten för de svenska arbetstagarorganisationerna att genom stridsåtgärder mot bekvämlighetsflaggade fartyg skydda sina medlemmars konkurrenskraft på den internationella sjöarbetsmark-

naden. HD:s slutsatser i Nervion-målet förde sedan till att AD ansåg sig nödsakad att i Britannia-domen två år senare förklara en blockad olovlig av det skälet att ett rättsläge där konflikten framstod som lovlig enligt svensk rätt men avtalet som ogiltigt enligt utländsk rätt inte var acceptabelt.

Att AD i Britannia-domen i linje med BP Humber-beslutet fortfarande betraktade konflikten som svensk samt Sjöfolksförbundets blockad som en primär stridsåtgärd fick till följd att man tvingades förklara blockaderna stridande mot grunderna för MBL § 42. Med andra ord nödgades man här – i motsats till om man betraktat konflikten som utländsk eller Sjöfolksförbundets blockad som en sympatiåtgärd – totalt stänga möjligheterna för de svenska organisationerna att tillgripa stridsåtgärder mot utlandsbaserade företag verksamma i Sverige. Det ledde i sin tur till att man från LO och TCO befarade att Britannia-domen öppnat dörrarna för så kallad "social dumping" på den svenska landarbetsmarknaden. Lagstiftaren ändrade efter kraftiga protester från organisationerna genom Lex Britannia den svenska lagstiftningen. För blockadkampanjens del betydde det att konflikterna i de svenska hamnarna åter blev lovliga. Frågan är dock om man inte i och med den ändrade lagstiftningen också vidgade möjligheterna att blockera fartyg i de svenska hamnarna. Från lagstiftarens sida tänkte man sig visserligen en återgång till exakt det rättsläge som rådde efter BP Humber-målet, men håller man sig enbart till lagtexten framträder saken i ett annat ljus. Enligt det tidigare rättsläget var det endast bekvämlighetsflaggade fartyg det var fritt fram att blockera även om besättningen ombord var belagd med fredsplikt enligt kollektivavtal. I övriga fall styrdes lovligheten hos de svenska organisationernas stridsåtgärder av den i AD 1961 nr 30 och AD 1978 nr 160 utvecklade principen att primärkonflikten ombord måste framstå som lovlig enligt lagen i flaggstaten. Idag synes det emellertid vara tillåtet att angripa alla typer av fartyg oavsett vilken flagga de för eller vilka kollektivavtal som gäller ombord. Det kan öppna för missbruk från arbetstagarorganisationernas sida utan att AD ser sig ha någon möjlighet att korrigera detta. I Estoril-målet från 1993 framhöll domstolen att man med hänsyn till de grundläggande fackliga fri- och rättigheterna bör vara mycket försiktig med att i praxis inskränka rätten att tillgripa stridsåtgärder.

Ett annat väsentligt problem rör ITF-avtalets giltighet. För att inte samma rättsläge som det som rådde efter Nervion-domen men före Britannia-domen skulle komma att uppstå igen fann man det nödvändigt från lagstiftarens sida att föra in en särskild regel i MBL (§ 25 a) som syftade till att ITF-avtalet skulle kunna göras gällande i Sverige även i de

fall detta var ogiltigt enligt flaggans lag såsom tillkommet i samband med en olovlig stridsåtgärd. Som framgår av Phillips Arkansas-domen från 1992 är problemet här emellertid att man i bekvämlighetsländernas lagstiftning använder sig av flera metoder för att dämpa den fackliga aktiviteten rörande de egna fartygen samtidigt som MBL § 25 a inte täcker alla dessa situationer. Med andra ord kommer ITF-avtalen i de flesta fall, exempelvis när det brister i kravet på representativitet, fortfarande att kunna ogiltigförklaras enligt flaggans lag och bestämmelsen framstår därmed som i praktiken verkningslös. Att göra MBL § 25 a heltäckande genom att i det här fallet vidga dess tillämpningsområdet till att omfatta samtliga fall av ogiltighet förefaller dessutom betänkligt dels med tanke på den restriktivitet med vilken ordre public-institutet bör tillämpas, dels med tanke på att bestämmelsen underminerar den för den internationella sjöfarten så betydelsefulla flaggstatsprincipen. Möjligen kan man här hävda att det nuvarande rättsläget går att leva med. Enbart risken att redaren kan råka ut för en blockad med de kostnader den för med sig på grund av att fartyget blir liggande lamslaget kan förväntas leda till att åtminstone de redare som avser att regelbundet trafikera svenska hamnar kommer att uppfylla ITF-villkoren oavsett om avtalet kan drivas igenom med domstols hjälp eller inte.

En risk med att ITF-avtalet kan ogiltigförklaras enligt flaggans lag ligger vidare i att de fackliga organisationerna, trots att stridsåtgärderna framstår som lovliga enligt svensk rätt, kan komma att bli skadeståndsskyldiga gentemot rederiet för de rena förmögenhetsskador denne drabbas av enligt reglerna i flaggans lag. Att avtalet ogiltigförklaras skapar möjligheter för redaren att enligt allmänna avtalsrättsliga principer också yrka ersättning för de ekonomiska förluster han åsamkas i samband med blockaden. Förmodligen kan man komma undan det problemet genom att hävda att skadeståndsfrågan är närmare kopplad till frågan om stridsåtgärdernas lovlighet än till ogiltigheten och att den därför skall avgöras enligt svensk rätt. Skadorna beror på själva blockaden snarare än på att redaren tvingats påteckna ett ITF-avtal. Gentemot befraktare och lastägare torde de fackliga organisationerna aldrig riskera att bli skadeståndsskyldiga så länge det rör sig om rena förmögenhetsskador eftersom svensk rätt här är tillämplig enligt den så kallade lex loci delicti-regeln.

Trots att blockaderna återigen framstår som lovliga enligt svensk rätt har emellertid SEKO i praktiken misslyckats med att förskaffa sig inflytande över arbetsförhållandena ombord på majoriteten av de bekvämlighetsflaggade fartyg som trafikerar svenska hamnar. Även om man med hjälp av Lex Britannia kan förmå vissa redare i linjetrafik att uppfylla ITF-villkoren kommer det starkt konkurrensutsatta tank- och bulktonna-

get inte att påverkas i samma utsträckning. De tank- och bulkfartyg som trafikerar svenska hamnar kan visserligen utsättas för blockadaktioner, men eftersom dessa oftast seglar i trampfart och därför endast oregelbundet anlöper svenska hamnar framstår det som ytterligt svårt att på permanent basis driva igenom ITF-villkoren ombord. När fartyget väl lämnar svenskt territorium gäller återigen flaggans lag och avtalet kommer i de flesta fall att kunna ogiltigförklaras. Det gäller även i svensk domstol. Möjligheterna att påverka förhållandena ombord på fartygen inom tank- och bulkfarten ter sig därmed som nästan obefintliga. För SEKO:s del framstår det här som allvarligt eftersom svenska redare är starkt engagerade i denna sektor av sjöfarten. Det innebär att möjligheterna att förmå de svenska redarna, som till övervägande del seglar i cross trade-fart, att flagga hem sina tank- och bulkfartyg framstår som minimala.

Del IV
Avslutning

8 Sammanfattande diskussion

8.1 Inledning

Jag konstaterade redan i inledningskapitlet att den ökade bekvämlighetsregistreringen under efterkrigstiden lett till att statsmakterna och de fackliga organisationerna förlorat en stor del av inflytandet över den nationella rederinäringen och förhållandena ombord på fartygen. I de följande kapitlen har jag sedan beskrivit och analyserat de rättsliga förutsättningarna för bekvämlighetsregistrering samt de åtgärder man från statsmakternas och de fackliga organisationernas sida vidtagit för att söka återta sitt inflytande över verksamheten. Det gäller de åtgärder man vidtagit på såväl det nationella som det internationella planet i syfte att antingen driva tillbaka fartygen under nationell flagg eller att internationellt reglera arbetsvillkoren ombord. I den analysen har intresseperspektivet kommit att dominera eftersom rättsreglerna till stor del framstår som ett resultat av en dragkamp mellan de olika aktörerna på området.

Syftet med det avslutande kapitlet är att i ett sammanhang kortfattat ställa de åtgärder som vidtagits på det nationella respektive det internationella planet mot varandra. Den centrala frågeställningen är här vilka möjligheter det finns att från statens och de fackliga organisationernas sida åter skaffa sig inflytande över rederinäringen och arbetsförhållandena ombord på de bekvämlighetsregistrerade fartygen. Jag har härvidlag valt att först behandla de åtgärder som vidtagits på det nationella planet i form av sjöfartsstödet, förbudet mot uppsägning av personal samt blockaderna av bekvämlighetsregistrerat tonnage i de svenska hamnarna (avsn. 8.2). Därefter diskuterar jag de åtgärder som vidtagits på det internationella planet i form av genuine link-regeln samt den internationella regleringen av arbetsförhållandena ombord (avsn. 8.3).

8.2 Nationella åtgärder

8.2.1 Sjöfartssubventionerna

Alltsedan sjöfartskrisens inträde vid mitten av 1970-talet har den svenska staten kommit att kraftigt subventionera den svenska sjöfartsnäringen.

Sedan mitten av 1980-talet har stödet alltmer kommit att inriktas på att utjämna skillnaderna i bemanningskostnader mellan det svenska och det utländska tonnaget. Under perioden 1977–1991 utgjorde subventionerna ett nödvändigt komplement till de då gällande flagglagarna. Utan dessa hade man överhuvudtaget inte kunnat upprätthålla verksamheten inom den svenska rederinäringen. Efter det att förbudet mot utflaggning avskaffades har staten inriktat sig på att genom stödet söka förmå redarna att behålla åtminstone en viss andel av tonnaget under svensk flagg. Motivet till subventionerna ligger numera främst i att man från statens sida vill värna den svenska försvarsberedskapen, att man önskar behålla kompetensen inom de maritima delarna av näringslivet samt att man vill bevara exportindustrins möjligheter att vara med och påverka fraktraterna på den internationella marknaden. I tillägg till detta har också staten ansett en handelsflotta under svensk flagg som nödvändig för att man skall kunna bibehålla ett politiskt inflytande i de miljö- och sjösäkerhetsfrågor som diskuteras inom IMO. Slutligen hoppas man genom en egen handelsflotta indirekt kunna motverka förekomsten av "substandard vessels" i de egna farvattnen.

Det ursprungligen starka intresset av att värna sysselsättningen för de svenska sjömännen har dock kommit att förändras dock under 1980-talet. Från att ha grundats i en allmän önskan att bevara arbetstillfällena för de svenska sjömännen synes detta intresse numera endast utgöra en aspekt av den allmänna närings- och beredskapspolitiken på sjöfartsområdet. Den nu rådande inställningen är att sysselsättningen för svenskt sjöfolk inte skall subventioneras i större omfattning än som är nödvändigt för att säkra tillgången på inhemska sjömän i kristider samt för att tillgodose den landbaserade rederiverksamhetens behov av att rekrytera personal med erfarenhet av sjömansarbete.

Problemen med subventionerna är flera. Till att börja med har dessa, trots att de utgör en stor påfrestning på statskassan, inte varit av så stor omfattning att man helt kunnat utjämna skillnaderna i bemanningskostnader mellan det svenska och det bekvämlighetsregistrerade tonnaget. Speciellt inom den hårt konkurrensutsatta tank- och bulksektorn har de svenska redarna även efter rederistödets införande valt att flagga sina fartyg i bekvämlighetsländer. Detta har i sin tur kraftigt påverkat de svenska sjömännens sysselsättningsmöjligheter eftersom de svenska rederierna är mycket aktiva inom den delen av sjöfartsnäringen. Med andra ord kan det faktum att subventionerna inte räckt till för att behålla tonnaget under svensk flagg sägas ha varit en bidragande orsak till att konflikten mellan redarna och SEKO i utflaggningsfrågan inte gått att överbrygga. Redarna har trots förekomsten av subventioner fortfarande haft ett stort intresse av

att bekvämlighetsregistrera tonnaget medan SEKO önskat hålla kvar fartygen under svensk flagg.

Samtidigt gäller att man från statens sida i och med upprätthållandet av sjöfartsstödet gjort sig beroende av EG-kommissionen och dess inställning till den här typen av åtgärder. Genom att det direkta sjöfartsstödet i form av återbetalning av inkomstskatter och sociala avgifter formellt sett inte är förenligt med förbudet mot statsunderstöd i Romfördraget art. 92 är man till varje tid beroende av att kommissionen godkänner åtgärderna. Förvisso intar kommissionen idag en relativt liberal hållning i förhållande till de nationella rederistöden. Det motiveras av att man insett att det finns ett behov av att stärka den europeiskflaggade handelsflottans internationella konkurrensförmåga. Skulle man emellertid i framtiden välja att ompröva sin inställning till subventionerna – och det finns vissa tecken som tyder på detta – kan svenska staten komma att bli tvungen att hastigt avveckla eller ändra stödet. Det här bidrar till att öka osäkerheten rörande de långsiktiga ekonomiska förhållandena inom näringen, något som i sin tur kan befaras inverka negativt på rederiernas vilja att i Sverige investera i nya fartyg och ny teknologi.

Att inrätta ett internationellt register i enlighet med det förslag som upprättades inom kommunikationsdepartementet synes heller inte vara något alternativ i sammanhanget. Man skulle fortfarande komma att vara beroende av EG-kommissionen då även fartygen i detta register skulle ha kommit att subventioneras genom reduktioner av inkomstskatter och sociala avgifter. Möjligen skulle man kunna tänka sig att inrätta ett internationellt register av tysk modell då EG-domstolen i det så kallade Sloman Neptun-fallet ansett denna form av subvention falla utanför förbudet i Romfördraget art. 92. Den lösningen för dock andra nackdelar med sig. Att i likhet med det tyska internationella registret begränsa sig till att enbart möjliggöra för redarna att anställa utländsk personal på lokala villkor ombord leder till att fartygen i ett sådant register får svårt att konkurrera med fartyg registrerade i traditionella bevämlighetsregister eller andra internationella register. I de sistnämnda faller även kostnaderna för skatter och sociala avgifter faller bort. Med andra ord är det fara värt, precis som i fråga om de nuvarande sjöfartssubventionerna, att redarna inte skulle anse ett register av tysk modell utgöra något reellt alternativ till utflaggning, det gäller speciellt redarna inom den hårt konkurrensutsatta tank- och bulkfarten.

Det grundläggande problemet med sjöfartssubventionerna är emellertid att de aldrig kommer att kunna utgöra en permanent lösning på bekvämlighetsregisterfrågan. De subventioner som betalas ut av statsmakterna i industriländerna kommer alltid, oavsett vilken form eller

omfattning de erhåller, att utgöra en slags "konstgjord andning" i syfte att hålla de egna handelsflottorna vid liv. På lång sikt hotar också de nationella stödprogrammen att snedvrida konkurrensen på de regionala fraktmarknaderna. En ökat statligt stöd leder exempelvis inte bara till att de svenska rederierna kompenserar sina kostnadsnackdelar i förhållande till det bekvämlighetsregistrerade tonnaget utan även till att man stärker sina konkurrensfördelar gentemot andra europeiska rederier med fartyg under nationell flagg. Det kan sin tur leda till att andra länder ser sig tvungna att även de bygga ut stödet till den egna handelsflottan och därmed är risken uppenbar att det på det europeiska planet kommer att gå inflation i subventionerna.

