



Innst. S. nr. 38

(2008–2009)

Innstilling til Stortinget fra næringskomiteen

St.prp. nr. 73 (2007–2008)

Innstilling fra næringskomiteen om samtykke til ratifikasjon av ILO-konvensjon nr. 186 av 23. februar 2006 om sjøfolks arbeids- og levevilkår

Til Stortinget

1. SAMMENDRAG

1.1 Innledning

En ny konvensjon om sjøfolks arbeids- og levevilkår ble vedtatt 23. februar 2006 av Den internasjonale arbeidsorganisasjon (International Labour Organization – ILO). Konvensjonen reviderer og innarbeider 68 tidligere ILO-konvensjoner og rekommandasjoner. Det var behov for en ny konvensjon da mange av de tidligere var foreldet og ikke lenger relevante for moderne arbeids- og levevilkår til sjøs. Det var i tillegg behov for å utvikle mer effektive tilsynssystemer for å motarbeide lavstandard skipsfart. Konvensjonens tilsynssystemer er også tilpasset de nyere internasjonale system for kontroll og tilsyn med internasjonale standarder for sikkerhet til sjøs og beskyttelse av det marine miljø som har blitt vedtatt av FNs sjøsikkerhetsorgan IMO.

Konvensjonen trer i kraft tolv måneder etter at 30 land med til sammen 33 pst. av verdensflåten i bruttotonn har ratifisert. Per 23. juni 2008 har Liberia, Marshall Islands og Bahamas ratifisert. Ikrafttreddelsen vil i praksis avhenge av at mange av EU-landene ratifiserer konvensjonen.

Ettersom konvensjonen krever lovendringer og for øvrig anses som en sak av særlig viktighet, er Stortingets samtykke til ratifikasjon nødvendig i medhold av Grunnloven § 26, annet ledd.

ILOs konstitusjon krever i artikkel 19 nr. 5 (b) at medlemslandene, senest innen 18 måneder etter avslutningen av en konferanse der en konvensjon er vedtatt, legger denne frem for lovgivende myndighet. ILO er varslet om at denne fristen blir noe oversittet for Norges del.

Konvensjonen i engelsk originaltekst med oversettelse til norsk følger som trykt vedlegg til proposisjon. I proposisjonen er de sentrale bestemmelsene i konvensjonen omtalt nærmere.

1.2 Generelt om konvensjonen

I utgangspunktet omfatter konvensjonen alle som har sitt arbeid om bord på skip. Den gjelder i prinsippet for alle skip, enten de er offentlig eller privat eide, som til vanlig benyttes i kommersiell virksomhet. Fiske- og fangstfartøy er unntatt. Likeledes gjelder den heller ikke for krigsskip, hjelpefartøyer i marinen eller flyttbare innretninger i petroleumsvirksomhet.

Konvensjonen dekker alle vesentlige sider ved arbeids- og levevilkår på skip. Dette omfatter minstealder, helsekrav, arbeidsformidling, ansettelsesavtale, lønnsutbetaling, arbeids- og hviletid, ferie, hjemreiser, lugarer og fritidsområder om bord, forpleining, medisinsk hjelp, rederiets ansvar ved sykdom og personskafe, krav til arbeidsmiljø og vern mot arbeidsulykker, velferdsanlegg i havner, trygdeordninger for medisinsk pleie og for ytelser ved sykdom og yrkesskafe.

Den viktigste nyskapningen i konvensjonen er tilsynssystemet. Den innfører krav om at alle skip over 500 bruttotonn i internasjonal fart eller mellom to utenlandske havner skal ha et sertifikat. Sertifikatet er et bevis på at flaggstaten har kontrollert og funnet arbeids- og levevilkårene om bord på skipet i samsvar med konvensjonens krav.

Flaggstatene har hovedansvaret for å gjennomføre bestemmelsene i konvensjonen. I tillegg vil havnestater gjøre en kontroll av at dette blir ivaretatt. Denne kontrollen ved anløp av havner blir en viktig del av konvensjonens gjennomføring. Retningslinjer for gjennomføring av havnestatskontroll vil behandles under et ekspertmøte i ILO i september 2008.

