

**ARBETSLIVS- OCH
JÄMSTÄLLDHETSUTSKOTTETS
UTLÅTANDE 8/2007 rd**

Regeringens proposition med förslag till lag om förbättrande av konkurrenskraften för fartyg som används för sjötransport och till lagar om ändring av vissa lagar som har samband med den

Till kommunikationsutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 16 oktober 2007 en proposition med förslag till lag om förbättrande av konkurrenskraften för fartyg som används för sjötransport och till lagar om ändring av vissa lagar som har samband med den (RP 115/2007 rd) till kommunikationsutskottet för beredning och bestämde samtidigt att arbetslivs- och jämställdhetsutskottet ska lämna utlåtande till kommunikationsutskottet.

- lagstiftningsdirektör Tarja Kröger, arbetsministeriet
- jurist Tapani Kajamaa, Sjöfartsverket
- ordförande Simo Zitting, Finlands Sjömansunion FS-U rf
- biträdande ombudsman Timo Salminen, Finlands Skeppsbefälsförbund
- verkställande direktör Olof Widén, Fraktfartygsföreningen rf
- avdelningschef Jukka Kantola, Finlands Rederiförening rf.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- regeringsråd Aila Salminen, kommunikationsministeriet

Dessutom har skriftligt utlåtande lämnats av Finnlines och ett gemensamt skriftligt utlåtande av Finlands Maskinbefälsförbund och Ålands Redarförening rf.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Stöd till den finska sjöfarten

Syftet med propositionen är att säkra försörjningsberedskapen i Finland genom att göra det möjligt för rederierna att på internationellt konkurrenskraftiga villkor bedriva sjöfart under

finsk flagg, slå vakt om och utveckla sjöfartskompetensen och trygga sysselsättningen för finskt sjöfolk. Genom att stärka den finska sjöfarten vill regeringen också värna om den finska varvsindustrin. Utskottet anser att propositionens syften är mycket viktiga och tillstyrker det föreslagna stödet till sjöfarten.

Det är, menar utskottet, angeläget att arbetet på att förbättra den finska handelsflottans konkurrenskraft fortsätter i enlighet med statsminister Matti Vanhanens andra regerings regeringsförklaring. Utskottet vill fästa uppmärksamheten vid att propositionen inte innehåller alla stödformer som Europeiska kommissionens riktlinjer medger. Vissa länder har tagit dem i bruk och de kunde behövas för att propositionens mål ska nås. Också tonnageskatten behöver ändras för att trygga den finska sjöfarten.

Merparten av last- och fraktrafiken på Finlands insjöar sker med fartyg under främmande flagg, bl.a. nederländska, ryska och tyska fartyg. Därför ser utskottet det angeläget att undersöka om stödet kunde utsträckas till internationellt konkurrensutsatt fartygstrafik på insjöar, vid kusten och i skärgården. Stöden bör också gälla havsbaserad verksamhet. Det vore också viktigt att stödja affärsverksamhet med kombiisbrytare i de fall då den är internationellt konkurrensutsatt. Om stödet inte utsträcks till de finska kombiisbrytarna, växer risken för utflaggning.

De arbetsrättsliga bestämmelserna i lagförslaget

De föreslagna bestämmelserna och tolkningen av dem

I lagförslag 1 innehåller 3 kap. arbetsrättsliga bestämmelser som ska tillämpas på fartyg som är inskrivna i handelsfartygsförteckningen. Bestämmelserna motsvarar i många stycken de nuvarande reglerna.

Enligt 6 § ska finsk lag iakttas ombord på fartyg som är i inskrivna i handelsfartygsförteckningen, om det inte föreskrivs något annat. Men genom ett kollektivavtal kan överenskommas något annat än vad som bestäms i sjömanslagen, sjöarbetstidslagen, semesterlagen för sjömän och lagen om samarbete inom företag. Då måste kollektivavtalet i detalj ange vilka villkor som ska iakttas i stället för lag. Avtalsfriheten begränsas av internationella förpliktelser som är bindande för Finland, främst Internationella arbetsorganisationen ILO:s konventioner gällande

arbete inom sjöfarten och EU:s regelverk för sjöfolk.

Eftersom avtalsrätten tillåter avvikelser från lagen till arbetstagarens nackdel, ger 6 § 4 mom. arbetsgivaren rätt att tillämpa kollektivavtalet även på arbetstagare som inte är bundna av det men på vilka avtalet i övrigt ska tillämpas.

I 7 § föreslår regeringen bestämmelser om vilken ställning föreningar som representerar utländska arbetstagare har som kollektivavtalspart. Enligt paragrafen får en utländsk arbetstagarförening ingå kollektivavtal, förutsatt att finländska parter inte har ingått kollektivavtal om samma arbete. Utländska föreningars behörighet bestäms utifrån ILO:s konventioner medan gränserna för avtalets innehåll bestäms utifrån 6 §.