8.2.2 Förbud mot uppsägning av personal

Inte heller SEKO torde genom reglerna i företagsöverlåtelsedirektivet kunna förhindra att de svenska redarna registrerar sitt tonnage under bekvämlighetsflagg. Förvisso har man från svensk sida valt att inte göra något undantag för sjögående fartyg vid implementeringen av direktivet. Samtidigt gäller emellertid att överlåtaren fortfarande har rätt att säga upp personal för förvärvarens räkning till följd av ekonomiska, tekniska eller organisatoriska skäl, det vill säga i fall av arbetsbrist, och att övertaligheten i det läget skall hanteras hos överlåtaren. Vad som utgör arbetsbrist har dessutom i praxis från AD lämnats till arbetsgivaren att ensam bedöma. Det leder till att i det läget redaren anser att driften av fartyget under svensk flagg inte är tillräckligt lönsam denne kommer att ha rätt att i samband med bekvämlighetsregistreringen säga upp den ombordvarande svenska personalen för det utländska dotterbolagets räkning utan att det sistnämnda bolaget har någon skyldighet att ta över denna. Hela turordningslistan görs istället upp inom moderrederiet. Dotterrederiet kan sedan efter att ha bemannat fartyget med utländsk personal anställd på lokala villkor ostört driva verksamheten vidare.

Det bör i sammanhanget betonas att de ovanstående slutsatserna vad gäller bestämmelsernas tillämpning vid utflaggning grundas på en tolkning av de svenska förarbetena samt den allmänna rättsfallspraxisen från AD och EG-domstolen. Exakt hur företagsöverlåtelsedirektivet skall tillämpas i utflaggningssituationen har än så länge inte bedömts av domstolarna. De så kallade Safe Service-målen avgjordes istället på annan grund. Rättsläget är därmed fortfarande i viss mån osäkert.

Även i det fallet att domstolarna i framtiden skulle komma fram till att de svenska sjömännen har rätt att följa med verksamheten vid en utflaggning är det tveksamt om det medför att den svenska staten och de svenska

fackföreningarna återfår sitt inflytande över förhållandena ombord på de svenska rederiernas fartyg. Troligare är att den praktiska effekten av ett förbud mot uppsägning skulle komma att bli detsamma som i fråga om det tidigare förbudet mot utflaggning i flagglagarna. Med andra ord löper man även här risken att de svenska redarna skulle komma att kringgå reglerna genom att indirekt flagga ut tonnaget. Visserligen är direktivet tillämpligt även på den typen av utflaggningar, men genom en mellankommande försäljning till ett bolag i ett annat europeiskt land, som utnyttjat undantaget för sjögående fartyg, kan man ändå skapa möjligheter att säga upp den svenska personalen.

8.2.3 Blockaderna

Ser man sedan till SEKO:s blockader av bekvämlighetsregistrerade fartyg har dessa kommit att understödjas av den svenske lagstiftaren. Efter det att arbetsdomstolen i Britannia-domen 1989 förklarat aktionerna olovliga ingrep lagstiftaren genom den så kallade Lex Britannia och möjliggjorde för SEKO att återuppta aktionerna i de svenska hamnarna.

Problemet här är emellertid att man med den nya utformningen av fredspliktsreglerna även synes ha öppnat möjligheterna för SEKO att fritt angripa alla utländska fartyg som anlöper svenska hamnar oavsett flagg. Medan aktionerna mot det bekvämlighetsflaggade tonnaget före Britannia-domen betraktades som en form av primäråtgärder och därmed i alla lägen som lovliga, ansågs blockaderna av övriga utländska fartyg utgöra en form av sympatiåtgärder. Det ledde till att lovligheten hos de sistnämnda gjordes beroende av om den utländska besättningen var belagd med fredsplikt. I och med införandet av Lex Britannia synes emellertid lagstiftaren oavsiktligt satt denna princip ur spel. I förarbetena betonade man förvisso att lagförslaget innebar en återgång till det rättsläge som rådde före Britannia-målet. Att det numera regleras i MBL § 43 st. 3 att fredspliktsreglerna endast gäller mellan parter på den svenska arbetsmarknaden kan emellertid ha medfört att den genom AD 1961 nr 30 och AD 1978 nr 160 etablerade principen satts ur spel och att rätten att angripa utländska fartyg oavsett flagg därmed är obegränsad. Det här kan bereda vägen för vidtagande av blockadaktioner mot utländska fartyg i helt andra syften än de som ligger bakom ITF-kampanjen utan att AD har någon möjlighet att ingripa mot detta. Genom att AD i det så kallade Estoril-målet förklarat sig ytterst ovillig att inskränka konflikträtten kommer man i framtiden inte att kunna hindra SEKO från att även blockera exempelvis polska eller estniska färjor i syfte att hindra låglönekonkurrens från länderna på andra sidan Östersjön. Inte heller kommer man att

kunna förhindra blockader av icke-bekvämlighetsflaggade fartyg, vilka ägs av svenska intressen, i syfte att framtvinga en hemflaggning.

Ett annat problem med Lex Britannia är också att man till följd av Nervion-domen tvingats att införa en ny regel i MBL rörande ITF-avtalets giltighet. Enligt MBL § 25 a är det numera möjligt att i Sverige domstolsvägen tvinga fram en efterlevnad av avtalet även om detta skulle betraktas som ogiltigt enligt flaggans lag. Principiellt sett utgör en sådan reglering ett betydande ingrepp i den för den internationella sjöfarten grundläggande folkrättsliga principen om flaggans lag. Att man från statens sida inskränker flaggstatsprincipen medför en risk för att andra stater tar detta till intäkt för att även de kan gripa in i främmande fartygs interna förhållanden. I förlängningen kan det leda till att respekten för flaggstatsprincipen på det internationella planet avtar, något som i sin tur hotar att slå tillbaka på den svenska hållningen att staten har exklusiv jurisdiktion över de svenskflaggade fartygen och förhållandena ombord på dessa.

Samtidigt som MBL § 25 a på det principiella planet utgör ett betydande ingrepp i flaggstatsprincipen framstår det som osannolikt att SEKO med hjälp av bestämmelsen kommer att kunna hindra redarna från att få ITF-avtalen ogiltigförklarade i domstol. Att bestämmelsen begränsats till att endast gälla i de fall där avtalet förklarats ogiltigt med hänsyn till att stridsåtgärden framstår som olovlig enligt flaggas lag medför att dess tillämpningsområde blir mycket smalt. I de fall ogiltigheten beror på andra orsaker kommer avtalet ändå att kunna ogiltigförklaras av svensk domstol. Vanligen gäller också att man i bekvämlighetsländerna utnyttjar sig av flera olika tekniker i lagstiftningen för att förhindra att ITF-avtalet blir gällande. Det visas av den så kallade Phillips Arkansas-domen där AD ogiltigförklarade ett ITF-avtal med hänvisning till att kravet i liberiansk rätt att den stridande fackföreningen också måste representera besättningen ombord på fartyget inte var uppfyllt. Visserligen avdömdes Phillips Arkansas-målet mot bakgrund av den tidigare MBL-lagstiftningen, men samtidigt talar det faktum att domstolen inte kom till samma resultat som i Britannia-målet för att domen fortfarande har prejudikatvärde. Det praktiska resultatet av Lex Britannia blir därmed, tvärtemot lagstiftarens intentioner, att det framstår som tillåtet att blockera bekvämlighetsregistrerade fartyg i svenska hamnar samtidigt som de avtal som sluts i samband med dessa i efterhand kommer att kunna ogiltigförklaras.

Även om man skulle släppa på begränsningarna och låta MBL § 25 a omfatta samtliga ogiltighetsfall kan man fråga sig om SEKO har några större utsikter att nå framgång med sin kampanj. De svenskkontrollerade

handelsfartygen seglar i allmänhet i cross trade-fart, vilket gör det svårt för SEKO att genom de egna blockaderna förmå de svenska redarna att åter flagga in fartygen under svensk flagg. För att sätta direkt press på redarna tvingas istället SEKO att i första hand lita till de utländska fackliga organisationer som också deltar i ITF-kampanjen. Sett i ett internationellt perspektiv har emellertid de nationella medlemsförbunden fått det allt svårare att effektivt driva kampanjen. I flera stater, exempelvis England, har regeringarna lagstiftningsvägen försvårat eller omöjliggjort blockader av bekvämlighetsflaggat tonnage. Med andra ord synes SEKO få det svårt att genom kampanjen tvinga de svenskkontrollerade fartygen tillbaka under nationell flagg igen och därigenom återta de arbetstillfällen som gått förlorade för de svenska sjömännen på grund av bekvämlighetsregistreringen.

8.2.4 Nationella åtgärder som alternativ

Sammanfattningsvis kan man således konstatera att de nationella åtgärderna för att återta inflytandet över den nationella rederinäringen och förhållandena ombord på de svenskkontrollerade fartygen framstår som otillräckliga. Förklaringen till detta ligger i att utflaggningen inte utgör ett specifikt nationellt problem utan ett internationellt sådant. De bakomliggande intressena i bekvämlighetsregisterfrågan på det internationella planet ser vidare helt annorlunda ut jämfört med i Sverige. Det gör det svårt att enbart med de begränsade åtgärder man har möjlighet att vidta på det nationella planet påverka den internationella utvecklingen i stort, något som synes nödvändigt för att man för svenskt vidkommande skall kunna lösa bekvämlighetsregisterfrågan. Med andra ord uttryckt: En internationell fråga av den här arten måste också lösas på ett internationellt plan.

8.3 Internationella åtgärder

8.3.1 Genuine link-regeln

När kraven på "a genuine link" mellan fartyget och flaggstaten fördes fram under UNCLOS I från de traditionella sjöfartsländernas sida utgjorde detta ett försök att på det internationella planet tvinga bekvämlighetsländerna att avstå från att registrera utländska fartyg i sina nationella skeppsregister. Genom detta hoppades man att de amerikanska

redarna skulle komma att åter registrera sina fartyg under nationell flagg så att konkurrensförhållandena på fraktmarknaden kunde återställas. Med andra ord syftade förslaget till att bekvämlighetsflaggningen skulle upphöra och allt återgå till det gamla.

I de traditionella europeiska sjöfartsländernas ursprungliga förslag innefattade genuine link-regeln ett krav på att fartyget skulle kontrolleras av medborgare i flaggstaten. För det fall fartyget ägdes av en juridisk person måste nationella intressen ha ett avgörande inflytande över detta för att registrering skulle få äga rum. Problemet är dock att genuine link-regeln aldrig kom att tolkas på det viset. Istället har man från amerikansk sida hela tiden hävdat att genuine link-regeln inte innefattar mer än att fartyget i fråga måste vara upptaget i registret i enlighet med de nationella registreringsvillkoren samt att redaren är skyldig att utnämna en representant i flaggstaten med befogenhet att svara för fartyget. Flaggstaten är därutöver endast skyldig att tillse att det finns en nationell sjöfartslagstiftning, som reglerar sjösäkerheten och övriga förhållanden ombord. Det skall också finnas en sjöfartsadministration och rättsliga instanser som kan handlägga ärenden och tvister som uppstår i samband med driften av fartygen. I takt med att även de europeiska redarna efter 1958 i allt högre utsträckning började registrera sina fartyg under bekvämlighetsflagg har de traditionella europeiska sjöfartsländerna ändrat sin inställning. Numera synes man tvärtemot under UNCLOS I ha närmat sig den amerikanska uppfattningen i frågan.

Den förändringen kom tydligt till uttryck under förhandlingarna i UNCTAD inför antagandet 1986-års skeppsregistreringskonvention. Här argumenterade både USA och de traditionella europeiska sjöfartsländerna för ett bevarande av systemet med bekvämlighetsregister medan utvecklingsländerna och Warszawapaktsländerna med Sovjetunionen i spetsen önskade avveckla dessa. Motiven till att man från de traditionella sjöfartsländernas sida numera önskade bevara bekvämlighetsregistren var att en avveckling av dessa skulle komma att leda till att de egna rederierna förlorade marknadsandelar till förmån för rederier i utvecklingsländerna, vilka efter en avveckling fortfarande skulle ha tillgång till billig arbetskraft. En avgörande faktor i sammanhanget var också att man befarade att en minskning av det NATO-kontrollerade handelstonnaget skulle komma att leda till att förmågan att försvara Västeuropa efter ett sovjetryskt angrepp försvagades.

Möjligen skulle man kunna hävda att i dagens läge efter det kalla krigets slut det finns bättre förutsättningar för en striktare tillämpning av genuine link-regeln. Mot en sådan utveckling talar emellertid den avreglering av den internationella handeln och samfärdseln som äger rum värl-

den över. Ser man enbart till förhållandena inom EU strider också en sådan tankegång mot den utveckling i form av ökad integration mellan medlemsländerna som man från kommissionens och domstolens sida söker driva fram. Den nuvarande tanken är enligt Factortame II-domen att det på sjöfartens område skall vara möjligt för EU-medborgare att registrera fartyg i vilket medlemsland som helst, oberoende av nationalitet och bosättning. Den här utvecklingen kan omöjligen förenas med en striktare tolkning av genuine link-regeln än den som gäller idag.

Factortame II-domen påverkar dessutom inte bara förhållandena regionalt, det vill säga inom EU, utan även debatten på det globala planet. Man kan inte gärna från medlemsländernas sida i enlighet med Factortame II-domen hävda en liberal tolkning av genuine link-regeln inom gemenskapen, medan man av tredjeländer kräver en betydligt striktare hållning. Med andra ord synes det i en allt öppnare värld med alltmer globaliserade marknader vara omöjligt att med hjälp av internationella förbudsregler söka begränsa rederiernas möjligheter att flytta fartygen mellan olika länders register. Bekvämlighetsregistren synes med andra ord komma att bestå och konsekvensen av detta är att sjöarbetsmarknaden förblir internationaliserad.

8.3.2 Internationell reglering av sjöarbetsrätten

Alternativet till att försöka driva tillbaka fartygen under nationell flagg igen är att man tar konsekvenserna av att sjöarbetsmarknaden internationaliserats och direkt söker reglera arbetsförhållandena ombord på fartygen i hela världshandelsflottan. Det är också den väg man inom ILO valt att följa i och med antagandet av konventionen nr 147 rörande miniminormer för handelsfartyg 1976. Till skillnad mot de tidigare ILO-konventionerna på sjöfartsområdet har man här ambitionen att reglerna skall omfatta större delen av fartygen i världshandelsflottan samtidigt som man försökt göra regelverket under det så kallade "paraplyet" så heltäckande som möjligt.

Fördelarna med den här typen av regleringsmetod är flera. För det första är ILO den enda mellanstatliga organisation inom vilken arbetsgivar- och arbetstagarintressena finns direkt representerade. Det betyder att risken att de olika parternas ståndpunkter i debatten kommer att styras av andra intressen än de rent arbetsmarknadspolitiska minskar. Med andra ord kan man förvänta sig att regeringsrepresentanterna inte kommer att ha möjlighet att låta de handels- och säkerhetspolitiska frågorna dominera på samma sätt som blev fallet inom exempelvis UNCTAD under förhandlingarna inför antagandet av skeppsregistreringskonventionen 1986.