Kontrollen med skip og utstedelsen av sertifikater tenkes delegert til classeselskaper, på samme måte som kravene til sjødyktighet blir ivaretatt. Kontrollen for skip som ikke skal ha sertifikat må organiseres i andre tilsynsordninger.

Konvensjonen inneholder også en bestemmelse om ikke å gi mer fordelaktig behandling til et skip som fører flagget til en stat som ikke har ratifisert konvensjonen. Dette er nødvendig for å sikre at det ikke skal lønne seg ikke å ha ratifisert konvensjonen. Bestemmelsen er således viktig for å sikre konkurransedyktighet så vel som sjøfolkenes rettigheter. Slik bestemmelse finnes også i andre sentrale konvensjoner som Den internasjonale konvensjon om sikkerhet for menneskeliv til sjøs, SOLAS, og Den internasjonale konvensjon om hindring av forurensning fra skip, MARPOL.

1.3 Konvensjonens fremforhandling og vedtakelse

ILOs felleskommisjon besluttet under sin 29. sesjon i 2001 å starte forhandlinger om en ny konvensjon for sjøfolks arbeids- og levevilkår, basert på bl.a. at organisasjoner for partene i arbeidslivet hadde bedt ILO om å prioritere utviklingen av et instrument som konsoliderte så mange av de tidligere ILO-instrumentene som mulig. Konvensjonen ble framforhandlet i tidsrommet 2001 til 2006.

De vanskeligste forhandlingene gjaldt trygdebestemmelsene og tilsynsregimet. Utdfordringen med trygdebestemmelsene var forholdet til eksisterende trygdeprinsipper og -systemer. Tilsynsregimet i konvensjonen innfører et nytt skipssertifikat. Forhandlingene om havnestaters forpliktelser og deres adgang til å utøve tilsyn var særlig vanskelige.

Norge var en aktiv deltaker i forhandlingene og fikk gjennomslag for norske posisjoner. Bl.a. ble det akseptert at konvensjonen ikke trenger å anvendes på flyttbare fartøyer i petroleumsvirksomhet, hvor innkvarteringsstandarden ikke følger reglene for skip. Videre ble forslagene om pensjonsordning etter flaggstatens vanlige regler frafalt. Løsningen ble at et hovedprinsipp om pensjon knyttet til bostedsland ble akseptert. En motsatt konklusjon ville ha ført til at alle sjøfolk på NIS-skipene måtte ha blitt tatt opp som fulle medlemmer i den norske folketrygden. I praksis ville dette ha ført til at disse skipene hadde blitt flyttet til bekvemmelighetsflagglend hvor pensjonsordninger ikke finnes.

Norge gikk imot løsninger hvor sjøfolk ville ha fått adgang til å reise sak mot arbeidsgiver i en tilfeldig havnestat. Den norske ordningen for NIS-skipene er at sak kan anlegges i flaggstaten Norge eller i sjømannens hjemland. Det viste seg ikke mulig å komme til enighet om bestemmelser om verneting eller lovvalg, og konvensjonen har derfor ingen slike bestemmelser.

Norge var på den avsluttende konferansen representert ved en delegasjon oppnevnt av Nærings- og handelsdepartementet. Delegasjonen besto også av representanter fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet, Sjøfartsdirektoratet og Pensjonstrygden for sjømenn. De sosiale partene var representert ved Norges Rederiforbund, Norsk Sjømannsforbund og Det norske maskinistforbund.

1.4 Høringen og gjennomføring i norsk rett

Spørsmålet om ratifikasjon av konvensjonen ble sendt på høring 18. juli 2006.

10 av høringsinstansene har gitt tilbakemelding. Ingen av dem går imot norsk ratifikasjon.

