

50 ÅR I KAMP MOT GLOBAL KAPITAL

ITFs kampanje mot bekvemmelighets- flagg¹

Av Asbjørn Wahl

En særegen situasjon innen transportsektoren er at kapitalen og arbeidskraften stadig er i bevegelse. Handelsflåten er i utgangspunktet en internasjonal næring. Faktisk kan vi si at skipsfart var den første internasjonaliserte industri. Det fikk selvfølgelig også konsekvenser for de organiserte arbeidere innen denne næringen.

Globalisering har i løpet av relativt kort tid kommet på manges lepper. Et i aller høyeste grad upresist begrep som debattantene definerer slik det passer dem, og der det gjerne og ofte blir fortalt at utviklingen går sin gang – nesten uansett hva man måtte mene om den. Det eneste mulige er å tilpasse seg, blir det sagt, motstand er umulig.

I denne sammenhengen kan det være interessant å oppsummere og analysere den kamp mot global kapital som faktisk har foregått i 50 år i disse dager – under navnet “Kampanjen mot bekvemmelighetsflagg”. Det gjelder den kampen Den internasjonale transportarbeiderføderasjonen (ITF) har ført mot skipsredere som av økonomiske hensyn har registrert sine skip i andre land enn redernes hjemland.

ITF er en av 15 faglige yrkesinternasjonaler. Den organiserer fagforbund innen alle sektorer av transport og representerer til sammen over 5 millioner transportarbeidere fra om lag 500 fagforbund i over 125 land. Ca. en million av dem er sjømenn og havnearbeidere, som denne artikkelen vil fokusere på.

En særegen situasjon innen transportsektoren er at kapitalen og arbeidskraften stadig er i bevegelse. Handelsflåten er i utgangspunktet en internasjonal næring. Faktisk kan vi si at skipsfart var den første internasjonaliserte industri. Det fikk selvfølgelig også konsekvenser for de organiserte arbeidere innen denne næringen. Den internasjonale solidariteten ble av avgjørende betydning – ikke minst fordi det både var mulig og ofte nødvendig å aksjonere i et land mot skip fra et annet land.

ITF ble dannet som resultat av en solidaritetsaksjon omkring en arbeidskonflikt på havna i Rotterdam i 1896. Siden har organisasjonen, på grunn av sin tilhørighet i den særegne transportnæringen, utviklet seg til den mest aksjonistiske og funksjonsdyktige internasjonale faglige organisasjon. Ettersom stadig flere industrier nå i økende grad internasjonaleseres, ser mange faglige organisasjoner til ITF for å lære av dets erfaringer.

Bakgrunn

Begrepet bekvemmelighetsflagg (Flag of Convenience – FOC) brukes når en reder registrerer sitt skip i et annet land enn sitt hjemland. Begrepet oppsto da enkelte utviklingsland, som verken hadde sjøfartstradisjoner, -myndigheter eller særlig utviklede -reguleringer, opprettet skipsregistre kun i den hensikt å hente inn registrerings- eller tonnasjeavgift. Redere fra vestlige industriland begynte å benytte registrene fordi de dermed kunne unndra seg skatter, avgifter, reguleringer, sikkerhetsbestemmelser og kontroller – samt, i følge ITF, fagorganisasjoner, og dermed tariffavtaler og tilhørende lønnsnivå. Utgangspunktet er at et skip regnes til det lands territorium hvis flagg det fører.

Det hele startet i USA, da de to skipene SS Rolute og SS Reliance den 5. desember 1922 firte sine amerikanske flagg på Ny Yorks havn og erstattet dem med panamanske. Også før dette hadde det riktignok forekommet omflagging av skip, men da mest av politiske årsaker eller pågående krigshandlinger. Panama var den første sikre havn for redere som søkte å unndra seg skatte- og avgiftsnivåene i sine hjemland, og det har siden – med unntak av en periode med Liberia på topp – fortsatt å være det største. En som var tidlig ute og søkte bekvemmelighetsflagg, var den i rederkretser sentrale organisator, norskamerikaneren Erling Næss, som overførte sin hvalbåt *Viking* til Panama-flagg i begynnelsen av 1930-årene.

Totalt var det likevel få skip under bekvemmelighetsflagg ved utbruddet av andre verdenskrig. Fart i utviklingen ble det ikke før etter krigen. Med omfattende vekst i verdenshandelen og stor overkapasitet av skip, økte konkurransen voldsomt. Mange så muligheten til å styrke sin konkurranseposisjon ved å flagge ut, og allerede i 1949 hadde Panama på papiret blitt verdens fjerde største sjøfartsnasjon – med 462 skip på til sammen over tre millioner tonn (bare USA, Storbritannia og Norge var større). Ved slutten av det 20. århundre seiler nær 50 prosent av verdenstonnasjen under bekvemmelighetsflagg.

På ITFs anmodning ble problemene omkring bekvemmelighetsflagg diskutert på møte i FNs internasjonale arbeidsorganisasjons (ILO) Sjøfartskommisjon (Joint Maritime Commission) i 1933. Sjømannsorganisasjonene ga der uttrykk for bekymring over at sentrale sjøfartsnasjoner overførte skip til registre i små land som verken hadde institusjoner, kunnskap eller erfaring på dette området.

“De sjøfolk som bemanner disse skipene lever under betraktelig dårligere sosiale forhold, på tross av det faktum at skipene ikke har skiftet eiere. Disse fingerte overføringene truer arbeidsplasser og arbeidsforhold og skaper ulike konkurranseforhold for landets øvrige redere”,² uttalte ITF. ILO-møtet fikk ingen konsekvenser, men organisasjonen satte i gang et prosjekt for å undersøke forholdene. Dette ble imidlertid avbrutt av krigsutbruddet.

Om USA var først, og tyngst, ute, kom imidlertid snart britiske, greske, norske og tyske skip til. Som redernes bekvemmelighetsregister nummer to kom Honduras – etablert da det amerikanske United Fruit & Co overførte hele sin flåte dit.

Standarden på båtene sank dramatisk i bekvemmelighets-landene. Selv rederen Erling Næss erkjente i sin bok, *The Great PanLi-bHon Controversy*, at forholdene var ille:

«Mange av skipene ble rapportert å være uten skikkelig utstyrte livbåter, det var omfattende lekkasjer og lugarene manglet vaskemuligheter. Lønnene var lave, og regulering av arbeidstida eksisterte ikke. Sikkerheten og arbeidsforholdene var mangelfulle på mange av disse Panama-registrerte skipene i den tidlige etterkrigstid. Det var derfor lett forståelig at Den internasjonale transportarbeiderføderasjonen (ITF) så på disse skipene med avsky og ønsket å ta skritt for å hindre denne utviklingen.»³

På en konferanse i ITFs sjømannsseksjon i London i 1946 ble det stadig økende antall Panama-registrerte skip diskutert inngående. Konferansen gikk ut med en oppfordring til



Internationalt Transportarbejder Forbund (ITF) blev dannet som resultat af en solidaritetsaktion omkring en arbejdskonflikt på havnen i Rotterdam i 1896. I mere end 100 år har ITF kæmpet mod bl.a. en international rederkapital.

Panamas regjering om å ratifisere internasjonale sjøfartskonvensjoner. Året etter anmodet sjømannsorganisasjonene ILO om å undersøke registrene i Panama, Honduras og Palestina. Samtidig begynte en rekke av ITFs sjømannsforbund å ta til orde for en boikott av Panama-registrerte skip.

Starten

Selve starten på ITFs kampanje mot bekvemmelighetsflagg dateres til organisasjonens verdenskongress i Oslo i 1948, der følgende vedtak ble gjort:

“ITFs kongress i Oslo erklærer den 21. juli 1948, etter nøye gjennomgang av all tilgjengelig data og etter å ha blitt overbevist om at skipsredere velger å registrere skip i Panama og Honduras for å unndra seg skikkelige lønnsforhold, arbeidsvilkår, sosiale og sikkerhetsmessige standarder, eller skattlegging, at de ITF-organiserte forbund innen sjømanns- og havneseksjonene ikke lenger vil tolerere en praksis som truer sjøfolkenes forhold over hele verden. ITF vil derfor fastsette en dato for en internasjonal boikott av skip fra Panama og Honduras, ettersom vi er overbevist om at denne trusselen bare kan fjernes ved hjelp av slike drastiske metoder.”⁴

Datoen for boikotten ble senere fastsatt til 1. mai 1949. På en felleskonferanse mellom sjømenn og havnearbeidere dette år ble det nedsatt en spesiell boikott-komite bestående av fire medlemmer fra hver av de to gruppene. Det er denne komiteen som med årene ble til Komiteen for rettferdig praksis (Fair Practices Committee – FPC), som møtes årlig og fastlegger prinsippene for ITFs kampanje mot bekvemmelighetsflagg.

Kampanjen kom imidlertid ikke i gang fra den vedtatte datoen, ettersom Panamas regjering desperat prøvde å forhindre det gjennom antydninger om at den var villig til å innfri mange av fagorganisasjonenes krav. Panama aksepterte å holde en trepartskonferanse i Washington i juli 1949 for å diskutere saken. Må-

let med konferansen var å forhandle fram en kollektiv avtale som skulle dekke alle skip under Panama-flagg. Rederne saboterte imidlertid konferansen, selv om Panamas regjering hadde truet med represalier dersom de ikke ville delta. For sjømannsorganisasjonene viste dette mer enn noe hvor liten kontroll en flaggstat har over “sine redere”.