Att arbetsgivar- respektive arbetstagarintressena finns direkt representerade medför också att det framstår som lättare att förmå samtliga aktörer på marknaden att acceptera de beslut man fattar, det vill säga att i praktiken förmå dessa att efterleva de antagna bestämmelserna. Även den konkurrensneutrala karaktären hos bestämmelserna är av avgörande betydelse i det här sammanhanget. Att bestämmelserna riktar sig mot samtliga fartyg i världshandelsflottan oberoende av nationalitet gör att redarna kan tolerera dessa även om införandet av dem medför vissa kostnadsökningar i verksamheten. Dessutom besitter ILO, till skillnad mot övriga mellanstatliga organisationer med undantag för EU, ett relativt välutvecklat system för övervakning av regelverkets tillämpning på det nationella planet. Genom att man övervakar den nationella implementeringen stärker man konkurrensneutraliteten hos bestämmelserna ytterligare. Det avgörande för att man genom konventionen nr 147 lyckats etablera en heltäckande standard för arbetet ombord på handelsfartyg torde emellertid vara att de ratificerande staterna givits rätt tillämpa reglerna även i fråga om fartyg från tredje länder. Det leder till att alla redare som önskar trafikera de stora hamnarna i Europa i praktiken kommer att bindas av bestämmelserna oavsett vilken flagga fartyget för. Av den anledningen har även bekvämlighetsländer, som exempelvis Liberia, ansett det nödvändigt att ratificera konventionen.

Det finns dock även avsevärda problem med den här typen av regleringsmetod. Normgivningen inom ILO utgör en relativt trög process i och med att så många aktörer är inblandade. Inte sällan skiljer sig också de politiska och ekonomiska intressena alltför mycket åt för att det skall vara möjligt att komma överens. Under förhandlingarna inför antagandet av konventionen nr 147 tvingades man exempelvis att lämna vissa kontroversiella regleringar utanför konventionens paraply. Det har medfört att det i praktiken kommit att saknas en internationell standard för arbetstidsuttaget ombord. Visserligen finns konventionen nr 109 på området, men den har ratificerats av så pass få länder att den knappast kan sägas utgöra en internationell standard på området.

Att man står långt ifrån varandra i förhandlingarna kan också leda till att man för att överhuvudtaget uppnå något resultat tvingas till för samtliga aktörer dåliga kompromisser. Bland annat har det visat sig svårt att komma överens om hur revisionen av konventionen nr 147 skall genomföras. Det har medfört att man nu beslutat att inte ändra själva konventionen utan istället försöka få till stånd ett särskilt tilläggsprotokoll till det nuvarande appendixet. Då medlemsländerna kommer att ha valfrihet om de önskar ratificera protokollet kan detta komma att äventyra utvecklingen mot en ökad minimistandard inom världshandelsflottan.

Ett annat problem med att så många olika parter med så skiftande intressen deltar i processen är att man för att få med sig en majoritet av de inblandade kan tvingas att lägga sig på en låg standardnivå. I fråga om konventionen nr 147 avspeglar sig det i att man under paraplyet sett sig nödsakad att föra in flera äldre ILO-instrument. Med dagens mått mätt är standarden i dessa ofta relativt låg. Man har också tvingats att införa flera alternativa ILO-instrument i appendixet. Genom detta ger man de ratificerande staterna möjlighet att lägga sig på olika standardnivåer alltefter vad man anser att den egna ekonomin tillåter. De traditionella bekvämlighetsländerna, som exempelvis Liberia, har inte varit sena att utnyttja detta på det viset att man lagt sig på en så låg nivå som möjligt vad gäller de kostnadsdrivande regleringarna. Det gäller exempelvis reglerna rörande sociala förmåner för sjömän. Mot detta kan man dock anföra att även om de traditionella bekvämlighetsländerna gärna lägger sig på miniminivån och i vissa fall till och med under denna har man från det internationella samfundets sida åtminstone någon kontroll över standarden ombord på de bekvämlighetsflaggade fartygen.

En mycket avgörande nackdel med den här regleringsmetoden är slutligen att ILO inte utgör någon överstatlig organisation. Man kan med andra ord i motsats till EU aldrig tvinga fram en efterlevnad av reglerna. Även om ILO, som ovan påpekats, besitter ett relativt utvecklat system för övervakning av instrumenten kommer man aldrig ifrån att man inte har makt att föreskriva att en viss enskild stat skall ratificera en viss konvention. Detta kompenseras visserligen i fråga om konventionen nr 147 av rätten att tillämpa konventionens bestämmelser även i fråga om fartyg flaggade i icke-konventionsbundna stater. Den kompensationen framstår dock som relativt blygsam med tanke på att rätten att belägga fartyg som inte uppfyller standardkraven med nyttjandeförbud är begränsad till de fall då det är fråga om mycket allvarliga brister. Att i framtiden stärka hamnstaternas befogenheter på det här området framstår också som svårt. En sådan utveckling skulle kunna medföra att man undergräver den för den internationella sjöfarten så grundläggande flaggstatsprincipen.

Trots alla dessa problem är det frågan om man ändå inte är hänvisad till att söka lösa bekvämlighetsregisterfrågan genom internationella regleringar av det här slaget. I och med framväxten av de stora bekvämlighetsflottorna har även sjöarbetsmarknaden kommit att internationaliseras i sådan grad att den numera framstår som lika liberal som fraktmarknaden. Med andra ord synes utvecklingen gått den vägen som Sigeman – långt före de flesta andra i Norden – förutspådde när frågan om blockader av bekvämlighetsregistrerade fartyg behandlades vid det Nordiska Juristmötet i Reykjavik 1975. Han hävdade där att det i framtiden vore mest

realistiskt och från flera synpunkter tilltalande att betrakta Sjöfolksförbundets blockad som vidtagen på en internationell arbetsmarknad utan speciell anknytning till ett visst land.[1] I Sigemans resonemang ligger en betydande medvetenhet om att internationella arbetsrättsliga frågor fordrar internationella arbetsrättsliga regleringar. Jag delar hans uppfattning och i dagsläget synes ILO vara den enda organisation inom vilken det finns förutsättningar att åstadkomma en sådan typ av reglering.

[1] Se Sigeman i NJM 1975, s. 303.

Summary in English

1 FOC flags and labour conditions – A study of the legal development on the labour market for seafarers

When the Swedish shipowners during the shipping crisis in the middle of the 1970:s started to flag out their vessels to the FOC countries this caused an acrimonious conflict between the parties on the Swedish labour market for seafarers. The shipowners felt it necessary to flag out their vessels to be able to compete on the international freight market while the Seafarers' Union (SEKO) tried to prevent this development in order to protect their members' jobs.[1] Also the Government felt its interests pertaining to defence and trade threatened.

The purpose of this dissertation is to analyze how this conflict has influenced the legal development on the labour market for seafarers. Due to the fact that the problem of flagging out is not a national one but an international one it has also been necessary to analyze the international development in this field. The measures taken by organisations at the international level have no doubt influenced the legal development at the national level.

The study is divided into three main parts, the introductory part (chapter 1) not counted. In part 2 (chapter 2 and 3) the interests of the different parties on the national and international labour market for seafares are described and analyzed. The results of this investigation are then used in part 3 of the study (chapter 4–7) – the analysis of the legal conditions for FOC registration and the legal measures that have been taken by the Government and various national and international organisations in order to gain control over the situation. The latter consists in measures to prevent the registering of vessels in FOC registers, measures to regulate the labour standards on board merchant vessels regardless of the flag and finally measures to get the shipowners to reflag their vessels in the national register. In part 4 of the study (chapter 8) some conluding remarks are presented.

[1] Until 1 Jan. 1996 Svenska Sjöfolksförbundet.

2 The national level – the parties and their interests

From the Swedish shipowners' point of view the freight market is a global one. Since most of the shipowners are engaged in cross trading they are facing an almost unlimited competition from other shipowning companies round the world. That means that to be able to compete the Swedish shipowners have to offer their services to at least the same price as everyone else on the market. At the same time the labour market for seafarers traditionally is considered as a national one. Wages and social costs are usually at the same level as in the shorebased industry. This causes problems for the shipowners. Due to the high labour costs in Sweden it becomes very hard for the Swedish shipowners to compete on the international freight market. This disadvantage is accentuated by the fact that the manning costs – although they form only a small part of the total costs – are the only costs that vary between flags.

The solution to this problem is from the Swedish shipowners' point of view to flag out their vessels to different FOC countries, for example Liberia or Panama. Today as much as 83 % of the merchant fleet controlled by Swedish shipowners is flagged in foreign ship registers. Because of the fact that the FOC countries without any forms of restrictions allow the recruitment of foreign crews on local conditions, the shipowners are by flagging out able to reduce the manning costs to an international competitive level. The shipowners also get a better opportunity to keep the future manning costs at a low level. If the labour costs increase in one country the shipowners can always choose to recruit the crew in another country. In other words by flagging out the Swedish shipowners move from a national high cost labour market to a – from their point of view – more attractive international low cost labour market.

A consequence of the fact that the shipowners today choose to register their vessels in FOC countries is that Swedish seafarers are losing their jobs. The Swedish Seafarers' Union is therefore opposed to the FOC registers. The Union also maintains that the existence of FOC registers makes it possible for the shipowners to exploit seafarers from the developing countries by offering them "substandard" labour conditions.

In order to prevent the Swedish shipowners from flagging out their vessels the Seafarers' Union in the middle of the 1970:s called for the Swedish Government to prohibit the selling of merchant vessels to foreign interests without permission from the authorities. One also called for the Government to start subsidizing the employment of Swedish seafarers in order to reduce the manning costs on board Swedish-flagged

ships. As a member of ITF the Swedish Seafarers' Union has also taken a very active part in the ITF campaign against FOC vessels. By boycotting FOC vessels in the Swedish harbours one hopes to be able to force the shipowners to reflag their vessels to the countries of the beneficial owners, among them Sweden.

The Swedish Shipowners' Association on the other hand has in order to maintain their members competiveness on the international freight-market always wanted the shipowners to be free to flag out their vessels and recruit seafarers from the low cost countries. Therefore the Shipowners' Association was opposed to the flag regulations at the same time as it proposed the setting up of a Swedish international ship register where the shipowners would be given the right to employ foreign seafarers on board on local working conditions.

Also the Government has economic and political interests in keeping the vessels of the Swedish shipowners under the national flag. The existence of a Swedish-flagged merchant fleet is considered to be essential both for the defence of the country and for the maintenance of a high level of competency in the maritime industry, including the shipbuilding industry. A Swedish-flagged merchant fleet also helps to promote the export of goods from Sweden at the same time as it provides job opportunities for Swedish seafarers. The shipping companies are also considered to be important contributors to the inflow of foreign currency to the country. And at last the existence of a Swedish-flagged merchant fleet makes it possible for the Government to play an important role in international organisations dealing with maritime issues, for example the IMO.

The Government has therefore in several ways supported the Swedish Seafarers' Union in their struggle to keep the Swedish-owned vessels under the national flag. From 1977 to 1991 the Government by the so called flag regulations upheld a prohibition of flagging out vessels to the FOC countries. One is also granting state aid to the industry. And when the courts declared the boycotts of FOC vessels in Swedish ports illegal and the ITF agreement void the Government intervened. By the so called Lex Britannia one made it again possible for the unions to take action against the FOC vessels. Despite the fact that the Government has supported the Seafarers' Union in its fight against the FOC vessels it is important to remember that the interests behind these measures are not exactly the same as those of the labour movement. The Government is not willing to pay whatever price asked for in order to save the job opportunities for the Swedish seafarers. Due to the financial pressure the Government has therefore, at the same time as one revoked the flag regu-

lations, reduced the State aid programmes. Because of the fact that the risk of war has decreased in Europe after the collapse of the Sovietunion, there is not the same need, according to the Government, for keeping merchant vessels under the Swedish flag. Today one is therefore prepared to let the shipowners' flag out quite a lot of the vessels still sailing under the Swedish flag even if it means that Swedish seafarers will lose their jobs.

3 The international level – the parties and their interests

Because of the fact that the question of flagging out is an international one rather than a national one the Seafarers' Union and the Shipowners' Association have joined international pressure groups, for example the International Transport Workers' Federation (ITF), the International Shipping Federation (ISF) and the European Community Shipowners' Association (ECSA). The reason for joining these organisations is that the Shipowners' Association and the Seafarers' Union hope to strengthen their own positions in the fight for or against the FOC registers.

The interests of the international organisations remind very much of those that the national organisations have. The ECSA and the ISF are in favour of a free market where the shipowners are allowed to register their vessels and recruit the seafarers in whatever country they want. ITF on the other hand means that the vessels is to be registered in the countries of the beneficial owners. The registering of vessels under flags of convenience is in their opinion only a way of escaping from the duty to pay decent wages, taxes and social security contributions. In order to promote their interests these pressure groups try to exert influence on the work of the public international organisations in this field. Within the ITF one also directs and coordinates the boycott campaign against FOC vessels.

Also the Swedish Government is a member of several international organisations, in which the question of the shipowners flagging out to FOC registers have been debated. The most important ones are UNCLOS, UNCTAD, ILO and EU. A major difference between these organisations and the international pressure groups is however that the former ones have no interests of themselves. Instead these have rather served as forum for the discussions of the FOC question, in which different countries have tried to promote their particular interests.

A disadvantage with this is that even if the FOC question is related to the conditions on the labour market the diffferent countries often have

promoted other interests when arguing for or against the existence of the FOC registers. For example during the UNCLOS I 1958 when the genuine link-doctrine was elaborated the *real* conflict between USA and the traditional maritime countries of Europe concerned the power over the Atlantic trade. During the debates in UNCLOS, in which one tried to strengthen the genuine link-rule, the *real* conflict came to concern whether the developed or the developing countries would have the influence on the world trade and whether NATO or the WP countries would have the military power over the oceans. And in the EUROS-debate within the EU, the *real* conflict did not come to concern the competition between the European flagged fleet and the FOC fleets at all but the competition between the shipping industry in the northern and southern Europe.

The exception among the public international organisations is the ILO. This is the only organisation which is exclusively created to deal with the regulation of labour conditions. Another important thing is that in the ILO not only the States and their interests are represented but also the employers' and the workers' organisations. In other words the ILO is the only international organisation where the FOC question has been dealt with on the basis that it is matter of labour conditions on the labour market for seafarers. Together with the fact that ILO is the only international organisation, except the EU, which has built up an effective machinery for supervision of the national implementation of the conventions and recommendations adopted, this leads to the conclusion that ILO is the one of the best suited international organisations for solving the FOC conflict.

4 Conditions for FOC registrations

For the Swedish shipowners to be able to register their vessels in a FOC country there are two conditions that must exist. The first condition is that the States will respect the so called flag State principle, i.e that the working conditions on board ships are governed solely by the laws and the regulations of the flag State. By changing from the Swedish flag to a FOC flag the shipowner leaves the national Swedish labour market for a more favourable international labour market. Most States respect the flag state-principle and one of the reasons behind this is that it is necessary for keeping law and order on the high seas. Because of the fact that the high seas are free the jurisdiction has to be related to people and property for the moment staying there. Another important reason for respecting the flag State principle, especially when it comes to labour conditions on

board, is that at the same journey the vessel often crosses the territorial waters of several States and it would bring about an almost impossible situation if the regulations governing the labour conditions on board changed all the time.

