

Välfärdsverksamhet för sjömän

Betänkande av Sjömansserviceutredningen

Stockholm 2005



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2005:11

Till statsrådet Ulrica Messing

Genom beslut vid regeringssammanträde den 29 januari 2004 bemyndigades statsrådet Ulrica Messing att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att se över svensk sjömansservice i enlighet med ILO:s konvention nr 163 om sjömäns välfärd till sjöss och i hamn.

Till särskild utredare förordnades den 2 februari 2004 generaldirektören Lars Ljung.

Att som sakkunniga biträda utredningen förordnades den 27 april 2004 departementssekreteraren Margaretha Granborg, rättssakkunniga Anna Middelman, kanslirådet Ulrika Rosenberg samt kanslirådet Kerstin Wiklund (samtliga Näringsdepartementet).

Att som experter biträda utredningen förordnades den 27 april 2004 vice ordföranden Tomas Abrahamsson (SEKO), avdelningsdirektören Elisabeth Aspegren (Sjöfartsverket), avdelningsdirektören Rolf Gotare (Sjöfartsverket), verkställande direktören Christer Lindvall (Sveriges Fartygsbefälsförening), handläggaren Pieter Sprangers (Sjöfartens Arbetsgivareförbund) samt verkställande direktören Christer Themné (Sjöbefälsförbundet).

Som sekreterare i utredningen förordnades den 17 februari 2004 civilekonomen Svante Eriksson.

Utredningen har antagit namnet Sjömansserviceutredningen.

Enligt utredningens ursprungliga direktiv (dir. 2004:5) skulle utredningen redovisa sitt uppdrag senast den 15 december 2004. Genom tilläggsdirektiv (dir. 2004:121) förlängdes utredningstiden till den 15 februari 2005.

Utredningen får härmed överlämna betänkandet Välfärdsverksamhet för sjömän (SOU 2005:11).

Utredningens arbete är härmed avslutat.

Stockholm i februari 2005

Lars Ljung

/Svante Eriksson

Innehåll

Sammanfattning	9
Summary	19
1 Utredningens uppdrag	31
1.1 Bakgrund	31
1.2 Uppdraget enligt direktiven	33
1.3 Utredningens genomförande	35
1.4 Tidigare utredningsarbete inom området	37
1.5 Betänkandets disposition.....	39
2 ILO och normer för välfärdsverksamhet för sjömän	41
2.1 ILO:s uppbyggnad och arbete	41
2.1.1 Framväxt och organisation.....	41
2.1.2 ILO:s instrument.....	43
2.1.3 ILO:s kontroll över tillämpningen av konventioner och rekommendationer.....	46
2.1.4 Svenska ILO-kommittén	48
2.2 ILO-normer avseende sjömäns välfärd.....	49
2.2.1 1936 och 1970 års rekommendationer	49
2.2.2 Konvention nr 163 och rekommendation nr 173	50
2.3 Pågående arbete med att skapa en samlad konvention på sjöfartsområdet	56

3	Svensk sjöfart och välfärdsverksamhet för sjömän	59
3.1	Svensk sjöfart.....	59
3.2	Verksamheten vid Handelsflottans kultur- och fritidsråd.....	65
3.2.1	Uppgifter enligt instruktionen och rådets mål	65
3.2.2	Organisation.....	70
3.2.3	Verksamhetens omfattning och finansiering	71
3.2.4	Målgrupper	73
3.2.5	Tjänster	75
3.2.6	Den nya IT-teknikens betydelse för HKF:s tjänster	81
3.3	Välfärdsverksamhet av andra svenska aktörer	84
3.3.1	Sjömanskyrkorna	84
3.3.2	Svenska kyrkan i utlandet	85
3.3.3	Andra aktörer	86
3.4	HKF-relaterad verksamhet i andra länder	87
3.4.1	International Committee on Seafarers' Welfare och ITF Seafarers Trust.....	87
3.4.2	Norden.....	89
3.4.3	Övriga världen.....	95
4	Möjligheter att förändra givet ILO:s generella regelverk och kraven i konvention nr 163	101
4.1	Kraven i konvention nr 163	102
4.2	Generella förutsättningar enligt ILO:s stadga och konventionspraxis	103
4.3	Genomgång av Sveriges tillämpningsrapporter	106
4.4	Utveckling av HKF:s verksamhet sedan ratifikationstillfället.....	110
4.4.1	Utveckling av HKF:s kostnader och antal anställda	111
4.4.2	Utveckling av HKF:s betjänade grupper.....	112
4.4.3	Utveckling av HKF:s tjänster	115
4.4.4	Sammanfattande kommentarer om utvecklingen sedan år 1990	119

4.5	Möjligheter att utnyttja kommunala bibliotek och kollektivtrafik.....	121
4.5.1	Möjligheter att utnyttja kommunala bibliotek	121
4.5.2	Möjligheter att utnyttja kollektivtrafik.....	125
5	Överväganden och förslag avseende välfärdsverksamheten	127
5.1	Förutsättningar för övervägandena.....	127
5.2	Förutsättningar för att uppfylla konventionsåtagandet till lägsta möjliga kostnad	130
5.2.1	Förändringar som med hög grad av sannolikhet bör vara förenliga med ILO:s regelverk	132
5.2.2	Förändringar vars förenlighet med ILO:s regelverk är mindre given	137
5.3	Finansiering av välfärdsverksamheten	140
5.3.1	Tänkbara alternativ för finansieringen av välfärdsverksamheten	140
5.3.2	Överväganden och förslag avseende finansiering	142
5.4	Att inordna välfärdsverksamheten i Sjöfartsverket	146
5.5	Att återropa konventionen i ansvarigt organs instruktion...	147
5.6	Utredningens förslag	147
6	Överväganden och förslag avseende HKF:s fastigheter..	153
6.1	Regler för statens fastighetsförvaltning.....	153
6.2	HKF:s fastighetsförhållanden	154
6.3	Planerad förändring av fastigheterna i Göteborg och Norrköping	156
6.3.1	Göteborg	156
6.3.2	Norrköping	156
6.4	Överväganden och förslag.....	157

Bilagor

Bilaga 1. Kommittédirektiv	161
Bilaga 2. Tilläggsdirektiv	169
Bilaga 3. ILO-konvention nr 163 och rekommendation nr 173....	173
Bilaga 4. Uppdrag från Sjömansserviceutredningen att analysera kraven i ILO-konvention nr 163.....	187

Sammanfattning

Bakgrund

Sjömansserviceutredningens huvuduppgift är att föreslå hur Sverige bör organisera landets välfärdsverksamhet för sjömän. Utgångspunkten är de krav som ställs i ILO:s konvention nr 163 om sjömäns välfärd till sjöss och i hamn.¹ Enligt utredningsdirektiven skall utredningen ha som målsättning att konventionens krav skall uppfyllas till lägsta möjliga kostnad.

Konvention nr 163 antogs år 1987. Den ratificerades av Sverige år 1990, efter förslag i prop. 1988/89:122. Konventionen innebär att en stat som ratificerar den skall säkerställa att *”fullgoda välfärdsanordningar och välfärdsåtgärder”*, dvs. diverse tjänster på välfärds-, kultur-, rekreations- och informationsområdena, tillhandahålls åt sjömän. Detta skall ske såväl i egna hamnar som ombord på fartyg registrerade i den egna staten. Exakt vilka hamnar och fartyg som skall omfattas av konventionens bestämmelser skall avgöras av den ratificerande staten, efter samråd med redarnas och sjömännens representativa organisationer. Konventionen betonar vikten av icke-diskriminering. Således skall välfärdsverksamhet ombord på berörda fartyg tillhandahållas till *”alla sjömän ombord”* och verksamhet i berörda hamnar i det egna landet rikta sig till alla sjömän, *”oberoende av nationalitet, ras, hudfärg, kön, religion, politisk uppfattning eller social bakgrund och oberoende av i vilken stat det fartyg där de är anställda är registrerat”*. Vidare anger konventionen att en ratificerande stat skall säkerställa att nödvändiga åtgärder vidtas för finansieringen av välfärdsverksamheten. Konventionen föreskriver även att välfärdsanordningar och välfärdsåtgärder skall ses över ofta för att säkerställa att de är ändamålsenliga med hänsyn till de förändringar i sjömännens behov som följer av teknisk, operativ och annan utveckling inom sjöfartsnäringen. Konventionen innehåller

¹ Internationella arbetsorganisationen (International Labour Organization, ILO) är en mellanstatlig samarbetsorganisation inom ramen för FN-systemet.

också föreskrifter om samarbete, både mellan de stater som ratificerat den och med andra parter som är verksamma inom välfärdsområdet.

Sveriges ratifikation av konventionen bedömdes inte kräva någon ändrad lagstiftning e.d. Med hänvisning till verksamheten vid Handelsflottans kultur- och fritidsråd (HKF) bedömde regeringen att Sverige redan upprätthöll en välfärdsverksamhet för sjömän som stod i överensstämmelse med konventionens föreskrifter.

HKF är en statlig myndighet under Näringsdepartementet. Som mål för HKF gäller bl.a. att rådet så effektivt som möjligt skall erbjuda sjömän ett meningsfullt och attraktivt fritids- och kulturliv. Detta innebär att HKF bl.a. distribuerar böcker, tidningar, filmer och TV-program till svenska fartyg, erbjuder motions- och idrottsverksamhet både ombord och i land, samt har sjömansklubbar och erbjuder transportservice m.m. i vissa utvalda hamnar. HKF hade vid 2003 års utgång 29 tillsvidareanställda. År 2003 uppgick kostnaderna för verksamheten till ca 28,2 mkr. Verksamheten finansieras i första hand genom att rådet erhåller ett i statsbudgeten bestämt bidrag från Sjöfartsverkets farledsavgifter.² Detta, som fr.o.m. år 2004 uppgår till 19,5 mkr, stod år 2003 för ca 73 procent av HKF:s intäkter. Rådets övriga intäkter utgörs främst av direkta avgifter för vissa tjänster (bl.a. från uthyrning av filmer till abonnerrande fartyg), vilka totalt stod för ca 24 procent av intäkterna år 2003. Därtill har HKF vissa intäkter från bidrag och gåvomedel från bl.a. kommuner och privata organisationer, lönebidrag samt finansiella intäkter. HKF bedriver verksamhet på sju olika platser. Rådet har sitt huvudkontor i centrala Stockholm och därtill verksamhet i anslutning till hamnarna i Göteborg (där finns även rådets sjömansbibliotek), Malmö, Norrköping, Stockholm, Antwerpen samt Rotterdam.

HKF inrättades år 1976. Rådet ersatte då den statliga myndigheten Handelsflottans välfärdsråd, vilken bildades år 1948. Tillkomsten av konvention nr 163 medförde få, om ens några, förändringar av HKF:s verksamhet. Således skedde inga ändringar i vare sig myndighetsinstruktion eller regleringsbrev. HKF arbetade också vidare med samma målgruppsdefinition och i samma hamnar som tidigare, vilket ansågs vara i överensstämmelse med konventionens krav.

² Farledsavgift betalas av alla fartyg (samma avgift för svenska och utländska) som använder de svenska farlederna.

Huvuddelen av de tjänster HKF erbjuder ligger i linje med kraven i konvention nr 163. Men delvis har HKF:s verksamhet i dag bredare omfattning än vad konventionen ställer krav på. På detta finns framför allt tre exempel. *För det första* att HKF – låt vara mot avgift – ger service till fartyg till sjöss till ett mindre antal utlandsregistrerade fartyg med svenska besättningsmän, medan konventionen beträffande sådan service endast tar sikte på fartyg registrerade inom det egna landets territorium. *För det andra* att HKF:s sjömansklubbar (framför allt den i Göteborg) under vissa förutsättningar kan utnyttjas även av andra än aktivt arbetande sjömän, medan den kategori människor som är föremål för konventionens välfärdsanordningar och välfärdsåtgärder är sjömän, dvs. enligt definitionen i konventionens artikel 1 personer som är anställda i någon befattning ombord på ett sjögående fartyg. *För det tredje* att HKF har två utlandsstationer, medan konventionens krav på hamnservice endast avser hamnar i det egna landet. Konventionsbunden och icke-konventionsbunden verksamhet bedrivs till stor del integrerat av HKF. Utredningen kan därför inte ange den exakta omfattningen på de delar av rådets verksamhet som går utöver konventionens krav. Med en grov uppskattning bedömer utredningen dock att av HKF:s totala kostnader år 2003 (dvs. ca 28,2 mkr) så hänförde sig ca 5-6 mkr till icke-konventionsbunden verksamhet.

Utöver HKF finns även vissa andra svenska organisationer som bedriver välfärdsverksamhet riktad till sjömän. Det handlar i första hand om sjömanskyrkorna inom landet, vilka finns på nio olika orter, och Svenska kyrkan i utlandet utomlands.

I det följande sammanfattas utredningens överväganden och förslag avseende omfattning, organisation och finansiering av välfärdsverksamheten för sjömän samt avseende vissa frågor om HKF:s fastigheter.

Överväganden och förslag avseende omfattning, organisation och finansiering av välfärdsverksamheten för sjömän

Konvention nr 163 är en av ILO:s s.k. främjandekonventioner. Den slutgiltiga bedömningen av om en stat lever upp till en konventions krav kan endast göras av ILO. Men främjandekonventionerna innehåller dock sällan mer precisa krav, utan lämnar i hög grad till den ratificerande staten att själv avgöra hur man skall uppnå de mål

som anges i konventionen. Dessa mål är vanligen mycket allmänt formulerade. Följaktligen innehåller konvention nr 163 få explicita krav beträffande välfärdsverksamhetens inriktning och saknar helt kvantitativa angivelser om hur verksamheten bör utformas.

Mot denna bakgrund är det inte meningsfullt att söka slå fast en generell "miniminivå" som krävs för att uppfylla en främjandekonvention som konvention nr 163. Trots detta kan en stat som ratificerar konvention nr 163 inte helt fritt välja nivå på sin välfärdsverksamhet. I enlighet med artikel 19:8 i ILO:s grundläggande stadga skall nämligen en stats ratifikation av en konvention inte anses påverka någon lag e.d. som ger berörda arbetstagare bättre villkor än vad som föreskrivs i konventionen. Konsekvensen av detta synes vara att Sverige genom att ratificera konvention nr 163 i praktiken har åtagit sig att bibehålla i stort sett samma nivå på välfärdsverksamheten som rådde vid ratifikationstillfället, dvs. år 1990.

Artikel 19:8 medför dock inte att ett land i alla situationer är förhindrat att förändra de tjänster m.m. som anses tillgodose en ratificerad konventions krav. Ratifikationen förhindrar t.ex. inte att Sverige anpassar välfärdsverksamhetens omfattning med hänsyn till exempelvis objektivt iakttagbara förändringar av handelsflottans storlek eller genomför förändringar som leder till att verksamheten bedrivs på ett effektivare sätt.

Utredningen har förutsatt att den nivå som gällde vid ratifikationstillfället är liktydig med den nivå som HKF då hade. Utredningen har dock förutsatt att åtagandet endast avser tjänster som faktiskt täcks av konventionen, dvs. de fall där HKF:s verksamhet har bredare omfång än konventionens krav omfattas inte av åtagandet. Välfärdsverksamhetens utveckling sedan år 1990 har varit sådan att Sverige får sägas väl ha levt upp till kravet att bibehålla i stort sett samma standardnivå på välfärdsverksamheten som rådde vid tiden för ratifikationen.

Konsekvenserna av artikel 19:8 måste rimligen beaktas i en analys av hur Sverige bör organisera välfärdsverksamheten för sjömän. Utredningen har därför inte bedömt det som meningsfullt att göra en helt förutsättningslös prövning av välfärdsverksamhetens inriktning, omfattning och organisation. Istället har utredningen i första hand koncentrerat sina överväganden till frågeställningen hur konventionsåtagandet skall kunna uppfyllas till lägsta möjliga kostnad, men *givet restriktionen att Sverige har åtagit sig att bibehålla i stort sett samma standard som vid ratifikationstillfället.*

Enligt utredningens bedömning kan mer betydande kostnadsminskningar sannolikt inte uppnås inom ramen för nuvarande organisation, inriktning och omfattning av välfärdsverksamheten. I betänkandet diskuterar utredningen istället vilka kostnadsminskande *förändringar* av nuvarande organisation, inriktning och omfattning av välfärdsverksamheten som skulle kunna företas, givet restriktionen att Sverige har åtagit sig att bibehålla i stort sett samma standard som vid ratifikationstillfället. Utredningen analyserar därvid två typer av potentiellt kostnadsminskande förändringar:

- *Förändringar som med hög grad av sannolikhet bör vara förenliga med ILO:s regelverk.* I betänkandet diskuteras fyra tänkbara förändringar av detta slag:
 - att upphöra med de delar av HKF:s verksamhet som konventionen inte ställer krav på,
 - att lägga ut verksamhet som HKF driver i egen regi på entreprenad,
 - att öka samverkan mellan HKF och andra svenska välfärdsaktörer, samt
 - att uppnå administrativ rationalisering genom att inordna den välfärdsverksamhet HKF bedriver i en större organisation.
- *Förändringar vars förenlighet med ILO:s regelverk är mindre given.* Utredningen diskuterar två sådana, tänkbara förändringar. *Dels* att så långt möjligt ersätta den kollektiva bokutlåningsmodell som HKF i dag tillämpar (Sjömansbibliotekets utlåning av boklådor till fartygen) med en individuell modell, enligt vilken den enskilde sjömannen skulle hänvisas till sitt kommunala bibliotek. *Dels* att avveckla den hamnservice HKF i dag bedriver (med undantag för fartygsbesök, som alltså torde behövas), och istället inrätta en till sjömännens förutsättningar anpassad transportservice som erbjuder besökande sjömän transport till aktiviteter inom ramen för samhällets vanliga kultur- och fritidsutbud. Båda dessa lösningar torde vara förenliga med kraven i konvention nr 163. Däremot är det inte lika givet att ILO skulle anse att de förändringar de skulle innebära vore förenliga med Sveriges åtagande att bibehålla i stort sett samma standard som vid ratifikationstillfället. Innan de kan bli aktuella att genomföra måste därför ytterligare överväganden

göras. Risken för internationell badwill (om ILO i slutändan skulle anse att åtgärderna står i strid med ILO:s regelverk) måste ställas mot angelägenheten av de potentiella besparingarna. En sådan bedömning kan endast göras av regeringen.

I betänkandet analyseras också hur den välfärdsverksamhet som Sverige åtagit sig att tillhandahålla genom konventionsåtagandet lämpligen bör finansieras. Utredningen anser att den konventionsbundna välfärdsverksamheten även fortsättningsvis i huvudsak bör finansieras genom någon form av kollektiv avgift från sjöfartskällor. Liksom i dag bör därtill direkta avgifter för enskilda tjänster fortsatt kunna ge ett värdefullt tillskott på marginalen.

Utredningen anser emellertid att den huvudsakliga finansieringskällan – den kollektiva avgiften från sjöfartskällor – bör ha bättre korrespondens mellan avgift och motprestation än dagens modell. I dagens finansieringsmodell – där HKF erhåller ett bidrag från Sjöfartsverkets farledsavgifter – står avgiftsuttaget från svensk- respektive utlandsflaggade fartyg inte i rimlig proportion till de olika gruppernas utnyttjande av HKF:s tjänster. Grovt räknat torde det handla om att utlandsflaggade fartyg av dagens bidrag från farledsavgifterna (19,5 mkr) står för ca 5–6 mkr som finansierar tjänster som endast riktar sig till svenskflaggade fartyg. För att uppnå en större balans, och skapa en kollektiv avgift med bättre korrespondens mellan avgift och motprestation, anser utredningen att dagens avgift bör delas upp i två. *Dels* bör de konventionsbundna tjänster som utlandsflaggade fartyg utnyttjar, dvs. i första hand hamnservice i Sverige, fortsatt finansieras genom ett bidrag från Sjöfartsverkets farledsavgifter. *Dels* bör de konventionsbundna tjänster som primärt riktar sig till svenskflaggade fartyg, dvs. tjänster till fartyg till sjöss, finansieras genom en kollektiv avgift som endast belastar svenskflaggade fartyg. Hur den föreslagna finansieringsmodellen i detalj bör utformas behöver utredas vidare. I betänkandet redovisar utredningen vissa ytterligare utgångspunkter för ett sådant uppdrag, bl.a. två möjliga alternativ för den kollektiva avgift som endast skall belasta svenskflaggade fartyg.

Sjömansserviceutredningen lämnar i övrigt följande förslag:

- *Den välfärdsverksamhet HKF bedriver bör inordnas i Sjöfartsverket.* Med en sådan åtgärd kan administrativa samordningsvinster realiserars, vilket torde kunna minska de årliga kostnaderna för administrationen av välfärdsverksamheten med ca

1–2 mkr. För att inordna välfärdsverksamheten i Sjöfartsverket talar därtill bl.a. att välfärdsverksamheten i dag – och även fortsatt om utredningens förslag till ny finansieringsmodell följs – till största delen finansieras via Sjöfartsverkets farledsavgifter samt att det torde vara fördelaktigt att bedriva välfärdsverksamheten inom samma organisation som behandlar andra aspekter på sjömanslivet.

- *En fristående organisationskommitté bör tillsättas för att förbereda välfärdsverksamhetens inordnande i Sjöfartsverket. Innan välfärdsverksamheten inordnas i Sjöfartsverket bör verksamhetens ramar så långt möjligt vara fastlagda. Detta innebär att bl.a. besparingar, eventuell avveckling av verksamhetsdelar etc. bör ha klarats av innan inordnandet de facto sker. Utredningen föreslår därför att regeringen ger en fristående organisationskommitté i uppdrag att analysera och lämna förslag till hur inordnandet av välfärdsverksamheten i Sjöfartsverket bör gå till. Organisationskommittén bör på detaljnivå analysera hur de administrativa samordningsvinsterna bör realiseras och vilka personal- och kostnadsmässiga effekter som i övrigt uppstår. Därtill bör organisationskommittén ges i uppdrag att även genomföra vissa andra fördjupningsanalyser som diskuteras i betänkandet, enligt följande:*
 - *Organisationskommittén bör utreda förutsättningarna för att avveckla de delar av HKF:s verksamhet som konvention nr 163 inte ställer krav på, varvid bl.a. bör belysas de kostnads- och personalmässiga effekterna av en sådan förändring. Med hänsyn till att kostnaderna för den icke-konventionsbundna verksamheten med en grov uppskattning kan antas ha uppgått till ca 5–6 mkr år 2003, och att den detta år genererade intäkter på ca 3 mkr, kan den maximala besparingspotentialen uppskattas till ca 2–3 mkr per år.*
 - *Organisationskommittén bör utreda hur finansieringsmodellen för välfärdsverksamheten i detalj bör utformas. Denna analys bör göras i enlighet med de utgångspunkter utredningen anger i betänkandet.*

³ För det fall utredningens förslag om att inordna välfärdsverksamheten i Sjöfartsverket och att låta en organisationskommitté förbereda detta *inte* skulle genomföras bör dessa fördjupningsanalyser ändå göras, men då förslagsvis av det organ som framgent skall ansvara för välfärdsverksamheten.

- *Det organ som framgent skall ansvara för välfärdsverksamheten bör ges i uppdrag att söka uppnå ökad samverkan med andra svenska välfärdsaktörer (i första hand sjömanskyrkorna och Svenska kyrkan i utlandet).* Utredningen föreslår att regeringen uppdrar åt det organ som framgent skall ansvara för välfärdsverksamheten (dvs. Sjöfartsverket om utredningens organisationsförslag godtas) att pröva förutsättningarna för och verka för ökad samverkan. Däremot bedömer utredningen att potentialen för att uppnå kostnadsminskningar genom utläggning av verksamhet som HKF driver i egen regi på entreprenad i praktiken är högst begränsad. Skälet till att utredningen anser att frågan om ökad samverkan inte bör behandlas inom ramen för den ovan föreslagna organisationskommittén – vilket i och för sig vore tänkbart – är att ökad samverkan rimligen bör bygga på ömsesidiga överenskommelser mellan berörda verksamhetsutförare.
- *Konvention nr 163 bör återopas i ansvarigt organs instruktion.* Med sin främjandekaraktär lämpar sig konvention nr 163 inte för mer detaljerad reglering i svensk författning. För att ändå betona att konventionen utgör grunden för välfärdsverksamheten anser utredningen att konventionen bör återopas i instruktionen för det organ som framgent skall ansvara för välfärdsverksamheten, dvs. Sjöfartsverket om utredningens organisationsförslag godtas. I dag nämns inte konventionen i HKF:s instruktion.

Med en grov uppskattning bedömer utredningen att ovanstående förslag kan antas leda till en årlig kostnadsbesparing på ca 3–5 mkr. Skulle regeringen välja att även genomföra de två i betänkandet diskuterade förändringar vars förenlighet med ILO:s regelverk är mindre given, så bedöms den totala besparingspotentialen öka till ca 11–13 mkr per år.

Överväganden och förslag avseende HKF:s fastigheter

Genom tilläggsdirektiv fick Sjömansserviceutredningen i september 2004 i uppdrag att utreda om det är lämpligt att HKF fortsättningsvis skall förvalta sina fastigheter samt bedöma lämpligheten i två ombyggnadsprojekt vid rådets anläggningar i Göteborg och Norrköping.

HKF och dess föregångare Handelsflottans välfärdsråd har ägt och förvaltat fastigheter sedan 1950-talet. Det är dock endast några av de lokaler där HKF bedriver verksamhet som rådet också äger. Det handlar om de byggnader vari bedrivs verksamhet i anslutning till hamnarna i Göteborg (inklusive Sjömansbiblioteket), Norrköping och Stockholm. I samtliga dessa fall står byggnaderna på mark som ägs av berörd kommun. Övriga lokaler som HKF utnyttjar för sin verksamhet hyrs av externa hyresvärdar. Trots att HKF äger byggnader har regeringen inte fattat något beslut om att HKF skall vara en fastighetsförvaltande myndighet, vilket krävs enligt förordningen (1993:527) om förvaltning av statliga fastigheter, m.m.

De två ombyggnadsprojekt som utredningen skall bedöma lämpligheten i har följande inriktning:

- *Göteborg*: HKF har sedan något år tillbaka fört diskussioner med idrottsföreningen BK Häcken, vilken anmält intresse för att disponera en del av markområdet vid rådets anläggning i Göteborg och för att köpa alternativt hyra den byggnad på området där Sjömansbiblioteket i dag är inrymt. BK Häcken avser att använda bibliotekshuset som klubblokal. Om projektet genomförs kommer Sjömansbiblioteket att inrymmas i samma hus som sjömansklubben. Sjömansklubbhuset skall genomgå en omfattande ombyggnation och upprustning, vilken enligt HKF:s bedömning kommer att kosta ca 2 mkr. Från rådets sida är en förutsättning att BK Häcken står för samtliga kostnader för ombyggnationen. Enligt HKF kan rådets årliga kostnader förväntas minska med ca 400 tkr till följd av projektet.
- *Norrköping*: HKF och sjömanskyrkan i Norrköping ingick i oktober 2003 en överenskommelse som syftar till ett långtgående samarbete och, under förutsättning att nödvändigt bidrag beviljas för en om- och tillbyggnad av HKF:s anläggning, även en lokalisering av båda verksamheterna till HKF:s lokaler. Projektet syftar bl.a. till att skapa *en* lokal för sjöfolket i Norrköping, och förväntas leda till att HKF:s och sjömanskyrkans verksamheter i stort sett blir helt integrerade. Om- och tillbyggnaden av HKF:s anläggning förväntas medföra en investering om totalt ca 2,5 mkr, för vilket HKF har sökt full kostnadstäckning från ITF Seafarers Trust. Ett bidrag bedöms av HKF som helt nödvändigt för det planerade samarbetet.

Sjömansserviceutredningen föreslår att HKF inte i fortsättningen ges ansvaret att vara en fastighetsförvaltande myndighet. Ett skäl till det är att statsmakternas allmänna ambition är att antalet fastighetsförvaltande myndigheter så långt möjligt skall begränsas. Ett annat skäl är att HKF (med färre än 30 anställda) är för litet för att vara en fastighetsförvaltande myndighet. Det kan knappast vara rimligt att en så pass liten organisation inom sig skall hysa den – i övrigt verksamhetsfrämmande – specialistkompetens som torde krävas för att på ett bra sätt förvalta fastigheter.

Frågan är då vem som bör överta ansvaret att för statens räkning äga och förvalta de byggnader som HKF i dag äger. Olika alternativ bör väljas om, som utredningen förordar, välfärdsverksamheten inordnas i Sjöfartsverket respektive om HKF kvarstår som en fristående myndighet, enligt följande:

- I det fall HKF:s verksamhet inordnas i Sjöfartsverket så bör Sjöfartsverket också överta ansvaret för berörda byggnader. Sjöfartsverket är redan, enligt regeringsbeslut, en fastighetsförvaltande myndighet, varför det knappast kan medföra några betydande praktiska problem för verket att ta över detta ansvar.
- I det fall HKF skulle kvarstå som en fristående myndighet så bör ansvaret för berörda byggnader övergå på Statens fastighetsverk. I detta fall behöver visserligen hyresavtal upprättas, men det torde knappast medföra några betydande praktiska problem för vare sig Statens fastighetsverk eller HKF.

Utredningen har på plats studerat ombyggnadsplanerna för HKF:s anläggningar i Göteborg och Norrköping, och bedömer att de planerade ombyggnadsprojekten vore värdefulla att genomföra. Detta eftersom de kommer att medföra att välfärdsverksamheten kan bedrivas i renoverade lokaler, till lägre kostnad och i viss mån även med bättre kvalitet för sjömännen. Det senare gäller särskilt för Norrköping där HKF:s och sjömanskyrkans verksamheter kommer att bli i stort sett helt integrerade. Såvitt utredningen kan bedöma är möjligheterna att genomföra projekten oberoende av om ansvaret för att förvalta de byggnader som HKF äger läggs på rådet eller, i enlighet med utredningens ovan redovisade förslag, på Sjöfartsverket eller Statens fastighetsverk. Mot denna bakgrund föreslår utredningen att förändringarna av fastigheterna i Göteborg och Norrköping genomförs i enlighet med tidigare planer.

Summary

Background

The main task of the Seafarers' Welfare Commission is to propose how Sweden should organise national welfare activities for seamen. The starting point is the standards laid down in ILO Convention No. 163, on seamen's welfare at sea and in port.¹ Under the Commission's directives, its objective is fulfilment of the Convention standards at the lowest possible cost.

Convention No. 163 was adopted in 1987. It was ratified by Sweden in 1990, as proposed in Government Bill 1988/89:122. Under the Convention, a state that ratifies it must safeguard the provision for seafarers of '*welfare facilities and services*', i.e. various welfare, cultural, recreational and information facilities and services. This provision must take place both in port and on board ships registered in the country concerned. Exactly which ports and ships are to be covered by the articles of the Convention must be settled by the ratifying state, after consulting the representative organisations of shipowners and seafarers. The Convention stresses the importance of non-discrimination. Accordingly, welfare activities on board the vessels concerned must be provided '*for the benefit of all seafarers on board*', and welfare facilities and services in the country's ports must be run '*for all seafarers, irrespective of nationality, race, colour, sex, religion, political opinion or social origin and irrespective of the State in which the ship on which they are employed is registered*'. The Convention also states that a ratifying state must ensure that the necessary arrangements are made for financing the welfare facilities and services provided. The Convention prescribes that welfare facilities and services should be reviewed frequently to ensure that they are appropriate in the light of changes in the needs of seafarers resulting from technical, operational and other develop-

¹ The International Labour Organization (ILO) is a joint intergovernmental organisation within the framework of the UN system.

ments in the shipping industry. Finally, the Convention also contains provisions on cooperation, both among states that have ratified it and with other parties that are active in the welfare sector.

Sweden's ratification of the Convention was not thought to require any legislative amendment or similar change. With reference to the work of the Swedish Government Seamen's Service (HKF), the Government deemed that Sweden was already maintaining welfare activities for seafarers in compliance with the Convention's provisions.

HKF is a central government agency under the Ministry of Industry, Employment and Communications. One of HKF's aims is to offer seamen, as efficiently as possible, a meaningful and attractive range of leisure and cultural activities. Accordingly, HKF's work includes distributing books, newspapers, films and TV programmes to Swedish ships; offering keep-fit and sports activities both on board and ashore; and running seamen's clubs, providing transport facilities, etc in selected ports. At year-end 2003, HKF had 29 permanent employees. In 2003, the costs of activities amounted to some SEK 28.2 million. They are financed primarily by the organisation's grant – defined in the government budget – from the Swedish Maritime Administration's fairway dues.² This grant, which amounts to SEK 19.5 million from 2004, accounted for some 73 per cent of HKF's income in 2003. HKF's other income consists mainly of direct charges for certain services (including rental of films to subscribing ships), which accounted for some 24 per cent of revenue altogether in 2003. In addition, HKF has some income from grants and donations from municipalities and private organisations, payroll grant, financial income and other sources. HKF conducts activities in seven locations: besides its head office in central Stockholm, it has branches adjacent to the ports of Göteborg (where its Seamen's Library is also located), Malmö, Norrköping, Stockholm, Antwerp and Rotterdam.

HKF was set up in 1976, when it replaced the central government agency known as the Swedish Merchant Navy Welfare Board, which was formed in 1948. The advent of ILO Convention No. 163 brought few, if any, changes in HKF's activities. Thus, no changes took place in either the agency's directives or its official

² Fairway dues are paid by all ships (at the same rate for Swedish and foreign vessels) that use Swedish fairways.

appropriation document. HKF also continued to apply the same target-group definition and work in the same ports as before, and in so doing was deemed to be complying with the Convention's standards.

Most of the services offered by HKF are in line with the standards of Convention No. 163. But HKF's activities are now more extensive than the Convention requires. There are three salient examples of this. *First*, HKF – admittedly, charging a fee – provides services for seafaring vessels including a small number of foreign-registered ships with Swedish crews, while on the subject of these services the Convention refers only to ships registered within the territory of the country concerned. *Secondly*, HKF's seamen's clubs (especially the one in Göteborg) can, in some circumstances, be used by people other than those actively engaged as seafarers, while the category of people who are covered by the Convention's welfare arrangements and measures are seafarers, i.e. as defined in Article 1 of the Convention: '*any person who is employed in any capacity on board a seagoing ship, whether publicly or privately owned, other than a ship of war*'. *Thirdly*, HKF has two stations abroad, while the Convention's standards concerning port facilities and services relate solely to ports in the home country. Activities associated and not associated with the Convention are conducted largely integrated with HKF. The Commission therefore cannot specify the exact scale of those parts of HKF's activities that exceed the Convention's demands. The Commission's rough estimate, however, is that of HKF's total costs in 2003 (i.e. some SEK 28.2 million), roughly SEK 5–6m was derived from activities not associated with the Convention.

Besides HKF, there are also some other Swedish organisations engaged in welfare activities addressing seafarers. These are, in particular, the seamen's churches in nine locations in Sweden, and the Church of Sweden Abroad in some foreign countries.

Below, we summarise the Commission's comments and proposals concerning the scope, organisation and funding of welfare facilities and activities for seafarers, and certain issues relating to HKF's properties.

Comments and proposals concerning the scope, organisation and funding of welfare facilities and activities for seafarers

Convention No. 163 is one of the ILO's promotional conventions. The final assessment of whether a member state is complying with the standards laid down in a convention can be made by ILO alone. However, the promotional conventions seldom contain precise standards; rather, they leave it largely up to the ratifying state to decide for itself how to attain the objectives defined in the Convention. These objectives are usually worded in very general terms. Accordingly, Convention No. 163 contains few explicit standards concerning the focus of welfare facilities and activities, and it entirely lacks quantitative instructions on their nature.

Given these considerations, there is no point in attempting to establish a general 'minimum level' required to fulfil a promotional convention such as No. 163. Nonetheless, a member state that ratifies Convention No. 163 is not completely free to choose the level of its own welfare activities. Under Article 19(8) of the ILO Constitution, 'in no case shall the adoption of any Convention or any Recommendation by the Conference, or the ratification of any Convention by any Member, be deemed to affect any law, award, custom or agreement which ensures more favourable conditions to the workers concerned than those provided for in the Convention or Recommendation'. The consequence of this appears to be that Sweden, by ratifying Convention No. 163, has in practice undertaken to retain broadly the same level of welfare activities as existed at the date of ratification, i.e. in 1990.

However, Article 19(8) does not mean that a country is prevented, in every situation, from changing the facilities and services that are deemed to meet the standards of a ratified convention. Sweden's ratification does not, for example, prevent the country from adjusting the scale of its welfare activities with reference, for example, to objectively observable changes in the size of the merchant navy, or from implementing changes that result in activities being conducted more efficiently.

The Commission has assumed that the level applying at the time of ratification is identical to HKF's level at the time. However, the Commission assumes that the commitment relates solely to services actually covered by the Convention and, accordingly, does not cover cases where HKF's activities extend further than the Convention's standards. The development of welfare activities

since 1990 has been such that Sweden may be said to have amply met the requirement of maintaining largely the same standard level of welfare activities as that prevailing at the time of ratification.

The consequences of Article 19(8) must be taken into account in an analysis of how Sweden should organise welfare activities for seafarers. The Commission has therefore not deemed it meaningful to carry out a completely open-ended review of the focus, scope and organisation of welfare activities. Instead, the Commission has concentrated its considerations primarily on the question of how the Convention commitment could be fulfilled at the lowest possible cost, *given the restriction that Sweden has undertaken to maintain broadly the same standard as at the date of ratification.*

In the Commission's estimation, substantial cost reductions are unlikely to be attainable within the framework of the present organisation, focus and scope of welfare activities. In its report, instead, the Commission discusses which cost-reducing *changes* in the present organisation, focus and scope of welfare activities could be undertaken, given the restriction that Sweden has undertaken to retain broadly the same standard as at the date of ratification. In this context, the Commission analyses two types of potentially cost-reducing changes:

- *Changes that, with a high degree of probability, should be compatible with ILO regulations.* The report discusses four conceivable changes of this kind:
 - discontinuing the portions of HKF's activities that are not subject to the Convention's standards
 - outsourcing activities that HKF is currently managing under its own aegis
 - enhancing collaboration between HKF and other Swedish welfare providers
 - attaining administrative rationalisation by integrating the welfare activities conducted by HKF into a larger organisation.
- *Changes that are less obviously compatible with ILO regulations.* The Commission discusses two conceivable changes of this kind. The *first* is, as far as possible, to replace the collective book-lending model currently applied by HKF (lending of book crates to ships by the Seamen's Library) by an individual model whereby individual seafarers are referred to their local

public libraries. The *second* change is to phase out the port services currently provided by HKF (except for ship visits, which still seem to be necessary) and, instead, set up a transport service adapted to seafarers' circumstances that offers visiting seamen transport to activities within the framework of the ordinary range of public cultural and recreational activities. Both these solutions appear to meet the standards of Convention No. 163. On the other hand, it is less evident that ILO would consider that the changes entailed by these solutions would be compatible with Sweden's commitment to retain broadly the same standards as at the date of ratification. Before these solutions can be implemented, further consideration is therefore necessary. The risk of arousing international ill-feeling (if the ILO were ultimately to find that the measures conflicted with ILO regulations) must be balanced against the urgency of the potential savings. An assessment of this kind can be made only by the Government.

The report also analyses suitable ways of funding the welfare activities that Sweden, under its Convention commitment, has pledged to provide. In the Commission's view, the welfare activities tied to the Convention should continue, as hitherto, to be funded mainly through some form of collective charge from shipping sources. In addition, as to date, it should be possible for direct charges for individual services to make a valuable contribution at the margin.

Nevertheless, the Commission considers that the principal source of funding – the collective charge from shipping sources – should afford better matching of the charge and what it covers than in the present-day model. In the current funding model, with HKF receiving a grant out of the Swedish Maritime Administration's fairway dues, aggregate charges levied on ships sailing under Swedish and foreign flags are not in a reasonable proportion to the different groups' use of HKF's services. Roughly speaking, foreign-registered ships probably account for some SEK 5–6 million of the current grants from fairway dues (SEK 19.5m), which fund services provided solely for Swedish-registered ships. To attain a greater balance and create a collective charge that more closely matches what it is supposed to cover, the Commission considers that the current charge should be divided into two. *First*, the services associated with the Convention that are used by foreign-

registered ships, i.e. primarily port services in Sweden, should go on being funded through a grant from the Swedish Maritime Administration's fairway dues. *Secondly*, the services tied to the Convention that primarily cater for Swedish-registered ships, i.e. services for ships at sea, should be funded through a collective charge on Swedish-registered ships only. The detailed design of the proposed funding model should be studied further. In its report, the Commission states certain other premises for an assignment of this kind, including two possible options for the collective charge that is to be imposed on Swedish-registered ships only.

Moreover, the Seafarers' Welfare Commission puts forward the following proposals:

- *The welfare activities conducted by HKF should be integrated into the Swedish Maritime Administration.* With a measure of this kind, administrative synergy gains, with resulting cuts of some SEK 1–2 million in the annual costs of administering welfare activities, should be attainable. Two other factors suggest that welfare activities should be integrated into the Administration. First, these activities are now funded mainly – and will go on being funded if the Commission's proposal for a new funding model is followed – by means of the Administration's fairway dues. Secondly, it seems advantageous to conduct welfare activities in the same organisation that deals with other aspects of life at sea.
- *An autonomous organisational committee should be formed to prepare the integration of welfare activities into the Swedish Maritime Administration.* Before these activities are integrated into the Administration, their parameters should be settled as far as possible. Before the de facto integration takes place, such matters as cost-cutting and partial discontinuation, if any, of activities should be completed. The Commission therefore proposes that the Swedish Government assign an autonomous organisational committee to analyse and propose the way in which welfare activities should be integrated into the Administration. The organisational committee should analyse, at a detailed level, how to realise the administrative synergy gains and what other effects on the staff and costs will arise. Moreover, the organisational committee should also be charged with

implementing certain other in-depth analyses discussed in the report, as follows:³

- *The organisational committee should investigate the scope for discontinuing the portions of HKF's activities that are not subject to the standards of Convention No. 163 and, in so doing, clarify the cost and staff effects of such a change.* Given that the costs of activities not tied to the Convention may be assumed, at a rough estimate, to have totalled some SEK 5-6m in 2003, and that they generated revenues of some SEK 3m in that year, the maximum saving potential may be estimated at approximately SEK 2-3m a year.
- *The organisational committee should investigate how the funding model for welfare activities should, in detail, be designed.* This analysis should be carried out in accordance with the premises stated by the Commission in its report.
- *The body that is henceforth to be responsible for welfare activities should be instructed to seek greater collaboration with other Swedish welfare providers (in particular, the seamen's churches and the Church of Sweden Abroad).* The Commission proposes that the Government should instruct the body that will henceforth be in charge of welfare activities (i.e. the Maritime Administration, if the Commission's organisational proposals are approved) to examine the scope for, and work for, increased cooperation. On the other hand, the Commission considers that there is, in practice, very limited potential for attaining cost reductions by outsourcing activities now conducted by HKF under its own aegis. The reason why the Commission considers that the question of increased cooperation should not be dealt with by the organisational committee proposed above – as would otherwise be conceivable – is that enhanced cooperation should be based on mutual agreements among the providers concerned.
- *Convention No. 163 should be cited in the directives for the body responsible.* With its promotional character, Convention No. 163 is unsuitable for more detailed regulation in a Swedish statute. Nonetheless, to underline the Convention's role as the

³ In the event that the Commission's proposal to integrate welfare activities into the Swedish Maritime Administration, and to have an organisational committee prepare this integration, is *not* implemented, these in-depth analyses should nonetheless be performed but then, we suggest, by the body that is henceforth to be responsible for welfare activities.

foundation for welfare activities, the Commission considers that it should be cited in the directives of the body that is henceforth to be responsible for welfare activities, i.e. the Swedish Maritime Administration if the Commission's organisational proposals are approved. At present, the Convention is not mentioned in HKF's directives.

At a rough estimate, the Commission finds that the above proposals may be expected to result in an annual cost saving of some SEK 3-5 million. Should the Government choose also to implement the two changes discussed in the report that are less obviously compatible with the ILO regulations, the total saving potential is expected to rise to some SEK 11-13m a year.

Comments and proposals concerning HKF's properties

Under supplementary directives, the Seafarers' Welfare Commission was instructed in September 2004 to investigate whether it is suitable for HKF to continue to manage its own properties, and to assess the suitability of two conversion projects at the HKF's facilities in Göteborg and Norrköping.

HKF and its precursor, the Swedish Merchant Navy Welfare Board, have owned and managed properties since the 1950s. However, only a small proportion of the premises where HKF conducts its activities are also owned by HKF. These are the buildings in which activities take place adjacent to the ports of Göteborg (including the Seamen's Library), Norrköping and Stockholm. In all these cases, the buildings stand on land owned by the municipality concerned. The other premises used by HKF for its own activities are rented from external landlords. Although HKF owns buildings, the Government has not taken a decision on whether HKF is to be a property-managing agency, as the Ordinance (1993:527) on management of state-owned buildings etc requires.

Details of the two conversion projects that the Commission is to assess for suitability are as follows:

- In *Göteborg* HKF has, for a year or so, held discussions with the sports club BK Häcken. This club has registered its interest in using part of the site at the HKF facility in Göteborg, and in buying or renting the building in the area that currently houses the Seamen's Library. BK Häcken intends to use the library

building as its club premises. If the project is implemented, the Seamen's Library will be housed in the same building as the Seamen's Club. The building which houses the Seamen's Club is to undergo extensive conversion and refurbishment, which in HKF's estimation will cost some SEK 2 million. HKF for its part requires BK Häcken to defray all the costs of the conversion. According to HKF, its own annual costs may be expected to decrease by some SEK 400,000 as a result of the project.

- *Norrköping*: in October 2003, HKF and the Seamen's Church in Norrköping entered into an agreement aimed at far-reaching cooperation and, provided that the requisite grant for a conversion and extension of HKF's facility was approved, also a relocation of both these activities in these premises. One purpose of the project is to create a single venue for seafarers in Norrköping, and it is expected to result in more or less full integration of the activities of HKF and the Seamen's Church. The conversion and extension of HKF's facility are expected to involve an investment totalling some SEK 2.5 million, for which HKF has applied for full cost coverage from the ITF Seafarers Trust. A grant is considered by HKF to be essential for the planned cooperation.

The Seafarers' Welfare Commission proposes that HKF should not, in the future, bear responsibility for being a property-managing agency. One reason for this is that the Government's and Swedish Parliament's (Riksdag's) general ambition is that the number of property-managing agencies should be reduced as far as possible. Another reason is that HKF (with fewer than 30 employees) is too small to be a property-managing agency. It is hardly reasonable to expect such a small organisation to possess the specialist skills (skills that, moreover, are outside the scope of its activities) that good property management requires.

The question, then, is who should assume responsibility for owning and managing, on behalf of the Swedish state, the buildings currently owned by HKF. The option that should be chosen is different according to whether, as the Commission recommends, the welfare activities are integrated into the Swedish Maritime Administration or whether HKF remains an autonomous agency:

- In the event that HKF's activities are integrated into the Maritime Administration, the latter should also assume responsi-

bility for the buildings concerned. The Administration is already, under a government decision, a property-managing agency and it can therefore hardly entail any substantial practical problems for the Administration to assume this responsibility.

- In the event of HKF remaining an autonomous agency, the National Property Board should take over responsibility for the buildings concerned. In this case tenancy agreements do, of course, need to be drawn up; but this is hardly likely to pose any substantial practical problems for either the Board or HKF.

The Commission has studied the conversion plans for HKF's facilities in Göteborg and Norrköping in situ, and is of the view that the planned conversion projects would be valuable to implement. The reason is that they will enable welfare activities to be conducted in renovated premises, at a lower cost and, to some extent, also with higher quality for the seamen. The latter consideration applies particularly to Norrköping, where the activities of HKF and the Seamen's Church will be, broadly speaking, fully integrated. As far as the Commission can judge, scope for implementing the projects is independent of whether responsibility for managing the buildings owned by HKF is borne by HKF itself or, in accordance with the Commission's proposal as outlined above, by the Swedish Maritime Administration or the National Property Board. Given these considerations, the Commission proposes that modifications to the properties in Göteborg and Norrköping be carried out in accordance with previous plans.

1 Utredningens uppdrag

I detta kapitel ges först en bakgrund till utredningsuppdraget (1.1). Därefter beskrivs utredningens direktiv (1.2) och genomförande (1.3). Slutligen redogörs för tidigare utredningsarbete inom området (1.4) samt betänkandets disposition (1.5).

1.1 Bakgrund

Genom sin anslutning till Nationernas förbund år 1920 inträdde Sverige som medlem av Internationella arbetsorganisationen (ILO).

ILO:s beslutande församling – Internationella arbetskonferensen – sammanträder i regel en gång per år. Beträffande förslag som förts upp på mötets dagordning kan arbetskonferensen¹ besluta antingen om en internationell konvention, avsedd att ratificeras av organisationens medlemmar, eller om en rekommendation, avsedd att övervägas vid lagstiftning eller på annat sätt men utan den bindande karaktär som en ratificerad konvention har. Om beslutet är av mindre räckvidd eller huvudsakligen av formell innebörd, t.ex. då det gäller en begäran om utredning, brukar det ges formen av en resolution. I några få principiellt viktiga frågor har beslut fattats om en deklARATION.

Vid Internationella arbetskonferensens sjuttiofjärde möte (tionde sjöfartssessionen) i Genève hösten 1987 antogs bl.a. en *konvention (nr 163) om sjömäns välfärd till sjöss och i hamn*, och en *rekommendation (nr 173)* i samma ämne.² Sverige ratificerade konventionen år 1990, efter förslag i prop. 1988/89:122.

¹ Enligt artikel 19 i organisationens stadga.

² Frågan om sjömäns välfärd hade dock långt tidigare aktualiserats av ILO. Således antog Internationella arbetskonferensen redan år 1936 en rekommendation (nr 48) om sjömäns välfärd i hamn. Vid sitt möte år 1970 bedömde arbetskonferensen denna rekommendation som något föråldrad och antog rekommendationen (nr 138) om sjömäns välfärd. Båda dessa rekommendationer är alltså gällande.

Konventionen anger bl.a. att varje medlemsstat till konventionen skall säkerställa att fullgoda välfärdsanordningar och välfärdsåtgärder tillhandahålls sjömän både i egna hamnar och ombord på fartyg registrerade i den egna staten. Medlemsstaterna åläggs även att se till att nödvändiga åtgärder vidtas för finansieringen av välfärdsverksamheten. Fastställandet av vilka hamnar respektive vilka fartyg som skall omfattas av konventionens bestämmelser skall ske efter samråd med redarnas och sjömannens organisationer. De tjänster som erbjuds i hamnarna skall kunna nyttjas av alla sjömän, oberoende av nationalitet, ras, hudfärg, kön, religion, politisk uppfattning eller social bakgrund och oberoende av i vilken stat det fartyg där de är anställda är registrerat. Välfärdstjänsterna ombord på fartygen skall också kunna nyttjas av alla sjömän ombord. Konventionen föreskriver även att välfärdsverksamheten fortlöpande skall anpassas till förändringar i sjömannens behov till följd av utvecklingen inom sjöfarten. Vidare innehåller konventionen föreskrifter om samarbete dels mellan medlemsstaterna, dels mellan andra parter som är verksamma inom välfärdsområdet.

Sveriges ratifikation av konvention nr 163 bedömdes i prop. 1988/89:122 inte kräva någon ändrad lagstiftning. Regeringen gjorde nämligen bedömningen att Sverige redan upprätthöll en välfärdsverksamhet för sjömän som stod i överensstämmelse med konventionens föreskrifter. Detta genom den verksamhet som bedrevs av *Handelsflottans kultur- och fritidsråd* (HKF). Inte heller rekommendation nr 173 bedömdes föranleda några särskilda åtgärder från Sveriges sida. Det skedde heller inga ändringar i vare sig instruktionen eller regleringsbrevet för HKF till följd av Sveriges ratifikation av konventionen. Verksamheten har därefter fortsatt inom HKF med samma inriktning som tidigare, men med en egen intern målsättning att upprätthålla en verksamhet som följer av konventionen med tillhörande rekommendation.

HKF är en statlig myndighet inom Näringsdepartementets ansvarsområde. HKF skall så effektivt som möjligt erbjuda sjömän ett meningsfullt och attraktivt fritids- och kulturliv. Detta innebär att HKF bl.a. distribuerar böcker, tidningar, filmer och TV-program till svenska fartyg, erbjuder motions- och idrottsverksamhet både ombord och i land, samt har sjömansklubbar och erbjuder transportservice m.m. i vissa utvalda hamnar. HKF hade vid 2003 års utgång 29 tillsvidareanställda (28,5 årsarbetskrafter). Kostnaden för verksamheten under år 2003 var 28,2 miljoner kronor. Intäkterna bestod av statens bidrag via Sjöfartsverkets farledsavgifter om

18,5 miljoner kronor och övriga intäkter om 6,9 miljoner kronor. Verksamheten visade därmed ett underskott på drygt 2,7 miljoner kronor.

HKF har funnits sedan år 1976. Vårdförksamhet för sjömän har dock en betydligt längre historia i Sverige, t.ex. startade svenska kyrkan verksamhet med inriktning mot sjöfolk redan på 1870-talet. Behovet av att inrätta ett särskilt offentligt organ med ansvar inom området aktualiserades på allvar först under andra världskriget, och år 1948 inrättades HKF:s föregångare den statliga myndigheten Handelsflottans välfärdsråd.

Utöver HKF finns även andra svenska organisationer som bedriver välfärdsverksamhet riktad till sjömän, främst *sjömanskyrkorna* inom landet och *Svenska kyrkan i utlandet* utomlands.

1.2 Uppdraget enligt direktiven

Utredningens direktiv (dir. 2004:5) antogs av regeringen i januari 2004. Enligt direktiven är det viktigt att utreda hur ILO-konvention nr 163 bör tillämpas, med hänsyn till att ett antal år har förflutit sedan den trädde i kraft och att omvärlden har förändrats.

Som ytterligare motiv för utredningens tillsättande framhålls i direktiven att formerna för HKF:s verksamhet visserligen har utretts ett flertal gånger under senare år (se avsnitt 1.4), men att dessa utredningar inte primärt har utgått från ILO-konventionen för att bestämma nivån på tjänstebudet och lämplig organisationsform. Istället har tidigare utredningar utgått från hur den befintliga verksamheten bör organiseras för att den skall bedrivas så effektivt som möjligt. Utifrån den inriktning och nivå som verksamheten har i dag sägs för övrigt i direktiven att de utredningar som gjorts på senare år ger en bild av att HKF bedriver en effektiv verksamhet.

Som bakgrund till utredningens uppdrag anges vidare i direktiven att den inriktning och de ekonomiska förutsättningar som statens organisation av välfärdsverksamheten för sjömän har i dag genom HKF innebär att det inom några år kan behöva tillskjutas nya medel för att finansiera verksamheten. Enligt direktiven har HKF därför begärt att regeringen skall klargöra vilken inriktning och vilka ekonomiska förutsättningar som verksamheten skall ha.

Mot denna bakgrund är Sjömansserviceutredningens uppdrag i sammandrag att:

- med utgångspunkt från kraven i ILO-konvention nr 163 om sjömäns välfärd till sjöss och i hamn föreslå hur Sverige bör organisera välfärdsverksamheten utifrån målsättningen att till lägsta möjliga kostnad uppfylla de krav som konventionen ställer,
- utreda om och i så fall hur konventionens krav skulle kunna tillgodoses av andra än Handelsflottans kultur- och fritidsråd,
- för det fall konventionen innehåller krav som i dag inte kan tillgodoses på ovan nämnda sätt föreslå hur dessa tjänster skall kunna tillhandahållas, samt
- föreslå hur fullgörandet av den svenska statens skyldigheter enligt ILO-konvention nr 163 kan formaliseras genom författning eller på annat sätt.

Vidare anger direktiven att utredningen skall utgå från att verksamheten inte kommer att tillföras några resurser från staten utöver de som i dag tillförs välfärdsverksamheten i form av bidrag från intäkterna av Sjöfartsverkets farledsavgifter. Utredningen skall även lämna förslag till hur verksamheten skulle kunna finansieras med andra medel än statliga, och i sin analys av vad som skall tillhandahållas enligt konventionen även undersöka olika möjligheter som finns för att utnyttja såväl offentliga som privata tjänster.

Efter att utredningen har klargjort förutsättningarna beträffande vilka skyldigheter Sverige har som medlemsstat till konventionen och hur skyldigheterna kan fullgöras, så skall dessa förutsättningar jämföras med nuvarande organisation och även med hur övriga nordiska länder har löst sina konventionsåtaganden. Skulle det visa sig att det finns ett mer effektivt sätt att organisera välfärdsverksamheten skall detta redovisas och alternativa förslag lämnas till åtgärder. Ett av alternativen skall enligt direktiven vara att HKF som organisation skall finnas kvar även om det innebär en förändring i myndighetens verksamhet. Vidare sägs i direktiven att om utredningen kommer fram till att verksamheten i HKF:s regi kan reduceras, så skall det särskilt uppmärksammas vad en sådan neddragning skulle innebära för HKF och dess personal.

Utöver att behandla ovanstående frågeställningar har utredningen också genom tilläggsdirektiv (dir. 2004:121), som antogs av regeringen i september 2004, fått i uppdrag att analysera om det är

lämpligt att HKF fortsättningsvis skall förvalta sina fastigheter. Enligt tilläggsdirektiven skall utredningen också bedöma lämpligheten av två planerade ombyggnationsprojekt vid HKF:s anläggningar i Göteborg respektive Norrköping.

Enligt de ursprungliga direktiven skulle utredningen redovisa sitt uppdrag senast den 15 december 2004. Genom tilläggsdirektiven har dock utredningstiden förlängts till den 15 februari 2005.

I bilagorna 1 och 2 återges utredningens ursprungliga direktiv och tilläggsdirektiv i sin helhet.

1.3 Utredningens genomförande

I linje med de riktlinjer som ges i direktiven har utredningsarbetet i mycket kommit att kretsa kring två övergripande frågeställningar:

- För det första har utredningen sökt bedöma vilka krav ILO-konvention nr 163, med tillhörande rekommendation nr 173, egentligen ställer på en medlemsstat.
- För det andra har utredningen analyserat hur dagens svenska tjänsteutbud relaterar sig till kraven enligt konventionen. Vore det möjligt att hålla en annan svensk servicenivå än i dag? Och kan och bör den svenska verksamheten organiseras och/eller finansieras på annat sätt än i dag?

I sin analys har utredningen även sökt väga in hur den framtida utvecklingen av svensk sjöfart och av nya teknologier för tjänsternas tillhandahållande kan antas komma att påverka förutsättningarna för och behovet av välfärdsverksamheten.

Konventionen är ratificerad av Sverige som stat. Härmed har också staten det yttersta ansvaret för att konventionsåtagandet uppfylls. Vid en bedömning av om Sverige uppfyller kraven i ILO-konvention nr 163 kan dock finnas skäl att – som kommer att framgå närmare av kapitel 4 – beakta landets samtliga välfärdsinsatser, dvs. utöver HKF även den verksamhet som bedrivs av i första hand sjömanskyrkorna och Svenska kyrkan i utlandet. Samtidigt är den del av landets samlade välfärdsverksamhet som staten direkt råder över endast HKF:s verksamhet, varför de frågor utredningen har att behandla avseende finansiering, verksamhetsform m.m. rimligen berör denna del i första hand. För utredningens del har det mot denna bakgrund varit nödvändigt att ibland diskutera den samlade svenska välfärdsverksamheten och ibland, och oftare, endast de

delar som HKF i dag står för. Hur skiftena sker mellan dessa beskrivningsnivåer framgår närmare av den löpande texten i betänkandet.

Vissa delar av rekommendation nr 173 har utredningen valt att inte behandla närmare. Det handlar om de riktlinjer som i rekommendationen ges kring sådant som hälsa och säkerhet i hamnar, utländska sjömäns möjlighet till kontakt med konsulära företrädare, sjömännens möjligheter att överföra besparingar och löner till sina familjer, m.m. När regeringen föreslog att Sverige skulle ratificera ILO-konvention nr 163 (prop. 1988/89:122) sades den tillhörande rekommendationen inte föranleda några särskilda åtgärder från Sveriges sida. Som framgått bedömde regeringen att rekommendationens anvisningar redan var uppfyllda, förutom av HKF:s åtgärder i fråga om kultur- och fritidsverksamheten för sjöfolk, av andra myndigheter och organisationer, bl.a. enligt den praxis som etablerats av sjöarbetsmarknadens parter. De delar av rekommendationen som utredningen valt att inte behandla närmare är sådana som får förutsättas alltjämt vara tillgodosedda av andra myndigheter och organisationer än HKF och/eller avser omständigheter som det i Sverige ankommer på berörda parter att reglera avtalsvägen.