Ennå en gang intervenerte Panamas regjering ved å invitere til forhandlinger – sammen med en “garanti” om at rederne denne gangen ville delta. Den lovte til og med at de skip som ikke ville akseptere en forhandlet avtale, ville bli fjernet fra registeret. Med et slikt løfte utsatte ITF nok en gang iverksettelsen av boikotten. Et forslag til avtale ble utarbeidet og oversendt den panamanske regjering, som ba om forlenget behandlingstid – og det var det lengste ITF kom i retning av å etablere en kollektiv avtale som skulle garantere minimumsstandarder ombord i skip under bekvemmelighetsflagg. Det skulle ta enda 20 år før ITF på egen hånd klarte å realisere planene om en spesiell ITF-avtale.

På sjømennenes seksjonskonferanse i Amsterdam i 1950 ble det formelt vedtatt å bryte forhandlingene med Panama og sette i gang boikott. ITF-kongressen i Stuttgart samme år vedtok målene for en slik kampanje, og disse er i stor grad fortsatt de samme i dag: Systemet med bekvemmelighetsflagg må avskaffes. For å oppnå dette skal man forsøke å etablere kollektivavtale med rederne basert på definerte minimumsstandarder. Dersom dette ikke fører fram, skal boikott tas i bruk.

I tillegg ble det fattet nok et vedtak som skiller ITF fra alle de andre faglige yrkesinternasjonalene, nemlig at ITF skulle sette i gang en kampanje for å organisere mannskap på båter under bekvemmelighetsflagg, der organisasjonsretten ikke lå inn under noen av ITFs medlemsforbund. Dette har gjort ITF til ikke bare en internasjonal paraplyorganisasjon for nasjonale medlemsforbund, men til en faktisk internasjonal fagorganisasjon med såvel direkte individuelt medlemskap som rett til å forhandle fram avtaler på vegne av sjømenn på skip under bekvemmelighetsflagg. Det er

disse forholdene som gir ITF den særegne stilling det har i internasjonal fagbevegelse.

For å gjennomføre den nye ITF-politikken ble det på Stuttgart-kongressen vedtatt å etablere Den spesielle sjømannsseksjonen (Special Seafarers' Section – SSS) som i 1982 ble til Den spesielle sjømannsavdeling (Special Seafarers' Department – SSD). Den skulle fungere som en fagorganisasjon for sjømenn på båter under flagg tilhørende Panama, Liberia, Honduras og Costa Rica. Derfra oppsto begrepet PanLibHonCo som forkortelse for den tids bekvemmelighetsflagg-stater.

Det liberianske flagg kom inn på arenaen mot slutten av 40-årene, da amerikanske redere begynte å registrere skip der. Dette skipsregisteret var såvel etablert som kontrollert av amerikanske rederinteresser, og er fortsatt administrert fra et kontor i Reston, Virginia, USA. Registret tilbød enda mer liberale regler enn Panama. I løpet av få år var dermed hundrevis av skip å finne under dette flagget. I midten av 50-årene passerte det Panamas i størrelse. Costa Rica kom til som det fjerde store bekvemmelighetsregister på 50-tallet.

Mens amerikanske redere hadde gått i spissen for utviklingen, var det etter hvert greske redere som tok ledelsen i utflaggingen. Begge de to store greske rederne, Onassis og Nearchos, flagget ut store deler av sine flåter, og på slutten av 50-tallet var om lag halvparten av alle skip under bekvemmelighetsflagg greskeide. Omkring 1950 var likevel ikke mer enn knapt fem prosent av verdens tonnasje under bekvemmelighetsflagg, selv om antallet økte jevnt og trutt.

Opptapping og tilbakeslag

Det tok noen år før ITFs kampanje ble effektiv. Midlene var få, og det var ikke lett å få i gang et så omfattende og forpliktende samarbeid mellom tradisjonelt egenrådige, nasjonale fagforbund. Det skulle også vise seg at mangelen på internasjonalt definerte minstandarder var et problem. Dermed ble det opp til det enkelte nasjonale fagforbund å fastsette "akseptable standarder". Eksempel-

vis var sjømennenes lønnsforhold langt bedre i USA og Canada enn i Europa, og amerikanske sjømenn fryktet derfor at de kunne tape arbeidsplasser dersom for eksempel engelsk lønnsnivå ble lagt til grunn.

På ITF-kongressen i Stockholm i 1952 ble det vedtatt å etablere et internasjonalt velferdsfond for sjømenn. Fondet skulle finansieres av en spesiell avgift på tariffavtaler inngått med FOC-redere. Dette fondet har siden vært av avgjørende betydning for ITF, ettersom det i tillegg til å finansiere omfattende velferdstiltak for sjømenn verden over, også finansierer selve kampanjen mot bekvemmelighetsflagg. Denne spesielle tariffavgiften er ytterligere et forhold som skiller ITF fra alle andre yrkesinternasjonaler, ettersom det tilfører organisasjonen ressurser som ingen annen tilsvarende organisasjon er i nærheten av å oppnå. I budsjettåret 1994-95 hentet ITF inn nær £14 millioner gjennom velferdsfondet, mens kontingenten fra medlemsforbundene samme år lå på knapt £2,5 millioner.⁵ Samme år representerte ITFs velferdsfond over £100 millioner.⁶

Etter hvert kom blokadene i gang, og ved årsskiftet 1952/53 var femti skip under bekvemmelighetsflagg dekket av overenskomster akseptert av ITF. Aksjoner var gjennomført i havnebyer i USA, Storbritannia, Tyskland, Nederland, Belgia, Sverige og Norge.

Et av hovedproblemene FOC-kampanjen hele tiden har slitt med, har vært de arbeidsrettslige bestemmelser i forhold til bruk av blokadevåpenet. Her varierer forholdene sterkt mellom landene – i tillegg til at rederne til tider har drevet systematiske og velorganiserte kampanjer for å få dømt aksjoner ulovlige. En rekke fagforbund har vært trukket for domstolene og påført store bøter for aksjoner de har gjennomført. Dette virket skremmende på ledelsen i enkelte fagforbund, og ofte var entusiasmen og viljen til å boikotte større blant de aktuelle havnearbeiderne, enn blant ledelsen i forbundene, mener Jack Jones, som gjennom lang tid var generalsekretær i det britiske transportarbeiderforbundet.⁷

En rekke slike rettssaker førte til midlertidig-

ge tilbakeslag i kampanjen. Den første av disse kom i USA, der Det internasjonale sjømannsforbundet (Seafarers' International Union) hadde tapt en erstatningssak for å ha boikottet et amerikansk skip under panamansk flagg. Rederne brukte den amerikanske arbeidslovgivningen (The US National Labor Relations Act) og fikk havnearbeiderne dømt for å ha "skadet økonomien i en fremmed stat".⁸ Den samme loven ble brukt for å forhindre at amerikanske fagforbund organiserte sjøfolk ombord i amerikansk eide skip under bekvemmelighetsflagg.

FOC-flåten fortsatte imidlertid å vokse, og motsetningene mellom ITF og de rederne som flagget ut, ble skjerpet mot slutten av 50-årene. En rekke medlemsforbund tok til orde for en langt mer omfattende internasjonal kamp mot FOC-skipene. ITF fastholdt sitt opprinnelige krav, som var et fullstendig opphør av ordningen med bekvemmelighetsflagg. Det måtte være en "ekte forbindelse" (genuine link) mellom et skip og det landet det var registrert i. Dette hadde de fått støtte for i en rapport fra en internasjonal lovkomisjon under FN i 1956. Prinsippet ble senere inkludert i artikkel 91 i Konvensjonen om internasjonal lov for skipsfarten, som ble vedtatt i 1982. Mangelen på en klar definisjon av hva en "ekte forbindelse" er, gjorde imidlertid framstøtet virkningsløst.

De voksende krav om aksjon fra medlemsforbundene førte til at ITF-kongressen i Amsterdam i 1958 vedtok å gjennomføre en verdensomspennende boikottaksjon mot alle PanLibHonCo skip uten godkjent avtale. Det var særlig forbundene i USA og Skandinavia som presset på. FPC fikk i oppdrag å gjennomføre aksjonen. For å kunne skille ut de skipene som hadde godkjente avtaler, ble det vedtatt å utstede et bevis til skipskapteinene – trykket på blått papir. Dermed oppsto det såkalte "Blå sertifikat" (Blue Certificate), som fortsatt er det bevis et skip under bekvemmelighetsflagg utstyres med når det har inngått avtale godkjent av ITF.

Den fire dagers konsentrerte boikottaksjonen, fra 1. til 4. desember 1958 ble en suk-

sess. Allerede straks etter at den var varslet, begynte resultatene å melde seg, da flere FOC-rederier kontaktet ITF med sikte på å inngå kollektivavtale. Andre redere omdirigerte sine skip, der det var mulig, i første rekke bort fra skandinaviske havner. Dette var samtidig den første koordinerte, internasjonale, faglige aksjonen som noen gang var gjennomført. Mellom to og tre hundre skip ble rammet av boikotten – over halvparten i USA, men land som Canada, Australia, Malta, Filippinene og Uruguay var også med.