The second condition necessary for FOC registration is the existence of open ship registers. Opposite to the conventional ship registers an open ship register is a register in which also foreigners are allowed to register their vessels. Traditionally the concept of FOC registers and that of open registers were considered synonymous. However today this distinction between open and conventional ship registers seems more and more difficult to use. To begin with the Liberian ship register for example is considered an open one, but in the Liberian Maritime Law, as in the Swedish Maritime Code, it is regulated the only *nationals* are allowed to register their vessels in the national ship register. The only *real* difference between the Liberian and the Swedish codification is that in the Liberian Business Corporation Act it is also regulated that Liberian companies can be totally controlled and managed from outside Liberia. And nowadays this minor difference has become even smaller since Sweden joined the EU in 1995. Today Swedish shipowning companies may be totally controlled by EEA-citizens and according to the so called Factortame II-judgement Sweden will have to open up its ship register for shipowners from the European Economic Area, who want to register their vessels under the Swedish flag.[2]

Another important reason for abandoning the distinction between open and conventional ship registers is that many of the so called international ship registers in which the employment of foreign seafarers on local working conditions on board is allowed, are only open for registration of vessels owned by nationals.

Because of this it seems more adequate today to distinguish between conventional ship registers and FOC registers, i.e. ship registers in which shipowners are allowed to employ foreign seafarers on local working conditions regardless whether it is open for registration of vessels owned by foreigners or not. It is important to notice that the definition of the term FOC register here used differs from the way ITF is using it in the ITF campaign. Within the ITF the term FOC register is defined as a ship register which the Fair Practices Committee for certain reasons has decided should be boycotted by the different member unions.

[2] The Queen v. The Secretary of State for Transport, ex parte Factortame LTD and Others [1991] I ECR 3905.

5 Prevention of FOC registrations

The Swedish Government and the Sefarers' Union have in several ways, both at the national and the international level tried to prevent the shipowners from flagging out. At the international level the traditional maritime countries and the labour unions during UNCLOS I sought to stop the growth of the FOC registers by regulating that there must exist a genuine link between the ship and the flag state. Even if the so called genuine link-rule was implemented in the Convention on the High Seas art. 5 and later during UNCLOS III transferred to art. 91 this was not sufficient to stop the development. The reason for this is that it appears to be very uncertain what is the implication of the genuine link.

If one interprets the genuine link-rule in the light of the UNCTAD Convention on the Conditions for Registration of Ships from 1986, there seems to be no requirements for a stronger connection between the ship and the flag State other than the obligation for the shipowner to appoint a representative who is domiciled in the country. After the registration the flag State authorities are also obliged to secure that the vessel conform to generally accepted safety standards, i.e. SOLAS, COLREG, the Load Line Convention and the ILO Convention no. 147.

In addition there are no sanctions a against violation of the genuine link-rule. During the negotiations in UNCLOS I the traditional maritime countries proposed that the registration of a vessel would be subject to the recognition by other States, but this proposal was later rejected. Nor are there any evidence of an existing public international practice of that kind. On the contrary the national courts have, even in cases concerning FOC vessels, been unwilling to disallow a ship registration. In Sweden for example the Supreme Court in the so called Nervion-case refused to disallow the registration of a vessel under the Panamanian flag and to apply Swedish law even if the beneficial owner was of Swedish nationality.[3]

Nor has the Swedish Government been able to reverse the flagging out-trend at the national level by granting State aid to the industry. The existing aid schemes have not proved to be sufficient for that, despite the fact that they lay a heavy burden on the Treasury. Furthermore the future for the State aid schemes seem to be a bit uncertain if one takes a look at the EC regulations in this field. It is true that the EC Commission has approved the Swedish State aid schemes, but still one cannot get away from the fact that refunding the income taxes and the social security

[3] NJA 1987 p. 885 *Nervion.*

contributions that the shipowners pay on behalf of their crews is contrary to the prohibition of State aids in the Treaty of Rome art. 92. This means that the Government and the shipping industry all the time are dependent on what the EC Commission thinks about State aid to the industry. And the Commission has announced that one in the future intends to reduce the level of State aid permitted.

Nor has the Seafarers' Labour Union been successful in trying to use the regulations in the EC directive 77/187, relating to the safeguarding of employees' rights in the event of transfers of undertakings, to prevent the Swedish shipowners from flagging out their vessels. It is true that the directive is applicable in the flagging out-situation and that the transferee, here the foreign subsidiary shipowning company, therefore is obliged to take over the responsibility for the Swedish crew by the mere fact of the transfer. But at the same time the directive does not prevent dismissals for economic, technical and organizational reasons. And according to the Swedish interpretations of the regulations, the transferor are entitled to dismiss surplus employees on behalf of the transferee. The fact that the dismissals of surplus employees is handled by the transferor alone leads to the conclusion that in the case of a FOC registration the parent shipowning company is in the position to dismiss the Swedish crew without the subsidiary shipowning company and their employees being affected.

6 International regulation of labour conditions on board ships – the ILO convention no. 147

The significant difference between the ILO convention no. 147 concerning minimum labour standards for merchant vessels from 1976 and the Conventions on the law of the sea is that in the former one has abandoned the genuine link rule. Instead one has here tried to establish minimum labour standards for the whole world merchant fleet regardless of what flag the vessels are flying.

This tactic has shown to be successful. By establishing labour standards for merchant vessels regardless of what flag States they are registered in the regulations in the convention no. 147 become neutral in respect of competition. Because of this neutrality several FOC countries, among them Liberia, have ratified the convention and today almost 45 % of the world merchant fleet is covered by the regulations of the convention. In practice this percentage is much higher because of the system of flag State control established through the convention. In art. 4 the ratifying

States are given a right to take action against vessels which do not conform with the safety and health standards in the convention regardless of whether the flag State in question has ratified it. However it is important to notice that this right are restricted to safety and health standards. Standardregulations concerning the right to organize and collective bargaining (i.e. ILO convention no. 87 and 98) are not covered by this right. This must be considered as a disadvantage because of the fact that the FOC countries generally have great difficulties in complying with these regulations.

A major advantage with the ILO convention no. 147 is however that one has here tried to regulate almost all parts of the working on board merchant vessels. The convention includes regulations concerning the physical work environment as well as the activity of the labour unions. One has also tried to make it easy to raise the level of the labour standards without having to change the regulations in the convention. Instead of regulating the exact labour standards in the convention itself one has chosen to refer to certain regulations in other ILO-instruments listed in an appendix. One can therefore easily raise the standards by simply changing the contents of the appendix.

However a major disadvantage with the convention is that the instruments referred to in the appendix often are old and that the level of the labour standards therefore become very low. In case of the important conventions no. 55, 56 and and 130 concerning medical treatment and sickpay the ratifying States are also allowed to choose which one of the instruments one wants to comply with. Because of the competition between the different FOC countries in attracting foreign shipowners, these States have generally used this possibility. By choosing to comply only with the regulations in convention no. 55, in which the seafarers have no rights at all to public social insurance benefits, the FOC countries escape the obligation to levy any social security contributions on the shipowners.

The low level of the labour standards established through the ILO convention no. 147 makes it impossible as it looks today to use the instrument for eliminating the costdisadvantages between vessels registered in traditional maritime countries like Sweden and vessels registered in FOC countries. But if the traditional maritime countries in the future succeed in raising the level of the labour standards this will perhaps become possible.

7 Boycotts of FOC vessels - the ITF campaign

The Seafarers' Union has also by participating in the ITF's boycott-campaign against FOC vessels tried to stop the development of the FOC registers. At the national level the organisation has been very successful in this. It is true that the Labour Court declared the boycott actions illegal in the so called Britannia-case, but the Seafarers' Union managed to get the Government to support them by enacting new legislation (Lex Britannia) in which the boycotts once again were declared legal.[4]

The problem is however that even if the boycott actions is considered legal according to Swedish law the collective agreement concluded often is to be regarded as void according to the law of the flag State. Indeed the Government tried through Lex Britannia to overrule the Nervion-case (where the Supreme Court declared the ITF-agreement void according to Panamanian law) by regulating that a collective agreement which is to be considered void according to foreign law by the mere fact that the boycottaction is illegal still is to be regarded as legal in Sweden. But one forgot that the FOC countries are using several methods in their legislation to prevent the ITF agreements from coming into force. Declaring a collective agreement void by the mere fact that the boycottaction is to be considered illegal is just one of them.

This is shown by the Phillips Arkansas-case from 1992.[5] In this case the Labour Court declared the ITF-agreement void according to Liberian law due to the fact that the Swedish union did not represent the Philippine crew on board. Neither were the seafarers members of the Swedish union, nor had they expressed any whish to let the union negotiate on their behalf. The fact that it seemed totally impossible to promote or engage in strikes or secondary actions concerning Liberian vessels and that this was contrary to the ILO conventions no. 87 and 98 did not matter here. Instead the Court emphasized that the requirement of representativity in the Liberian legislation also was accepted in Swedish law.

The fact that the Phillips Arkansas-case was decided according to the law before the enactment of Lex Britannia in 1991 does not mean that it has now been overruled by the new legislation. On the contrary it is apparent that the Labour Court in its judgement had the coming Lex Britannia in mind. Otherwise the Court would have directly followed the Supreme Court in the Nervion-case and declared the ITF-agreement void due to the fact that the boycott action was to be considered illegal according to Liberian law.

[4] AD 1989 no. 120 *JSS Britannia*.

[5] AD 1992 no. 10 *Phillips Arkansas*.

Even if the ITF-agreement despite the enactment of the Lex Britannia in most cases still will be declared void it is not likely that the owner of the vessel boycotted can get any compensation for the loss of time. After all the delay of the vessel is due the boycott, which is to be regarded as legal according to Swedish law and not to the fact that the ITF-agreement is to be considered void according to the law of the flag. In other words the claim for compensation is more connected to the question whether the boycott is legal or not than to the question if the ITF-agreement is void or not.

8 Concluding remarks

As explained above the Swedish Government and the Swedish Seafarers' Union are at the national level using several methods to stop the development of the FOC registers. On the part of the labour union one tries to defeat the FOC vessels by boycotting them in the Swedish harbours. At the same time one also seeks to prevent the Swedish shipowners from flagging out by using the regulations in the EC directive 77/187, relating to the safeguarding of employees' rights in the event of transfers of undertakings. However this method has not proved to be successful yet.

On the part of the Government one seeks to get the shipowners to keep their vessels under the Swedish flag by granting State aids to the industry. And by supporting the Seafarers' Union in their boycott campaign against the FOC vessels one has also wished to improve the ability of the Swedish-flagged merchant fleet to compete on the freight market despite its costdisadvantages.

The problem here is that the FOC registration is an international phenomenon and that in other countries the flagging out of vessels is not looked upon as a problem. On the contrary most of the traditional maritime countries, which in 1958 fought against the FOC registers, nowadays regard them as necessary for their shipping industry to be able to compete on the world freight market. This, together with fact that in those States the Government often has restricted the possibilities for the national labour unions to boycott the FOC vessels, makes it almost impossible for the Swedish Government and the Seafarers' Union to permanently stop the Swedish shipowners from registering their vessels in FOC countries. To be able to compete on the world freight market the Swedish shipowners are forced to flag out their vessels, especially since the national State aid programmes have not proved to be sufficient to eliminate the costdisadvantages of letting the vessels fly the Swedish flag.

In other words the question of the existence of the FOC registers is an international one and can therefore only be solved at an international level.

However the attempt at the international level to defeat the existence of FOC registers by enacting the genuine link-rule has not proved to be successful. Due to strong international interests pertaining to defence and commercial policies among the countries which participated in the UNCLOS- and UNCTAD-negotiations the genuine link rule became a very weak one. The minimum requirements existing are that the shipowner has to appoint a representative domiciled in the country of registration and that the Government of the flag State must see to that the national shipping legislation is complying with the generally accepted international standards, particularly the safety standards.

There seems be no possibility of strengthening the genuine link rule either. On the contrary the traditional maritime countries in the EC, among them Sweden, in the near future will have open up their national ship registers for foreign shipowners. Due to the Factortame II-judgement the Swedish Government will have to allow EEA-citizens to register their vessels under the Swedish flag. And in that situation it seems impossible for the Government to demand that other States, in this case the FOC countries, shall close their registers for foreign shipowners.

Therefore it seems to be a better strategy to try to eliminate the possibility for certain countries to let their shipowners compete on the world freight market by using substandard vessels and low cost crews. And the method to bring this about seems to be to try to raise the level of the labour standards for the whole world merchant fleet, i.e. to try to further elaborate the type of regulations which are found in the ILO convention no. 147 concerning minimum labour standards for merchant vessels.

In other words the ILO seems to be the most suitable forum for solving the FOC register-conflict. This is the only organisation at the international level in which all the interested parties on the labour market for seafarers paticitipate in the legislative process and in which all the aspects of this complicated matter can be taken into consideration.

Litteratur

Offentligt tryck

Sverige

Departementsserien

Ds K 1979:2. Sjöfartspolitiska utredningen. Promemoria med vissa förslag från sjöfartspolitiska utredningen, januari 1979.
Ds K 1979:10. Svenska rederiers utlandsinvesteringar samt flaggöverföringar.
Ds 1992:21. En ny svensk sjöfartspolitik.
Ds 1994:13. Lex Britannia.

Statens offentliga utredningar

SOU 1933:36. Tredje mans rätt till neutralitet i arbetskonflikter och därmed sammanhängande spörsmål.
SOU 1975:1. Demokrati på arbetsplatsen. Förslag till ny lagstiftning om förhandlingsrätt och kollektivavtal.
SOU 1976:44. Sjöfart och flagg.
SOU 1979:67. Svensk sjöfartspolitik.
SOU 1981:103. Sjöfartens roll i trafikpolitiken.
SOU 1984:19. Arbetsmarknadsstriden II.
SOU 1987:27. Skeppslega till utlänning. Tillstånd, dispenser, flaggskifte.
SOU 1988:30. Arbetsdomstolen.
SOU 1988:67. Kommission och dylikt.
SOU 1990:13. Översyn av sjölagen 2. Godsbefordran till sjöss.
SOU 1993:32. Ny anställningsskyddslag.
SOU 1994:83. Övergång av verksamheter och kollektiva uppsägningar, EU och den svenska arbetsrätten.
SOU 1995:112. Svensk sjöfart – Näring för framtiden.

Regeringspropositioner

Prop. 1970:29 med förslag till sjöarbetstidslag.
Prop. 1972:5 med förslag till skadeståndslag m.m.