Kvantitativa uppgifter i betänkandet, om HKF:s ekonomi m.m., avser främst år 2003. Såvitt utredningen kan bedöma har dock utvecklingen under år 2004 inte varit sådan att den bild som förmedlas har förändrats på något påtagligt sätt. Eventuella undantag från detta framgår av den löpande texten.

Som underlag för sitt arbete har utredningen tagit del av en stor mängd skriftligt material, av vilket väsentligare källor anges löpande i betänkandet. Vidare har utredningen inhämtat synpunkter vid olika möten med ett stort antal intressenter. Dels har fyra möten hållits med gruppen av sakkunniga och experter, dels har utredningen haft bilaterala kontakter med ett fyrtiotal personer representerande ett tjugotal organisationer. Utredningen har haft ett flertal möten med HKF – utöver vid rådets huvudkontor i Stockholm har besök även gjorts vid rådets stationer i Göteborg, Norrköping och Stockholm. Övriga bilaterala kontakter har främst varit med svenska intressenter. Utredningen har dock även gjort studiebesök vid i sammanhanget relevanta organ i Danmark, Finland och Norge samt vid International Committee on Seafarers' Welfare (ICSW) i London.

Vidare har för utredningens räkning visst underlagsmaterial framtagits av externa aktörer. Bland annat har *HKF*, efter en särskild förfrågan från Sjömansserviceutredningen, framtagit beskrivande underlagsmaterial samt lämnat synpunkter på de frågeställningar utredningen har att behandla. Vidare har utredningen uppdragit åt förre departementsrådet *Bengt Lidal* att göra en principiell analys av kraven i ILO-konvention nr 163. Lidal var tidigare chef för Socialdepartementets internationella sekretariat och har därtill varit både sekreterare och vice ordförande i den svenska ILO-kommittén.

1.4 Tidigare utredningsarbete inom området

Som framgått bildades HKF år 1976 och ersatte då Handelsflottans välfärdsråd.³ Att den statliga välfärdsverksamheten vid mitten av 1970-talet ansågs behöva reformeras hade bl.a. ekonomiska orsaker. Grundprincipen för finansieringen av Handelsflottans välfärdsråd var att det utgick en s.k. välfärdsavgift från sjömän och redare. Avgiften bestämdes som ett visst belopp per dag och sjöman under den tid sjömannen varit påmönstrad svenskt handelsfartyg i utrikes fart. Halva avgiftsbeloppet betalades av sjömannen och den andra halvan av hans redare. Sedan sköt staten till lika mycket som parterna tillsammans, dvs. av den totala finansieringen stod staten för 50 procent och sjömännen och rederierna för 25 procent vardera. Denna finansieringsform – i vilken intäkterna varierade med antalet ombordanställda i den svenska handelsflottan – kom dock med tiden att ses som alltför konjunkturkänslig. Vid HKF:s bildande år 1976 infördes istället en finansieringsform i vilken välfärdskostnaderna i första hand skulle täckas med ett årligt belopp ur de statliga sjöfartsavgifter som till Sjöfartsverket betalas av samtliga rederier som trafikerar svenska hamnar. Denna finansieringsmodell gäller i huvudsak fortfarande, låt vara att sjöfartsavgifterna förändrats sedan år 1976. I dag ges HKF ett årligt belopp ur Sjöfartsverkets farledsavgifter. Beloppet, som bestäms av statsmakterna i budgetprocessen, har under ett flertal år legat på 18,5 miljoner kronor per år, men har fr.o.m. år 2004 höjts till 19,5 miljoner kronor.

³ Förändringen skedde mot bakgrund av förslag som Utredningen om handelsflottans välfärdsråd framlagt i sitt betänkande *Kultur och fritidsverksamhet inom handelsflottan; riktlinjer, organisation och finansiering* (Ds K 1975:7).

Ekonomiska motiv var också väsentliga som förklaring till att HKF kom att ses över år 1991. I syfte att bl.a. minska de statliga utgifterna betonades i budgetpropositionen 1990/91:100 vikten av kontinuerlig omprövning av de statliga verksamheterna. Mot denna bakgrund ansåg regeringen att det fanns skäl att närmare undersöka eventuella alternativ till det statliga huvudmannskapet för HKF. En arbetsgrupp inom kommunikationsdepartementet analyserade därför under år 1991 frågan om alternativa organisationsformer för HKF.⁴ Arbetsgruppen konstaterade att Sverige genom ett folkrättsligt konventionsåtagande förbundit sig att erbjuda sjömän ett visst utbud av kultur- och fritidsaktiviteter. För tillhandahållandet av detta utbud kunde arbetsgruppen i sitt arbete inte finna något privat eller statligt alternativ som på ett naturligt sätt skulle kunna ersätta HKF. Regeringen tog ställning till arbetsgruppens överväganden i prop. 1991/92:100. I propositionen sades Sjöfartsverket vara den myndighet som, genom sitt betalningsansvar, skulle kunna inrymma också HKF:s verksamhet. Regeringen fann dock inte skäl att närmare överväga en sådan lösning, eftersom den inte bedömdes kunna ge mer än marginella besparingseffekter och heller inte givits stöd från intressenterna. HKF förblev alltså en självständig myndighet.

Frågan om ett inlemmande i Sjöfartsverket väcktes emellertid på nytt några år senare. I prop. 1994/95:100 föreslog regeringen således att HKF:s verksamhet skulle inordnas i Sjöfartsverket. Med en sådan lösning sades administrativa fördelar kunna vinnas. Dessutom sades det vara rimligt att Sjöfartsverket, som finansierar verksamheten med sina avgifter, också skulle ha möjlighet att delta i budgetdialogen. Förslaget antogs dock inte av riksdagen. I sitt betänkande (bet. 1994/95:TU12) framhöll trafikutskottet att HKF:s verksamhet skall ses mot bakgrund av Sveriges åtaganden enligt en inom ILO antagen konvention. Enligt utskottet är HKF:s uppgifter också sådana som lämnar utrymme för frivilliga, ideellt präglade insatser. Utskottet fann det angeläget att den inriktningen kunde bevaras och ansåg att så bäst kunde ske med bibehållen självständighet för HKF. Utskottet ansåg därför att regeringen borde pröva om den besparing som ett inordnande i Sjöfartsverket skulle kunna innebära även skulle kunna uppnås med fortsatt självständighet för HKF. Om det visade sig att så var fallet ansåg

⁴ Arbetsgruppen för undersökning av huvudmannskapet för HKF. Resultatet av arbetet presenterades i promemorian *Handelsflottans kultur- och fritidsråd, framtida verksamhet och organisation* (dnr K91/2420/2).

utskottet att något inordnande inte borde ske. Om det däremot skulle visa sig att fortsatt självständighet medförde att en möjlig besparing uteblev så borde regeringens förslag genomföras. Mot denna bakgrund gav regeringen HKF i uppdrag att återkomma med underlag för beredning av frågan angående ett eventuellt inordnande i Sjöfartsverket. Det underlag som inkom visade att rådet kunde genomföra vissa besparingar i verksamheten, vilka skulle överskrida de besparingar som ett inordnande i Sjöfartsverket skulle kunna innebära. I prop. 1996/97:100 föreslog regeringen därför att HKF:s verksamhet skulle förbli oförändrad.

År 1999 uppdrog regeringen, Näringsdepartementet, åt konsultföretaget Öhrlings PricewaterhouseCoopers att i samband med en översyn av Sjöfartsverkets verksamhetsstruktur även belysa inriktning, organisation och finansiering av HKF:s verksamhet.⁵ Utredningen ansåg – mot bakgrund av att det skett ett antal omvärldsförändringar av betydelse för HKF:s verksamhet – att det fanns skäl att pröva frågan om HKF:s tjänsteutbud och organisation svarade mot krav på ändamålsenlighet och effektivitet. Utredningen presenterade också ett antal alternativ till hur verksamheten skulle kunna vara organiserad.

Regeringen har därefter uppdragit åt HKF att utreda förutsättningarna för och de ekonomiska konsekvenserna av att lägga ut tjänster på externa utförare.⁶ Vidare har regeringen uppdragit åt HKF att utreda förutsättningarna för att ta ut avgifter för de tjänster som myndigheten tillhandahåller.⁷ Under år 2002 genomförde HKF också ett tiotal interna utredningar, främst som en uppföljning av 2001 års rapport kring hamnservice.

1.5 Betänkandets disposition

Den fortsatta framställningen har disponerats på följande sätt.

I *kapitel 2* redogörs för ILO:s uppbyggnad, för konventioner och rekommendationer i allmänhet, och för innehållet i konvention nr 163 och rekommendation nr 173 i synnerhet.

⁵ Arbetet redovisades i rapporten *Handelsflottans kultur- och fritidsråd – Huvudmannaskap, inriktning och finansiering* (1999-10-08).

⁶ För uppdraget anlät HKF konsultföretaget PricewaterhouseCoopers som redovisade sitt arbete i rapporten *HKF:s hamnservice i Sverige – Förutsättningar för entreprenad- och samarbetslösningar* (2001-05-07).

⁷ HKF redovisade i maj 2002 resultatet av arbetet i rapporten *Utredning avseende förutsättningarna för att ta ut avgifter för de tjänster HKF tillhandahåller*.

I *kapitel 3* ges först en översiktlig redogörelse av svensk sjöfart och dess utveckling. Därefter beskrivs dagens svenska välfärdsverksamhet för sjömän, framför allt med fokus på HKF:s verksamhet. I kapitlet redogörs också för hur motsvarande verksamheter organiserats i andra länder, i synnerhet Danmark, Finland och Norge.

I *kapitel 4* analyserar utredningen de krav som konventionen ställer och vilka frihetsgrader Sverige har att, om vi så önskar, förändra dagens omfattning och organisation av välfärdsverksamheten för sjömän. Kapitlet bygger mycket på den rapport som Bengt Lidal framtagit på uppdrag av utredningen.

Kapitel 5 innehåller utredningens överväganden och förslag avseende välfärdsverksamheten för sjömän.

I *kapitel 6* behandlas de frågor om HKF:s fastigheter, som utredningen skall behandla enligt tilläggsdirektiven.

Som *bilagor* till betänkandet har fogats utredningens direktiv och tilläggsdirektiv (bilagorna 1 och 2), ILO-konvention nr 163 och rekommendation nr 173 (bilaga 3), samt rapporten från Bengt Lidal (bilaga 4).

2 ILO och normer för välfärdsverksamhet för sjömän

Sjömansserviceutredningens huvuduppgift är att föreslå hur Sverige bör organisera välfärdsverksamheten för sjömän, med utgångspunkt från kraven i ILO-konvention nr 163 om sjömäns välfärd till sjöss och i hamn med tillhörande rekommendation nr 173. Som framgått av kapitel 1 finns även två tidigare, och alltså gällande, rekommendationer på området; nr 48 från år 1936 och nr 138 från år 1970.

I detta kapitel beskrivs innehållet i dessa instrument. Som bakgrund ges dock först en beskrivning av ILO:s uppbyggnad och arbete (2.1). Därefter redogörs för de normer som ILO framtagit avseende välfärdsverksamhet för sjömän (2.2). Slutligen redogörs för ett arbete som för närvarande pågår inom ILO med syfte att skapa en samlad konvention på sjöfartsområdet (2.3).

Inledningsvis bör sägas att kapitlet främst har ett beskrivande syfte. Således är ambitionen med avsnitt 2.2 endast att beskriva innehållet i konvention nr 163 och de aktuella rekommendationerna. Hur Sverige i praktiken organiserat välfärdsverksamheten återkommer utredningen till i kapitel 3, medan utredningens analys av de krav som konventionen ställer redovisas i kapitel 4.

2.1 ILO:s uppbyggnad och arbete¹

2.1.1 Framväxt och organisation

Internationella arbetsorganisationen (International Labour Organization, ILO) grundades genom Versaillesfördraget år 1919, som en del av Nationernas förbund. Syftet var att främja social rättvisa

¹ Viktiga källor till detta avsnitt har varit ILO:s hemsida (www.ilo.org), Svenska ILO-kommitténs rapport *Sverige och ILO* (Liber Förlag 1977), samt den rapport Bengt Lidal framtagit på uppdrag av utredningen, *Uppdrag från Sjömansserviceutredningen att analysera kraven i ILO-konvention nr 163* (september 2004).

som grundval för en allmän och varaktig fred. Efter andra världskriget blev ILO ett av FN:s fackorgan.

Vid grundandet var 44 stater medlemmar av ILO. I dag har organisationen 177 medlemmar. Sverige blev medlem år 1920, genom sin anslutning till Nationernas förbund.

ILO är en mellanstatlig samarbetsorganisation inom ramen för FN-systemet. Jämfört med andra mellanstatliga organisationer uppvisar ILO vissa särdrag. Det kanske mest framträdande av dessa är den s.k. trepartsstrukturen, som innebär att medlemmarna i organisationen inte endast företräds av sina regeringar, utan även av representanter för arbetsgivare och arbetstagare.

ILO:s verksamhet, inklusive kompetensfördelningen vid utarbetande av normer, regleras av organisationens stadga ("Constitution") samt arbetsordningar ("Standing Orders") för konferens och styrelse m.m.

ILO:s verksamhet bedrivs huvudsakligen genom tre organ:

- *Internationella arbetskonferensen.* Konferensen är ILO:s beslutande församling. Den sammanträder normalt en gång per år, vanligen i juni månad i Genève. Konferensen har till uppgift att bl.a. anta ILO:s budget och arbetsprogram samt konventioner, rekommendationer, resolutioner och andra nödvändiga instrument. I konferensen deltar medlemsstaterna med delegationer som i de flesta fall består av två regeringsombud, ett arbetsgivar- och ett arbetstagarombud. Partsombuden skall utses i samråd med de mest representativa arbetsmarknadsorganisationerna. Varje ombud har en röst i konferensens plenum och har rätt att yttra sig och rösta oberoende av varandra. Ombuden åtföljs av experter.
- *Styrelsen.* I styrelsen, som utses av arbetskonferensen, finns 56 platser, varav 28 på regeringssidan och 14 vardera på arbetsgivar- och arbetstagersidan. Styrelsen leder ILO:s verksamhet och genomför bl.a. de beslut som fattats av konferensen, fastställer dagordning för konferensen, beslutar om Internationella arbetsbyråns verksamhet och utser dess generaldirektör. Styrelsen sammanträder normalt tre gånger om året. Till styrelsen är knutna ett flertal fasta kommittéer för olika frågor och program.
- *Internationella arbetsbyrån.* Denna är ILO:s permanenta sekretariat samt dess utrednings-, informations- och administrativa organ. Byrån leds av en generaldirektör och är organiserad i ett

antal avdelningar med underliggande sektioner. Arbetsbyrån har sitt säte i Genève, men ILO har också kontor i över 40 länder runt om i världen. Arbetsbyrån har totalt ca 2 500 anställda.

ILO:s verksamhet finansieras i stort sett på samma sätt som verksamheten i övriga FN-organisationer, dvs. medlemsstaterna betalar bidrag i proportion till sin betalningsförmåga.

2.1.2 ILO:s instrument

ILO:s huvudsakliga arbetsmetod är att utarbeta internationella normer för arbetslivet. Utgångspunkten är att förutsättningarna för fred och samförstånd i världen antas öka om människors arbetsvillkor förbättras och sociala orättvisor minskar.

Normerna får i regel formen av en *konvention*, avsedd att ratificeras av organisationens medlemmar, eller en *rekommendation*, avsedd att övervägas vid lagstiftning eller på annat sätt men utan den bindande karaktär som en ratificerad konvention har.

Hittills har ILO antagit drygt 180 konventioner och drygt 190 rekommendationer. Alla konventioner är dock inte längre giltiga, utan vissa har med tiden förlorat sin aktualitet. En del konventioner har därför reviderats och stängts för ratifikation till förmån för ett modernare instrument. Andra, som inte trätt i kraft, har återkallats, medan ytterligare andra har ”bordlagts”. Likaså har ett antal rekommendationer återkallats.

Precisionsgraden i konventioner kan variera. Vissa innehåller precisa normer. Andra anger mer allmänt formulerade mål, vilka i konventionstexten kan uttryckas i termer av t.ex. ”*adequate measures*”, ”*adequate protection*” eller ”*appropriate measures*”. Ett exempel på den senare typen av konventioner, som har kommit att kallas ”*promotional*” (dvs. främjande), är konvention nr 163 om sjömäns välfärd till sjöss och i hamn.

Beslut om konventioner och rekommendationer fattas – efter ett omfattande förberedelsearbete – av Internationella arbetskonferensen.² För att ett förslag till konvention eller rekommendation skall godtas krävs två tredjedels majoritet vid konferensen.

² Beslut av konferensen kan också ges formen av en resolution, om beslutet är av mindre räckvidd eller huvudsakligen av formell innebörd, t.ex. då det gäller en begäran om utredning. I några få principiellt viktiga frågor har beslut även fattats om en deklaration.

I sammanhanget bör påpekas att Internationella arbetskonferensen håller två typer av sessioner, nämligen de årliga sessionerna och, med längre och mer oregelbundna intervall, sjöfartssessionerna. Från juridisk synpunkt är de likvärdiga, men de skiljer sig från varandra genom att t.ex. budgetfrågor och val till ILO:s styrelse inte förekommer på sjöfartssessionerna. Ofta finns också i praktiken vissa skillnader mellan utarbetandet av sjöfartsinstrument och andra instrument. Alla dagordningar för arbetskonferensen fastställs av ILO:s styrelse. Styrelsen skall också svara för tekniska förberedelser och nödvändiga konsultationer inför antagandet av en konvention eller en rekommendation. Detta kan ske genom en förberedande teknisk konferens, vilket är det normala för sjöfartsfrågor, eller genom en tvåårsbehandling av arbetskonferensen, vilket är det normala för andra frågor. En sådan tvåårsbehandling inkluderar en rapport med ett frågeformulär till medlemsländerna inför förstaårsbehandlingen och en andra rapport med textutkast inför andraårsbehandlingen. Inför en förberedande teknisk sjöfartskonferens förekommer inte motsvarande frågeformulär och inte heller nödvändigtvis en remissrunda till medlemsländerna av textutkast avsedda att behandlas av arbetskonferensen vid dess sjöfartssession.

ILO:s medlemsstater blir inte automatiskt bundna av en konvention som arbetskonferensen antagit. Efter att arbetskonferensen antagit en konvention eller en rekommendation vidtar nämligen en process i vilken varje medlemsstat självständigt skall avgöra om den anser det möjligt och tillrådligt att ratificera konventionen eller följa anvisningarna i rekommendationen. Senast arton månader efter att konferensens session avslutats skall varje medlemsstat således förelägga landets lagstiftande församling antagna konventioner och rekommendationer för lagstiftning eller andra åtgärder.

Därvid bör bl.a. beaktas att, enligt ILO:s stadga, antagandet av en ny konvention eller rekommendation eller ett medlemslands ratifikation av en konvention inte i något fall skall anses påverka någon lag etc. som tillerkänner berörda arbetstagare mer gynnsamma villkor än de i konventionen eller rekommendationen föreskrivna.³ Det skall med andra ord inte vara möjligt att med hän-

³ Detta framgår av artikel 19:8 i ILO:s stadga, vilken på engelska lyder: "In no case shall the adoption of any Convention or Recommendation by the Conference, or the ratification of any Convention by any Member, be deemed to affect any law, award, custom or agreement which ensures more favourable conditions to the workers concerned than those provided for in the Convention or Recommendation". Att döma av Bengt Lidals rapport till utredningen bör "in no case" i detta fall tolkas så starkt att eventuella avsteg från artikeln närmast skall ha sin grund i situationer av force majeure.

visning till ett nytt instrument eller tillträdet till en konvention ointetgör tidigare gjorda framsteg.

Enligt ILO:s stadga (artikel 37) är det Internationella domstolen som ansvarar för tolkningen av såväl stadgan som enligt denna antagna konventioner. En medlem som överväger att tillträda en ILO-konvention kan dock inte avvakta tolkningsbesked från domstolen, som i praktiken hittills aldrig tolkat en konvention.⁴ Istället får medlemmen oftast lita till sin egen tolkning av konventionens bestämmelser och krav. Viss vägledning om hur en konvention bör tolkas kan dock fås av uttalanden från den s.k. expertkommittén (se avsnitt 2.1.3), som för att kunna fylla funktionen att avgöra huruvida konventionskrav iakttas måste bedöma och framföra sin uppfattning med avseende på innehåll och betydelse av konventionernas bestämmelser och i förekommande fall avgöra deras legala räckvidd. På motsvarande sätt gör Internationella arbetsbyrån formella och informella tolkningar av ILO:s instrument, dock med förbehållet att ILO:s stadga inte tillerkänner arbetsbyrån någon särskild behörighet i det avseendet.

Om Sverige väljer att ratificera en ILO-konvention kan införlivandet i svensk rätt ske på olika sätt:

- *Inkorporation.* Detta är en metod för att införliva traktatförpliktelser⁵ i svensk rätt, som innebär att det i en lag eller annan författning föreskrivs att konventionsbestämmelser direkt gäller i Sverige och skall tillämpas av nationella domstolar och myndigheter. Inkorporation används dock så gott som aldrig för ILO-konventioner.
- *Transformation genom omskrivning.* Transformation som metod för att införliva traktatförpliktelser förekommer i två skilda former. Enligt den ena utfärdas en mot traktaten svarande svensk lag eller annan författning där det tydligt framgår att de svenska reglerna utformats mot bakgrund av överenskommelsen ifråga. Enligt den andra införlivas en traktat med svensk rätt utan att det i lagtexten anges att lagstiftningen är föranledd av att Sverige har tillträtt en viss traktat. För ILO-konventioner förekommer det att den första formen används – ett exempel är konvention nr 144 (om samråd på trepartsbasis

⁴ Att döma av Bengt Lidals rapport till utredningen.

⁵ Som en sammanfattande benämning på internationella överenskommelser i skriftlig form används ofta ordet ”traktat”. Konventioner är ett exempel på sådana. (Källa: Strömberg & Melander *Folkerätt*, 6:e upplagan, Studentlitteratur 2003).

- avseende ILO:s normer) med tillhörande rekommendation nr 152 – medan den andra är mer sällsynt.
- *Konstaterande av normharmon*i. Denna metod innebär att det – vid en jämförelse mellan de materiella reglerna i en traktat och gällande svensk lagstiftning – kan konstateras att de förpliktelser som Sverige åtar sig genom överenskommelsen redan återspeglas i den svenska rättsordningen. Någon åtgärd behöver därför inte vidtas för att införliva traktatbestämmelserna med svensk rätt. Detta är den vanligaste formen för att införliva ILO-konventioner i svensk rätt.
 - *Andra åtgärder*. Ett lands tillämpning av bestämmelserna i en ratificerad ILO-konvention kan också ske på andra sätt än genom lagstiftning, t.ex. genom kollektivavtal mellan arbetsgivare och arbetstagare.

En medlemsstat som väljer att tillträda en ILO-konvention skall sända ratifikationsinstrument till Internationella arbetsbyråns generaldirektör för registrering. Konventionen blir bindande endast för de medlemsstater vilkas ratifikationer har registrerats hos generaldirektören.

En ILO-konvention träder i kraft tolv månader efter den dag då ratifikationer från två medlemmar har registrerats hos generaldirektören. Därefter träder konventionen i kraft för varje medlem tolv månader efter den dag då dess ratifikation har registrerats.

En medlem som har ratificerat en ILO-konvention kan säga upp den sedan tio år har förflutit från den dag då konventionen först trädde i kraft. Uppsägningen träder inte i kraft förrän ett år efter den dag då den har registrerats. Om en medlemsstat inte utnyttjar sin rätt att på detta sätt säga upp konventionen, så blir medlemsstaten bunden under ytterligare en tioårsperiod och kan därefter säga upp konventionen vid utgången av varje tioårsperiod.

2.1.3 ILO:s kontroll över tillämpningen av konventioner och rekommendationer

Medlemsstater som tillträtt en konvention är skyldiga att till Internationella arbetsbyrån rapportera om tillämpningen av konventionens bestämmelser. ILO:s stadga (artikel 22) anger att det skall handla om årliga rapporter. Numera tillämpas dock i praktiken rapporteringsperioder om två år för de mest grundläggande kon-

ventionerna och perioder om fem år för övriga konventioner, av vilka en är konvention nr 163 om sjömäns välfärd till sjöss och i hamn. Även icke-ratificerade konventioner och rekommendationer ger enligt stadgans artikel 19:5 (e) respektive 19:6 (d) upphov till rapporteringsskyldighet enligt beslut fattade av ILO:s styrelse.

För Sveriges rapportering om tillämpningen av konventioner och rekommendationer svarar – på regeringens uppdrag – ILO-kommittén (se avsnitt 2.1.4) och dess sekretariat. I flertalet fall anmodas den myndighet som har huvudansvar för tillämpningen av ett visst instrument att inkomma med underlag för rapporten enligt Internationella arbetsbyråns formulär. Detta gäller t.ex. för de hittills fyra tillämpningsrapporter som lämnats till ILO angående konvention nr 163, för vilka underlagen framtagits av Handelsflottans kultur- och fritidsråd (HKF). Det bör dock poängteras att HKF inte är det organ som är ansvarigt inför ILO, och att det därför heller inte kan sägas vara fråga om att HKF självständigt utvärderar den egna verksamheten.

Ländernas tillämpningsrapporter granskas av oberoende jurister i ILO:s expertkommitté för tillämpning av konventioner och rekommendationer. Denna utarbetar årligen en rapport som belyser problem vid genomförandet av ILO:s normer i länderna och drar slutsatser om tillämpningen. Den kan även rikta skriftliga observationer och s.k. ”direct requests” direkt till regeringarna avsedda att besvaras vid nästa rapporteringstillfälle. Expertkommitténs rapport föreläggs Internationella arbetskonferensen vars trepartiska utskott för tillämpningsfrågor diskuterar och rapporterar sina slutsatser till konferensens plenum. Utskottet kan även anmoda en regering att avge en skriftlig eller muntlig förklaring inför utskottet.

Utöver rapporteringsskyldigheterna och de tillfällen till granskning av tillämpning av åtaganden som dessa erbjuder finns enligt ILO:s stadga olika klagomålsprocedurer. Enligt artikel 24 kan arbetsgivar- och arbetstagarorganisationer rikta en erinran mot att en stat inte på ett betryggande sätt genomfört bestämmelserna i en konvention som den ratificerat. Erinran, som kan avse såväl den egna staten som andra stater, prövas av ILO:s styrelse som kan tillsätta en särskild (trepartisk) granskningskommitté. Enligt en annan procedur (artikel 26) kan en medlemsstat samt ett eller flera ombud (regerings-, arbetsgivar- eller arbetstagarombud) till Internationella arbetskonferensen anföra klagomål mot en annan medlem för bristande uppfyllelse av en konvention som båda

tillträtt. I sådana fall kan styrelsen tillsätta en undersökningskommission. Styrelsen kan även tillämpa detta förfarande på eget initiativ. Klagomål enligt artikel 26 är relativt sällsynta – ILO:s hemsida redovisar några tiotal – och tillsättandet av en undersökningskommission ännu ovanligare. I praktiken leder förfarandet ofta till någon form av uppgörelse. Under 1990-talet riktades totalt fyra anmälningar mot Sverige beträffande tillämpningen av ratificerade konventioner, dock ingen avseende konvention nr 163.

Om ett land befins inte leva upp till kraven i en konvention så ställer ILO förnyade krav på återrapportering, på det sätt som beskrivs ovan. Sådana förnyade krav kan upprepas under ganska många år. Den sanktion det härmed handlar om är den badwill landet drar på sig. Några böter, avgifter e.d. kan det däremot inte bli fråga om.

2.1.4 Svenska ILO-kommittén

En viktig roll i det svenska arbetet med ILO och dess instrument har ILO-kommittén. Denna, som funnits sedan år 1927, är en liten myndighet under Näringsdepartementet.

Enligt sin instruktion (1977:987) skall ILO-kommittén vara trepartiskt sammansatt. Kommittén, som skall sammanträda minst en gång om året, skall bestå av nio ledamöter, av vilka tre skall företräda regeringen, tre arbetsgivarintresset och tre arbetstagarintresset. De ledamöter som företräder arbetsgivar- respektive arbetstagarintresset i kommittén skall förordnas på förslag av de mest representativa organisationerna av arbetsgivare och arbetstagare.

Enligt instruktionen är kommitténs uppgift att

- utarbeta underlag för regeringens svar på frågeformulär rörande punkter på Internationella arbetskonferensens dagordning och för regeringens kommentarer till förslag till texter som skall diskuteras av konferensen,
- utarbeta underlag för regeringens förslag i samband med framläggandet av konventioner och rekommendationer i enlighet med artikel 19 i ILO:s stadga,
- med lämpliga tidsmellanrum behandla frågor om tillämpningen av icke ratificerade konventioner och av rekommendationer, som ännu inte har börjat tillämpas, i syfte att överväga vilka

åtgärder som kan vidtas för att främja deras genomförande och i förekommande fall deras ratificering,

- behandla frågor som uppstår i samband med redogörelser som skall tillställas Internationella arbetsbyrån i enlighet med artikel 22 i ILO:s stadga,
- behandla förslag om uppsägning av ratificerade konventioner,
- i den omfattning kommittén finner det påkallat behandla frågor som föränleds av andra inom ILO fattade beslut än sådana som rör utarbetande eller tillämpning av konventioner och rekommendationer,
- främja ökad kunskap om ILO och dess verksamhet, och
- årligen till chefen för Näringsdepartementet avge en redogörelse för hur de i ILO:s konvention nr 144 och rekommendation nr 152 avsedda förfarandena har fungerat.

2.2 ILO-normer avseende sjömäns välfärd

Nedan beskrivs de normer som ILO antagit avseende välfärdsverksamhet för sjömän, först beskrivs rekommendationerna nr 48 och nr 138 (2.2.1) och därefter konvention nr 163 och rekommendation nr 173 (2.2.2).

2.2.1 1936 och 1970 års rekommendationer

År 1936 antog Internationella arbetskonferensen en rekommendation (nr 48) om sjömäns välfärd i hamn. Till skillnad från senare års instrument ger denna rekommendation inte några riktlinjer om välfärdsverksamhet riktad till sjömän ombord i fartyg, utan endast om verksamhet i hamn. 1936 års rekommendation handlar till största delen om hälso- och säkerhetsfrågor, men den ger också vägledning för åtgärder för att säkerställa sjömännens möjligheter att överföra besparingar, om information till sjömän samt om logi och rekreation för sjömän i hamn, m.m. Beträffande logi och rekreation sägs att det bör finnas sjömanshem med rimliga priser, mötes- och rekreationslokaler i nära anslutning därtill (med t.ex. servering, bibliotek o.d.) samt anordnas idrottsverksamhet, utflykter m.m. Rekommendationen behandlades av regeringen i propositionerna 1937:184 och 1938:239.

Vid sitt möte år 1970 bedömde Internationella arbetskonferensen att 1936 års rekommendation var något föråldrad. Konferensen antog mot denna bakgrund en rekommendation (nr 138) om sjömäns välfärd. I denna anges bl.a. att det bör finnas utarbetade planer för välfärdsverksamheten och för finansieringen av densamma. Vidare sägs att välfärdsåtgärderna bör hålla jämna steg med förändringar i sjöfolkets behov betingade av utvecklingen inom sjöfarten, och att det bör finnas välfärdsorgan, i vilka skall ingå representanter för myndigheter och olika organisationer. Enligt rekommendationen bör också sjömanshotell eller sjömanshem upprättas och vara av god standard. Kostnaderna för kost och logi på sådana hotell och hem bör hållas på en rimlig nivå.

Vidare ger 1970 års rekommendation anvisningar i fråga om allmänna välfärdsåtgärder såväl i hamn som ombord på fartyg. Det handlar bl.a. om riktlinjer för underlättandet av fri cirkulation av välfärdsmaterial (såsom filmer, böcker, tidningar och idrottsutrustningar) och postgång, för kommunikationer från och till fartygen i hamn, för möjligheter till land- och hembesök för sjömännen och besök ombord av anhöriga och vänner när fartyget ligger i hamn, för möjligheter att medtaga make/make på någon resa, samt för anordnandet av marketenterier ombord m.m. Rekommendationen innehåller också riktlinjer för åtgärder för rekreation (t.ex. möjligheter att bedriva idrott och göra utflykter i hamn) samt information och undervisning i hamn och ombord på fartyg. Vidare anges i rekommendationen bl.a. att tillräckliga transportmedel till skäligen priser bör finnas tillgängliga för sjömän i hamn.

Rekommendation nr 138 underställdes riksdagen genom prop. 1971:158. I propositionen uttalades att rekommendationen till större delen avsåg åtgärder som täcktes av verksamhet vid den statliga myndigheten Handelsflottans välfärdsråd, dvs. HKF:s föregångare. I övrigt sades rekommendationen handla om åtgärder som det i Sverige ankommer på berörda parter att reglera avtalsvägen. Riksdagen gjorde inga särskilda uttalanden om rekommendationen.

2.2.2 Konvention nr 163 och rekommendation nr 173

Vid Internationella arbetskonferensens sjuttiofjärde möte (tionde sjöfartssessionen) i Genève hösten 1987 antogs en konvention (nr 163) om sjömäns välfärd till sjöss och i hamn, och en rekommendation (nr 173) i samma ämne. Bakgrunden var bl.a. att de

snabba och genomgripande förändringar som ägt rum inom sjöfarten gjort de existerande ILO-instrumenten på välfärdsområdet föråldrade och otillräckliga. Konventionen hade föregåtts av ett mångårigt arbete, i vilket Sverige tillsammans med övriga nordiska länder aktivt verkat för att en konvention om sjömäns välfärd skulle komma till stånd.⁶

Nedan beskrivs innehållet i konventionen och rekommendationen. De återges också i sin helhet i bilaga 3.

Innehållet i konvention nr 163

Konventionen (nr 163) om sjömäns välfärd till sjöss och i hamn är den första konventionen inom välfärdsområdet. Den anger de huvudprinciper och målsättningar som bör vara vägledande för sjöfartsnationernas insatser vad gäller kultur- och fritidsservice för sjömän.

Konventionen innehåller totalt 14 artiklar. Av dessa är det dock endast de sex första som behandlar välfärdsåtgärdernas materiella innehåll. Övriga åtta artiklar behandlar hur ratifikation av konventionen skall gå till m.m. Dessa åtta artiklar är generellt giltiga för ILO-konventioner och innehållet överensstämmer med hur dessa förhållanden beskrivits i avsnitt 2.1.2 ovan.

De sex artiklar som anger konventionens materiella innehåll återges i faktarutan nedan. Som framgår av denna är målgrupperna för välfärdsverksamheten enligt konventionen sjömän ombord i sjögående fartyg registrerade inom en medlemsstats territorium samt sjömän i lämpliga hamnar i det egna landet. Vilka fartyg som vid tillämpningen av konventionen skall betraktas som "sjögående fartyg" och vilka hamnar i det egna landet som skall betraktas som "lämpliga hamnar" skall bestämmas av medlemsstaten, efter samråd med redarnas och sjömännens representativa organisationer.

Som kommentar till faktarutan bör också sägas att konventionen betonar vikten av icke-diskriminering. Således skall välfärdsverksamhet ombord tillhandahållas till "alla sjömän ombord" och verksamhet i lämpliga hamnar i landet rikta sig till alla sjömän, "oberoende av nationalitet, ras, hudfärg, kön, religion, politisk uppfattning

⁶ Av Bengt Lidals rapport till utredningen framgår att den slutliga konventionstexten till förhållandevis stor del byggde på ett förslag från Sverige och övriga nordiska länder. I rapporten gör Lidal bedömningen att förslagsställarna därvid utgick från rådande förhållanden i de egna länderna och från uppfattningen att en konvention med det föreslagna innehållet inte skulle innebära några tillämpningsproblem i dessa länder.

eller social bakgrund och oberoende av i vilken stat det fartyg där de är anställda är registrerat”.

Faktaruta 2.1. Konvention nr 163:s materiella innehåll

Artikel 1

1. I denna konvention avses med
a) ”sjöman” varje person som är anställd i någon befattning ombord på ett sjögående fartyg, vare sig i offentlig eller privat ägo, med undantag för örlogsfartyg;

b) ”välfärdsanordningar och välfärdsåtgärder” anordningar och åtgärder på välfärds-, kultur-, rekreations- och informationsområdena.

2. Varje medlem skall bestämma genom nationella lagar eller föreskrifter, efter samråd med redarnas och sjömännens representativa organisationer, vilka fartyg registrerade inom dess territorium som skall betraktas som sjögående fartyg vid tillämpningen av bestämmelserna i denna konvention om välfärdsanordningar och välfärdsåtgärder ombord på fartyg.

3. I den utsträckning den bedömer det vara praktiskt möjligt skall behörig myndighet, efter samråd med fiskefartygsägarnas och yrkesfiskarnas representativa organisationer, tillämpa bestämmelserna i denna konvention på yrkesfiske till havs.

Artikel 2

1. Varje medlem för vilken denna konvention är i kraft åtar sig att säkerställa att fullgoda välfärdsanordningar och välfärdsåtgärder tillhandahålls åt sjömän såväl i hamn som ombord på fartyg.

2. Varje medlem skall säkerställa att nödvändiga åtgärder vidtas för finansieringen av välfärdsanordningar och välfärdsåtgärder som tillhandahålls enligt bestämmelserna i denna konvention.

Artikel 3

1. Varje medlem åtar sig att säkerställa att välfärdsanordningar och välfärdsåtgärder tillhandahålls i lämpliga hamnar i landet åt alla sjömän, oberoende av nationalitet, ras, hudfärg, kön, religion, politisk uppfattning eller social bakgrund och oberoende av i vilken stat det fartyg där de är anställda är registrerat.

2. Varje medlem skall, efter samråd med redarnas och sjömännens representativa organisationer, bestämma vilka hamnar som skall betraktas som lämpliga vid tillämpningen av denna artikel.

Artikel 4

Varje medlem åtar sig att säkerställa att välfärdsanordningarna och välfärdsåtgärderna ombord på varje sjögående fartyg, vare sig i offentlig eller privat ägo, som är registrerat inom dess territorium, tillhandahålls till förmån för alla sjömän ombord.

Artikel 5

Välfärdsanordningar och välfärdsåtgärder skall ses över ofta för att säkerställa att de är ändamålsenliga med hänsyn till de förändringar i sjömännens behov som följer av teknisk, operativ och annan utveckling inom sjöfartsnäringen.

Artikel 6

Varje medlem åtar sig

- a) att samarbeta med andra medlemmar i syfte att säkerställa tillämpningen av denna konvention; och
- b) att säkerställa samarbete mellan de parter som är engagerade i och intresserade av att främja sjömännens välfärd till sjöss och i hamn.

Konventionen har ratificerats av 15 stater: Brasilien, Bulgarien, Danmark, Finland, Frankrike, Georgien, Mexiko, Norge, Rumänien, Schweiz, Slovakien, Spanien, Sverige, Tjeckien och Ungern. Bulgariens, Georgiens och Frankrikes ratifikationer har skett under år 2004.

Innehållet i rekommendation nr 173

Rekommendationen (nr 173) om sjömäns välfärd till sjöss och i hamn anger i likhet med konventionen riktlinjer för en nationell politik inom välfärdsområdet. I rekommendationen återkommer innehållet i konventionen mera detaljerat under fyra huvudavsnitt

Som framgått av avsnitt 2.1.2 är en rekommendation på intet sätt bindande för en medlemsstat. För att illustrera hur en medlemsstat kan resonera i tillämpningen av konvention nr 163 finns dock skäl att här uppmärksamma några punkter där rekommendationen ger mer långtgående vägledning än konventionen.

Om *organisation av verksamheten* sägs i rekommendationen bl.a. att välfärdsanordningar och välfärdsåtgärder bör tillhandahållas av a) de offentliga myndigheterna, b) redarnas och sjömännens organisationer enligt kollektivavtal eller andra överenskomna arrangemang, och/eller c) frivilliga organisationer. Rekommendationen fäster också stor vikt vid parternas deltagande i uppbyggandet och tillsynen av välfärdsverksamheten samt vid samarbete mellan medlemmar och med berörda myndigheter och organisationer. Vidare anges att åtgärder bör vidtas för att säkerställa – där det är nödvändigt – att tekniskt kvalificerade personer anlitas på heltid för arbetet med välfärdsanordningar och välfärdsåtgärder för sjömän, utöver frivillig arbetskraft. I rekommendationen sägs också att väl-

färdsstyrelser bör tillsättas i lämplig omfattning på hamn-, regional och nationell nivå, med representation från redarnas och sjömännens representativa organisationer, behöriga myndigheter samt, där så befinner lämpligt, frivilliga organisationer och sociala organ.

Beträffande *finansiering av verksamheten* sägs i rekommendationen att medlemmar bör säkerställa att tillräckligt och regelbundet finansiellt stöd lämnas välfärdsanordningar och välfärdsåtgärder för sjömän. Enligt rekommendationen bör detta finansiella stöd tillhandahållas genom a) anslag ur allmänna medel, b) pålagor eller andra särskilda avgifter från sjöfartskällor, c) frivilliga bidrag från redare, sjömän eller deras organisationer, och/eller d) frivilliga bidrag från andra källor. Vidare anges att om skatt, pålagor och särskilda avgifter tas ut för välfärdsåtgärder, så bör dessa medel användas enbart för de ändamål för vilka de har debiterats.

Om *välfärdsanordningar och välfärdsåtgärder i hamnar* anger rekommendationen bl.a. att för sjömän lämpliga hotell eller sjömanshem med rimliga priser bör finnas där det finns behov av dem. Vidare sägs att nödvändiga välfärds- och rekreationsanordningar bör inrättas eller utbyggas i hamnar, såsom mötes- och rekreationslokaler efter behov, anläggningar för idrottsliga inom- och utomhusaktiviteter inklusive tävlingar, utbildningslokaler, samt anordningar för religionsutövning och personlig rådgivning där så befinner lämpligt. Sådana välfärds- och rekreationsanordningar kan enligt rekommendationen också tillhandahållas genom att anordningar avsedda för mera allmänt bruk görs tillgängliga för sjömän i enlighet med deras behov. Rekommendationen anger också att information på lämpligt sätt bör spridas bland sjömän om anordningar som är öppna för allmänheten i anlöps hamnar – i synnerhet transporter, välfärd, nöjen och utbildningsanordningar samt gudstjänstlokaler – samt också om anordningar som tillhandahålls särskilt åt sjömän. För sjömän i anlöpande fartyg bör också enligt rekommendationen tillräckliga transportmedel till skäliga priser finnas tillgängliga vid varje rimlig tidpunkt, för att göra det möjligt för sjömän att nå stadens centrala delar från lämpliga platser i hamnen.

Enligt rekommendationen bör vidare *välfärdsanordningar och välfärdsåtgärder till sjöss* bl.a. omfatta, där så är praktiskt möjligt, a) möjlighet att se på TV och lyssna på radio, b) visning av filmer eller videofilmer, vilka till antalet bör vara anpassade till resans längd samt, där så är nödvändigt, kunna bytas ut med rimliga mellanrum, c) idrottsutrustning, inklusive motionsredskap, bordspel,

däckspel, d) där så är möjligt, anordningar för simning, e) ett bibliotek innehållande facklitteratur och andra böcker, vilka till antalet bör vara anpassade till resans längd och kunna bytas ut med rimliga mellanrum, samt f) anordningar för hobbyhantverk. Där så är möjligt och lämpligt bör också enligt rekommendationen inrättande av barer ombord övervägas, såvida inte detta strider mot nationella, religiösa eller sociala sedvänjor. Rekommendationen anger också att tillgång till telefonförbindelser mellan fartyg och land bör medges och att avgifterna för användning av dessa bör vara av skälig storlek. Enligt rekommendationen bör också varje ansträngning göras för att säkerställa att tillställning av post till sjömän är så tillförlitlig och snabb som möjligt. Ansträngningar bör också göras för att undvika att sjömän avkrävs tilläggsporto när post måste eftersändas beroende på omständigheter utanför deras kontroll.

Slutligen bör påpekas att rekommendationen också bygger på 1936 och 1970 års rekommendationer, och i likhet med den förstnämnda ger rekommendationen även vissa riktlinjer kring hälsa och säkerhet i hamnar. Som de tidigare rekommendationerna ger rekommendation nr 173 även vägledning om exempelvis åtgärder för att säkerställa sjömännens möjligheter att överföra besparingar och löner till sina familjer. Som framgått av kapitel 1 har utredningen valt att inte närmare behandla dessa delar av rekommendation nr 173, eftersom de får förutsättas vara väl tillgodosedda genom andra myndigheter och organisationer än HKF och/eller avser omständigheter som det i Sverige ankommer på berörda parter att reglera avtalsvägen.

Statsmakternas behandling av konventionen i samband med ratifikationen

Regeringens syn på konventionen framfördes i april 1989 (prop. 1988/89:122). I propositionen föreslogs att Sverige skulle ratificera konvention nr 163. Det sades vara önskvärt att så kunde ske så snart som möjligt, så att en internationell bekräftelse därmed gavs om att Sverige tillmätte välfärdsfrågor för sjömän stor vikt.

En ratifikation bedömdes av regeringen inte kräva någon ändrad lagstiftning. Enligt regeringen upprätthöll Sverige redan – genom Handelsflottans kultur- och fritidsråd (HKF) – en välfärdsverksamhet för sjömän som stod i överensstämmelse med konven-

tionens föreskrifter. På samma sätt som konventionen föreskriver pekades i propositionen på att HKF:s arbete var inriktat dels på tjänster i de viktigaste svenska hamnarna för gästande sjömän av alla nationaliteter, dels på tjänster för de anställda ombord på svenska handelsfartyg.⁷ Vidare sades i propositionen att HKF kontinuerligt anpassar verksamheten till de ändrade förhållanden som föranleds av utvecklingen inom sjöfarten. HKF sades också ha ett väl utvecklat samarbete med en lång rad intressenter på välfärdsområdet såväl i Sverige som internationellt.

Beträffande rekommendationen gjorde regeringen bedömningen att dess anvisningar i olika hänseenden inte föranledde några särskilda åtgärder från Sveriges sida. Enligt propositionen var anvisningarna redan uppfyllda, förutom av HKF:s åtgärder i fråga om kultur- och fritidsverksamheten för sjöfolk, av andra myndigheter och organisationer, bl.a. enligt den praxis som etablerats av sjöarbetsmarknadens parter.

Propositionen remitterades till riksdagens trafikutskott som tillstyrkte godkännande av konventionen, varefter riksdagen godkände den (bet. 1989/90:TU4, rskr. 27). Därefter fattade regeringen i december 1989 beslut om att ratificera konvention nr 163, och ratifikationsinstrumentet deponerades den 21 februari 1990, varpå konventionen för Sveriges del trädde i kraft den 21 februari 1991. Eftersom Sverige inte sade upp konventionen efter den första tioårsperioden (rutinerna för detta framgår av avsnitt 2.1.2), så är landet bundet av konventionen till den 3 oktober 2010.

2.3 Pågående arbete med att skapa en samlad konvention på sjöfartsområdet

På sjöfartsområdet finns ett relativt stort antal ILO-konventioner. Vid en genomgång har dock ILO funnit att åtskilliga av dessa sjöfartsinstrument kan betraktas som otidsenliga eller har bestämmelser som överlappar varandra eller kan innehålla någon enda detaljbestämmelse som gör att många länder avstår från att ratificera. Mot denna bakgrund pågår inom ILO sedan år 2001 ett arbete

⁷ I propositionen sades också att om, i enlighet med artikel 1:3, fiskerinäringens och yrkesfiskarnas organisationer skulle finna det önskvärt att få tillgång till välfärdsåtgärderna i enlighet med konventionen så skulle HKF kunna åta sig att svara härför, förutsatt att finansieringen för den delen ordnades på ett tillfredsställande sätt. Som kommer att framgå närmare av kapitel 3 har detta dock inte skett.

med syfte att skapa ett sammanhållet, övergripande internationellt instrument på sjöfartens område.

Den nya samlade konventionen förutses komma att, så långt det är möjligt, omfatta bestämmelser i ett trettiotal konventioner om anställda till sjöss, bland annat konvention nr 163 om sjömäns välfärd till sjöss och i hamn. Syftet med arbetet är att ta bort överlappningar mellan olika konventioner, att modernisera och ta bort inaktuella krav, och att skapa grund för att många länder skall kunna ratificera konventionen. Konventionen skall också utformas på ett sådant sätt att den smidigt skall kunna uppdateras för att hålla jämna steg med utvecklingen inom sjöfartsområdet.

Arbetet med den samlade konventionen bedrivs inom ILO:s förberedande tekniska sjöfartskonferens (Preparatory Technical Maritime Conference, PTMC), som senast möttes i Genève i september 2004. Ett ytterligare möte med den förberedande konferensen är inplanerat till år 2005, och den sjöfartssession av arbetskonferensen som slutligen skall anta den nya sammanhållna konventionen beräknas kunna äga rum år 2006.

Observeras bör att konventionen, enligt det utkast som för närvarande föreligger⁸, för ikraftträdande föreslås kräva åtminstone tio (alternativt 25) ratifikationer från medlemmar representerande 25 (alternativt 50) procent av världshandelsflottans bruttodräktighet. Det kan följaktligen komma att krävas avsevärd tid innan den nya konventionen träder i kraft och därmed ersätter exempelvis bestämmelserna i konvention nr 163.

Med hänsyn till att konventionen ännu inte är färdigförhandlad är det svårt att säga exakt hur kraven på välfärdsverksamhet för sjömän kommer att påverkas. Av svenska tjänstemän som är inblandade i arbetet har dock utredningen fått intrycket att den samlade konventionen knappast lär medföra några betydande sakliga förändringar beträffande dessa krav.

Företrädare för Europeiska kommissionen har till Sjömansserviceutredningen framfört att när den samlade konventionen väl är antagen, så kan kommissionen komma att överväga om åtminstone delar av konventionen bör ligga till grund för ett förslag om gemenskrätsrättsliga regler med motsvarande innehåll. För närvarande finns dock ingen information om vilket innehåll ett sådant eventuellt kommissionsförslag kan få eller när det kan komma att presenteras.

⁸ *Consolidated maritime labour Convention. Recommended draft* (PTMC/04/1).

3 Svensk sjöfart och välfärdsverksamhet för sjömän

Huvudsyftet med detta kapitel är att beskriva dagens svenska välfärdsverksamhet för sjömän. För att sätta in verksamheten i sitt sammanhang ges dock först i avsnitt 3.1 en översiktlig redogörelse för svensk sjöfart. Därefter beskrivs verksamheten vid Handelsflottans kultur- och fritidsråd (3.2) och välfärdsverksamhet som bedrivs av andra svenska aktörer (3.3). Slutligen beskrivs HKF-relaterad verksamhet i andra länder (3.4).

3.1 Svensk sjöfart

Under de senaste trettio åren har en omfattande strukturomvandling av den svenska rederinäringen ägt rum. Detta sedan huvuddelen av de etablerade svenska storrederierna – och även hela den svenska storvarvsindustrin – försvann i samband med den långvariga depression som startade i spåren av oljekrisen åren 1973–74. Den svenska rederinäringen började på allvar byggas upp igen under 1980-talet, men inte till tidigare nivå.¹

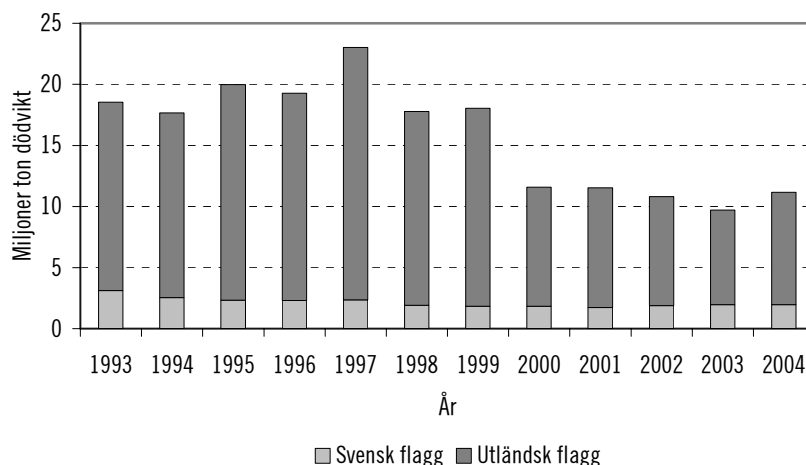
Storleken på Sveriges handelsflotta kan beskrivas på olika sätt. Till att börja med måste givetvis beaktas de fartyg som är registrerade i Sveriges fartygsregister och som för landets flagga. En bredare bild av landets rederiverksamhet ges emellertid om hänsyn tas även till sådana utlandsregistrerade fartyg som är inhyrda av svenska rederier på långa avtal eller som ägs av utländska dotterbolag till inhemska rederier. Sammantaget består den svensk-kontrollerade handelsflottan härmed av två delar: svenskflaggade respektive utlandsflaggade fartyg.

Vid halvårsskiftet 2004 omfattade den svenskkontrollerade handelsflottan 585 fartyg (>300 bruttoton) om totalt ca 11,1 miljoner ton dödvikt (dwt), fördelat på 233 fartyg under svensk flagg om

¹ För en historisk exposé över svensk sjöfarts utveckling, se t.ex. Sjöfartspolitiska utredningens betänkande *Svensk sjöfart – näring för framtiden* (SOU 1995:112).

ca 1,9 miljoner dwt och 352 fartyg under utländsk flagg om ca 9,2 miljoner dwt. Hur tonnaget i den svenskkontrollerade handelsflottan har utvecklats under det senaste decenniet visas i figur 3.1 nedan.²

Figur 3.1. Utveckling av den svenskkontrollerade handelsflottan (fartyg >300 bruttoton, tonnage i dwt per den 30 juni varje år)



Källa: Sjöfartens Analys Institut, The Swedish Merchant Fleet – July 2003 respektive Den Svenska Handelsflottan – Juli 2004.

Som framgår av figuren har den svenskflaggade delen av tonnaget minskat under den studerade perioden, från att ha legat på ca 3,1 miljoner dödviktston år 1993 till att omfatta ca 1,9 miljoner dödviktston år 2004. Den lägsta nivån under perioden uppnåddes år 2001 (ca 1,7 miljoner dwt). Den ökning som skett sedan dess torde delvis förklaras av de sjöfartspolitiska åtgärder som vidtagits i syfte att förhindra ökad utflaggning.³ Ett tecken på att den ökande tren-

² Observera att det finns varierande sätt att beskriva handelsflottans storlek. Avseende definitioner och avgränsningar skiljer sig den beskrivning som här redovisas i viss mån från t.ex. den som görs av Statens Institut för Kommunikationsanalys, och som ligger till grund för Sveriges offentliga statistik. Utvecklingstendensen är dock densamma.

³ År 2001 infördes ett nytt sjöfartsstöd (den s.k. nettomodellen), som syftar till att minska bemanningskostnaderna genom att redarna inte behöver betala skatt eller sociala avgifter på sjöfolkets löner (arbetsgivarens skattekonto krediteras ett belopp motsvarande skatteavdrag och sociala avgifter). Till de sjöfartspolitiska åtgärderna kan också TAP-avtalen räknas. Att länder ger stöd till sjöfartsnäringen i syfte att värna dess konkurrenskraft är relativt vanligt förekommande. Europeiska kommissionen har också nyligen publicerat reviderade riktlinjer för hur medlemsländerna kan öka konkurrenskraften hos sina handelsflottor.

den också torde fortsätta är att svenska redare för närvarande har omkring ett sextiotal nya fartyg i beställning.

Som kommentar till figuren bör även sägas att den kraftiga minskning av den svenskkontrollerade handelsflottan som skedde mellan åren 1997 och 2000 främst berodde på att några svenska tankrederier såldes till utländska intressen.

Utöver att den svenska handelsflottan har minskat under de senaste decennierna, så har svensk sjöfart också ändrat karaktär. Tidigare gick svenska handelsfartyg ofta i linjesjöfart, dvs. trafiken gick i fasta rutter efter tidtabell. För lastfartyg finns dock sådan sjöfart nästan inte alls kvar under svensk flagg, utan istället handlar det numera mest om trampsjöfart, dvs. den delen av sjöfartsmarknaden där man hyr fartyg för enstaka resa. Tidigare var svensk sjöfart också mer världsomfattande, medan den i dag främst är europabaserad.

Den svenskkontrollerade handelsflottan utgör knappt en procent av världens samlade tonnage, vilket ger Sverige en tjugondeplats sett till hur världens tonnage är fördelat med hänsyn till ägarintressenas nationalitet. Grekland och Japan är de länder som kontrollerar klart störst andel av världens samlade tonnage (med ca 16 respektive ca 13,5 procent). Norge ligger på fjärde plats, med drygt sex procent, och Danmark på tolfte, med drygt två procent. Den finskkontrollerade tonnaget uppgår däremot endast till ca en fjärdedel av det svenska, låt vara att skillnaden i antal fartyg inte är lika stor och att heller inte en lika stor andel av det finskkontrollerade tonnaget seglar under utländsk flagg. Sett till i vilka länder världens samlade tonnage faktiskt är registrerat så är bilden en annan, med bekvämlighetsflaggor som Panama (med 21,5 procent), Liberia (ca nio procent) och Bahamas (ca sex procent) i topp.⁴

I takt med den minskning som skett av den svenska handelsflottan under de senaste decennierna har också antalet svenska sjömän minskat. Vid utgången av år 2003 fanns ca 13 500 sjömän i den svenska handelsflottan, att exempelvis jämföra med ca 16 000 vid 1980-talets slut.⁵ För de frågeställningar utredningen har att behandla är dock siffran 13 500 sjömän inte helt relevant, eftersom

⁴ Uppgifterna i detta stycke, som avser förhållandena per den 1 januari 2004, är huvudsakligen hämtade ur Danmarks Rederiförenings rapport *Skibsfarten i tal* (maj 2004). Uppgifterna om Finland avser dock den 1 januari 2002 och har hämtats från EG-kommissionens (DG Tren) rapport *European Union Energy & Transport In Figures* (2003).

⁵ Uppgiften för år 2003 är hämtad från Sjöfartsverkets sjömansregister, här refererad efter HKF:s årsredovisning för år 2003. Uppgiften för år 1989 är hämtad från HKF:s fördjupade anslagsframställning för budgetåren 1991/92-1993/94.

den även inkluderar besättningar i fartygstyper, t.ex. färjor, som inte primärt omfattas av välfärdsverksamheten avseende tjänster till fartyg till sjöss.

Mer relevant är att istället studera antalet sjömän i HKF:s ”primärmålgrupp” avseende tjänster till fartyg till sjöss (denna beskrivs närmare i avsnitt 3.2.5 nedan). Bemanningen av de fartyg som f.n. ingår i rådets primärmålgrupp avseende tjänster till sjöss omfattar totalt ca 3 000 befattningar. Det avlösningssystem som tillämpas i svenska fartyg innebär dock att antalet sjömän är ungefär dubbelt så stort som antalet befattningar. Sedan åtminstone ett tjugotal år tillbaka är nämligen det normala i ett svenskt avtal för ombordanställda att de i princip är ombord en period följt av en lika lång periods ledighet i land baserad på intjänad kompensationsledighet och semester under ombordtiden (ett s.k. 1-1-system). Under kompensationsledigheten står man till arbetsgivarens förfogande. Med hänsyn till frånvaro m.m. innebär 1-1-systemet att det genomsnittligt sett krävs ca 2,2 årsarbetskrafter per befattning.⁶

I en beräkning av antalet sjömän i HKF:s primärmålgrupp avseende tjänster till sjöss måste dock hänsyn även tas till de förutsättningar som ges av de s.k. TAP-avtalen (TAP står för Tillfälligt Anställd Personal). Dessa är formellt sett svenska kollektivavtal, men med andra villkor för den anställda än de vanliga avtalen. Systemet, som har funnits sedan senare delen av år 1998, har konstruerats för att rederierna i svenskflaggade lastfartyg i internationell fart skall kunna anställa till lägre kostnad. En TAP-anställd är endast anställd för en bestämd tjänstgöringsperiod, och ersätts därefter med en ny TAP-anställd. För TAP krävs därför i praktiken endast en årsarbetskraft per befattning och år. Ett rederi får dock endast använda TAP-anställda för högst 50 procent av sina befattningar. Inga svenskar är anställda på TAP-avtal, utan dessa riktar sig till icke-EU-medborgare – i praktiken handlar det f.n. huvudsakligen om filippinska sjömän. Vid utgången av år 2003 fanns ca 730 TAP-anställda. Sammantaget torde HKF:s primära målgrupp avseende tjänster till sjöss härmed omfatta ca 5 700 sjömän.

Numera (sedan 20–30 år tillbaka) har det svenska sjöfolket alltså en tjänstgöring som är lika lång till sjöss som deras ledighet hemma. Längden på tjänstgöringsperioderna till sjöss varierar med fartygets trad. Vanligen handlar det om ca tre månader åt gången

⁶ Enligt Sjöfartens Analys Institutets rapport *TAP-avtalen – en faktasammanställning* (2000).

om man seglar jorden runt, om fyra till åtta veckor inom Europa, och om en vecka på färjor. Med hänsyn till att svensk sjöfart i dag i hög grad är europabaserad har många sjömän således en tjänstgöringsperiod på ca fyra till åtta veckor till sjöss, följt av en lika lång ledighet hemma. Jämfört med hur det var förr – då sjömännen kunde tillbringa större delen av året ute till sjöss, ibland i ett sträck – har arbetsvillkoren härmed förändrats kraftigt.