Et av de mest håndfaste resultatene av boikotten var at Costa Rica avvirket sitt bekvemmelighets-register. Dermed ble PanLibHonCo til PanLibHon, men de to hundre skipene under costaricansk flagg hadde få problemer med å finne seg andre bekvemmelighetsflagg.

På lavbluss

Den suksessfulle aksjonen ble imidlertid ikke begynnelsen på en opptrapping fra ITFs side. Snarere tvert imot, i løpet av kort tid var organisasjonen på defensiven igjen og en lang periode med tilbakeslag fulgte. Det foreløpige høydepunktet ble nådd i 1960, da ITF hadde godkjente tariffavtaler på 350 FOC-skip. I tillegg ble store deler av den greske FOC-flåten tilbakeført til nasjonalt register.

En viktig årsak til tilbakeslaget var at skipssrederne slo hardt tilbake. Den tidligere nevnte norskamerikanske redere Erling Næss tok i november 1958 initiativet til Den amerikanske komite for nødvendighetsflagg (American Committee for Flags of Necessity), der han selv ble styreformann. Organisasjonen satte i gang et voldsomt angrep mot ITF, blant annet gjennom lobbyarbeid mot myndighetene for å innsnevre boikottlovene. Samtidig ble et kobbel av advokater finansiert av organisasjonen for å få dømt aksjoner og organisasjonsforsøk ulovlige. Det medførte en rekke kostbare og langtekkelige rettssaker for de amerikanske forbundene.

Denne kampen i rettsapparatet førte til et alvorlig nederlag for fagorganisasjonene i 1963, som følge av en boikottaksjon mot det

Panama-registrerte skipet Incres. Dommen ga full seier til rederne og ga presedens for at boikottaksjoner mot FOC-skip kunne dømmes ulovlig i retten. Dommen slo også fast at flaggstaten hadde jurisdiksjonen over de interne forhold på en båt, også når den lå i fremmed havn.

Gjennom 60-tallet gikk dermed ITFs kampanje på lavbluss. Ikke bare i USA, men i en rekke viktige sjøfartsland opplevde fagorganisasjonene viktige tilbakeslag i rettsapparatet. Innad i ITF var det uenighet omkring hvordan kampanjen skulle videreføres, og i ITFs sekretariat i London bidro ledelsesproblem negativt til kampanjen. Sistnevnte problem ble løst da det ble skifte av generalsekretær på ITFs kongress i Tyskland i 1968.

De interne motsetningene hadde utviklet seg omkring tolkingen av ITFs politikk på FOC-området. Ifølge denne politikken skulle avtaler som ble inngått med FOC-skip være minst like gode som, eller bedre enn, de eksisterende nasjonale avtalene. I virkeligheten kunne imidlertid forskjellige nasjonale forbund operere med en rekke ulike nasjonale tariffavtaler. Det var derfor vanskelig å bli enige om hvilke lønnstabeller og øvrige arbeidsbetingelser som skulle gjelde – så vel som å avgjøre hvilket nasjonalt forbund som juridisk skulle ha ansvar for avtalene. Noen medlemsforbund mente også at de burde ha muligheten til å inngå svakere avtaler enn de nasjonale, dersom de på denne måten kunne bidra til å opprettholde arbeidsplasser for deres medlemmer.

I løpet av siste halvpart av 60-årene var det nesten bare i Sverige og Finland at boikottaksjoner mot skip under bekvemmelighetsflagg ble gjennomført – samt til en viss grad Storbritannia og Italia. Imidlertid ble så godt som alle FOC-skip uten avtale som turde å gå til finsk havn i 60-årene, utsatt for blokade. Forståelig nok bidro denne situasjonen til at de svenske og finske forbundene etter hvert begynte å etterlyse en noe bredere aktivitet i ITFs kampanje. Til kongressen i Wien i 1971 satte de saken på spissen ved å foreslå at enten måtte kampanjen legges ned, eller gis nytt

liv gjennom en besluttsom, verdensomspennende satsing. Resolusjonen fikk entusiastisk mottakelse av kongressdelegatene – i betydningen at nå måtte det satses. Generalsekretær Charles Blyth fant å måtte utfordre delegatene til “å vise gjennom konkret handling at de virkelig sto for det de så militant hadde uttrykt i ord i løpet av kongressen”.⁹

Revitalisering – og nye problemer

Som et ledd i opptrappingen av aksjonen ble det for første gang vedtatt å opprette egne stillinger for ITF-inspektører i sentrale havner. Disse skulle arbeide med base i de nasjonale forbund, men finansieres av ITF. I løpet av årene skulle dette inspektoratet bli en stadig viktigere del av ITFs kampanje mot bekvemmelighetsflagg, og ved femtiårsjubileet har ITF flere inspektører enn noen gang tidligere i historien.

I 1969 ble Det greske sjømannsforbundet suspendert fra ITF. Etter militærkuppet i Hellas i 1967 nektet greske FOC-redere å inngå tariffavtaler med ITF – kun med det da junta-vennlige greske sjømannsforbundet. Etter at forbundet var suspendert, begynte det på egen hånd å utstyre FOC-båter med Blue Certificates. Den nordiske transportarbeiderføderasjonen sto i spissen for å få grekerne ut. Føderasjonen reiste også krav om blokade av alle greske skip, men uten å få støtte for dette.

Mot slutten av 60-tallet varslet ITFs medlemsforbund om en ny bekymringsfull utvikling innen bekvemmelighets-skipsfarten, nemlig at nasjonale arbeidstakere ble erstattet med underbetalt mannskap fra asiatiske land – i hovedsak kinesiske sjømenn fra Hong Kong. På denne tiden var de viktigste bekvemmelighetsflagg-statene Liberia, Panama, Kypros, Somalia, Libanon og Honduras.

Et bidrag til å komme videre med kampanjen i begynnelsen av 70-årene var en revurdering av ITFs tariffavtale. I 1972 aksepterte FPC et forslag til ny avtale bygd på ikke bare europeiske, men også amerikanske lønns- og arbeidsvilkår. Dermed var det for første gang utviklet én felles standard overenskomst. Av-



ITF's kamp mod bekvemmelighedsflag har hele tiden været en international kamp mod reder- kapitalens spekulation i dårlige arbejdsforhold på skibene. Derfor har ITF måttet kæmpe for overholdelse af fælles minimums-krav.

talen opererte likevel med to ulike lønsskalaer, en for skip i global trafikk, og en for skip som kun seilte i Det fjerne Østen. Den sistnevnte opererte med lavere rater, mer presist 71 prosent av ITFs standardavtale (den spesielle Asia-avtalen ble vedtatt faset ut i midten av 80-årene).

Kampanjen tok seg opp utover i 70-årene gjennom at flere land igjen ble aktivt involvert i boikottaksjoner, særlig gjaldt dette Australia, Israel og Storbritannia. I mange land ble det også større publisitet omkring problemene med FOC-skip. ITF lyktes i å få satt fokus på sikkerhet og arbeidsforhold ombord i en del av FOC-skipene, og mange ble sjokkert over å høre hvilke forhold mange sjømenn arbeidet under. Omfanget av skipsulykker var også – og har alltid vært – langt høyere blant FOC-skip enn blant skip registrert i sitt hjemland.¹⁰ Såvel ILO som OECD satte fokus på de lave sikkerhetsstandardene.

I 1973 hadde skip under bekvemmelighetsflagg vokst så mye i omfang at de utgjorde en

fjerdedel av verdens handelsflåte. Tallet på FOC-skip med Blue Certificate økte imidlertid også jevnt og trutt – til 950 i 1976 og 1.232 i 1979. Nye aktive land i FOC-kampanjen mot slutten av 70-tallet var Norge, Tyskland, Frankrike, Italia, Nederland og Sør-Afrika. Tallet på land som tilbød bekvemmelighetsflagg økte også, og blant de nye var Seychellene, Cayman Islands, Bermuda, Bahamas-øyene, De nederlandske Antiller og Malta.

ITFs offensiv ble også denne gangen møtt med en velorganisert motoffensiv. Over hele Europa ble det utkjempet slag i rettssalene som resultat av ulike ITF-aksjoner. ITF ble anklaget for å drive “utpressing” av redere under bekvemmelighetsflagg. Bakspiller i denne offensiven var Den internasjonale rederorganisasjonen (International Shipping Federation).

På ITF-kongressen i Dublin i 1977 ble det enighet omkring et tema som lenge hadde skapt problemer innad i ITF, nemlig forhandlingsretten i forhold til skip under bekvemmelighetsflagg. Vedtaket fastslo at når et skip flagget ut til et land med vedvarende lavere lønnsnivå, skulle forhandlingsretten vedbli i det landet hvorfra skipet opprinnelig flagget ut.

Etter hvert som stadig flere skip ble dekket av ITF-overenskomster, dukket et nytt, voksende problem opp: Skipsredere som hadde godtatt ITFs kontrakt, innfridde ikke kravene i de avtalene de hadde skrevet under på. Dette hadde utviklet seg til en vel organisert og avansert form for “dobbel bokføring”. Et falsk regnskap ble ført basert på ITFs minstesatser, mens det reelle regnskapet, som ble skjult, baserte seg på de langt lavere, men reelle, lønnene som ble utbetalt. Ofte var mannskapet presset til å underskrive arbeidskontrakter basert på ITFs standarder, selv om de mottok langt mindre.