Prop. 1973:40 med förslag till sjömanslag.m.m.
Prop. 1973:42 med förslag till ändring i sjölagen (1891:35 s. 1) m. m.
Prop. 1973:129 med förslag till lag om anställningsskydd m.m.
Prop. 1975/76:81 med förslag till ändring i lagen (1915:218) om avtal och andra rättshandlingar på förmögenhetsrättens område. m.m.
Prop. 1975/76:105 med förslag till arbetsrättsreform.
Prop. 1976/77:146 om vissa sjöfartsfrågor.
Prop. 1977/78:166 om vissa sjöfartsfrågor.
Prop. 1978/79:35 om ekonomiskt stöd till vissa rederiföretag.
Prop. 1978/79:116 om vissa sjöfartsfrågor.
Prop. 1979/80:166 om sjöfartspolitiken m.m.
Prop. 1981/82:71 om ny anställningsskyddslag m.m.
Prop. 1981/82:217 om vissa sjöfartsfrågor.
Prop. 1986/87:29 om fortsatt giltighet av lagen (1977:494) om tillstånd till överlåtelse av fartyg.
Prop. 1987/88:3 om en ny fartygssäkerhetslag.
Prop. 1987/88:129 om vissa sjöfartspolitiska åtgärder.
Prop. 1988/89:56 om stöd till svenska rederier.
Prop. 1989/90:22 om lag om tillstånd till överlåtelse av skepp, m.m.
Prop. 1990/91:162 om vissa fredspliktsregler.
Prop. 1991/92:64 om upphävande av lagen (1989:990) om tillstånd till överlåtelse av skepp.
Prop. 1992/93:128 om vissa sjöfartspolitiska åtgärder.
Prop. 1993/94:69. Sjöfartspolitiska åtgärder.
Prop. 1993/94:195. Förslag till tilläggsbudget till statsbudgeten för budgetåret 1993/94.
Prop. 1994/95:102. Övergång av verksamheter och kollektiva uppsägningar.
Prop. 1995/96:140. Havsrättskonventionen och tillämpningsavtalet.

Nytt Juridiskt Arkiv avd. II

NJA II 1922 nr 9. Sjömanslag.

Danmark

FT 1987–88 (2. samling) A 11–24. Forslag til Lov om Dansk Internationalt Skibsregister.

Europeiska Unionen (EU)

EG-kommissionen

COM(94) 300 final 08.09.94. Proposal for a Council Directive on the Approximation of the Laws of the Member States Relating to the Safeguarding of Employees Rights in the Event of Transfers of Undertakings, Businesses or Parts of Businesses.

COM(96)81/7 12.03.96. Towards a New Maritime Strategy.

Guidelines for the Examination of State Aids to Community Shipping Companies, SEC (89)921 final.

EFT C263 16.10.89. Forslag til Rådets forordning om oprettelse af et EF-skibsregister samt om søgående skibes brug af EF-flaget.

KOM(85) 90 endelig udg. 15.03.85. Fremskritt henimod en fælles transportpolitikk: Transport ad søvejen (Meddelelse og forslag fra Kommissionen til Rådet).

KOM(89) 266 endelig udg. 03.08.89. EF-skibsfartens fremtid – Foranstaltninger til forbedring af EF-skibsfartens driftsvilkår.

KOM(91) 54 endelig udg. 22.02.91. Ændring af forslag til Rådets forordning (EF) om oprettelse af et EF-skibsregister samt om søgående skibes brug af EF-flaget. Ændring af forslag til Rådets forordning (EF) om en fælles definition af en EF-reder. Ændring af forslag til Rådets forordning om anvendelse af princippet om fri udveksling af tjenesteydelser på søtransportområdet inden for medlemsstaterne.

KOM(91) 483 endelig udg. 12.12.91. Meddelse fra Kommissionen til Rådet: Ændring af forslag om oprettelse af et EF-skibsregister samt om søgående skibes brug af EF-flaget.

OJ C282 05.11.81, OJ C339 29.12.81. Proposal for a Council Regulation (EEC) Laying Down Detailed Rules for the Application of Articles 85 and 86 of the Treaty to Maritime Transport

Tenth General Report on the Activities of the European Communities in 1976, Bryssel/Luxemburg 1977.

Twelfth Report on Competition Policy, Bryssel/Luxemburg 1982.

EG-parlamentet

Mødedokumenter A3-0199/90 25.07.90. Betænkning fra Udvalget om Transport og Turisme om Kommissionens forslag til Rådets forordninger I. om oprettelse af et EF-skibsregister samt om søgående skibes brug af EF-flaget, II. om en fælles definition af en EF-reder, III. om anvendelse af princippet om fri udveksling af tjenesteydelser på søtransortområdet inden for medlemsstaterne (PE 140.216/endel.).

Mødedokumenter A3-0259/90 22.10.90. Anden betænkning fra Udvalget om Transport og Turisme om Kommissionens forslag til Rådets forordninger I. om oprettelse af et EF-skibsregister samt om søgående skibes brug af EF-flaget, II. om en fælles definition af en EF-reder, III. om anvendelse af princippet om fri udveksling af tjenesteydelser på søtransortområdet inden for medlemsstaterne (PE 140.216/endel.2).
OJ C268/171, 4.10.93. Resolution on the proposal for a Council Regulation (EEC) Establishing a Community Ship Register and Providing the Flying of the Community Flag by Seagoing Vessels (EUROS) (COM (89)0266 – C3-0126/90 and COM(91)0483).

Ekonomiska och Sociala Rådet (ECOSOC)

OJ C255/25-36, 07.11.75. Opinion on the Proposal for a Council Directive on Harmonization of the Legislation of Member States on the Retention of the Rights and Advantages of Employees in the Case of Mergers, Takeovers and Amalgations.
OJ C171, 09.07.79. Opinion on the Problems Currently Facing Community Shipping Policy, Particularly Maritime Safety, the Growing Importance of the New Shipping Nations, the Development of Flags of Convenience and the Discrimination Against Certain Flags.

Ministerrådet

EGT C220/1, 29.07.96. Gemensam ståndpunkt (EG) nr 32/96 antagen av rådet den 3 juni 1996 inför antagandet av Europaparlamentets och rådets direktiv 96/.../EG av den...om utstationering av arbetstagare i samband med tillhandahållande av tjänster.
OJ L239/23, 17.09.77. Council Decision of 13 September 1977 Setting up Consultation Procedure on Relations Between Member States and Third Countries in Shipping Matters and Action Relating to Such Matters in International Organizations.

International Labour Organisation (ILO)

Konferensdokument och rapporter

International Labour Conference 62nd (Maritime) Session Geneva 1976. Record of Proceedings, International Labour Office, Genève 1976.
International Labour Conference 62nd (Maritime) Session 1976. Report of the Director-General, International Labour Office, Genève 1976.

International Labour Conference 62nd (Maritime) Session 1976. Substandard Vessels Particularly Those Registered under Flags of Convenience, Report V (1), International Labour Office, Genève 1975.
International Labour Conference 62nd (Maritime) Session 1976. Substandard Vessels Particularly Those Registered under Flags of Convenience, Report V (2), International Labour Office, Genève 1976.
International Labour Conference 74th (Maritime) Session 1987. Record of Proceedings, International Labour Office, Genève 1987.
International Labour Conference 76th Session 1989, Record of Proceedings, International Labour Office, Genève 1989
International Labour Conference 76th Session 1989. Report III (Part 4A), Report of the Committe of Experts on the Application of Conventions and Recommendations (articles 19, 22 and 35 of the Constitution), General Report and Observations concerning Particular Countries, International Labour Office, Genève 1989.
International Labour Conference 77th Session 1990. Labour Standards on Merchant Ships, General Survey by the Committe of Experts on the application of Conventions and Recommendations, International Labour Office, Genève 1990.
International Labour Conference 79th Session 1992. Report III (Part 4A), Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations (articles 19, 22 and 35 of the Constitution), General Report and Observations concerning Particular Countries, International Labour Office, Genève 1992.
International Labour Conference 81st Session 1994. Freedom of Association and Collective Bargaining, International Labour Office, Genève 1994.

Övrigt ILO-material

GB.262/3 262nd Session, Geneva, March–April 1995, Intenational Labour Office, Governing Body, Report of the Tripartite Meeting on Maritime Labour Standards (Geneva, 28 November–9 December 1994).
ILO Principles, Standards and Procedures Concerning Freedom of Association, International Labour Office, Genève 1985.
International Standards and Guiding Principles on Labour Law and Labour Relations, 1989, Labour-Management Relations Series No. 74, International Labour Office, Genève 1992.
TMMLS/1994/14, International Labour Organization, Tripartite Meeting on Maritime Labour Standards, Geneva, 28 November–9 December 1994, Report of the Committee on Labour Inspection.

International Law Commission (ILC)

Yearbook of the International Law Commission 1950, vol. I (Summary records of the second session, 5 June–29 July 1950), United Nations, New York 1958.

Yearbook of the International Law Commission 1951, vol. I (Summary records of the third session, 16 May–27 July 1951), United Nations, New York 1957.

Yearbook of the International Law Commission 1951, vol. II (Documents of the third session including the report of the Commission to the General Assembly), United Nations, New York 1957.

Yearbook of the International Law Commission 1955, vol. I (Summary records of the seventh session, 2 May–8 July 1955), United Nations, New York 1960.

Yearbook of the International Law Commission 1955, vol. II (Documents of the seventh session including the report of the Comission to the General Assembly), United Nations, New York 1960.

Yearbook of the International Law Commission 1956, vol. I (Summary records of the eighth session, 23 April–4 July 1956), United Nations, New York 1956.

Yearbook of the International Law Commission 1956, vol. II (Documents of the eighth session including the report of the Commission to the General Assembly, United Nations, New York 1957.

Yearbook of the International Law Commission 1966, vol. II (Documents of the second part of the seventeenth session and of the eighteenth session including the reports of the Commission to the General Assembly), United Nations, New York 1967.

Norge

Odelstingsproposisjoner

Ot.prp. nr 70 (1947). Om lov om boikott.

Ot.prp. nr 45 (1986–87). Om lov om norsk internasjonalt skipsregister.

Innstillinger Odelstinget

Innst. O. nr 73 (1986–87). Innstilling fra sjøfarts- og fiskerikomiteen om lov om norsk internasjonalt skipsregister.

Stortingsmeldinger

St. meld. nr 28 (1995–96). Hvor fartøy flyte kan... De maritime næringer.

Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD)

Maritime Transport 1971, A Study by the Maritime Transport Committee, OECD, Paris 1971.

United Nations Conference on the Law of the Sea I (UNCLOS I)

United Nations Conference on the Law of the Sea, Official Records, vol I, Preparatory documents, Geneva 24 February–27 April 1958.

United Nations Conference on the Law of the Sea, Official Records, vol II, Plenary Meetings (Summary records of meetings and Annexes), Geneva 24 February–27 April 1958.

United Nations Conference on the Law of the Sea, Official Records, vol. IV, Second Committee (High Seas: General Régime), Summary Records of meetings and Annexes, Geneva 24 February–27 April 1958.

United Nations Conference on the Law of the Sea III (UNCLOS III)

A/CONF.62/C.2/SR.31, 7 August 1974, Coastal State Preferential Rights, Contigous Zone, High Seas.

A/CONF.62/C.2/L.54, 12 August 1974, Working Paper on the High Seas.

A/CONF.62/C.2/WP.1, 15 October 1974, Main Trends.

A/CONF.62/L.78, 28 August 1981, Draft Convention.

C.2/Blue Paper No. 9, 16 April 1975, Consolidated Text on the High Seas.

C.2/Blue Paper No. 9/Rev. 1, 5 May 1975, Revised Consolidated Text on the High Seas.

United Nations Cooperation on Trade and Development (UNCTAD)

Konferensdokument och rapporter

TD/B/521–TD/B/C.4/123, 29 July–9 August 1974, Report of the Committe on Shipping on its Sixth Session, Supplement No. 2.

TD/B/784–TD/B/C.4/191–TD/BC.4/AC.1/8, 8 February 1980, Report of the Ad Hoc Intergorvernmental Working Group on the Economic Con-

sequences of the Existence or Lack of a Genuine Link between Vessel and Flag of Registry on its Second Session.
TD/B/825–TD/B/C.4/216, 1–12 September 1980, Report of the Committee on Shipping on its Ninth Session.
TD/B/855–TD/B/C.4/227, 27 May–6 June 1981, Report of the Committee on Shipping on its Third Special Session.
TD/B/AC.34/2, 22 January 1982, Conditions for Registration of Ships, Report by the UNCTAD Secretariat.
TD/B/C.4/AC.1/5, 24 September 1979, The Repercussions of Phasing Out Open Registries.
TD/B/C.4/AC.1/6, 27 September 1979, Legal Mechanisms for Regulating the Operation of Open Registry Fleets During the Phasing Out Period.
TD/B/C.4/168, 10 March 1977, Economic Consequences of the Existence or Lack of a Genuine Link between Vessel and Flag of Registry.
TD/B/C.4/177–TD/B/C.4/AC.1/3 annex, 16 March 1978, Report of the Ad Hoc Intergovernmental Group on the Economic Consequences of the Existence or Lack of a Genuine Link Between Vessel and Flag of Registry.
TD/B/C.4/203/rev.1, Control by Transnational Corporations over Dry Bulk Cargo Movements.
TD/B/C.4/220, 3 March 1981, Action on the Question of Open Registries, Open registry fleets, Report by the UNCTAD secretariat.
TD/B/C.4/234–TD/B/C.4/AC.2/5, 21 December 1981, Reports of the Group of Experts on Problems faced by the Developing Countries in the Carriage of Bulk Cargoes.
TD/B/C.4/NGO/11, 27 May 1981, Communications Received from the International Confederation of Free Trade Unions.
TD/RS/CONF/10, 12 October 1984, Report of the United Nations Conference for Registration of Ships on the First Part of its Session.
TD/RS/CONF/15, 30 April 1985, Report of the United Nations Conference for Registration of Ships on the Second Part of its Session.
TD/RS/CONF/24, 4 November 1986, Report of the United Nations Conference for Registration of Ships on the Fourth Part of its Session.

Övrigt UNCTAD-material

The History of UNCTAD 1964–1984 (UNCTAD/OSG/286), United Nations, New York 1985.
UNCTAD Review of Maritime Transport 1992.

Övrig litteratur

A Handbook on the New Law of the Sea 1 (ed. Dupuy RJ./Vignes D.), Hague Academy of International Law, Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht/Boston/Lancaster 1991.

Adrian, C. R./Press, C., Decision Costs in Coalition Formation, American Political Science Review 1968, vol. 62, s. 556–563.

Ahlberg, K./Bruun, N., Kollektivavtal i EU, Om allmängiltiga avtal och social dumping (Skrifter utgivna av Juridiska fakulteten vid Stockholms Universitet nr 52), Juristförlaget, Stockholm 1996.

Akehurst, M., A Modern Introduction to International Law, 6 uppl., Allen & Unwin, London 1987.

Anastsassopoulos, G., Antwerp Shipping Symposium, 6 May 1987, EuroTL 1987, s. 197–202.

Andersson, G., Låglönekonkurrens på den svenska tjänstemarknaden, Affärsjuridiska uppsatser 1993, Iustus Förlag, Uppsala 1994.

Arbeitskampfrecht, 2. uppl. (utg. W. Däubler), Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 1987.

Arbetsrätten i Norden, rev. uppl. (utg. T. Sigeman, mfl.), Nord 1990:42, Stockholm 1990.

Aspinwall, M., Kuwaiti Tanker Reflagging – A Confluence of Foreign and Maritime Policies, Marit. Pol. Mgmt 1989, s. 257–262.