Bland annat införandet av 1-1-systemet har också bidragit till att sjömännens sociala situation har förändrats. Tidigare var det inte ovanligt att sjömän saknade fast bostadsadress, och istället bodde på sjömanshem under de korta perioderna i land mellan de långa tjänstgöringsperioderna till sjöss. Med de totalt sett långa ledigheter som dagens sjömän har är det normala att ha en fast bostad. Härmed har också sjömännen en bättre social förankring i samhället än tidigare.⁷

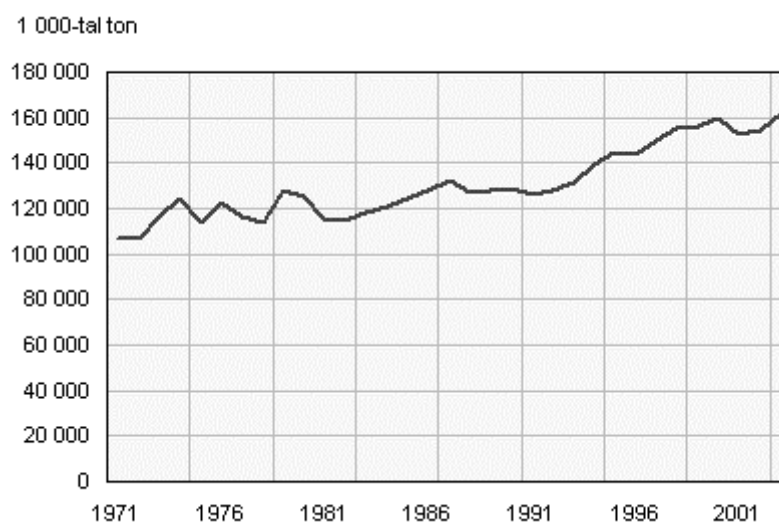
Införandet av 1-1-systemet för 20–30 år sedan medförde ökade personalkostnader för rederierna (p.g.a. behovet av att ha dubbla besättningar anställda), vilket i sin tur ledde till minskade besättningsstorlekar. Som en följd av detta synes arbetstiden ombord ha blivit längre och tempot mer intensivt, jämfört med situationen för några decennier sedan.

Till bilden av ett intensivare arbetstempo för sjömännen hör också att nya logistiklösningar och allt effektivare godshantering i hamnarna har medfört att fartygen ligger kortare tid i hamn – oftast kortare än ett dygn och inte sällan bara fem-sex timmar. Med de kortare liggetiderna har också sjömännen av naturliga skäl fått minskade möjligheter att göra några längre utflykter i land.

I Sverige finns omkring ett femtiotal hamnar som betjänar handelssjöfart av någon större omfattning. Totalt omsätts drygt 150 miljoner ton gods per år i Sveriges hamnar, varav ca en femtedel i Göteborg, som är Nordens största hamn. Som framgår av figur 3.2 nedan har den hanterade godsmängden trendmässigt ökat under de senaste decennierna.

⁷ Detta framgår bl.a. av Öhrlings PricewaterhouseCoopers rapport *Handelsflottans kultur- och fritidsråd – Huvudmannaskap, inriktning och finansiering* (1999-10-08).

Figur 3.2. Hanterad godsmängd i svenska hamnar 1971–2003



Källa: SCB/SIKA.

Om man inkluderar såväl inrikes som utrikes trafik så gjordes år 2003 knappt 120 000 fartygsanlöp i svenska hamnar (inklusive passagerarfartyg och färjor). Svenskflaggade fartyg stod för ca 40 procent av de totala anlöpen.⁸ De anlöpande fartygen erlade farledsavgifter⁹ till Sjöfartsverket om totalt ca en miljard kronor år 2003, varav svenskflaggade fartyg stod för ca 23 procent.

I anslutning till att svensk hamnverksamhet behandlas bör också nämnas den s.k. ISPS-koden, vilken – mot bakgrund av terrorattackerna den 11 september 2001 – har tillskapats för att skydda sjöfarten mot de yttre hot som uppkommit de senaste åren. De nya reglerna om sjöfartsskydd beslutades vid FN-organet IMO:s¹⁰ diplomatkonferens i London i december 2002. Reglerna trädde i kraft den 1 juli 2004 och är ett tillägg till den s.k. SOLAS-konventionen (*Safety Of Life At Sea*). Till konventionen har fogats en

⁸ Uppgiften om det totala antalet anlöp är hämtad från Sjöfartsverkets årsredovisning för år 2003. Uppgiften om de svenskflaggade fartygens andel av anlöpen framgår av statistik som utredningen har fått från verket.

⁹ Farledsavgiften betalas av alla fartyg (samma avgift för svenska och utländska) som använder de svenska farlederna. Avgiften består av en tvådelad avgift. En del baseras på fartygets storlek (dess brutto) och en del baseras på den lastade och lossade godsmängden. Avgiften för bruttot är differentierad med avseende på fartygens utsläpp av NOX och SOX.

¹⁰ International Maritime Organization.

kod (ISPS, *International Ship and Port Facility Security Code*) för skydd av fartyg och hamnanläggningar. Inom EU har de nya reglerna satts i kraft genom Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 725/2004 av den 31 mars 2004 om förbättrat sjöfartsskydd på fartyg och i hamnanläggningar. Vidare har Sveriges riksdag beslutat om en lag (2004:487) om sjöfartsskydd och regeringen om en förordning (2004:283) om sjöfartsskydd. Slutligen har Sjöfartsverket utgett en föreskrift om sjöfartsskydd (SJÖFS 2004:13).

Farhågor har funnits om att ISPS-koden skulle försvåra för sjömän att komma i land på ett enkelt sätt och för välfärdsorgan att utöva sin verksamhet gentemot fartygen. Enligt en artikel i HKF:s tidskrift Utkik¹¹ har dock de nya säkerhetsreglerna i Sverige hittills inte medfört några större hinder för rådet att bedriva sin verksamhet eller svårigheter för sjöfolk att komma i land. Däremot har, enligt artikeln, tillämpningen av reglerna i de två utländska hamnar där HKF har egen representation medfört merarbete för rådets platsombud.

3.2 Verksamheten vid Handelsflottans kultur- och fritidsråd

Handelsflottans kultur- och fritidsråd är en statlig myndighet inom Näringsdepartementets ansvarsområde. HKF inrättades år 1976 och ersatte då den statliga myndigheten Handelsflottans välfärdsråd, som funnits sedan år 1948.

I det följande redogörs för HKF:s uppgifter enligt instruktionen och rådets mål (3.2.1), rådets organisation (3.2.2), verksamhetens omfattning och finansiering (3.2.3), samt HKF:s målgrupper (3.2.4) och tjänster (3.2.5). Slutligen diskuteras översiktligt den nya IT-teknikens betydelse för HKF:s tjänster (3.2.6).

3.2.1 Uppgifter enligt instruktionen och rådets mål

Enligt sin instruktion (1996:281) har HKF till uppgift att planlägga, samordna och genomföra kultur- och fritidsverksamhet för sjöfolk.

Instruktionen är kortfattad och anger inte i övrigt någonting om verksamhetens inriktning. Däremot anges att HKF:s styrelse –

¹¹ Torbjörn Cruth, *ISPS-koden kontra sjöfolkets välfärd*, ledare i Utkik nr 3, 2004.

utöver att i enlighet med 13 § verksförordningen (1995:1322) besluta om årsredovisning och budgetunderlag, m.m.¹² – skall besluta i frågor om inriktningen av rådets verksamhet.

Mål i regleringsbrevet för år 2004

HKF:s verksamhet utgör verksamhetsgrenen Kultur och Fritid under politikområdet Transportpolitik och dess verksamhetsområde Sjöfart. För politik- och verksamhetsområdena gäller mål av övergripande karaktär. Således är målet för politikområdet Transportpolitik ”att säkerställa en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktig hållbar transportförsörjning för medborgarna och näringslivet i hela landet”, medan för verksamhetsområdet gäller sex mål avseende sjöfartens bidrag till ett tillgängligt transportsystem, en hög transportkvalitet, en säker sjöfart, en god miljö, en positiv regional utveckling, samt ett jämställt sjötransportsystem.

För verksamhetsgrenen Kultur och Fritid gäller följande mål, enligt HKF:s regleringsbrev för år 2004:

- HKF skall så effektivt som möjligt erbjuda sjömän ett meningsfullt och attraktivt fritids- och kulturliv.
- HKF skall medverka till att såväl svenskt som utländskt sjöfolk får tillgång till kultur- och fritidsaktiviteter, som med avseende på variation och kvalitet rimligt överensstämmer med samhällets ordinarie utbud.
- Verksamhetsutbudet skall så långt möjligt kompensera för den service som sjöfolket går miste om på grund av tjänstgöring till sjöss.

I regleringsbrevet för år 2004 finns även fyra andra mål formulerade. Dels anges som ekonomiskt mål för HKF:s avgiftsbelagda verksamhet att avgifterna för tjänsterna skall täcka minst 25 procent av kostnaderna för hela verksamheten. Dels anges följande tre mål under rubriken Organisationsstyrning:

¹² Enligt 13 § verksförordningen skall styrelsen även besluta om myndighetens delårsrapport, men HKF har givits undantag från kravet på att lämna en sådan. Vidare anges i 13 § verksförordningen att styrelsen skall besluta om åtgärder med anledning av Riksrevisionens revisionsrapporter och den redovisning som myndigheten skall lämna till regeringen enligt förordningens 15 §, revisionsplan och åtgärder med anledning av redovisning enligt 6 § förordningen (1995:686) om intern revision vid statliga myndigheter m.fl., samt sådana föreskrifter som riktar sig till enskilda, kommuner eller landsting. Enligt instruktionen skall HKF:s styrelse också besluta i frågor som avses i 19 § verksförordningen, dvs. personalansvarsfrågor.

- Målet är att öka kostnadseffektiviteten i verksamheten.
- HKF:s klubbverksamhet skall vara öppen för sjöanställda, sjömanspensionärer och sjömäns anhöriga, samt anställda vid rederier, sjöfartsorganisationer och hamnverksamhet, vilka har kontakt med HKF:s verksamhet.
- HKF skall verka för en långsiktig och god personalförsörjning med för verksamheten ändamålsenlig kompetens.¹³

Mål antagna av HKF

I varken instruktionen eller regleringsbrevet nämns ILO-konvention nr 163. Detta är kanske inte förvånande, med hänsyn till att regeringen i samband med ratifikationen år 1989 bedömde att Sverige genom HKF redan upprätthöll en välfärdsverksamhet för sjömän som stod i överensstämmelse med konventionens föreskrifter (se avsnitt 2.2.2). Den bild utredningen fått genom intervjuer med olika intressenter är också att konventionen har haft relativt underordnad betydelse för hur innehållet i HKF:s verksamhet över tid har definierats. Därmed dock inte sagt att konventionen är eller har varit oviktig för, i synnerhet den interna, styrningen av HKF. I rådets egendefinierade, grundläggande verksamhetsidé anges t.ex. att HKF "*verkar utifrån*" den av Sverige antagna konventionen.

Som framgått ovan anger HKF:s instruktion att rådets styrelse skall besluta i frågor om inriktningen av rådets verksamhet. Verksamhetsidén antogs av styrelsen i januari 2002 och har följande innehåll:

- HKF är en uttalad serviceorganisation med uppgift att göra sjöfolkets fritid attraktiv och meningsfull.
- HKF verkar utifrån den av Sverige antagna ILO-konventionen nr 163 och ILO-rekommendationen nr 173, om sjömäns välfärd till sjöss och i hamn.
- HKF skall i görligaste mån kompensera sjöfolket för det kultur-, fritids- och informationsutbud man går miste om på grund av sjötjänstgöring.
- HKF har som främsta målgrupp dels besättningar på svenska fartyg i internationell trafik, dels utländskt sjöfolk som besöker svenska hamnar.

¹³ Detta mål avser alltså HKF:s egen personalförsörjning.

- HKF betjänar även sjöfolk i svensk kustfart. Ombordanställda på passagerarfärjor, fartyg i inre fart och fiskefartyg, erhåller service i mån av resurser.
- HKF skall i ILO-konventionens anda också i mån av tid stimulera till verksamhet i de svenska hamnar där rådet ej har egen personal.
- HKF genomför sin verksamhet såväl genom personliga möten och kontakter som med hjälp av modern informations- och kommunikationsteknik.
- HKF skall för sjöfolket vara liktydigt med bästa möjliga sjömansservice.

I januari 2002 beslutade styrelsen också om allmänna inriktningsmål för HKF:s verksamhet. Inriktningsmålen utgör en konkretisering, från rådets sida, av statsmakternas långsiktiga intentioner med HKF:s verksamhet. Inriktningsmålen framgår av faktaruta 3.1.

Faktaruta 3.1. Allmänna inriktningsmål antagna av HKF:s styrelse

HKF skall följa svensk sjöfarts utveckling nationellt och internationellt, liksom utländsk sjöfart på svenska hamnar, för att fortlöpande kunna göra nödvändiga verksamhetsanpassningar.

HKF skall hålla sig väl förtroget med sjöfolkets förhållanden och villkor, den fartygstekniska utvecklingen samt godshanteringen i hamnarna, för att därigenom kunna göra de anpassningar som kan föranledas av ändrade grundförutsättningar för verksamheten.

HKF skall hålla sig väl orienterat om teknikutvecklingen på för rådet relevanta områden, för att utifrån denna kunskap optimera användningen av tekniska hjälpmedel.

HKF skall genom enkätundersökningar och andra instrument skapa sig kunskap om sjöfolkets förväntningar på rådet, för att därigenom kunna erbjuda ett verksamhetsutbud som efterfrågas av målgruppen.

HKF skall såväl internt som externt beakta jämställdhetsperspektivet vid genomförandet av sin verksamhet.

HKF skall i verksamhetsplaneringen lägga särskild vikt vid rådets informationsroll, såväl gentemot sjöfolket direkt som med avseende på rådets förutsättningar att uppträda som partsneutral informationsförmedlare inom sjöfartsbranschen.

HKF skall genom sin verksamhet medverka till att isoleringen ombord bryts och därmed, genom att stödja en god ombordmiljö, i förlängningen även bidra till en bra arbetssituation.

HKF skall uppmärksamma "välfärdsaspekten" i rådets arbete, särskilt vad avser social kontakt, trivsel och gemenskap.

HKF skall i sin verksamhet främja de statliga kulturpolitiska målen.

HKF skall lägga vikt vid en god avvägning mellan kultur- respektive fritidsinslag i verksamhetsutbudet, innebärande att utbudet blir allsidigt sammansatt.

HKF skall aktivt delta i samarbetet med nordiska och övriga internationella organisationer inom välfärdsområdet för sjöfolk, liksom även följa arbetet inom EU med dessa frågor, för att kunna göra de verksamhetsanpassningar som kan bli nödvändiga med anledning av ändrade internationella villkor.

HKF skall inom ramen för främst Östersjösamarbetet särskilt stödja de baltiska staternas, CIS/OSS-staternas och Polens strävanden att reorganisera och förbättra välfärdsverksamhet för sjöfolk.

HKF skall såväl inom landet som utomlands söka former för samarbete med andra myndigheter och organisationer inom välfärdsområdet för sjöfolk, för att genom samverkan kunna erbjuda en bra verksamhet till ett skäligt pris.

HKF skall även, där så är lämpligt och kostnadseffektivt, som beställare utnyttja entreprenadformen för sin verksamhet.

HKF skall, i syfte att ekonomiskt stödja utbudet till ordinarie målgrupp, tillvarata de möjligheter som kan föreligga att erbjuda även externa intressenter rådets verksamhetsutbud.

HKF skall där så är möjligt tillgodogöra sig externt stöd och bidrag till verksamheten, under förutsättning att detta sammanfaller med rådets intressen.

För styrningen på mer verksamhetsnära nivå har HKF även formulerat ett antal operativa verksamhetsmål, vilka framgår av rådets verksamhetsplan. Här görs inget försök att sammanfatta dessa.

3.2.2 Organisation

HKF:s verksamhet är organiserad i följande sju områden:¹⁴

- *Stab Administration*, med allmän administration samt ekonomi- och personaladministration.
- *Stab Kommunikation*, med informationsverksamhet, marknadsföring samt service och utveckling inom tele, IT och Internet.
- *Video*, med TV-program, hyr- och köpfilm.
- *Sjömansbiblioteket*, med böcker, ljudböcker och dagstidningar.
- *Motion*, med motionsaktiviteter och tävlingsverksamhet.
- *Hamnservice*, med fältverksamhet och klubbaktiviteter. HKF har egen representation i fyra svenska hamnar (Stockholm, Norrköping, Göteborg och Malmö), sedan stationen i Helsingborg lagts ned vid halvårsskiftet 2004. Vidare har HKF två utlandsstationer (Rotterdam och Antwerpen).¹⁵
- *Övrigt*, med övergripande aktiviteter avseende internationellt samarbete, sjömanskultur, utrednings- och utvecklingsarbete, m.m.

Chef för HKF är rådets direktör. Till sin hjälp har han en styrelse, vars ansvar beskrivits i avsnitt 3.2.1. I styrelsen finns representanter för sjöarbetsmarknadens parter, Svenska kyrkan i utlandet och Sjöfartsverket. Därtill finns vid HKF:s svenska stationer s.k. lokala sektioner med liknande representation som i styrelsen men på lokal nivå. De lokala sektionerna har emellertid inget ansvar för direkt verksamhetsledning, utan har stödande och rådgivande uppgifter.

HKF:s huvudkontor är beläget i Stockholm. Merparten av de anställda har dock annan placeringsort, dels genom den fältverksamhet och klubbaktiviteter som bedrivs genom HKF:s hamnservice, dels genom att den direkta ledningen för verksamhetsgrenarna Sjömansbiblioteket, Motion och Hamnservice organisatoriskt är förlagd till HKF:s anläggningar i Göteborg.

HKF:s personal uppgick per den 31 december 2003 till 29 tillsvidareanställda (28,5 årsarbetskrafter), varav fyra personer var anställda med lönebidrag från länsarbetsnämnden. Könsfördelningen var jämn, med 14 kvinnor och 15 män. Medelåldern bland HKF:s personal var 49 år per den 31 december 2003.

¹⁴ Avser förhållandena andra halvåret 2004. Från den 1 januari 2005 slogs dock enheterna Video respektive Kommunikation samman till en enhet, HKF Media.

¹⁵ HKF har tidigare haft fler utlandsstationer, vilka successivt avvecklats – senast rådets station i Tyskland, som lades ned den 1 januari 2003.

Antal tillsvidareanställda per verksamhetsområde, och hur detta utvecklats under senare år, framgår av tabell 3.1 nedan. Som kommentar till tabellen kan också sägas att personalstyrkan vid mitten av 1980-talet uppgick till ca 40 anställda.

Tabell 3.1. HKF:s anställda per verksamhetsområde

År	Stab	Video	Biblioteket	Motion	Hamnservice Sverige	Hamnservice utomlands	Totalt
2001	7	2	3	1	16	3	32
2002	7	2	3	1	14	3	30
2003	7	2	3	1	14	2	29

De anställda inom Hamnservice var vid 2003 års utgång fördelade på följande sätt mellan de olika stationerna: nio i Göteborg, två i Norrköping, två i Stockholm, en i Helsingborg, en i Rotterdam och en i Antwerpen. Som framgått lades dock stationen i Helsingborg ned sommaren 2004, varvid den anställde erbjöds motsvarande tjänst i Göteborg.

3.2.3 Verksamhetens omfattning och finansiering

HKF:s verksamhet finansieras i första hand genom att rådet erhåller ett i statsbudgeten bestämt bidrag från Sjöfartsverkets farledsavgifter, som fr.o.m. år 2004 uppgår till 19,5 mkr per år. Rådets övriga intäkter utgörs främst av egna avgifter för delar av verksamheten (tjänsternas innehåll och avgiftssättningen framgår närmare av avsnitt 3.2.5), vissa bidrag och gåvomedel från bl.a. kommuner och privata organisationer samt lönebidrag. Hur intäkterna utvecklats de senaste åren framgår av tabell 3.2 nedan.

Tabell 3.2. HKF:s intäkter (tusentals kronor)

	2001	2002	2003
Farledsavgifter*	18 500	18 500	18 500
Egna avgifter	4 861	5 243	6 065
Bidrag	1 126	1 059	774
Finansiella intäkter	234	199	87
Totalt	24 721	25 001	25 426

* Bidraget från farledsavgifterna har höjts till 19,5 mkr fr.o.m. år 2004.

År 2003 uppgick HKF:s totala kostnader till ca 28,2 mkr. Verksamheten uppvisade således ett underskott om drygt 2,7 mkr. Underskottet belastar HKF:s balanserade kapitalförändring, som inför budgetåret 2003 var 5,1 mkr.

I tabell 3.3 nedan redovisas hur HKF:s direkta intäkter och kostnader utvecklats per verksamhetsområde under de senaste åren. I tabellen har gemensamma kostnader (administration, räntor, avskrivningar, m.m.) inte fördelats på verksamhetsområdena. För att komplettera bilden visas dock konsekvenserna av en sådan fördelning för år 2003. Som fördelningsnyckel använder HKF de direkta kostnaderna för respektive verksamhetsområde.

Tabell 3.3. HKF:s intäkter och kostnader per verksamhetsområde (tusentals kronor)

Verksamhetsområde	2001		2002		2003		
	Intäkt	Kostnad	Intäkt	Kostnad	Intäkt	Kostnad	Kostnad efter fördelning av overhead**
Administration	–	3 221	–	3 285	–	3 977	–
Kommunikation	54	2 350	52	2 416	55	2 608	2 965
Video	3 514	3 879	3 475	3 913	3 548	3 833	4 740
Sjömansbiblioteket	–	2 937	–	2 876	–	2 974	3 678
Motion	40	434	40	467	40	504	624
Hamnservice	2 168	11 156	2 643	11 700	2 843	11 923	14 742
Övrigt*	18 945	2 504	18 791	2 169	18 940	2 345	1 414
Totalt	24 721	26 481	25 001	26 826	25 426	28 164	28 164

* Intäkten från farledsavgifterna redovisas i sin helhet på verksamhetsområde Övrigt. Där redovisas också vissa andra gemensamma intäkter och kostnader, såsom ränteintäkter och räntekostnader samt avskrivningar.

** I de fördelade kostnaderna ingår samtliga kostnader för posten Administration, 3 977 tkr, kansliets kostnader för porto och kommunikation, 210 tkr (belastar Kommunikation), samt även kostnaderna för räntor och avskrivningar, 1 203 tkr. Den sammantagna overheadkostnaden är 5 390 tkr. Observera att avrundningsfel förekommer.

Att rådet har gått med underskott under flera år har medfört krav på att åter få ekonomin i balans. Bland de åtgärder som vidtagits eller är planerade kan nämnas:

- att HKF nyligen lagt ned två stationer (i Helsingborg och Tyskland),

- att rådet planerar att dela sina kanslilokaler i Stockholm med någon annan hyresgäst, främst i syfte att sänka hyreskostnaden för rådet men även för att pröva förutsättningarna till viss gemensam administration,
- att nya och höjda avgifter införts för vissa tjänster (se avsnitt 3.2.5), samt
- att rådet planerar att för HKF:s anläggning i Göteborg (Rosenhill) söka finna någon extern part som skall svara för skötsel och drift av utomhusanläggningen och mot avgift ges möjlighet att nyttja anläggningen, och planerar att i Norrköping söka inrymma HKF:s sjömansklubb och sjömanskyrkan i gemensamma lokaler.¹⁶

HKF bedömer att de planerade åtgärderna skall täcka underskottet och att ekonomin från år 2005 åter skall vara i balans.

3.2.4 Målgrupper

De avnämare som HKF har definierat som huvudsakliga målgrupper för verksamheten är i linje med vad som anges i ILO-konvention nr 163.¹⁷ I sin egendefinierade, grundläggande verksamhetsidé (se avsnitt 3.2.1) säger HKF således följande beträffande målgrupper (citat från HKF är kursiverade, kommentarerna är utredningens):

- *”HKF har som främsta målgrupp dels besättningar på svenska fartyg i internationell fart, dels utländskt sjöfolk som besöker svenska hamnar.”* Även om HKF således särskilt lyfter fram utländskt sjöfolk som besöker svenska hamnar, så ges dock den svenska hamnservicen – i enlighet med konventionen – till sjömän oberoende av nationalitet. I praktiken utnyttjas också

¹⁶ Planerna för Göteborg och Norrköping har för övrigt aktualiserat vissa frågor avseende HKF:s fastigheter, som Sjömansserviceutredningen genom tilläggsdirektiv fått i uppdrag att behandla (se vidare kapitel 6).

¹⁷ Som framgått av avsnitt 2.2.2 sägs i konventionen att välfärdsverksamhetens målgrupper skall vara sjömän ombord i sjögående fartyg registrerade i det egna landet samt sjömän på fartyg som angör vissa bestämda hamnar i landet, oavsett i vilken stat fartyget är registrerat. Konventionen betonar också vikten av icke-diskriminering. Således skall välfärdsverksamhet ombord tillhandahållas till *”alla sjömän ombord”* och verksamhet i lämpliga hamnar i landet rikta sig till alla sjömän, *”oberoende av nationalitet, ras, hudfärg, kön, religion, politisk uppfattning eller social bakgrund och oberoende av i vilken stat det fartyg där de är anställda är registrerat”*.

HKF:s svenska hamnservice till en ganska stor del av svenska sjömän (se vidare avsnitt 3.2.5).

- ”HKF betjänar även sjöfolk i svensk kustfart. Ombordanställda på passagerarfärjor, fartyg i inre fart och fiskefartyg, erhåller service i mån av resurser.” Såvitt utredningen kunnat utröna används dock i praktiken en marginell del av de totala resurserna för att betjäna dessa målgrupper.

Det bör emellertid poängteras att HKF, under vissa förutsättningar, erbjuder tjänster även till andra målgrupper än de ovan nämnda. I slutet av år 2000 beslutade HKF:s styrelse om generella utgångspunkter för tillhandahållande av HKF-service. Dessa generella utgångspunkter, som dock inte regeringen tagit ställning till, ger en god bild av HKF:s målgrupper och rådets principer för avgiftssättning, och de återges därför i faktaruta 3.2 nedan. Det bör dock sägas att principerna för avgiftssättning i någon mån har påverkats av att statsmakterna under de senaste åren ökat kraven på avgiftsfinansiering, vilket bl.a. avspeglas i det i avsnitt 3.2.1 refererade ekonomiska målet för HKF:s avgiftsbelagda verksamhet. I det stora hela ger dock faktarutan alltså en korrekt bild.

Faktaruta 3.2. Generella utgångspunkter för tillhandahållande av HKF-service¹⁸

1. HKF skall erbjuda hela eller delar av sin service till:

- a) sjömän i svenskflaggade fartyg, samt
- b) sjömän i fartyg av alla nationaliteter som besöker svenska hamnar i vilka HKF har möjlighet att tillhandahålla service.

Beträffande punkt 1 a skall allmänt gälla att tjänster på kultur-, fritids- och informationsområdena som tillhandahålls kostnadsfritt för landboende i Sverige, exempelvis folkbibliotekens tjänster, också skall vara fria för sjömännen. Vad gäller punkt 1 b skall grundregeln vara att service tillhandahålls kostnadsfritt, utom för sådana tjänster som man normalt betalar för i andra liknande sammanhang, exempelvis telefonitjänster, konditori- och kioskvaror, etc.

2. HKF skall under vissa förutsättningar även kunna erbjuda hela eller delar av sin service till:

- a) svenska sjömän i utlandsflaggade fartyg,
- b) sjömän, vilka ej omfattas av punkt 2 a, i svenskägda eller svensk-kontrollerade fartyg under utländsk flagg, efter särskild prövning,

¹⁸ Texten är hämtad från promemorian *Förslag till generella utgångspunkter för tillhandahållande av HKF-service* (HKF/Torbjörn Cruth, 2001-01-04).

- c) sjömän i andra handelsflottors fartyg, efter särskild prövning, samt
- d) sjömän i svenska örlogsfartyg, efter särskild prövning.

Allmänt gäller att av de uppräknade delpunkterna anses 2 a som särskilt prioriterad. Det förutsätts dock att särskilda serviceavtal upprättas med respektive fartyg/rederi avseende betalning för överenskomna tjänster. Service till övriga grupper skall endast ifrågakomma om HKF:s resurser medger detta och under förutsättning att vissa krav uppfylls. Syftet med punkt 2 b är härvidlag att vid behov, och efter särskild förfrågan från ett fartyg, kunna tillhandahålla tjänster även till gruppen icke svenska sjömän i fartyg ägt eller kontrollerat av svenska intressen. Det förutsätts dock alltid att denna service sker mot betalning. Beträffande punkt 2 c bör tjänster endast komma ifråga, och mot betalning, när dessa beräknas ge HKF volymfördelar och därmed, genom ökade intäkter, sänka rådets totala kostnad för en viss tjänst. Avseende punkt 2 d skall, i mån av resurser, service mot betalning kunna erbjudas i särskilda fall.

3. HKF skall vid rådets anläggningar för sjöfolk (sjömansklubbar eller motsvarande), förutom till aktivt seglande sjömän kunna ge service till:
- a) ombordanställda maka/make (motsvarande) och minderåriga barn,
 - b) studerande vid maritima utbildningar,
 - c) sjömanspensionärer,
 - d) anställda vid rederier, sjöfartsorganisationer och hamnverksamhet, vilka i sitt arbete har kontakt med rådets verksamhet, samt
 - e) externa hyrkunder.

Grundregeln bör vara att den service som erbjuds den aktivt seglande sjömannen skall vara kostnadsfri, med de undantag som anges i kommentar till punkt 1 b ovan. Beträffande övriga grupper skall differentierade besöksavgifter kunna uttas, antingen för ett enskilt besök eller i form av periodkort avseende en kortare eller längre tidsperiod. Lokalupplåtelse etc. enligt punkt 3 e skall kunna ske på kommersiell grund i syfte att skapa nödvändiga merintäkter, ifall upplåtelsen inte inverkar menligt på ordinarie verksamhet.

4. Svenskar, boende eller verksamma utomlands, skall under vissa förutsättningar kunna ta del av HKF:s tjänsteutbud.

Det enda motivet för att mot betalning tillhandahålla denna grupp en viss tjänst skall vara möjligheten att därigenom kunna skapa volymfördelar, som medför sänkta kostnader för motsvarande utbud till sjöfolket.

3.2.5 Tjänster

HKF:s tjänster riktar sig primärt till *dels* sjömän ombord i sjögående fartyg, i första hand svenskregistrerade, *dels* sjömän på fartyg, oavsett nationalitet, som angör vissa bestämda hamnar i Sverige. Grovt sett kan tjänsterna indelas i tre kategorier:

- Mediedistribution till fartyg till sjöss
- Motion och idrott
- Hamnservice

I det följande beskrivs tjänsternas karaktär, omfattning, m.m. utifrån denna indelning. Det bör dock påpekas att utförandet av tjänsterna i hög grad sker integrerat. Ett exempel på det är att motion och idrott kan bedrivas såväl ombord som i hamn. Ett annat exempel är att HKF:s fältorganisation både ger service till fartyg som anlöper svenska hamnar och fungerar som en länk i distributionen till sjögående fartyg, t.ex. genom att byta böcker när fartygen kommer till hamn.

Mediedistribution till fartyg till sjöss

För tjänsterna till sjöss har HKF definierat sin "primärmålgrupp" som torrlastfartyg och tankfartyg om mer än 150 bruttoregister-ton registrerade för internationell fart, samt sjömän i dessa fartyg. Enligt rådets årsredovisning för år 2003 uppgick denna grupp till 203 fartyg detta år. I de betjänade fartygen fanns det totalt 2 948 "påmönstrade" sjömän, vilket motsvarar det totala antalet befattningar i fartygen. Med det avlösningssystem som tillämpas i svenska fartyg (se avsnitt 3.1) är antalet sjömän, som när de är i tjänst omfattas av HKF:s tjänster, ungefär det dubbla. Av fartygen var 183 registrerade i Sverige, medan 20 stycken var utlandsregistrerade med s.k. serviceavtal.¹⁹ De TAP-anställda, främst kommande från Filippinerna, uppgick till ca 730. Tjänsterna till sjöss erbjuds i något fall även till andra än "primärmålgruppen", t.ex. kan fiskefartyg abonnera på rådets videouthyrningstjänst, trots att fiskarekåren är en kategori sjöfarare som i huvudsak inte omfattas av rådets service.

Tjänsteutbudet till sjöss handlar i första hand om förmedling av nyhetssammanfattningar, tidningar, TV-program, video, böcker, m.m.

HKF:s distribution av *nyhetssammanfattningar och tidningar* omfattar följande:

¹⁹ Utlandsflaggade fartyg kan teckna avtal med HKF om att mot ersättning få tillgång till rådets service. Avgiften ligger från den 1 juli 2004 på 20 000 kronor per år. Ofta handlar det om svenskägda fartyg, där rederiet vill ge svenska besättningsmän tillgång till HKF:s utbud.

- *Nyhetssammanfattningar.* En svensk nyhetssammanfattning ("SAX-presset"), som på uppdrag av HKF produceras av Tidningarnas Telegrambyrå, skickas dagligen med elektronisk post till ca 170 fartyg. Denna tjänst var tidigare avgiftsfri för svenskregistrerade fartyg, men sedan den 1 april 2004 tar HKF ut en avgift på 1 500 kronor per år och fartyg. För utlandsflaggade fartyg med serviceavtal ingår SAX-presset i avgiften. I samarbete med Esbjerg Havne-Service sänder HKF också ut ett kostnadsfritt nyhetssammandrag på engelska till filippinska besättningsmän fem dagar i veckan.
- *Dagstidningar.* HKF tecknar totalt ett knappt 40-tal tidningsprenumerationer (fördelat på de fyra största morgontidningarna), med mottagaradress i ett 20-tal utländska hamnar. Tidningarna skickas dagligen med flyg. Mottagaren – som t.ex. kan vara HKF:s utlandstationer, Svenska kyrkans lokala representant, m.fl. – delar sedan ut tidningarna till anlöpande svenska fartyg och/eller låter tidningen ligga hos sig för läsning i land. Denna tjänst är gratis för sjömännen. Även till fartyg som anlöper svenska hamnar sker viss tidningsdistribution. Denna hantering är dock mindre rutinmässig.

Utöver ovanstående distribuerade HKF tidigare även tidskrifter till fartyg och rådets stationer. Denna service avvecklades dock fr.o.m. den 1 januari 2004, och nu finns tidskrifter endast för läsning i Sjömansbibliotekets läsrum. Däremot distribueras alltjämt HKF:s egen tidskrift *Utkik*, som utkommer med fyra nummer per år, gratis till svenska fartyg.

HKF:s distribution av *TV-program och video* innebär i korthet följande:

- *Inspelade TV-program.* På videokassetter skickas varannan vecka sex timmar inspelade TV-program till ca 150 fartyg. HKF gör ett urval som skall spegla aktuell svensk produktion från Sveriges Television, med en blandning av aktualiteter, reportage, debatter, TV-teater, svenska serier och nöjesprogram. Tjänsten var tidigare avgiftsfri för svenskregistrerade fartyg, men sedan den 1 april 2004 tar HKF ut en avgift på 1 500 kronor per år och fartyg. Fartyg som kan se SVT-Europas dagliga satellitsändningar kan använda denna form istället – HKF står då för bl.a. abonnemangsavgiften. Tjänsten med inspelade TV-program kan även, mot en avgift på 6 500 kronor per år, utnyttjas

av utlandsflaggade fartyg och även av landbaserade svenskar som bor och arbetar utomlands. År 2003 hade HKF ca 40 sådana kunder. Tjänsten är också inkluderad i avgiften för utlandsflaggade fartyg som tecknat serviceavtal med HKF.

- *Hyrfilm.* Mot avgift distribuerar HKF långfilmer, vilka skall allsidigt spegla den aktuella svenska biorepertoaren, till abonnerrande handels- och fiskefartyg (totalt ca 225 fartyg). En gång i månaden distribuerar HKF sex stycken filmer till fartyget via rederiet. Filmerna levereras på videokassetter/DVD som inte behöver returneras. Filmerna får behållas ombord i ett år varefter de makuleras/spelas över. Fartyget får alltså 72 titlar om året och har ständigt ett "filmotek" med ett års titlar ombord. Vidare kan HKF bistå den enskilda sjöman som önskar köpa en specifik film från den svenska köpfilmsmarknaden. Denna verksamhet är dock av mindre omfattning. Hyr- och köpfilmverksamheten skall ge fullständig kostnadstäckning. År 2003 var intäkten sammantaget för hyrfilm och köpfilm ca 3,3 mkr och kostnaden (inklusive overhead) ca 2,6 mkr. Verksamheten ger alltså ett överskott.

HKF:s distribution av *böcker* innebär i korthet följande:

- Sjömansbiblioteket, som finns i Göteborg, betjänar fartygen (f.n. ca 250 stycken) med böcker. Bokbeståndet (ca 120 000 volymer, fördelat på ca 35 000 titlar) har i huvudsak samma inriktning som ett vanligt folkbibliotek, men med visst fokus på sjörelaterad litteratur. Böcker kan lånas vid besök på biblioteket. Men framför allt sker utlåningen genom s.k. boklådor, dvs. paket om några tiotal böcker som fungerar som temporära bibliotek ombord på fartyget. Det finns inga begränsningar i lånetider för böcker, och heller inga begränsningar i hur många böcker ett fartyg får låna. Liksom på vanliga folkbibliotek är utlåningen gratis. År 2003 utlånades totalt ca 62 000 böcker.
- Byte av boklådor sker genom ett system av bytesstationer inom och utanför Sverige (totalt finns 20 fasta bokbytesstationer, varav åtta i Sverige). Utöver HKF:s egna stationer fungerar t.ex. i några fall lokala representanter för Svenska kyrkan eller för Norges sjömanskyrka som bokbytesstationer på uppdrag av HKF. Själva bytet av boklådorna sker i samband med att personal från HKF eller rådets samarbetspartners besöker fartyget

ifråga. Samarbetspartnern får ersättning för sina tjänster, t.ex. får Svenska kyrkan i utlandet 200 kronor per utbytt boklåda.

- Sedan ett tiotal år tillbaka lånar Sjömansbiblioteket också ut ljudböcker (ca 4 000 exemplar utlånades år 2003). Denna utlåning sker styckevis, de ingår alltså inte i boklådorna.

Motion och idrott

HKF bedriver en omfattande motions- och idrottsverksamhet, för att sjöfolket i allmänt hälsofrämjande syfte skall beredas förutsättningar för fysiska aktiviteter, både ombord och i land. Verksamheten har sin tyngdpunkt riktad mot motion och rekreation, men skall också aktivt inspirera och stimulera till deltagande i årliga internationellt samordnade arrangemang i tävlingsform samt till deltagande i nationella motions- och idrottsarrangemang av olika slag. Tävlingsverksamhet för sjömän anordnas såväl nationellt som internationellt, t.ex. i fotboll, basketboll, bordtennis, friidrott och simning.

Hamnservice²⁰

HKF:s fältverksamhet fullgörs genom att rådet är verksamt i de hamnar i Sverige och utomlands som man bedömer har störst behov av rådets service. Som framgått av avsnitten 3.2.2 och 3.2.3 är hamnservice HKF:s klart största verksamhet. Sålunda arbetar mer än hälften av HKF:s anställda i hamnservice och verksamheten in- språktog ungefär hälften av rådets totala kostnader år 2003, dvs. inklusive overheadkostnader ca 14,7 mkr av ca 28,2 mkr. Den svenska delen av verksamheten stod för ca 80–85 procent av kostnaderna.

HKF har egen representation i fyra svenska hamnar (Stockholm, Norrköping, Göteborg och Malmö), sedan stationen i Helsingborg lagts ned vid halvårsskiftet 2004. Vidare har HKF två utlandsstationer (Rotterdam och Antwerpen). En väsentlig skillnad mellan de svenska och de utländska stationerna är att de svenska har alla anlöpan- de fartyg som målgrupp, medan HKF:s utländska stationer endast riktar sig till svenskflaggade fartyg samt sådana utlandsflaggade som tecknat serviceavtal med HKF.

²⁰ Observera att de kvantitativa uppgifterna i detta avsnitt avser år 2003, och alltså inkluderar den nu nedlagda Helsingborgsstationen. Verksamheten vid denna hade dock minst omfattning av HKF:s stationer.

Utöver på de platser där rådet har egen representation erbjuder HKF Hamnservice även service i vissa icke-HKF-hamnar, genom samarbete med företrädesvis nordiska sjömanskyrkor samt nordiska och övriga utländska välfärdsorganisationer inom sjöfartsområdet. Bland annat har HKF tecknat avtal med olika organisationer som på ombudsbasis och mot ersättning bedriver verksamhet åt rådet i Hamburg, Port Said och Yokohama samt, efter nedläggningen av HKF:s station, även i Helsingborg.

Verksamheten inom hamnservice består grovt sett av följande aktiviteter:

- *Fartygsbesök.* HKF:s platsombud gör personliga ombordbesök på anlöpande fartyg. Därvid lämnar man information om HKF:s verksamhet och om staden, delar eventuellt ut tidningar, byter boklådor på svenska fartyg, m.m. I svenska hamnar gjordes 5 914 fartygsbesök år 2003, varav 5 406 av HKF-personal och resten av samarbetspartner på HKF:s uppdrag. Av besöken var 2 048 på svenska fartyg. I utländska hamnar gjordes 1 980 fartygsbesök år 2003, varav 1 301 av HKF-personal.
- *Transport.* För att sjömän från anlöpande fartyg snabbt och enkelt skall kunna ta sig från fartyget till HKF:s sjömansklubbar och åter, erbjuder HKF gratis transporter med rådets fordon. Om HKF:s personal har tid kan transporter även ordnas till och från staden samt olika aktiviteter som sjöfolket önskar åka till. Under år 2003 transporterades 14 505 sjömän. Den totala körsträckan uppgick till 30 501 mil.
- *Arrangemang, utflykter m.m.* Arrangemangen handlar främst om anordnande av idrottsturneringar, o.d.
- *Klubbverksamhet.* Sjömansklubbar finns vid HKF:s samtliga svenska stationer. Genom klubbverksamheten erbjuds sjöfolket ett stort utbud av tjänster, såsom kafé, data- och telefonservice, möjligheter att läsa böcker och tidningar, se på TV och motiönera. Klubbverksamheten utgör den största delen av HKF:s hamnservice – uppskattningsvis står den för ca 40–45 procent av de totala kostnaderna för hamnservice.²¹ Omfattningen på verksamheten varierar dock mellan de olika klubbarna. Sjömansklubben i Göteborg (Rosenhill) är med nio anställda klart störst, och har också det mest omfattande tjänsteutbudet. Som framgått av avsnitt 3.2.4 är HKF:s klubbverksamhet öppen för

²¹ Att döma av en uppskattning i PricewaterhouseCoopers rapport *HKF:s hamnservice i Sverige – Förutsättningar för entreprenad- och samarbetslösningar* (2001-05-07).

ombordmönstrade och hemmavarande sjömän, och därutöver även för sjömanspensionärer och sjömäns anhöriga, studerande vid maritima utbildningar, samt anställda vid rederier, sjöfartsorganisationer och hamnverksamhet, vilka har kontakt med rådets verksamhet. Även externa hyrkunder kan förekomma. År 2003 gjordes totalt 61 538 besök vid HKF-anläggningarna. Av det totala antalet besökare var 35 347 sjöfolk, vilket utöver aktivt arbetande sjömän även inkluderar pensionerade sjömän och studerande vid sjömansskola eller sjöbefälsskola. Antalet övriga besökare, hänförliga till kategorierna anhöriga till sjöfolk, anställda vid rederier, sjöfartsorganisationer och hamnverksamhet, var 17 278. Externa hyrkunder stod för 8 913 besök. HKF för inte särskild statistik över hur många utländska sjömän som besöker klubbarna, men att döma av samtal som utredningen haft med tjänstemän vid rådet handlar det uppskattningsvis om ca 20–25 procent av det totala antalet besökare.

För aktiva sjömän är de tjänster som erbjuds genom hamnservice i allmänhet gratis, utom för sådana tjänster som man normalt betalar för i andra liknande sammanhang, exempelvis telefonitjänster, konditori- och kioskvaror, etc. Däremot uttas avgifter av t.ex. anställda vid rederier m.fl. och externa hyrkunder som utnyttjar klubbarna. År 2003 gav detta HKF intäkter på drygt 2 mkr.

3.2.6 Den nya IT-teknikens betydelse för HKF:s tjänster

I anslutning till beskrivningen av HKF:s tjänster finns skäl att också nämna något om hur den nya IT-tekniken, och i synnerhet Internets utveckling, påverkar förutsättningarna för verksamheten.

I avsnitt 3.2.5 beskrevs HKF:s tjänster under rubrikerna Mediedistribution till fartyg till sjöss, Motion och idrott samt Hamnservice. Den nya IT-tekniken påverkar förutsättningarna i alla dessa tre delar. För Motion och idrott och Hamnservice torde det dock främst handla om att – som i de flesta typer av verksamheter – de verksamhetsstödande IT-verktygen visserligen blir allt bättre, men att verksamhetens grundförutsättningar däremot inte påverkas (t.ex. kan varken motion och idrott eller transportservice bedrivas ”virtuellt”). För Mediedistribution till fartyg till sjöss torde däremot IT-teknikens utveckling komma att i grunden förändra förutsättningarna för verksamheten – när utredningen i detta avsnitt

diskuterar den nya IT-teknikens betydelse för HKF:s tjänster är fokus därför på denna del.

Hittills har mediedistribution till fartyg till sjöss främst handlat om fysisk distribution av böcker, filmer, tidningar m.m. Som framgått av avsnitt 3.2.5 utnyttjar dock HKF även elektronisk post, i första hand för överföringen av dagliga nyhetssammanfattningar.

Elektronisk post och andra Internettjänster kan fartyg till sjöss utnyttja via satellit. I den utredning om inriktning, organisation och finansiering av HKF:s verksamhet som konsultföretaget Öhrlings PricewaterhouseCoopers år 1999 genomförde på uppdrag av regeringen²², gjordes bedömningen att HKF:s distribution av filmer, TV-program, böcker och tidningar om 3–5 år (dvs. i dag) helt skulle kunna hanteras med bl.a. Internet och satellit-TV.

Såvitt Sjömansserviceutredningen kan bedöma har dock inte utvecklingen gått fullt så fort som Öhrlings PricewaterhouseCoopers bedömde år 1999. Således visar de samtal utredningen haft med olika intressenter att de svenskflaggade fartyg som HKF betjänar visserligen i allmänhet har möjlighet att via satellit koppla upp sig på Internet, men att uppkopplingskostnaden i dag är för hög för att den utveckling som Öhrlings PricewaterhouseCoopers förutspådde ännu skall ha realiserats.

Den bild utredningen har fått överensstämmer med vad som framkommit i en undersökning av hur Internet och webbtjänster i dag används i den svenska handelsflottan, som HKF genomförde hösten 2003.²³ Undersökningen visar att fartyg inom den svenska handelssjöfarten i dag i allmänhet har möjlighet att ta emot e-post via satellit.²⁴ Däremot anses det för dyrt att vara uppkopplad mot Internet under någon längre tid, varför fartygen vanligen inte utnyttjar mer avancerade webbtjänster. För sjömännen innebär det bl.a. att de i dag oftast inte har tillgång till Internet för privat bruk ombord, mer än vad gäller oformaterade textmeddelanden i e-postformat, utan bifogade filer. Att döma av HKF:s undersökning är det också långtifrån alla av de fartyg som har möjlighet att koppla upp sig mot Internet som har sådan kraftfull överföring att det

²² *Handelsflottans kultur- och fritidsråd – Huvudmannaskap, inriktning och finansiering* (1999-10-08).

²³ HKF:s undersökning redovisades i promemorian *Utredning beträffande klarläggande av förutsättningar för Internetbaserad distribution av HKF:s tjänster* (2003-11-04). Undersökningen genomfördes genom bl.a. en enkät riktad till ett stort antal fartyg.

²⁴ Enligt HKF:s promemoria är det "endast ett fåtal små äldre fartyg i den svenska handelsflottan" som i dag inte har tillgång till e-post.

skulle vara meningsfullt att söka att distribuera t.ex. filmer på elektronisk väg.

Enligt Sjömansserviceutredningens mening får det förutsättas att IT-tekniken inom några år kommer att bli både billigare och kraftfullare, och att därigenom möjligheterna att ta emot större datamängder kommer att bli mer allmänt förekommande bland svenskregistrerade fartyg. Därmed kommer den typ av mediedistribution till fartyg till sjöss, som HKF i dag bedriver, att kunna effektiviseras och delvis helt ersättas med elektroniska alternativ – t.ex. torde det inte finnas behov av fysisk tidningsdistribution om man på alla fartyg kan läsa tidningar via Internet. Däremot är det enligt utredningens mening knappast realistiskt att tro att all mediedistribution som i dag sker till fartyg till sjöss inom överskådlig tid skulle kunna ersättas med elektroniska alternativ. Framför allt har utredningen svårt att tro att bokdistribution till fartygen helt skulle kunna ske i form av elektroniska böcker – låt vara att tekniken med s.k. e-böcker kontinuerligt utvecklas och att HKF redan i dag har en viss, marginell distribution av sådana.²⁵

Sammanfattningsvis bedömer utredningen att den nya IT-tekniken inte kommer att medföra några dramatiska förändringar av den verksamhet som HKF bedriver, förutsatt att det totala tjänsteutbudet skall ha samma inriktning som i dag. Således påverkar de nya, IT-baserade distributionsformerna, som är på väg att etableras, inte mer än marginellt verksamheten inom Motion och idrott respektive Hamnservice.²⁶ Som sagts ovan finns vidare skäl att tro att inte alla delar av mediedistributionen till fartyg till sjöss kan ersättas med elektroniska alternativ (framför allt inte bokdistributionen). Sammantaget innebär detta att det torde vara högst ca 15–20 procent av HKF:s totala kostnadsmassa som härrör från verksamhet som på ett mer betydande sätt kan påverkas genom införandet av de nya, IT-baserade distributionsformerna – och den potentiella besparingen blir givetvis långt mindre än så. Till saken hör också att en betydande del av dessa 15–20 procent avser HKF:s hyrvideoverksamhet, vars intäkter är större än dess kostnader.

²⁵ År 2003 förmedlade Sjömansbiblioteket 108 e-boklån, att jämföra med ca 62 000 utlånade vanliga böcker.

²⁶ Givetvis minskar behovet av att utnyttja fältpersonalen inom hamnservice som en länk i mediedistributionskedjan, men det är kostnadsmässigt sett en mindre del av verksamheten inom hamnservice.

3.3 Välfärdsverksamhet av andra svenska aktörer

Utöver HKF finns även andra svenska organisationer som bedriver välfärdsverksamhet riktad till sjömän. I första hand handlar det om sjömanskyrkorna inom landet (deras verksamhet beskrivs i avsnitt 3.3.1) och Svenska kyrkan i utlandet utomlands (3.3.2). I avsnitt 3.3.3 nämns kortfattat andra aktörer.

3.3.1 Sjomanskyrkorna

Välfärdsverksamhet för sjömän i Sverige bedrivs, utöver av HKF, i huvudsak av sjömanskyrkorna. Dessa finns på nio orter i landet: Gävle, Göteborg, Halmstad, Helsingborg, Holmsund, Malmö, Norrköping, Stockholm och Uddevalla. Några av sjömanskyrkorna arbetar också i andra än dessa orter, t.ex. är sjömanskyrkan i Malmö aktiv även i andra hamnar längs Skånes syd- och östkust, och sjömanskyrkan i Uddevalla aktiv även i några andra hamnar i Bohuslän.

Sjomanskyrkorna är från varandra fristående organisationer²⁷, men är också sammanknutna genom en övergripande samarbetsorganisation, Sjomanskyrkan i Sverige. Verksamheten bedrivs i allmänhet i stiftelse- eller föreningsform.

Sjomanskyrkorna bedriver sedvanlig kyrklig verksamhet (gudstjänster, vigslar, dop, etc.), med i första hand sjöfolk som målgrupp. De har dock även en omfattande social verksamhet – med bl.a. sjukbesök, kaféverksamhet, olika typer av gruppaktiviteter, m.m. – som inte minst riktar sig till pensionerade sjömän.

Utöver servering kan många av sjömanskyrkorna också erbjuda andra tjänster till gästande – såväl aktiva som pensionerade – sjömän. Det kan t.ex. handla om möjligheter att se på internationell TV, att ringa, eller att läsa svenska och utländska tidningar, tidskrifter och böcker. Därutöver erbjuder flera sjömanskyrkor även andra fritidsaktiviteter, såsom t.ex. biljard, bordtennis, styrke träning, innebandy och bastu.

Sjomanskyrkorna gör också besök på fartyg som anlöper de hamnar man är verksam i. I något fall är fokus på svenska fartyg, i andra fall kan det handla om såväl svenska som utländska. En genomgång av sjömanskyrkornas verksamhetsberättelser för år 2003

²⁷ Stiftelsen Sjomanskyrkan i Göteborgs stift omfattar dock, utöver Göteborgs sjömanskyrka, även sjömanskyrkorna i Halmstad och Uddevalla.

visar att besöksverksamheten är av betydande omfattning – sammantaget gjorde sjömanskyrkorna således detta år ungefär lika många fartygsbesök i Sverige som HKF. Direkta jämförelser med HKF kan dock vara vanskliga, eftersom det av sjömanskyrkornas verksamhetsberättelser inte framgår exakt vilka typer av fartyg som besökts och heller inte exakt vilka aktiviteter som genomförts vid besöken. Att döma av de samtal utredningen haft med företrädare för ett par av sjömanskyrkorna erbjuder de dock vid sina fartygsbesök en möjlighet till samtal för besättningen, men kan också t.ex. lämna tidningar, byta böcker, m.m. I vissa fall har besöken också delvis som syfte att utföra tjänster på uppdrag av HKF, bl.a. byte av boklådor. Som framgått av avsnitt 3.2.5 gjordes knappt 10 procent av HKF:s fartygsbesök år 2003 av samarbetspartners på rådets uppdrag. Enligt vad utredningen inhämtat från HKF handlade det i dessa fall främst om sjömanskyrkorna. De sjömanskyrkor som finns på platser där HKF inte har egen representation fungerar också – med undantag för Halmstad – som bokbytesstationer på uppdrag av HKF.

HKF och sjömanskyrkorna samarbetar även på andra sätt. T.ex. finns i Stockholm ett utvecklat samarbete mellan HKF:s sjöfartsklubb Kaknäs, sjömanskyrkan, och den till Stiftelsen Stockholms Sjöfartshotell knutna Katarina Sjöfartsklubb (se avsnitt 3.3.3). Ett annat exempel är de tidigare nämnda planerna på att i Norrköping inrymma HKF:s sjömansklubb och sjömanskyrkan i gemensamma lokaler.

3.3.2 Svenska kyrkan i utlandet

Svensk kyrklig verksamhet i utlandet har förekommit mycket länge. Verksamhet riktad särskilt till sjömän har kyrkan bedrivit i utlandet sedan 1870-talet. Den sjömanskyrkliga verksamheten bedrevs länge i en egen organisation, men sedan ca 15 år tillbaka är all utlandsverksamhet samlad i en organisation, Svenska kyrkan i utlandet (SKUT).

SKUT har totalt ca 120 personer utsända i världen och finns i dag på ett fyrtiotal platser runt om i världen. På dessa platser är uppgifterna desamma som för en församling i Sverige, dvs. gudstjänster och andra församlingssammankomster, vigslar, dop, m.m. Men utlandskyrkan fungerar också rent allmänt som en mötesplats och kontaktpunkt till Sverige för svenskar i utlandet.

Sjöfolk har alltid varit en särskild målgrupp för SKUT. I dag utgör dock verksamheten riktad till sjömän en begränsad del av SKUT:s totala verksamhet. Kontakt med sjömän har SKUT på ca 15 av de platser man finns representerad på. Verksamheten riktar sig till svenska sjömän, oavsett var deras fartyg är registrerade.

De tjänster SKUT erbjuder sjömännen är i första hand sedvanligt kyrkligt utbud. Eftersom fartygen numera ligger så pass kort tid i hamn är det dock mindre vanligt att sjömännen går i land för att besöka SKUT:s lokaler. I praktiken handlar det istället mest om att SKUT:s representanter gör besök ombord på fartygen, varvid man bl.a. erbjuder besättningen möjlighet till samtal, byter böcker, levererar tidningar, m.m. SKUT:s verksamhet med fartygsbesök är totalt sett av betydande omfattning.²⁸

Bokbyten sker på uppdrag av HKF. Utöver detta samarbetar de två organisationerna även på andra sätt på de platser där HKF har utlandsstationer (Antwerpen och Rotterdam), där också SKUT har representation. Ett exempel på samarbetet är att HKF i Rotterdam har sitt kontor i SKUT:s lokaler.

3.3.3 Andra aktörer

Den bild utredningen fått är att det utöver HKF, sjömanskyrkorna och SKUT finns få svenska, fristående organisationer som bedriver välfärdsverksamhet för sjömän. Däremot förekommer det att rederier, i personalvårdande syfte, själva står för service som påminner om delar av den verksamhet HKF och kyrkorna bedriver. Detta framgår t.ex. av den rapport konsultföretaget Öhrlings PricewaterhouseCoopers framtog på uppdrag av regeringen år 1999²⁹, i vilken framhölls att det på många av de större svenska fartygen finns bibliotek, motionsutrustning, etc.

HKF gjorde för drygt tio år sedan en inventering av rådande förhållanden inom välfärdsområdet för sjöfolk i samtliga svenska hamnar med handelssjöfart av någon betydelse, dvs. ett femtiotal.³⁰ Rapporten visade att det utöver de svenska hamnar som i dag täcks av HKF och sjömanskyrkorna (se avsnitten 3.2.2 och 3.3.1) fanns

²⁸ Enligt statistik redovisad på SKUT:s hemsida (juli 2004) gjorde SKUT:s representanter år 2001 totalt drygt 5 000 fartygsbesök. Av statistiken framgår dock inte exakt vilka typer av fartyg som besökts och heller inte exakt vilka aktiviteter som genomförts vid besöken.

²⁹ *Handelsflottans kultur- och fritidsråd – Huvudmannaskap, inriktning och finansiering* (1999-10-08).

³⁰ *Välfärdsutbud för sjöfolk i svenska hamnar*. Rapport från Handelsflottans kultur- och fritidsråd (1992).

välfärdsverksamhet av någon mer påtaglig omfattning i ytterligare ca 6–7 hamnar. Sjömansserviceutredningens bild är att denna verksamhet sedan dess har avtagit.

Det finns dock enstaka exempel på välfärdsverksamhet i svenska hamnar, som bedrivs av andra än HKF och sjömanskyrkorna. Mest framträdande torde vara Katarina Sjöfartsklubb i Stockholm, som drivs av Stiftelsen Stockholms Sjöfartshotell. För sjöfolk erbjuder Katarina Sjöfartsklubb bl.a. kafé, bibliotek, biljard, gym, TV- och IT-möjligheter, m.m. Klubben genomför också fartygsbesök och utflykter.

3.4 HKF-relaterad verksamhet i andra länder³¹

I detta avsnitt beskrivs hur välfärdsverksamhet av det slag HKF bedriver organiserats i ett urval andra länder. Först behandlas dock de i sammanhanget väsentliga internationella organisationerna International Committee on Seafarers' Welfare och ITF Seafarers Trust (3.4.1). Därefter beskrivs förhållandena i övriga Norden (3.4.2) samt, mer översiktligt, några andra länder (3.4.3).

3.4.1 International Committee on Seafarers' Welfare och ITF Seafarers Trust

International Committee on Seafarers' Welfare (ICSW) är en frivillig, icke vinstdrivande samarbetsorganisation för frågor om sjömäns välfärd. ICSW arbetar med att på internationell basis främja sjömäns välfärd på olika sätt. En viktig utgångspunkt för ICSW är att genom rådgivning m.m. söka bidra till att ILO:s konvention nr 163, med tillhörande rekommendation nr 173, implementeras på ett bra sätt. Till exempel har ICSW givit ut en särskild skrift om hur konventionen och rekommendationen kan tolkas.³²

ICSW bildades år 1976 och fungerade till att börja med främst som ett samtalsforum. Ett möte hölls vartannat år, och ILO stod för sekretariat. Verksamhet av någon mer betydande omfattning har ICSW bedrivit sedan slutet av 1990-talet, sedan organisationen

³¹ Avsnittet bygger främst på en promemoria som HKF framtagit åt utredningen (*HKF-relaterad verksamhet i andra länder*, 2004-04-28) samt erfarenheter och material som inhämtats vid utredningens studiebesök i Danmark, Finland och Norge samt vid International Committee on Seafarers' Welfare (ICSW) i London.