I det vesentlige samsvarer norsk regelverk med konvensjonens bestemmelser. Allerede gjeldende regler i sjømannsloven, den nye skipssikkerhetsloven, NIS-loven, folketrygdloven, arbeidsmarkedsloven og matloven dekker i hovedsak konvensjonens forpliktelser. De fleste av retningslinjene er allerede gjennomført i norsk rett.

Gjennomføring av konvensjonen krever imidlertid endringer i sjømannsloven og folketrygdloven. Sjømannslovens § 1, annet ledd er ikke helt i samsvar med den nye konvensjonens intensjon. Etter denne bestemmelsen er arbeidstakere som ikke er norske, ikke er bosatt i Norge og som er ansatt av utenlandsk arbeidsgiver på turistskip, unntatt fra en del bestemmelser i sjømannsloven. Konvensjonen pålegger rederiet et ansvar for å følge opp arbeids- og levevilkårene om bord. Dette ansvaret ligger i å påse at alle grupper sjøfolk om bord har tilstrekkelige ordninger slik konvensjonen krever. Dette behøver ikke innebære at de er dekket av norske ordninger, men at sjøfolkene i sine hjemland har ordninger som er tilstrekkelige og av tilsvarende type som sjøfolk som er direkte dekket av sjømannsloven eller annen norsk lovgivning. Sjømannsloven mangler videre en tilsynshjemmel, og det vil bli foreslått inntatt en slik i loven.

Når det gjelder folketrygden, anses det ikke ønskelig å endre folketrygdlovens hovedregel, slik at det blir pliktig medlemskap for sjøfolk bosatt i Norge uansett om de er påmønstret skip som fører andre lands flagg. En slik ordning ville gi betydelige problemer med innkreving av arbeidsgiveravgiften. Arbeids- og inkluderingsdepartementet antar derfor at Norge i stedet vil kunne oppfylle sine forpliktelser

i henhold til konvensjonen ved å endre reglene for frivillig medlemskap, slik at sjøfolk på utenlandske skip har rett til å bli tatt opp som medlemmer når de er bosatt i Norge. For skip som fører øvrige EØS-flagg, vil andre regler komme til anvendelse.

Forslag til lovendringer fremmes av Nærings- og handelsdepartementet i Ot.prp. nr. 70 (2007–2008) om lov om endringer i sjømannslov av 30. mai 1975 nr. 18 m.v. (gjennomføring av ILO-konvensjon nr. 186 om sjøfolks arbeids- og levevilkår).

1.5 Økonomiske og administrative konsekvenser

Antall kontrollpliktige norskregistrerte skip er anslått til 1 458. Dette fordeler seg på 681 skip som er delegert til klassifikasjonsselskapene og 777 skip som ikke er delegert. For de sist nevnte skip foretar Sjøfartsdirektoratet de nødvendige inspeksjoner og utstedelser av sertifikater. Førstegangsutstedelse av Maritime Labour Certificate (sertifikat som attesterer at skipet overholder konvensjonens krav til arbeids- og levevilkår) vil trolig pådra om lag 25 mill. kroner i utgifter, hvorav om lag 20 mill. kroner for delegerte skip.

Sjøfartsdirektoratets arbeid med ikke-delegerte skip vil gi en merbelastning på om lag 3,5 årsverk. Dette omfatter førstegangsutstedelse av sertifikat, uanmeldt tilsyn og havnestatskontroll.

Den nødvendige omleggingen av folketrygdlovens medlemskapsbestemmelser tar sikte på å være kostnadsnøytral og vil da bare medføre en beskjeden administrativ merbelastning.

1.6 Vurdering

Konvensjonen er utarbeidet i nært samarbeid med partene i næringen og vil etablere et nytt globalt bindende regelverk. Det er viktig at sjøfolk får gode arbeids- og levevilkår, noe som er vesentlig for å utvikle og opprettholde en sikker og levedyktig skipsfartsnæring. Konvensjonen vil blant annet være et viktig bidrag til å begrense sosial dumping.