Aussant, J., Cabotage and the Liberalisation of the Maritme Services Sector (European Maritime Law Organisation 1992 Annual Conference), EuroTL 1993, s. 347–371.

Bale, B., Funksjonsfordeling og ansvarsplassering, Skipsfart og samarbeid, Maritime joint ventures i rettslig belysning (L. O. Askheim, m.fl.), Sjørettsfondet, Oslo 1991.

Bech, A./Lund, C., Konvensjonelle og åpne skipsregistre, Marius nr 163, Sjørettsfondet, Oslo 1989.

Bellamy & Child, Common Market Law of Competition, 4 uppl. (red. V. Rose), Sweet & Maxwell, London 1993.

Berdal, M. K./Berg, M., Funksjonsfordeling og rederidrift, Sjørettsfondet, Oslo 1987

Bergqvist, O./Lunning, L., Medbestämmandelagen, Lagtext med kommentarer, Publica, Fritzes, Stockholm 1986.

Bergstrand S./Doganis R., The Impact of Flags of Convenience (Open Registries). The Law of the Sea and International Shipping: Anglo-Soviet Post–UNCLOS Perspectives (utg. W.E. Butler), Studies on Socialist Legal Systems, Faculty of Laws, University College London, Oceana Publications, New York/London/Rom 1985.

Beth, H. L./Hader, A./Kappel, R., 25 Years of World Shipping, Bremen Institute of Shipping Economics, Fairplay Publications, London 1984.
Björkholm, M., Finska myndigheters tvångsåtgärder mot främmande fartyg. Finsk jurisdiktion över främmande fartyg, del II. (red. P. Wetterstein). Meddelanden från stiftelsens för Åbo akademi forskningsinstitut nr 119, Åbo 1986.
Blanpain, R./Nyström, B., EG/EU arbetsrätt och arbetsmarknad, Publica, Fritzes, Stockholm 1994.
Boczek, B. A., Flags of Convenience, An International Legal Study, Harvard University Press, Cambridge Massachusetts 1962.
Bogdan, M., Dataflykt över gränserna och den svenska datalagstiftningen, FT 1978, s. 1–26.
– Den svenska internationella arbetsrättens grunder, SvJT 1979, s. 81–121.
– Om lovligheten av i svensk hamn vidtagna fackliga blockader mot främmande fartyg, Festskrift till Kurt Grönfors, Norstedts, Stockholm 1991.
– Svensk internationell privat- och processrätt, Institutet för rättsvetenskaplig forskning CXLVI, 4 uppl., Norstedts, Stockholm 1992.
Branch, A. E., Elements of Shipping, 6 uppl., Chapman and Hall, London/ New York 1989.
Bredholt, J., Den offentlige kontrol med skibe i NIS og DIS, Marius nr 155, Sjørettsfondet, Oslo 1988, s. 203–213.
– EF-samarbejdet om søfartslovgivning, internt og eksternt, Marius nr 178, Sjørettsfondet, Oslo 1990, s. 107–122.
Bredima-Savopoulou, A./Tzoannos, J., The Common Shipping Policy of the EC, T.M.C. Asser Instituut – The Hague Institute of Economic and Industrial Research (IOBE), North-Holland, Amsterdam/New York/ Oxford/Tokyo 1990.
Brooks, M. R./Button K. J., Shipping within the Framework of a Single European Market, Transport Reviews 1992, s. 237–251.
Brownlie, I., Principles of Public International Law, 4 uppl., Clarendon Press, Oxford 1990.
Brownrigg, M., The EUROS Flag and Related Issues, Commentary (European Maritime Law Organisation 1992 Annual Conference), EuroTL 1993, s. 400–404.
Brækhus, S., The Hague Rules Catalogue, Article IV, rule 2 paragraphs (c) to (p) of the 1924 Bills of Lading Convention, Six Lectures on the Hague Rules (utg. K. Grönfors), Handelshögskolan i Göteborg skriftserie 1967:3, Sjörättsföreningen i Göteborg skriftserie nr 31, Akademiförlaget – Gumperts, Göteborg 1967.

– Skibsbegrepet. Skibs nasjonalitet. Skibsmåling og -identifisering, Marius nr 3, Sjørettsfondet, Oslo 1975.
Carlisle, R. P., Sovereignty for Sale, The Origins and Evolution of the Panamanian and Liberian Flags of Convenience, Naval Institute Press, Annapolis, Maryland 1981.
Chapman, P. K., Trouble On Board: The Plight of International Seafarers, ILR Press, Ithaca, New York 1992.
Chrzanowski, I., An Introduction to Shipping Economics, Fairplay Publications, London 1985.
Coase, R.H., The Firm, the Market and the Law, University of Chicago Press, Chicago/London 1988.
Colombos, C. J., The International Law of the Sea, 6 uppl., Longmans, London 1967.
Dahl, M., Lex Britannia och social dumpning, Ny Juridik 2/95, s. 59–91.
Davis, S. C., The Future of the Community's Fleet, EuroTL 1987, s. 203–210.
De Croo, H., Antwerp Shipping Symposium, 6 May 1987, Inaugural Adress, EuroTL 1987, s. 194–196.
De Groot, C., The Council Directive on the Safeguarding of Employees' Rights in the Event of Transfers of Undertakings: an Overview of the Case Law, CML Rev. 1993, s. 331–350.
Däubler, W., Tarifvertragsrecht, Ein Handbuch, Arbeits- und Sozialrecht 10, 3 uppl. Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 1993.
Eek, H., Lagkonflikter i tvistemål, Metod och material i svensk internationell privaträtt, Institutet för rättsvetenskaplig forskning LXV, Norstedts, Stockholm 1972.
Eklund, R., Anställningsavtalet vid företagsöverlåtelser, Norstedts, Stockholm 1984.
– Bolagisering – ett mode eller ett måste?, Arbetsrättsliga lösningsmodeller i 21 koncerner, Juristförlaget, Stockholm 1992.
Evans, J. J., The Elasticity of Supply of Sea Transport, Marit. Pol. Mgmt 1988, s. 309–313.
Eyre, J. L., A Ship's Flag – Who Cares?, Marit. Pol. Mgmt 1989, s. 179–187.
Fahlbeck, R., Industrial Relations i USA, Ett porträtt av "the Land of the Free", Skrifter utgivna av Juridiska Föreningen i Lund nr 102, Juristförlaget i Lund, Lund 1988.
Falkanger, T., Leie av skib, Rettslige studier i bare-boat certepartiets problemer, AfS band 10, Universitetsforlaget, Oslo 1969.
Falkanger, T./Bull, H. J., Innføring i sjørett, 4 uppl., Forsikringsakademiet, Oslo 1995.

Farthing, B., International Shipping, An Introduction to the Policies and Institutions of the Maritime World, 2 uppl., Lloyd's of London Press, London/New York/Hamburg/Hong Kong 1993.

Forsyth, C. J., Transnational Corporations: Problems for Study in the New International Order of Maritime Shipping, Marit. Pol. Mgmt 1993, s. 207–214.

Gaarder, K., Innføring i internasjonal privatrett, Universitetsforlaget, Oslo 1975.

Ghebali, V-Y., The International Labour Organisation – A Case Study on the Evolution of U.N. Specialised Agencies, International Organization and the Evolution of World Society Vol. 3, Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht/Boston/London 1989.

Gold, E., Maritime Transport, The Evolution of International Marine Policy and Shipping Law, Lexington Books D.C. Heath and Company, Lexington Massachusetts/Toronto 1981.

Golding, K. A., In the Forefront of the Trade Union History 1896–1971, Looking Back on 75 Years of the ITF, ITF Journal, Vol. 31, No 2 (Summer 1971).

Gombrii, K. J., Rederifunksjoner og rederisamarbeid, Skipsfart og samarbeid, Maritime joint ventures i rettslig belysning (L.O. Askheim m.fl.), Sjørettsfondet, Oslo 1991.

Goss, R. O., "Social" Costs, Transfer Payments and International Competition in Shipping [1], Marit. Pol. Mgmt 1985, s. 135–143.

Greaves, R., EC Competition and Maritime Transport, Cewal, Sloman Neptun, LMCLQ 1993, s. 471–476.

Grundgesetz-Kommentar, Band 1, 2. uppl. (utg. I. v. Münch), C. H. Beck'sche Verlagsbuchhandlung, München 1981.

Gyllin, Y., Förbund på sju hav, del 2, Med sjömän på parnassen, Svenska Sjöfolksförbundet, Göteborg 1982.

Göransson, H., Kollektivavtalet som fredspliktsinstrument, Juristförlaget, Stockholm 1988.

– Stopp för stridsåtgärder mot bekvämlighetsflaggade fartyg?, JT 1989–90, s. 536–545.

Habermas, J., Faktizität und Geltung, Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtstaats, Suhrkamp, Frankfurt am Main 1992.

Haglund, E., Om sjöfart, utlandsetablering och skattekostnader, AfS 14, Universitetsforlaget, Oslo 1976–1982.

Hart, P. State Aid and the Shipping Industry: A European Community Analysis, Shipping Policy in the European Community (red. M. Roe), Avebury, Aldershot/Brookfield USA/Hong Kong/Singapore/Sydney 1993.

Heldring, B., The EUROS Flag and Related Issues (European Maritime Law Organisation 1992 Annual Conference), EuroTL 1993, s. 389–399.
Hellner, J., Rättsteori, 2 uppl., Juristförlaget, Stockholm 1994.
– Skadeståndsrätt, 5 uppl., Juristförlaget, Stockholm 1995.
– Speciell avtalsrätt II, häfte 2, 2 uppl., Juristförlaget, Stockholm 1994.
Hepple, B. A., Community Measures for the Protection of Workers against Dismissal, CML Rev. 1977, s. 489–500.
Hildan, T. C., Koalisjonsdannelser i multilaterale konferenser, En studie av UNCTAD-forhandlingene om en atferdskode for linjekonferenser, Institutt for Statsvitenskap, Oslo 1976.
Hudson, M. O., The World Court 1921–1934, A Handbook of the Permanent Court of International Justice, 4 uppl., World Peace Foundation, Boston 1934.
ISF Guide to International Ship Registers. The International Shipping Federation, London 1988.
ISF Guide to International Labour Supply, Lloyd's of London Press, London/New York/Hamburg/Hong Kong 1990.
Ishak, G., Wages, Conditions of Work and the Welfare of ASEAN Seafarers, Seafarers in the Asean Region, (utg. M. R. Brooks), ASEAN Economic Research Unit, Institute of Southeast Asian Studies, Singapore 1989.
Jacobsen, P., Kollektiv arbejdsret, Skrifter udgivet af Institut for Privatret ved Aarhus Universitet nr 11, 5 rev. uppl., Jurist- og Økonomforbundets Forlag, Aarhus 1994.
Jakhelln, H., Boikott av skip under bekvemmelighetsflagg, Marius nr 123, Sjørettsfondet, Oslo 1986.
– Lovvalgsspørsmål ved blokade av NIS-skip i utenlandsk havn, Lov og Rett 1989, s. 321–330.
Jareborg, N., Straffrättens ansvarslära, Iustus Förlag, Uppsala 1994.
Johnsson, L., Människor som exportvara, Kontraktsarbete – atomålderns slavhandel, Utbildningsförlaget Brevskolan, Stockholm 1993.
Juda, L., The UNCTAD Liner Code, United States Maritime Policy at the Crossroads, Westview Press, Boulder, Colorado 1983.
Kania, T., Tarifeinheit bei Betriebsübergang, Der Betrieb 1994, s. 529–534.
Karlgren, H., Avtalsrättsliga spörsmål, 2 uppl., Norstedts, Stockholm 1954.
– Skadeståndsrätt, Institutet för rättsvetenskaplig forskning I, 5 uppl., Norstedts, Stockholm 1972.

Kasoulides, G. C., Port State Control and Jurisdiction, Evolution of the Port State Regime, Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht/Boston/ London 1993.
Kendall, L. C./Buckley, J. J., The Business of Shipping, 6 uppl., Cornell Maritime Press, Centreville, Maryland 1994.
Kleineman, J., Ren förmögenhetsskada särskilt vid vilseledande av annan än kontraktspart, Juristförlaget, Stockholm 1987.
Kopperud, K. A., Lov om norsk inernasjonalt skipsregister (NIS), Tano, Oslo 1989.
Krüger, K., Fault Liability for Classification Societies Towards Third Parties, Festskrift till Kurt Grönfors, Norstedts, Stockholm 1991.
Källström, K., Anm. av Ronnie Eklund, Anställningsförhållandet vid företagsöverlåtelser, SvJT 1984, s. 979–986.
Lando, O., Kontraktsstauttet, 3 uppl., Juristforbundets Forlag, Köpenhamn 1981.
Ledger, G., Maritime Policy in the European Community and the United Kingdom: Contrasts and Conflicts, Shipping Policy in the European Community (utg. M. Roe), Avebury, Aldershot/ Brookfield USA/Hong Kong/Singapore/Sydney 1993.
Letalik, N., Legal Aspects Governing ASEAN Seafarers, Seafarers in the Asean Region (utg. M. R. Brooks), ASEAN Economic Research Unit, Institute of Southeast Asian Studies, Singapore 1989.
Lind, J., Högsta domstolen och arbetsrätten, SvJT 1989, s. 296–306.
Lindgren, R., Ansvar för oljeskador i USA, Ansvarig part enligt OPA 90, Axel Ax:sons Johnsons institut för sjörätt och annan transporträtt nr 12, Juristförlaget, Stockolm 1993.
Maguire, C., Port State Control – Brussels Style, IJOSL 1996, s. 118–122.
Mankabady, S., International Shipping Law, vol. I–II, Euromoney Books, London 1991.
McConell, M. L., "Business as usual": An Evaluation of the 1986 United Nations Convention on Conditions for Registration of Ships, JMLC 1987, s. 435–449.
– "...Darkening Confusion Mounted Upon Darkening Confusion": The Search for the Elusive Genuine Link, JMLC 1985, s. 365–396.
McDougal, M. S./Burke, W. T., The Public Order of the Oceans, A Contemporary International Law of the Sea, New Haven Press, New Haven/Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht 1985.
Meisaari-Polsa, T., Ståndpunkter i UNCTAD, En analys av generaldebatterna 1964–1979, Stockholm Studies in Politics 32, Statsvetenskapliga institutionen, Stockholm 1987.