Fra midten på 70-tallet ble det vanlig at private firmaer formidlet arbeidskraft, særlig i de arbeidskrafteksporterende land, oftest mot en fast avgift eller i form av en andel av hyren. I dag er for øvrig dette også på veg inn i Øst-Europa. Fra disse firmaene ble det ofte stilt som krav ikke å ta kontakt med ITF. Mange

har blitt tvunget til å underskrive juridisk bindende kontrakter eller lojalitetserklæringer hvor de lover ikke å henvende seg til ITF, og hvor det angis sanksjoner mot sjøfolk eller deres familier, dersom de gjør det.

Særlig hadde dette problemet tiltatt i takt med at filippinske mannskaper utover i 70-årene kom for fullt inn i internasjonal skipsfart. På kort tid vokste Filippinene fram som et av de største “sjøfartsland” i den forstand at de eksporterte arbeidskraft – særlig til skip under bekvemmelighetsflagg. På slutten av 70-tallet anslås det at omkring 33.000 filippinske sjøfolk var engasjert i verdens handelsflåte. Sjøfolk ble med andre ord en stor eksportartikkel som skulle tjene inn dollar til landets økonomi, styrt av diktatoren Marcos. Det dreide seg om valutainntekter og arbeidsplasser, i følge filippinsk lovgivning måtte nemlig 80 prosent av hyren sendes hjem.

Dette førte mot slutten av 70-tallet til at det utviklet seg motsetninger mellom fagorganisasjoner fra arbeidskrafteksporterende land (eks. Filippinene, India) og vestlige land, som tapte store deler av sine medlemmer når rederne flagget ut. På FPC-møtet i 1977 forslo Indisk Sjømannsforbund å endre ITFs standardoverenskomst fra en avtale basert på individuelle lønninger til en basert på totalkostnader for mannskapet på et skip (total crew cost – TCC), altså en svekking av standardavtalen. Dette ble avvist.

Året etter ble Indisk Sjømannsforbund suspendert fra ITF etter at det var avdekket at forbundet hadde opptrådt i strid med ITFs politikk i forhold til et FOC-skip. Bare ett år senere ble det imidlertid åpnet for at ITF såvel som dets medlemsforbund i framtiden kunne opprette avtaler med FOC-skip basert på TCC, og i 1980 gikk FPC for første gang i prinsippet inn for å etablere en form for TCC-avtale. Dette skulle få vidtrekkende konsekvenser for ITFs linje i kampanjen mot bekvemmelighetsflagg.

Asias voksende økonomiske rolle, dets vekst innen skipsfart og som eksportør av maritim arbeidskraft, førte til økende krav om innflytelse overfor det fortsatt europeisk domi-

nerte ITF. Før Miami-kongressen (1980) hadde sjømannsforbund i Asia gitt uttrykk for misnøye med måten ITF arbeidet på. De mente Asia var underrepresentert i de forskjellige utvalg og komiteer, og at ITF ikke var på høyde med situasjonen og problemene i Asia. Dette er en kritikk som fortsatt kan høres innen ITF.

Representanter for asiatiske forbund uttrykte bekymring for at ITF bidro til tap av arbeidsplasser for sjømenn fra utviklingsland. Det ble foreslått å etablere en regionalkomite spesielt for de asiatiske forbundene. Blant oppgavene skulle være å vurdere å etablere en spesiell, asiatisk minimumslønn. De krevde også at suspensjonen av det indiske sjømannsforbundet ble opphevet. Såvel en egen regional komite, som opphevelse av suspensjonen av det indiske sjømannsforbundet, ble innfridd.

Også på andre måter skulle ITF få oppleve Asias voksende rolle innen skipsfarten. Regjeringene i land som i hovedsak bidro med arbeidskraft til FOC-skip, kom mer og mer åpent ut mot ITFs kampanje. Regjeringene såvel i India som i Bangladesh og Filippinene gjennomførte sanksjoner mot de av deres sjøfolk som hadde tatt del i aksjoner organisert av ITF. Ofte ble de svartelistet. Sjøfolk fra disse landene ble derfor redde for å melde fra om utnyttelse, mishandling, tilbakeholdt lønn og uanstendige arbeidsforhold. Mange av ITFs inspektører rapporterte om dette, og at det vanskeliggjorde deres arbeid. Det samme gjaldt sjømenn fra Taiwan og Sør-Korea.

Parallelt med de konkrete aksjonene mot skip under bekvemmelighetsflagg arbeidet ITF for endringer på det politiske og diplomatiske plan. FOC-problemet ble diskutert i såvel IMCO (International Maritime Consultative Organisation, nå: IMO) som ILO, OECD og Europarådet. Gjennom lobbying overfor regjeringer og deltakelse i FNs konferanser for handel og utvikling (UNCTAD) prøvde ITF å påvirke utviklingen mot en politisk løsning av problemene. På en UNCTAD-konferanse på Filippinene i 1979 gikk signalene i retning av at FOC-systemet på sikt måtte opphøre. På et møte i UNCTAD i 1981 ble det

vedtatt en resolusjon som, dersom den hadde blitt gjennomført, ville ha representert et hardt slag for skip under bekvemmelighetsflagg (USA og Hellas stemte mot).

Nyliberalismens æra

Heller enn en løsning på problemene fikk sjømannsorganisasjoner verden over på 80-tallet erfare at FOC-modellen snarere ble et eksempel til etterfølgelse for stadig flere bransjer og industrier. Den politiske nyliberalismens seiersgang over verden – med Ronald Reagan og Margaret Thatcher i spissen – endret klimaet dramatisk både innen økonomi og politikk. Fri konkurranse, en avvisning av alle former for statlig regulering og innskrenkninger i faglige rettigheter kom nå på toppen av dagsordenen i land etter land. Alt dette falt dessuten sammen med en langvarig internasjonal nedgangsperiode for skipsfarten. Først helt på slutten av 80-årene snudde konjunkturutviklingen igjen.

FN-avtalen om registrering av skip (United Nations' Ship Registration Treaty) representerte et illustrerende eksempel på dette klimaomslaget. Da den endelig ble vedtatt i 1986, innebar den et dramatisk nederlag for fagbevegelsens posisjoner. Heller enn å sette en stopper for ordningen med bekvemmelighetsflagg, slik signalene hadde vært noen år tidligere, bidro FN for første gang til å legitimere den.

Det politiske og økonomiske klima gjorde det stadig vanskeligere å gjennomføre boikottaksjoner i flere og flere land. I Storbritannia innførte Thatcher-regjeringen en rekke antifaglige lover, og det ble etter hvert så godt som umulig å gjennomføre lovlige sympatiaksjoner til fordel for besetninger om bord i FOC-skip. Tilbakeslag var det også i Frankrike og Nederland. ITF gikk i denne perioden i større grad over til å oppfordre mannskapene til selv å gå til streik – med støtte fra ITF.

På ITF-kongressen i Madrid i 1983 ble den såkalte Madrid-politikken (The Madrid Policy) utformet for å etablere klarere retningslinjer for kampanjen. Organisasjonen erkjente at

den ikke hadde lykkes med sitt hovedmål – å tvinge FOC-skip tilbake til sine nasjonale registre. Dermed ble mål nummer to med kampanjen sterkere understreket, nemlig å sørge for så gode betingelser som mulig for sjøfolk som seilte på skip under bekvemmelighetsflagg. TCC-avtalene fikk en sterkere posisjon, og med mulighet for fleksibilitet. Forbunds rett til å inngå avtaler ble fastslått, men avtalene skulle fortsatt godkjennes av ITF, som også har eneretten til å utstede Blue Certificates.

ITFs manglende suksess når det gjaldt å avskaffe FOC-systemet illustreres godt av utviklingen på 80-tallet, da flåten under bekvemmelighetsflagg økte sterkt. Eksempelvis mistet EEC-landene 22 prosent av sin tonnasje til FOC-land mellom 1980 og 1984. Også konkurransen mellom FOC-statene ble skjerpet. En del av de mest veletablerte FOC-land senket sine registreringsavgifter og gjorde dem enda mer “bekvemmelige”. I 1985 var listen over FOC-land økt til 15. Panama var størst, deretter Liberia, Kypros og Bahamas. Honduras var imidlertid blitt sterkt redusert som FOC-register.

Vel 2000 FOC-skip var dekket av avtaler godkjent av ITF, og engasjementet innad i ITF var økende. FPC-møtet dette året besto av 99 delegater, rådgivere og observatører fra 58 forbund i 35 land. ITFs minstelønn for en fullbefaren matros på standardavtalen var på denne tida \$821 pr. måned. Med tillegg, sosiale og andre kostnader kom imidlertid totalsummen på over det dobbelte.