Konvensjonen forventes å bli ratifisert av de fleste EU-statene. EUs ministerråd har besluttet at medlemsstatene tillates å ratifisere konvensjonen, ut fra at fellesskapskompetanse gjelder for deler av konvensjonens innhold. I tillegg forhandler partene i arbeidslivet på EU-nivå om en avtale om gjennomføring av konvensjonens innhold, med sikte på at denne blir et pålegg til medlemsstatene gjennom et EU-direktiv. Det skal også fremmes et eget direktiv vedrørende håndhevelsen av konvensjonen, dvs. gjennomføringen av konvensjonens kapittel 5 i europeisk rett.

Nærings- og handelsdepartementet tilrår at konvensjonen ratifiseres. Utenriksdepartementet slutter seg til dette.

2. KOMITEENS MERKNADER

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Gunvor Eldegard, Sigrun Eng, Steinar Gullvåg, Sigvald Oppbøen Hansen og Arne L. Haugen, fra Fremskrittspartiet, Hans Frode Kieland Asmyhr, Kåre Fostervold og Øyvind Korsberg, fra Høyre, Torbjørn Hansen og Elisabeth Røbekk Nørve, fra Sosialistisk Venstreparti, Inge Ryan, fra Kristelig Folkeparti, Ingebrigt S. Sørfonn, fra Senterpartiet, lederen Ola Borten Moe, og fra Venstre, Leif Helge Kongshaug, viser til St.prp. nr. 73 (2007–2008), der Stortinget blir bedt om å gjøre vedtak om at staten skal samtykke til ratifikasjon av ILO-konvensjon nr. 186 av 23. februar 2006 om sjøfolks arbeids- og levevilkår.

Komiteen er på det rene med at Den internasjonale arbeidsorganisasjonen (Internasjonal Labour Organization, ILO) 23. februar 2006 vedtok en ny konvensjon om sjøfolks arbeids- og levekår. Konvensjonen reviderer og innarbeider 68 tidligere ILO-konvensjoner og rekommandasjoner. Mange av de tidligere konvensjonene var foreldet, og uten relevans for forholdene til sjøs. I tillegg var det behov for å utvikle mer effektive tilsynssystemer for å motarbeide lavstandard skipsfart.

Komiteen viser til at konvensjonenes tilsynssystemer også er tilpasset de nyere internasjonale systemer for kontroll og tilsyn med internasjonale standarder for sikkerhet til sjøs og beskyttelse av det marine miljø, vedtatt av FNs sjøsikkerhetsorgan IMO.

Komiteen har videre merket seg at konvensjonen omfatter alle som har sitt arbeid om bord på skip, men at fiske- og fangstfartøy er unntatt, og at den dekker alle vesentlige sider ved arbeids- og levekår på skip.

Komiteen konstaterer at den aller viktigste nyskapingen i konvensjonen er tilsynssystemet, som krever at alle skip over 500 bruttotonn i internasjonal fart eller mellom to utenlandske havner skal ha et sertifikat som beviser at flaggstaten har kontrollert og godkjent arbeids- og levekårene om bord. Flaggstatene skal ha hovedansvaret for å gjennomføre bestemmelsene i konvensjonen, samt at havnestatene vil utøve en kontroll av at dette er ivaretatt. Kontrollen ved anløp er en viktig del av konvensjonens gjennomføring. Skip som fører flagget til en stat som ikke har ratifisert konvensjonen, skal ikke behandles mer fordelsaktig, heter det i en av konvensjonens bestemmelser.

Komiteen har også merket seg at konvensjonen er ment å virke som et instrument til å konsolidere så mange av de tidligere ILO-instrumentene

som mulig, og at det i forhandlingene var store utfordringer knyttet til trygdebestemmelsene og tilsynsregimet. Norge fikk i forhandlingene gjennomslag for at konvensjonen ikke trenger å anvendes på flyttbare fartøy i petroleumsvirksomhet, og et hovedprinsipp om pensjon knyttet til bostedsland ble akseptert. Norge gikk imot sjøfolks adgang til å reise sak mot arbeidsgiver i tilfeldig havnestat. Konvensjonen inneholder ikke bestemmelser om verneing eller lovvalg, da det ikke viste seg mulig å komme frem til enighet om slike bestemmelser.