³² *ICSW Guidelines on Seafarers' Welfare Convention No. 163 (1987) Seafarers' Welfare Recommendation No. 173 (1987)*.

kunnat bilda ett eget, fristående sekretariat efter att år 1995 ha beviljats ett finansiellt bidrag från ITF Seafarers Trust. Sedan år 1999 finansieras ICSW i första hand genom medlemsavgifter.

Organisationen har för närvarande ca 30 medlemmar. Bland dessa finns internationella samarbetsorganisationer för såväl arbetsgivare (International Shipping Federation, ISF) som anställda (Internationella transportarbetarefederationen, ITF), och därtill ett antal organisationer som arbetar med välfärdsfrågor, bl.a. HKF och dess danska, finska och norska systerorganisationer. Därtill deltar bl.a. ILO i arbetet som observatör, men är inte medlem.

Verksamheten leds av en styrelse (presidiet) med företrädare för medlemmarna. ICSW har också ett litet permanent sekretariat i London med två anställda.

Kommittén möts normalt en gång per år. Därtill anordnar ICSW regelbundet seminarier och konferenser om frågor kring sjömäns välfärd, och organiserar även idrottsaktiviteter för sjömän genom sin permanenta underkommitté International Sports Committee for Seafarers.

ICSW driver också fyra regionala utvecklingsprogram avseende olika aspekter på arbete med sjömäns välfärd, bl.a. ett program riktat till de f.d. sovjetstaterna. Dessa program drivs i samarbete med ITF Seafarers Trust, som bl.a. är den huvudsakliga finansiären.

Internationella transportarbetarefederationen (ITF) är en federation bestående av 594 transportarbetareförbund i 136 länder och företräder omkring 5 miljoner arbetstagare. År 1981 beslutade ITF att inrätta *ITF Seafarers Trust*, i syfte att verka för sjömäns välfärd på olika sätt. Organisationen är ett slags fond, finansierad av ITF, som ger finansiella bidrag till olika typer av välfärdsprojekt.

De som, efter ansökan, kan tilldelas bidrag är organisationer som arbetar med sjömäns välfärd. Bidrag från ITF Seafarers Trust ges i första hand för investeringar av olika slag (i t.ex. lokaler eller fordon), och får inte vara avsedda att täcka kostnader för löpande verksamhet. Vidare är bidragen tänkta att vara kompletterande och får inte vara avsedda att ersätta befintliga statliga eller andra bidrag.

År 2002 delade ITF Seafarers Trust ut totalt ca 7,7 miljoner pund (dvs. drygt 100 miljoner svenska kronor), fördelat på 161 projekt. HKF fick inte detta år något bidrag från ITF Seafarers Trust, men har tidigare fått det, t.ex. har byggnationen av HKF:s klubblokaler i Göteborg och Norrköping till stor del finansierats på detta sätt.

3.4.2 Norden³³

Som framgått av kapitel 2 har Danmark, Finland och Norge i likhet med Sverige ratificerat ILO-konvention nr 163.³⁴ Välfärdsverksamhetens organisation och utbud i dessa länder har också många likheter med motsvarande förhållanden i Sverige.³⁵ Således finns i samtliga fall en övergripande, nationell organisation (ett ”välfärdsråd”) som på motsvarande sätt som HKF ansvarar för frågorna: i Danmark Handelsflådens Velfærdsråd (HVR), i Finland Sjömansservicebyrån (SSB) och i Norge Kultur og fritid (KoF). Liksom HKF är HVR och SSB fristående organisationer, medan KoF är en del av Norges sjöfartsdirektorat (som delvis motsvarar Sjöfartsverket). Därutöver arbetar kyrkan, liksom i Sverige, även i övriga nordiska länder aktivt med välfärdsverksamhet för sjömän. Såväl den danska som den norska sjömanskyrkan har för övrigt representation i Göteborg, och arbetar där mot sina respektive länders fartyg.

I det följande görs en jämförande beskrivning av *omfattning och finansiering* av samt *tjänsteutbud* i välfärdsverksamheten i de nordiska länderna. Jämförelsen handlar i första hand om HKF och dess systerorganisationer. Däremot behandlas inte kyrkans verksamhet.

Omfattning och finansiering

HKF:s totala kostnader uppgick till ca 28 mkr år 2003. HKF:s verksamhet har därmed klart störst omfattning av de nordiska välfärdsorganen. Samma år uppgick nämligen, omräknat till svensk valuta, danska HVR:s totala kostnader till ca 14 mkr, finska SSB:s till ca 13 mkr³⁶ och norska KoF:s till ca 11 mkr.

Som framgått av avsnitt 3.2.2 har HKF:s personalstyrka sedan mitten av 1980-talet minskat från ca 40 till dagens 29 anställda. Även i övriga nordiska välfärdsråd har personalstyrkan minskat under senare år. Således har danska HVR på några år minskat från 12 till 8 anställda, medan finska SSB, sett över ett par decennier, har minskat från drygt 35 till 15 anställda. Den mest dramatiska för-

³³ Island behandlas inte i avsnittet.

³⁴ Det bör noteras att inget av de nordiska länderna från ILO fått några invändningar mot hur man valt att hantera konventionens krav.

³⁵ Under årens lopp har HKF och dess nordiska systerorganisationer också haft en nära samverkan på en rad områden, t.ex. i sjömansidrotten och den nordiska fototävlingen för sjöfolk.

³⁶ Det bör dock noteras att SSB:s intäkter detta år uppgick till motsvarande drygt 16 mkr.

ändringen har dock skett i Norge, där välfärdsverksamheten omstrukturerades i slutet av 1980-talet i samband med att Norges internationella skeppsregister (NIS) inrättades. Omstruktureringen innebar att den tidigare ansvariga organisationen Velferdstjenesten for Handelsflåten lades ned, och välfärdsfrågorna istället gavs dagens organisation. Omstruktureringen innebar en kraftig minskning av verksamheten, vilket t.ex. kan illustreras med att Velferdstjenesten for Handelsflåten hade ca 70–80 anställda, medan KoF i dag har färre än 10 anställda.

Som framgått finansieras HKF främst genom ett årligt belopp ur Sjöfartsverkets farledsavgifter, och därutöver genom vissa avgiftsintäkter från bl.a. hyrvideo, m.m. För HKF:s föregångare Handelsflottans Välfärdsråd gällde däremot en finansieringsform som innebar att staten stod för 50 procent av verksamhetens kostnader och sjömännen och rederierna för 25 procent vardera. Som framgår av följande sammanställning har såväl Danmark som Finland finansieringsformer som liknar den som tidigare användes i Sverige, medan Norge har haft det tidigare:

- *Finansiering av HVR:* I Danmark uttas en välfärdsavgift, som uppgår till 70 danska öre per dag för sjöman på danskregistrerat fartyg och lika mycket för hans redare. Tidigare tillsköt staten lika mycket som parterna tillsammans. När avgiften år 2003 höjdes för sjömännen och redarna (från 50 till 70 öre) valde dock staten att ligga kvar på den tidigare nivån, dvs. högst 100 danska öre per dag. År 2003 stod välfärdsavgiften för ca 50 procent av HVR:s intäkter. Därutöver hade rådet intäkter från hyrvideoverksamhet, diverse försäljnings- och ränteintäkter, bidrag, m.m.
- *Finansiering av SSB:* I Finland uttas en s.k. SSB-avgift, som uppgår till en tusendel av varje sjömans inkomst, lika mycket från hans redare samt två gånger beloppet från statsbudgeten. SSB-avgiften stod år 2003 för ca 60 procent av SSB:s intäkter. Därtill finansieras SSB via en s.k. lästavgift, dvs. en viktrelaterad avgift som tas ut av fartyg – såväl finska som utländska – som anlöper finsk hamn (denna stod för ca 39 procent av de totala intäkterna år 2003), och vissa övriga intäkter.
- *Finansiering av KoF:* I Norge sker finansieringen i första hand via statliga anslag, som stod för ca 85 procent av KoF:s intäkter år 2003, och därutöver främst via överskott från hyrvideoverksamhet. Tidigare finansierades verksamheten med en väl-

färdsavgift, med motsvarande upplägg som den tidigare svenska. Finansieringsformen förändrades dock i samband med den tidigare nämnda omstruktureringen av den norska välfärdsverksamheten i slutet av 1980-talet.

Tjänsteutbud

De nordiska välfärdsorganen har samma huvudsakliga målgrupper för verksamheten, vilka också följer av ILO-konvention nr 163, dvs. sjömän ombord i sjögående fartyg registrerade i det egna landet samt sjömän på fartyg som angör vissa bestämda hamnar i landet, oavsett i vilken stat fartyget är registrerat. Grovt sett kan sägas att de nordiska välfärdsorganens tjänsteutbud till fartyg till sjöss är tämligen likvärdigt, medan det finns större skillnader mellan dem vad beträffar utbudet i hemlandets hamnar.

Målgrupperna för tjänsteutbudet till sjöss förefaller vara av ungefärligen jämförbar storlek i de olika länderna. Detta kan t.ex. illustreras med att ca 225 fartyg abonnerar på HKF:s hyrvideotjänst, och att motsvarande i Danmark respektive Norge är ca 240 respektive ca 350 fartyg, medan finska SSB totalt betjänar ca 175 fartyg.³⁷

Tjänsteutbudet till fartyg till sjöss handlar mycket om medie-distribution, som i huvudsak har samma inriktning i de olika länderna. På motsvarande sätt som beträffande HKF har beskrivits i avsnitt 3.2.5 förmedlar således även rådets nordiska systerorganisationer dagstidningar, filmer, böcker, m.m. Några skillnader kan dock noteras:

- En skillnad avser förmedling av inspelade TV-program, som Norge slutat med, men som alltjämt bedrivs av Danmark, Finland och Sverige. De tre senare ländernas utbud förefaller i stort sett vara likvärdigt, men däremot kan noteras att finska SSB inte tar särskilt betalt för tjänsten, medan den är avgiftsbelagd i Danmark och Sverige.
- En annan skillnad gäller förmedling av film på video och DVD, som alla länderna ägnar sig åt. Denna verksamhet är avgiftsbelagd och drivs med full kostnadstäckning i Danmark, Norge

³⁷ Som framgått av avsnitt 3.1 har Norge och Danmark klart större handelsflottor än Sverige och Finland. Möjligen är också KoF:s respektive HVR:s målgrupper större än HKF:s. Vid utredningens besök vid KoF i Norge sades således att antalet norska fartyg till sjöss är ca 800, men att det är svårt att ange exakt hur många av dessa KoF betjänar. På liknande sätt sades vid utredningens besök vid HVR i Danmark att HVR under ett år "är i kontakt med" alla danskregistrerade fartyg, vilka sades vara ca 500 stycken.

- och Sverige (och ger i alla tre fallen ett överskott som bidrar till att finansiera annan verksamhet), medan den är gratis i Finland.
- En tredje skillnad gäller bokdistribution till sjömännen, som alla bedriver i egen regi. Danska HVR:s service är dock mindre omfattande och ser annorlunda ut än övrigas, i det att servicen består i att man köper ca 4 000–6 000 pocketböcker per år och delar ut till de fartyg som vill ha. HVR har alltså inte samma biblioteksfunktion som t.ex. HKF har. I Danmark finns dock även ett fristående sjöfartsbibliotek (Søfartens Bibliotek), som har egen låneservice liknande HKF:s.

Utbudet av motions- och idrottsverksamhet, som sker såväl till sjöss som i land, har likartad inriktning i de nordiska länderna. Däremot tycks HKF:s motions- och idrottsverksamhet vara av något större omfattning än övriga nordiska välfärdsorgan.

Som sades inledningsvis finns skillnader mellan de nordiska välfärdsorganen vad beträffar tjänsteutbudet i hamn. Ett sätt att illustrera detta är att jämföra de olika organisationernas representation i hamn och antal besök som från dessa stationer gjorts ombord på anlöpande fartyg, enligt följande:

- HKF har egen representation i fyra svenska hamnar (Stockholm, Norrköping, Göteborg och Malmö), sedan stationen i Helsingborg lags ned vid halvårsskiftet 2004. År 2003 gjordes i de då fem aktuella hamnarna 5 914 fartygsbesök, varav 5 406 av HKF:s egen personal och resten av samarbetspartner på HKF:s uppdrag. Vidare har HKF två utlandsstationer (Rotterdam och Antwerpen), vid vilka gjordes 1 980 fartygsbesök år 2003, varav 1 301 av HKF:s egen personal.
- HVR har i Danmark egen representation endast i Köpenhamn. Därutöver finns dock i fyra danska hamnar (Esbjerg, Kalundborg, Aalborg-Norresundby och Aarhus) lokala välfärdsorgan, som HVR delfinansierar (i allmänhet med något mindre än en tredjedel av kostnaderna). De lokala organen kan ha olika slags huvudmän, t.ex. kommuner, privata intressen, etc. Tillsammans gjorde HVR i Köpenhamn och de fyra lokala organen ca 5 800 fartygsbesök år 2002.³⁸ HVR har också representation i en utländsk hamn (Rotterdam), där 1 064 fartygsbesök gjordes år 2003, av HVR eller danska sjömanskyrkan.

³⁸ För de fyra lokala organen saknar utredningen uppgifter för år 2003.

- SSB har egen representation i tre finska hamnar (Helsingfors, Kotka och Åbo) samt anlitar därtill ”kontaktpersoner” i sex andra (Brahestad, Hangö, Ingå, Kemi, Raumo och Villmanstrand). År 2003 gjordes i dessa hamnar totalt 7 339 fartygsbesök, varav 4 970 av SSB-personal och resten av ”kontaktpersonerna”. Till skillnad från övriga nordiska välfärdsorgan har SSB ingen fältrepresentant utomlands.
- KoF har i Norge endast egen representation i Oslo. Därtill samarbetar KoF dock med lokala organ i tre andra norska hamnar (Mongstad, Narvik och Odda), bl.a. genom att delfinansiera lokala sjömansklubbar. Totalt gjordes i dessa fyra hamnar 560 fartygsbesök år 2003, varav 121 i Oslo av KoF-personal. Vidare driver KoF tre utlandsstationer (Aberdeen, Port Said och Rotterdam) samt har samarbete med ”kontakter” i ytterligare fem hamnar (Dunkerque, Houston, Kapstaden/Durban, Singapore och Yokohama). År 2003 gjordes i dessa hamnar totalt 4 723 fartygsbesök (3 172 i KoF-hamnarna, 1 207 i ”kontakthamnarna” och 345 av ”andra kontakter”).

Som framgått av avsnitt 3.2.5 står verksamheten vid sjömansklubbarna (i synnerhet Rosenhill i Göteborg) för en stor andel av kostnaderna för HKF:s hamnservice. På detta område är det endast Finland av övriga nordiska länder som driver verksamhet av någon motsvarande omfattning. Således driver SSB sjömansklubbar i de tre finska hamnar där man har egen representation. Däremot driver varken danska HVR eller norska KoF några egna sjömansklubbar. I både Danmark (främst i Esbjerg) och Norge (i Mongstad, Narvik och Odda) finns dock lokala klubbar som delfinansieras av det nationella välfärdsorganet. Att döma av de samtliga utredningen fört med ansvariga tjänstemän i Danmark och Norge är dock dessa klubbar inte av samma standard som HKF:s.

Även beträffande transportservice i hamn är HKF:s verksamhet betydligt mer omfattande än övriga nordiska välfärdsorgans. Delvis beror detta på den svenska klubbverksamhetens klart större omfattning, eftersom transportservicen till stor del handlar om transport av sjömän mellan anlöpande fartyg och sjömansklubbarna. Under år 2003 transporterade HKF 14 505 sjömän. Motsvarande siffra för SSB i Finland var 2 224 sjömän, medan transportservicen i Danmark och Norge tycks vara av jämförelsevis marginell omfattning.

Avslutningsvis finns det beträffande de olika organisationernas tjänsteutbud skäl att peka på två typer av verksamheter som HKF inte bedriver, men som förekommer hos någon/några av de andra. Den ena är att finska SSB verksamhetsmässigt skiljer sig från övriga nordiska välfärdsorgan genom att ha ett omfattande kursutbud för sjöfolk, med flertalet kurser kostnadsfria. Dessa kurser har varierande inriktning, allt från adb- och språkkurser till mer fritidsbetonade kurser, såsom t.ex. kurser i slalom, golf, keramik, glasmålning och ”må-bra-kurser”. Den andra verksamheten är att såväl danska HVR som finska SSB erbjuder uthyrning av semesterbostäder till sjöfolk till subventionerade priser.

Sammanfattande kommentarer om nordisk välfärdsverksamhet

Sammanfattningsvis vill utredningen, av de iakttagelser som redovisats ovan, särskilt peka på följande:

- I likhet med Sverige har Danmark, Finland och Norge ratificerat konvention nr 163. Liksom fallet är beträffande Sverige har inget av dessa länder från ILO fått några invändningar mot hur man valt att hantera konventionens krav.
- Liksom HKF är rådets danska och finska motsvarigheter fristående organisationer. I Norge ingår däremot välfärdsverksamheten som en del av Norges sjöfartsdirektorat, som delvis motsvarar Sjöfartsverket.³⁹
- Både Sverige och Norge har sedan länge frångått en finansieringsform för verksamheten som bygger på en välfärdsavgift (genom vilken finansieringsansvaret delas mellan stat, sjöman och rederi). Danmark och Finland har kvar sådana finansieringsformer.
- I samtliga de nordiska välfärdsorganen har personalstyrkan minskat under senare år. I HKF:s fall kan dock denna utveckling sägas ha varit något mindre dramatisk än i övriga nordiska länder.
- De nordiska välfärdsorganens tjänsteutbud till fartyg till sjöss är, grovt sett, tämligen likvärdigt. Utbudet i hemlandets hamnar skiljer sig mera åt mellan länderna. I synnerhet beträffande

³⁹ Det kan för övrigt tilläggas att ansvariga tjänstemän i Norge i samtal med utredningen har framhållit att det är värdefullt att bedriva välfärdsverksamheten integrerat med andra aspekter på sjömanslivet. Som skäl för detta angavs bl.a. att välfärdsverksamhetens mediedistribution även kan utnyttjas för allmän säkerhetsinformation.

klubb- och transportverksamhet bedriver HKF klart mer omfattande verksamhet än systerorganisationerna i Danmark och Norge. Finland är i detta avseende mer likvärdigt med Sverige.

- HKF:s verksamhet har klart störst omfattning av de nordiska välfärdsorganen. Således är HKF:s årliga, totala kostnader drygt dubbelt så stora som vad fallet är för rådets systerorganisationer i Danmark, Finland och Norge.
- Till en del kan storlekskillnaden förklaras av att verksamheterna inte rakt av är jämförbara, t.ex. har inte den danska systerorganisationen samma biblioteksfunktion som HKF har. Den viktigaste förklaringen till att HKF:s totala kostnader är så pass mycket större än dess nordiska systerorganisationers torde dock vara rådets mer omfattande klubb- och transportverksamhet.

3.4.3 Övriga världen

I det följande beskrivs hur välfärdsverksamheten organiserats i ett urval utomnordiska länder. I huvudsak behandlas verksamhet som bedrivs av nationella organisationer av HKF:s typ, dvs. övergripande välfärdsråd. Detta innebär att t.ex. Kanada och Australien, som saknar övergripande välfärdsråd, inte tagits med i beskrivningen, trots att det i dessa länder finns ett rikt utbud av lokala sjömansserviceinrättningar.

Inte heller behandlas annat än undantagsvis välfärdsverksamhet för sjömän i kyrklig regi. I de flesta länder, liksom i Sverige, finns dock sådan verksamhet parallellt med den här beskrivna HKF-liknande verksamheten. Det bör också poängteras att somliga av de kyrkliga välfärdsorganen har mycket omfattande verksamhet, och också finns representerade i många av de länder som beskrivs nedan. Ett exempel är den anglikanska kyrkans Mission to Seafarers, som finns representerad i ca 300 hamnar runt om i världen – i ca en tredjedel av dessa har man särskilda lokaler, motsvarande sjömansklubbar – och som t.ex. gör totalt ca 75 000 fartygsbesök på ett år. Ett annat exempel är katolska kyrkans Apostolatus Maris (på engelska oftast kallat Apostleship of the Sea) som finns representerad i ca 100 länder och drygt 400 hamnar runt om i världen. Även denna organisation har ofta särskilda klubbar, som i allmänhet går under namnet Stella Maris. I sammanhanget bör också nämnas att dessa två organisationer och 23 andra kristna organisationer

(däribland svenska sjömanskyrkan och SKUT) har ett gemensamt samarbetsorgan, The International Christian Maritime Association (ICMA), som också är medlem i ICSW.

Inledningsvis bör även påpekas att det av de tio länder som behandlas nedan endast är Frankrike som har ratificerat ILO-konvention nr 163.

Belgien

Det som närmast motsvarar HKF är det Stad Antwerpen närstående Internationaal Zeemanshuis Antwerpen (IZA), som leder sina anor tillbaka till år 1887. IZA, som är medlem i ICSW, driver ett sjömanshotell i centrala Antwerpen och står även till tjänst med viss social service och engagerar sig i sjömansidrotten.

Frankrike

AGISM (l'Association pour la Gestion des Institutions Sociales Maritimes) stöds av staten samt de franska hamnarna och rederierna. Organisationen har sitt huvudkontor i Paris. Huvudverksamheten är att driva sjömanshotell i sju norrsjö-, kanal- och atlant-hamnar samt i medelhavshamnen Marseille. Därtill driver AGISM ett hem för sjömanspensionärer i den bretonska hamnen Saint Quai Portrieux. Anläggningarna har tillkommit med medel från sjömansinvalidfonden ENIM (l'Etablissement National des Invalides de la Marine), som bildades redan år 1673. AGISM är medlemsorganisation i ICSW. I Frankrike verkar även Fédération des Associations des Amis des Marins, som möjligen är tvillingorganisation med Fédération des Associations d'Accueil de Marins, som man delar förkortningen FAAM med. I flera franska hamnar finns FAAM närstående sjömansklubbar.

Japan

Japan Seamen's Welfare Association (JSWA) grundades år 1944 och är i dag en allmännyttig organisation under Transportministeriet, med representanter för hamnarna, rederierna och sjömansfacket i styrelsen. Huvuduppgift är att ordna inkvartering för sjöfare i de japanska hamnarna. Det finns 37 sjömanshotell runt om i

Japan, varav JSWA driver tio. De övriga drivs av världhamnarna eller lokala stiftelser. Därutöver driver den nationella sjöarbetsförmedlingen SECOJ en rad klubblokaler för japanska sjömän, varav en utomlands (i Singapore). JSWA är medlem i ICSW.

Nederländerna

Det som i formell mening närmast motsvarar HKF torde vara Stichting Zeemanswelzijn Nederland ("Nederländska Sjömansvälfärdstiftelsen"), som sorterar under landets socialministerium. En mera påtaglig aktör och ICSW-medlem är Stichting Zeemanhuis Rotterdam, som bl.a. driver ett centralt beläget sjömanshotell samt sjömanscentret De Beer och sportcentret Heijplaat. I Rotterdam finns även det fristående nederländska sjömansbiblioteket, Bibliotheek voor varenden. Utifrån International Seamen's Centre Heijplaat verkar även frivilligorganisationen Philippine Seafarers' Assistance Programme, som försöker bistå filippinska sjömän.

Polen

Ur sjömansservicesynpunkt är den polska kusten delad i två områden: i väst Szczecin/Swinoujscie med grannhamnar, samt i ost Gdansk/Gdynia med grannhamnar. I Szczecin finns ett Seamen's Welfare Society, som är medlem i ICSW. Traditionellt är organisationen det regionala storrederiet Polish Steamship Co (PZM) närstående och betjänar dess sjöanställda på skilda sätt. I ost finns ett Welfare Council of Harbour Gdynia, som också är medlem i ICSW och står nära den katolska sjömansmissionen Apostolatus Maris.

Ryssland

Fram till Sovjetunionens nedmontering ansvarade sjö- och hamnarbetarnas fackförening för de s.k. interklubbar som riktade sig till utländska sjömän och de s.k. kulturpalats för sjöfolk som riktade sig till de inhemska sjömännen. Traditionen lever kvar i ryska likaväl som övriga ex-sovjetiska hamnar. Visserligen har de flesta av de tidigare sovjetiska Interklubbarna i Ryssland kommit att användas för andra ändamål, men vissa har omstrukturerats och drivs vidare till nytta för sjöfolk av alla nationaliteter. Nya klubbar har också

tillkommit, med bidrag från ITF Seafarers Trust inom ramen för det regionala utvecklingsprogram som tidigare omnämnts.

Singapore

Singapore Mariners' Club är ett slags "HKF-avdelning" inom nationens Maritime and Port Authority. Rygggraden i verksamheten är ett sjöfartshotell med klubblokaler och kringaktiviteter för sjömän, bl.a. utflykter, idrott och en videotjänst till singaporienska fartyg.

Storbritannien

Det på brittisk botten som närmast motsvarar HKF är ICSW-medlemmen Merchant Navy Welfare Board, som bildades år 1948. På organisationens program har bl.a. stått drift av klubbar och sjömanshotell i vissa brittiska hamnar samt samordning av välfärdsinsatser för sjömän ombord och i hamn. I dag ligger dock tonvikten helt på samordningsfunktionen. Motsvarigheten till Sjömansbiblioteket finns traditionellt inom Marine Society, som bildades redan år 1756.

Tyskland

I Tyskland är det Deutsche Seemannsmission (DSM) som dominerar det praktiska servicearbetet i tyska likaväl som utländska hamnar samt ombord i tyska fartyg. Det lär också finnas ett statligt välfärdsråd för sjömän, där DSM likaväl som den katolska sjömansmissionen ingår.

USA

HKF:s amerikanska systerorganisation är United Seamen's Service (USS). Organisationen, som är medlem i ICSW, bildades under andra världskriget och blev något av en förebild för den utveckling som komma skulle i andra länder, bl.a. de skandinaviska, efter krigsslutet år 1945. Tonvikten ligger på drift av sjömansklubbar i hamnar utanför USA, men inom USS rymms även det amerikanska

sjömansbiblioteket, American Mercantile Marine Library Association. För merparten av det rika utbudet av sjömansklubbar i amerikanska hamnar står olika kristna samfund, som ryms inom samarbetsorganet North American Maritime Ministry Association.

4 Möjligheter att förändra givet ILO:s generella regelverk och kraven i konvention nr 163

I detta kapitel analyserar utredningen de krav som ställs i ILO-konvention nr 163 om sjömäns välfärd till sjöss och i hamn, och vilka frihetsgrader Sverige har att, om vi så önskar, förändra dagens omfattning och organisation av välfärdsverksamheten för sjömän.

Först görs en översiktlig genomgång av konventionens krav (4.1). Därefter diskuteras de generella förutsättningar som ges av ILO:s stadga och konventionspraxis (4.2). Vidare redovisas utredningens iakttagelser kring vilken bild som tillämpningsrapporterna till ILO avseende konvention nr 163 ger av hur Sverige hanterar konventionens krav (4.3). I syfte att jämföra nivån på välfärdsverksamheten vid tiden för ratifikationen av konventionen med dagens nivå analyseras sedan hur HKF:s kostnader, betjänade grupper samt tjänster har utvecklats sedan år 1990 (4.4). Avslutningsvis diskuteras de mer detaljerade frågor som anges i utredningens direktiv om vilka möjligheter konventionen ger för att i välfärdsverksamheten utnyttja kommunala bibliotek och kollektivtrafik (4.5).

Eftersom det endast är konventionen som är bindande är det också den som står i fokus för analysen i kapitlet. Rekommendation nr 173, som saknar konventionens bindande karaktär, behandlas endast i det fall det för resonemangets skull behöver ges exempel på hur man kan tolka konventionen.

Ett viktigt underlag till kapitlet har varit den analys av kraven i konvention nr 163 som förre departementsrådet Bengt Lidal har gjort på uppdrag av utredningen.¹ Som framgått av kapitel 1 var Lidal tidigare chef för Socialdepartementets internationella sekretariat och har därtill varit både sekreterare och vice ordförande i den svenska ILO-kommittén.

¹ Lidals arbete har redovisats i rapporten *Uppdrag från Sjömansserviceutredningen att analysera kraven i ILO-konvention nr 163* (september 2004), och vid muntliga diskussioner kring denna med utredningen. Rapporten återges i sin helhet i bilaga 4.

4.1 Kraven i konvention nr 163

Konventionen (nr 163) om sjömäns välfärd till sjöss och i hamn innehåller totalt 14 artiklar. Som framgått av kapitel 2 är det dock endast de sex första som behandlar välfärdsåtgärdernas materiella innehåll, medan övriga behandlar för ILO-konventioner generellt giltiga regler för hur ratifikation av konventionen skall gå till m.m. Av de sex första artiklarna är det också egentligen endast tre (artiklarna 2, 5 och 6) som innefattar åtaganden i sak, medan de tre andra huvudsakligen är formella i bemärkelsen att de innehåller definitioner (artikel 1:1) eller procedurregler för fastställande av en definition och en eventuell utvidgning av tillämpningsområdet samt lokaliseringen av verksamheten (artikel 1:2 respektive 1:3 respektive 3:2) eller icke-diskrimineringsbestämmelser (artiklarna 3:1 och 4).

Som framgått av kapitel 2 är konvention nr 163 en ILO-konvention av främjandetyyp, vilket bl.a. innebär att den endast anger allmänt formulerade mål och inte mer precisa krav. De explicita kraven i konventionen är således få. I sammandrag innebär åtagandena i sak att medlemsstaterna skall

- säkerställa att fullgoda välfärdsanordningar och välfärdsåtgärder tillhandahålls åt sjömän såväl i hamn som ombord på fartyg, inklusive nödvändiga åtgärder för deras finansiering (artikel 2),
- se över dessa anordningar och åtgärder ofta, för att säkerställa att de är ändamålsenliga med hänsyn till de förändringar i sjömannens behov som följer av teknisk, operativ och annan utveckling inom sjöfartsnäringen (artikel 5), samt
- samarbeta med andra (artikel 6).

Konventionen saknar helt kvantitativa angivelser om hur välfärdsverksamheten bör utformas, t.ex. ges inte av konventionen någon närmare precisering av vad som avses med ”fullgoda” välfärdsanordningar och välfärdsåtgärder.

Konventionen säger ingenting om hur välfärdsverksamheten skall organiseras. Däremot ger, som framgått av kapitel 2, rekommendation nr 173 viss vägledning, i det att där (pkt 8) sägs att välfärdsanordningar och välfärdsåtgärder bör tillhandahållas av a) de offentliga myndigheterna, b) redarnas och sjömannens organisationer enligt kollektivavtal eller andra överenskomna arrangemang, och/eller c) frivilliga organisationer.

Beträffande finansieringen av välfärdsverksamheten bör betonas att konventionen endast anger att en stat som ratificerar skall *säkerställa att nödvändiga åtgärder vidtas* för finansieringen av välfärdsanordningar och välfärdsåtgärder. Några krav på att staten själv skall finansiera finns alltså inte. I rekommendation nr 173 (pkt 10) sägs att medlemmar bör säkerställa att tillräckligt och regelbundet finansiellt stöd lämnas välfärdsanordningar och välfärdsåtgärder för sjömän, vilket sägs bör ske genom a) anslag ur allmänna medel, b) pålagor eller andra särskilda avgifter från sjöfartskällor, c) frivilliga bidrag från redare, sjömän eller deras organisationer, och/eller d) frivilliga bidrag från andra källor.

4.2 Generella förutsättningar enligt ILO:s stadga och konventionspraxis

En allmänt formulerad konvention som nr 163 torde kräva ett visst uttolkningsarbete. Oavsett precisionsgrad föregås dock ett lands beslut att ratificera en konvention rimligen alltid av något slags tolkning av dess bestämmelser och av vilket åtagande som krävs från landets sida. Som framgått av kapitel 2 är det enligt ILO:s stadga Internationella domstolen som är behörig instans för tolkningen av såväl stadgan som enligt denna antagna konventioner. Enligt Bengt Lidals rapport till utredningen har det dock hittills aldrig förekommit att domstolen har tolkat en konvention. En medlem som överväger att tillträda en ILO-konvention får därför oftast lita till sin egen tolkning av konventionens bestämmelser och krav.

Att ratificera en ILO-konvention är frivilligt och det torde förutsättas att en stat som väljer att ratificera en konvention också är välvilligt inställd till de krav som konventionen ställer. Som en allmän utgångspunkt för ett lands tolkning av en ILO-konvention gäller nämligen – liksom fallet är med alla traktater – att den i enlighet med artikel 31:1 i 1969 års Wienkonvention om traktaträtten (SÖ 1975:1) skall *”tolkas ärligt i överensstämmelse med den gängse meningen av traktatens uttryck sedda i sitt sammanhang och mot bakgrunden av traktatens ändamål och syfte”*.

Även om denna allmänna utgångspunkt följs, så kan dock olika stater komma till olika resultat när de söker tolka en traktat. Till det bidrar bl.a. att de folkrättsliga reglerna ofta är oklara, grova och föga precisa – som framgått av kapitel 2 gäller detta i hög grad för

ILO:s främjandekonventioner (t.ex. konvention nr 163), vilka oftast anger allmänt formulerade mål och sällan mer precisa krav. Reglernas ”grovhet” kan innebära att de inte uppfattas och tolkas på samma sätt av alla stater. Hur reglerna tolkas påverkas givetvis också av rådande förhållanden i respektive stat. Sammantaget innebär detta att tolkningen och tillämpningen kan komma att se olika ut i olika stater, utan att man för den sakens skull självklart kan säga att en stats tolkning och tillämpning är mer rätt än en annans.

Det är heller inte givet att det i praxis utvecklas en klar bild av hur en viss konvention bör tolkas. Som framgått av kapitel 2 skall visserligen medlemsstater som tillträtt en konvention till ILO (Internationella arbetsbyrån) rapportera om tillämpningen av konventionens bestämmelser och ILO:s expertkommitté för tillämpning av konventioner och rekommendationer granska dessa tillämpningsrapporter. Expertkommittén utarbetar sedan årligen en rapport som belyser problem vid genomförandet av ILO:s normer i länderna och drar slutsatser om tillämpningen. Men detta behöver inte medföra att det skapas en enhetlig tolkning av en viss konvention. Beträffande konvention nr 163 konstaterar t.ex. Bengt Lidal i sin rapport till utredningen att granskningsprocessen hittills inte har bidragit till någon utveckling av tolkning eller praxis som kan tjäna till vägledning för den fortsatta tillämpningen av konventionen.

Mot bakgrund av ovanstående resonemang synes det inte vara meningsfullt att för en främjandekonvention söka slå fast en generell ”minimnivå” som krävs för att uppfylla konventionen – i synnerhet om den, som konvention nr 163, överhuvudtaget inte ger några kvantitativa angivelser om kravens omfattning.

Detta innebär dock inte att en stat som ratificerar konvention nr 163 helt fritt kan välja nivå på den välfärdsverksamhet man erbjuder. Som framgått av kapitel 2 anger nämligen artikel 19:8 i ILO:s stadga att antagandet av en ny konvention eller rekommendation eller ett medlemslands ratifikation av en konvention inte i något fall skall anses påverka någon lag etc. som tillerkänner berörda arbetstagare mer gynnsamma villkor än de i konventionen eller rekommendationen föreskrivna. Det skall med andra ord inte vara möjligt att med hänvisning till ett nytt instrument eller tillträdet till en konvention omintetgöra tidigare gjorda framsteg. Att döma av Bengt Lidals arbete tycks detta i praktiken innebära att den nivå en stat har vid ratifikationstillfället också är den nivå man åtar sig att sedan i stort sett bibehålla. Skulle staten vid en senare

tidpunkt göra bedömningen att man har lagt sig på en för hög nivå i förhållande till konventionens krav är alternativet att säga upp konventionen, inte att sänka nivån.²

Artikel 19:8 innebär dock inte att ett land i alla situationer är förhindrat att förändra de tjänster m.m. som anses tillgodose en ratificerad konventions krav. T.ex. kan ett medlemslands förpliktelse att uppfylla konventionens krav av naturliga skäl tillfälligt upphöra om förutsättningarna för detta påverkas av extrema förhållanden av *force majeure*-karaktär, såsom krig, naturkatastrofer, extrema ekonomiska kriser e.d. Vidare är det inget som hindrar att ett medlemsland anpassar verksamhetens omfattning med hänsyn till *objektivet iakttagbara förändringar* av demografiska förhållanden o.d. I fallet med konvention nr 163 torde t.ex. förändringar av antalet anställda ombord i svenska fartyg eller av antalet fartyg som anlöper svenska hamnar e.d. kunna vara grund för att förändra dimensioneringen av välfärdsverksamheten. Slutligen finns heller inget som hindrar att ett medlemsland genomför förändringar som leder till att den berörda verksamheten bedrivs på ett *effektivare sätt*. I sammanhanget bör också poängteras att, som framgått av avsnitt 4.1, konventionens artikel 5 explicit anger att välfärdsanordningar och välfärdsåtgärder skall ses över ofta för att säkerställa att de är ändamålsenliga med hänsyn till de förändringar i sjömännens behov som följer av teknisk, operativ och annan utveckling inom sjöfartsnäringen.

Sammantaget synes framför allt artikel 19:8 i ILO:s stadga innebära att Sveriges frihetsgrader är relativt begränsade vad avser vilka förändringar som – utan att de riskerar att stå i strid med ILO:s regelverk – kan göras i välfärdsverksamheten för sjömän. Samtidigt bör dock poängteras att det inte finns några absoluta sanningar beträffande vilka nivåer som påbjuds i främjandekonventioner (som konvention nr 163), utan att detta i mycket är föremål för en tolkningsprocess i vilken i praktiken staten själv spelar den viktigaste rollen. Att i förväg med säkerhet säga om en förändring av något slag skulle anses stå i strid med ILO:s regelverk eller ej torde därför vara svårt.

² Som framgått av kapitel 2 kan en medlem som har ratificerat en konvention säga upp den sedan tio år har förflutit från den dag då konventionen först trädde i kraft. Om en medlemsstat inte utnyttjar sin rätt att på detta sätt säga upp konventionen, så blir medlemsstaten bunden under ytterligare en tioårsperiod och kan därefter säga upp konventionen vid utgången av varje tioårsperiod. Eftersom Sverige inte sade upp konvention nr 163 efter tio år, så är landet bundet av den till oktober 2010.

I sammanhanget bör också sägas att Bengt Lidal i sin rapport till utredningen menar att konvention nr 163, med sin främjande-karaktär, inte lämpar sig för precis reglering, och att det av detta skäl heller inte vore lämpligt att genom inkorporation införliva konventionen i svensk rätt. För det talar också att inkorporation sällan används. I den mån konventionsåtagandet behöver formaliseras menar Lidal istället att konventionen, jämte rekommendation nr 173, som en vägledning skulle kunna åberopas i HKF:s instruktion. I sin rapport anger Lidal dock att det även förefaller vara ett acceptabelt sätt att formalisera det som är formella åtaganden genom att – som i dag sker – hänvisa till ILO-instrumenten i HKF:s verksamhetsidé.

4.3 Genomgång av Sveriges tillämpningsrapporter

På uppdrag av regeringen svarar ILO-kommittén och dess sekretariat för Sveriges rapportering till ILO om tillämpningen av konventioner. Som framgått av kapitel 2 anmodas dock vanligen den myndighet som har huvudansvar för tillämpningen av ett visst instrument att inkomma med underlag för rapporten. Sålunda har underlag för rapporterna avseende konvention nr 163 framtagits av HKF.³

Hittills har fyra tillämpningsrapporter lämnats avseende konvention nr 163.⁴ Av dessa är den s.k. förstagångsrapporten, som behandlar perioden från konventionens ikraftträdande för Sverige t.o.m. den 30 juni 1992, särskilt utförlig och ger en fyllig och detaljerad bild av HKF:s verksamhet enligt konventionens intentioner. Till förstagångsrapporten har också fogats ett femtontal bilagor som mer i detalj beskriver HKF:s verksamhet, bl.a. rådets verksamhetsplan och årsredovisning. Enligt praxis behöver de rapporter som följer på den första rapporten endast redogöra för väsentliga förändringar som kan ha påverkat tillämpningen av konventionen. Utöver hänvisningar till förstagångsrapporten innehåller de tre följande rapporterna därför i stort sett endast hänvisningar till HKF:s bifogade årsredovisningar.

³ Som framgått av kapitel 2 är dock HKF inte det organ som är ansvarigt inför ILO, varför det heller inte kan sägas vara fråga om att HKF självständigt utvärderar den egna verksamheten.

⁴ Tillämpningsrapporter har lämnats avseende följande perioder: från konventionens ikraftträdande för Sverige t.o.m. den 30 juni 1992; den 1 juli 1992 – den 30 juni 1994; den 1 juli 1994 – den 30 juni 1997; den 1 juli 1997 – den 30 juni 2002.

Tillämpningsrapporterna utgör Sveriges officiella redovisning av hur kraven i konvention nr 163 tillgodoses. Utredningen har därför sökt analysera vilken bild rapporterna ger av hur Sverige hanterar konventionens krav, och vill av de iakttagelser som därvid gjorts särskilt peka på följande.

Tillämpningsrapporterna behandlar endast den verksamhet som bedrivs av HKF

Sveriges tillämpningsrapporter till ILO avseende konvention nr 163 behandlar endast den verksamhet som bedrivs av HKF. Detta trots att man vid bedömningen av om en stat uppfyller kraven i en konvention egentligen bör (eller åtminstone kan) beakta all verksamhet som bedrivs inom det berörda området.⁵ Vid en bedömning av om Sverige uppfyller kraven i ILO-konvention nr 163 borde man alltså utöver den verksamhet som HKF bedriver även ta hänsyn till den verksamhet som bedrivs av i första hand sjömanskyrkorna och Svenska kyrkan i utlandet.

Samtidigt bör dock sägas att en konvention ratificeras av staten Sverige, varför det också är staten som har det yttersta ansvaret för att konventionsåtagandet uppfylls. Mot denna bakgrund är det kanske inte förvånande att tillämpningsrapporterna koncentrerats till den verksamhet som staten direkt råder över, dvs. HKF:s verksamhet.

Tillkomsten av konventionen tycks ha medfört få, om ens några, förändringar av HKF:s verksamhet

Förstagångsrapporten inleds med en översiktlig beskrivning av HKF:s historia samt av framväxt av och innehåll i de dokument som styr rådets verksamhet. Därvid görs bl.a. påpekandet att konventionen visserligen haft viss påverkan på de styrdokument som framtagits på senare år, men att planeringen av HKF:s verksamhet långt innan konventionens tillkomst hade baserats på ILO:s tidigare rekommendationer avseende sjömäns välfärd och *”general policy work in this field”*.

⁵ Att det är samhällets samlade utbud som bör beaktas framgår av Bengt Lidals arbete. Denna syn har också överlag givits stöd av de intressenter med vilka utredningen diskuterat frågan, bl.a. ICSW.

Att konventionen i praktiken medförde få, om ens några, förändringar av HKF:s verksamhet ges även andra exempel på i tillämpningsrapporterna. *Ett exempel* är att det av förstagångsrapporten framgår att konventionen inte föranledde några särskilda aktiviteter för att (i enlighet med artikel 1) bestämma vilka svenskregistrerade fartyg som skall betraktas som "sjögående fartyg" vid tillämpningen av konventionens bestämmelser om välfärdsanordningar och välfärdsåtgärder ombord på fartyg, utan att HKF har arbetat vidare med samma definition som rådet använde redan före konventionens tillkomst. *Ett annat exempel* är att rapporterna visar att det inte vidtogs några särskilda aktiviteter för att (i enlighet med artikel 3) bestämma i vilka "lämpliga hamnar" i Sverige som välfärdsanordningar och välfärdsåtgärder skall tillhandahållas. I förstagångsrapporten anges således att HKF:s hamnservice i Sverige vänder sig till besättningar i samtliga fartyg (svenska såväl som utländska) som anlöper de svenska hamnar där rådet är etablerat, och att rådet har varit etablerat i de berörda hamnarna under många år.⁶ *Ett tredje exempel* är att de samråd som enligt artiklarna 1 och 3 skall ske med redarnas och sjömannens representativa organisationer enligt förstagångsrapporten främst skett genom att berörda parter finns representerade i HKF:s styrelse.

Samtidigt är det dock knappast förvånande att tillkomsten av konventionen i så pass liten utsträckning påverkade HKF:s verksamhet. Som framgått av kapitel 2 byggde nämligen den slutliga konventionstexten till relativt stor del på ett förslag från Sverige och övriga nordiska länder. I sin rapport till utredningen gör Bengt Lidal bedömningen att förslagsställarna därvid utgick från rådande förhållanden i de egna länderna och från uppfattningen att en konvention med det föreslagna innehållet inte skulle innebära några tillämpningsproblem i dessa länder.

⁶ I sammanhanget bör samtidigt påpekas att, som framgått av avsnitt 3.3.3, HKF i nära anslutning till ratifikationen, och med anledning av denna, inventerade rådande förhållanden inom välfärdsområdet för sjöfolk i de femtiotal svenska hamnar som har handelsjöfart av någon betydelse. Rådets rapport (*Välfärdsutbud för sjöfolk i svenska hamnar*, 1992) var också en av de bilagor som fogades till förstagångsrapporten om tillämpningen av konvention nr 163.

Delvis gör HKF mer än vad konventionen kräver

Tillämpningsrapporterna visar att HKF:s verksamhet delvis har bredare omfattning än vad konventionen ställer krav på. På detta finns framför allt tre exempel:

- Beträffande service till fartyg till sjöss ("sjögående fartyg") tar konventionen sikte på fartyg registrerade inom det egna landets territorium. Av förstagångsrapporten framgår dock att HKF även – mot avgift – ger sådan service till ett mindre antal utlandsregistrerade fartyg med svenska besättningsmän.
- Den kategori människor som är föremål för konventionens välfärdsanordningar och välfärdsåtgärder är sjömän, dvs. enligt definitionen i artikel 1 personer som är anställda i någon befattning ombord på ett sjögående fartyg. Som framgått av kapitel 3 kan dock HKF:s sjömansklubbar (framför allt den i Göteborg) under vissa förutsättningar utnyttjas även av andra än aktivt arbetande sjömän.
- Konventionens krav på hamnservice avser hamnar i det egna landet. Att bedriva verksamhet vid stationer i utlandet, som HKF gör, ställer konventionen således inte krav på.

I sammanhanget bör samtidigt sägas att det finns omständigheter som eventuellt kan tala för att det är lämpligt att HKF bedriver den verksamhet som anges i exemplen ovan. I de två första fallen ger verksamheten avgiftsintäkter och kan bidra till ett bättre utnyttjande av den resurs som krävs för att ge service till målgrupperna enligt konventionen.⁷ I fallet med utlandsstationerna kan det vara ett rationellt sätt att distribuera de tjänster som skall ges till svenskregistrerade fartyg.

Tillämpningsrapporterna har inte föranlett några invändningar från ILO

ILO:s expertkommitté har inte lämnat några kommentarer angående Sveriges tillämpningsrapporter (varken förstagångsrapporten eller de senare rapporterna) eller sätt att tillämpa konventionen. Detta bör kunna tolkas som att Sverige enligt ILO:s bedömning levt upp till konventionsåtagandet.

⁷ För att undvika korssubventionering är det dock av konkurrensskäl viktigt att sådan verksamhet bedrivs med full kostnadstäckning som mål.

Att ILO inte haft några invändningar mot Sveriges hantering av konventionens krav är heller inte förvånande. Visserligen kan sägas att – som framgått av resonemanget i avsnitt 4.2 – varje ratificerande stat på sätt och vis har sin egen nivå för åtagandet, snarare än att man kan ange en generell miniminivå avseende konventionens krav. Men samtidigt får antas att ILO vid sin bedömning av om ett land lever upp till konventionens krav ändå gör vissa jämförelser med hur övriga länder som ratificerat konventionen hanterar dess krav, och vid en sådan jämförelse finns skäl att anta att Sverige ligger väl till. För det senare talar bl.a. att, som framgått av kapitel 3, HKF:s verksamhet har klart störst omfattning av de nordiska välfärdsorganen, samtidigt som heller inget annat av de nordiska länderna från ILO har fått några invändningar mot hur man valt att hantera konventionens krav. För att Sverige ligger väl till talar även att företrädare för ICSW till utredningen har framfört att Sverige är ett av de länder vars välfärdsverksamhet är mest utvecklad.

4.4 Utveckling av HKF:s verksamhet sedan ratifikationstillfället

Som framgått ovan har Sverige genom att ratificera konvention nr 163 i praktiken åtagit sig att bibehålla i stort sett samma nivå på välfärdsverksamheten som rådde vid ratifikationstillfället. Mot denna bakgrund är det givetvis av intresse att jämföra nivån på välfärdsverksamheten vid tiden för ratifikationen (år 1990) med dagens nivå och att även studera hur utvecklingen har sett ut däremellan. I detta avsnitt analyseras därför hur HKF:s kostnader (4.4.1), betjänade grupper (4.4.2) samt tjänster (4.4.3) har utvecklats sedan år 1990. Underlag för avsnittet har främst varit HKF:s fördjupade anslagsframställningar för budgetåren 1991/92–1993/94 respektive 1994/95–1996/97 och rådets årsredovisningar från 1991/92 och framåt.

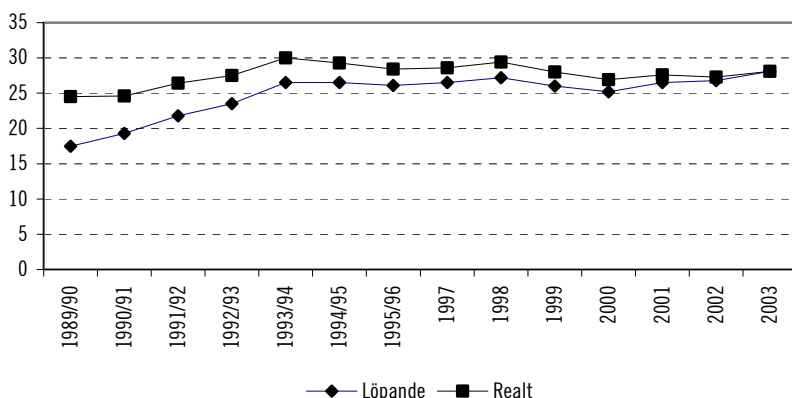
Inledningsvis bör sägas att för vissa av de förhållanden som behandlas har underlaget för HKF:s statistik förändrats under perioden – på sätt som framgår närmare av den löpande texten – varför det i några fall inte har varit möjligt att göra en obruten beskrivning av utvecklingen. Vidare bör sägas att det statliga budgetåret fr.o.m. år 1997 lades om till kalenderår, från att tidigare ha löpt från den 1 juli till den 30 juni, varför budgetåret 1995/96 var 18 månader långt.

För jämförbarhets skull har dock nedan, när så är relevant, värden för 1995/96 omräknats till 12-månadersvärden.

4.4.1 Utveckling av HKF:s kostnader och antal anställda

Av figur 4.1 nedan framgår hur de totala kostnaderna för HKF:s verksamhet har utvecklats såväl i löpande priser som realt⁸ mellan budgetåren 1989/90 och 2003. Som framgår av figuren har kostnaderna, som år 2003 uppgick till 28,2 mkr, realt sett varit tämligen stabila sedan tiden för ratifikationen av konventionen.

Figur 4.1. Utveckling av HKF:s totala kostnader sedan år 1990 (mkr)



Under den studerade perioden har personalstyrkan däremot minskat. Budgetåret 1989/90 hade HKF således 38 anställda (36,35 årsarbetskrafter), att jämföra med 29 anställda (28,5 årsarbetskrafter) år 2003. Som framgått av kapitel 3 har liknande personalneddragningar under senare år skett även i HKF:s nordiska systerorganisationer.

Som kommentar till figuren bör också sägas att kostnadsmassan inte är helt jämförbar över tiden. Utöver att vissa förändringar skett i tjänsteutbudet (se avsnitt 4.4.2 nedan), så har också en del

⁸ Omräkning har skett till 2003 års penningvärde, med hjälp av konsumentprisindex (KPI). I de fall budgetåren haft löptid mellan 1 juli och 30 juni har KPI beräknats som genomsnittet av årsmedelvärdena för de två åren.

andra förändringar skett som påverkat HKF:s ekonomi utan att rådet har kompenserats. Dels har HKF:s personal erhållit en viss reallöneökning, dels har rådet påförts vissa administrativa kostnader (t.ex. kostnad för revision, medlemsavgift i Arbetsgivarverket, försäkringskostnader, m.m.).

4.4.2 Utveckling av HKF:s betjänade grupper

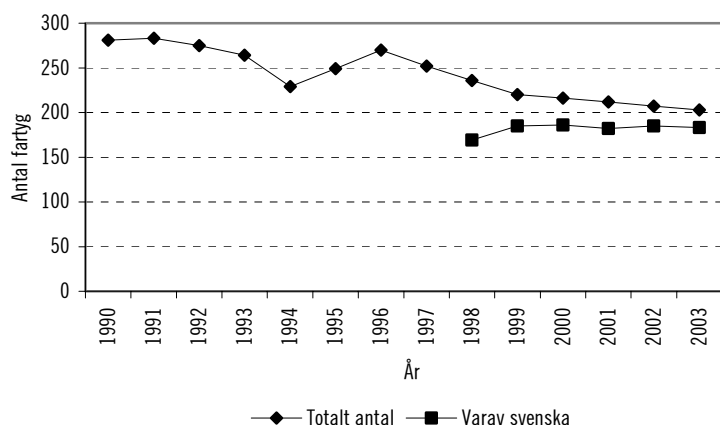
Som framgått av kapitel 3 riktar sig HKF:s tjänster primärt till dels sjömän ombord i sjögående fartyg, i första hand svenskregistrerade, dels sjömän på fartyg, oavsett nationalitet, som anlöper vissa bestämda hamnar i Sverige. De närmare definitionerna av dessa målgrupper har varit desamma under hela den studerade perioden och fanns, som framgått av avsnitt 4.3, etablerade redan innan konventionens tillkomst.

För *tjänsterna till sjöss* definierar HKF sin ”primärmålgrupp” som torrlastfartyg och tankfartyg om mer än 150 bruttoregister-ton registrerade för internationell fart, samt sjömän i dessa fartyg. I första hand avser primärmålgruppen fartyg registrerade i Sverige, men även utlandsregistrerade med s.k. serviceavtal ingår.

Hur stor andel av primärmålgruppen som faktiskt utnyttjar HKF:s service varierar i viss mån mellan olika tjänstetyper – för flertalet tjänstetyper har av kapitel 3 framgått hur många fartyg som utnyttjar dem. Som utgångspunkt för resonemanget här har utredningen dock för enkelhets skull valt att betrakta ”antal betjänade fartyg till sjöss” som varandes liktydigt med antal fartyg i primärmålgruppen. För att denna ansats bör ge en rimligt korrekt bild av verkligheten talar bl.a. att HKF i de studerade fördjupade anslagsframställningarna och årsredovisningarna självt använder antalet fartyg i primärmålgruppen som grund för beräkning av viss verksamhetsstatistik, t.ex. beträffande antal distribuerade böcker per fartyg och befattning.

I figur 4.2 nedan visas hur primärmålgruppen har utvecklats sedan år 1990. Observera att det för åren 1990–1997 inte av underlagsmaterialet går att utläsa hur många av fartygen som var svenskregistrerade.

Figur 4.2. Antal fartyg i HKF:s primärmålgrupp för tjänster till sjöss⁹



Som framgår av figuren har målgruppen för HKF:s tjänster till sjöss minskat under perioden, från 281 fartyg år 1990 till 203 fartyg år 2003, dvs. med drygt 25 procent.¹⁰ Såvitt kan bedömas har antalet betjänade sjömän till sjöss minskat i motsvarande mån. Samtidigt har dock sammansättningen av gruppen betjänade sjömän till en del ändrat karaktär sedan slutet av 1990-talet, genom inträdet av de TAP-anställda – som framgått av kapitel 3 fanns år 2003 ca 730 TAP-anställda.

Utvecklingen av HKF:s målgrupp avseende *fartyg som anlöper de svenska hamnar i vilka rådet har representation* är svårare att bedöma. Visserligen har HKF för samtliga aktuella år i sina årsredovisningar redovisat antal anlöp i de berörda hamnarna. Men grunden för statistiken ändrades fr.o.m. år 1999¹¹ och en jämförelse av antal anlöp per år före och efter detta år blir inte rättvisande.

Ett sätt att illustrera utvecklingen är dock att studera antal av HKF betjänade fartygsanlöp i de aktuella hamnarna (se figur 4.3

⁹ För år 1998 framgår av underlagsmaterialet endast antalet svenskregistrerade fartyg. I figuren har för detta år det totala antalet beräknats som genomsnittet av 1997 och 1999 års värden.

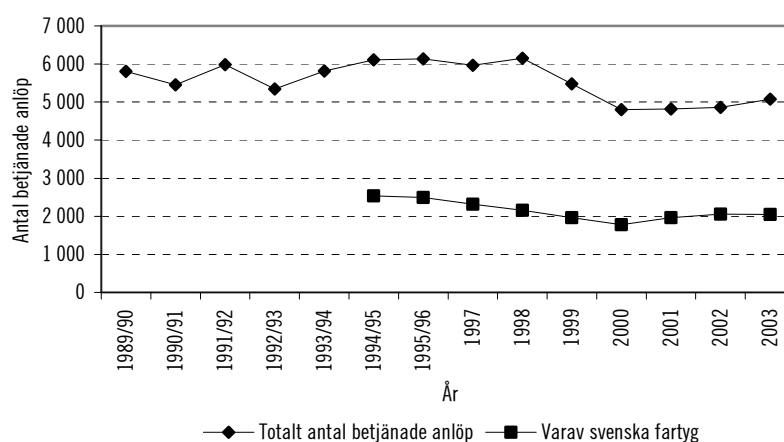
¹⁰ Som framgått av avsnitt 3.1 har dock det svenskflaggade tonnaget ökat något på senare år, bl.a. till följd av de sjöfartspolitiska åtgärder som vidtagits i syfte att förhindra ökad utflaggning. Möjligen kan den nedåtgående trenden i figuren därmed komma att förändras under kommande år.

¹¹ Fram till år 1998 byggde statistiken över antal anlöp på tullens förrättningar, men fr.o.m. år 1999 bygger den på hamnarnas egna siffror.

nedan). För att denna statistik bör ge en rimligt korrekt bild av målgruppens utveckling talar bl.a. att HKF under hela den aktuella perioden haft som målsättning att besöka samtliga fartyg (oavsett nationalitet) som anlöper de svenska hamnarna, och överlag i årsredovisningarna säger sig ha rimligt väl kunnat fullfölja detta mål.

Observera att figur 4.3 alltså visar *antal betjänade fartygsanlöp*, medan den beskrivning av HKF som gjordes i kapitel 3 talade om *antal fartygsbesök*. Skälet till det är att HKF t.o.m. år 1998 använde det första måttet i sina årsredovisningar, men sedan har övergått till det senare måttet. För jämförbarhetens skull har utredningen dock här valt att använda måttet antal betjänade fartygsanlöp för hela perioden.¹² Skillnaden mellan måtten är att ett betjänat fartyg ibland besöks mer än en gång, varför det totala antalet fartygsbesök normalt sett är fler än det totala antalet betjänade fartygsanlöp.

Figur 4.3. Antal betjänade fartygsanlöp i Sverige inom ramen för HKF:s service¹³



Som framgår av figuren har antalet betjänade fartygsanlöp i Sverige visserligen fluktuerat något under den studerade perioden, men trendmässigt ändå varit i sjunkande. Budgetåret 1989/90 var antalet 5 805, att jämföra med 5 080 år 2003.

¹² För åren efter 1998 framgår inte antal betjänade fartygsanlöp av årsredovisningarna, men utredningen har för åren 2000-2003 fått dessa uppgifter från HKF.

¹³ Observera att det före 1994/95 inte av underlagsmaterialet går att utläsa hur många av fartygen som var svenskregistrerade. Fr.o.m. år 1999 avser antalet svenska fartyg besökta fartyg. För år 1999 saknar utredningen uppgift om antalet betjänade fartygsanlöp, varför värdet för detta år har beräknats som genomsnittet av 1998 och 2000 års värden.

Som kommentar till figuren bör sägas att HKF vid tiden för ratifikationen sedan länge var etablerat i fem svenska hamnar: Göteborg, Helsingborg, Malmö, Norrköping och Stockholm. Denna grupp var densamma ända fram till sommaren 2004, när stationen i Helsingborg lades ned. Det kan därför förutsättas att det totala antalet betjänade fartygsanlöp kommer att minska något kommande år, med hänsyn till att Helsingborgsstationen, som ingår i figuren, betjänade drygt 600 fartygsanlöp år 2003. Minskningen torde dock bli mindre än så eftersom HKF har ingått avtal med sjömanskyrkan i Helsingborg om att kyrkan skall bedriva viss verksamhet på rådets uppdrag.