Norge var et av de hardest rammede landene når det gjaldt å miste skip til bekvemmelighetsland. Mens Norsk Sjømannsforbund i 1977 hadde hatt 40.000 medlemmer på skip under norske flagg, var tallet i 1986 redusert til 24.000. Antallet skip under norsk flagg var redusert fra 1.143 til 635. I et forsøk på å skaffe seg bedre kontroll over situasjonen, inngikk Norsk Sjømannsforbund i 1983 en “internasjonal avtale” med Norsk Rederiforbund. Avtalen dekket arbeidsforholdene for filippinske sjømenn på norskeide skip under bekvemmelighetsflagg. Partene opprettet sammen et eget kontor i Manila for formidling av filip-

pinske sjømenn. De skulle være medlemmer av Det filippinske sjømannsforbund (AMO-SUP). ITF godtok denne modellen i 1984. ITF håpet at det nye arbeidskontoret skulle gjøre det mulig for tidligere svartelistede filippinske sjømenn å jobbe på sjøen igjen.

I en annen sammenheng kom imidlertid Norge i et svært dårlig lys, da det som første land i 1987 etablerte et register nummer to. I tillegg til det ordinære norske register ble Norsk Internasjonalt Skipsregister (NIS) etablert – i prinsippet åpent for skip fra ethvert land. Under protester fra fagbevegelsen ble saken presset gjennom av den sosialdemokratiske regjeringen til Gro Harlem Brundtland. Begrunnelsen var å hindre fortsatt utflagging til FOC-land gjennom å etablere et register som kunne bemannes med mannskap fra utviklingsland på såkalte “lokale betingelser”. Flere tusen norsk sjømenn ble dermed arbeidsløse. I juli 1991 hadde NIS-skip en total bemanning på 16.500, bare 2.100 av disse var norske. Filippinere utgjorde flertallet (10.000), mens det også var mange indere og polakker.

ITF og sjømannsorganisasjoner verden over så på dette som et alvorlig tilbakeslag for kampen mot bekvemmelighetsflagg. At en ledende sjøfartsnasjon som Norge kunne gå hen og etablere et register som i all hovedsak liknet på et FOC-register, rystet mange innen sjøfartsnæringen. Svenske Anders Lindstrøm, som ble leder av ITFs sjømannsseksjon i 1994-95, oppsummerte senere at “det faktum at NIS var etablert under Arbeiderparti-regjeringen til Gro Harlem Brundtland representerte en katastrofe for de vestlige sjømannsforbundene. Bruk av bekvemmelighetsflagg ble legitimert under norsk flagg.”¹¹

I motsetning til de tradisjonelle FOC-land, som spilte på at flaggstatens jurisdiksjon stilte få krav, ble parallell-registrene i de rike landene gjort “attraktive” ved å unnta dem fra nasjonal lovgivning. Norsk arbeidslovgivning gjaldt derfor ikke de utenlandske mannskaperne på norske NIS-skip, det var ingen minimumslønn og ingen plikt for rederen til å anerkjenne en fagforening. Det eneste “nasjona-

le" krav var at skipet ble ført av en norsk kaptein, skjønt det kunne gjøres unntak. Registeret ble en stor suksess blant rederne, og allereide i 1989 var over 500 skip registrert.

Det norske NIS inspirerte regjeringer over hele Europa til å opprette egne parallellregistre (Danmark 1988, Tyskland 1989). Dette ble dermed et sentralt tema i ITF. Det var svært stor motstand mot dem, og mange mente at å akseptere dem, betydde kapitulasjon fra ITFs side overfor redernes krav om at lønns- og arbeidsforhold skulle baseres på lokale standarder i de av verdens fattigste land som skaffet til veie sjøfolk. Mange sjømannsforbund krevde at NIS skulle erklæres som bekvemmelighetsflagg. Det skjedde ikke på møtet i FPC i 1987, men ITF stilte klare betingelser:

- 1) Ikke-norske skip som registrerte seg i NIS ville umiddelbart bli vurdert som FOC-skip.
- 2) Ingen lokale fagforbund fikk tillatelse til å inngå avtale med NIS-skip uten aksept fra det aktuelle norske forbund.
- 3) Dersom forhandlinger med NIS-skip ikke ga akseptable resultater, kunne de norske forbund, når som helst de mente det var riktig, erklære NIS for bekvemmelighetsregister.

På sitt møte i 1988 vedtok FPC å gå imot parallellregistre. Det var imidlertid ikke full enighet, og det ble dermed pragmatisk åpnet for at i spesielle situasjoner kunne medlemsforbund akseptere slike registre, avhengig av hvilken politikk regjeringene førte overfor dem. Avgjørende var at registret måtte bidra positivt til landets økonomi, det måtte gis skattefordeler for redere og sjøfolk, sosiale og faglige rettigheter måtte opprettholdes og det måtte ikke diskrimineres i ansettelsesforhold. Det var særlig de norske og danske forbundene som sto imot den harde linjen i forhold til parallellregistre.

Inspirert av blant annet disse registrene førte rederne en offensiv kamp for å svekke de fagorganisasjonene som fortsatt var i stand til å aksjonere mot FOC-skip. Gjennom siste halvdel av 1980-årene ble da også stadig

færre FOC-skip dekket av ITF-godkjente avtaler, selv om antallet FOC-skip økte (vel 14 tusen i 1989). Det viste seg også at en rekke inngåtte TCC-avtaler ikke fullt ut innfridde ITFs standardkrav. Enkelte redere proklamerte optimistisk at nå gikk det mot slutten for ITFs kampanje.

Spesielt i Finland og Sverige brukte rederne rettsapparatet mot nesten enhver aksjon fra havnearbeidernes side. Ved en anledning var eksempelvis det svenske forbundet involvert i ti slike rettsaker på en gang. I 1990 led forbundet et alvorlig rettslig tilbakeslag i den såkalte JSS Britannica saken. Dommen betydde i realiteten at det ville være mer eller mindre umulig å gjennomføre lovlige sympatiaksjoner overfor mannskap på båter som entret svensk havn. Etter massiv lobbyvirksomhet mot den sosialdemokratiske regjeringen ble imidlertid loven allerede året etter endret slik at sympatiaksjoner igjen ble mulig (Lex Britannica).

ITF skjerper kampen

På ITF-kongressen i Firenze i Italia i 1990 ble det vedtatt en sterk fordømmelse av parallellregistre. Dette skyldtes ikke minst at enkelte land inngikk avtaler som ikke tilfredstilte ITFs krav overfor slike skip. Det ble også vedtatt å gjennomgå ITFs minstestandarder med sikte på å skjerpe kravene og gjøre dem klare. Med henvisning til den norskeide fergen, Black Prince, som trafikkerte mellom København og Göteborg, og som var bemannet med filippinsk mannskap, ble det i sterke ordelag krevd at nordiske lønns- og arbeidsvilkår måtte gjennomføres – uansett mannskapets nasjonalitet eller rase.

Stadig flere parallellregistre ble imidlertid etablert, ganske raskt i Luxembourg (for belgiske skip), Spania (Kanariøyene) og Portugal (Madeira). ITF fulgte nøye med i utviklingen for eventuelt å revurdere deres status. Båter i det britiske Isle of Man-registret, uten avtale med et britisk fagforbund, ble erklært som FOC-skip i 1990. I 1993 skjedde det samme med det spanske parallell-register på Kana-

riøyene. Samme år ble det vedtatt at dersom ikke de norske myndigheter innen relativt kort tid lovfestet sjømannsforbundene forhandlingsrett i forhold til NIS-skip, ville registret bli erklært som FOC-register.

I Tyskland kjempet forbundet ÖTV¹² beinhardt mot opprettelsen av et parallelt register, også i Europadomstolen. Forbundet mente registret, GIS, var i strid med EUs bestemmelser om at handel og konkurranse skal skje på like vilkår. ÖTV tapte, gikk til den tyske forfatningsdomstolen – og tapte på nytt. Resultatet ble at forbundet umiddelbart erklærte GIS som FOC-register.

Sammenbruddet i Sovjet og Øst-Europa i 1989-90 førte til at nye grupper sjøfolk begynte å konkurrere med lavtlønnede asiatiske mannskaper. Det skapte en frykt i flere av de arbeidskrafteksporterende land i Sørøst-Asia for at arbeidsplassene deres skulle overtas av sjømenn fra Russland og andre østeuropeere. Det førte til et ytterligere press fra forbund i enkelte asiatiske land om å senke ITFs minstekrav i tariffavtalene, noe som imidlertid ikke ble akseptert av et overveldende flertall av ITF medlemsforbund. Et av ITFs svar var å starte rekruttering av fagforbund fra Øst-Europa, noe som har gitt et massivt tilslag av nye medlemmer gjennom 90-tallet, og i dag er de fleste sjømannsorganisasjonene i den tidligere Warszawapakten medlemmer av ITF.

På tross av de nye problemene og det lite gjestmilde politiske og økonomiske klima, har Transportarbeiderføderasjonen dermed klart å skape et oppsving i kampanjen på 90-tallet. Sverige kom for fullt med igjen etter Lex Britannica. I Danmark skjedde det en omfattende revitalisering av kampanjen. Men også en del av de nye aktører, som eksempelvis Kroatia og Polen, kom raskt med som aksjonerende land.