Mier, A. F. J., Philippines, Seafarers in the Asean Region (utg. M. R. Brooks), ASEAN Economic Research Unit, Institute of Southeast Asian Studies, Singapore 1989.
Moreby, D. H., Crew Costs, Marit. Pol. Mgmt 1985, s. 55–60.
Naess, E. D., The Great PanLibHon Controversy, The Fight over the Flags of Shipping, Gower Press, Essex 1972.
Narjes, K-H., Zu den maritimen Interessen der Europäischen Union, ArchVR 1994, s. 305–316.
Nelhans, J., Arbetsdomstolen och den belgiska Volvo-konflikten, SvJT 1979, s. 302–307.
– Fackliga sympatiåtgärder till stöd för part i utländsk arbetskonflikt, SvJT 1974, s. 808–814.
Nielsen, R., EF-arbejdsret, 2 rev. uppl., Jurist- og Økonomforbundets Forlag, Köpenhamn 1992.
Northrup, H. R./Rowan R. L., The International Transport Workers' Federation and Flag of Convenience Shipping, No. 7 Multinational Union Studies (7c-Ocean Transport), Industrial Research Unit, The Wharton School, Vance Hall/CS, University of Pennsylvania 1983, USA.
Northrup, H. R./Scrase, P. B., The International Transport Workers' Federation Flag of Convenience Shipping Campaign: 1983–1995, TLJ 1996, s. 369–423.
Nyström, B., EU och arbetsrätten, Fritzes, Stockholm 1995.
– Kollektivavtalets ställning i EG, Studier i arbetsrätt tillägnade Tore Sigeman utgivna av Arbetsrättsliga föreningen, Iustus Förlag, Uppsala 1993.
Nöll, H-H.: Harmonisierungserfordnisse der Seeschiffahrt: Genügt ein EG-weiter Ansatz? – Sozial- und Steuerrecht, ArchVR 1994, s. 369–381.
O`Conell, D. P., The International Law of the Sea (utg. I. A. Shearer), vol. I–II, Clarendon Press, Oxford 1984.
Philip, A., Dansk international privat- og procesret, 3 uppl., Juristforbundets Forlag, Köpenhamn 1976.
Power, V., EC Shipping Law, Lloyd's of London Press, London/New York/ Hamburg/Hong Kong 1992.
– EC Shipping Law, First Supplement to the First Edition, Lloyd's of London Press, London/New York/ Hamburg/Hong Kong 1994.
Pålsson, L., Bryssel- och Luganokonventionerna, Institutet för rättsvetenskaplig forskning CLVIII, Fritzes, Stockholm 1995.
– Svensk rättspraxis, Internationell privat- och processrätt 1976–1980, SvJT 1982, s. 214–251.

Ramberg, J, Allmän avtalsrätt, 4 uppl., Jurisförlaget, Stockholm 1995.
Ready, N. P., Ship Registration, 2 uppl., Lloyd's of London Press, London/New York/Hamburg/Hong Kong 1994.
Riccomagno, M., Cabotage and the Liberalisation of the Maritime Services Sector (European Maritime Law Organisation 1992 Annual Conference), EuroTL 1993, s. 372–388.
Rowlinson, M., Flags of Convenience: The UNCTAD Case, Marit. Pol. Mgmt 1985, s. 241–244.
Rune, C., Rätt till skepp, 2 uppl., Sjörättsföreningen i Göteborg skrifter nr 68, Akademiförlaget, Göteborg 1991.
Schmidt, F., Facklig arbetsrätt, rev. uppl. ombesörjd av A. Victorin under medverkan av R. Eklund, H. Göransson, C. Hemström, K. Källström och T. Sigeman, Juristförlaget, Stockholm 1989.
– Löntagarrätt, rev. uppl. ombesörjd av T. Sigeman under medverkan av R. Eklund, H. Göransson och K. Källström, Juristförlaget, Stockholm 1994.
– Politiska strejker och fackliga sympatiåtgärder, Norstedts, Stockholm 1969.
– Ships Flying Flags of Convenience, AfS 12, Universitetsforlaget, Oslo 1972–1975.
Selander, Å., Flag Changes Have Major Implications for the Structure of Maritime Employment, Which Register? Which Flag?, Speakers' Papers from the Two-Day Conference 2nd/3rd September 1987 Gloucester Hotel, London, Lloyds' of London Press, London 1987.
Selvig, E., Fri internasjonal skipsfart, AfS 14, Universitetsforlaget, Oslo 1976–1982.
– Kommentarer 1986–87, Nordiske domme i sjøfartsanliggender 1987, Nordisk Skipsrederforening, Oslo 1989.
– Kommentarer 1988–89, Nordiske domme i sjøfartsanliggender 1989, Nordisk Skipsrederforening, Oslo 1991.
– The UN Code of Conduct for Liner Conferences, AfS 12, Universitetsforlaget, Oslo 1972–1975.
Siesby, E., Lærebog i international privatret: almindelig del og formueret, 2 uppl., Jurist- og Økonomforbundets Forlag, Köpenhamn 1989.
Sigeman, T., Fri stridsrätt – i princip men många regler begränsar även lovliga stridsåtgärder, Lag & Avtal 1981, nr 2, s. 28–31.
– Stridsåtgärd till förmån för part i utländsk arbetsstrid, Förhandlingar vid det 27:e nordiska juristmötet, Reykjavik 20–22 augusti 1975, s. 302–313.
– 36 § avtalslagen och arbetsrätten, Festskrift till Jan Hellner, Norstedts, Stockholm 1984.

Slaget om opinionen – en berättelse om facklig kamp på nittiotalet (utg. Svenska Sjöfolksförbundet och LO), Göteborg 1994.
Slater, P., How do the banks view the current flagging/register free for all? As owners? As investors?, Which Register? Which Flag?, Speakers' Papers from the Two-Day Conference 2nd/3rd September 1987 Gloucester Hotel, London, Lloyd's of London Press, London 1987.
Sletmo, G. K., Shipping's Fourth Wave: Ship Mangement and Vernon's Trade Cycles, Marit. Pol. Mgmt 1989, s. 293–303.
Sletmo, G. K./Holste, S., Shipping and the Competitive Advantage of Nations: The Role of International Ship Registers, Marit. Pol. Mgmt 1993, s. 243–255.
Slot, P. J., Joined Cases C-72/91 and C-73/91, *Sloman Neptun Schiffahrts A. G. v Seebetriebsrat Bodo Ziesemer der Sloman Neptum Schiffahrts A. G.*, Judgement of 17 March 1993 (Full court), not yet reported, CML Rev. 1994, s. 137–146.
Smith, A., An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations, 1776 (utg. R. H. Campell, A. S. Skinner och W. B. Todd), Clarendon Press, Oxford 1976.
Smith, B., EUROS: The European Community Ship Register, Shipping Policy in the European Community (utg. M. Roe), Avebury, Aldershot/ Brookfield USA/Hong Kong/Singapore/Sydney 1993.
Smith, J. M. S., The Traditional Open Registries Can They Maintain Their Position?, Which Register? Which Flag?, Speakers' Papers from the Two-Day Conference 2nd/3rd September 1987 Gloucester Hotel, London, Lloyds' of London Press, London 1987.
Stopford, M., Maritime Economics, Routledge, London 1992.
Strömholm, S.,Torts in the Conflict of Laws (Acta Upsaliensis Iurisprudentiae Comparative III), Norstedts, Stockholm 1961.
Sturmey, S. G., The Code of Conduct and the Review Conference, Aten 1988.
Svenné Schmidt, T., International formueret, GAD, Köpenhamn 1987.
Sölvén, A./Gustafsson, S., Huvudavtalet mellan Svenska Arbetsgivareföreningen och Landsorganisationen i Sverige, 5 uppl., LO, Stockholm 1966.
Tiberg, H., Svensk sjörätt, Fartyget, Skrifter utgivna av Axel Ax:son Johnsons institut för sjörätt och annan transporträtt nr 8, Juristförlaget, Stockholm 1989.
Tikriti, A-K., Tripartism and the International Labour Organisation, A study of the Legal Concept: It's Origins, Function and Evolution in the Law of Nations, Svenska Institutet för Internationell Rätt nr 7, Uppsala 1982.

Tostmann, S., Unterstützung der Gemeinschaftflotte und Durchsetzung internationaler Standards: Harmonisierungsansätze der Europäischen Gemeinschaft im Bereich der internationalen Seeschiffahrt, ArchVR 1994, s. 342–357.

UNCTAD VIII, Informasjonshefte nr 1-92 (utg. Idégruppen Nord/Sør), Oslo 1992.

United Nations Convention on the Law of the Sea 1982: A Commentary, vol. III (utg. M. H. Nordquist), Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht/Boston/London 1995.

Vihma, J., Internationella arbetsorganisationen, ILO, Norstedts, Stockholm 1988.

Wefers Bettink, H. W., Open Registry, the Genuine Link and the 1986 Convention on Registration for Ships, Netherlands Yearbook of International Law, vol. XVIII, Haag 1987.

Werin, L., Ekonomi och rättssystem, 2 uppl., Liber, Stockholm 1984.

Wetterstein, P., Environmental Impairment Liability in Admirality, A note on Compensable Damage under U.S. Law, Åbo Akademis Förlag, Åbo 1992.

– Synpunkter på sjörättsforskningen, Lov, dom og bok, Festskrift til Sjur Brækhus 19. juni 1988, Universitetsforlaget, Oslo 1988.

Wetterstein, P./Långkvist, K., ITF:s/Sjömansunionens blockader av främmande fartyg; Finsk jurisdiktion över främmande fartyg, del II (utg. P. Wetterstein), Meddelanden från stiftelsens för Åbo akademi forskningsinstitut nr 119. Åbo 1986.

Whitworth, J., The Reason behind the Proliferation of Flagging and Registration Options, Which Register?, Which Flag?, Speakers' Papers from the Two-Day Conference 2nd/3rd September 1987 Gloucester Hotel, London, Lloyd's of London Press, London 1987.

Wilford, M./Coghlin, T./Kimball, J. D., Time Charters, 4 uppl., Lloyd's of London Press, London/New York/Hamburg/Hong Kong 1995.

Wolfrum, R., Die Europäische Union als Partei seerechtlicher Verträge, ArchVR 1994, s. 317–335.

Övrigt material

Dagstidningar

DN 960118 Fler flaggar svenskt igen.

Lloyd's List 940915 ITF free-flag fight wins fresh backing.

Lloyd's List 950116 Swedish owners still ignoring own flag.
Lloyd's List 950123 ITF toughens stance on second registers.
Lloyd's List 950325 ITF affiliates build China links.

Tidskrifter

IMO News 2/95 "Flag State Criteria to be discussed".
Nautisk Tidskrift nr 7/94 – Gör IMO till sjöfartens världspolis.
Sjömannen nr 3/95 Allt fler flaggar svenskt.
SST 4/96 Handelsflottan ökade med 16 fartyg 1995.
SST 4/96 Panama fortfarande störst Gibraltar öppnar register.
SST 27–28/96 Ny norsk skipsfartspolitikk.
SST 27–28/96 Kommunikationsministern riktar skarp kritik mot Norge och Holland.

Övrigt

Betänkandet (Ds 1994:13) Lex Britannia. Skrivelse från Sveriges Redareförening till Arbetsmarknadsdepartementet daterad den 9 juni 1994.
Committee of Transport Workers' Unions in the European Community, Maritime Transport Section, Draft Policy Paper, Positive Measures for the EU Members Fleets, Bryssel 1995.
Flags of Convenience – The ITF's Campaign (utg. International Transport Workers' Federation), London 1994.
International Transport Workers' Federation, Fair Practices Committee (FPC) Meeting, London 14–16 June 1995 (95/FP.1/7–1).
The ISF Year 1994/95 (utg. International Shipping Federation), London 1995.
ITF Policy on Minimum Conditions of Service and Negotiating Rights on Merchant Ships, the "Geneva Policy", Genève 1994.
Kvartalsinformasjon om skipsfart og offshorevirksomhet nr II 1994 (utg. Norges Rederiforbund), Oslo 1994.
Momenter dec. 1979. Skipsfart og offshore (utg. Norges Rederiforbund), Oslo 1979.
Momenter feb. 1984. Skipsfart og offshore (utg. Norges Rederiforbund), Oslo 1984.
Momenter maj 1993. Skipsfart og offshore (utg. Norges Rederiforbund), Oslo 1993.
Sjöfart –94 (utg. Sveriges Redareförening), Göteborg 1994.
Towards a Common Maritime Policy. Report by the International Transport Workers' Federation, London 1985.

Rättsfallsregister

Arbetsdomstolens domar

AD 1934 nr 59. 431
AD 1935 nr 95. 296
AD 1938 nr 90. 431
AD 1954 nr 26. 429
AD 1961 nr 30. 432
AD 1963 nr 12. 466
AD 1964 nr 12. 432
AD 1972 nr 19. 430, 432, 440
AD 1976 nr 26. 320
AD 1976 nr 91. 458
AD 1976 nr 101. 208
AD 1977 nr 9 *Helen.* 278
AD 1977 nr 38. 440, 444, 445, 463
AD 1977 nr 223 *T/S Jacob Malmros.* 315, 316
AD 1979 nr 45. 429
AD 1978 nr 65. 320
AD 1978 nr 95. 458
AD 1978 nr 153. 297
AD 1978 nr 160. 432, 434, 450, 451, 478, 483
AD 1981 nr 24 *M/T Rosso.* 424
AD 1980 nr 25. 458
AD 1982 nr 82. 208
AD 1982 nr 157. 444
AD 1983 nr 2. 466
AD 1983 nr 18. 456
AD 1983 nr 121. 209
AD 1983 nr 129. 440
AD 1984 nr 106. 466
AD 1984 nr 128. 458
AD 1986 nr 111. 440
AD 1987 nr 118 *BP Humber.* 426
AD 1989 nr 120 *JSS Britannia.* 426-429, 435-436, 446, 451
AD 1989 nr 130 *M/S Saga Cob.* 446
AD 1990 nr 35 *Stena Freighter.* 446

AD 1991 nr 71. 211
AD 1992 nr 10 *Phillips Arkansas.* 411, 419, 434, 454, 455, 461
AD 1993 nr 28 *Estoril.* 449, 461
AD 1993 nr 101. 320
AD 1995 nr 60 *Safe Supporter, m.fl.* 302, 303, 313, 319
AD 1995 nr 97 *Safe Supporter, m.fl.* 302, 303, 313, 320, 321
AD 1995 nr 120. 420
AD 1995 nr 157. 458
AD 1995 nr 163. 306, 312

Arbeidsrettens dommer (Norge)

ARD 1925.130 *D/S Canis.* 470

European Court of Justice Reports

Amministrazione delle Finanze dello Stato v. Denkavit Italiana S.r.l. [1980] ECR 1205. 286
Anne Watson Rask and Kirsten Christensen v. ISS Kantineservice A/S [1992] I ECR 5755. 305
Arie Botzen and Others v. Rotterdamsche Droogdok Maatshappij BV [1985] ECR 519. 301, 316
Banco de Crédito Industrial SA now Banco Exterior de España SA v. Ayuntamiento de Valencia [1994] I ECR 877. 286, 295
Christel Schmidt v. Spar- und Leihkasse der früheren Ämter Bordesholm, Kiel und Cronshagen [1994] I ECR 1311. 305
Commission of the European Communities v. French Republic [1974] ECR 359. 284
Commission of the European Communities v. French Republic [1983] ECR 3707. 286, 295
Commission of the European Communities v. French Republic [1985] ECR 439. 287
Commission of the European Communities v. Ireland [1991] I ECR 4569. 214, 220
Commission of the European Communities v. Italian Republic [1982] ECR 2133. 359
Commission of the European Communities v. Italian Republic [1983] ECR 2525. 295, 286