4.4.3 Utveckling av HKF:s tjänster

I det följande beskrivs hur inriktning och omfattning av HKF:s tjänster utvecklats sedan tiden för ratifikationen av konvention nr 163. Framställningen följer samma disposition som i beskrivningen av tjänsterna i kapitel 3, dvs. tjänsterna indelas i de tre kategorierna Mediedistribution till fartyg till sjöss, Motion och idrott, samt Hamnservice.

Mediedistribution till fartyg till sjöss

Som framgått av kapitel 3 handlar HKF:s tjänsteutbud till sjöss i första hand om förmedling av nyhetssammanfattningar, tidningar, TV-program, video, böcker, m.m. Dessa tjänster har i huvudsak haft samma inriktning sedan år 1990, och för övrigt även tidigare. Således har det funnits en daglig nyhetssammanfattning på svenska ("SAX-presset") under hela perioden. Vidare har HKF under hela perioden distribuerat dagstidningar och böcker samt distribuerat lika många timmar TV-program (150 timmar/år) och lika många filmer i videouthyrningen (72 filmer/år).

Vissa förändringar har dock skett. Bl.a. har distributionen av SAX-presset genomgått en teknologisk förändring – från telegrafi och telex till e-post. Vidare har inträdet av de TAP-anställda bl.a. medfört att HKF sedan år 2001 även, fem dagar per vecka, skickar ut nyhetssammanfattningar på engelska till dessa. Tillkommit sedan år 1990 har också distribution av ljudböcker. En tjänst har bortfallit under perioden, nämligen distribution av tidskrifter som HKF

upphörde med från och med år 2004. Som framgått av kapitel 3 har under senaste året också avgifter införts för vissa tjänster som tidigare inte var belagda med direkta avgifter för svenskregistrerade fartyg – således tar HKF sedan den 1 april 2004 ut en avgift på 1 500 kronor per år och fartyg såväl för SAX-presset som för distributionen av TV-program.

Hur verksamhetens omfattning har utvecklats sedan tiden för ratifikationen visas i tabell 4.1 nedan. Observera att det för åren 1990–1996 inte av underlagsmaterialet går att utläsa till hur många fartyg som SAX-presset distribuerats, varför denna tjänst inte medtagits i tabellen.

Tabell 4.1. Utveckling av mediedistribution till fartyg till sjöss

År	Dagstidningar, antal distribuerade exemplar	Tidskrifter, antal distribuerade exemplar*	TV - antal abonnenterande fartyg (varav svenskregistrerade inom parentes)	Video - antal abonnenterande fartyg**	Böcker, antal distribuerade exemplar
1989/90	83 520	4 882	204 (188)	177	88 886
1990/91	81 360	3 645	200 (186)	193	93 665
1991/92	74 520	3 645	206 (193)	192	87 515
1992/93	74 160	4 148	215 (uppgift saknas)	170	86 234
1993/94	67 680	4 001	199 (uppgift saknas)	163	76 914
1994/95	66 960	9 414	uppgift saknas	uppgift saknas	81 214
1995/96	96 480 (18 mån), motsv 64 320 för 12 mån	12 841 (18 mån), motsv 8 561 för 12 mån	uppgift saknas	uppgift saknas	135 628 (18 mån), motsv 90 419 för 12 mån
1997	60 120	6 485	223 (167)	211	84 833
1998	57 600	6 396	217 (158)	213	80 088
1999	55 200	5 928	216 (160)	223	77 781
2000	56 160	6 666	202 (159)	224	74 501
2001	50 760	6 660	185 (137)	223	74 231
2002	50 040	6 742	186 (144)	223	64 357
2003	36 257	6 653	183 (143)	224	61 906

* Tidskriftsdistributionen upphörde fr.o.m. den 1 januari 2004.

** Som framgått av kapitel 3 kan även vissa andra än HKF:s primärmålgrupp (t.ex. fiskefartyg) abonnera på rådets videouthyrningstjänst, vilket förklarar varför antalet för t.ex. år 2003 är högre än i figur 4.2.

Att omfattningen har minskat för några av tjänsterna, t.ex. bokutlåningen, torde i första hand kunna förklaras av att antalet betjänade fartyg till sjöss har minskat under perioden (som framgått av figur 4.2 ovan). Vad gäller bokutlåningen kan för övrigt nämnas att antalet bokbytesstationer har varit tämligen konstant över perioden (23 stycken budgetåret 1989/90, att jämföra med 20 stycken för närvarande).

Motion och idrott

Inriktningen på och omfattningen av HKF:s motions- och idrottsverksamhet har i huvudsak varit densamma sedan ratifikations-tillfället. Visserligen började inte kostnaden för verksamheten att särredovisas i årsredovisningarna förrän budgetåret 1994/95. Men sedan dess har den årliga kostnaden, som år 2003 uppgick till 624 tkr inklusive overheadkostnader, varit tämligen stabil i reala termer, och har legat på ca 600–650 tkr i 2003 års penningvärde. En jämförelse av antal deltagare m.m. mellan årsredovisningar från början och slutet av den period som här studeras visar också att verksamheten inte var mer omfattande vid 1990-talets början.

Hamnservice

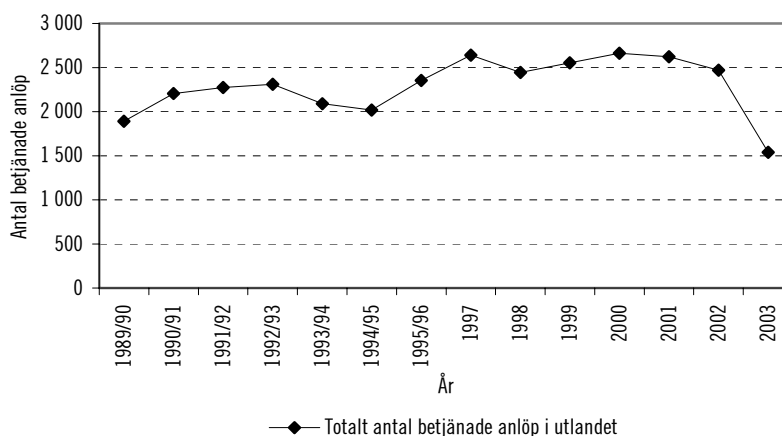
De aktiviteter som bedrivits inom HKF:s hamnservice har i huvudsak varit desamma sedan tiden för ratifikationen av konvention nr 163, och även tidigare. Således har det, som framgått av kapitel 3, grovt sett handlat om fartygsbesök, transporter, arrangemang och utflykter m.m. samt klubbverksamhet.

Som tidigare framgått av figur 4.3 har antalet betjänade fartygsanlöp i Sverige inom ramen för HKF:s service trendmässigt varit i sjunkande under den studerade perioden – budgetåret 1989/90 var siffran 5 805, att jämföra med 5 080 år 2003. Som sades i anslutning till den figuren kan också en viss ytterligare minskning förväntas komma att ske för kommande år, eftersom HKF:s station i Helsingborg lades ned sommaren 2004.

För att ge en bild av hamnserviceverksamhetens utveckling finns skäl att här även redovisa hur antalet betjänade fartygsanlöp vid HKF:s utländska stationer har utvecklats, trots att konventionen som framgått av avsnitt 4.3 inte ställer några krav på representation

i utlandet. Som framgår av figur 4.4 nedan har antalet betjänade fartygsanlöp vid de utländska stationerna trendmässigt legat tämligen stabilt runt ca 2 500 per år under huvuddelen av perioden. Mellan åren 1990 och 2003 hade HKF tre utlandsstationer (Rotterdam, Antwerpen och Hamburg), men den tyska stationen lades ned år 2003.¹⁴ I figuren nedan ingår stationen i Hamburg t.o.m. år 2002, vilket torde förklara minskningen år 2003.

Figur 4.4. Antal betjänade fartygsanlöp vid HKF:s utlandsstationer

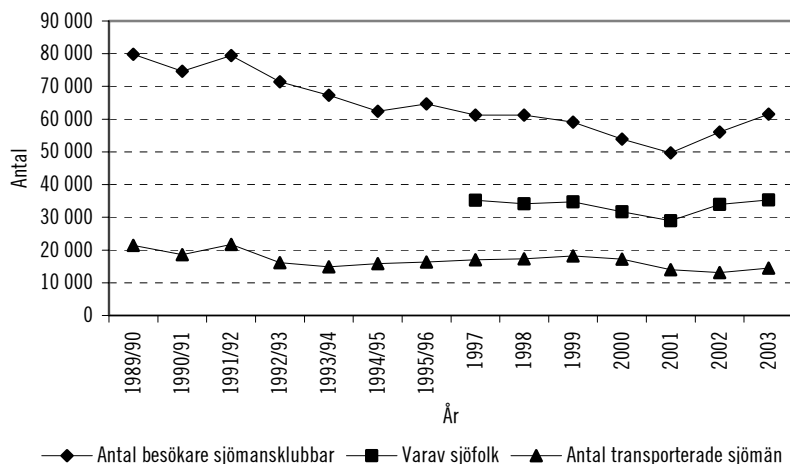


Antalet besökare vid HKF:s sjömansklubbar har trendmässigt minskat under perioden, låt vara att det har skett en viss uppgång de senaste åren (se figur 4.5 nedan). Av naturliga skäl har därmed också omfattningen på transportverksamheten minskat. Observera att det för åren 1990-96 inte av underlagsmaterialet går att utläsa hur många av besökarna vid sjömansklubbarna som var sjöfolk.¹⁵

¹⁴ Tidigare hade HKF fler utlandsstationer. Samtliga övriga lades dock ned innan konventionens tillkomst, senast stationen i Kobe i Japan som lades ned år 1989.

¹⁵ Som framgått av kapitel 3 inkluderar HKF för övrigt i begreppet "sjöfolk", utöver aktivt arbetande sjömän, även pensionerade sjömän och studerande vid sjömansskola eller sjöbefälsskola.

Figur 4.5. Antal besökare vid HKF:s sjömansklubbar och omfattning på transportverksamheten



4.4.4 Sammanfattande kommentarer om utvecklingen sedan år 1990

Genom att ratificera konvention nr 163 har Sverige i praktiken åtagit sig att bibehålla i stort sett samma nivå på välfärdsverksamheten som rådde vid ratifikationsstillfället. Med hänsyn till att såväl den proposition som föregick ratifikationen (prop. 1988/89:122) som tillämpningsrapporterna avseende konventionen, vilka utgör landets officiella redovisning av hur kraven i konventionen tillgodoses, endast tar upp HKF:s verksamhet, så bör kunna förutsättas att den nivå som gällde vid ratifikationsstillfället är den som HKF då hade. Dock bör man vid bedömningen av om konventionsåtagandet uppfyllts givetvis exkludera de delar av rådets verksamhet som konventionen inte ställer krav på, dvs. i första hand sådan service som – mot avgift – ges till fartyg till sjöss till ett mindre antal utlandsregistrerade fartyg, möjligheterna som finns för andra än aktivt arbetande sjömän att under vissa förutsättningar utnyttja HKF:s sjömansklubbar, samt verksamheten vid utlandsstationerna.

Enligt utredningens mening visar genomgången i avsnitten 4.4.1 till 4.4.3 att Sverige väl levt upp till kravet att bibehålla i stort sett samma nivå på välfärdsverksamheten som rådde vid tiden för ratifikationen. För det talar framför allt att HKF:s målgrupper och

tjänsteutbud i huvudsak varit desamma sedan ratifikationstillfället – och egentligen längre än så, som framgått av avsnitt 4.3 medförde konventionen således i praktiken få, om ens några, förändringar av HKF:s verksamhet. Ett tecken på verksamhetens stabilitet är också att HKF:s totala kostnader reallt sett har legat på i stort sett samma nivå hela perioden, låt vara att det har skett med minskande personalstyrka.

Att för flera av HKF:s tjänster antalet ”levererade enheter” har förändrats under perioden (t.ex. har antalet distribuerade böcker minskat relativt kraftigt) kan enligt utredningens mening inte tolkas som att nivån har sänkts. Med hänsyn till att antalet betjänade fartyg till sjöss har minskat med drygt 25 procent under perioden handlar det istället om att – i enlighet med vad som sades i avsnitt 4.2 – dimensioneringen av välfärdsverksamheten kontinuerligt har anpassats till förändringar i målgruppens storlek, men med bevarad standard. På liknande sätt bör – förutsatt att vårt antagande om ett samband mellan antal anlöp och antal av HKF betjänade anlöp är riktigt – nedgången i antal besök vid sjömansklubbarna åtminstone delvis kunna förklaras av att antalet anlöpande fartyg har minskat.

Vidare bör nedläggningen av HKF:s station i Helsingborg kunna sägas vara exempel på en sådan enligt ILO:s konventionspraxis acceptabel effektivisering, som talats om i avsnitt 4.2 ovan, i synnerhet som viss verksamhet är tänkt att, på HKF:s uppdrag, fortsatt bedrivs av sjömanskyrkan. Då nedläggningen får förutsättas ha förankrats i HKF:s styrelse, med dess representation från sjöarbetsmarknadens parter, bör den också kunna sägas ha skett efter sådant samråd som enligt artikel 3 i konvention nr 163 skall ske med ”*redarnas och sjömännens representativa organisationer*” vid bestämning av i vilka hamnar i landet välfärdsanordningar och välfärdsåtgärder skall tillhandahållas.

Att HKF på senare tid har infört avgifter för vissa tjänster som tidigare inte var belagda med direkta avgifter för svenskregistrerade fartyg (SAX-preset och distributionen av TV-program) är också i enlighet med konventionen, då denna inte tar ställning till vem som skall finansiera tjänsterna. Som framgått av avsnitt 4.2 skall en stat som ratificerar konvention nr 163 säkerställa att nödvändiga åtgärder vidtas för finansieringen av välfärdsanordningar och välfärdsåtgärder. Med hänsyn till att HKF:s verksamhet på senare år har gått med underskott (se kapitel 3) förefaller det härmed naturligt att staten har vidtagit åtgärder för öka intäkterna. Alternativet till att införa dessa avgifter hade rimligen varit att i motsvarande mån

öka bidraget från farledsavgifterna. En skillnad är dock givetvis att bidraget från farledsavgifterna kollektivt finansieras av alla fartyg som anlöper svenska hamnar, medan den direkta avgiftsfinansieringen endast berör dem som använder tjänsterna ifråga.

4.5 **Möjligheter att utnyttja kommunala bibliotek och kollektivtrafik**

I Sjömansserviceutredningens direktiv anges att utredningen i sin analys av vad som skall tillhandahållas enligt konventionen skall undersöka olika möjligheter som finns för att utnyttja såväl offentliga som privata tjänster. Därvid ställs två frågor explicit:

- Är det möjligt att hävda att sjöfolket har tillgång till ett bibliotek om det görs möjligt för dem att genom avtal med kommunala bibliotek låna böcker för en längre tid?
- Har sjöfolk på besök i en svensk hamn tillgång till kultur- och fritidsaktiviteter i konventionens mening om de informeras om hur de kan ta sig till olika offentliga och privata institutioner med kollektivtrafiken?

Dessa två frågor behandlas i avsnitten 4.5.1 respektive 4.5.2. Inledningsvis bör dock upprepas att det, av skäl som framgått av avsnitt 4.2, inte är meningsfullt att för en främjandekonvention (som konvention nr 163) söka slå fast en generell ”miniminivå” som krävs för att uppfylla konventionen. Istället har varje ratificerande stat i praktiken sin egen nivå. Mot denna bakgrund är det också svårt att säga vad som – för att citera den andra av ovanstående frågor – exakt menas med ”kultur- och fritidsaktiviteter i konventionens mening”.

4.5.1 **Möjligheter att utnyttja kommunala bibliotek**

Som framgått av kapitel 3 sker dagens bokutlåning från HKF Sjömansbiblioteket till berörda fartyg genom en *kollektiv modell*, vilken var etablerad långt före konventionens tillkomst. Modellen innebär att fartygen för sjömännens räkning utan avgift lånar s.k. boklådor, dvs. paket om några tiotal böcker som fungerar som temporära bibliotek ombord på fartyget. Det finns inga begräns-

ningar i lånetider för böcker, och heller inga begränsningar i hur många böcker ett fartyg får låna.

Den fråga som ställs i direktiven tolkar utredningen som att det handlar om huruvida man istället skulle kunna övergå till en *individuell modell*. Tanken synes vara att den enskilde sjömannen innan han mönstrar på sitt fartyg skulle låna böcker på sitt kommunala bibliotek, själv bära med sig böckerna ombord och när tjänstgöringsperioden är slut själv återlämna böckerna till biblioteket. Då tjänstgöringsperioderna inte sällan är längre än de kommunala bibliotekens normala lånetider är dock en förutsättning för frågeställningen att det skulle göras möjligt för sjömännen att genom avtal med de kommunala biblioteken låna böcker för en längre tid.

Konventionen ställer inga explicita krav på att en ratificerande stat skall säkerställa att det finns bibliotekstjänster riktade till sjömän ombord i fartyg till sjöss. Beträffande tjänster till fartyg till sjöss är konventionen således inte mer precis än att medlemslandet skall säkerställa att *”fullgoda välfärdsanordningar och välfärdsåtgärder”*¹⁶ tillhandahålls åt sjömän ombord (artikel 2) och säkerställa att dessa välfärdsanordningar och välfärdsåtgärder tillhandahålls till förmån för *”alla sjömän ombord”* (artikel 4).

Däremot sägs i rekommendation nr 173 att välfärds- och trivselanordningar ombord på fartyg där så är praktiskt möjligt bör omfatta bl.a. *”ett bibliotek innehållande facklitteratur och andra böcker, vilka till antalet bör vara anpassade till resans längd och kunna bytas ut med rimliga mellanrum”* (pkt 23:1e). Som framgått av kapitel 2 saknar emellertid rekommendationen konventionens bindande karaktär.

Mot denna bakgrund synes det vara fullt möjligt att – som frågeställningen är formulerad i utredningens direktiv – *”hävda att sjöfolket har tillgång till ett bibliotek om det görs möjligt för dem att genom avtal med kommunala bibliotek låna böcker för en längre tid”*.

Däremot är det enligt utredningens mening inte lika säkert att det för svensk del vore möjligt att ersätta dagens kollektiva låneservice via HKF Sjömansbiblioteket med en sådan individuell modell, utan att samtidigt riskera att ILO skulle bedöma förändringen som varandes i strid med organisationens regelverk. Som framgått av avsnitt 4.2 är det inte förenligt med konvention nr 163:s främjande syfte att sänka standarden i välfärdsverksamheten till en lägre nivå än vad som gällde vid ratifikationstillfället.

¹⁶ Med välfärdsanordningar och välfärdsåtgärder avses, enligt artikel 1:1, anordningar och åtgärder på välfärds-, kultur-, rekreations- och informationsområdena.

Om en övergång till den individuella modellen vore att betrakta som en standardsänkning eller ej är dock en tolkningsfråga. Å ena sidan kan den enskilde sjömannen sägas få ett större utbud genom att han helt själv får välja vilka böcker han vill låna. Men å andra sidan skulle den individuella modellen medföra att den enskilde sjömannen själv tvingas bära med sig böckerna och viktbegränsningsregler för bagaget kan också begränsa möjligheterna att ta med sig ett större antal böcker. Hur ILO sammantaget skulle se på detta är svårt att säga.

Utredningen har sökt att grovt uppskatta vilken besparing som skulle kunna realiseras vid en övergång till den individuella utlåningsmodellen. År 2003 uppgick kostnaderna för HKF Sjömansbiblioteket, inklusive fördelade overheadkostnader, till 3 678 tkr. Av detta härrörde dock 155 tkr från distribution av tidskrifter, som upphört fr.o.m. år 2004, och 578 tkr från distribution av dagstidningar, som inte kan hanteras genom den individuella utlåningsmodellen. Därtill tycks distributionen av tidskrifter och dagstidningar ha belastats med ca 200–250 tkr av Sjömansbibliotekets personal- och administrationskostnader och andel av rådets fördelade overheadkostnader. Vidare kan antas att den individuella utlåningsmodellen möjligen skulle vara svår att använda för att tillgodose lånebehoven för TAP-anställda och andra utomlands boende besättningsmän, varför en viss kollektiv bokutlåning eventuellt fortsatt skulle behövas – antag att denna skulle kosta ca 200–250 tkr per år. Sammantaget återstår därmed en årskostnad om ca 2 500 tkr som skulle kunna sparas in vid en övergång till den individuella utlåningsmodellen. I samhällsekonomisk mening bör man dock eventuellt även beakta en ”kostnad” för att bekvämligheten minskar för den enskilde sjömannen med den individuella utlåningsmodellen.

Det bör också sägas att en analys av förutsättningarna för att ersätta dagens kollektiva lånemodell med en individuell modell rimligen påverkas av bokutlåningens utveckling. Sedan tiden för ratifikationen har antalet böcker som HKF distribuerar per år minskat med ca 30 procent (se tabell 4.1 ovan), och går man ytterligare några år tillbaka så har det de facto skett en halvering av antalet utlånade böcker per år sedan mitten av 1980-talet. Av naturliga skäl visar HKF:s årsredovisningar att styckkostnaden för att distribuera böcker samtidigt har ökat – att döma av årsredovisningen för 2003 låg styckkostnaden detta år på ca 40 kronor per

utlånad bok.¹⁷ Med minskande utlåningsvolymerna når rimligen till slut en punkt där den individuella bokutlåningsmodellen är mer kostnadseffektiv än dagens kollektiva modell. Exakt vid vilken utlåningsvolym detta kan antas ske är svårt att bedöma, men som jämförelse kan sägas att Sjömansbibliotekets styckkostnad för bokutlåningen i dag torde vara av ungefär samma storlek som de kommunala folkbibliotekens.¹⁸

Avslutningsvis vill utredningen framhålla att den individuella bokutlåningsmodellen sannolikt redan i dagsläget vore praktiskt genomförbar – åtminstone för i Sverige boende besättningsmän. För detta talar de kontakter utredningen haft med ansvariga för biblioteksfrågor inom Statens kulturråd.¹⁹ Därvid har bl.a. framkommit att den individbaserade modellen sannolikt skulle behöva bygga på att varje sjöman enskilt kommer överens med sitt lokala bibliotek om att han, i egenskap av sjöman, skall få låna böcker med längre lånetid. Eftersom alla kommunmedborgare har rätt att låna gratis på kommunens bibliotek, så skulle det i detta fall förmodligen inte krävas någon särskild avgift för tjänsten. För utredningens räkning har Kulturrådet också till ett mindre urval kommunala bibliotek ställt frågan om möjligheten till långlån enligt dessa förutsättningar. De svar som inkommit tyder på att biblioteken torde vara villiga att ingå den här typen av överenskommelser med enskilda individer, låt vara att möjligheten till långlån kanske inte skulle kunna omfatta bibliotekens samtliga böcker.

Kontakterna med Kulturrådet tyder också på att det eventuellt skulle vara möjligt att med åtminstone biblioteken i de kommuner där det finns flest sjömän upprätta centrala avtal som gav de enskilda sjömännen rätt till långlån. I detta fall är det dock mera sannolikt att biblioteken skulle kräva någon form av motprestation.

¹⁷ För att få jämförbarhet över åren anger HKF den reala styckkostnaden, med hjälp av KPI 1980 med basår 1989, varför det värde som anges i årsredovisningen är 27,53 kr.

¹⁸ Enligt Statens kulturråds rapport *Folkbiblioteken 2002 – Kulturen i siffror 2003:4* uppgick de totala driftskostnaderna för Sveriges samtliga kommunala folkbibliotek till ca 3 181 mkr år 2002. Detta år gjordes totalt ca 66,1 miljoner utlån av böcker vid dessa bibliotek. Mycket grovt skulle detta indikera en genomsnittskostnad per utlån om ca 48 kr. Eftersom de totala driftskostnaderna inkluderar bibliotekens all verksamhet, som omfattar mer än bokutlåning, är dock den egentliga genomsnittskostnaden per utlån givetvis lägre än så.

¹⁹ Enligt sin instruktion (1988:676) är Statens kulturråd en central förvaltningsmyndighet inom kulturområdet. Rådet skall följa utvecklingen inom området och ge ett samlat underlag för den statliga kulturpolitiken samt bistå regeringen vid genomförandet av denna. Rådet handlägger ärenden om statliga bidrag för kulturell verksamhet och om andra statliga åtgärder som rör teater, dans, musik, konst, museer, utställningar, litteratur, folkbibliotek, folkbildning och folkföreningar i den mån sådana ärenden inte ankommer på någon annan myndighet.

4.5.2 Möjligheter att utnyttja kollektivtrafik

Frågan om sjöfolk på besök i en svensk hamn kan sägas ha tillgång till kultur- och fritidsaktiviteter i konventionens mening om de informeras om hur de kan ta sig till olika offentliga och privata institutioner med kollektivtrafiken, torde i praktiken handla om huruvida man skulle kunna avveckla stora delar av den hamnservice HKF i dag bedriver. Frågans formulering antyder en modell där av dagens aktiviteter inom HKF:s hamnservice i stort sett endast fartygsbesök (som torde behövas för att ge den information som frågeställningen förutsätter, men som också fungerar som en länk i distributionen av böcker till sjögående fartyg) skulle bestå, medan rådets transporter, sjömansklubbar, arrangemang och utflykter m.m. avvecklades.

Förutsatt att man kunde visa att sjömännen skulle åtnjuta fullgoda välfärdsanordningar och välfärdsåtgärder även med en så kraftigt nedbantad hamnservice, så finns såvitt utredningen kan bedöma inget i konventionens skrivningar som i sig skulle omöjliggöra en sådan förändring. Således anger konventionen endast att medlemslandet skall bestämma vilka hamnar inom landet som skall betraktas som *”lämpliga”* (artikel 3) vid tillämpningen av konventionen, och säkerställa att i dessa hamnar *”fullgoda välfärdsanordningar och välfärdsåtgärder”* (artikel 2) tillhandahålls åt *”alla sjömän, oberoende av nationalitet, ras, hudfärg, kön, religion, politisk uppfattning eller social bakgrund och oberoende av i vilken stat det fartyg där de är anställda är registrerat”* (artikel 3). Visserligen ges i rekommendation nr 173 mer utförliga riktlinjer för hur hamnservice, inklusive transporter, bör anordnas.²⁰ Men som framgått av kapitel 2 saknar rekommendationen konventionens bindande karaktär.

Utredningen håller det dock för osannolikt att det med en så kraftigt nedbantad hamnservice skulle vara möjligt att vidmakthålla en nivå på välfärdsverksamheten som inte av ILO skulle bedömas som en sänkning av standarden jämfört med vad som gällde vid tiden för ratifikationen av konventionen. För detta talar att far-

²⁰ I rekommendationens pkt 12 sägs att nödvändiga välfärds- och rekreationsanordningar bör inrättas eller utbyggas i hamnar. Dessa bör omfatta a) mötes- och rekreationslokaler efter behov; b) anläggningar för idrottsliga inom- och utomhusaktiviteter, inklusive tävlingar; c) utbildningslokaler; d) där så befinns lämpligt, anordningar för religionsutövning och personlig rådgivning. Dock anges också att *”sådana anordningar kan tillhandahållas genom att anordningar avsedda för mera allmänt bruk görs tillgängliga för sjömän i enlighet med dessas behov”*. Vidare anges i rekommendationens pkt 15 att *”tillräckliga transportmedel till skäliga priser bör finnas tillgängliga vid varje rimlig tidpunkt för att göra det möjligt för sjömän att nå stadens centrala delar från lämpliga platser i hamnen”*.

tygen numera ligger mycket korta tider i hamn (sällan mer än ett dygn och ofta bara 5–6 timmar) och att i den mån det finns fungerande kollektivtrafik inom rimligt avstånd från hamnarna (vilket inte alltid är fallet) så har den ofta inte en turtäthet som är anpassad till de korta liggetiderna. Härmed kan den skisserade modellen knappast bli lika tidseffektiv som dagens hamnservice, i vilken HKF erbjuder kultur- och fritidsaktiviteter (främst vid sina sjömansklubbar, men även genom arrangemang och utflykter m.m.) integrerat med en till sjömännens förutsättningar anpassad transportservice.

Möjligen skulle situationen vara en annan om den nedbantade hamnservicen utöver fartygsbesök även inkluderade en till sjömännens förutsättningar anpassad transportservice, men därutöver byggde på att samhällets vanliga utbud i övrigt utnyttjades. Skillnaden mot den modell som ges av frågan i direktiven är alltså att sjömännen inte skulle vara hänvisade till kollektivtrafiken för att ta sig till olika offentliga och privata institutioner, utan skulle transporteras dit av det organ som ansvarar för hamnservicen.

Visserligen är det långtifrån givet att ILO skulle anse att en hamnservice av den modell som beskrivs i föregående stycke är av jämförbar nivå som den som gällde vid ratifikationstillfället. Men utredningen har ändå sökt att överslagsmässigt beräkna hur mycket en hamnservice enligt denna modell kan tänkas kosta. Om man antar att behovet av transporter skulle vara lika stort som i dag (år 2003 körde HKF:s transporttjänst ca 30 000 mil), att milkostnaden (inklusive bränsle och kapitalkostnader) ligger på 20 kronor, och att det skulle krävas en hälften så stor personalstyrka som HKF i dag har i den svenska delen av hamnservice (vilket skulle innebära ca 6–7 årsarbetskrafter), så ger det tillsammans en årlig kostnad på ca 3,5 mkr.²¹ Till detta kommer dock vissa lokalkostnader, eventuellt viss overhead m.m. Totalt kanske det skulle handla om en årlig kostnad på ca 4,5–5 mkr. Detta kan då jämföras med att kostnaderna för HKF:s hamnservice år 2003, inklusive overheadkostnader, uppgick till ca 14,7 mkr. Dock genererar dagens verksamhet också vissa intäkter (ca 2,8 mkr år 2003) som skulle bortfalla med den här skisserade modellen. Sammantaget kan den möjliga kostnadsbesparingen därmed uppskattas till ca 7 mkr.

²¹ Räknat som transportkostnad 0,6 mkr (30 000 mil * 20 kr) + personalkostnad mellan 2,7 och 3,2 mkr (per person har antagits en lön om 25 tkr/mån, dvs. inkl. sociala avgifter ca 450 tkr/år).

5 Överväganden och förslag avseende välfärdsverksamheten

I detta kapitel redovisas utredningens överväganden och förslag avseende omfattning, organisation och finansiering av välfärdsverksamheten för sjömän. Frågan om HKF:s fastigheter behandlas i nästföljande kapitel.

I avsnitt 5.1 redovisas vissa väsentliga förutsättningar och avgränsningar för övervägandena. Därefter diskuteras åtgärder som kan bidra till att Sveriges konventionsåtagande kan uppfyllas till lägsta möjliga kostnad (5.2) och behandlas frågan om hur välfärdsverksamheten bör finansieras (5.3). I avsnitten 5.4 och 5.5 diskuteras vissa andra åtgärder. Utredningens förslag redovisas i avsnitt 5.6. Underlagsmaterialet för analysen har redovisats i kapitlen 1–4.

5.1 Förutsättningar för övervägandena

Sjömansserviceutredningens direktiv anger två förutsättningar som är väsentliga för de överväganden och förslag som redovisas i detta kapitel. För det första att *kraven i konvention nr 163* skall bilda utgångspunkt för utredningens förslag om hur Sverige bör organisera välfärdsverksamheten. För det andra att målsättningen bör vara att konventionens krav skall uppfyllas till *lägsta möjliga kostnad*.

Som framgått av kapitel 4 är konvention nr 163 en av ILO:s s.k. främjandekonventioner, vilka vanligen endast anger allmänt formulerade mål och i hög grad lämnar till den ratificerande staten att själv avgöra hur man skall uppnå dessa mål. Följaktligen innehåller konvention nr 163 få explicita krav beträffande välfärdsverksamhetens inriktning. I stort sett anges endast att en stat som ratificerat konventionen skall säkerställa att fullgoda välfärdsanordningar och välfärdsåtgärder tillhandahålls åt sjömän såväl i hamn som ombord på fartyg. Däremot saknar konventionen helt kvantitativa angivelser om hur välfärdsverksamheten bör utformas, t.ex. ges inte

av konventionen någon närmare precisering av vad som avses med ”fullgoda” välfärdsanordningar och välfärdsåtgärder.

Med hänsyn till att främjandekonventioner i hög grad lämnar till den enskilda staten att avgöra hur konventionens mål skall uppnås – låt vara att den slutgiltiga bedömningen av om en stat lever upp till konventionskraven endast kan göras av ILO – så är det inte meningsfullt att söka slå fast en generell ”miniminivå” som krävs för att uppfylla en sådan konvention. ILO:s granskningar av medlemsstaternas tillämpning av konvention nr 163 har heller inte hittills medfört att det utvecklats någon tolkning eller praxis som kan tjäna till vägledning för den fortsatta tillämpningen av konventionen.

Det ovan sagda innebär emellertid inte att en stat som ratificerar konvention nr 163 helt fritt kan välja nivå på sin välfärdsverksamhet. Hänsyn måste nämligen också tas till artikel 19:8 i ILO:s grundläggande stadga, vilken anger att antagandet av en ny konvention eller rekommendation eller ett medlemslands ratifikation av en konvention inte i något fall skall anses påverka någon lag etc. som tillerkänner berörda arbetstagare mer gynnsamma villkor än de i konventionen eller rekommendationen föreskrivna. Det skall med andra ord inte vara möjligt att med hänvisning till ett nytt instrument eller tillträdet till en konvention omintetgöra tidigare gjorda framsteg. Som framgått av kapitel 4 synes konsekvensen av artikel 19:8 i ILO:s stadga vara att Sverige genom att ratificera konvention nr 163 i praktiken har åtagit sig att bibehålla i stort sett samma nivå på välfärdsverksamheten som rådde vid ratifikationstillfället, dvs. år 1990. Skulle vid en senare tidpunkt bedömningen göras att Sverige har lagt sig på en för hög nivå i förhållande till konventionens krav är alternativet att säga upp konventionen, inte att sänka nivån. Att säga upp konvention nr 163 – om så skulle anses önskvärt – kan dock för närvarande inte bli aktuellt för svensk del. Eftersom Sverige inte sade upp konventionen efter att tio år hade förflutit sedan dess ikraftträdande är Sverige bundet av konventionen till år 2010 och kan säga upp den först detta år.

Artikel 19:8 innebär dock inte att ett land i alla situationer är förhindrat att förändra de tjänster m.m. som anses tillgodose en ratificerad konventions krav. Ratifikationen förhindrar t.ex. inte att Sverige anpassar välfärdsverksamhetens omfattning med hänsyn till exempelvis objektiva iakttagbara förändringar av handelsflottans storlek eller genomför förändringar som leder till att verksamheten

bedrivs på ett effektivare sätt.¹ Att konvention nr 163 ger utrymme för anpassningar visas för övrigt också av att dess artikel 5 explicit anger att välfärdsanordningar och välfärdsåtgärder skall ses över ofta för att säkerställa att de är ändamålsenliga med hänsyn till de förändringar i sjömännens behov som följer av teknisk, operativ och annan utveckling inom sjöfartsnäringen. I anslutning till detta bör för övrigt noteras att de förändringar av sjömännens arbetsvillkor och sociala situation som på flera sätt har skett under de senaste 20–30 åren (se avsnitt 3.1) i huvudsak skedde innan konvention nr 163 trädde i kraft.

Konsekvenserna av artikel 19:8 måste rimligen beaktas i en analys av hur Sverige bör organisera välfärdsverksamheten för sjömän. Utredningen har därför inte bedömt det som meningsfullt att göra en helt förutsättningslös prövning av välfärdsverksamhetens inriktning, omfattning och organisation. Istället har utredningen i första hand koncentrerat sina överväganden till frågeställningen hur konventionsåtagandet skall kunna uppfyllas till lägsta möjliga kostnad, men *givet restriktionen att Sverige har åtagit sig att bibehålla i stort sett samma standard som vid ratifikationstillfället*. Denna fråga behandlas i avsnitt 5.2 nedan.

Som utgångspunkt för sitt resonemang har utredningen förutsatt att den nivå som gällde vid ratifikationstillfället är liktydig med den nivå som HKF då hade. Detta med hänsyn till att såväl den proposition som föregick ratifikationen (prop. 1988/89:122) som rapporterna till ILO avseende tillämpningen av konvention nr 163, vilka utgör Sveriges officiella redovisning av hur kraven i konventionen tillgodoses, endast tar upp HKF:s verksamhet. Enligt utredningens mening bör man dock vid bedömningen av om konventionsåtagandet uppfyllts exkludera de delar av rådets verksamhet som konventionen inte ställer krav på.² Som framgått av kapitel 4 bedömer utredningen att utvecklingen av välfärdsverksamheten sedan år 1990 har varit sådan att Sverige får sägas väl ha levt upp till kravet att bibehålla i stort sett samma standardnivå på välfärdsverksamheten som rådde vid tiden för ratifikationen.

¹ Därtill kan ett medlemslands förpliktelse att uppfylla konventionens krav av naturliga skäl också tillfälligt upphöra om förutsättningarna för detta påverkas av extrema förhållanden av force majeure-karaktär, såsom krig, naturkatastrofer, extrema ekonomiska kriser e.d.

² I första hand handlar det om sådan service som – mot avgift – ges till fartyg till sjöss till ett mindre antal utlandsregistrerade fartyg, möjligheterna som finns för andra än aktivt arbetande sjömän att under vissa förutsättningar utnyttja HKF:s sjömansklubbar, samt verksamheten vid utlandsstationerna.

5.2 Förutsättningar för att uppfylla konventionsåtagandet till lägsta möjliga kostnad

Som framgått ovan har utredningen i första hand koncentrerat sina överväganden kring hur Sverige bör organisera välfärdsverksamheten för sjömän till frågan hur konventionsåtagandet skall kunna uppfyllas till lägsta möjliga kostnad, givet restriktionen att Sverige har åtagit sig att bibehålla i stort sett samma standard som vid ratifikationsstillfället.

Redan i utredningens direktiv konstateras att HKF bedriver en effektiv verksamhet utifrån den inriktning och omfattning som verksamheten har i dag. De erfarenheter som gjorts i utredningsarbetet motsäger inte detta. Det bör också poängteras att dagens situation bland annat har uppnåtts genom att rådet kontinuerligt har rationaliserat sin verksamhet. Av kapitel 3 har framgått att HKF:s verksamhet uppvisat underskott under flera år (år 2003 uppgick underskottet till ca 2,7 mkr), men att HKF bedömer att de rationaliseringsåtgärder som rådet planerar att genomföra inom en nära framtid³, i kombination med de åtgärder som nyligen vidtagits⁴ och att nya och höjda avgifter införts för vissa tjänster, kommer att medföra att ekonomin från år 2005 åter skall vara i balans. Rimligen bör också ökat utnyttjande av den nya IT-tekniken, i synnerhet via Internet, för distributionen av en del av rådets tjänster leda till vissa ytterligare kostnadsminskningar under kommande år. Som framgått av avsnitt 3.2.6 bedömer utredningen emellertid att den nya IT-tekniken inte kommer att medföra några dramatiska förändringar av den verksamhet som HKF bedriver.

Mot denna bakgrund bedömer utredningen att det sannolikt inte är möjligt att uppnå mer betydande kostnadsminskningar inom ramen för nuvarande organisation, inriktning och omfattning av välfärdsverksamheten. Återstoden av avsnitt 5.2 ägnas istället åt att diskutera vilka kostnadsminskande *förändringar* av nuvarande organisation, inriktning och omfattning av välfärdsverksamheten som skulle kunna företas, givet restriktionen att Sverige har åtagit sig att bibehålla i stort sett samma standard som vid ratifikationsstillfället.

³ Främst att HKF planerar att för sin anläggning i Göteborg (Rosenhill) söka finna någon extern part som skall svara för skötsel och drift av utomhusanläggningen och mot avgift ges möjlighet att nyttja anläggningen, och planerar att i Norrköping söka inrymma HKF:s sjömansklubb och sjömanskyrkan i gemensamma lokaler (dessa projekt beskrivs närmare i kapitel 6) samt att rådet planerar att dela sina kanslilokaler i Stockholm med någon annan hyresgäst.

⁴ T.ex. nedläggningen av stationerna i Helsingborg och Tyskland.

Visserligen kan den slutgiltiga bedömningen av om en stat lever upp till konventionskraven endast göras av ILO, varför utredningen inte med säkerhet kan säga om de tänkbara förändringar som har identifierats är förenliga med ILO:s regelverk eller ej. Men utifrån en sannolikhetsbedömning menar utredningen att det ändå är möjligt att dela in de tänkbara förändringar som har identifierats i två kategorier:

- *Förändringar som med hög grad av sannolikhet bör vara förenliga med ILO:s regelverk.* Dessa kan utredningen föreslå att regeringen redan nu går vidare med.
- *Förändringar vars förenlighet med ILO:s regelverk är mindre given.* Dessa förändringar kan "tekniskt sett" vara genomförbara redan nu. Men för att avgöra om de också är lämpliga behöver en ytterligare prövning göras, varvid risken för internationell badwill (om ILO i slutändan skulle anse att åtgärderna står i strid med ILO:s regelverk) bör ställas mot de potentiella besparingarnas storlek. En sådan prövning bör göras av regeringen.

Utifrån ovanstående klassificering diskuteras de potentiellt kostnadsminskande förändringar som utredningen har identifierat i tur och ordning i det följande. Att de diskuteras var för sig hindrar inte att de i valda delar kan kombineras.

Flertalet av de tänkbara förändringar som diskuteras nedan torde kunna genomföras tämligen omgående. Enligt utredningens bedömning är flertalet av dem knappast heller av sådan karaktär att ett eventuellt genomförande behöver avvakta slutresultatet av det arbete som pågår inom ILO för att skapa en samlad konvention på sjöfartsområdet.⁵ Med hänsyn till att denna konvention ännu inte är färdigförhandlad är det i och för sig svårt att säga exakt hur kraven på välfärdsverksamhet för sjömän kommer att påverkas. Av svenska tjänstemän som är inblandade i arbetet har utredningen dock fått intrycket att den samlade konventionen knappast lär medföra några betydande sakliga förändringar beträffande dessa krav.

⁵ Som framgått av avsnitt 2.3 beräknas den sjöfartssession av Internationella arbetskonferensen som slutligen skall anta den nya sammanhållna konventionen kunna äga rum år 2006. Ett ytterligare möte med den förberedande konferensen är inplanerat till år 2005.

5.2.1 Förändringar som med hög grad av sannolikhet bör vara förenliga med ILO:s regelverk

Givet restriktionen att Sverige har åtagit sig att bibehålla i stort sett samma standard som vid ratifikationstillfället kan utredningen se fyra tänkbara, kostnadsminskande förändringar av nuvarande organisation och inriktning av välfärdsverksamheten, vilka med största sannolikhet bör vara förenliga med ILO:s regelverk, nämligen:

- att upphöra med de delar av HKF:s verksamhet som konventionen inte ställer krav på,
- att lägga ut verksamhet som HKF driver i egen regi på entreprenad,
- att öka samverkan mellan HKF och andra svenska välfärdsaktörer, samt
- att uppnå administrativ rationalisering genom att inordna den välfärdsverksamhet HKF bedriver i en större organisation.

Dessa tänkbara förändringar diskuteras i det följande.

Att upphöra med de delar av HKF:s verksamhet som konventionen inte ställer krav på

Som framgått av kapitel 4 har HKF:s verksamhet i dag delvis bredare omfång än vad konvention nr 163 ställer krav på. På detta finns framför allt tre exempel. *För det första* att HKF – låt vara mot avgift – ger service till fartyg till sjöss till ett mindre antal utlandsregistrerade fartyg med svenska besättningsmän, medan konventionen beträffande sådan service endast tar sikte på fartyg registrerade inom det egna landets territorium. *För det andra* att HKF:s sjömansklubbar (framför allt den i Göteborg) under vissa förutsättningar kan utnyttjas även av andra än aktivt arbetande sjömän, medan den kategori människor som är föremål för konventionens välfärdsanordningar och välfärdsåtgärder är sjömän, dvs. enligt definitionen i konventionens artikel 1 personer som är anställda i någon befattning ombord på ett sjögående fartyg. *För det tredje* att HKF har två utlandsstationer, medan konventionens krav på hamnservice endast avser hamnar i det egna landet.

Då konventionsbunden och icke-konventionsbunden verksamhet till stor del bedrivs integrerat av HKF kan utredningen inte ange den exakta omfattningen på de delar av rådets verksamhet

som går utöver konventionens krav. Med en grov uppskattning – mot bakgrund av de uppgifter som i kapitel 3 redovisats om de berörda intäkternas omfattning och utlandsstationernas kostnader – kan dock kostnaderna för dessa delar antas uppgå till ca 5–6 mkr per år.

Enligt utredningens mening kan ILO rimligen inte komma att anse det stå i strid med organisationens regelverk om Sverige skulle upphöra med verksamhet som inte omfattas av konventionsåtagandet. Sett enbart till konventionens krav och ratifikationens implikationer kan utredningen därför inte se några hinder mot att avveckla de delar av HKF:s verksamhet som går utöver konventionens krav.

Däremot kan det finnas andra skäl som talar emot att avveckla dem. I de två första av ovanstående exempel ger verksamheten avgiftsintäkter och kan bidra till ett bättre utnyttjande av den resurs som krävs för att ge service till målgrupperna enligt konventionen.⁶ I fallet med utlandsstationerna kan det vara ett rationellt sätt att distribuera de tjänster som skall ges till svenskregistrerade fartyg.

Innan en eventuell avveckling sker av de delar av HKF:s verksamhet som går utöver konventionens krav behöver därför de kostnadsmissiga effekterna av en sådan avveckling analyseras mer ingående än vad Sjömansserviceutredningen haft möjlighet att göra. Som sades ovan är dock kostnaderna för dessa verksamhetsdelar sannolikt relativt små (5–6 mkr per år med utredningens grova uppskattning), varför det får förutsättas att de synergifördelar som eventuellt förloras om de avvecklas också är av mindre omfattning.

Att lägga ut verksamhet som HKF driver i egen regi på entreprenad

I dag drivs i stort sett alla delar av HKF:s välfärdsverksamhet i rådets egen regi. Teoretiskt sett är det tänkbart att kostnaderna för verksamheten skulle kunna nedbringas om hela eller delar av den istället, via anbuds konkurrens, lades ut på entreprenad. Eftersom det skulle vara samma tjänster som producerades – låt vara av en annan utförare – så kan en sådan förändring rimligen inte påverka ILO:s syn på hur Sverige uppfyller sitt konventionsåtagande.

Entreprenadfrågan har tidigare varit uppe till diskussion. På regeringens uppdrag utredde HKF således år 2001 förutsättningarna

⁶ För att undvika korssubventionering är det dock av konkurrensskäl viktigt att sådan verksamhet bedrivs med full kostnadstäckning som mål.

för och de ekonomiska konsekvenserna av att lägga ut tjänster på externa utförare. Utredningen koncentrerades till den verksamhet som bedrivs vid rådets stationer i Sverige. För uppdraget anlät HKF ett konsultföretag som bedrev arbetet i nära samarbete med rådets ledning.

I konsultföretagets rapport⁷ bedömdes det på kort sikt finnas begränsade möjligheter till entreprenadlösningar i HKF:s hamnservice i Sverige. På längre sikt bedömdes förutsättningarna visserligen vara bättre, men dock i första hand om entreprenören/-erna skulle kunna ges möjlighet att vända sig till en bredare kundkrets än endast sjömän, dvs. om verksamheten gavs ett bredare omfång än vad som krävs enligt konvention nr 163.

Beträffande HKF:s tjänster till fartyg till sjöss respektive motion och idrott finns inte motsvarande studier gjorda. För åtminstone delar av dessa verksamheter kan dock besparingspotentialen genom entreprenader antas vara begränsad. Detta gäller t.ex. för HKF:s verksamhet med uthyrning av filmer till abonnenter till fartyg, som redan drivs på kommersiella grunder, och HKF:s distribution av dagstidningar till utlandet, som endast innebär att HKF tecknar ett antal prenumerationer.

Mot denna bakgrund bedömer utredningen att även om det teoretiskt sett är tänkbart att kostnadsminskningar skulle kunna uppnås genom utläggning av verksamhet som HKF driver i egen regi på entreprenad, så är potentialen för detta i praktiken högst begränsad.

Att öka samverkan mellan HKF och andra svenska välfärdsaktörer

Ett alternativ, eller komplement, till anbudsupphandling skulle kunna vara att HKF sökte minska sina kostnader genom att i ökad utsträckning samverka med andra aktörer. Den viktigaste skillnaden mellan entreprenader och samverkan torde vara att i entreprenadfallet så anlitar den verksamhetsansvarige huvudmannen en entreprenör för att utföra en tjänst som huvudmannen annars skulle ha utfört i egen regi, medan i samverkansfallet två eller flera verksamhetsansvariga huvudmän ”poolar” sina resurser så att deras

⁷ PricewaterhouseCoopers, *HKF:s hamnservice i Sverige – Förutsättningar för entreprenad- och samarbetslösningar* (2001-05-07).

verksamheter samlat blir effektivare, ofta genom att överlappningar reduceras.

I delar av sin verksamhet har HKF sedan länge samverkat med olika aktörer, t.ex. med idrottsklubbar och de kyrkliga organ som bedriver välfärdsverksamhet för sjömän.

Som framgått av kapitel 3 bedriver de kyrkliga organen (sjömanskyrkorna inom Sverige och Svenska kyrkan i utlandet utomlands) relativt omfattande välfärdsverksamhet för sjömän. Den kyrkliga välfärdsverksamheten drivs med delvis andra utgångspunkter än HKF:s, men i många stycken har verksamheten ändå sakligt sett samma innehåll, med exempelvis fartygsbesök, transporter, och mottagningslokaler i land (där det t.ex. erbjuds kaféverksamhet, motionsmöjligheter, samt möjligheter att se på TV, utnyttja Internet, ringa, läsa böcker och tidningar, etc.).

Den kyrkliga verksamheten bedrivs också geografiskt på samma platser som HKF:s. Således finns sjömanskyrkor på alla de platser där HKF har representation i Sverige (Göteborg, Malmö, Norrköping och Stockholm), medan Svenska kyrkan i utlandet finns på alla de platser där HKF har representation i utlandet (Antwerpen och Rotterdam). Därtill finns sjömanskyrkor på ytterligare fem svenska orter och representation från Svenska kyrkan i utlandet i ett flertal andra utländska hamnstäder.

Ett par exempel på den samverkan som sker mellan HKF och de kyrkliga välfärdsorganen är att de senare utför vissa tjänster på uppdrag av HKF, t.ex. byte av boklådor⁸, och att verksamheterna i några fall är samlokaliserade, främst i Norrköping och Rotterdam.

I den tidigare nämnda rapporten om förutsättningar för entreprenader från år 2001 bedömdes det även finnas goda möjligheter till att utveckla samarbetet mellan HKF och andra organisationer för att därigenom minska HKF:s kostnader. Sedan 2001 års utredning har HKF utvecklat samarbetsformerna. Enligt Sjömansserviceutredningens mening är det dock sannolikt att samverkan med i synnerhet de kyrkliga organen skulle kunna öka ytterligare. Som underlag för att bedöma detta skulle det dock behöva göras en mer djupgående analys, inklusive en mer detaljerad uppföljning av de senaste årens utveckling, än vad Sjömansserviceutredningen haft möjlighet att göra.

⁸ För denna tjänst får de kyrkliga organen ersättning från HKF, vilket antyder att den i inledningen gjorda distinktionen mellan entreprenad och samverkan i praktiken kanske inte är så enkel att göra.

ILO har hittills inte haft några invändningar mot att HKF samverkar med bl.a. de kyrkliga organen, och borde heller inte ha synpunkter på om samverkan utvecklas ytterligare.

Samtidigt skall sägas att de samverkansmöjligheter som hittills har realiserats har medfört relativt marginella förändringar av organisationen och inriktningen av Sveriges välfärdsverksamhet. Huruvida ILO skulle anse det vara förenligt med åtagandet att bibehålla i stort sett samma standard som vid ratifikationstillfället ifall Sverige däremot *helt avvecklade* HKF:s verksamhet och gentemot ILO istället hänvisade till de tjänster som utförs av de kyrkliga organen är svårare att säga. Som framgått av kapitel 4 bör (eller åtminstone kan) man visserligen vid bedömningen av om en stat uppfyller kraven i en konvention egentligen beakta all verksamhet som bedrivs inom det berörda området – m.a.o. skulle hänsyn även kunna tas till den verksamhet som bedrivs av i första hand sjömanskyrkorna och Svenska kyrkan i utlandet. Men om Sverige gentemot ILO nu skulle börja att explicit hänvisa till de kyrkliga organens verksamhet är det inte osannolikt att också nivån vid ratifikationstillfället retroaktivt skulle behöva justeras med hänsyn till de kyrkliga organens verksamhet.

Att uppnå administrativ rationalisering genom att inordna den välfärdsverksamhet HKF bedriver i en större organisation

På HKF ställs, liksom på alla statliga myndigheter, vissa ekonomi-, personal- och andra administrativa krav. Mängden krav på de statliga myndigheterna har ökat på senare år. I en rapport från år 2003⁹ konstaterade således Ekonomistyrningsverket att antalet sak- eller problemområden som myndigheterna skall beakta har ökat under en tioårsperiod. I rapporten sägs att dels antalet krav i verksförordningen har ökat, och att dels nationella handlingsprogram/planer har utformats för allt fler områden, bl.a. jämställdhet, handikappade, ungdomar, hållbar utveckling, folkhälsa, global utveckling samt mot fattigdom och social utestängning. Vidare sägs i rapporten att det inom förvaltningspolitiken under samma period har införts krav i form av EA-värdering, redovisning av kompetensförsörjning, m.m.

⁹ *Att styra med generella krav i staten* (ESV 2003:30). Rapporten är resultatet av ett gemensamt regeringsuppdrag till Statens kvalitets- och kompetensråd, Statskontoret och Ekonomistyrningsverket.

I en rapport från år 2004¹⁰ har Ekonomistyrningsverket också konstaterat att de administrativa kraven är relativt sett mer betungande för personellt små myndigheter än för genomsnittsmyndigheten, eftersom kraven som ställs på myndigheterna i dagsläget sällan differentieras. Därtill sägs i rapporten att små myndigheter har nackdelar i förhållande till stora myndigheter i form av sårbarhet och bristande flexibilitet orsakad av de små finansiella och personella marginaler som den lilla organisationen kännetecknas av.

I linje med vad som sägs i Ekonomistyrningsverkets rapporter får förutsättas att HKF (som har färre än 30 anställda) har vissa kostnadsmissiga stordriftsnackdelar i sin administration, låt vara att det i absoluta tal räknat inte åtgår särskilt stora resurser för administrationen.¹¹

Mot denna bakgrund kan antas att vissa administrativa samordningsvinster skulle uppnås om den välfärdsverksamhet HKF bedriver inordnades i någon annan – och sammantaget större – organisation. Exakt hur stora dessa samordningsvinster skulle bli är svårt att säga – det beror naturligtvis till en del på hur resursutnyttjandet ser ut i den organisation vari välfärdsverksamheten skulle inordnas. Ett rimligt antagande torde dock vara att besparingspotentialen knappast överstiger den kostnad som HKF i dag har för administration.

Den förändring utredningen här talar om skulle alltså innebära att HKF i dagens form avvecklades, men att välfärdsverksamheten i sig fortsatt bedrevs inom ramen för någon annan organisation. Härmed kan en sådan förändring rimligen inte påverka ILO:s syn på hur Sverige uppfyller sitt konventionsåtagande. Frågan om välfärdsverksamhetens eventuella inordnande i annan organisation behandlas ytterligare i avsnitt 5.4.

5.2.2 Förändringar vars förenlighet med ILO:s regelverk är mindre given

De tänkbara förändringar som diskuterades i föregående avsnitt kan knappast förväntas leda till dramatiskt sänkta kostnader. Om

¹⁰ *Förenkling av ekonomistyrningen för små myndigheter* (ESV 2004:1).

¹¹ Som framgått av avsnitt 3.2.2 omfattar HKF:s stab sju personer. Detta inkluderar dock även ledningsfunktionen och enligt vad HKF uppgivit till utredningen åtgår för ekonomi-, personal- och IT-administration, registratur m.m. ca tre-fyra årsarbetskrafter. HKF bedriver all sådan verksamhet i egen regi och har inte lagt ut några arbetsuppgifter på externa utförare.

det är ambitionen krävs sannolikt mer genomgripande förändringar av nuvarande organisation och inriktning av välfärdsverksamheten.

Utredningen diskuterade två sådana mer genomgripande förändringar i avsnitt 4.5, med utgångspunkt i två frågor som ställs i utredningens direktiv, nämligen:

- Är det möjligt att hävda att sjöfolket har tillgång till ett bibliotek om det görs möjligt för dem att genom avtal med kommunala bibliotek låna böcker för en längre tid?
- Har sjöfolk på besök i en svensk hamn tillgång till kultur- och fritidsaktiviteter i konventionens mening om de informeras om hur de kan ta sig till olika offentliga och privata institutioner med kollektivtrafiken?

Utgångspunkten är i båda fallen att delar av HKF:s verksamhet eventuellt skulle kunna avvecklas och Sverige istället hävda att konventionsåtagandet uppfylls genom samhällets allmänna kultur- och fritidsverksamhet. I båda fallen torde de lösningar som diskuteras vara förenliga med kraven i konvention nr 163. Däremot är det inte lika givet att ILO skulle anse att dessa förändringar är förenliga med Sveriges åtagande att bibehålla i stort sett samma standard som vid ratifikationstillfället. Innan ett eventuellt genomförande av dessa förändringar skulle därför regeringen behöva göra en lämplighetsprövning, varvid risken för internationell badwill (om ILO i slutändan skulle anse att åtgärderna står i strid med ILO:s regelverk) bör vägas mot de potentiella besparingarnas storlek.

Nedan sammanfattas de resonemang som fördes avseende dessa tänkbara förändringar i avsnitt 4.5. För det fullständiga resonemanget, t.ex. de kalkyler som ligger till grund för bedömningarna av besparingspotential, hänvisas till avsnitt 4.5.

Att utnyttja kommunala bibliotek

Vad beträffar den första av ovanstående frågor är utredningens bedömning att det bör vara förenligt med kraven i konvention nr 163 att ersätta den kollektiva bokutlåningsmodell som HKF i dag tillämpar (utlåning av boklådor till fartygen) med en individuell modell, enligt vilken den enskilde sjömannen innan han mönstrar på sitt fartyg själv skulle låna böcker på sitt kommunala bibliotek, själv bära med sig böckerna ombord och när tjänstgöringsperioden är slut själv återlämna böckerna till biblioteket. Utredningens

kontakter med Statens kulturråd tyder också på att det vore möjligt för i Sverige boende sjömän att komma överens med sina lokala bibliotek om att få låna böcker med längre lånetid, anpassad till tjänstgöringsperiodens längd. Möjligheten till långlån kanske dock inte skulle kunna omfatta bibliotekens samtliga böcker. Den individuella utlåningsmodellen torde också vara svår att använda för att tillgodose lånebehoven för TAP-anställda och andra utomlands boende besättningsmän, varför en viss kollektiv bokutlåning alltså kan behövas.

Huruvida ILO skulle anse att en övergång till den individuella bokutlåningsmodellen vore förenlig med Sveriges åtagande att bibehålla i stort sett samma standard som vid ratifikationstillfället är svårare att säga. Å ena sidan kan den enskilde sjömannen sägas få ett större utbud genom att han helt själv får välja vilka böcker han vill låna. Men å andra sidan skulle den individuella modellen medföra att den enskilde sjömannen själv tvingas bära med sig böckerna och viktbegränsningsregler för bagaget kan också begränsa möjligheterna att ta med sig ett större antal böcker.

Med en grov uppskattning bedömer utredningen att det med en övergång till den individuella bokutlåningsmodellen skulle vara möjligt att minska HKF:s årliga kostnader med ca 2,5 mkr.

Att utnyttja kollektivtrafik

Den andra av ovanstående frågor torde i praktiken handla om huruvida man skulle kunna avveckla stora delar av den hamnservice HKF i dag bedriver. Frågans formulering antyder en modell där av dagens aktiviteter inom HKF:s hamnservice i stort sett endast fartygsbesök (som torde behövas för att ge den information som frågeställningen förutsätter, men som också fungerar som en länk i distributionen av böcker till sjögående fartyg) skulle bestå, medan rådets transporter, sjömansklubbar, arrangemang och utflykter m.m. avvecklades.

Om sjömännen har tillgång till fullgoda välfärdsanordningar och välfärdsåtgärder genom samhällets allmänna kultur- och fritidsverksamhet, så finns såvitt utredningen kan bedöma inget i konvention nr 163:s skrivningar som i sig skulle omöjliggöra en sådan förändring.