ITF har også blitt mer offensiv i retning av å utfordre de juridiske grensene for aksjoner og blokader i de enkelte land. I begynnelsen av 90-tallet ble det for første gang ansatt egen jurist i ITF administrasjon, og stadig større midler har blitt brukt på rettsaker og juridisk rådgivning for, i følge generalsekretær David Cockroft, å tøye de juridiske grensene. I bud-

sjettåret 1992-93 ble det eksempelvis brukt over 20 millioner kroner på dette området.¹³

På ITF-kongressen i Genève i 1994 ble politikken i forhold til parallell-registre skjerpet ytterligere. Sikkerheten om bord i FOC-skip ble satt sterkere i fokus – ikke minst som resultat av en del dramatiske skipsforlis. Hovedmålet om å avskaffe FOC-systemet fastholdes nærmest rituelt, mens det ikke er tvil om at hovedarbeidet består i å sørge for at de som arbeider på skip under bekvemmelighetsflagg, gjør det under akseptable og humane vilkår. På samme kongress gikk den legendariske danske Knud Mols Sørensen av etter å ha ledet ITFs Sjømannsseksjon i 21 år. Den på ITFs vegne ambisiøse og effektive David Cockroft ble valgt til ny generalsekretær. Hans mål var at i framtida “ville ingen havn i verden være noe fristed fra ITF-aksjoner”.¹⁴ Mange redere har nok blitt overrasket over hans og ITFs systematiske arbeid for å virkeliggjøre denne proklamasjonen.

Som et nytt element i kampanjen er svartelisting blitt innført. Det ble vedtatt på FPC-møtet 1995 og innebærer at såvel redere som formidlere av arbeidskraft kan svartelistes. Det ble gjort på bakgrunn av rapporter fra ITF-inspektører og sjømannsprester om at tendensen til grov utbytting og overgrep mot mannskap ombord i FOC-skip er økende. Det som kan kvalifisere til å komme på ITFs svarteliste er; fysisk vold, seksuell utnyttelse, underbetaling, uakseptable leveforhold, brudd på grunnleggende faglige rettigheter og sanksjoner mot faglig aktivitet.

Svartelistingen virker på den måten at redere eller arbeidsformidlere får advarsel og mulighet til å tilbakevise beskyldningene eller endre sin praksis. De som til slutt havner på svartelista, blir spesielt utsatt for aksjoner fra ITFs side. Avtaler inngås ikke med skip som benytter mannskap fra en svartelistet arbeidsformidler. Å komme på svartelista for rederne gjelder hele selskapet, og ikke bare enkeltskip.

ITF setter seg nå helt konkrete mål for hvordan kampanjen skal utvides og intensiveres.

I 1966 ble det vedtatt å styrke kampanjen

spesielt i Belgia, Nederland, Tyskland, Japan og USA, samt intensivere innsatsen i land som Singapore, India, Argentina, Brasil og Russland. Velorganiserte aksjonsuker er tatt i bruk for å oppnå dette. Slike ble gjennomført i Europa i 1996 og -97 og Asia i 1997. 24 land deltok i sistnevnte, noe som betyr et fullstendig gjennombrudd for FOC-kampanjen i Asia-Stillehavsområdet. Blant annet ble det for første gang gjennomført blokader i Korea og på østkysten av Russland. Også i Spania ble den første vellykka ITF-aksjon gjennomført i 1997.

Tallet på ITF-inspektører er i dag høyere enn noen gang tidligere i historien. Over 100 inspektører arbeider i 38 land, og blant de sist tilkommende hører land som Korea, Panama, Peru, Colombia og Romania. I 1996 ble nær 3.500 skip inspisert av ITF. Tallet på havner der ITF kan gjennomføre aksjoner har heller aldri vært så høyt som ved kampanjens 50-års jubileum. Over 35 millioner kroner brukes nå årlig til ITFs inspektorat verden over.¹⁵

Resultatet er at ITF aldri har hatt så mange godkjente avtaler med FOC-skip som i dag. En fjerdedel av verdens 83.000 skip seiler i dag under bekvemmelighetsflagg, men de utgjør nesten halvparten målt i tonnasje. En fjerdedel av disse igjen, over 5.000 skip, har avtale godkjent av ITF. Det tilsvarer om lag 70.000 sjømenn.¹⁶

Idet 50-års jubileet for FOC-kampanjen passerer, og ITF har sendt et kampanjeskip med en dokumentarisk utstilling ut på en et og et halvt års ferd rundt jordkloden, står organisasjonen overfor en rekke nye utfordringer i sin kamp. Et av problemene er at det faktisk blir stadig vanskeligere å finne eieren av et skip. Gjennom stråselskaper i flere land, inntog av multinasjonale selskaper, banker og forsikringsselskaper på eiersiden, samt i økende grad skille mellom eier- og operatørselskaper, blir skipenes reelle tilhørighet mer og mer tildekket. ITF har selv gitt et illustrerende eksempel på dette:

“Manley Appledore er registrert i Panama. Mannskapet er rumensk. Skipet opereres fra

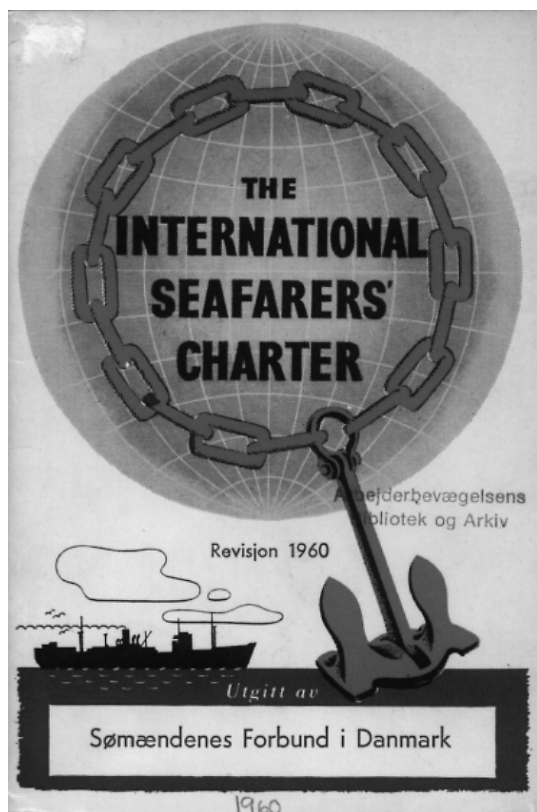
Hellas, men kontrolleres fra London. Klager på manglende lønnsutbetaling ble første gang reist i Dakhar, Senegal, og ble til slutt løst med en etterbetaling på US\$142.000 etter aksjon fra havnearbeidere i Buenaventura, Colombia.”¹⁷

Kampanjens grunnleggende prinsipper

Kampanjen mot bekvemmelighetsflagg har gjennomgått mange faser og utviklingstrekk. Fra begynnelsen var det først og fremst en aksjon fra sjømannsorganisasjoner i rike industriland for å få satt en stopper for utflaggingen av deres nasjonale flåter, fordi det undergravde lønns- og arbeidsforhold og fjernet arbeidsplasser. Denne kampen for avvikling av FOC-systemet har imidlertid aldri blitt noen suksess. FOC-kampanjen har derfor i hovedsak blitt en kamp om arbeidsforholdene om bord i disse skipene.

Bakgrunnen er at sjøfolk på FOC-skip i realiteten er lovløse, eller for å si det med Paul Chapman, sekretær for Senter for sjømenns rettigheter i New York: “Uten håndhevelse av noe regelverk fra flaggstatens side står det skipsoperatørene fritt å ta loven i sine egne hender. Konsekvensen blir at livet ombord ikke lenger reguleres av en suveren stat, men av en suveren skipsreder.”¹⁸ Sjokkerende forhold er avdekket på svært mange skip. Ulykkestallene er dramatisk høye.¹⁹ Likevel finnes det, som også ITF understreker, både “gode” og “dårlige” FOC-redere og FOC-skip, og ITF spiller aktivt på denne motsetningen for å få støtte mot de “dårligste”. Mange “gode” redere har sympati med ITFs kampanje, ettersom også de rammes av den beinharde konkurransen som de verste og mest skruppelløse rederne bidrar til å skape.

Pr. i dag er 27 land erklært som FOC-land.²⁰ De fleste FOC-stater utmerker seg ved overhodet ikke å ha egne sjøfolk. De to største av dem, Panama og Liberia, er også de største skipsregistre i verden totalt sett – med til sammen over en fjerdedel av bruttotonnasjen.²¹ I tillegg finnes det ei liste over land der



Forside af The International Seafarers' Charter, 1960-versionen, udgivet af Sømændenes Forbund i Danmark.

det foretas en vurdering skip for skip om hvorvidt de skal erklæres FOC-skip.²² Den tredje kategorien er parallell-registrene i en del vesteuropeiske land, der noen allerede er erklært FOC-registre (inkludert i de 27 ovennevnte), mens andre er under nøye overvåkning. De land som i størst grad benytter seg av bekvemmelighetsflagg, er Hellas, USA og Japan (parallell-registre ikke medregnet).

Det er viktig å merke seg at det ikke er lønnsnivået som er avgjørende for om et skip er FOC-skip, men flagg-flukten. Skip i ordinære, nasjonale registre, som for eksempel det russiske, kan operere med lavere lønnsnivå enn IT-Fs minstestandarder, tilsvarende lønnsnivået i Russland for øvrig, uten at de utsettes for blokade fra ITFs side. Det er de skip som – gjennom FOC eller parallell-registre – prøver å unndra seg nasjonalt nivå for lønns- og arbeidsvilkår, som angripes.