Commission of the European Communities v. Italian Republic [1985] ECR 3531. 359
Commission of the European Communities v. Kingdom of Belgium [1985] ECR 1039. 360
Commission of the European Communities v. Kingdom of Denmark [1985] ECR 427. 359
Commission of the European Communities v. United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland [1991] I ECR 4585. 219
D. M. Levin v. Staatssecretaris van Justitie [1982] ECR 1035. 315
De Gezamenlijke Steenkolenmijnen in Limburg v. High Authority of the European Coal and Steel Community [1961] ECR 1. 285
Dr Sophie Redmond Stichting v. Hendrikus Bartol and Others [1992] I ECR 3189. 304, 311
European Parliament v. Council of the European Communities [1985] ECR 1513. 175
Europeiska gemenskapernas kommission mot Franska republiken, mål C-334/94 (snabbreferat). 173
Exécutif régional wallon and SA Glaverbel v. Commission of the European Communities [1988] ECR 1573. 286
Federal Republic of Germany v. Commission of the European Communities [1984] ECR 1451. 291
Foreningen af Arbejdsledere i Danmark v. A/S Danmols Inventar, in liquidation [1985] ECR 2639. 301, 314, 315
Foreningen af Arbejdsledere i Danmark v. Daddy's Dance Hall A/S [1988] ECR 739. 311
French Republic v. Commission of the European Communities [1990] I ECR 307. 286, 291
Guiseppe d'Urso, Adriana Ventadori and Others v. Ercole Marelli Elettromeccanica Generale SpA and Others [1991] I ECR 4105. 301, 313, 318, 319, 322
Handelskwerkerij G.J. Bier B.V. v. Mines de Potasse d'Alsace S.A. [1976] ECR 1735. 422
Harry Berg and Johannes Theodorus Maria Busschers v. Ivo Marten Besselsen [1988] ECR 2559. 311
H B M Abels v. The Adminstrative Board of the Bedrijfvereinging voor Metaalindustrie en de Elektrotechnische Industrie [1985] ECR 469. 301

Italian Government v. Commission of the European Communities [1974] ECR 709. 284, 286
Italian Republic v. Commission of the European Communities [1991] I ECR 1433. 286, 287
Italian Republic v. Commission of the European Communities [1991] I ECR 1603. 286
Italian Republic v. Commission of the European Communities [1991] I ECR 4437. 286
Jozef Maria Antonius Spijkers v. Gebroeders Benedik Abattoir CV and Alfred Benedik en Zonen BV [1986] ECR 1119. 304
Kerafina – Keramische und Finanz-Holding AG and Vioktimatiki AEVE v. Greek State and organismus Oikonomikis Anasygkrotissis Epicheirisseon AE [1992] I ECR 5699. 292
Kingdom of Belgium v. Commission of the European Communities [1986] ECR 2321. 286
Kingdom of Belgium v. Commission of the European Communities [1990] I ECR 959. 288
Kingdom of Spain v. Commission of the European Communities [1994] I ECR 4103. 286, 290
Kingdom of Spain v. Commission of the European Communities [1994] I ECR 4175 286, 290
Kingdom of Spain v. Commission of the European Communities [1995] I ECR 1651 292
Knud Wendelboe and Others v. L.J. Music ApS, in liquidation [1985] ECR 457. 301, 314
Kwerkerij Gebroeders Van Der Kooy BV and Others v. Commission of the European Communities [1988] ECR 219. 287
Landsorganisationen i Danmark for Tjenerforbundet i Danmark v. Ny Mølle Kro [1987] ECR 5465. 310, 311, 318
Ledernes Hovedorganisation acting on behalf of Ole Rygaard v. Dansk Arbejdsgiverforening, acting on behalf of Strø Mølle Akustik A/S, mål C-48/94 (snabbreferat). 308
Openbaar Ministerie of the Kingdom of the Netherlands v. Jacobus Philippus van Tiggele [1978] ECR 25. 287

P. Bork International A/S, in liquidation and Others v. Foreningen af Arbejdsledere i Danmark acting on behalf of Borger E. Petersen and Junckers Industrier A/S [1988] ECR 3057. 311
Philip Morris Holland B.V. v. Commission of the European Communities [1980] ECR 2671. 288
SA Intermills v. Commission of the European Communities [1984] ECR 3809. 286
Sanders Adour Snc and Guyomarc'h Orthez Nutrition Animale SA v. Directeur des Services Fiscaux des Pyrénées-Atlantiques [1992] I ECR 3899. 286
Siemens v. Commission of the European Communities [1995] II ECR 1675. 286
Sloman Neptun Schiffahrts AG v. Bodo Ziesmer, Seebetriebsrat in Sloman Neptun Schiffahrts AG, mål C-72/91 och C-73/91 (snabbreferat). 288, 295
Société CdF Chimie azote et fertilisants SA and Société chimique de la Grande Paroisse SA v. Commission of the European Communities [1990] I ECR 3083. 287
The Queen v. The Secretary of State for Transport, ex parte Factortame LTD and Others [1991] I ECR 3905. 214, 218, 220

The Hague Court Reports

The Muscat Dhows case (France v. Great Britain), [1905] The Hague Court Reports 93 (Scott ed. 1916). 242

International Court of Justice Reports

Case concerning Barcelona Traction, Light and Power Company Limited, new application: 1962 (Belgium v. Spain), [1970] ICJ Rep. 1. 271
Constitution of the Maritime Safety Committee of the Inter-Governmental Maritime Consultative Organization (Advisory Opinion), [1960] ICJ Rep. 150. 126
The Nottebohm case (Liechtenstein v. Guatemala), [1955] ICJ Rep. 4. 238

Kendelser fra arbejdsretten (Danmark)

K 5155. 409
K 7745. 410

Lloyd's Law Report

The Antama [1982] 2 Lloyd's Law Rep. 112 C.A. 439
The Derby [1984] 1 Lloyd's Law Rep. 635 Q.B. (Com. Ct.), [1985] 2 Lloyd's Law Rep. 325 C.A. 471
The Evia Luck [1989] 1 Lloyd's Law Rep. 166 Q.B. (Com. Ct.), [1990] 1 Lloyd's Law Rep. 319 C.A., [1992] 1 Lloyd's Law Rep. 115 H.L. 277, 439, 453
The Hoegh Apapa [1983] 1 Lloyd's Law Rep. 154 C.A., [1983] 2 Lloyd's Law Rep. 1 H.L. 439
The Manhattan Prince [1985] 1 Lloyd's Law Rep. 140 C.A. 472
The Nawala [1979] 2 Lloyd's Law Rep. 317 C.A., [1979] 2 Lloyd's Law Rep. 325 C.A., [1980] 1 Lloyd's Law Rep. 1 H.L. 439
The Rosso [1982] 2 Lloyd's Law Rep. 120 C.A. 425
The Samossand [1973] 2 Lloyd's Law Rep. 379 N.I.R. Ct. 423
The Uniform Star [1985] 1 Lloyd's Law Rep. 173 Q.B (Com. Ct.). 439
The Universe Sentinel [1980] 2 Lloyd's Law Rep. 523 C.A., [1982] 1 Lloyd's Law Rep. 537 H.L. 439, 441

Nordiske domme i sjøfartsanliggender

ND 1959 s. 221 NH *San Dimitris.* 437, 438, 443
ND 1980 s. 282 Hålogaland *Nawala.* 437, 438
ND 1981 s. 177 Hålogaland *Nawala.* 437, 438
ND 1984 s. 1 Svea *Christiane.* 476
ND 1986 s. 249 Midhordland *Explorer II.* 438
ND 1987 s. 245 FHD *Sun Pollux.* 427, 441
ND 1987 s. 262 FHD *Euro Princess.* 427, 431, 474
ND 1989 s. 189 Eidsivating *Dorthe Oldendorff.* 437, 438
ND 1989 s. 278 Trondheim *Linda Star.* 438

Norsk Rettstidende

Rt 1930 s. 721 *D/S Canis.* 470
Rt 1941 s. 924. 470
Rt 1957 s. 426. 470

Nytt juridiskt arkiv

NJA 1935 s. 300. 469
NJA 1955 s. 119 *Leif.* 476
NJA 1979 s. 483. 456
NJA 1979 s. 666. 456
NJA 1982 s. 853. 389
NJA 1983 s. 1 *Tsesis.* 241
NJA 1983 s. 419. 476
NJA 1987 s. 473 *Saare.* 206
NJA 1987 s. 885 *Nervion.* 274–275, 412, 425, 430
NJA 1988 s. 230. 456
NJA 1994 s. 81. 420

Publications of the European Court of Human Rights (Series A)

Gustafsson v. Sweden, 25.04.96. 442
Young, James and Webster v. United Kingdom, 13.08.81. 441

Publications of the Permanent Court of International Justice

The Case of the S.S. Lotus (France v. Turkey), PCIJ, Ser. A. No. 10, 07.09.27. 201

US Supreme Court Reports

American Radio Association, AFL-CIO et al.,Petitioners v. Mobile Steamship Association, 419 US 215 [1974]. 274
Benz v. Compania Naviera Hidalgo, 353 US 138 [1957]. 273
Incres Steamship Company Ltd. v. International Maritime Workers Union, 372 US 24 [1963]. 273
McCulloch v. Sociedad Nacional de Marineros de Honduras, 372 U.S. 10 [1963]. 273, 274
Windward Shipping (London) Ltd. v. American Radio Association, AFL-CIO et al., Petitioners, 415 US 104 [1974]. 273, 274

Sakregister

Allmängiltigförklaring 359 f
AMOSUP 57, 145, 429
Appropriate social security measures 392 ff
Arbetstagarbegreppet 314 ff
Arbetstidsreglering 61, 389 ff, 415 f
Avsked 382 f

Backpay 79, 419, 438, 439, 445, 456 f, 460
Bare boatcharter 202 ff
Bekvämlighetsregister 48 ff, 222 ff
Bemanningsagent 58, 105
Besättningsstorlek 61 f, 391 ff
Brussels Package 108, 117, 177 ff

Cabotage 35, 109, 170, 179, 186 ff
CISG-konventionen 462
Clear grounds 268, 355
Clearly hazardous 268, 350
Coercion 385
COLREG 265, 346, 353
Cross trade 35, 109, 179, 203

Dagskostnader 46
Direktregistrering 220 f, 256 f
Duress 439, 455

ECOSOC 178 f
Etableringsfrihet 218 ff
EU-cabotage 187
EUROS 110, 115, 184 ff, 301
Externa förhållanden 205

Fair Practices Committee 111, 118, 228, 232, 417
Feedertrafik 41, 288
Fixprismarknad 62

Fjärrfart 283
Flaggdiskriminering 71, 104, 107, 109, 212, 340 ff, 349 f, 366 f
Flagglagarna 64, 75, 84, 90, 92
Flaggstatsprincipen 201, 202 ff, 275 ff, 321 f, 324, 334, 350, 355 f, 428, 432, 452 f, 465, 468
Forum shopping 453
Fraktmarknad 35 ff
Funktionsuppdelning 51, 311 ff, 413
Föreningsrätt 105, 159 f, 228, 360, 383 ff, 441 ff, 463
Förhandlingsrätt 159 f, 360, 387 ff

Geneva Policy 111, 229
Genuine link-regeln 113, 124 ff, 162, 237 ff, 356
Goodwill 309
Group of 77 113, 131, 139, 144

Haagkonventionen 461
Hamnavgift 190
Hamnstatsjurisdiktion 204 ff
Hamnstatskontroll 94, 116 f, 268, 348 ff, 366 f
Haveri 94

IMO (IMCO) 111, 125, 142, 345, 346 ff, 366
Individualmodell 297
Inkomstbeskattning 61, 91, 187, 188, 417 f
Interna förhållanden 205 ff
International Seafarers' Charter 115
International Seafarers'Code 140, 333 ff
Internationaliseringsavtalet 64, 85, 283
Internationella register 69, 78, 93, 114, 183, 224 f, 225 ff, 295
ITF-avtalet 68, 412 ff
ITF Blue Certificate 413, 470 f
ITF-kampanjen 74, 78, 118
ITF Red Areas 121, 446, 470 ff

Joint Maritime Commission 115, 142, 149
Jurisdiktion
- Folkrätten 200 f, 202, 204, 257 ff, 351 f
- Nationell rätt 419 ff

Kapitalkostnader 46

Kassaflöde 45
Klassningssällskap 136, 261 f
Kol- och stålunionen 171
Kompetens
- EG-organens 171, 175, 189
- Hamnstat 205 ff, 349 ff
Konventionella register 215
Konventionstolkning 240 ff
Kuststatsjurisdiktion 204 ff

Laissez-faire politik 81
Lex Britannia 70, 79, 88, 211 f, 328, 447 ff
Lex fori 277, 427 f, 458
Lex loci delicti 422 ff, 465, 468
Linjekonferenskoden 131, 173 f
LLC-konventionen 126, 265, 346, 349, 353
Lump sum-klausul 59
Lön 58, 151, 266 f, 339, 362, 400, 416 ff
Lönegaranti 264

Maritime Safety Committee 125 f
Market economy investor principle 286 f
MARPOL-konventionen 353
Merkantilism 213

Nationalitetskrav 214 ff, 243 f, 247 ff
NLRB 273
Non-convention certificate 354
Non metropolitan territories 335

Off hire 461, 462, 472 f
Ordre public 281 f, 434, 452 ff, 456 ff, 460, 467
Organisationsfrihet 374 ff
Oskadlig genomfart 200, 207

Paraplykonstruktion 336 ff
Parismemorandumet 94, 268, 281, 352
Partsavlösningsmodell 298
Philadephiadeklarationen 140, 372
POEA 57, 145
Positive measures 109, 182 ff, 185

Primär verksamhet 305
Prorogation 209, 401
PSU 57, 145

Rederistöd 67 ff, 76 ff, 86, 90 ff, 282 ff
Ren förmögenhetsskada 463 f
Representant 220, 221, 222, 226 f, 256 f
Res communis 200
Resekostnader 46

Schablonbidrag 295
Shipboard conditions of employment 356 ff, 372, 399 ff
Shipboard living arrangements 356 ff
Sjukersättning 396 ff
Sjuklön 396, 418
Sjöfartsadministration 259 ff
Sjöfartsnetto 86, 169
Sjögående fartyg 299 ff, 342
Skadestånd 382 f, 386 f, 415, 460 ff
Skiljeförfarande 263 f, 358, 381 f, 388 f, 401, 402
Social dumping 448 f
Socialskydd 60, 187, 325 f, 392 ff
SOLAS-konventionen 126, 265, 346, 349, 353
Sole bargaining clause 375 ff, 381, 454
Solidarisk lönepolitik 62, 75
Special Seafarers' Department 110 f, 119
Spärregeln 463 f, 468 ff
STCW-konventionen 265, 353
Stridsåtgärd 378 ff, 428 ff
Substandard vessels 107, 128 f, 136, 162 f, 165 ff, 190, 223, 366
Substantially equivalent 154, 360 f, 364 ff, 373 f, 390, 398 f, 403 ff
Substitutionsmodell 298
Svartlistning 385

Tax havens 225
TCC-avtal 111, 123, 232, 417
Tonnageavgift 54, 185, 187, 188, 215
Trepartism 142 ff
Turordning 322 ff

Uppsåt 474 ff

Uppsägningsrätt 403, 414 f
Utflaggning
- Direkt 44
- Indirekt 45, 66, 311
Utrikesfart 284

Varsel 380 f, 437
Verksamhetsidentitet 304
Vårdkostnad 396, 418
Välfärdsfond 418 f, 438, 439, 440, 445, 456

Öppna register 220