Utredningen håller det dock för osannolikt att det med en så kraftigt nedbantad hamnservice skulle vara möjligt att vidmakthålla

en nivå på välfärdsverksamheten som inte av ILO skulle bedömas som en sänkning av standarden jämfört med vad som gällde vid tiden för ratifikationen av konventionen. För detta talar bl.a. att fartygen numera ligger mycket korta tider i hamn (sällan mer än ett dygn och ofta bara 5–6 timmar) och att i den mån det finns fungerande kollektivtrafik inom rimligt avstånd från hamnarna (vilket inte alltid är fallet) så har den ofta inte en turtäthet som är anpassad till de korta liggetiderna. Härmed kan den skisserade modellen knappast bli lika tidseffektiv som dagens hamnservice, i vilken HKF erbjuder kultur- och fritidsaktiviteter (främst vid sina sjömansklubbar, men även genom arrangemang och utflykter m.m.) integrerat med en till sjömännens förutsättningar anpassad transportservice.

ILO:s bedömning av om Sverige efter en sådan förändring bibehåller i stort sett samma standard som vid ratifikationstillfället skulle möjligen bli en annan om den nedbantade hamnservicen utöver fartygsbesök även inkluderade en till sjömännens förutsättningar anpassad transportservice, men därutöver byggde på att samhällets vanliga utbud i övrigt utnyttjades. Skillnaden mot den modell som ges av frågan i direktiven är alltså att sjömännen inte skulle vara hänvisade till kollektivtrafiken för att ta sig till olika offentliga och privata institutioner, utan skulle transporteras dit av det organ som ansvarar för hamnservicen. Med en grov uppskattning kan en hamnservice enligt denna senare modell bedömas möjliggöra en minskning av HKF:s årliga kostnader med ca 7 mkr.

5.3 Finansiering av välfärdsverksamheten

I detta avsnitt diskuterar utredningen lämplig finansieringsform för den välfärdsverksamhet som Sverige åtagit sig att tillhandahålla genom konventionsåtagandet. Först redovisas tänkbara alternativ (5.3.1) och därefter utredningens överväganden och förslag (5.3.2).

5.3.1 Tänkbara alternativ för finansieringen av välfärdsverksamheten

Beträffande finansiering av välfärdsverksamheten anger ILO:s konvention nr 163 endast att en ratificerande stat *”skall säkerställa att nödvändiga åtgärder vidtas för finansieringen av välfärdsanordningar*

och välfärdsåtgärder som tillhandahålls enligt bestämmelserna i denna konvention” (artikel 2:1). Några krav på att staten själv skall stå för finansieringen finns alltså inte.

Viss vägledning om hur finansieringen bör ske ges av rekommendation nr 173 i vilken anges (pkt 10) att ”medlemmar bör säkerställa att tillräckligt och regelbundet finansiellt stöd lämnas välfärdsanordningar och välfärdsåtgärder för sjömän”. Enligt rekommendationen bör detta finansiella stöd, ”i enlighet med nationella förhållanden och nationell praxis”, tillhandahållas genom ett eller flera av följande: a) anslag ur allmänna medel, b) pålagor eller andra särskilda avgifter från sjöfartskällor, c) frivilliga bidrag från redare, sjömän eller deras organisationer, samt d) frivilliga bidrag från andra källor. Som framgått av kapitel 2 saknar dock rekommendationen i och för sig konventionens bindande karaktär. I sammanhanget bör poängteras att konventionen inte skulle hindra att välfärdsverksamheten helt finansierades med direkta avgifter för utförda tjänster.

Som kommentar till föregående stycke bör sägas att enligt svensk förvaltningsrätt är skillnaden mellan skatter (som i allmänhet är finansieringskälla till anslag, dvs. typ a enligt rekommendationen) och avgifter (typ b) att skatt är tvångsbidrag till det allmänna utan direkt motprestation, medan en avgift däremot motsvaras av en direkt motprestation från statens sida.¹² Om finansieringen av välfärdsverksamheten skall bygga på ”särskilda avgifter från sjöfartskällor” bör således avgiftsuttaget från berörda grupper och deras utnyttjande av tjänsterna stå i rimlig proportion till varandra.

I dag finansieras HKF:s verksamhet i första hand genom att rådet erhåller ett i statsbudgeten bestämt bidrag från Sjöfartsverkets farledsavgifter. Detta, som fr.o.m. år 2004 uppgår till 19,5 mkr, stod år 2003 för ca 73 procent av HKF:s intäkter. Rådets övriga intäkter utgörs främst av direkta avgifter för vissa tjänster (bl.a. från uthyrning av filmer till abonnerande fartyg), vilka totalt stod för ca 24 procent av intäkterna år 2003. Därtill har HKF vissa intäkter från bidrag och gåvomedel från bl.a. kommuner och privata organisationer, lönebidrag samt finansiella intäkter.

Det torde kunna förutsättas, och HKF:s intäktsstruktur talar också för det, att frivilliga bidrag (typerna c och d enligt rekommendationen) endast kan ge ett marginellt tillskott. Om välfärds-

¹² Resonemanget är hämtat från Ekonomistyrningsverkets rapport *Att avgränsa avgifter – kartläggning och probleminventering* (ESV 2004:17), enligt vilken distinktionen mellan skatter och avgifter framgår av regeringsformen med förarbeten.

verksamheten skall bedrivas i någon större omfattning torde istället följande tre huvudmodeller för finansiering (motsvarande typerna a och b enligt rekommendationen) vara tänkbara (givetvis är även olika kombinationer av dessa möjliga):

- *Skattefinansierade anslag via statsbudgeten.* Denna modell används i Norge, där av HKF:s systerorganisations årsbudget staten står för ca 85 procent i form av anslag, och resten täcks av överskott från filmuthyrning.
- *Någon form av kollektiv avgift från sjöfartskällor.* Tre olika exempel på sådana ges av finansieringen av HKF och dess systerorganisationer i Danmark och Finland:
 - Sverige: Ett visst belopp ur farledsavgifterna, som bestäms av statsmakterna i budgetprocessen. Denna finansieringsform har gällt sedan HKF bildades år 1976.
 - Danmark: Har motsvarande modell som den som gällde för HKF:s föregångare Handelsflottans välfärdsråd, då en välfärdsavgift togs ut som innebar att finansieringen delades mellan staten (50 procent), sjömännen (25 procent) och rederierna (25 procent). I Danmark har dock statens andel sjunkit något på senare år.
 - Finland: Har dels en ”SSB-avgift” (en tusendel av varje sjömans inkomst, lika mycket från hans redare samt två gånger beloppet från statsbudgeten; står för 60 procent av de totala intäkterna för HKF:s systerorganisation SSB), dels en lästavgift (en avgift som tas ut av finska och utländska fartyg som anlöper finsk hamn; 39 procent).
- *Direkta avgifter för utförda tjänster.* Som sades ovan tar HKF i dag ut direkta avgifter för vissa tjänster (t.ex. filmuthyrning).

5.3.2 Överväganden och förslag avseende finansiering

I avsnitt 5.2.1 pekade utredningen på att den verksamhet HKF bedriver i dag delvis har bredare omfattning än vad konvention nr 163 ställer krav på. Som där sades kan utredningen inte exakt ange omfattningen på de delar av HKF:s verksamhet som går utöver konventionens krav, men bedömer med en grov uppskattning att kostnaderna för dessa delar uppgår till ca 5–6 mkr per år. Då HKF:s totala kostnader uppgick till ca 28,2 mkr år 2003 torde kostnaderna för den konventionsbundna välfärdsverksamheten således ha upp-

gått till ca 22–23 mkr år 2003, dvs. mer än bidraget från Sjöfartsverkets farledsavgifter.¹³ Med hänsyn till att svensk sjöfartsnäring för närvarande är stadd i viss tillväxt – sedan några år tillbaka är trenden att det svenskflaggade tonnaget långsamt ökar (se avsnitt 3.1) – så bör också kunna antas att målgruppen för den konventionsbundna välfärdsverksamheten är i ökande.

Enligt utredningens mening bör den finansieringsmodell som väljs vara så pass robust att den kan hantera såväl upp- som nedgångar i behoven av välfärdsverksamhet. Detta kriterium uppfylls, åtminstone teoretiskt sett, av alla de ovan uppräknade tänkbara alternativen, dvs. skattefinansierade anslag via statsbudgeten, någon form av kollektiv avgift från sjöfartskällor, samt direkta avgifter för utförda tjänster.

I praktiken torde dock inte skattefinansierade anslag via statsbudgeten vara något realistiskt alternativ som finansieringskälla. Av såväl principiella som praktiska skäl torde en avgift nämligen vara att föredra. För det talar bl.a. att välfärdsverksamheten riktar sig till väl definierade målgrupper och att det är relativt okomplicerat att definiera det kollektiv varifrån en avgift kan tas ut. Såvitt utredningen kan bedöma finns det heller inget som talar för att dagens lösning, med en kollektiv avgift från sjöfartskällor, skulle fungera så dåligt att det finns skäl att ersätta den med anslagsfinansiering. Det får också betraktas som högst osannolikt att statsmakterna skulle komma till slutsatsen att välfärdsverksamheten – som i alla tider huvudsakligen finansierats genom en kollektiv avgift från sjöfartskällor – bör anslagsfinansieras.

Med hänsyn till att betydande delar av HKF:s verksamhet är av sådan karaktär att de knappast lämpar sig för direkta avgifter – detta gäller t.ex. för biblioteksverksamheten, för fartygsbesök och för transportservicen i sin nuvarande form – torde heller inte direkta avgifter för utförda tjänster kunna fungera som huvudsaklig finansieringskälla för välfärdsverksamheten. De direkta avgifterna bör dock fortsatt, liksom i dag, kunna ge ett värdefullt tillskott på marginalen. Möjligen kan de också öka något från dagens nivå.

Utredningens slutsats är att den konventionsbundna välfärdsverksamheten även fortsättningsvis i huvudsak bör finansieras genom någon form av kollektiv avgift från sjöfartskällor. Dagens modell – där HKF erhåller ett bidrag från Sjöfartsverkets farleds-

¹³ I den konventionsbundna verksamheten har då medräknats större delen av HKF:s filmuthyrning. Denna är finansierad med direkta avgifter från användarna, med full kostnads- täckning, vilket torde förklara mellanskillnaden gentemot bidraget från farledsavgifterna.

avgifter – har fördelen att den är väl etablerad. Dock har modellen vissa grundläggande svagheter som innebär att den enligt utredningens mening inte ograverat bör fortsatt användas. Svagheterna är framför allt att avgiftsuttaget från svensk- respektive utlandsflaggade fartyg inte står i rimlig proportion till de olika gruppernas utnyttjande av HKF:s tjänster. Således står utlandsflaggade fartyg för närmare 80 procent av farledsavgifterna (se avsnitt 3.1), men erhåller långtifrån en lika stor andel av HKF:s tjänster – sannolikt mindre än 50 procent. Grovt räknat torde det handla om att utlandsflaggade fartyg av dagens bidrag från farledsavgifterna (19,5 mkr) står för ca 5–6 mkr som finansierar tjänster som endast riktar sig till svenskflaggade fartyg.

För att uppnå en större balans, och skapa en kollektiv avgift som bättre svarar upp mot de förvaltningsrättsliga kraven på korrespondens mellan avgift och motprestation, anser utredningen att dagens avgift bör delas upp i två, enligt följande:

- Konventionsbundna tjänster som de utlandsflaggade fartygen utnyttjar, dvs. främst hamnservice i Sverige, bör fortsatt finansieras genom ett bidrag från Sjöfartsverkets farledsavgifter.
- Konventionsbundna tjänster som primärt riktar sig till svenskflaggade fartyg, dvs. tjänster till fartyg till sjöss, bör finansieras genom en kollektiv avgift som endast belastar svenskflaggade fartyg.

Hur den föreslagna finansieringsmodellen i detalj bör utformas behöver utredas vidare – i vilka former ett sådant utredningsarbete bör bedrivas återkommer Sjömansserviceutredningen till i avsnitt 5.6. I en sådan avgiftsutredning bör bl.a. analyseras hur den exakta fördelningen ser ut mellan tjänster som utnyttjas av svensk- respektive utlandsflaggade fartyg, och vilken roll direkta avgifter för utförda tjänster fortsatt bör spela. Huvuduppgiften för en sådan utredning blir dock rimligen att analysera hur den kollektiva avgift som endast skall belasta svenskflaggade fartyg bör utformas. Beträffande denna frågeställning anser Sjömansserviceutredningen att en sådan kollektiv avgift bör göras så administrativt enkel som möjlig. Att bygga upp en ny, särskild administration för denna avgift bör undvikas. Av bl.a. detta skäl finns det inte anledning att för denna kollektiva avgift återinföra det system som rådde för finansieringen av HKF:s föregångare Handelsflottans välfärdsråd, dvs. en välfärdsavgift motsvarande den som i dag finns i Danmark. Istället

bör ambitionen vara att om möjligt utnyttja något redan befintligt uppbördssystem som har kontakt med berörda målgrupper. Med denna utgångspunkt menar utredningen att det t.ex. kan finnas skäl att pröva någon av följande modeller:

- *Att avgiften tas ut i samband med ansökan om sjöfartsstöd.* Enligt förordningen (2001:770) om sjöfartsstöd riktar sig detta stöd till svenskregistrerade fartyg som huvudsakligen används i utrikestrafik av betydelse för den svenska utrikeshandeln eller den svenska tjänsteexporten. År 2004 var ca 220 fartyg stödberättigade. I huvudsak torde denna grupp överensstämma med den primära målgruppen för HKF:s tjänster till fartyg till sjöss. Bland de stödberättigade fartygen finns dock även knappt 40 passagerarfartyg (färjor), vilka inte ingår i HKF:s primärmålgrupp för tjänster till fartyg till sjöss.¹⁴ Rederinämnden, som ansvarar för stödet, skall årligen ta ut en ansökningsavgift på 4 000 kronor för varje fartyg som omfattas av en ansökan om sjöfartsstöd. I samband med detta borde en avgift även kunna tas ut som skall användas för att finansiera kultur- och fritidstjänster. Rimligen bör dock en sådan avgift inte tas ut av färjorna. Sjöfartsstödet ger berörda rederier ett årligt bidrag på sammanlagt ca 1,6 miljarder kronor, varav ungefär hälften var till lastfartygen respektive färjorna.¹⁵
- *Att svenskflaggade fartyg i anslutning till att de betalar farledsavgifter åläggs att även betala en särskild avgift som skall användas för att finansiera kultur- och fritidstjänster.*

Med hänsyn till att kostnaderna för välfärdsverksamheten är relativt liten i kronor räknat skulle det rimligen i båda fallen komma att handla om relativt marginella belastningar för de enskilda fartygen. Av de två alternativen torde det förstnämnda – att avgiften tas ut i samband med ansökan om sjöfartsstöd – vara enklast att genomföra och av bl.a. detta skäl att föredra.

¹⁴ I den föreslagna avgiftsutredningen bör ingå att närmare kartlägga överensstämmelsen mellan de fartyg som är berättigade till sjöfartsstöd och HKF:s primärmålgrupp för tjänster till fartyg till sjöss. Utöver färjorna, som alltså inte ingår i primärmålgruppen, kan det eventuellt finnas enstaka fartyg som ingår i primärmålgruppen men som inte är stödberättigade.

¹⁵ Som framgått av avsnitt 3.1 innebär sjöfartsstödet att redarna inte behöver betala skatt eller sociala avgifter på sjöfolkets löner. Genom att färjorna är förhållandevis personaltäta jämfört med lastfartygen får de härmed relativt mycket stöd per fartyg.

5.4 Att inordna välfärdsverksamheten i Sjöfartsverket

Som sades i avsnitt 5.2.1 kan antas att vissa administrativa samordningsvinster skulle uppnås om den välfärdsverksamhet HKF bedriver inordnades i någon annan – och sammantaget större – organisation. Dels skulle de kostnadsmissiga stordriftsnackdelar som HKF till följd av sin litenhet i dag har i administrationen minska. Dels skulle den lilla organisationens sårbarhet och bristande flexibilitet, till följd av små finansiella och personella marginaler, reduceras.

Om dagens välfärdsverksamhet inordnas i någon annan organisation så bör det enligt utredningens mening handla om en annan statlig myndighet. Med hänsyn till att HKF:s verksamhet ligger inom sjöfartens område bör i sådana fall Sjöfartsverket ligga närmast till hands.

Enligt utredningens mening talar även andra skäl än möjligheterna att uppnå administrativa samordningsvinster för att det vore lämpligt att inordna välfärdsverksamheten i Sjöfartsverket. Ett sådant skäl är att välfärdsverksamheten i dag – och även fortsatt om utredningens förslag i avsnitt 5.3 följs – till största delen finansieras via Sjöfartsverkets farledsavgifter. Ett annat skäl är att det torde vara fördelaktigt att bedriva välfärdsverksamheten inom samma organisation som behandlar andra aspekter på sjömanslivet. Utredningen menar således att den organisationsmodell som valts i Norge (där välfärdsverksamheten ingår i motsvarigheten till Sjöfartsverket) synes ha fördelar. I samtal med utredningen har ansvariga tjänstemän i Norge framhållit att den norska organisationslösningen har klara fördelar, t.ex. att den ger goda möjligheter att kunna utnyttja välfärdsverksamhetens mediedistribution även för allmän säkerhetsinformation.

Ett inordnande av välfärdsverksamheten i Sjöfartsverket kräver omfattande förberedelser. Därvid måste behandlas en mängd detaljfrågor av en art som Sjömansserviceutredningen inte haft möjlighet att ta upp. Lämpligen bör regeringen för ett sådant förberedelsearbete tillsätta en fristående organisationskommitté. Utredningen återkommer till detta i avsnitt 5.6.

5.5 Att åberopa konventionen i ansvarigt organs instruktion

Enligt utredningsdirektiven skall Sjömansserviceutredningen föreslå hur fullgörandet av den svenska statens skyldigheter enligt ILO-konvention nr 163 kan formaliseras genom författning eller på annat sätt.

Denna fråga har behandlats i Bengt Lidals rapport till utredningen. Som framgått av avsnitt 4.2 menar Lidal att konvention nr 163, med sin främjandekaraktär, inte lämpar sig för precis reglering, och att det av detta skäl heller inte vore lämpligt att genom inkorporation införliva konventionen i svensk rätt. För det talar också att inkorporation sällan används beträffande ILO-konventioner. I den mån konventionsåtagandet behöver formaliseras menar Lidal istället att konventionen, jämte rekommendation nr 173, som en vägledning skulle kunna åberopas i HKF:s instruktion. Detta görs inte i dag. I sin rapport anger Lidal dock att det även förefaller vara ett acceptabelt sätt att formalisera det som är formella åtaganden genom att – som i dag sker – hänvisa till ILO-instrumenten i HKF:s verksamhetsidé.

Utredningen delar Lidals åsikt att konvention nr 163 inte lämpar sig för mer detaljerad reglering i svensk författning. För att ändå betona att konventionen utgör grunden för välfärdsverksamheten anser utredningen att konventionen däremot bör åberopas i instruktionen för det organ som framgent skall ansvara för välfärdsverksamheten.

5.6 Utredningens förslag

Enligt utredningsdirektiven skall Sjömansserviceutredningen – med utgångspunkt från kraven i ILO-konvention nr 163 om sjömäns välfärd till sjöss och i hamn – föreslå hur Sverige bör organisera välfärdsverksamheten utifrån målsättningen att till lägsta möjliga kostnad uppfylla de krav som konventionen ställer.

Genom att ratificera konventionen har Sverige – till följd av vad som sägs i artikel 19:8 i ILO:s grundläggande stadga – i praktiken åtagit sig att bibehålla i stort sett samma nivå på välfärdsverksamheten som rådde vid ratifikationstillfället, dvs. år 1990. Såvitt utredningen kan bedöma har Sverige hittills väl levt upp till detta krav.

I detta kapitel har utredningen diskuterat omfattning, organisation och finansiering av välfärdsverksamheten för sjömän. En väsentlig utgångspunkt har därvid varit att söka identifiera åtgärder som kan bidra till att konventionsåtagandet skall kunna uppfyllas till lägsta möjliga kostnad, men *givet restriktionen att Sverige har åtagit sig att bibehålla i stort sett samma standard som vid ratifikationsstillfället*. År 2003, då HKF:s totala kostnader uppgick till ca 28,2 mkr, torde kostnaderna för den konventionsbundna välfärdsverksamheten ha uppgått till ca 22–23 mkr.

Mot bakgrund av de resonemang som förts i avsnitten 5.1–5.5, och av skäl som där redovisats mer utförligt, vill utredningen lämna följande förslag beträffande omfattning, organisation och finansiering av välfärdsverksamheten för sjömän:

- *Den välfärdsverksamhet HKF bedriver bör inordnas i Sjöfartsverket.* Med en sådan åtgärd kan administrativa samordningsvinster realiseras, vilket torde kunna minska de årliga kostnaderna för administrationen av välfärdsverksamheten med ca 1–2 mkr. För att inordna välfärdsverksamheten i Sjöfartsverket talar därtill bl.a. att välfärdsverksamheten i dag – och även fortsatt om utredningens förslag i avsnitt 5.3 följs – till största delen finansieras via Sjöfartsverkets farledsavgifter samt att det torde vara fördelaktigt att bedriva välfärdsverksamheten inom samma organisation som behandlar andra aspekter på sjömanslivet.
- *En fristående organisationskommitté bör tillsättas för att förbereda välfärdsverksamhetens inordnande i Sjöfartsverket.* Ett inordnande av välfärdsverksamheten i Sjöfartsverket kräver omfattande förberedelser, varvid måste behandlas en mängd detaljfrågor av en art som Sjömansserviceutredningen inte haft möjlighet att ta upp. Enligt vår mening bör utgångspunkten vara att verksamhetens ramar så långt möjligt skall läggas fast innan välfärdsverksamheten inlemmas i Sjöfartsverket och att bl.a. besparingar, eventuell avveckling av verksamhetsdelar etc. då har avklarats. Mot denna bakgrund föreslår utredningen att regeringen ger en fristående organisationskommitté i uppdrag att analysera och lämna förslag till hur inordnandet av välfärdsverksamheten i Sjöfartsverket bör gå till. I organisationskommitténs uppdrag bör ingå att på detaljnivå analysera hur de administrativa samordningsvinsterna bör realiseras och vilka personal- och kostnadsmässiga effekter som i övrigt uppstår. Mot bakgrund av den ovan angivna utgångspunkten att verksam-

hetens ramar så långt möjligt bör läggas fast innan inordnandet i Sjöfartsverket bör organisationskommittén därtill ges i uppdrag att även genomföra några av de andra fördjupningsanalyser som diskuterats i avsnitten 5.2 och 5.3, enligt följande¹⁶:

- *Organisationskommittén bör utreda förutsättningarna för att utveckla de delar av HKF:s verksamhet som konvention nr 163 inte ställer krav på, varvid bl.a. bör belysas de kostnads- och personalmässiga effekterna av en sådan förändring. Med hänsyn till att kostnaderna för den icke-konventionsbundna verksamheten med en grov uppskattning kan antas ha uppgått till ca 5–6 mkr år 2003, och att den detta år genererade intäkter på ca 3 mkr, kan den maximala besparingspotentialen således uppskattas till ca 2–3 mkr per år.*
- *Organisationskommittén bör utreda hur finansieringsmodellen för välfärdsverksamheten i detalj bör utformas. Enligt Sjömansserviceutredningen bör den konventionsbundna välfärdsverksamheten även fortsättningsvis i huvudsak finansieras genom någon form av kollektiv avgift från sjöfartskällor, men denna bör ha bättre korrespondens mellan avgift och motprestation än dagens modell. I dagens finansieringsmodell – där HKF erhåller ett bidrag från Sjöfartsverkets farledsavgifter – står avgiftsuttaget från svensk- respektive utlandsflaggade fartyg inte i rimlig proportion till de olika gruppernas utnyttjande av HKF:s tjänster. Grovt räknat torde det handla om att utlandsflaggade fartyg av dagens bidrag från farledsavgifterna (19,5 mkr) står för ca 5–6 mkr som finansierar tjänster som endast riktar sig till svenskflaggade fartyg. För att uppnå en större balans, och skapa en kollektiv avgift med bättre korrespondens mellan avgift och motprestation, anser utredningen att dagens avgift bör delas upp i två. Dels bör de konventionsbundna tjänster som utlandsflaggade fartyg utnyttjar, dvs. i första hand hamnservice i Sverige, fortsatt finansieras genom ett bidrag från Sjöfartsverkets farledsavgifter. Dels bör de konventionsbundna tjänster som primärt riktar sig till svenskflaggade fartyg, dvs. tjänster till fartyg till sjöss, finansieras genom en kollektiv avgift som endast belastar svenskflaggade fartyg.*

¹⁶ För det fall Sjömansserviceutredningens förslag om att inordna välfärdsverksamheten i Sjöfartsverket och att låta en organisationskommitté förbereda detta *inte* skulle genomföras bör dessa fördjupningsanalyser ändå göras, men då förslagsvis av det organ som framgent skall ansvara för välfärdsverksamheten.

Hur den föreslagna finansieringsmodellen i detalj bör utformas behöver utredas vidare. I avsnitt 5.3.2 har utredningen angivit vissa utgångspunkter för ett sådant uppdrag, bl.a. två möjliga alternativ för den kollektiva avgift som endast skall belasta svenskflaggade fartyg.

- *Det organ som framgent skall ansvara för välfärdsverksamheten bör ges i uppdrag att söka uppnå ökad samverkan med andra svenska välfärdsaktörer (i första hand sjömanskyrkorna och Svenska kyrkan i utlandet).* Utredningen föreslår att regeringen uppdrar åt det organ som framgent skall ansvara för välfärdsverksamheten (dvs. Sjöfartsverket om utredningens organisationsförslag godtas) att pröva förutsättningarna för och verka för ökad samverkan. Däremot bedömer utredningen att potentialen för att uppnå kostnadsminskningar genom utläggning av verksamhet som HKF driver i egen regi på entreprenad i praktiken är högst begränsad. Skälet till att utredningen anser att frågan om ökad samverkan alltså inte bör behandlas inom ramen för den ovan föreslagna organisationskommittén – vilket i och för sig vore tänkbart – är att ökad samverkan rimligen bör bygga på ömsesidiga överenskommelser mellan berörda verksamhetsutförare.
- *Konvention nr 163 bör åberopas i ansvarigt organs instruktion.* Med sin främjandekaraktär lämpar sig konvention nr 163 inte för mer detaljerad reglering i svensk författning. För att ändå betona att konventionen utgör grunden för välfärdsverksamheten anser utredningen att konventionen däremot bör åberopas i instruktionen för det organ som framgent skall ansvara för välfärdsverksamheten, dvs. Sjöfartsverket om utredningens organisationsförslag godtas.

Enligt utredningens bedömning är ovanstående förslag med hög grad av sannolikhet förenliga med ILO:s regelverk. Det skall dock sägas att den slutgiltiga bedömningen av om en stat lever upp till konventionskraven endast kan göras av ILO, varför utredningen inte med fullständig säkerhet kan säga om de tänkbara förändringar som har identifierats är förenliga med ILO:s regelverk eller ej.

Utöver de åtgärder som utredningen lämnar förslag om ovan har i kapitlet också diskuterats ett par tänkbara, mer genomgripande förändringar av nuvarande organisation och inriktning av välfärdsverksamheten. Dessa tänkbara förändringar har en större bespa-

ringspotential än de ovan redovisade, men deras förenlighet med ILO:s regelverk är å andra sidan mindre given. Dessa förändringar handlar om:

- *Att så långt möjligt ersätta den kollektiva bokutlåningsmodell som HKF i dag tillämpar (utlåning av boklådor till fartygen) med en individuell modell, enligt vilken den enskilde sjömannen innan han mönstrar på sitt fartyg själv skulle låna böcker på sitt kommunala bibliotek, själv bära med sig böckerna ombord och när tjänstgöringsperioden är slut själv återlämna böckerna till biblioteket. Med en grov uppskattning bedömer utredningen att det med en övergång till den individuella bokutlåningsmodellen skulle vara möjligt att minska HKF:s årliga kostnader med ca 2,5 mkr.*
- *Att avveckla den hamnservice HKF i dag bedriver (med undantag för fartygsbesök, som alljämt torde behövas), och istället inrätta en till sjömännens förutsättningar anpassad transportservice som erbjuder besökande sjömän transport till aktiviteter inom samhällets vanliga kultur- och fritidsutbud. Med en grov uppskattning kan en sådan förändring antas möjliggöra en minskning av HKF:s årliga kostnader med ca 7 mkr.*

Dessa mer genomgripande förändringar torde ”tekniskt sett” vara genomförbara redan nu. Innan de kan bli aktuella att genomföra måste dock ytterligare överväganden göras. Risken för internationell badwill (om ILO i slutändan skulle anse att åtgärderna står i strid med ILO:s regelverk) måste ställas mot angelägenheten av de potentiella besparingarna. En sådan bedömning kan endast göras av regeringen.

Sammantaget bedömer utredningen, med en grov uppskattning, att de förändringar som med hög grad av sannolikhet är förenliga med ILO:s regelverk kan antas leda till en årlig kostnadsbesparing på ca 3–5 mkr, och att de mer genomgripande förändringar vars förenlighet med ILO:s regelverk är mindre given har en sammantagen besparingspotential på ca 9,5 mkr. Eftersom en avveckling av HKF:s utlandsstationer finns med i båda fallen blir dock den totala besparingspotentialen för de förändringar som utredningen diskuterat i kapitlet något lägre än summan av ovanstående – den totala besparingspotentialen kan således uppskattas till ca 11–13 mkr per år.

Enligt utredningsdirektiven skall Sjömansserviceutredningen om den kommer fram till att verksamheten i HKF:s regi kan reduceras

särskilt uppmärksamma vad en sådan neddragning skulle innebära för rådet och dess personal. I det fall de potentiellt kostnadsbesparande förändringar som utredningen identifierat genomförs, så torde det medföra att en del av HKF:s nuvarande personal blir övertalig. Hur eventuella övertalighetsproblem skall kunna hanteras på ett tillfredsställande sätt blir en central fråga för den ovan föreslagna organisationskommittén att hantera.

Slutligen bör påpekas att samtliga förändringar som diskuterats i kapitlet – med undantag givetvis för åtgärden att inordna rådets verksamhet i Sjöfartsverket – är möjliga att genomföra även om HKF kvarstår som en fristående organisation.

6 Överväganden och förslag avseende HKF:s fastigheter

Genom tilläggsdirektiv (dir. 2004:121) fick Sjömansserviceutredningen den 23 september 2004 i uppdrag att utreda om det är lämpligt att HKF fortsättningsvis skall förvalta sina fastigheter samt bedöma lämpligheten i två ombyggnadsprojekt vid rådets anläggningar i Göteborg och Norrköping.

I detta kapitel redovisas utredningens analys avseende fastighetsfrågan. I avsnitt 6.1 redogörs för de regler som gäller för statens fastighetsförvaltning. Därefter redovisas ägarförhållanden m.m. vid HKF:s olika anläggningar (6.2) samt hur ombyggnadsprojekten vid rådets anläggningar i Göteborg och Norrköping är tänkta att ske (6.3). Utredningens överväganden och förslag redovisas i avsnitt 6.4.

6.1 Regler för statens fastighetsförvaltning

Utgångspunkterna för den statliga fastighetsförvaltningen framgår av förordningen (1993:527) om förvaltning av statliga fastigheter, m.m., vilken (enligt 1 §) gäller för myndigheter under regeringen.

Med fastighetsförvaltning avses enligt förordningen (2 §) ansvar för förvärv, upplåtelse, drift och underhåll samt avyttring av fast egendom. Med fast egendom avses även tomträtt samt byggnad och anläggning som är lös egendom.

Enligt 3 § beslutar regeringen om vilka myndigheter som skall förvalta fastigheter. Fast egendom får inte förvärvas och förvaltas av andra än fastighetsförvaltande myndigheter.

I övrigt anger förordningen bl.a. regler för en fastighetsförvaltande myndighets förvaltningsuppdrag, för investeringar i den fasta egendomen, samt villkor för upplåtelse och avyttring av fastigheter.

I början av 1990-talet reformerades statens fastighetsförvaltning och lokalförsörjning. Varje myndighet blev sin egen lokalhållare, dvs. de får själva avgöra var och av vem de vill hyra. Byggnads-

styrelsen, som förvaltat huvuddelen av de statliga fastigheterna och som haft monopol på lokaluthyrning till myndigheterna, upphörde. Två nya bolag och en ny myndighet tog över fastigheterna från Byggnadsstyrelsen: Vasakronan (kontorsfastigheter), Akademiska Hus (universitet och högskolor), och Statens fastighetsverk.¹

I samband med reformen gjordes en inventering av de statliga myndigheternas fastigheter. Därefter fattade regeringen beslut om vilka myndigheter som skulle vara fastighetsförvaltande. Beslutet har sedan reviderats vid några tillfällen, senast år 2003.² Att HKF äger några av de byggnader vari rådet bedriver verksamhet (se avsnitt 6.2) tycks inte ha uppmärksammats i den inventering som gjordes i början av 1990-talet, och något beslut om att HKF skall vara fastighetsförvaltande har heller inte fattats av regeringen.

Bakom reformen ligger bl.a. en ambition att antalet fastighetsförvaltande myndigheter så långt möjligt skall begränsas, och flertalet statliga myndigheter är heller inte fastighetsförvaltande. För närvarande är knappt 40 myndigheter fastighetsförvaltande, inkluderat de 21 länsstyrelserna. Med undantag för Statens fastighetsverk och Fortifikationsverket handlar det om myndigheter som inte har fastighetsförvaltning som huvudsaklig verksamhet, men som har speciella, verksamhetsspecifika fastigheter som det lämpar sig att just de förvaltar. Ett exempel är Sjöfartsverket, vars förvaltningsuppdrag enligt regeringens beslut från år 2003 omfattar *”fastigheter för lotsnings- och farledsverksamhet, fyrar och andra navigeringshjälpmedel, kanaler samt verkstads- och kontorsfastigheter för den egna verksamhetens behov”*. Några andra exempel på fastighetsförvaltande myndigheter är Affärsverket svenska kraftnät, Banverket, Kammarkollegiet, Luftfartsverket, Naturvårdsverket, Skogsstyrelsen, Sveriges geologiska undersökning, Sveriges lantbruksuniversitet och Vägverket.

6.2 HKF:s fastighetsförhållanden

HKF bedriver verksamhet på sju olika platser. Rådet har sitt huvudkontor i centrala Stockholm och därtill stationer i Göteborg

¹ Statens fastighetsverk förvaltar kulturarvs- och ändamålsfastigheter som av kulturhistoriska eller andra skäl inte ansetts lämpliga att förvalta i bolagsform, såsom regeringsbyggnader, länsresidens, ambassader, de kungliga slotten, museer, teatrar, monument, m.m. Fastigheter som av försvarspolitiska skäl inte ansetts lämpliga att förvalta i bolagsform förvaltas av Fortifikationsverket.

² *Fastighetsförvaltande myndigheter*, Regeringsbeslut 2003-02-20 (Dnr Fi2003/1334).

(i anslutning till denna finns även Sjömansbiblioteket), Malmö, Norrköping, Stockholm, Antwerpen samt Rotterdam.

Ägarförhållandena varierar mellan dessa olika verksamhetsställen, enligt följande:

- *HKF hyr lokaler av annan part:* Detta gäller för huvudkontoret i Stockholm (HKF hyr av Sjömanskyrkan), stationen i Malmö (HKF hyr av Malmö kommun), stationen i Antwerpen (HKF:s platsombud har kontoret i sitt hem), stationen i Rotterdam (HKF hyr av Svenska kyrkan i utlandet).
- *HKF äger och förvaltar byggnader på mark som ägs av berörd kommun:* Detta gäller för stationerna i Göteborg (inklusive Sjömansbiblioteket), Norrköping och Stockholm.

För frågan om huruvida HKF fortsättningsvis skall förvalta sina fastigheter bör alltså noteras att det endast är vissa av de lokaler där HKF bedriver verksamhet som rådet också äger. HKF och dess föregångare Handelsflottans välfärdsråd har ägt och förvaltat fastigheter sedan 1950-talet.

De anläggningar i Göteborg, Norrköping och Stockholm där HKF äger de byggnader vari verksamheten bedrivs inkluderar samtliga relativt omfattande markområden med fotbollsplaner, basketplaner, friidrottsbanor o.d. Om förutsättningarna vid dessa anläggningar kan i övrigt sägas följande:

- *Stationen i Göteborg (Rosenhill, inklusive Sjömansbiblioteket):* Verksamheten bedrivs på mark som arrenderas av Göteborgs kommun. HKF äger de två hus vari verksamheten bedrivs. Det ena huset omfattar sjömansklubben, motionslokaler, kontor m.m. I det andra huset är Sjömansbiblioteket inrymt.
- *Stationen i Norrköping (Johannisborg):* HKF:s anläggning är lokaliserad till en idrottsplats, som man delar med en lokal idrottsförening. På området finns en servicebyggnad vars ägande är delat mellan HKF och Norrköpings kommun: HKF äger 225 kvm och kommunen 188 kvm. HKF:s del av huset innehåller sjömansklubben, motionslokaler, kontor m.m. Kommunens del av huset, som även får utnyttjas av HKF, innehåller omklädningsrum, dusch- och bastuutrymmen, toaletter, m.m. Kommunen äger marken, men till HKF:s del av byggnaden finns ett markkupplåtelseavtal som ger rådet rätt till sin del av marken. HKF äger också ett garage på området.

- *Stationen i Stockholm (Kaknäs)*: Verksamheten bedrivs i ett hus som ägs av HKF, men på mark som ägs av Stockholms kommun och som HKF arrenderar av kommunen. Inom området har även Djurgårdens IF (DIF) en träningsanläggning. DIF har byggt och äger ett hus på anläggningen. Markanvändningen delas mellan HKF och DIF, och man betalar var sitt arrende till kommunen. HKF har tecknat ett drifts- och samarbetsavtal med DIF, vilket bl.a. innebär att DIF sköter driften av anläggningen.

6.3 Planerad förändring av fastigheterna i Göteborg och Norrköping

6.3.1 Göteborg

HKF har sedan något år tillbaka fört diskussioner med idrottsföreningen BK Häcken, vilken anmält intresse för att disponera en del av markområdet vid rådets anläggning Rosenhill och för att köpa alternativt hyra den byggnad på området där Sjömansbiblioteket i dag är inrymt. BK Häcken avser att använda bibliotekshuset som klubblokal.

Om projektet genomförs är tanken att Sjömansbiblioteket skall inrymmas i samma hus som sjömansklubben. Rosenhills klubbhus skall därför genomgå en omfattande ombyggnation och upprustning, som bl.a. gör det möjligt att inrymma biblioteket i huset.

Enligt HKF:s bedömning kommer ombyggnationen att kosta ca 2 miljoner kronor. Från rådets sida är en förutsättning att BK Häcken står för samtliga kostnader för ombyggnationen.

HKF bedömer att projektet kommer att minska rådets årliga driftskostnader med ca 200-250 tkr. Därtill är tanken att BK Häcken skall svara för skötsel och drift av utomhusanläggningen, vilket innebär att HKF inte längre behöver ha någon heltidsanställd vaktmästare. Enligt HKF kan de årliga kostnaderna härmed totalt sett förväntas minska med ca 400 tkr.

6.3.2 Norrköping

HKF och sjömanskyrkan i Norrköping ingick i oktober 2003 en överenskommelse som syftar till ett långtgående samarbete och, under förutsättning att nödvändigt bidrag beviljas för en om- och

tillbyggnad av HKF:s lokala anläggning, även en lokalisering av båda verksamheterna till HKF:s lokaler. Projektet syftar bl.a. till att skapa *en* lokal för sjöfolket i Norrköping, och förväntas leda till att HKF:s och sjömanskyrkans verksamheter i stort sett blir helt integrerade.

Om- och tillbyggnaden av HKF:s anläggning medför en investering om totalt ca 2,5 mkr. För investeringen har HKF sökt full kostnadstäckning från ITF Seafarers Trust i London. Ett bidrag bedöms av HKF som helt nödvändigt för det planerade samarbetet, då inga medel för om- och tillbyggnaden står till förfogande hos vare sig HKF eller sjömanskyrkan. Något besked har ännu inte givits från ITF Seafarers Trust, eftersom ombyggnadsplanerna och stödansökan sköts upp när fastighetsfrågan hänsköts till Sjömansserviceutredningen.

Trots att om- och tillbyggnaden av HKF:s anläggning ännu inte kunnat ske, så har sjömanskyrkan sedan oktober 2004 provisoriskt inrymts i rådets lokaler i nuvarande utformning. Denna lösning, som bl.a. innebär att sjömanskyrkan tvingats magasinera merparten av sina inventarier, är dock inte långsiktigt hållbar.

6.4 Överväganden och förslag

Enligt tilläggsdirektiven skall utredningen utreda om det är lämpligt att HKF fortsättningsvis skall förvalta sina fastigheter. Som framgått är det endast vissa av de lokaler där HKF bedriver verksamhet som rådet också äger, i samtliga fall på mark som ägs av berörd kommun. Utredningen har tolkat tilläggsdirektiven som att frågan är om nuvarande förhållanden fortsatt bör gälla eller om ansvaret att för statens räkning äga och förvalta de byggnader som HKF äger bör övergå på någon annan part. Utredningen har således inte sett det som ett alternativ att HKF skulle ges ansvar för att förvalta samtliga lokaler där rådet bedriver verksamhet.

HKF och dess föregångare Handelsflottans välfärdsråd har ägt och förvaltat fastigheter sedan 1950-talet. Såvitt utredningen kan bedöma tycks detta i stort sett ha fungerat väl.

Trots detta menar utredningen att HKF inte i fortsättningen bör ges ansvaret att vara en fastighetsförvaltande myndighet. Ett skäl till det är att, som framgått, den allmänna ambitionen är att antalet fastighetsförvaltande myndigheter så långt möjligt skall begränsas. Ett annat skäl är att HKF (som har färre än 30 anställda) helt

enkelt är för litet för att vara en fastighetsförvaltande myndighet. Det kan knappast vara rimligt att en så pass liten organisation inom sig skall hysa den – i övrigt verksamhetsfrämmande – specialistkompetens som torde krävas för att på ett bra sätt förvalta fastigheter. Utredningen föreslår alltså att HKF inte ges ansvaret att vara en fastighetsförvaltande myndighet.

Frågan är då vem som bör överta ansvaret att för statens räkning äga och förvalta de byggnader vari HKF bedriver verksamhet och som rådet också äger. Enligt Sjömansserviceutredningen bör olika alternativ väljas om, som utredningen förordat i kapitel 5, välfärdsverksamheten inordnas i Sjöfartsverket respektive om HKF kvarstår som en fristående myndighet, enligt följande:

- I det fall utredningens i kapitel 5 framförda förslag om att inordna HKF:s verksamhet i Sjöfartsverket följs, så anser utredningen att Sjöfartsverket bör överta ansvaret att för statens räkning äga och förvalta de byggnader som HKF äger. Som framgått av avsnitt 6.1 är Sjöfartsverket redan, enligt regeringens beslut, en fastighetsförvaltande myndighet, varför det knappast kan medföra några betydande praktiska problem för verket att ta över ansvaret för de berörda byggnaderna.
- I det fall HKF skulle kvarstå som en fristående myndighet, så anser utredningen att ansvaret att för statens räkning äga och förvalta de byggnader som HKF äger bör övergå på Statens fastighetsverk. I detta fall behöver visserligen hyresavtal upprättas, men det torde knappast medföra några betydande praktiska problem för vare sig Statens fastighetsverk eller HKF.

Ett annat, tänkbart alternativ vore att de berörda byggnaderna säljs till någon annan part och att det organ som ansvarar för välfärdsverksamheten i fortsättningen blir hyresgäst hos denna part. Närmast till hands torde i sådana fall ligga att byggnaderna säljs till BK Häcken i Göteborgsfallet (förutsatt givetvis att den planerade förändringen av Rosenhill kommer till stånd), till Norrköpings kommun i Norrköpingsfallet och till Djurgårdens IF i Stockholmsfallet. Utredningen har inte närmare undersökt vilka förutsättningar som finns för denna lösning. Den torde dock kräva mer förberedelse-, förhandlings- och annat arbete än de två ovan nämnda alternativen. Ett praktiskt tillvägagångssätt kan därför vara att, i enlighet med ovanstående förslag, ge antingen Sjöfartsverket eller Statens fastighetsverk ansvaret att för statens räkning äga och för-

valta de byggnader som HKF äger, och sedan överlåta till denna myndighet att överväga om det finns skäl att gå vidare med detta alternativ.

Utredningen har på plats studerat ombyggnadsplanerna för HKF:s anläggningar i Göteborg och Norrköping. Såvitt utredningen kan bedöma vore de planerade ombyggnadsprojekten värdefulla att genomföra, med hänsyn till att de kommer att medföra att välfärdsverksamheten kan bedrivas i renoverade lokaler, till lägre kostnad och i viss mån även med bättre kvalitet för sjömännen. Det senare gäller särskilt för Norrköping där HKF:s och sjömanskyrkans verksamheter kommer att bli i stort sett helt integrerade. Såvitt utredningen kan bedöma är också möjligheterna att genomföra projekten oberoende av om ansvaret för att förvalta de byggnader som HKF äger läggs på rådet eller, i enlighet med utredningens ovan redovisade förslag, på Sjöfartsverket eller Statens fastighetsverk. Mot denna bakgrund föreslår utredningen att förändringarna av fastigheterna i Göteborg och Norrköping genomförs i enlighet med tidigare planer.

Kommittédirektiv



**Svensk sjömansservice i enlighet med ILO:s
konvention nr 163**

**Dir.
2004:5**

Beslut vid regeringssammanträde den 29 januari 2004.

Sammanfattning av uppdraget

En särskild utredare tillkallas med uppgift att

- med utgångspunkt från kraven i ILO-konvention nr 163 om sjömäns välfärd till sjöss och i hamn föreslå hur Sverige bör organisera välfärdsverksamheten utifrån målsättningen att till lägsta möjliga kostnad uppfylla de krav som konventionen ställer,
- utreda om och i så fall hur konventionens krav skulle kunna tillgodoses av andra än Handelsflottans kultur- och fritidsråd (HKF),
- för det fall konventionen innehåller krav som i dag inte kan tillgodoses på ovannämnda sätt föreslå hur dessa tjänster skall kunna tillhandahållas, samt
- föreslå hur fullgörandet av den svenska statens skyldigheter enligt ILO-konvention nr 163 kan formaliseras genom författning eller på annat sätt.

Utredningen skall utgå från att verksamheten inte kommer att tillföras några resurser från staten utöver de som i dag tillförs välfärdsverksamheten i form av bidrag från intäkterna av Sjöfartsverkets farledsavgifter. Utredningen skall även lämna förslag till hur verksamheten skulle kunna finansieras med andra medel än statliga.

Bakgrund

I dag tillhandahåller Handelsflottans kultur- och fritidsråd (HKF) sjömän välfärdstjänster såväl ombord som i hamn. HKF:s uppgift är att planlägga, samordna och genomföra kultur- och fritidsverksamhet för sjöfolk. Målet för verksamheten är att sjömännen oavsett nationalitet skall få tillgång till kultur- och fritidsaktiviteter, som i fråga om variation och kvalitet rimligt överensstämmer med samhällets ordinarie utbud.

Den inriktning och de ekonomiska förutsättningar som statens organisation av välfärdsverksamheten för sjömän har i dag genom HKF innebär att det inom några år kan behöva tillskjutas nya medel för att finansiera verksamheten. HKF har därför begärt att regeringen skall klargöra vilken inriktning och vilka ekonomiska förutsättningar som verksamheten skall ha. Utöver det som följer av förordningen (1996:281) med instruktion för Handelsflottans kultur- och fritidsråd och av HKF:s regleringsbrev, utgår myndigheten i sin verksamhet även från den av Sverige ratificerade ILO-konventionen nr 163 om sjömäns välfärd till sjöss och i hamn. Ett antal år har förflutit sedan konventionen trädde i kraft och omvärlden har förändrats. Mot bakgrund av detta är det viktigt att utreda hur konventionen bör tillämpas.

Formerna för HKF:s verksamhet har varit föremål för utredningar ett flertal gånger, senast 1999 då frågan om verksamhetens inriktning, organisation och finansiering utreddes av Öhrlings PricewaterhouseCoopers. Utredningen ansåg mot bakgrund av omvärldsförändringarna att det fanns skäl att pröva frågan om HKF:s tjänsteutbud och organisation svarade mot krav på ändamålsenlighet och effektivitet och presenterade ett antal alternativ till hur verksamheten skulle kunna vara organiserad. Regeringen har därefter uppdragit åt HKF att utreda förutsättningarna för och de ekonomiska konsekvenserna av att lägga ut tjänster på externa utförare. Vidare har regeringen uppdragit åt HKF att utreda förutsättningarna för att ta ut avgifter för de tjänster som myndigheten tillhandahåller. De utredningar som gjorts med anledning av dessa uppdrag är viktiga och ger en bild av att HKF bedriver en effektiv verksamhet utifrån den inriktning och nivå som verksamheten har i dag. Utredningarna har inte primärt utgått från ILO-konventionen för att bestämma nivån på tjänsteutbudet och lämplig organisationsform utan istället utgått från hur den befintliga verksamheten bör organiseras för att den skall bedrivas så effektivt som möjligt.

ILO:s konvention nr 163 och rekommendation nr 173

Sverige ratificerade år 1990 ILO:s konvention nr 163, som bl.a. anger att varje medlemsstat till konventionen skall säkerställa att fullgoda välfärdsanordningar och välfärdsåtgärder (VOV) tillhandahålls sjömän både i egna hamnar och ombord på fartyg registrerade i den egna staten. Medlemsstaterna åläggs även att se till att nödvändiga åtgärder vidtas för finansieringen av välfärdsverksamheten. Fastställandet av vilka hamnar respektive vilka fartyg som skall omfattas av konventionens bestämmelser skall ske efter samråd med redarnas och sjömännens organisationer. De tjänster som erbjuds i hamnarna skall kunna nyttjas av alla sjömän, oberoende av nationalitet, ras, hudfärg, kön, religion, politisk uppfattning eller social bakgrund och oberoende av i vilken stat det fartyg där de är anställda är registrerat. Välfärdstjänsterna ombord på fartygen skall också kunna nyttjas av alla sjömän ombord. Konventionen föreskriver även att VOV fortlöpande skall anpassas till förändringar i sjömännens behov till följd av utvecklingen inom sjöfarten. Vidare innehåller konventionen föreskrifter om samarbete dels mellan medlemsstaterna, dels mellan andra parter som är verksamma inom välfärdsområdet.

Konventionen har utöver av Sverige undertecknats av 11 stater: Brasilien, Danmark, Finland, Mexiko, Norge, Rumänien, Slovakien, Spanien, Schweiz, Tjeckien och Ungern.

Av rekommendation nr 173 om sjömäns välfärd till sjöss och i hamn, som hör till konventionen, framgår att medlemsstaterna bör samråda med sjömännens och redarnas representativa organisationer vid utpekandet av hamnar. Dessa organisationer bör även delta i tillsynen av välfärdsanordningarna. Enligt rekommendationen bör VOV tillhandahållas av en eller flera av följande: de offentliga myndigheterna, redarnas och sjömännens organisationer enligt kollektivavtal eller andra överenskomna avtal, eller frivilliga organisationer. Rekommendationen är detaljerad och föreslår bl.a. att det skall finnas tillgång till rekreationsanläggningar, transporter, bibliotek, TV och filmvisningar.

I proposition 1988/89:122 med anledning av vissa beslut fattade av Internationella arbetskonferensen vid dess sjuttiofjärde möte (tionde sjöfartssessionen), föreslogs det att Sverige skulle anta ILO:s konvention nr 163. I propositionen konstaterade regeringen att HKF upprätthöll en välfärdsverksamhet som stod i överensstämmelse med konventionens föreskrifter och att några lagänd-

ringar inte var nödvändiga. Det skedde heller inga ändringar i vare sig instruktionen eller regleringsbrevet för HKF till följd av Sveriges ratifikation av konventionen. Verksamheten har därefter fortsatt inom HKF med samma inriktning som tidigare men med en egen intern målsättning att upprätthålla en verksamhet som följer ILO-konventionen med tillhörande rekommendation.

Dagens organisation av välfärdsverksamhet för sjömän

HKF är en statlig myndighet inom Näringsdepartementets ansvarsområde. Myndigheten hade 30 anställda under år 2002. Kostnaden för verksamheten var under samma år 26,8 miljoner kronor. Intäkterna bestod av statens bidrag via Sjöfartsverkets farledsavgifter om 18,5 miljoner kronor och övriga intäkter om 6,5 miljoner kronor. Verksamheten visade därmed ett underskott på 1,8 miljoner kronor.

Verksamheten har bedrivits i sin nuvarande form sedan 1976. Föregångaren, Handelsflottans Välfärdsråd, som även den var en statlig myndighet, grundades 1948. Det finns med andra ord en lång tradition av statligt engagemang i välfärdsfrågorna för sjömän.

Den service som HKF bedriver i de svenska hamnarna vänder sig till sjömän av alla nationaliteter. HKF gör fartygsbesök, ordnar transporter samt arrangerar olika kultur- och fritidsaktiviteter. Den service som bedrivs av HKF utomlands vänder sig till svenska fartygsbesättningar och sker i nära samarbete med svenska och nordiska sjömanskyrkor. Verksamheten utomlands har i stort sett samma innehåll som den service som ges i Sverige.

HKF:s huvudsakliga verksamhet omfattar bl.a. distribution av olika medier, arrangemang av motionsaktiviteter, hamnservice i form av transporttjänster, fältverksamhet och klubbaktiviteter.

Som stödfunktioner har HKF en ekonomi- och personaladministration och egen kompetens inom kommunikationsområdet.

HKF deltar i det internationella samarbete som organiseras inom International Committee on Seafarers' Welfare (ICSW). Vidare deltar HKF i olika aktiviteter på sjömanskulturens område och utför diverse utredningar.

Oklarheter i dagens organisation av välfärdsverksamheten

Tolkningen av ILO-konventionen

ILO-konventionen beskriver ett ansvar för medlemsstaten att se till att sjömän tillhandahålls välfärdsanordningar och välfärdsåtgärder (VOV) och att medlemsstaten efter samråd med berörda parter kan välja i vilka hamnar som servicen skall tillhandahållas. Till konventionen hör en detaljerad rekommendation som ger förslag till hur medlemsstaten kan verka för sjömännens välfärd. Enligt nuvarande ordning finns ingen känd tolkning av konventionen eller uppfattning om vilken status rekommendationen till konventionen bör ha. Det som finns är ett uttalande i proposition 1988/89:122 om att HKF vid tidpunkten för ratifikationen upprätthöll en välfärdsverksamhet som stod i överensstämmelse med konventionens föreskrifter.

Oklar ansvarsfördelning

I dagens organisation av VOV arbetar HKF med att upprätthålla ILO-konvention nr 163. I detta ingår bl.a. att utpeka vilka hamnar och vilka fartyg som konventionen skall tillämpas på och därefter tillhandahålla tjänsterna. HKF har inget direkt uppdrag från regeringen att upprätthålla ILO-konventionen och har inte heller erhållit någon beskrivning av vad som förväntas av dem avseende uppfyllandet av konventionen. Vidare skall VOV verksamheten utvärderas och rapporter lämnas till ILO om hur Sverige uppfyller sina konventionsåtaganden. Denna utvärdering sker i dag av HKF som därmed utvärderar den egna verksamheten.

Svårigheter med mål och resultatstyrningen

Nuvarande organisation innebär att det är svårt att sätta mål för verksamheten och bedöma dess kvalitet och effektivitet. I dag produceras välfärdstjänster enligt ILO-konventionen men frågan är hur mycket som skall produceras, av vem samt till vilken kvalitet och vilket pris. Den verksamhet som bedrivs i dag har inte utformats utifrån dessa frågeställningar utan mer från historiska och resursmässiga utgångspunkter. Ur effektivitetssynpunkt är det viktigt att även undersöka alternativa finansieringsmöjligheter – t.ex.

om det vore möjligt att ta ut avgifter av sjöfolket för den service som tillhandahålls. Ett ökat avgiftsuttag skulle bl.a. kunna innebära en tydligare koppling mellan efterfrågan på en tjänst och tillhandahållandet av den.

Uppdraget

Med utgångspunkt från konventionstexten i ILO:s konvention nr 163 om sjömäns välfärd till sjöss och i hamn skall utredaren föreslå hur Sverige bör organisera välfärdsverksamheten utifrån målsättningen att till lägsta möjliga kostnad uppfylla den nivå som konventionen kräver. Vid utredningen av vad som skall tillhandahållas enligt konventionen, av vem samt till vilken kvalitet och vilket pris skall utredaren undersöka olika möjligheter som finns för att utnyttja såväl offentliga som privata tjänster. Är det t.ex. möjligt att hävda att sjöfolket har tillgång till ett bibliotek om det görs möjligt för dem att genom avtal med kommunala bibliotek låna böcker för en längre tid? Har sjöfolk på besök i en svensk hamn tillgång till kultur- och fritidsaktiviteter i konventionens mening om de informeras om hur de kan ta sig till olika offentliga och privata institutioner med kollektivtrafiken?

Efter att ha klargjort vilka skyldigheter Sverige har som medlemsstat till konventionen och hur skyldigheterna kan fullgöras är det viktigt att utredaren jämför detta med den nuvarande organisationen och även med hur de övriga nordiska länderna har löst sina konventionsåtaganden. Skulle det visa sig att det finns ett mer effektivt sätt att organisera VOV-verksamheten skall detta redovisas och alternativa förslag lämnas till åtgärder. Ett av alternativen skall vara att HKF som organisation skall finnas kvar även om det innebär en förändring i myndighetens verksamhet. Vid analysen av utformningen av verksamheten skall målsättningen vara att till lägsta möjliga kostnad bedriva en verksamhet som uppfyller de krav som konventionen ställer. Utredaren skall utgå från att verksamheten inte kommer att tillföras några resurser från staten utöver dem som i dag tillförs välfärdsverksamheten i form av bidrag från intäkterna av Sjöfartsverkets farledsavgifter.

Utredaren skall vidare föreslå hur fullgörandet av Sveriges konventionsåtaganden kan formaliseras genom författning eller annat sätt. Analysen skall även ge finansieringsförslag som visar hur verksamheten kan finansieras med annat än statliga medel. Om

utredaren kommer fram till att verksamheten i HKF:s regi kan reduceras, skall det särskilt uppmärksammas vad en sådan neddragning skulle innebära för HKF och dess personal.

Redovisning av uppdraget

Utredaren skall senast den 15 december 2004 redovisa uppdraget till regeringen.

(Näringsdepartementet)

Kommittédirektiv



**Tilläggsdirektiv till Utredningen om svensk
sjömansservice i enlighet med ILO:s
konvention nr 163**

**Dir.
2004:121**

Beslut vid regeringssammanträde den 23 september 2004.

Sammanfattning av uppdraget

Den särskilde utredaren med uppdrag att föreslå hur Sverige bör organisera välfärdsverksamheten för sjömän i enlighet med ILO:s konvention får följande tilläggsuppdrag.

Utredaren skall enligt Dir. 2004:5 med utgångspunkt från kraven i ILO-konventionen nr 163 föreslå hur Sverige bör organisera välfärdsverksamheten utifrån målsättningen att till lägsta möjliga kostnad uppfylla de krav konventionen ställer.

Mot bakgrund av utredarens ställningstagande i denna del skall utredaren utreda om det är lämpligt att HKF fortsättningsvis skall förvalta sina fastigheter. Utredaren skall också mot samma bakgrund bedöma lämpligheten av HKF:s fastighetsprojekt i Norrköping och Rosenhill.

Utredaren skall, mot bakgrund av det utökade uppdraget och med ändring av det ursprungliga direktivet, redovisa sitt slutbetänkande senast den 15 februari 2005.

Bakgrund

Med stöd av regeringens bemyndigande den 29 januari 2004 har statsrådet Messing tillkallat en särskild utredare med uppgift att föreslå hur Sverige bör organisera välfärdsverksamheten för sjömän i enlighet med ILO:s konvention nr 163 om sjömäns välfärd till sjöss och i hamn.

Handelsflottans kultur- och fritidsråd (HKF) tillhandahåller välfärdstjänster till sjömän såväl ombord som i hamn.

HKF och sjömanskyrkan i Norrköping har träffat en överenskommelse den 23 oktober 2003 om långtgående samarbete som bl.a. skulle innefatta om- och tillbyggnad av HKF:s lokaler i Norrköping.

HKF för också diskussioner med BK Häcken, som anmält intresse för att disponera en del av markområdet vid HKF:s träningsanläggning vid Rosenhill i Göteborg och för att köpa alternativt hyra HKF:s biblioteksbyggnad i Rosenhill.

HKF har i skrivelse den 15 mars 2004 till Näringsdepartementet anmält de båda projekten för att diskutera den fortsatta handläggningen av dem mot bakgrund av den tidigare beslutade översynen av rådets verksamhet.