For skip under reell nasjonal jurisdiksjon er det ILOs anbefaling nr. 109 om “Lønn, arbeidstid og bemanning (til sjøs)” av 1958 som fastsetter internasjonalt anerkjente minimumsstandarder. Der opereres det med en minimumshyre på \$356 pr. måned for en fullbefaren matros, altså betraktelig lavere enn ITFs standarder.

De to målsettinger med FOC-kampanjen gjenspeiles i ITFs avtalesystem. Det eksisterer to typer; den såkalte standardavtalen og TCC-avtaler. Disse er hovedvirkemidlene i kampanjen.

Standardavtalen bygger på et gjennomsnitt av lønnsnivået i de land hvor skipene eies fra. Avtalen ble med andre ord skreddersydd for målet i kampanjens første fase. Den skulle tvinge skipene hjem igjen, det skulle ikke lønne seg å flagge ut.

Etter hvert som sjøfolk fra et knippe utviklingsland, særlig i Asia, fikk en dominerende rolle i å bemanne FOC-flåten, kom nye interesser inn i bildet. Mange i de arbeidskrafteksporterende land mente at standardavtalen lå for høyt, den burde i større grad ta utgangspunkt i lønnsnivået i de land hvor arbeidskraften hentes. Resultatet var de såkalte TCC-avtaler, som var langt mer fleksible og opererte

med lavere lønnsnivå (temmelig nøyaktig 61% av standardavtalen for en fullbefaren matros). Avtalen inneholder en beregning av hva den totale besetningsomkostning skal være på de fartøyer som er omfattet av avtalen. Dette utgjør altså totalkostnadene, hvorav lønna er en del, men hvor andre tillegg også er innarbeidet.

Sistnevnte avtaler har etter hvert blitt helt dominerende, de utgjør over 90% av alle ITF-godkjente avtaler. Også i TCC-avtalene ligger imidlertid lønna godt over nivået i de arbeidskrafteksporterende landene. Eksempelvis ble minstekostnadene for en fullbefaren matros økt fra \$1.000 til \$1.200 i måneden fra 1. januar 1992. I en del sammenhenger bruker ITF i dag standardoverenskomsten som en trussel overfor FOC-redere. Dersom de frivillig inngår avtale med ITF, baseres den på TCC, hvis ikke vil de risikere blokade med krav om standardoverenskomst.

Førsteretten til å inngå avtale med et skip under bekvemmelighetsflagg har sjømannsorganisasjonene i de land hvor eiendomsretten til eller kontrollen med fartøyet ligger. Det er dette prinsippet som i ITF går under betegnelsen "beneficial ownership" (det reelle eierforhold), og som ble vedtatt på FPC-møtet i 1959. Dette er stadig tema for debatt mellom fagorganisasjonene i eierlandene og i de arbeidskrafteksporterende land.

Det gjelder ett viktig unntak fra denne regelen: Når et fartøy ligger i havn, er det de faglige organisasjoner i den stat hvor havna ligger som har retten til å kreve avtaler samt eventuelt aksjonere mot skipet. Det skal imidlertid kun dreie seg om avtaler godkjent av ITF. På andre områder er prinsippet etter hvert tilordnet endrede realiteter, ved at organisasjoner i skipets eierland kan overføre forhandlingsretten til forbund i det land besetningen kommer fra, men fortsatt innen rammen av ITF-godkjente avtaler.

Det globale arbeidsmarked som har utviklet seg innen skipsfarten, gir stort spillerom for redere som ønsker å spille arbeidstakere ut mot hverandre. Det finnes stadig folk som er villige til å jobbe for ei lavere lønn for å kom-

me seg ut av arbeidsløshet og enda større elendighet i sine hjemland. Ikke minst representerer det økende antall sjøfolk fra Kina et voksende problem fra ITFs synspunkt, ettersom de kontrolleres sterkt fra hjemlandet – blant annet med effektiv svartelisting dersom de tar del i faglige aksjoner. Til sammen fører disse forholdene til et sterkt press mot ITFs minimumsstandarder – både fra organisasjoner utenfor ITF, men også fra enkelte ITF-forbund.

Med mannskap fra stadig flere nasjoner har besetninger av blandet nasjonalitet (mixed crews) skapt ytterligere problemer og grunnlag for splittelse, der det opereres med forskjellige ansettelsesvilkår ut fra hvor mannskapet hører hjemme. Dette er i strid med ITFs politikk, men gjenspeiler samtidig den motsetningsfylte virkelighet FOC-kampanjen har å forholde seg til.

Rederne kan ofte være villige til å underskrive avtaler så lenge skipene ligger i havn og står under trussel om blokade. Avtalene kan jo brytes – og brytes ofte – så snart skipene er i åpent hav igjen. Det har gjort kravet om etterbetaling (backpay) til et av de mest sentrale elementene i kampanjen. ITF krever at minstestandardene skal gjelde fra påmønstningsdato og tilbakedaterer derfor avtalene. Det er disse kravene som oftest framtvinger blokadene, og det er på denne måten ITF sanksjonerer brudd på de prinsipper som gjelder for kampanjen. Det er ikke små midler det er snakk om, i 1997 klarte ITF å hente ut rekordhøye \$37 millioner i etterbetaling til sjøfolk på FOC-skip.

Et særtrekk ved kampanjen mot bekvemmelighetsflagg er at den i sitt utgangspunkt er basert på solidaritet mellom to yrkesgrupper – sjømenn og havnearbeidere. Mens det er sjømennenes umiddelbare interesser som ligger til grunn for kampanjen, er det i all hovedsak havnearbeiderne som aksjonerer. Og havnearbeiderne har gjennom årene vist en ofervilje i denne kampen som neppe har sin parallell i den faglige kampen verken nasjonalt eller internasjonalt.

Dermed utgjorde det en ytterligere trussel

mot ITFs kampanje da 90-årene satte inn med en massiv rasjonalisering og privatisering av havner verden over. Titusener av havnearbeidere har mistet jobben i denne prosessen, og flere tradisjonelt sterke havnearbeiderforbund har mistet makt eller også blitt nedkjempet (slik det skjedde i Storbritannia).

Ettersom FOC-kampanjen i stor grad hadde vært en enveis solidaritetsaksjon fra havnearbeidere til sjømenn, ble spørsmålet reist om det ikke nå var på tide å "betale tilbake" noe av støtten. Et ledd i arbeidsgivernes forsøk på å rasjonalisere havnene var nemlig at sjøfolk ble satt til selv å laste og losse skipene. Dette førte til at FPC på sitt møte i 1992 vedtok at sjømenn ikke skulle utføre laste- eller lossearbeid, arbeid som havnearbeidere tradisjonelt hadde hatt enerett på.

Det er viktig å merke seg at ITF, ved siden av de faglige aksjonene mot FOC-skip, hele tiden har arbeidet parallelt på politisk nivå for et internasjonalt regelverk mot det de opplever som omfattende og grov utbytting av sjøfolk. Denne lobbyvirksomheten har skjedd så vel i forhold til nasjonale regjeringer som ILO og IMO på internasjonalt plan. ITF har da også stått sentralt i utformingen av en rekke internasjonale konvensjoner og regelverk de siste tiårene. Det har dreid seg om økte sikkerhetskrav, større internasjonale forpliktelser for flaggstatene, samt utvidet myndighet til andre enn flaggstatene til å håndheve regelverket.

ILO-konvensjon nr. 147 om "Minimumsstandarder på handelsskip", som ble vedtatt 1976, men først trådte i kraft i 1981, representerer en viktig milepæl i dette arbeidet. Artikkel 4 i konvensjonen fastslår at de ratifiserende stater har ansvar for håndhevelsen av disse standarder for alle skip som anløper deres havner, hvis de får bevis for at skipet ikke overholder standardene eller hvis staten mottar en klage fra et besetningsmedlem, et fagforbund eller en interessert part. Det er dette som er kjent som den såkalte havnestatskontrollen, som altså svekker det grunnleggende prinsipp at skip står under flaggstatens jurisdiksjon.

Særlig i Europa har ITF, gjennom samarbe-

id med og press overfor de statene som har etablert havnestatskontroll, prøvd å få i alle fall de minst seilingsdyktige skipene ut av fart – så langt med blandede erfaringer, men med et ekstra redskap å slåss med. Gjennom vedtak i IMO i 1997 oppnådde faktisk ITF at flaggstatenes forpliktelser ble skjerpet.

Lærdommer

50 års kamp mot bekvemmelighetsflagg har satt ITF i en særstilling når det gjelder erfaringer med globalisert kapital. Kampanjen har gjennom årene stridt med en rekke interne problemer.

Den har aldri nådd sitt opprinnelige mål, som var å avskaffe FOC-systemet. Tvert imot har andelen FOC-skip vært jevnt økende i hele perioden fra rundt 1945 til i dag. Kampanjen har imidlertid betydd svært mye for lønns- og arbeidsvilkår for titusenvis av sjøfolk verden over. Grovt sett kan vi si at i dag står kampanjen sterkere enn noen gang i sin historie.