Komiteen registrerer at det er anslått å være 1 458 konsesjonspliktige norske skip, og at førstegangsutstedelse av Maritime Labour Certificate, sertifikatet for at skipet overholder konvensjonens krav til arbeids- og levekår, trolig vil pådra om lag 25 mill. kroner i utgifter for Sjøfartsdirektoratet. En nødvendig omlegging av folketrygdlovens medlemskapsbestemmelser tar sikte på å være kostnadsnøytral, og vil bare medføre en beskjeden administrativ merbelastning.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet, har merket seg at konvensjonen har blitt utarbeidet i et nært samarbeid med næringen, og at den vil etablere et nytt globalt bindende regelverk som vil være et viktig bidrag til å begrense sosial dumping. Konvensjonen forventes å bli ratifisert av de fleste EU-statene.

Flertallet støtter forslaget om at konvensjonen ratifiseres.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet viser til at det foreløpig er et fåtall stater som har ratifisert konvensjonen og at man innenfor EU arbeider med en felles strategi i forbindelse med gjennomføring av et slikt regelverk. Disse medlemmer mener det er viktig at den norske skipsfartsnæringen ikke får dårligere konkurransevilkår enn de viktigste europeiske konkurrentlandene ved at Norge allerede nå ratifiserer konvensjonen. Disse medlemmer mener det er uheldig dersom det nå gjennomføres særnorske bestemmelser som følge av ratifikasjonen, noe som kan ramme næringens konkurransedyktighet. Disse medlemmer mener at ratifikasjon bør utsettes til flere europeiske land ratifiserer slik at man unngår konkurransevridning i forhold til land Norge konkurrerer med.

Disse medlemmer fremmer på denne bakgrunn følgende forslag:

"Stortinget utsetter ratifikasjon av konvensjonen. Det tas kontakt med andre europeiske skipsfartsnasjoner for å søke å få til et samordnet arbeid med tanke på gjennomføring av et nytt regelverk."

Komiteens medlemmer fra Høyre og Venstre viser til at Norge er en stor sjøfartsnasjon, og at det derfor ikke er unaturlig at Norge er raskt ute med å ratifisere denne konvensjonen. Disse medlemmer viser til at konvensjonen har støtte blant organisasjonene, og at den er omtalt som en milepæl for internasjonal skipsfart og arbeidet med å sikre en tilfredsstillende minstestandard for alle sjøfolk verden over. Disse medlemmer mener derfor det ville være uheldig å utsette ratifikasjonen av konvensjonen.

3. FORSLAG FRA MINDRETALL

Forslag fra Fremskrittspartiet:

Stortinget utsetter ratifikasjon av konvensjonen. Det tas kontakt med andre europeiske skipsfartsnasjoner for å søke å få til et samordnet arbeid med tanke på gjennomføring av et nytt regelverk.

4. UTTALELSE FRA UTENRIKSKOMITEEN

Komiteens utkast til innstilling ble oversendt utenrikskomiteen til uttalelse 13. november 2008. Utenrikskomiteen uttaler i brev til næringskomiteen av 19. november 2009 at den slutter seg til innstillingen med henvisning til de ulike partiers merknader.

5. KOMITEENS TILRÅDING

Komiteens tilråding fremmes av en samlet komité, unntatt Fremskrittspartiet.

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til proposisjonen og rå Stortinget til å gjøre følgende

vedtak:

Stortinget samtykker i ratifikasjon av ILO-konvensjon nr. 186 av 23. februar 2006 om sjøfolks arbeids- og levevilkår.

Oslo, i næringskomiteen, den 20. november 2008

Ola Borten Moe

leder og ordfører