Förordningen (1993:527) om förvaltning av statliga fastigheter, m.m. gäller för myndigheter under regeringen (1 §). Med fastighetsförvaltning avses enligt förordningen (2 §) ansvar för förvärv, upplåtelse, drift och underhåll samt avyttring av fast egendom. Med fast egendom avses även tomträtt samt byggnad och anläggning som är lös egendom. Enligt 3 § beslutar regeringen om vilka myndigheter som skall förvalta fastigheter.

HKF och dess företrädare har sedan 1950-talet förvaltat de fastigheter i vilka de bedrivit sin verksamhet. Regeringsbeslut som ger myndigheten befogenhet att förvalta sina fastigheter saknas dock.

Både frågan om HKF skall förvalta sina fastigheter och lämpligheten av de två anmälda projekten har ett sådant samband med den pågående översynen att de bör hänskjutas till utredningen för närmare behandling innan ställning tas till dem.

Utredningsuppdraget

Utredaren skall enligt Dir. 2004:5 med utgångspunkt från kraven i ILO-konventionen nr 163 föreslå hur Sverige bör organisera välfärdsverksamheten utifrån målsättningen att till lägsta möjliga kostnad uppfylla de krav konventionen ställer.

Mot bakgrund av utredarens ställningstagande i denna del skall utredaren utreda om det är lämpligt att HKF fortsättningsvis skall förvalta sina fastigheter. Utredaren skall också mot samma bakgrund bedöma lämpligheten av projekten i Norrköping och Rosenhill.

Redovisning av uppdraget

Uppdraget skall redovisas i den slutliga avrapporteringen av utredningen. Tidpunkten för denna slutredovisning ändras från den 15 december 2004 till den 15 februari 2005.

(Näringsdepartementet)

ILO-konvention nr 163 och rekommendation nr 173

ILO-konvention nr 163

Konvention om sjömäns välfärd till sjöss och i hamn

Internationella arbetsorganisationen allmänna konferens,
som av styrelsen för Internationella arbetsbyrån har samman-
kallats till Genève och där samlats den 24 september 1987 till sitt
sjuttiofjärde möte,

som erinrar om bestämmelserna i 1936 års rekommendation om
sjömäns välfärd i hamnarna samt i 1970 års rekommendation om
sjöfolks välfärd,

som har beslutat att anta vissa förslag rörande sjömännens
välfärd till sjöss och i hamn, vilken fråga är den andra punkten på
mötets dagordning, och

som har bestämt att dessa förslag skall ta formen av en inter-
nationell konvention,

antar denna den åttonde dagen i oktober månad nittonhundra-
åttiosju följande konvention, som kan kallas 1987 års konvention
om sjömäns välfärd:

Artikel I

1. I denna konvention avses med
 - a) "sjöman" varje person som är anställd i någon befattning ombord på ett sjögående fartyg, vare sig i offentlig eller privat ägo, med undantag för örlogsfartyg;
 - b) "välfärdsanordningar och välfärdsåtgärder" anordningar och åtgärder på välfärds-, kultur-, rekreations- och informationsområdena.

2. Varje medlem skall bestämma genom nationella lagar eller föreskrifter, efter samråd med redarnas och sjömännens representativa organisationer, vilka fartyg registrerade inom dess territorium som skall betraktas som sjögående fartyg vid tillämpningen av bestämmelserna i denna konvention om välfärdsanordningar och välfärdsåtgärder ombord på fartyg.

3. I den utsträckning den bedömer det vara praktiskt möjligt skall behörig myndighet, efter samråd med fiskefartygsägarnas och yrkesfiskarnas representativa organisationer, tillämpa bestämmelserna i denna konvention på yrkesfiske till havs.

Artikel 2

1. Varje medlem för vilken denna konvention är i kraft åtar sig att säkerställa att fullgoda välfärdsanordningar och välfärdsåtgärder tillhandahålls åt sjömän såväl i hamn som ombord på fartyg.

2. Varje medlem skall säkerställa att nödvändiga åtgärder vidtas för finansieringen av välfärdsanordningar och välfärdsåtgärder som tillhandahålls enligt bestämmelserna i denna konvention.

Artikel 3

1. Varje medlem åtar sig att säkerställa att välfärdsanordningar och välfärdsåtgärder tillhandahålls i lämpliga hamnar i landet åt alla sjömän, oberoende av nationalitet, ras, hudfärg, kön, religion, politisk uppfattning eller social bakgrund och oberoende av i vilken stat det fartyg där de är anställda är registrerat.

2. Varje medlem skall, efter samråd med redarnas och sjömännens representativa organisationer, bestämma vilka hamnar som skall betraktas som lämpliga vid tillämpningen av denna artikel.

Artikel 4

Varje medlem åtar sig att säkerställa att välfärdsanordningarna och välfärdsåtgärderna ombord på varje sjögående fartyg, vare sig i offentlig eller privat ägo, som är registrerat inom dess territorium, tillhandahålls till förmån för alla sjömän ombord.

Artikel 5

Välfärdsanordningar och välfärdsåtgärder skall ses över ofta för att säkerställa att de är ändamålsenliga med hänsyn till de förändringar i sjömännens behov som följer av teknisk, operativ och annan utveckling inom sjöfartsnäringen.

Artikel 6

Varje medlem åtar sig

- a) att samarbeta med andra medlemmar i syfte att säkerställa tillämpningen av denna konvention; och
- b) att säkerställa samarbete mellan de parter som är engagerade i och intresserade av att främja sjömännens välfärd till sjöss och i hamn.

Artikel 7

Ratifikationsinstrument avseende denna konvention skall sändas till Internationella arbetsbyråns generaldirektör för registrering.

Artikel 8

1. Denna konvention skall vara bindande endast för de medlemmar av Internationella arbetsorganisationen vilkas ratifikationer har registrerats hos generaldirektören.
2. Den träder i kraft tolv månader efter den dag, då ratifikationer från två medlemmar har registrerats hos generaldirektören.
3. Därefter träder konventionen i kraft för varje medlem tolv månader efter den dag, då dess ratifikation har registrerats.

Artikel 9

1. En medlem som har ratificerat denna konvention kan säga upp den sedan tio år har förflutit från den dag, då konventionen först träder i kraft, genom en skrivelse som sänds till Internationella arbetsbyråns generaldirektör för registrering. Sådan uppsägning

skall inte träda i kraft förrän ett år efter den dag, då den har registrerats.

2. Varje medlem, som har ratificerat denna konvention och som inte, inom det år som följer på utgången av den i föregående punkt nämnda tioårsperioden, utnyttjar sin rätt till uppsägning enligt denna artikel, är bunden under ytterligare en tioårsperiod och kan därefter, på de i denna artikel föreskrivna villkoren, säga upp denna konvention vid utgången av varje tioårsperiod.

Artikel 10

1. Internationella arbetsbyråns generaldirektör skall underrätta alla medlemmar av Internationella arbetsorganisationen om registreringen av alla ratifikationer och uppsägningar som generaldirektören har tagit emot från organisationens medlemmar.

2. När generaldirektören underrättar organisationens medlemmar om registreringen av den andra ratifikationen i ordningen som han har tagit emot, skall han fästa medlemmarnas uppmärksamhet på den dag, då konventionen träder i kraft.

Artikel 11

Internationella arbetsbyråns generaldirektör skall, för registrering enligt artikel 102 i Förenta nationernas stadga, lämna Förenta nationernas generalsekreterare fullständiga upplysningar om samtliga ratifikationer och uppsägningar som har registrerats hos honom enligt bestämmelserna i föregående artiklar.

Artikel 12

Vid de tidpunkter, då Internationella arbetsbyråns styrelse finner det nödvändigt, skall den avlämna rapport till den allmänna konferensen om denna konventions tillämpning och undersöka om det finns anledning att föra upp frågan om revidering av konventionen, helt eller delvis, på konferensens dagordning.

Artikel 13

1. Om konferensen antar en ny konvention varigenom denna konvention helt eller delvis revideras och den nya konventionen inte föreskriver annat, skall

- a) en medlems ratifikation av den nya konventionen, utan hinder av bestämmelserna i artikel 9 ovan, anses medföra omedelbar uppsägning av denna konvention, om och när den nya konventionen har trätt i kraft,
- b) från den dag, då den nya konventionen träder i kraft, denna konvention upphöra att vara öppen för ratifikation av medlemmarna.

2. Denna konvention skall likväl förbli gällande till form och innehåll för de medlemmar som har ratificerat den men inte har ratificerat den nya konventionen.

Artikel 14

De engelska och franska versionerna av denna konventionstext har lika giltighet.

ILO-rekommendation nr 173

Rekommendation om sjömäns välfärd till sjöss och i hamn

Internationella arbetsorganisationen allmänna konferens,

som av styrelsen för Internationella arbetsbyrån sammankallats till Genève och där samlats den 24 september 1987 till sitt sjuttiofjärde möte,

som erinrar om bestämmelserna i 1936 års rekommendation om sjömäns välfärd i hamnarna samt i 1970 års rekommendation om sjöfolks välfärd,

som har beslutat att anta vissa förslag rörande sjömännens välfärd till sjöss och i hamn, vilken fråga är den andra punkten på mötets dagordning, och

som har bestämt att dessa förslag skall ta formen av en rekommendation, vilken kompletterar 1987 års konvention om sjömäns välfärd,

antar denna den åttonde dagen i oktober månad nittonhundra-åttiosju följande rekommendation, som kan kallas 1987 års rekommendation om sjömäns välfärd:

I. Allmänt

1. I denna rekommendation avses med
 - a) "sjöman" varje person som är anställd i någon befattning ombord på ett sjögående fartyg, vare sig i offentlig eller privat ägo, med undantag för örlogsfartyg;
 - b) "välfärdsanordningar och välfärdsåtgärder" anordningar och åtgärder på välfärds-, kultur-, rekreations- och informationsområdena.
2. I den uträkning den bedömer det vara praktiskt möjligt bör behörig myndighet, efter samråd med fiskefartygsägarnas och yrkesfiskarnas representativa organisationer, tillämpa bestämmelserna i denna rekommendation på yrkesfiske till havs.
3. 1) Medlemmar bör vidta åtgärder för att säkerställa att fullgoda välfärdsanordningar och välfärdsåtgärder tillhandahålls åt sjömän såväl i hamn som ombord på fartyg samt att fullgott skydd är tillgängligt för dem när de utövar sitt yrke.

- 2) Vid genomförandet av dessa åtgärder bör medlemmar ta hänsyn till sjömännens särskilda behov, i synnerhet vid vistelse i främmande länder och inträde i krigszoner, med avseende på säkerhet, hälsa och fritidsaktiviteter.
4. Arrangemang för tillsyn av välfärdsanordningar och välfärdsåtgärder bör innefatta medverkan av sjömännens och redarnas representativa organisationer.
5. Välfärdsanordningar och välfärdsåtgärder som tillhandahålls i enlighet med denna rekommendation bör vara tillgängliga för alla sjöman, oberoende av nationalitet, ras, hudfärg, kön, religion, politisk uppfattning eller social bakgrund och oberoende av i vilken stat det fartyg där de är anställda är registrerat.
6. Medlemmar bör samarbeta med varandra för att främja sjömännens välfärd till sjöss och i hamn. Sådant samarbete bör omfatta följande:
 - a) överläggningar mellan behöriga myndigheter syftande till att tillhandahålla och förbättra välfärdsanordningar och välfärdsåtgärder för sjömän, såväl i hamn som ombord på fartyg;
 - b) överenskommelser om samordning av resurser och gemensamt tillhandahållande av välfärdsanordningar i större hamnar för att undvika onödigt dubbelarbete;
 - c) anordnande av internationella idrottstävlingar och uppmuntran till sjömännen att delta i idrottsaktiviteter;
 - d) anordnande av internationella seminarier i ämnet sjömännens välfärd till sjöss och i hamn.

II. Välfärdsanordningar och välfärdsåtgärder i hamnar

7.
 - 1) Medlemmar bör tillhandahålla eller säkerställa tillhandahållandet av sådana välfärdsanordningar och välfärdsåtgärder som är erforderliga i lämpliga hamnar inom det egna landet.
 - 2) Medlemmar bör samråda med redarnas och sjömännens representativa organisationer när de skall bestämma vilka hamnar som skall vara lämpliga hamnar.

- 3) Valfärdsanordningar och välfärdsåtgärder bör ofta ses över för att säkerställa att de är ändamålsenliga med hänsyn till de förändringar i sjömännens behov som följer av teknisk, operativ eller annan utveckling inom sjöfartsnäringen.
8.
 - 1) Valfärdsanordningar och välfärdsåtgärder bör tillhandahållas, i överensstämmelse med nationella förhållanden och nationell praxis, av en eller flera av följande:
 - a) de offentliga myndigheterna;
 - b) redarnas och sjömännens organisationer enligt kollektivavtal eller andra överenskomna arrangemang;
 - c) frivilliga organisationer.
 - 2) Åtgärder bör vidtas för att säkerställa där det är nödvändigt att tekniskt kvalificerade personer anlitas på heltid för arbetet med välfärdsanordningar och välfärdsåtgärder för sjömän, utöver frivillig arbetskraft.
9.
 - 1) Valfärdsstyrelser bör tillsättas i lämplig omfattning på hamn-, regional och nationell nivå. Dessas uppgifter bör omfatta
 - a) att fortlöpande pröva ändamålsenligheten i existerande välfärdsanordningar och ha uppsikt över behovet av att tillhandahålla ytterligare anordningar eller dra in underutnyttjade anordningar;
 - b) att bistå och ge råd till dem som ansvarar för tillhandahållandet av välfärdsanordningar och säkerställa samordning mellan dessa.
 - 2) Valfärdsstyrelser bör bland sina ledamöter inbegripa representanter för redarnas och sjömännens representativa organisationer, behöriga myndigheter samt, där så befinner lämpligt, frivilliga organisationer och sociala organ.
 - 3) Om så är lämpligt bör sjöfartsnationers konsuler och utländska välfärdsorganisationers lokala representanter knytas till lokala, regionala och nationella välfärdsstyrelserns arbete i enlighet med nationella lagar och föreskrifter.
10.
 - 1) Medlemmar bör säkerställa att tillräckligt och regelbundet finansiellt stöd lämnas välfärdsanordningar och välfärdsåtgärder för sjömän.

- 2) Detta finansiella stöd bör, i enlighet med nationella förhållanden och nationell praxis, tillhandahållas genom ett eller flera av följande:
 - a) anslag ur allmänna medel;
 - b) pålagor eller andra särskilda avgifter från sjöfartskällor;
 - c) frivilliga bidrag från redare, sjömän eller deras organisationer;
 - d) frivilliga bidrag från andra källor.
 - 3) Där för välfärdsåtgärder tas ut skatt, pålagor och särskilda avgifter, bör dessa medel användas enbart för de ändamål för vilka de har debiterats.
11. För sjömän lämpliga hotell eller sjömanshem bör finnas där det finns behov av dem. Sådana hotell eller hem bör stå under vederbörlig tillsyn, priserna bör hållas på rimlig nivå, och åtgärder bör, där så är nödvändigt och möjligt, vidtas så att sjömansfamiljer kan inkvarteras.
12. 1) Nödvändiga välfärds- och rekreationsanordningar bör inrättas eller utbyggas i hamnar. Dessa bör omfatta
 - a) mötes- och rekreationslokaler efter behov;
 - b) anläggningar för idrottsliga inom- och utomhusaktiviteter, inklusive tävlingar;
 - c) utbildningslokaler;
 - d) där så befinner lämpligt, anordningar för religionsutövning och personlig rådgivning.
- 2) Sådana anordningar kan tillhandahållas genom att anordningar avsedda för mera allmänt bruk görs tillgängliga för sjömän i enlighet med dessas behov.
13. Där många sjömän av olika nationaliteter behöver anordningar såsom hotell, klubbar och idrottsanläggningar i en särskild hamn bör behöriga myndigheter eller organ i sjömännens hemländer samt i flaggstaterna, samt även berörda internationella sammanslutningar, samråda och samarbeta med behöriga myndigheter och organ i det land som hamnen är belägen i och med varandra, i syfte att samordna resurser och undvika onödigt dubbelarbete.
14. 1) Information bör spridas bland sjömän om anordningar som är öppna för allmänheten i anlöpsamnar – i synnerhet transporter, välfärd, nöjen och utbildningsanordningar samt gudstjänstlokaler – samt också om anordningar som tillhandahålls särskilt åt sjömän.

- 2) Medlen för att sprida sådan information kan omfatta
 - a) utdelning i land och, under förutsättning av befälhavarens samtycke, ombord på fartyget av broschyrer på de lämpligaste språken, innehållande information om anordningar som står till sjömännens förfogande i anlöpshamnen eller nästa hamn dit fartyget är destinerat; sådana broschyrer bör innehålla en karta över centrala stadsdelar och hamnområdet;
 - b) inrättande i större hamnar av informationskontor, lätt tillgängliga för sjömän och bemannade av personer som har förmåga att omedelbart tillhandahålla information och råd som är av nytta för sjömän.
15. Tillräckliga transportmedel till skäliga priser bör finnas tillgängliga vid varje rimlig tidpunkt för att göra det möjligt för sjömän att nå stadens centrala delar från lämpliga platser i hamnen.
16. Alla lämpliga åtgärder bör vidtas för att underrätta sjömän som kommer till en hamn om
 - a) särskilda faror eller sjukdomar som de kan utsättas för och sätten att undvika dem;
 - b) nödvändigheten för personer som lider av sjukdomar att snabbt komma under behandling samt de närmaste tillgängliga resurserna för sådan behandling
 - c) de faror som uppstår genom bruk av narkotika och alkohol.
17. Åtgärder bör vidtas för att säkerställa att sjömän i hamn har tillgång till
 - a) poliklinikbehandling för sjukdom och skada;
 - b) sjukhusvård när så är nödvändigt;
 - c) anordningar för tandvård, särskilt i akuta lägen.
18. Alla lämpliga åtgärder bör vidtas av behöriga myndigheter för att underrätta redare samt sjömän som kommer till en hamn om särskilda lagar och bruk, vars överträdande kan äventyra deras frihet.
19. I hamnområden och på tillfartsvägar bör av behöriga myndigheter anordnas tillräcklig belysning och skyltning samt regelbunden patrullering för att främja sjömännens säkerhet.
20. 1) För att främja utländska sjömäns säkerhet bör åtgärder vidtas för att underlätta
 - a) möjlighet till kontakt med deras konsulära företrädare;

- b) effektivt samarbete mellan konsulära företrädare och lokala eller nationella myndigheter.
- 2) Närhelst en sjöman har berövats friheten, av vilket skäl det vara må, inom en medlems territorium bör behörig myndighet, om sjömannen begär det, omgående underrätta flaggstaten och den stat som sjömannen är medborgare i. Den behöriga myndigheten bör omedelbart underrätta sjömannen om hans rätt att ställa ett sådant krav. Den stat som sjömannen är medborgare i bör omedelbart underrätta sjömannens närmaste anförvant. Om en sjöman tas i fängsligt förvar, bör medlemmen medge dessa staters konsulära företrädare omedelbart tillträde till sjömannen samt därefter regelbundna besök så länge som sjömannen hålls fängslad.
- 3) En kvarhållen sjömans fall bör behandlas utan dröjsmål enligt vedertaget rättsligt förfarande, och flaggstaten samt den stat som sjömannen är medborgare i bör hållas under rättade om utvecklingen så snart förändringar inträffar.
21. 1) I avvaktan på hemresa bör all praktisk hjälp ges till sjömän som är strandsatta i utländska hamnar.
- 2) I händelse av dröjsmål med sjömans hemresa bör behörig myndighet försäkra sig om att konsulära eller lokala företrädare för flaggstaten omgående informeras.
22. Medlemmar bör närhelst så krävs vidta åtgärder för att ge sjömän skydd mot angrepp och andra olagliga handlingar medan fartyg befinner sig inom deras territorialvatten och särskilt i hamninlopp.

III. Välfärdsanordningar och välfärdsåtgärder till sjöss

23. 1) Välfärds- och trivselanordningar bör tillhandahållas ombord på fartyg till gagn för sjömän. Där så är praktiskt möjligt bör sådana anordningar omfatta
- a) möjlighet att se på TV och lyssna på radio;
 - b) visning av filmer eller videofilmer, vilka till antalet bör vara anpassade till resans längd samt, där så är nödvändigt, kunna bytas ut med rimliga mellanrum;
 - c) idrottsutrustning, inklusive motionsredskap, bordspel, däckspel;

- d) där så är möjligt, anordningar för simning;
 - e) ett bibliotek innehållande facklitteratur och andra böcker, vilka till antalet bör vara anpassade till resans längd och kunna bytas ut med rimliga mellanrum;
 - f) anordningar för hobbyhantverk.
- 2) Där så är möjligt och lämpligt, bör inrättande av barer ombord övervägas, såvida inte detta strider mot nationella, religiösa eller sociala sedvänjor.
24. Sjömännens yrkesutbildning bör, där så är lämpligt, omfatta undervisning och information rörande förhållanden som berör deras välfärd, inklusive allmänna hälsorisker.
25. 1) Tillgång till telefonförbindelser mellan fartyg och land bör medges och avgifterna för användning av dessa bör vara av skälig storlek.
- 2) Varje ansträngning bör göras för att säkerställa att tillställning av post till sjömän är så tillförlitlig och snabb som möjligt. Ansträngningar bör också göras för att undvika att sjömän avkrävs tilläggsporto när post måste eftersändas beroende på omständigheter utanför deras kontroll.
26. 1) Åtgärder bör vidtas för att säkerställa, om annat ej följer av tillämpliga nationella eller internationella lagar och föreskrifter, att sjömän, närhelst det är möjligt och skäligt, skyndsamt beviljas tillstånd att ha make, släktingar och vänner på besök ombord när fartyget befinner sig i hamn.
- 2) Möjligheten att tillåta sjömannens makar att medfölja under någon enstaka sjöresa bör övervägas, där detta är praktiskt möjligt och skäligt. Maken bör i sådana fall vara tillräckligt försäkrad mot olycksfall och sjukdom. Redarna bör ge sjömannen all hjälp med att teckna sådan försäkring.
27. Varje ansträngning bör göras av de ansvariga i hamnen och ombord för att underlätta landgång för sjömännen snarast möjligt efter fartygets ankomst till hamnen.

IV. Besparingar och överföring av lön

28. För att hjälpa sjömän att spara och att överföra sina besparingar till sina familjer

- a) bör ett enkelt, snabbt och säkert system införas, administrerat med hjälp av konsuler eller andra behöriga myndigheter, befälhavare, skeppsmäklare eller pålitliga finansinstitut, för att göra det möjligt för sjömän, i synnerhet dem som är utomlands eller tjänstgör på ett fartyg som är registrerat i ett annat land än deras eget, att deponera eller överföra hela sin lön eller del därav;
- b) bör ett system inrättas eller ges mera allmän tillämpning för att göra det möjligt för sjömän att, vid den tidpunkt då de mönstrar på eller under resan, bestämma, om de så önskar, att en del av deras löner skall regelbundet överföras till deras familjer;
- c) bör överföringar enligt b) verkställas i rätt tid och direkt till den person eller de personer som sjömannen har angivit;
- d) bör ansträngningar göras för att tillhandahålla oberoende bekräftelse på att sjömännens överföringar enligt b) faktiskt har verkställts till den person eller de personer som har angivits.

Uppdrag från Sjömansservice- utredningen att analysera kraven i ILO-konvention nr 163

Bengt Lidal
2004-09-05

Uppdraget

Mitt uppdrag syftar till att analysera vilka krav ILO-konventionen (nr 163) om sjömäns välfärd till sjöss och i hamn med tillhörande rekommendation (nr 173) ställer på Sverige.

Jag kommer att studera de båda instrumentens tillkomst (förarbeten) enligt ILO-dokument och rapporter från svenska och, i något fall, andra deltagare i den process som ledde fram till deras antagande av Internationella arbetskonferensen samt behandlingen i Sverige och andra nordiska länder av de färdiga instrumenten fram till ratifikation av konventionen och dennas ikraftträdande.

Men först kommer jag att anlägga ett vidare perspektiv för att, inom ramen för en översiktlig beskrivning av ILO-systemet, kunna bedöma de aktuella instrumentens krav. Däri inbegriper jag en beskrivning av ILO som organisation och dess normgivande verksamhet inklusive flexibilitet i ILO:s normer, medlemsländernas förpliktelser enligt organisationens stadga etc. samt en beskrivning av systemet för övervakning och granskning av normernas tillämpning. ILO:s sjöfartsinstrument ägnas särskilt utrymme. Frågor om ratifikation och ikraftträdande, tolkning och införlivande diskuteras allmänt och mer specifikt.

Mot bakgrund av föregående redovisar jag de nordiska ländernas rapportering om tillämpning av konventionen nr 163 och ILO:s expertkommittés granskning samt ev. åtgärder med anledning därav.

Uppmärksamhet ägnas åt pågående arbete inom ILO med en samlad konvention på sjöfartsområdet.

Slutligen formulerar jag några slutsatser utifrån gjorda iakttagelser om instrumentens tillkomst, status och tillämpning samt föreliggande förslag syftande till revision av konventionen.

1.1 ILO som organisation

Internationella arbetsorganisationen (International Labour Organization, ILO) uppvisar som mellanstatlig organisation ett antal särdrag, där det mest framträdande är den s.k. trepartsstrukturen. Därmed förstås att medlemmarna i organisationen företräds inte bara av sina regeringar utan också av representanter för arbetsgivare och arbetstagare. Arbetsmarknadsorganisationer deltog f.ö. redan i utarbetandet av det förslag till organisation som kom att bli ILO genom fredsfördraget i Versailles år 1919. ILO:s främsta syfte skulle vara att främja en fred byggd på social rättvisa och dess huvudsakliga metod utarbetande av internationella normer för arbetslivet. Dessutom skulle organisationen – vilket var en nyhet vid bildandet – utarbeta metoder för övervakning av dessa normers tillämpning.

I Internationella arbetskonferensens möten deltar medlemsländerna (antalet medlemmar uppgår till 177) med delegationer bestående av två regeringsombud, ett arbetsgivarombud och ett arbetstagarombud, vilka alla kan åtföljas av experter. I konferensens plenum förfogar regeringsgruppen över hälften av rösterna och arbetsgivar- resp. arbetstagargruppen över vardera en fjärdedel. I (flertalet av) konferensens utskott förfogar vardera gruppen över en tredjedel av rösterna.

Genom val inom de tre grupperna utser konferensen vart tredje år den trepartiskt sammansatta styrelsen (Governing Body of the International Labour Office). Regeringsgruppen intar därvid en särställning eftersom tio platser i styrelsen är ”permanenta” och tillfaller de tio största industriländerna. Röstfördelningen i styrelsen är densamma som i konferensen: hälften av rösterna i plenum (inkl. de permanenta medlemmarnas) tillhör regeringsgruppen medan arbetsgivar- och arbetstagargrupperna förfogar över en fjärdedel var. I utskotten förfogar varje grupp över en tredjedel av röststyrkan.

The International Labour Office, också förkortat ILO, eller Internationella arbetsbyrån är organisationens sekretariat.

Organisationens verksamhet inkl. kompetensfördelningen vid utarbetande av normer etc. regleras av dess stadga (Constitution) samt arbetsordningar (Standing Orders) för konferens och styrelse m.m.

ILO är FN-systemets äldsta fackorgan.

1.2 Konventioner och rekommendationer; deklARATIONER

Normer eller *standards* kan ges formen av konvention eller rekommendation (ILO:s stadga artikel 19:1). En tidigare chef för ILO:s normavdelning (Bartolomei de la Cruz, 1994) har hävdats att uttrycken ”konvention” och ”rekommendation” är ILO:s mest originella bidrag till folkrätten. Den kommission som utarbetade förslaget till den blivande organisationens stadga diskuterade grundligt vad för slags rättsverkan de eftersträvade normerna skulle få. Enligt ett synsätt borde ILO-instrument få rättslig verkan i medlemsländerna genom ett slags överstatlighet; enligt ett annat kunde instrumenten blott tjäna till vägledning för nationell lagstiftning. Lösningen på detta dilemma blev en kompromiss enligt vilken konventioner (under förutsättning av ratifikation) skulle skapa rättsliga förpliktelser, medan rekommendationer skulle tjäna till vägledning. Båda sorternas instrument måste dock inom en viss tid efter antagandet föreläggas medlemslandets behöriga instans(er) för lagstiftning eller andra åtgärder (stadgans artikel 19:5 och 6), den s.k. underställningsskyldigheten. Också den är ett särdrag i ILO-systemet.

ILO har hittills antagit 185 konventioner (som uppnått 7 226 ratifikationer) samt 195 rekommendationer. Med tiden har ett antal instrument ofrånkomligen förlorat aktualitet. Vissa konventioner har reviderats och stängts för ratifikation till förmån för ett modernare instrument. Andra, som inte trätt i kraft, har återkallats, medan ytterligare andra har ”bordlagts” vilket innebär minskade krav på regelbunden tillämpningsrapportering. Likaså har ett antal rekommendationer återkallats. Många konventioner, främst de som reglerar grundläggande mänskliga rättigheter, är dock fortsatt aktuella och har getts en allt starkare ställning (se avsnitt 1.3).

I sin allmänna framställning av traktaträtten (traktat = avtal mellan stater) framhåller Strömberg och Melander (s. 47) att trots att konventioner vanligen är resultat av kompromisser, förekommer det att någon av de deltagande staterna inte är villig att godkänna en konvention i dess helhet utan gör förbehåll (reservationer) om att den inte godtar vissa artiklar i konventionen. I nyare konventioner anges ofta uttryckligen, vilka av artiklarna som är oundgängliga och vilka som kan bli föremål för reservationer. Om en konvention saknar bestämmelser om reservationer, uppkommer frågan i vilken utsträckning förbehåll är tillåtna osv. Hithörande

problem har man sökt lösa genom 1969 års Wienkonvention om traktaträtten (se 3.2).

Vad författarna inte berör är att ILO-konventioner inte kan ratificeras med reservationer, vilket är ännu ett utmärkande drag för ILO-systemet. Den nyss citerade chefen för normavdelningen skrev att "unlike most international treaties, ILO Conventions may on no account be ratified with reservations"; som stöd härför åberopade han ett memorandum inlämnat av ILO till Internationella domstolen år 1952.

Detta innebär *inte* att ILO-konventioner inte ger utrymme för flexibilitet. I själva verket förutses redan i stadgan (artikel 19:3) möjligheten att vid utarbetandet av nya instrument ta hänsyn till klimatförhållanden, industriell utveckling eller andra särskilda omständigheter i medlemsländerna. Den ursprungligen avsedda flexibiliteten avsåg närmast icke självstyrande områden (kolonier). Sedan 1960-talet har emellertid ett antal mer nyanserade flexibilitetsklausuler utvecklats. Moderna sådana har, enligt forskaren V.-Y. Ghebali (s. 207), effekten att de tillåter en ratificerande stat att, inom de gränser som fastlagts i konventionen, själv avgöra omfattningen av de åtaganden den är beredd att göra. I någon mening kan man här tala om en möjlighet att reservera sig men, säger han, flexibilitetsklausulerna kommer inte i konflikt med reservationsförbudet eftersom detta gäller endast sådana reservationer som inte förutses i själva konventionen.

Ghebali identifierar olika slag av flexibilitetsklausuler. Enligt en variant kan en stat välja att tillträda en eller flera delar av en konvention utan att på förhand binda sig för att tillträda ytterligare någon del eller konventionen som helhet vid ett senare tillfälle. Som exempel nämner han konventionen (nr 102) om minimistandard för social trygghet. Bl.a. Sveriges ratifikation av denna konvention omfattar vissa delar men inte andra.

I många fall, säger Ghebali (s. 208), uppnås flexibilitet, inte genom uttryckliga klausuler utan genom användningen i konventionstexten av sådana uttryck som "*adequate measures*", "*adequate protection*" eller "*appropriate measures*". På så sätt anger konventionen i stället för precisa normer mer allmänt formulerade mål. Sådana konventioner har kommit att kallas "*promotional*" (främjande).

En typ av flexibilitetsklausul betecknad "*substantial equivalence*" introducerades genom konventionen (nr 147) om miniminormer i handelsfartyg. Till denna återkommer jag i avsnitt 2.1. Ett mer

”politiskt” uttalande om flexibilitet citeras av Internationella arbetsbyrån i kommentaren PTMC/04/2 till det konventionsutkast som skall behandlas i september (avsnitt 6): ”the instrument should be *inflexible with respect to rights and flexible with respect to implementation*”.

Vad gäller utarbetande och antagande av rekommendationer säger Ghebali (s. 210) att den formen av instrument har valts i tre slags situationer. Om ett ämne inte ansetts moget för konventionsreglering har en rekommendation utarbetats som ett ”test”. Ett annat fall avser ämnen som är alltför tekniska eller uppvisar alltför stora skillnader från land till land och därför lämpar sig mer för rekommendations- än för konventionsreglering. I ett tredje fall utarbetas en rekommendation som ett komplement till en allmänt formulerad konvention i syfte att underlätta tillämpningen. Sedan 1960-talet har det blivit allt vanligare att utarbeta rekommendationer som ”parallelinstrument” till konventioner, i synnerhet ”främjandekonventionerna”. Rekommendationerna som sådana är dock inte bindande och ställer inga andra krav på medlemsländerna än att de omfattas av underställningsskyldigheten.

I några få fall har ILO valt att ge ett beslut formen av deklARATION. Viktigast är 1944 års Philadelphia-deklARATION vilken inkorporerades i organisationens stadga. Andra exempel är 1964 års anti-apartheiddeklARATION, 1975 års deklARATION om lika möjligheter för och lika behandling av kvinnliga arbetstagare samt 1998 års deklARATION om grundläggande principer och rättigheter i arbetslivet (se vidare under 1.3).

1.3 Utvecklingen av medlemsländers förpliktelser

Medlemskap i en organisation medför normalt förpliktelser av olika slag, t.ex. att betala en medlemsavgift. Medlemskapet i ILO innebär bl.a. ett antal förpliktelser med avseende på den för organisationen centrala normverksamheten. Underställningsskyldigheten har nämnts i föregående avsnitt. Till denna kommer en rapporteringsskyldighet som har genomgått en betydande utveckling.

Enligt stadgans artikel 22 skall medlemsstater som tillträtt en konvention till Internationella arbetsbyrån rapportera om tillämpningen av konventionens bestämmelser. Stadgan förutser årliga rapporter men i praktiken tillämpas numera rapporteringsperioder

om två år för de mest grundläggande konventionerna och perioder om fem år för övriga konventioner.

Även icke-ratificerade konventioner och rekommendationer ger enligt stadgans artikel 19:5 (e) resp. 19:6 (d) upphov till rapporteringsskyldighet enligt beslut fattade av ILO:s styrelse. Sådan rapportering syftar till att ge en bild av lagstiftning och praxis i medlemsländerna i relation till resp. konventions krav och rekommendations riktlinjer. Systemet är avsett dels att främja instrumentens tillämpning, dels att ge underlag för beslut om revision av gamla och utarbetande av nya instrument.

En principiellt viktig bestämmelse i stadgans artikel 19:8 föreskriver, att antagandet av en ny konvention eller rekommendation eller ett medlemslands ratifikation av en konvention inte i något fall (*in no case*) skall anses påverka någon lag etc. som tillerkänner berörda arbetstagare mer gynnsamma villkor än de i konventionen eller rekommendationen föreskrivna. Det skall med andra ord inte vara möjligt att med hänvisning till ett nytt instrument eller tillträdet till en konvention ”vrida klockan tillbaka” och omintetgöra tidigare gjorda framsteg. Se vidare under avsnitt 3.2 om effekten av en ratifikation.

På senare år har medlemsländernas förpliktelser i form av respekt för och skyldighet att rapportera om tillämpningen av grundläggande konventioner utvecklats ytterligare. År 1998 antog Internationella arbetskonferensen en deklARATION om grundläggande principer och rättigheter i arbetslivet. Det viktigaste elementet i den är konstaterandet att alla ILO:s medlemsländer genom sitt medlemskap i organisationen och sin anslutning till dess stadga har en förpliktelse att respektera, främja och genomföra grundläggande rättigheter (*core labour standards*) i enlighet med ett antal (f.n. åtta) konventioner om föreningsfrihet, organisationsrätt samt rätten till kollektiva förhandlingar, avskaffande av alla former av tvångsarbete, avskaffande av barnarbete samt avskaffande av diskriminering i arbetslivet (se prop. 2000/01:93 s. 26f samt bil. 6).

1.4 Granskningen av medlemsländernas fullgörande av förpliktelser

Som nämnts ovan (avsnitt 1.1) var ILO en pionjär när det gällde utarbetande av system för övervakning av medlemsländers fullgörande av förpliktelser enligt ratificerade konventioner etc.

Ländernas tillämpningsrapporter granskas av oberoende jurister i ILO:s expertkommitté (för tillämpning av konventioner och rekommendationer). Denna utarbetar årligen en rapport som belyser problem vid genomförandet av ILO:s normer i länderna och drar slutsatser om tillämpningen. Den kan även rikta skriftliga observationer och s.k. ”*direct requests*” direkt till regeringarna avsedda att besvaras vid nästa rapporteringstillfälle. Expertkommitténs rapport föreläggs Internationella arbetskonferensen vars trepartiska utskott för tillämpningsfrågor diskuterar och rapporterar sina slutsatser till konferensens plenum. Utskottet kan även anmoda en regering att avge en skriftlig eller muntlig förklaring inför utskottet.

Utöver rapporteringsskyldigheterna och de tillfällen till granskning av tillämpning av åtaganden som dessa erbjuder, finns enligt ILO:s stadga olika klagomålsprocedurer. Enligt artikel 24 kan arbetsgivar- och arbetstagarorganisationer rikta en erinran mot att den egna staten eller en annan stat inte på ett betryggande sätt genomfört bestämmelserna i en konvention som den ratificerat. Erinran prövas av ILO:s styrelse som kan tillsätta en särskild (trepartisk) granskningskommitté. Enligt en annan procedur (artikel 26) kan en medlemsstat anföra klagomål mot en annan medlem för bristande uppfyllelse av en konvention som båda tillträtt. I sådana fall kan styrelsen tillsätta en undersökningskommission. Styrelsen kan även tillämpa detta förfarande på eget initiativ eller på initiativ av ett eller flera ombud (regerings-, arbetsgivar- eller arbetstagarombud) till Internationella arbetskonferensen. Klagomål enligt artikel 26 är relativt sällsynta – ILO:s hemsida redovisar några tiotal – och tillsättandet av en undersökningskommission ännu ovanligare. I praktiken leder förfarandet ofta till någon form av uppgörelse.

Under 1990-talet riktades fyra anmälningar mot Sverige beträffande tillämpningen av ratificerade konventioner, däribland en enligt artikel 26 som avsåg bl.a. konventionen (nr 147) om miniminormer i handelsfartyg; denna anmälan kom dock inte att prövas i sak i ILO:s styrelse.

Om Internationella arbetskonferensen år 2005 antar en samlad konvention på sjöfartsområdet enligt det utkast (PTMC/04/1) som föreligger nu (augusti 2004), kommer ILO att enligt dess artikel XIII få ett nytt trepartiskt organ med särskild kompetens på det område som täcks av sjöfartsinstrumenten. Dess uppgift skall vara att ”*keep*

the working of this Convention under continuous review". Se vidare under avsnitt 2.1 samt avsnitt 6 om pågående konventionsarbete.

2.1 ILO:s sjöfartsinstrument

ILO-kommittén, som enligt sin instruktion skall främja ökad kunskap om ILO och dess verksamhet, publicerade som bilaga till sin verksamhetsberättelse för år 1988 (det år då kommittén behandlade 1987 års sjöfartsinstrument) "Några anteckningar om ILO och sjöfarten" av kommitténs expert Bengt Erik Stenmark, Sjöfartsverket. Han erinrar om att det organ som utarbetar och antar ILO:s konventioner och rekommendationer, nämligen Internationella arbetskonferensen, håller två slags sessioner, nämligen de årliga sessionerna och, med längre och mer oregelbundna intervall, sjöfartssessionerna. Från juridisk synpunkt är de likvärdiga men de skiljer sig från varandra genom att t.ex. budgetfrågor och val till ILO:s styrelse inte förekommer på sjöfartssessionerna.

Den juridiska likvärdigheten till trots finns det ofta i praktiken en skillnad mellan utarbetandet av sjöfartsinstrument och andra instrument. Alla dagordningar för arbetskonferensen fastställs av ILO:s styrelse, som också skall svara för de tekniska förberedelserna av och nödvändiga konsultationerna inför antagandet av en konvention eller en rekommendation (stadgans artikel 14). Detta kan ske genom en förberedande teknisk konferens, vilket är det normala för sjöfartsfrågor, eller genom en tvåårsbehandling av arbetskonferensen, vilket är det normala för andra frågor. En sådan tvåårsbehandling (*double discussion procedure*; ILC:s arbetsordning artikel 39) inkluderar en rapport med ett frågeformulär till medlemsländerna inför förstaårsbehandlingen och en andra rapport med textutkast inför andraårsbehandlingen. Åtminstone i länder som tillträtt konventionen (nr 144) om samråd på trepartsbasis för att främja genomförandet av ILO:s normer, kan man räkna med en nationell trepartsbehandling av sådana frågeformulär resp. textutkast (jfr ILO-kommitténs instruktion 2 § a). Inför en förberedande teknisk sjöfartskonferens, t.ex. den som skall hållas i september 2004, förekommer inte motsvarande frågeformulär och inte heller nödvändigtvis en remissrunda till medlemsländerna av textutkast avsedda att behandlas av arbetskonferensen vid dess sjöfartssession.

En annan skillnad i praktiken mellan sjöfartsinstrumenten och övriga instrument är att de förra mer sällan blir föremål för den i stadgans artikel 19 förutsedda rapporteringen avseende icke-ratificerade konventioner samt rekommendationer (se avsnitt 1.3). När ILO:s expertkommitté år 1990 lade fram en rapport (*General Survey*) avseende tillämpningen av konventionen (nr 147) om miniminormer i handelsfartyg och tillhörande rekommendation (nr 155) om förbättring av normer i handelsfartyg, var det bara tredje gången på fyrtio år som en dylik rapportomgång och granskning avsett sjöfartsinstrument.

Vad som gör konventionen nr 147 unik bland ILO:s konventioner, konstaterade expertkommittén, är att den i en bilaga ”inkorporerar” bestämmelser ur 15 andra ILO-konventioner vilka förutsätts ges en tillämpning ”*substantially equivalent*” med den som föreskrivs i resp. konvention (i prop. 1977/78:152 talas om ”i huvudsak likvärdiga bestämmelser”). Expertkommittén ägnade också mycket uppmärksamhet åt denna nya flexibilitetsklausul (styckena 65–79 i rapporten). – En liknande teknik förefaller komma till användning vid utarbetandet av en ny samlad konvention på sjöfartsområdet; mer härom i avsnitt 6.

I nyssnämnda stycke 65 gör expertkommittén ett principiellt viktigt påpekande rörande den slutliga tolkningen (*definitive interpretation*) av ILO:s konventioner och rekommendationer. Enligt artikel 37 i ILO:s stadga är det nämligen Internationella domstolen som ansvarar för tolkningen av såväl stadgan som enligt stadgan antagna konventioner. Hittills har domstolen dock aldrig gjort någon sådan tolkning. För att kunna fylla funktionen att avgöra huruvida konventionskrav iakttas måste expertkommittén bedöma och framföra sin uppfattning med avseende på innehåll och betydelse av konventionernas bestämmelser och i förekommande fall avgöra deras legala räckvidd. På motsvarande sätt gör Internationella arbetsbyrån, säger expertkommittén i fotnot 25, sina formella och informella tolkningar av ILO:s instrument med förbehållet att ILO:s stadga inte tillerkänner arbetsbyrån någon särskild behörighet i det avseendet. Se vidare avsnitt 3.2.

2.2 Tidigare ILO-reglering avseende sjömäns välfärd m.m.

Sjömäns välfärd har länge varit ämne för diskussion och reglering inom ILO. Redan år 1936 antogs en rekommendation (nr 48) om sjömäns välfärd i hamnarna, och år 1970 ännu en (nr 138) om sjöfolks välfärd. Dessa båda instrument förelades riksdagen genom prop. 1938:239 resp. 1971:158. I den senare propositionen uttalade föredraganden att rekommendationen till större delen avsåg åtgärder som täcktes av den verksamhet som bedrevs av Handelsflottans välfärdsråd, dvs. det organ som föregick Handelsflottans kultur- och fritidsråd (HKF). Propositionens innehåll i den delen föranledde inte något riksdagsuttalande.

Internationella arbetskonferensen antog vid sin 62:a session (nionde sjöfartskonferens) år 1976 en resolution med en begäran riktad till ILO:s styrelse att på dagordningen för nästa sjöfartssession föra upp frågan om antagande av en konvention, vilken skulle utgöra ett effektivare instrument för att lösa sjöfolkets välfärdsfrågor, samt att inkalla ett möte med den s.k. paritetiska (redare – sjöfolk) sjöfartskommissionens (*Joint Maritime Commission*, JMC) trepartiska utskott för sjöfolks välfärd för att utveckla det internationella samarbetet på området.

Utskottet diskuterade i oktober 1980 de båda ILO-rekommendationerna och uppmanade JMC att be ILO:s styrelse att på dagordningen för en (förberedande teknisk) sjöfartskonferens sätta upp ämnet Sjömäns välfärd till sjöss och i hamn för utarbetande av en konvention och/eller en rekommendation. JMC återkom 1984 med förslag att sammankalla en sjöfartskonferens.

Mot denna bakgrund beslöt ILO:s styrelse vid sitt 228:e möte i november 1984 bl.a. att på dagordningen för en förberedande teknisk sjöfartskonferens föra upp ämnet Sjömäns välfärd till sjöss och i hamn.

Internationella arbetsbyrån bad medlemsländernas regeringar att rapportera om utvecklingen på området och utarbetade på grundval härav en underlagsrapport till den förberedande konferensen med ett förslag till slutsatser. Förslaget innebar, såvitt avsåg en konvention, ett instrument i tre delar: en allmän del I. *General* (punkter numrerade 5–7), en andra del II. *Welfare facilities in ports* (punkter numrerade 8–21), och en tredje del III. *Welfare facilities at sea* (punkter numrerade 22–23). Byrån förutsåg ett behov av flexibilitet vilket skulle kunna tillgodoses på det sättet att en stat

som tillträdde konventionen skulle kunna utesluta antingen del II eller del III (jfr. den i avsnitt 1.2 först beskrivna flexibilitetsklausulen). Vidare föreslogs en rekommendation i fem delar (punkter nummerade 25–52). Hela textförslaget återges i *Report II (Chapter I)*, till vilken jag återkommer i avsnitten 2.5 och 2.6.

2.3 1986 års förberedande tekniska sjöfartskonferens

Sverige deltog i den förberedande tekniska sjöfartskonferensen den 5–16 maj 1986 med en trepartsdelegation. I denna ingick bl.a. kanslichefen i HKF Jan Ristarp (expert i regeringsdelegationen), direktören i Sveriges Redareförening Gunnar Högberg (ombud för arbetsgivarna) och verkställande direktören i Svenska Maskinbefälsförbundet Christer Themnér (expert i arbetstagardelegationen). De nämnda personerna deltog i det konferensutskott som behandlade välfärdsfrågorna. Den förstnämnde valdes till utskottets rapportör.

I en rapport från konferensen (Arbetsmarknadsdepartementets ILO-rapport nr 1/86) skrev Ristarp att Internationella arbetsbyråns underlagsrapport (*Report I*) utmynnade i ett förslag till två nya instrument, nämligen en konvention och en rekommendation. I utskottet framhölls att de snabba och djupgående förändringar som ägt rum inom sjöfarten hade gjort de båda äldre rekommendationerna på välfärdens område föråldrade och otillräckliga. Redarna i utskottet hävdade att den nödvändiga moderniseringen kunde ske i form av en ny rekommendation. Sjöfararna ansåg att det krävdes en konvention med en supplerande rekommendation. Regeringsgruppen var splittrad i frågan om konvention kontra rekommendation. Enligt rapporten lade Sverige på de nordiska regeringsrepresentanternas vägnar fram ett förslag till en kortfattad, principiellt hållen konvention.

Det nordiska regeringsförslaget byggde på byråns text och inkluderade dess punkter 5(1), 6(2), 25(1), 8(1), 6(1), 8(3) 22(1), 22(2) och 11(1). Härtill fogades småningom en text byggd på punkten 7. Förslaget omfattade alltså valda punkter ur byråförslagens delar I–III och en punkt i rekommendationsförslaget.

Jag har i en uppsats om ILO:s normskapande verksamhet hävdat, att Internationella arbetsbyrån i egenskap av författare till förhandlingsunderlaget utövar starkt inflytande på antagna texter. I det här

fallet fick byråns förslag ett reducerat genomslag genom de nordiska regeringsrepresentanternas initiativ.

Exakt varför de nordiska ländernas förslag kom att omfatta de nämnda punkterna framgår varken av utskottets eller av Arbetsmarknadsdepartementets rapport, men det är rimligt att anta att förslagsställarna utgick från rådande förhållanden i de egna länderna och från uppfattningen att en konvention med det föreslagna innehållet inte skulle innebära några tillämpningsproblem i dessa länder.

En mer detaljerad genomgång av det nordiska förslaget jämfört med byråtexten ger följande vid handen:

- av punkten 5 behölls konventionsformen men inte den föreslagna tredelningen eller möjligheten att utesluta någon del;
- punkten 6 behölls i sin helhet, nämligen icke-diskrimineringsregeln i 6(1) och definitionen av "seafarer" i 6(2);
- tanken på samarbete mellan ratificerande stater (punkt 7) togs tillvara;
- som en ändamålsbestämmelse behölls den för rekommendationen tänkta punkten 25 om kultur- och välfärdstjänster;
- punkten 8 om tillhandahållande av välfärdstjänster och översyn av sådana behölls som en andra ändamålsbestämmelse;
- även punkten 22 behölls i sin helhet, nämligen att alla besättningsmedlemmar skall omfattas av tjänsterna ifråga (1) och att nationella bestämmelser skall fastställa vilka fartyg som skall betraktas som sjögående fartyg (2);
- slutligen behölls punkten 11 om finansiering av tjänsterna enligt konventionen.

Delar av byråtexten som inte inkluderades i det nordiska förslaget omfattade bl.a.

- punkten 9 som angav (a) offentliga myndigheter, (b) redar- och sjöfolksorganisationer och (c) frivilligorganisationer som tillhandahållare av välfärdstjänster;
- punkten 10 om inrättande av välfärdsstyrelser på olika nivåer;
- ett antal punkter om utformningen av välfärdsanordningar och tjänster m.m.

Man kan redan här notera att punkterna 9 och 10 (i modifierad form) återkommer i utkastet till en ny sammanhållen konvention (avsnitt 6).

Det nordiska förslaget uppfattades som en kompromiss mellan redarnas och sjöfararnas ståndpunkter och vann stöd från flera regeringsrepresentanter. Sedan även redare och sjöfarare accepterat uppläggningsen, enades utskottet om att föreslå en konvention innehållande "huvudprinciper och målsättningar" (*main principles and objectives*) och en rekommendation med "mer detaljerade beskrivningar av välfärdsverksamhetens organisation och innehåll" (*a Recommendation which would describe the details of welfare provisions as agreed by the Committee*).

Utskottets enhälligt antagna konklusioner, syftande till en konvention och en rekommendation, förelades ILO:s styrelse i november 1986 (dokument GB.234/4/3). Arbetsbyrån fann att flera av ämnena på den förberedande tekniska sjöfartskonferensens dagordning, däribland det om sjömäns välfärd, mot bakgrund av den behandling som ägt rum inte krävde ytterligare konsultationer med medlemsländerna utom i en enda fråga, nämligen om de föreslagna instrumenten skulle vara tillämpliga på fiskefartyg och fiskare; se nedan avsnitt 2.4. Byrån föreslog därför att den enligt artikel 38:4(b) i arbetskonferensens arbetsordning skulle utarbeta en slutlig underlagsrapport med förslag till konventions- och rekommendationstext om sjömäns välfärd; se avsnitt 2.5.

Från den förberedande tekniska sjöfartskonferensen kan även noteras ett par resolutionstexter av betydelse för den nationella behandlingen av frågor på arbetskonferensens dagordning. Den ena uppmuntrar stater att ansluta sig till konventionen (nr 144) om samråd på trepartsbasis (ILO:s normer) och den andra syftar till tillämpning av tillhörande rekommendation (nr 152) om samråd på trepartsbasis (ILO:s verksamhet).

2.4 ILO-kommittébehandling av frågor på sjöfartskonferensens dagordning 1987

Sverige har ratificerat den nyssnämnda konventionen nr 144, och såväl den som tillhörande rekommendation nr 152 åberopas i förordningen (1977:987 ändrad senast 2002:714) med instruktion för ILO-kommittén. Syftet med de båda resolutioner som antogs av den förberedande konferensen och som nämnts i föregående avsnitt får anses vara tillgodosett genom ILO-kommitténs verksamhet.

De frågor som kommittén hade att behandla *inför* sjöfartskonferensen 1987 inskränkte sig emellertid till den ovannämnda frågan om nya instruments tillämpning på fiskefartyg och fiskare samt till kommentarer till textförslag om social trygghet för sjömän, ett ämne som faller utanför denna framställning. I den förra frågan fann kommittén att förslaget inte hade någon nämnvärd inverkan på svenska förhållanden. Kommittén hade därför inget att invända mot att instrumenten ifråga, däribland konventionen och rekommendationen om sjömäns välfärd, föreslogs omfatta även fiskare och fiskefartyg.

2.5 Internationella arbetsbyråns rapport II om sjömäns välfärd

Arbetsbyråns rapport II till 1987 års sjöfartskonferens innehåller, utom det ursprungliga byråförslaget till konklusioner (*Chapter I*) och utdraget ur den förberedande konferensens rapport (*Chapter II*) en sammanfattning av svaren från medlemsländerna avseende de tilltänkta instrumentens tillämplighet på fiskefartyg och fiskare (*Chapter III*). Härav framgår att svarsutfallet var mycket splittrat. Byråns förslag till konventions- resp. rekommendationstext (*Chapter IV*) innehåller ingen referens till fiskefartyg eller fiskare. Textförslagen utgår från men återspeglar inte ord för ord den förberedande konferensens konklusioner; byrån har, som brukligt är, gjort ett antal redaktionella ändringar.

2.6 Internationella arbetskonferensens 74:e session (tionde sjöfartskonferens) år 1987

Det svenska regeringsdeltagandet i 1987 års sjöfartskonferens förbereddes genom den mycket begränsade ILO-kommittébehandlingen (avsnitt 2.4). Kommunikationsdepartementet skulle enligt ILO-rapport nr 1/86 (s. 4) ta initiativ till ytterligare trepartssamråd samt nordiskt samråd men sådant samråd har jag inte funnit dokumenterat.

I konferensen den 24 september–9 oktober 1987 deltog en trepartsdelegation med två regeringsombud samt experter, däribland HKF:s kanslichef Jan Ristarp, ett arbetsgivarombud, direktören i Sveriges Redareförening Gunnar Högberg, med experter, och ett

arbetstagarombud, förbundssekreteraren i Svenska Sjöfolksförbundet Nils-Börje Andersson, samt experter, däribland verkställande direktören i Svenska Maskinförbundet Christer Themnér.

Konferensutskottet för välfärdsfrågor (välfärdskommittén) utgick i sitt arbete från arbetsbyråns rapport II (avsnitt 2.5) och baserade sina diskussioner på de av byrån framlagda utkastet till konvention och rekommendation.

I den inledande diskussionen framhöll redarnas talesman att hans grupp kunde stödja den föreslagna konventionen endast under förutsättning att textförslaget från den förberedande tekniska sjöfartskonferensen förblev oförändrat i sina huvuddrag.

Sjöfararnas talesman fäste uppmärksamhet vid att konventionsförslaget utgjordes av grundläggande principer som satte miniminormer för välfärdsarbetet ombord och i hamn. Eftersom en betydande del av resurserna för välfärdsarbetet härrörde från källor inom den starkt minskande handelssjöfarten i de industrialiserade länderna, var det, enligt sjöfararnas mening, angeläget att finna andra finansieringsformer. Sjöfarargruppen lade därför fram ett förslag om hamnavgifter som huvudsaklig finansieringskälla för välfärdsservice i hamn.

Redarna tog bestämt avstånd från sistnämnda förslag och en rad regeringsrepresentanter ställde sig, av skilda skäl, också avvisande. Bl.a. framhöll de nordiska regeringarna att deras förslag till konventionstext vid den förberedande konferensen hade accepterats som en kompromiss och att de därför inte var beredda att stödja ändringsförslag om preciserade finansieringsmetoder.

Såväl sjöfararnas som övriga ändringsförslag om finansieringsmetoder drogs småningom tillbaka. Konventionstexten antogs med endast smärre ändringar, varav två på förslag från de nordiska regeringsrepresentanterna. Dessa förändrade dock inte innehåll och anda i förslaget från den förberedande konferensen. Frågan om *Financing of welfare facilities* återkommer, som vi skall se, som olöst i utkastet till en ny sammanhållen konvention (avsnitt 6).

Även i fråga om rekommendationstexten visades vid genomgången stor samarbetsvilja. Enighet kunde uppnås om att på några få punkter precisera och förtydliga den text som förelåg.

Vid en jämförelse mellan arbetsbyråns textförslag i rapport II och de av konferensen antagna texterna kan, såvitt avser konventionen, noteras följande skillnader:

Artikel 1:1 b)

På förslag av de nordiska regeringsrepresentanterna ströks ordet "health" i förslaget till definition av uttrycket "welfare facilities and services". Att så kunde ske berodde på att konferensen samtidigt behandlade ett förslag till konvention om hälso- och sjukvård för sjömän, vilken kom att få nr 164.

Artikel 1:3

Ett förslag att i såväl konventionen som övriga instrument under utarbetande av konferensen hänvisa till fiskefartygsägare och fiskare accepterades först som ett tillägg till artikel 2 men kom slutligen att utgöra ett tillägg till artikel 1:

To the extent it deems practicable, after consultation with the representative organisations of fishing vessel owners and fishermen, the competent authority shall apply the provisions of this Convention to commercial maritime fishing.

Här kan noteras att utkastet till ny sammanhållen konvention (avsnitt 6) uttryckligen undantar fiskefartyg.

Artikel 6

På förslag av de nordiska regeringsrepresentanterna redigerades byråns textutkast om så att samarbete mellan medlemsstater för att säkra tillämpning av konventionen kom i första hand, och samarbete mellan andra "parties engaged *and* interested in promoting the welfare of seafarers at sea and in port" kom i andra hand.

Sammanfattningsvis kom konventionen att bestå av sex artiklar av vilka tre, nämligen artiklarna 2, 5 och 6, kan sägas innefatta åtaganden i sak, medan de tre andra huvudsakligen är formella i bemärkelsen att de innehåller definitioner (artikel 1:1) eller procedurregler för fastställande av en definition och en eventuell utvidgning av tillämpningsområdet samt lokaliseringen av verksamheten (artikel 1:2 resp. 1:3 resp. 3:2) eller icke-diskrimineringsbestämmelser (artiklarna 3:1 och 4).

Åtagandena i sak skulle kunna sammanfattas enligt följande:

- att säkerställa välfärdsanordningar och välfärdsåtgärder i hamn och ombord inkl. nödvändiga åtgärder för deras finansiering (artikel 2);
- att se över dessa anordningar och åtgärder ofta (artikel 5); och
- att samarbeta med andra (artikel 6).

Konventionen är främjande enligt de kriterier som angetts i avsnitt 1.2.

Rekommendationen

Internationella arbetsbyrån hade föreslagit att antagande av den nya rekommendationen skulle innebära att denna skulle ”ta över” de tidigare (avsnitt 2.2) nämnda rekommendationerna nr 48 och 138. Det förslaget avvisades emellertid och de båda rekommendationernas giltighet bekräftas genom hänvisningarna till dem i de nyantagna instrumenten.

Slutligt antagande av instrumenten om sjömäns välfärd

I den föreskrivna omröstningen (artikel 19:2 ILO:s stadga) om de båda instrumenten antogs konventionen med 214 röster för, ingen emot och tre nedlagda, och rekommendationen med 207 röster för, ingen emot och fyra nedlagda. Samtliga svenska ombud röstade för antagande av de båda instrumenten.

2.7 ILO-kommittébehandling av konventionen nr 163 och rekommendationen nr 173

Internationella arbetsbyrån delger såsom nämnts (avsnitt 1.2) medlemsländerna autentiska texter till nyantagna instrument (stadgans artikel 19:5 och 19:6) för de åtgärder som föreskrivs i stadgan.

I Sverige inleds den föreskrivna proceduren genom att det ILO-ansvariga departementet inhämtar yttrande från den trepartiska ILO-kommittén, som i sin tur hör berörda myndigheter och organisationer (kommittéinstruktionens 2 § b).