Gjennom seire og nederlag, offensiver og tilbakeslag, solidarisk samhold og harde interne diskusjoner har kampanjen utviklet og endret seg, tilpasset seg skiftende ytre betingelser og samlet erfaringer som ingen annen internasjonal faglig organisasjon kan oppvise. En del sentrale lærdommer kan trekkes ut av disse erfaringer, erfaringer som i alle fall delvis kan overføres til fagorganisasjoner innen andre industrier og bransjer som i dag utfordres av kapitalens frie bevegelse over grensene.

Det sentrale innhold i denne økonomiske globaliseringen er beskrevet slik av professor Tony Lane, direktør ved Det internasjonale forskningssenter for sjøfart ved Universitetet i Wales: "Det grunnleggende og fundamentale problem er at rammebetingelsene for demokrati og medbestemmelse, uansett hvor mangelfulle de var, har blitt fullstendig fjernet. Globaliseringen av skipsfarten, som ble gjort mulig gjennom den riktignok lovlige, men sosialt og politisk absurde, ordningen med bekvemmelighetsflagg, har brutt ned de grunnleggende reglene for sosial orden såvel som

for akseptable, humane livsbetingelser.”²³ Det er i denne “absurde” verden ITF har vunnet avgjørende erfaringer.

En av de mest sentrale erfaringer er den rolle ITF har tildelt seg selv i denne kampen. Det er ingen offisielle internasjonale institusjoner som avgjør hva som er skip under bekvemmelighetsflagg, hvilken politikk disse skal underlegges eller hvordan en slik politikk eventuelt skal håndheves. Det er ITF selv som definerer hvilke skipsregister som skal erklæres som FOC-registre. Det er ITF selv som avgjør hvilke minimumsstandarter som skal kreves av slike skip. Det er ITF som selv kontrollerer at regelverket overholdes, og det er ITF selv som sanksjonerer brudd på regelverket – som oftest gjennom blokader gjennomført av ITFs medlemsforbund i de land hvor skipene legger til havn.

Samtidig har ITF hele tiden hatt en flerartet strategi. Politisk lobbyvirksomhet mot regjeringer og internasjonale institusjoner har vært en viktig del av arbeidet. I 1960-årene, da den faglige, aksjonsorienterte delen av kampanjen lå nede, var faktisk denne delen av virksomheten den dominerende. Resultatene var imidlertid svært så spinkle. Selv der positive vedtak og beslutninger ble fattet i internasjonale fora, fikk de liten eller ingen betydning i praksis. Konklusjonen er klar: Framstøt på det politiske plan har kun hatt særlig effekt når de hvilte på FOC-aksjonene, det vil si en aktiv blokade-aktivitet.

Dette kan være en nyttig lærdom for den hær av faglige representanter som for tiden driver lobbyvirksomhet for sosiale klausuler i forhold til WTO (Verdens handelsorganisasjon), MAI (Den multilaterale investeringsavtale), EU og andre internasjonale avtaler og konstellasjoner. Uten en trussel om faglige aksjoner i bakhånden er for det første muligheten til å oppnå sosiale klausuler minimale. Skulle man likevel oppnå slike klausuler, vil de for det andre være relativt verdiløse uten en internasjonalt koordinert fagbevegelse med evne og styrke til å kontrollere at de blir overholdt. Statlige eller mellomstatlige rettsinstanser vil i slike sammenhenger erfarings-

vis kun fungere som arenaer der arbeidsgivere eller regjeringer kan drive kontinuerlig trening.

Et annet område hvor erfaringer kan ha overføringsverdi, er måten ITF gjennom kompromisser og konsensus har vært i stand til å holde ofte sprikende interesser sammen. Det gjelder myndighetsområdet mellom ITF og medlemsforbundene, der internasjonalens sterke posisjon nødvendigvis må gå på bekostning av mandatet til nasjonale forbund. De må faktisk akseptere å underlegge seg vedtak i internasjonale organer, eksempelvis gjennom godkjenning av avtaler, utstedelse av Blue Certificates og iverksettelse av aksjoner. Ikke i noen annen yrkesinternasjonale har man kommet så langt i retning av å gjennomføre en overnasjonal faglig politikk.

Også i forholdet “nord”-sør” har konsensus-politikken stått sentralt. En del av problemene på dette området kan i dag minne om motsetningene mellom fagorganisasjoner i iland og uland i synet på sosiale klausuler innen WTO, der enkelte fagorganisasjoner i uland mistenker søsterorganisasjoner i iland for å støtte opp om proteksjonistiske tiltak under dekke av sosiale klausuler. ITFs tillempling av FOC-kampanjen – fra standardavtale til de mer fleksible TCC-avtaler, samt økende innflytelse for fagorganisasjoner i de arbeidskrafteksporterende land – har representert en gradvis tilpasning til disse realitetene. Koplet sammen med aktiv solidaritet med sjøfolk fra uland, gjennom blokader utført av havnearbeidere i iland, har dette bidratt til å opprettholde enheten mellom ITFs medlemsforbund.

I dag opplever ITF at luftfarten er på veg inn i lignende forhold som skipsfarten har vært i gjennom et halvt århundre. Ingen innen transportsektoren vil bli overrasket om flyselskaper innen kort tid begynner å operere under bekvemmelighetsflagg. Det samme kan skje innen vegtransporten. Med den frihet kapitalen de siste 10-15 årene har fått til å bevege seg over landegrensene, kan snart ikke ansette innen noen industri eller bransje føle seg sikker lenger. Selv der kapitalen ikke er så mobil som innen transport har det blitt lettere

– for ikke å si lønnsomt – å relokalisere virksomheten, slik for eksempel flyttingen av Renaults fabrikk fra Belgia til Spania for et par år siden viste. ITFs erfaringer fra 50 års kamp mot global kapital kan dermed bli av stor betydning også for den øvrige fagbevegelse.

Noter

1. Faktagrunnlaget i denne artikkelen er i stor grad basert på Lennart Johnsson: *Funny Flags ITF's campaign – past, present, future*, London 1996, som ble utgitt i forbindelse med ITFs 100-års jubileum i 1996. Alle oversettelser foretatt av artikkelforfatteren.
2. Ibid, side 18.
3. Ibid, side 23.
4. Ibid, side 25.
5. R. Northrup og Peter B. Scrase: *The International Transport Workers' Federation and Flag of Convenience Shipping Campaign: 1983-1995*, i *Transportation Law Journal*, vol. 23, no. 3, University of Denver 1996, s. 392.
6. Ibid, side 389.
7. Johnsson: Op. cit., side 34.
8. Ibid, side 35.
9. Ibid, side 48.
10. "Ulykkesratene blant skip under bekvemmelighetsflagg er de verste i verden. Seks av de 10 verste statene når det gjelder skipsforlis er stater med bekvemmelighetsflagg. ... FOC-skip er ansvarlige for det meste av alvorlige skipskollisjoner og for en uforholdsmessig andel av forurensning til havs." ITF pressemelding i forbindelse med den europeiske aksjonsuka i mai 1997.
11. Johnsson: Op. cit., side 79.
12. Gewerkshaft Öffentlicher Dienst, Transport und Verkehr. Tysklands nest største forbund med over 2 millioner medlemmer innen offentlig sektor og transport.
13. Northrup og Scrase: Op. cit., side 395.
14. ITF: *Solidarity The First 100 Years of the International Transport Workers' Federation*, London 1996, side 144.
15. Northrup og Scrase: Op. cit., side 395.
16. ITF pressemelding i forbindelse med den europeiske aksjonsuka i mai 1997.
17. Ibid.
18. Sitert fra en forelesning holdt av professor Tony Lane, direktør ved Det internasjonale forskningssenter for sjøfart ved Universitetet i Wales, Cardiff, ved Transportakademiet, Cambridge, England, 17. mars 1998, gjengitt i utdrag i *Seafarers' Bulletin nr.12/1998*.
19. Studier gjennomført av Stephen Roberts, University of Wales, og Detlef Nielson, Hong Kong Polytechnic University, konstaterer at det er en omfattende underrapportering av dødsulykker til sjøs. De anslår at minst 2.200 sjømenn forulykker hvert år, noe som er langt høyere enn offisielle tall. Særlig opererer FOC-land med mangelfull statistikk. I en egen studie fastslår Stephen Roberts at dødsraten blant britiske sjømenn er dobbelt så høy på FOC-skip som på nasjonalt registrerte skip. Referert fra *Seafarers Bulletin nr. 12/1998*, side 29.
20. Antigua & Barbuda, Aruba, Bahamas, Barbados, Belize, Bermuda, Burma, Cambodia, Kanariøyene, Caymanøyene, Cookøyene, Kypros, Tyskland (GIS, parallell-register), Gibraltar, Honduras, Libanon, Liberia, Luxembourg, Malta, Marshalløyene, Mauritius, De nederlandske Antiller, Panama, St. Vincent & the Grenadines, Sri Lanka, Tuvalu og Vanuatu.
21. Northrup og Scrase: Op. cit., side 372.
22. Det gjelder i dag Hong Kong, Filippinene og Singapore.
23. Sitert fra *Seafarers' Bulletin nr.12/1998*, side 37.

Abstract til denne artikkel kan på grund af pludselig sygdom ikke bringes i dette nummer. Den vil blive bragt i næste nummer af Arbejderhistorie.