Av ILO-kommitténs yttrande 1988-04-26 Dnr 2/88 (delvis) till Arbetsmarknadsdepartementet framgår att kommittén inhämtat yttranden från Sjöfartsverket, HKF, Fiskeristyrelsen, SAF, LO och TCO samt Sveriges Fiskares Riksförbund (SFR). SAF hade överlåtit ärendet på Sveriges Redareförening. LO och TCO överlämnade, med instämmande, svar från Svenska Sjöfolksförbundet resp. Svenska Maskinbefälsförbundet.

I kommittéyttrandet redovisas innehållet i konventionen nr 163 i sina huvuddrag. Definitionen av uttrycket ”välfärdsanordningar och välfärdsåtgärder” (artikel 1:1 b) återges liksom föreskriften att säkerställa att fullgoda (översättningen av originaltextens *adequate* kommenterar jag i avsnitt 4.1) sådana tillhandahålls sjömän såväl i hamn som ombord på fartyg (artikel 2:1). Vidare återges icke-diskrimineringsbestämmelsen (artikel 3:1) och föreskriften att valet av lämpliga hamnar för tillhandahållande av välfärdsanordningar och välfärdsåtgärder skall ske efter samråd med redarnas och sjömannens representativa organisationer (artikel 3:2). Likaså återges skyldigheten att låta välfärdstjänster ombord i nationellt registrerade fartyg omfatta alla sjömän ombord (artikel 4). Föreskriften om finansiering uppmärksammas (artikel 2:2) liksom föreskriften att se över och anpassa verksamheten till sjömannens behov (artikel 5). Kraven på samarbete mellan medlemsstater samt mellan ratificerande stat och andra parter nämns (artikel 6). Slutligen påpekas att konventionens föreskrifter, i den mån det bedöms görkligt, skall tillämpas på yrkesmässigt fiske (artikel 1:3). Ännu mer kortfattat redovisas innehållet i rekommendationen nr 173. Bl.a. noteras att den fäster stor vikt vid parternas deltagande i uppbyggandet och tillsynen av välfärdsverksamheten. Vidare sägs att finansiering av verksamheten kan ske via olika källor; dock bör staterna tillse – ”tillse” är det uttryck ILO-kommittén valt för att återge originaltextens *ensure*”; i prop. 1988/89:122 används uttrycket ”säkerställa” – att det utgår ett adekvat och regelbundet finansiellt stöd. Utom preciseringar av välfärdsanordningar och välfärdsåtgärder i hamnar och ombord ger rekommendationen vägledning för åtgärder för att hjälpa sjömän att spara och överföra besparingar till sina familjer.

Remissinstanserna var överlag positivt inställda till de båda instrumenten och förordade (eller hade inget att invända mot) en svensk anslutning till konventionen. Att Sverige uppfyllde konventionens krav ifrågasattes inte av någon instans, men det var ingen instans som i detalj beskrev *hur* kraven uppfylldes. Detta gäller

också ILO-kommittén som gjorde HKF:s bedömning till sin. Enligt denna förelåg inga hinder mot ratifikation. HKF:s arbete sades, på sätt som konventionen föreskriver, vara inriktat dels på tjänster i de viktigaste svenska hamnarna för gästande sjömän av alla nationaliteter, dels på tjänster för de ombordanställda i svenska fartyg. Vidare framhölls att HKF "företar en kontinuerlig anpassning av verksamhetens utformning till de förändringar som föräns av utvecklingen inom sjöfarten". Härtill fogade ILO-kommittén (men inte HKF): "I denna anpassning kommer även de bestämmelser som anges i konventionens artiklar 1.2 och 3.2 att beaktas." Bestämmelserna ifråga föreskriver regler för att bestämma vilka fartyg som skall betraktas som sjögående fartyg (ett uttryck som används i artikel 1:1) respektive vilka hamnar som skall betraktas som lämpliga vid tillämpningen av den materiella bestämmelsen i artikel 3:1 (säkerställandet av välfärdsanordningar och välfärdsåtgärder).

ILO-kommittén inkluderade även HKF:s utfästelse: "Skulle fiskerinäringen och yrkesfiskarnas organisationer finna det önskvärt att få tillgång till välfärdsåtgärderna i enlighet med konventionen" (artikel 1:3), "kan HKF åta sig att svara härför under förutsättning att finansieringen för den delen ordnas på ett tillfredsställande sätt." Något sådant önskemål framkom inte i remissbehandlingen. SFR hade endast anslutit sig till Fiskeristyrelsens yttrande, vari konstaterades att frågan om konventionens tillämplighet på yrkesfiskare hade fått en tillfredsställande lösning.

Vad gäller rekommendation nr 173 föränslede denna enligt HKF:s och ILO-kommitténs uppfattning inga åtgärder eftersom anvisningarna däri "tillgodoses, förutom av de åtgärder som HKF svarar för inom kultur- och fritidsverksamheten för sjöfolk, av andra myndigheter och organisationer, bl.a. genom etablerad praxis mellan sjöarbetsmarknadens parter".

2.8 Departementsansvaret för sjöfartsinstrumenten

Enligt departementsförordningen (SFS 1982:1177, omtryckt 1988:1575) svarade Arbetsmarknadsdepartementet under den aktuella perioden för beredning av ärenden rörande förhållandet till ILO, men efter underhandskontakter med Kommunikationsdepartementet befanns det lämpligt att det senare, efter gemensam beredning med Utrikes-, Social- och Arbetsmarknadsdeparte-

menten skulle svara för proposition till riksdagen ”med anledning av vissa beslut fattade av internationella arbetskonferensen vid dess sjuttiofjärde möte (ILO:s tionde sjöfartskonferens)”. Med brev 1988-10-12 AL 354/88 överlämnades texterna till de nya sjöfartsinstrumenten jämte inhämtade yttranden från Arbetsmarknads- till Kommunikationsdepartementet.

2.9 Regeringens proposition 1988/89:122

Rubricerad proposition redovisar de av Internationella arbetskonferensen vid dess tionde sjöfartssession antagna instrumenten, däribland konventionen nr 163 och rekommendationen nr 173, och den nationella behandlingen av dem. Därtill kommer ett avsnitt 2.3 Vissa gemensamma bestämmelser i konventionerna nr 163 och 164, som huvudsakligen redovisar några gemensamma definitioner samt konventionernas slutbestämmelser, vilka i stort sett är desamma i alla ILO-konventioner (se avsnitt 3.1). I övervägandeavsnittet 2.4 föreslår föredragande statsrådet såvitt avser instrumenten om sjömäns välfärd till sjöss och i hamn att Sverige skall ratificera konventionen nr 163. I skälen för förslaget betonas det önskvärda i att Sverige ratificerar så snart som möjligt för att internationellt bekräfta den vikt som tillmäts välfärdsfrågor för sjömän. En ratifikation kräver, sägs det, inte någon ändrad lagstiftning. Rekommendationen föranleder inte några särskilda åtgärder. (Föredragandetexten bygger i stor utsträckning på ILO-kommitténs och HKF:s yttranden.)

Riksdagens trafikutskott tillstyrkte i betänkande 1989/90:TU4 godkännande av bl.a. konventionen nr 163. Riksdagen godkände konventionen (rskr 27).

Regeringen fattade den 13 december 1989 beslut att ratificera konventionen nr 163, och ratifikationsinstrumentet deponerades den 21 februari 1990, varpå konventionen för Sveriges del trädde i kraft den 21 februari 1991.

2.10 Instrumentens behandling i andra nordiska länder

Nordiskt samarbete har en lång tradition inom ILO-systemet och det förekommer mellan alla organisationens parter: regeringar, arbetsgivare och arbetstagare. I vissa fall har det nordiska samarbetet t.o.m. varit trepartiskt.

Nordiskt samråd, samarbete och arbetsfördelning har regelmässigt förekommit såväl i frågor om representation i ILO:s styrelse m.m. som (åtminstone på regeringssidan) i frågor rörande utarbetande och tillämpning av normer, alltifrån prioritering av ämnen att föra upp på arbetskonferensens dagordning till utarbetande av inlägg i arbetskonferensens utskott för konventions- och rekommendationstillämpning.

Såsom framgår av avsnitten 2.3 och 2.6 spelade regeringsrepresentanter från Norden en stor roll som förslagsställare i utarbetandet av instrumenten om sjömäns välfärd. Det finns bl.a. därför skäl att närmare redovisa instrumentens behandling i grannländerna.

A) Danmark

Danmark ratificerade konventionen den 16 september 1993. Den trädde i kraft för Danmark ett år därefter.

B) Finland

Finlands regering (Arbetsministeriet) föreslog redan år 1989 (RP 28/1989 rd.) att Riksdagen skulle godkänna konvention nr 163, men eftersom frågan inte hanns med under valperioden återkom Regeringen med förslaget år 1991 (RP 224/1991 rd.).

Regeringen konstaterade att remissinstanserna inte funnit några hinder mot ett godkännande av konventionen och att Finlands ILO-delegation hade förordat ett sådant. I propositionen sägs:

Den aktuella konventionen är så till vida betydelsefull, att det är den första konvention om saken som medlemsstaterna vid ratificeringen åtar sig att iaktta. De tidigare handlingarna har varit rekommendationer utan bindande verkan. För Finlands del medför konventionen egentligen ingenting nytt.

Åt den nyantagna rekommendationen (nr 173) ägnas ingen vidare uppmärksamhet. Däremot görs, i en detaljmotivering, en genomgång av lagen om service- och studieverksamheten för sjömän i förhållande till konventionen. Sammanfattningsvis konstateras att mellan konventionen och finsk lagstiftning och utövad praxis finns ingen konflikt som skulle förhindra en ratificering av konventionen.

Riksdagen godkände konventionen, och Finland tillträdde densamma den 30 juni 1992, varför den för Finlands del trädde i kraft den 30 juni 1993.

C) Norge

Också i Norge fann regeringen anledning att efter en första behandling av konvention nr 163 och rekommendation nr 173 återkomma till de båda instrumenten. Här var det dock inte rena formaliteter som föranledde förnyad behandling.

I stortingsmelding (St.meld. nr. 19) den 9 december 1988 redovisar Kommunal- og arbeidsdepartementet de instrument som antagits av Internationella arbetskonferensens sjöfarts-session hösten 1987. I en bilaga (Vedlegg 1) till meldingen återfinns den norska regeringsdelegationens rapport från konferensen. Av denna framgår såväl vilken instruktion som gällt för den norske utskottsrepresentantens agerande som hur förhandlingarna i utskottet förlöpt. Bl.a. konstateras att de båda instrumenten kunnat arbetas fram utan att utskottet någon gång behövt skrida till omröstning. Vidare sägs att konventionstexten ”er holdt i generelle bestemmelser og gir grunnlag for stor fortolkning med hensyn til innholdet og omfanget av den velferdstjeneste flaggstaten forplikter seg til etter ratifikasjon (kursiverat här)”.

I rapporten noteras att det i plenarbehandlingen av instrumenten hade förekommit uttryck för uppskattning av de nordiska regeringsrepresentanternas bidrag till kompromisserna i utskottet.

Samtidigt redovisas den procedur som tillämpas i Norge när det gäller frågan om ratifikation av konventionerna och ”tiltredelse av rekommandasjonene”. Remissinstanserna hade alltså fått följande frågor:

- a) Er norsk lovgivning og praksis i samsvar med de krav som er kommet til uttrykk i konvensjonen og de tilrådingar som finnes i rekommandasjonen?

- b) Dersom det svares nei på punkt a, bör det i så fall göras ändringar i lovgivning eller praxis slik at Norge kan oppfylle kravene i konvensjonen og tilrådingene i rekommandasjonen?
- c) Dersom det svares ja på punkt a, bör Norge ratifisere konvensjonen og gi sin tilslutning til rekommandasjonen?

Remissinstanserna hade, såsom framgår av meldingen, mycket delade uppfattningar om förutsättningarna för norsk ratifikation etc. Bl.a. framhöll Velferdstjenesten for handelsflåten i svar på fråga a) att norsk lagstiftning och praxis inte var i överensstämmelse med konventionen och rekommendationen, eftersom fartyg registrerade i NIS var undantagna från lagen den 19 december 1975 nr. 69 om Velferdstjenesten. Samtidigt svarade den på fråga b) att lagen den 12 juni 1987 om NIS och/eller den nyssnämnda lagen om Velferdstjenesten borde ändras. Norge borde, enligt yttrandet, ratificera konventionen och ”gi sin tilslutning til rekommandasjonen”. Den norska ILO-kommittén m.fl. hänvisade till att ett utredningsförslag om välfärdstjänstens framtid skulle remissbehandlas, varför den avrådde från ett slutligt beslut om ratifikation av konventionen och anslutning till rekommendationen ”i denne omgang”. Häre instämde departementet.

En ny ”omgång” redovisades i stortingsproposition (St.prp. nr. 76) den 7 maj 1993. Dels anfördes att Arbeidsgiverforeningen for Skip og Offshorefartøyer, som tidigare hade motsatt sig såväl ratifikation av konventionen som anslutning till rekommendationen, i januari 1992 hade meddelat:

Vårt standpunkt er...at velferdstjenestene om bord bör håndteres av rederiene selv slik at rederiene også selv velger hvilke tiltak som skal settes i verk. *Dette vil etter vår oppfatning ligge innenfor konvensjonen* (kursiverat här). Skal andre tjenester settes i verk, må disse være uten økonomiske eller praktiske konsekvenser for rederiene. Med disse forutsetninger har vi ingen innvendinger til en ratifisering av konvensjonen.

Dels återgavs en korrespondens mellan Utenriks- och Finans- og tolldepartementet om ekonomiska och administrativa konsekvenser av en ratifikation. UD beräknade att en sådan skulle medföra extra utgifter om 800 000 kr år 1993 och att dessa därefter skulle sjunka till 720 000 kr/år, samt att den i ett inledande skede skulle medföra övertidsarbete i Sjöfartsdirektoratets kultur- och fritidskontor. Finansdepartementet godkände beräkningarna, och Sjöfartsdirektoratet meddelade att dess planerade åtgärder ”dekker

etter direktoratets definisjon (kursiverat här) de minimumskrav konvensjonen stiller". UD underrättade i februari 1993 Kommunal- og arbeidsdepartementet om vidtagna åtgärder och planer samt om Arbeidsgiverforeningens citerade "tolkning" av konventionen. Utan någon ytterligare kommentar föreslog Kommunal- og arbeidsdepartementet att Norge skulle ratificera konvention 163 och ansluta sig till rekommendation 173.

Ratifikation av konventionen registrerades den 26 november 1993 och den trädde för Norges del i kraft ett år senare. (Någon procedur för "anslutning till rekommendationer" finns inte; det norska ställningstagandet är en inrikes angelägenhet.)

Sammantaget finner jag den norska behandlingen av de nyantagna instrumenten noggrannare än den som framgår av handlingarna från de andra nordiska länderna. Samtidigt som den är detaljerad bevarar den ett övergripande perspektiv när den konstaterar att konventionen ger utrymme för en vid tolkning med avseende på innehåll och omfång av de välfärdstjänster en ratificerande stat åtar sig. Som var att vänta med tanke på de nordiska representanternas roll i utarbetandet av konventionen rådde ingen tvekan i något land beträffande önskvärdheten av en anslutning.

3.1 Ratifikation och ikraftträdande

För att träda i kraft och bli juridiskt bindande för ett medlemsland måste en ILO-konvention ratificeras av staten ifråga. Som framgår av prop. 1988/89:122 (propositionens avsnitt 2.3 s. 8) följer slutbestämmelserna i konventionen nr 163 ett traditionellt ILO-mönster som innebär att konventionen är bindande endast för sådana medlemmar vilkas ratifikationsinstrument har registrerats hos Internationella arbetsbyråns generaldirektör, att konventionen träder i kraft tolv månader efter den dag då ratifikationer från två medlemmar har registrerats, och att den därefter träder i kraft för varje ytterligare medlem tolv månader efter registreringen av dess ratifikation.

Från det traditionella mönstret avviker många sjöfartskonventioner, t.ex. den i avsnitt 2.1 behandlade konventionen (nr 147) om miniminormer i handelsfartyg. För deras ikraftträdande krävs ofta inte bara fler ratifikationer utan även att de ratificerande medlemmarna representerar en viss sammanlagd andel av världshandelsflottans bruttodräktighet. Just konventionen nr 147 uppställer

dessutom andra villkor för att vara öppen för ratifikation (se prop. 1977/78:152 s. 6 samt bil. 1). Konvention nr 163 följer dock det traditionella mönstret.

Till detta mönster hör också att uppsägning av konventionen inte kan ske förrän tio år efter det att konventionen först trädde i kraft. En uppsägning blir gällande ett år efter det att den registrerats. Om en medlem inte säger upp konventionen inom ett år efter utgången av tioårsperioden, är medlemmen bunden under ytterligare en tioårsperiod men berättigad att säga upp den vid slutet av varje ny tioårsperiod. Det innebär exempelvis att Sverige f.n. är bundet av konventionen nr 163 till den 3 oktober 2010.

3.2 Tolkning av konventionsbestämmelser

Ett beslut att ratificera en konvention föregås rimligen alltid av något slags tolkning av konventionens bestämmelser och motsvarande åtagande från landets sida.

Enligt 1969 års Wienkonvention om traktaträtten (SÖ 1975:1) skall en traktat ”tolkas ärligt i överensstämmelse med den gängse meningen av traktatens uttryck sedda i sitt sammanhang och mot bakgrunden av traktatens ändamål och syfte” (artikel 31:1). Denna grundregel är naturligtvis tillämplig också i förhållande till ILO-konventioner.

Härtill kan fogas det dubbla påpekande Eek-Bring-Hjerner gör under rubriken *Relativism i rättsanvändningen* (s. 16):

Detta kännetecken hänför sig till två förbundna omständigheter. Den ena är att tolkningen och tillämpningen av folkrättsliga regler i stor utsträckning ankommer på regeladressaterna själva (’auto-interpretation’) eller att, som professor Paul Reuter har uttryckt saken, ’la consistence des obligations reste exposée au relativisme des interprétations unilatérales des Etats’. Den andra omständigheten är att de folkrättsliga reglerna är oklara, grova, föga precisa. Reglerna i allmän folkrätt framstår närmast som principer eller standards. Exempel härpå kan sökas inom många områden. Man talar om principen om god tro (eng: good faith), ... Låt oss nu bortse från de undantagsfall, då en regering beslutat sig för att bryta mot folkrätten eller inte bekymra sig om frågan om rättsenligheten av ett planerat handlingssätt och i stället se till normalfallen, då laglydnad eftersträvas. Det kan i många sådana fall vara så, att en regering, som vill inrätta sitt handlande efter en folkrättslig regel, inte uppfattar eller tolkar regeln på samma sätt som andra regeringar. Regelns ’grovhet’ medför att den tillämpas på ett sätt av en stat och på ett annat av en annan stat.

Den medlem som skall tillträda en ILO-konvention kan inte avvakta tolkningsbesked från behörig instans, nämligen Internationella domstolen (se sista stycket i avsnitt 2.1). Såvitt jag kunnat finna har domstolen hittills aldrig tolkat en ILO-konvention. Medlemmen har kanske inte ens ett uttalande från ILO:s expertkommitté att tillgå (se avsnitt 5). Det förekommer att en medlem ber Internationella arbetsbyrån om vägledning i tolkningsfrågor (Sverige senast i september 2003, då Näringsdepartementet bad byrån om en *Informal Interpretation* av konventionen (nr 183) om skydd vid havandeskap och barns börd; betecknande nog talade byråns svar i mars 2004 om *Informal Clarification*). Men oftast litar medlemmen till sin egen tolkning av konventionens bestämmelser och krav på det sätt som beskrivits av Eek-Bring-Hjerner. Vad författarna anför om de folkrättsliga reglernas föga precisa karaktär (som principer eller standards) är dessutom betecknande för många ILO-instrument, inte minst främjandekonventionerna.

Såvitt gäller ILO-konventionen nr 163 tillkommer en omständighet att beakta. De nordiska regeringsrepresentanterna med den svenske representanten som talesman var synnerligen aktiva i arbetet med att formulera konventionens bestämmelser. Jag har i avsnitt 2.3 funnit det rimligt att anta att förslagsställarna utgick från förhållandena i de egna länderna och från uppfattningen att det föreslagna innehållet inte skulle komma att innebära några tillämpningsproblem. Man skulle förmodligen kunna sträcka sig ännu längre och säga att konventionen försågs med bred marginal utifrån ett nordiskt perspektiv. Den omständigheten kommer till uttryck i den i avsnitt 2.10 citerade norska bedömningen av konventionens vida tolkningsutrymme, och mot bakgrund av en liknande uppfattning är det eventuellt förklarligt att de svenska remissinstanserna inkl. ILO-kommittén inte ägnade uppmärksamhet åt analys av konventionens krav utan tog för givet att de var uppfyllda.

3.3 Införlivande av traktatförpliktelser

Sverige använder olika metoder för att införliva traktatförpliktelser i svensk rätt. En metod är inkorporation som innebär att i en lag eller annan författning föreskrivs att konventionsbestämmelser direkt gäller i Sverige och skall tillämpas av nationella domstolar och myndigheter. Ett exempel är införlivandet av Europarådets konvention angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de

grundläggande friheterna, som inkorporerades den 1 januari 1995 (SFS 1994:1219).

Metoden används relativt sällan och så gott som aldrig i fråga om en ILO-konvention. Stina Lagergren gjorde år 1986 en genomgång av ILO-normer och deras inflytande på svensk lagstiftning och praxis, publicerad i ILO:s tidskrift *International Labour Review* och utgiven på svenska av ILO-kommittén. Hon anförde (s. 9) ett exempel på inkorporation av en ILO-konvention, nämligen nr 118 angående utlänningars likställande med ett lands egna medborgare i fråga om social trygghet (SFS 1964:57). Kungörelsen ifråga upphörde dock att gälla den 30 juni 1989 (SFS 1989:224).

En vanligare metod är transformation genom omskrivning som förekommer i två skilda former. Enligt den ena utfärdas en mot traktaten svarande svensk lag eller annan författning där det tydligt framgår att de svenska reglerna utformats mot bakgrund av överenskommelsen ifråga. Som exempel kan anföras den i avsnitt 2.4 nämnda ILO-konventionen nr 144 med tillhörande rekommendation nr 152 som ligger till grund för ILO-kommitténs instruktion. Enligt den andra införlivas en traktat med svensk rätt utan att det i lagtexten anges att lagstiftningen är föranledd av att Sverige har tillträtt en viss traktat. Exempel på införlivande av en ILO-konvention på detta sätt har jag inte funnit.

Den allra vanligaste metoden är konstaterande av normharmoni. Vid en jämförelse mellan de materiella reglerna i en traktat och gällande svensk lagstiftning konstateras, att de förpliktelser som Sverige åtar sig genom överenskommelsen redan återspeglas i den svenska rättsordningen. Någon åtgärd behöver därför inte vidtas för att införliva traktatbestämmelserna med svensk rätt.

I skriften "Sverige och ILO" utgiven till ILO-kommitténs 50-årsjubileum år 1977 sägs (s. 125) följande om effekten av en ratifikation:

Frågan i vilken utsträckning en ratificering direkt påverkar ett lands lagstiftning är svår att exakt besvara. Utvecklingen av den sociala lagstiftningen sammanhänger med flera omständigheter bland vilka ratificering kanske bara ingår som en sekundär faktor. Därtill kommer att ratificering inte kan ha någon direkt effekt i de fall då vederbörande lands lagstiftning redan uppnått den standard som konventionen föreskriver, vilket ... ofta är fallet i Sverige." --- "Man kan naturligtvis fråga sig om ratificering tjänar något reellt syfte i sådana fall då den nationella lagstiftningen redan uppfyller konventionens krav. En ratificering under sådana förhållanden kan emellertid tjäna flera syften.

För det första kan en stat genom att ratificera en konvention anses ha lämnat en nationell och internationell garanti för att lagstiftningens standard inte försämras. Eventuella försök att försäma en fastställd förmån bör rimligen vara svåra att genomföra om lagstiftningen stöds av ett sådant internationellt åtagande som en ratificerad konvention utgör. Skulle ett land likväl vidta standardsänkande åtgärder, har ILO:s övervakningsorgan möjlighet att träda i funktion och söka medverka till att lagstiftningen åter bringas i överensstämmelse med konventionen.

(Jfr. vad som sagts i avsnitt 1.3 om stadgans artikel 19:8.)

För det andra är det inte helt säkert att ett lands lagstiftning verkligen uppnått den standard som en konvention föreskriver. Även om detta är fallet i alla väsentliga avseenden kan ... åtgärder och förslag från de övervakande organens sida spela en viktig roll för den vidare utvecklingen av den nationella lagstiftningen. Detta gäller särskilt i fråga om konventioner som fastställer vissa mål ... Sådana mål kan i allmänhet endast uppnås genom åtgärder, som sprids ut över en lång tidsperiod och som kräver anpassning till ändrade förhållanden och därför nödvändiggör en regelbunden översyn av den nationella situationen, uppnådda framsteg och krav på ytterligare åtgärder.

(Jfr. vad som sagts i avsnitt 1.2 om främjande [promotional] konventioner.)

Slutligen kan en ratifikation av konventioner, vilkas standard vederbörande stater redan uppfyller, ha betydelse på så sätt att den tillförsäkrar dessa stater internationellt erkännande för den nivå deras sociala lagstiftning uppnått och ger andra stater impulser att söka nå samma standard.

(Jfr. vad som sagts i avsnitt 2.9 om skälen för förslaget att ratificera konventionen.)

Det är inte lätt att omsätta det citerade resonemanget till ett användbart redskap i hanteringen av konventionen nr 163. Det utgår från ILO-konventioners tillämpning genom lagstiftning, och konventionen är inte särskilt väl lämpad för att omsättas i precisa lagregler. Vi har att göra med en främjandekonvention som fastställer vissa mål som inte heller de är särskilt precisa. De är heller inte oföränderliga över tiden. Resonemanget talar om en anpassning till ändrade förhållanden vilken nödvändiggör en översyn av den nationella situationen, och en sådan översyn förutses t.o.m. i konventionens artikel 5. Dimensioneringen av verksamheten måste därmed kunna anpassas till objektiva faktorer som antalet anställda ombord i svenska fartyg och antalet fartyg som

anlöper svenska hamnar etc. Däremot är, enligt resonemanget ovan, ”standardsänkande åtgärder” inte förenliga med konventionens främjande syfte.

Ett lands tillämpning av bestämmelserna i en ratificerad konvention kan oftast ske även på andra sätt än genom lagstiftning och myndighetsutövning, t.ex. genom kollektivavtal mellan arbetsgivare och arbetstagare eller genom frivilliga organisationer. Sådana metoder nämns inte i konventionen nr 163 men väl i rekommendationen nr 173 (punkt 8.1). I förslaget till sammanhållen konvention (avsnitt 6) återkommer i artikel IV:5 ett vidare spektrum av tillämpningsmetoder. Oavsett tillämpningsmetod faller dock ett slutligt ansvar för fullgörandet av konventionsförpliktelser på den ratificerande staten.

Jag finner ingen anledning att förorda att konventionen nr 163 inkorporeras, för det första därför att inkorporation sällan används och för det andra därför att konventionens främjandekaraktär inte lämpar sig för precis reglering. Som en vägledning skulle konventionen jämte rekommendationen nr 173 kunna åberopas i HKF:s instruktion. Att, såsom skett, hänvisa till ILO-instrumenten i HKF:s verksamhetsidé förefaller också vara ett acceptabelt sätt att formalisera det som är formella åtaganden medan rekommendationen görs synlig just som sådan.

4.1 Sveriges rapportering om tillämpningen av konventionen nr 163

ILO-kommittén skall enligt sin instruktion (2 § d) ”behandla frågor som uppstår i samband med redogörelser som skall tillställas Internationella arbetsbyrån i enlighet med artikel 22 i ILO:s stadga” (se avsnitt 1.3). I själva verket svarar kommittén och dess sekretariat på regeringens uppdrag för rapportering om tillämpning av konventioner och rekommendationer. I flertalet fall anmodas den myndighet som har ett huvudansvar för tillämpningen av instrumentet ifråga att inkomma med underlag för rapport enligt Internationella arbetsbyråns formulär. I arbetet med rapporterna håller sekretariatet kontakt med berörda arbetsmarknadsorganisationer för synpunkter på rapporterna och kommentarer till tillämpningen av berörda konventioner. Kopior av rapporterna tillställs enligt ILO:s stadga (artikel 23:2) arbetsgivar- och arbetstagarorga-

nisationer, vilkas kommentarer antingen kan fogas till rapporten eller sändas in separat till arbetsbyrån.

Såvitt gäller konventionen nr 163 har uppdraget att utarbeta underlag för rapport lagts på Handelsflottans kultur- och fritidsråd (HKF), och Sverige har vid fyra tillfällen avlåtit rapport om tillämpningen av konventionen. Rapporterna har avsett perioderna

- från konventionens ikraftträdande för Sverige t.o.m. den 30 juni 1992
- den 1 juli 1992 – den 30 juni 1994
- den 1 juli 1994 – den 30 juni 1997
- den 1 juli 1997 – den 30 juni 2002

Den s.k. förstagångsrapporten är, såsom förutsett, särskilt utförlig och ger en fyllig och detaljerad bild av HKF:s verksamhet enligt konventionens intentioner. De tre följande rapporterna innehåller, utom en hänvisning till förstagångsrapporten, i stort sett endast hänvisningar till HKF:s bifogade årsredovisningar.

Vid närmare studium av förstagångsrapporten har jag noterat följande:

Artikel 1

Artikelns definitioner av "sjöman" resp. "välfärdsanordningar och välfärdsåtgärder" förefaller i praktiken ligga till grund för HKF:s målgrupp resp. verksamhet. Vilka fartyg som skall betraktas som sjögående fartyg vid tillämpningen av konventionen har fastställts på vederbörligt sätt och kraven på praktisk tillämpning har möjligen "överuppfyllts" eftersom "*time and resources permitting, services are also provided for passenger ferries and tugs on local routes*". Något krav på att tillämpa konventionen på yrkesfiske till havs har inte rests.

Artikel 2

Artikeln är en av två ändamålsbestämmelser (se avsnitt 2.3) och den är som sådan flexibelt utformad genom uttrycket "adequate welfare services", dvs. konventionen är "*promotional*" (jfr. avsnitt 1.2). Huruvida "fullgod" är den bästa översättningen av "adequate" kan diskuteras. Enligt min uppfattning antyder "full-

god” ett absolut mått, medan ”adequate” är ett relativt begrepp som återspeglar instrumentets flexibilitet och karaktär av ”främjande” (*promotional*). Det kan, med tanke på den breda marginal som jag antagit i slutet av avsnitt 3.2, tänkas att Sverige inte bara uppfyllt utan t.o.m. har ”överuppfyllt” konventionen.

Artikel 3

Artikeln föreskriver dels val av lämpliga hamnar (*appropriate ports*) efter samråd med redarnas och sjömännens representativa organisationer, dels tillhandahållande av välfärdsanordningar etc. utan diskriminering av olika slag. Valet av hamnar rapporteras ha skett på föreskrivet sätt (genom arbetsmarknadsparternas representation i HKF). Diskrimineringsförbudet kommenteras inte. Det är möjligt att detta inte var tillgodosett vid rapporttillfället; lagstiftningen har dock skärpts, bl.a. genom lagen (2003:307) om förbud mot diskriminering.

Artikel 4

Att välfärdsanordningar etc. ombord tillhandahålls till förmån för alla sjömän ombord tillses såväl av HKF:s lokala företrädare som av sjöarbetsmarknadens parter.

Artikel 5

Såvitt avser den upprepade översynen av välfärdsanordningar etc. hänvisas i rapporten till HKF:s rutiner för planering och översyn av verksamheten.

Artikel 6

I rapporten framhålls långvarigt såväl nordiskt som annat internationellt samarbete. Som en nyhet nämns samarbete med sjömansklubbar i Baltikum och S:t Petersburg. Även samarbetet med de nordiska sjömanskyrkorna m.fl. åberopas.

Till detta vill jag lägga iakttagelsen att i jämförelse med den fylliga förstagångsrapporten framstår de följande rapporterna som

överraskande magra. HKF säger i sin skrivelse 2002-08-15 (Dnr 11-80-02) till Näringsdepartementet/ILO-kommittén, att av erhållna anvisningar framgår att ”de rapporter som följer på den första rapporten endast behöver redogöra för väsentliga förändringar som kan ha påverkat tillämpningen av konventionen”. Såvitt jag funnit antog HKF:s styrelse i januari 2002 en ”verksamhetsidé” med klara referenser till konventionen nr 163 och rekommendationen nr 173. Ett sådant beslut skulle ha förtjänat att rapporteras liksom det samtidigt fattade beslutet om ”allmänna inriktningsmål”, inte minst i de delar som avser internationellt samarbete.

Jag har inte granskat de insända årsredovisningarna (1997-2001) men i HKF:s årsredovisning för verksamhetsåret 2003 sägs (s. 7) att verksamheten (utom från instruktionen) också utgår från de aktuella ILO-instrumenten. Aktiviteterna beskrivs dock inte med referens till instrumentens bestämmelser, och det är möjligt att en sådan koppling skulle kunna bidra till en mer överskådlig framställning. Jag finner nämligen redovisningen för verksamhetsåret 2003 svåräst. Exempelvis återfinns under sex olika rubriker (årsredovisningens avsnitt 2.1.1.3; 2.2.2.1; 2.3.1; 2.4.1; 2.5.1 och 2.6.1) följande målformuleringar:

- HKF skall så effektivt som möjligt erbjuda sjömän ett meningsfullt och attraktivt fritids- och kulturliv;
- HKF skall medverka till att såväl svenskt som utländskt sjöfolk får tillgång till kultur- och fritidsaktiviteter, som med avseende på variation och kvalitet rimligt överensstämmer med samhällets ordinarie utbud;
- verksamhetsutbudet skall så långt möjligt kompensera för den service som sjöfolket går miste om på grund av tjänstgöring till sjöss.

I vilken grad målen uppfyllts är svårare att utläsa.

Omvänt skulle man kunna säga att dylika målformuleringar förefaller relevanta också för nordiskt och övrigt internationellt samarbete (årsredovisningens avsnitt 2.7.2.1) men där anges överhuvudtaget inget mål. Samarbetet ifråga är dock av stort intresse från konventionstillämpningssynpunkt (artikel 6). På samma sätt som det i förstagångsrapporten nämnda samarbetet med länderna kring Östersjön var värt att redovisa, är det nu omtalade samarbetet med inriktning på välfärdsverksamhet för sjöfolk i de forna sovjetstaterna generellt av intresse att rapportera. Hittills har endast en

f.d. sovjetstat (Georgien i juni 2004) ratificerat konventionen nr 163, och det är av intresse också för anställda i svenska fartyg att fler stater tillträder konventionen.

Som framgår nedan (avsnitt 5) har ILO:s expertkommitté inte haft någon kommentar till Sveriges rapporter eller sätt att tillämpa konventionen.

4.2 Andra nordiska länders tillämpningsrapportering

A) Danmark

Danmark har avlåtit tillämpningsrapporter avseende perioderna

- från konventionens ikraftträdande för Danmark t.o.m. den 31 maj 1995
- den 1 juni 1995 – den 31 maj 1997
- den 1 juni 1997 – den 31 maj 2002

En jämförelse mellan de tre rapporterna visar att de är i stort sett likalydande. Inledningsvis hänvisas till 1990 års lag (nr 253) om Handelsflådens Velfärdsråd, ändrad år 2001 (nr 212), samt följdförfattningar. I korthet ger rapporterna följande bild:

Artikel 1

Den åberopade lagen är tillämplig på alla sjömän ombord på danska fartyg och på utländska fartyg i dansk hamn. Fiskefartyg täcks inte av lagen.

Artikel 2

Vissa välfärdsaktiviteter räknas upp (något utförligare i den tredje rapporten) och sättet att finansiera verksamheten (inkl. ändringar) beskrivs.

Artikel 3

Fem hamnar med välfärdsanordningar anges i den första rapporten, en sjätte tillkommer i följande rapporter.

Artikel 4

Kommenteras inte i någon rapport.

Artikel 5

Välfärdsfrågor diskuteras fortlöpande i välfärdsrådet. Vartannat år skickas ett frågeformulär till ombordanställda i danska fartyg för att få del av deras synpunkter och förslag.

Artikel 6

Danmarks medlemskap i International Committee on Seafarers' Welfare (ICSW) åberopas liksom det nära samarbetet med andra nordiska välfärdsorganisationer; samarbete med danska sjömanskyrkan etc. likaså.

Till den andra rapporten har fogats ett svar på ILO:s expertkommittés första direct request och till den tredje rapporten ett svar på den andra direct request (se nedan under 5). Frågorna avsåg klargöranden av tillämpningen av artiklarna 1:2 och 1:3, 2 och 3:2 resp. artikel 1:3 (om ev. fortsatt diskussion om att utsträcka tillämpningen till fiskefartyg).

B) Finland

Finland har avlåtit tillämpningsrapporter avseende perioderna

- från konventionens ikraftträdande för Finland t.o.m. den 30 juni 1994
- den 1 juli 1994 – den 30 juni 1996
- den 1 juli 1996 – den 31 maj 1997
- den 1 juni 1997 – den 31 maj 2002

Förstagångsrapporten är relativt detaljerad och inleds med en hänvisning till lagen (452/72) resp. förordningen (846/72) om service- och studieverksamhet för sjömän med ändringar samt andra författningar.

Artikel 1

Lagen ifråga täcker tjänster avseende sjömäns välfärd, kultur, rekreation och information. Lagen preciserar också vilka fartyg som avses, däribland fiskefartyg som opererar utanför Östersjön.

Artikel 2

Välfärdsanordningar och välfärdsåtgärder redovisas liksom finansieringen av dem enligt lagen och förordningen om service- och studieverksamhet för sjömän.

Artikel 3

Personer anställda i utländska fartyg omfattas av tjänsterna utan att detta preciseras i lagen. Särskilda kontor finns i fyra hamnar och kontaktpersoner i fyra andra i Finland samt en agent i Antwerpen, vilken senare drogs in år 1996. Samarbete sker med sjöarbetsmarknadens parter.

Artikel 4

Rapporten hänvisar till svaren avseende artiklarna 1-3.

Artikel 5

Beslut om välfärdstjänsternas omfattning fattas årligen.

Artikel 6

Samarbete sker med finska sjömansmissionen och andra nordiska välfärdsorgan etc.

C) Norge

Norge har avlåtit tillämpningsrapporter avseende perioderna

- från konventionens ikraftträdande för Norge t.o.m. den 30 juni 1995
- den 1 juli 1995 – den 30 juni 1997
- den 1 juli 1997 – den 31 maj 2002

Inledningsvis konstateras att Sjöfartsdirektoratet är den myndighet som svarar för tillämpning av bestämmelserna i konventionen.

Artikel 1

Konventionens tillämpning omfattar inte fiskefartyg, men vissa av dem kommer likväl i åtnjutande av välfärdstjänster.

Artikel 2

Välfärdsanordningar och välfärdsåtgärder redovisas liksom finansieringen av dem.

Artikel 3

Tio hamnar hade identifierats för inrättande av välfärdsservice; sådan hade etablerats i åtta av dem.

Artikel 4

Ingen kommentar.

Artikel 5

Sjöfartsdirektoratets välfärdstjänster ses över kontinuerligt.

Artikel 6

Norges medlemskap i ICSW återopas liksom två årliga möten med nordiska välfärdsorgan.

I den andra rapporten besvaras vissa frågor i expertkommitténs *direct request*. De avser fartyg registrerade i NIS resp. NOR vilka alla omfattas av välfärdstjänsterna enligt konventionen samt förekomsten av möten med sjöarbetsmarknadens parter m.m.

5 Granskning av tillämpningen

Konventionen nr 163 trädde i kraft den 3 oktober 1990 för de båda stater (Ungern och Spanien) som först ratificerade den och därefter ett år efter resp. stats ratifikation för ytterligare tio länder, nämligen (i bokstavsordning) Brasilien, Danmark, Finland, Mexico,

Norge, Rumänien, Schweiz, Slovakien, Sverige och Tjeckien. En trettonde ratifikation registrerades i mars, en fjortonde i april och en femtonde i juni i år; nästa år kommer konventionen att träda i kraft för Bulgarien, Frankrike resp. Georgien. Datum för första ikraftträdande avgör när konventionen kan sägas upp enligt artikel 9.

En genomgång av rapporterna från ILO:s expertkommitté (se avsnitt 1.4) åren 1993-2004 ger vid handen att kommittén hittills har valt att rikta s.k. direct requests till konventionsstaterna, nämligen

1993: Schweiz, Spanien
1994: Mexico, Ungern
1995: Schweiz
1996: Spanien, Ungern
1997: Danmark, Norge
1998: Danmark, Norge, Schweiz, Slovakien
1999: Mexico, Spanien, Ungern
2000: –
2001: Tjeckien
2002: Brasilien
2003: Mexico, Tjeckien
2004: Schweiz, Ungern

Detta innebär att av de stater vilkas rapporter hunnit granskas endast Finland och Sverige har sluppit frågor från expertkommittén.

En lättvindig slutsats härav vore att de båda sistnämnda länderna uppfyller konventionens krav, medan det brister (eller har brustit) i övriga konventionsstaters tillämpning. Visserligen låter somliga kommentarer från expertkommittén ana en kritisk inställning i sak, men andra kan avse formella brister i rapporteringen eller innebära en enkel begäran om kompletterande information eller material. Att expertkommittén hittills inte inkluderat någon kommentar avseende konvention nr 163 i de rapporter som förelagts arbetskonferensens trepartiska utskott för tillämpningsfrågor innebär sannolikt inte att det inte har funnits några brister i tillämpningen att diskutera utan bara att dessa i jämförelse med andra tillämpningsfrågor inte har kunnat prioriteras.

Sammanfattningsvis nödgas man dock konstatera att granskningsprocessen hittills inte har bidragit till någon utveckling av

tolkning eller praxis som kan tjäna till vägledning för den fortsatta tillämpningen av konvention nr 163.

Möjligen förhåller det sig så att de erfarenheter av konventionens tillämpning hittills som arbetsbyrån kunnat avläsa har omsatts i förslag till den föreslagna sammanhållna konventionen i stället för i kritik riktad mot nuvarande konventionsstater. Det finns hur som helst anledning att rikta blickarna mot förslagen till reviderad text (se vidare nästa avsnitt).

6 Pågående arbete med en samlad ILO-konvention på sjöfartsområdet

F.n. pågår ett arbete som syftar till antagande av en samlad konvention på sjöfartsområdet. Enligt föreliggande utkast (PTMC/04/1 med kommentaren PTMC/04/2) skall konventionen bestå av tre olika men sinsemellan förbundna delar, nämligen *the Articles*, *the Regulations* och *the Code*. Den senare består av en *Part A* och en *Part B*, av vilka den förra innehåller *mandatory Standards* och den senare *non-mandatory Guidelines*. Detta sägs i en *Explanatory note* som skall föregå *Regulations* och *Code* i konventionstexten men utan att utgöra en del av konventionens materiella bestämmelser; i stället förutses den ha en ställning liknande den som tillkommer den inledande preambeln: ”to assist interpretation”.

Ambitionen är att i ett sammanhållet instrument knyta samman grundläggande principer och rättigheter i arbetslivet enligt 1998 års deklaration (se sista stycket i avsnitt 1.3) med, såvitt möjligt, alla moderna sjöfartsinstrument. Därför finns i utkastet en *Article III Fundamental rights and principles* (i två versioner) och en *Article IV Seafarers' employment and social rights*. Den senare omfattar fem punkter som återspeglas i *the Regulations* och *the Code*; dessa är nämligen grupperade under fem *Titles*:

Title 1: Minimum requirements for seafarers to work on a ship

Title 2: Conditions of employment

Title 3: Accommodation, recreational facilities, food and catering

Title 4: Health protection, medical care, welfare and social protection

Title 5: Compliance and enforcement

Varje *Title* innehåller grupper av bestämmelser avseende en viss princip eller rättighet (eller tillämpningsåtgärd i *Title 5*) med överensstämmande numrering. Sålunda består exempelvis den första gruppen av bestämmelser i *Title 1* av *Regulation 1.1*, *Standard A1.1* och *Guideline B1.1* (avseende minimiålder).

Konventionen sägs i kommentaren ha tre syften:

- a) att fastlägga vissa principer och rättigheter (*Articles och Regulations*)
- b) att tillåta avsevärd flexibilitet med avseende på medlemmarnas sätt att tillämpa dessa principer och rättigheter (genom *the Code*)
- c) att tillse att principerna och rättigheterna efterlevs och sätts i verket (genom *Title 5*)

Flexibiliteten tar sig två uttryck. Det ena ger en medlemsstat möjlighet att tillämpa de detaljerade kraven i *Part A of the Code* genom "*substantial equivalence*" (jfr. avsnitt 2.1). Det andra åstadkoms genom att formulera de obligatoriska kraven i *Part A* "*in a more general way, thus leaving a wider scope for discretion as to the precise action to be provided for at the national level. In such cases, guidance on implementation is given in the non-mandatory Part B of the Code.*" Härtill fogas i kommentaren att "*ratifying Members would not be bound by the guidance provided in Part B*". Däremot finns "*a mandatory obligation to give 'due consideration' to the non-mandatory guidance contained in Part B of the Code*".

Hur förhåller sig då den föreslagna övergripande konventionen till ILO:s existerande sjöfartsinstrument i allmänhet och till konventionen nr 163 och rekommendationerna nr 48, 138 och 173 i synnerhet?

Den föreslagna konventionen kan, enligt utkastets artikel X, komma att revidera hela 36 konventioner, däribland konventionen nr 163.

Sjöfarares rätt till välfärdsåtgärder är inskriven utkastets artikel IV:4: "*Every seafarer has a right to health protection and welfare measures and other forms of social security protection.*"

Föreliggande textförslag innehåller hänvisningar till instrument om sjömäns välfärd dels under *Title 3* (recreational facilities), dels under *Title 4* (welfare).

Regulation 3.1 – Accomodation and recreational facilities ålägger flaggstaten att se till att sjömän ombord har ”*decent living accomodations and recreational facilities ... consistent with promoting the seafarers’ health and well-being*”. Här får man anta att bestämningen ”*decent*” avser boendet (och inte rekreativmöjligheterna) och likaså att ”*health*” avser boendet (och inte de senare – jfr. beslutet angående artikel 1:1 b) återgivet i avsnitt 2.6). Den obligatoriska *Standard A3.1 – Accomodation and recreational facilities* hänvisar i sin punkt 6 till artikel 4 i konventionen nr 163, och den icke-obligatoriska *Guideline B3.1.10 Recreational facilities* till artikel 5 i konventionen samt punkterna 23, 25 och 26 i rekommendationen nr 173.

Regulation 4.4 – Access to shore-based welfare facilities syftar till att ”*ensure that seafarers have access to shore-based facilities and services to secure their health and well-being when working on board a ship*”. Den citerade formuleringen har karaktären av förklaring medan själva åtagandena följer i två punkter; referensen till ”*health*” kan dock ifrågasättas av den anledning som angavs i föregående stycke (*Health protection* o.dyl. frågor regleras f.ö. i andra bestämmelser). Själva åtagandena är uttryckta på följande sätt: 1. Members shall ensure that shore-based welfare facilities, *where they exist* (kursiverat här), are easily accessible. Members shall also *promote* (kursiverat här) the development of welfare facilities etc. – Åtagandet omfattar alltså inte inrättande av välfärdsanordningar etc. utan inskränker sig till främjande av sådana. Utkastet hänvisar till artikel 2:1 i konventionen nr 163. 2. The responsibilities of Members...are set out in the Code.

Den obligatoriska *Standard A4.4 – Access to shore-based welfare facilities* hänvisar till modifierade versioner av artikel 3:1 (icke-diskriminering *where welfare facilities exist*) och 3:2 (främjande av välfärdsanordningar i lämpliga hamnar) samt till artikel 5 (om översyn) i konventionen nr 163. Sistnämnda bestämmelse har skärpts i det avseendet att ”*Members shall encourage the establishment of welfare boards*”. Den icke-obligatoriska *Guideline B4.4 – Access to shore-based welfare facilities* hänvisar (i B4.4.1) till punkterna 3, 4 och 6 i rekommendationen nr 173 samt punkten 14 i rekommendationen nr 138; vidare hänvisar den (i B4.4.2) till punkterna 8/1 och 8/2, 11, 12 och 13 i rekommendationen nr 173 samt punkterna 9 och 10 i rekommendationen nr 138; och slutligen (i B4.4.3) till punkt 9 i rekommendationen nr 173.

Guideline B4.4.4 – Financing of welfare facilities innehåller den av både formella och innehållsmässiga skäl intressanta punkten 1, vars text återges inom *square brackets* [], ett tecken som brukar markera icke överenskommen text. Texten lyder: Standard A4.4 should not be understood as in any way obligating Members to provide financial support for port welfare facilities. I punkten 2 rekommenderas dock ”financial support” genom en eller flera metoder ”in accordance with national conditions and practice”. Samma B4.4.4 hänvisar till punkten 10 i rekommendation nr 173. B4.4.5 hänvisar till punkterna 15, 18, 19 i samma rekommendation, medan B4.4.6 hänvisar till punkterna 21, 22 och 27.

Sammanfattningsvis innehåller *utkastet* till ny sammanhållen konvention i sin *obligatoriska del* en rätt till välfärdsåtgärder (i artikel IV:2) och bestämmelser som bygger på artiklarna 4 och 5 samt en modifierad version av artikel 3 i konventionen nr 163. Samarbetsbestämmelsen i dennas artikel 6 har sin motsvarighet i den övergripande artikeln I:2. Fiskefartyg är undantagna från den nya konventionens tillämpningsområde enligt artikel II:4. Tillämpning kan enligt artikel IV:5 ske ”*through national laws and regulations, through applicable collective bargaining agreements, through other measures or in practice*”.

Jag ser ingen anledning att närmare kommentera hänvisningarna till rekommendationer i den icke-obligatoriska delen av den föreslagna konventionen. Genom underställningsskyldigheten kommer medlemsstaterna i sinom tid att få ta ställning till den sammanhållna konventionen inkl. dess icke-obligatoriska delar.

Inför den förestående förhandlingen har arbetsbyrån särskilt markerat Guideline B4.4.4 om finansiering som en öppen fråga, men i princip är naturligtvis hela utkastet till konvention öppet för förhandling.

Arbetet med den samlade konventionen fortsätter närmast vid en förberedande teknisk sjöfartskonferens i Genève i september 2004, och den slutliga behandlingen beräknas ske vid en sjöfartssession med arbetskonferensen hösten 2005. Observeras bör att konventionen för ikraftträdande föreslås kräva åtminstone tio (alternativt 25) ratifikationer från medlemmar representerande 25 (alternativt 50) procent av världshandelsflottans bruttodräktighet. Det kan följaktligen komma att krävas avsevärd tid innan den nya konventionen träder i kraft och därmed ersätter exempelvis bestämmelserna i konventionen nr 163.

7 Slutsatser

Efter varje slutsats görs en hänvisning till avsnitt innehållande de upplysningar och resonemang på vilka slutsatsen grundar sig:

1. Sverige är bundet av konventionen nr 163 till den 3 oktober 2010 och kan därefter under ett år säga upp den; om så inte sker är Sverige bundet ytterligare tio år. (3.1, 5)
2. Sverige är inte bundet av rekommendationerna nr 48, 138 eller 173 (eller några andra rekommendationer). (1.2) – Se dock slutsats 15.
3. Konventionen nr 163 är till sin karaktär ”främjande” (promotional) och innehåller inga minimikrav (om man därmed inte avser icke-diskrimineringsregeln i artikel 3:1 eller kravet enligt artikel 4 att anordningar och åtgärder ombord tillhålls för alla sjömän ombord). (1.2)
4. Någon definitiv tolkning av konventionen nr 163 föreligger inte och kan heller inte förväntas. (2.1, 3.2)
5. Expertkommitténs granskning av tillämpningen av konventionen nr 163 har hittills inte resulterat i någon vägledning. (5)
6. Tolkningsansvar tillkommer i första hand ratificerande stat. (3.2)
7. Utrymmet för tolkning och tillämpning av konventionen nr 163 är stort, vilket av förarbetena att döma också var avsikten; sjöfartskonferensen antog en konvention innehållande ”huvudprinciper och målsättningar”. (1.2, 2.3, 2.10, 3.2)
8. Sjöfartskonferensen avvisade särskilt preciserade förslag om finansieringsmetoder. (2.6)
9. Allmänt gäller enligt ILO:s stadga (artikel 19:8) att antagandet av en ny konvention eller rekommendation eller ett medlemslands ratifikation av en konvention inte i något fall skall anses påverka någon lag etc. som tillerkänner berörda arbetstagare mer gynnsamma villkor än de i konventionen eller rekommendationen föreskrivna; m.a.o. får en lägre standard i ett ILO-instrument inte tas till intäkt för försämringar. (1.3, 3.3)
10. Anledning saknas att i svensk rätt inkorporera konventionen nr 163; en hänvisning till konventionen (och till rekommendationen nr 173) skulle ev. kunna göras i HKF:s instruktion. (3.3, 4.1)

11. En sådan hänvisning skulle kunna bidra till en tydligare koppling mellan HKF:s årsredovisning och ILO-instrumentens föreskrifter och därmed till fylligare konventionstillämpningsrapporter. (4.1)
12. Ansvar för Sveriges rapportering till ILO om tillämpningen av ratificerade konventioner etc. faller på regeringen, som genom ILO-kommittén inhämtar underlag från närmast berörda myndigheter, däribland HKF, och håller kontakt med parterna på arbetsmarknaden. (4.1)
13. Sverige och andra nordiska länder har som huvudförslagsställare bakom konventionen nr 163 ett särskilt ansvar för utformningen av motsvarande bestämmelser i den nya ILO-konventionen på sjöfartsområdet. (6)
14. Särskilt bör Sverige verka för tillämpning av de procedurer som föreskrivs i ILO-konventionen (nr 144) om samråd på trepartsbasis (ILO:s normer). (2.3)
15. I den mån den nya konventionen i sina icke-obligatoriska delar innehåller riktlinjer baserade på tidigare antagna rekommendationer innebär underställningsskyldigheten att dessa åter måste bli föremål för övervägande. (1.2, 6)

Utredningsmaterial

Folkrätt

1. Göran Melander, Håkan Strömberg: Traktatsamling i folkrätt, Studentlitteratur, Lund, 1984
(1969 års Wienkonvention om traktaträtten)
2. Håkan Strömberg, Göran Melander: Folkrätt, 6:e uppl., Studentlitteratur, Lund, 2003
3. Hilding Eek, Ove Bring, Lars Hjermer: Folkrätten: staternas och de mellanstatliga organisationernas rättsordning, Norstedts Förlag AB, Stockholm, 1987

Allmänt om ILO och normsystemet

4. Constitution of the International Labour Organisation and Standing Orders of the International Labour Conference, International Labour Office, Geneva May 1989 (ILO:s stadga och Internationella arbetskonferensens – ILC – arbetsordning)
5. ILC 70th Session 1984 Report of the Director-General, Part I: International Labour Standards
6. Victor-Yves Ghebali: The International Labour Organisation, A Case Study on the Evolution of U.N. Specialised Agencies, Dordrecht 1989, särskilt Chapter V: The evolution of the ILO's tasks, bl.a. "The introduction of flexibility clauses" (s. 206 ff)
7. Bengt Lidal: The Framing of International Labour Instruments – Negotiation and Influence in the ILO, with Special Reference to the Swedish Experience, Lund, 1993
8. ILC 81st Session 1994 Report of the D-G, Defending Values, Promoting Change, särskilt kapitel 3. Standards: A broader approach
9. Héctor G. Bartolomei de la Cruz: International labour law: renewal or decline? Genève 1994; Nordiskt ILO-seminarium, Helsingör 1994

10. ILC 85th Session 1997 Report of the D-G, The ILO, standard setting and globalization
11. Regeringens proposition 2000/01:93 ILO:s konvention och rekommendation om de värsta formerna av barnarbete Bilaga 6 ILO:s deklaration om grundläggande principer och rättigheter i arbetslivet
12. Kerstin Wiklund, Näringsdepartementet, 2004-04-23: ILO:s kontrollsystem

Sverige och ILO:s normer

13. SFS 1977:987 Förordning med instruktion för ILO-kommittén, ändrad senast 2002:714
14. Sverige och ILO, ILO-kommittén 1927–77
15. Stina Lagergren: ILO-normer och deras inflytande på lagstiftning och praxis, Stockholm 1987
16. ILO-kommitténs verksamhetsberättelser för åren 1977 – 2003

ILO:s sjöfartsinstrument

17. Regeringens proposition 1977/78:152 med anledning av ILO-konvention om miniminormer i handelsfartyg, m.m.
18. Record of the Preparatory Technical Maritime Conference (Geneva, 5-16 May 1986), GB.234/4/3
19. Arbetsmarknadsdepartementet ILO-rapport nr 1/86 Förberedande teknisk sjöfartskonferens Genève 5–16 maj 1986 Rapport från den svenska regeringsdelegationen
20. ILC 74th (Maritime) Session 1987 Report II Seafarers' welfare at sea and in port

21. ILC Seventy-fourth (Maritime) Session, Geneva 1987, Record of Proceedings, särskilt Provisional Record 12 och 17
22. Arbetsmarknadsdepartementet ILO-rapport nr 2/87 74:e internationella arbetskonferensen (sjöfartskonferens) Genève 24 september – 9 oktober 1987 Rapport från den svenska regeringsdelegationen
23. ILC 77th Session 1990 Labour standards on merchant ships General survey by the Committee of Experts on the application of Conventions and Recommendations
24. ILO:s hemsida: <http://www.ilo.org/ilolex/cgi-lex/ratifice.pl?C163> 2004-08-19

ILO-kommitténs befattning med 1987 års sjöfartsinstrument

25. Yttrande 1987-01-30 Dnr 12/86 Ang ILO:s 74:e sjöfartssession år 1987 – utvidgat tillämpningsområde för vissa förslag till ILO-konventioner och rekommendationer
26. Yttrande 1988-04-26 Dnr 2/88 (delvis) Instrument antagna av internationella arbetskonferensen, tionde sjöfartssessionen, år 1987

Regeringens och riksdagens behandling av 1987 års sjöfartsinstrument

27. Skr. 1988-10-12 AL354/88 från statssekr. i Arbetsmarknadsdepartementet till statssekr. i Kommunikationsdepartementet
28. Regeringens proposition 1988/89:122 med anledning av vissa beslut fattade av Internationella arbetskonferensen vid dess sjuttiofjärde möte (tionde sjöfartssessionen)

Behandlingen av 1987 års sjöfartsinstrument i Finland och Norge

29. Finska regeringens proposition 1991 rd – RP 224

30. Kommunal- og arbeidsdepartementet St.meld. nr. 19 (1988–89)
Om den 74. internasjonale arbeidskonferanse for sjöfartsspörsmål i
Genève 1987 og rapport om Norges deltaking i ILO's styre
1984–1987

31. Kommunal- og arbeidsdepartementet St.prp. nr. 76 (1992–93)
Om den 79. internasjonale arbeidskonferanse i Geneve 1992, og
vedtak på tidlegare arbeidskonferansar

Rapporter om tillämpningen av konventionen nr 163 avlåtna av

32. Sverige: –30 juni 1992; 1 juli 1992–30 juni 1994; 1 juli 1994–
30 juni 1997; 1 juli 1997–30 juni 2002; HKF:s underlag för
sistnämnda

33. Danmark: –31 maj 1995; 1 juni–31 maj 1997; 1 juni 1997–
31 maj 2002

34. Finland: –30 juni 1994; 1 juli 1994–30 juni 1996; 1 juli 1996–
31 maj 1997; 1 juni 1997–31 maj 2002

35. Norge: –30 juni 1995; 1 juli 1995–30 juni 1997; 1 juli 1997–
31 maj 2002

Granskningsorganens kommentarer till ländernas tillämpning av konventionen nr 163

36. ILC 78th–92nd Sessions Reports of the Committee of Experts
on the Application of Conventions and Recommendations

37. [http://webfusion.ilo.org/public/db/standards/normes/appl/appl-
displaycomment.cfm?h...](http://webfusion.ilo.org/public/db/standards/normes/appl/appl-
displaycomment.cfm?h...) 2004-08-19

Pågående arbete med en samlad ILO-konvention på sjöfartsområdet

38. PTMC/04/1 Consolidated maritime labour Convention
Recommended draft

Preparatory Technical Maritime Conference Geneva, 13–24 September 2004

<http://www.ilo.org/public/english/standards/relm/maitime/index.htm>

39. PTMC/04/2 Consolidated maritime labour Convention Commentary to the recommended draft Preparatory Technical Maritime Conference Geneva, 13-24 September 2004

<http://www.ilo.org/public/english/standards/relm/maritime/index.htm>

Övrigt

40. Handelsflottans kultur- och fritidsråd Årsredovisning Verksamhetsåret 2003

41. Dir. 2004:5 Svensk sjömansservice i enlighet med ILO:s konvention nr 163

42. Uppdrag 2004-04-22 att analysera kraven i ILO-konvention nr 163