I 7 § 2 mom. föreskrivs det att bestämmelserna i ett kollektivavtal för utländska arbetstagare också "skall iakttas" i fråga om icke fackligt anslutna arbetstagares anställningsförhållande. Såväl 6 § 4 mom. som 7 § 2 mom. har alltså regler för anställda som inte är medlemmar i en kollektivavtalsslutande organisation och därmed inte binds av avtalet. Enligt motiven är tanken bakom 7 § 2 mom. att reglera prioriteringsordningen för konkurrerande kollektivavtal (dvs. sådana som gäller samma arbete) så att 4 § 2 och 3 mom. i lagen om kollektivavtal inte blir tillämpliga.

När det gäller 7 § har kommunikationsministeriet i en promemoria den 2 november 2007 gjort den tolkningen att flera arbetstagarföreningar kan ingå kollektivavtal om samma arbete. Besättningen t.ex. kan bestå dels av nordbor, på vilka tillämpas respektive nationella anställningsvillkor, dels folk från länder med lägre lönenivå, på vilka likaså tillämpas respektive nationella anställningsvillkor. Lönen kan alltså vara olika för samma arbete eller anställningsvillkoren skilja sig från varandra på annat sätt.

Bedömning av de arbetsrättsliga bestämmelserna

Utskottet framhåller att de föreslagna arbetsrättsliga reglerna är ytterst exceptionella. Normalt tillåter den arbetsrättsliga lagstiftningen att det till arbetstagarens nackdel avtalas om något

annat än vad som föreskrivs i tvingande lagstiftning bara om det sker i kollektivavtal mellan arbetsgivar- och arbetstagarorganisationer på riksnivå. Avtal mellan arbetsmarknadsorganisationer på riksnivå bygger på s.k. maktbalans, vilket gör det möjligt att i samråd komma överens om såväl förbättringar som försämringar. Arbetsdomstolen har begränsat denna avtalsfrihet när det gällt sådana för arbetstagarna centrala skyddsnormer där försämringar jämfört med lag inte kan tillåtas i avtal.

Enligt den föreslagna lagen ska kollektivavtal också kunna ingås av en utländsk arbetstagarförening, när respektive finländska arbetsmarknadsparter inte har ingått ett kollektivavtal om samma arbete. Bestämmelsen kräver inte att det bland besättningen finns personer som är medlemmar i föreningen.

Regeringens argument för de föreslagna arbetsrättsliga bestämmelserna är att motsvarande bestämmelser funnits i lagen om en förteckning över handelsfartyg i utrikesfart i inte mindre än femton år. Arbetsmarknadens parter här hemma har trots allt nästan alltid lyckats ingå kollektivavtal. Därför kan just inga observationer alls rapporteras om bestämmelsernas effekter. Lagstiftningsmiljön är inte heller längre densamma bl.a. till följd av ändringar i grundlagen och den arbetsrättsliga lagstiftningen.

Utskottet känner till ett kollektivavtal om användning av utländsk arbetskraft som ingåtts med stöd av lagen. Finlands Skeppsbefälsförbund och Finlands Maskinbefälsförbund ingick 2000 med Finnlines ett kollektivavtal för två fartyg. I det avtalet kom man överens om dels befälets löner och anställningsvillkor, dels det polska underbefälets och den polska besättningens löner och anställningsvillkor. Avtalet kunde ingås utan att förbunden hade fullmakt från polackerna att komma överens om anställningsvillkoren på deras vägnar. Arbetsdomstolen slog fast att kollektivavtalet är giltigt. De föreslagna bestämmelserna kan alltså anses tillåta avtal av denna sort.

Utskottet understryker att arbetstagare fritt ska få välja till vilken fackorganisation de vill höra, om de överhuvudtaget vill höra till en så-

dan. Det finländska kollektivavtalssystemet bygger trots allt på att kollektivavtalen binder avtalsorganisationens medlemmar och medlemsorganisationer. Det rimmar illa med vårt system att ett kollektivavtal skulle kunna ingås med en finländsk eller utländsk organisation utan att organisationen genuint representerar yrkeskåren eller har en fullmakt av något slag från de anställda vars anställningsvillkor det handlar om. Utskottet anser att bestämmelserna i 3 kap. behöver preciseras för att en sådan representativitet ska vara garanterad.

Utskottet föreslår för kommunikationsutskottet att till 6 § 2 mom. i lagförslag 1 läggs en mening med t.ex. följande lydelse: *"De föreningar som ingår kollektivavtalet måste representera de arbetstagargrupper vars anställningsvillkor avtalet gäller."*

I det här sammanhanget vill utskottet påpeka att de arbetsrättsliga bestämmelserna måste vara tydligare än lagstiftningen i övrigt, eftersom man kan bli tvungen att tillämpa dem på arbetsplatser utan juridisk expertis. På den punkten lämnar bestämmelserna i 3 kap. mycket att önska. Särskilt svår att tolka är 7 § 2 mom. som låter bli att nämna när och hur momentet ska tolkas. Det råder t.ex. oklarhet om vilket kollektivavtal som "ska iakttas" för icke fackligt anslutna arbetstagare, om flera avtal samtidigt är i kraft för samma arbete. Bestämmelsen måste enligt utskottet nödvändigtvis ses över för att syftet med den ska bli klart.

Särbehandling på grund av medborgarskap

Enligt kommunikationsministeriets promemoria innebär lagen att separata kollektivavtal får ingås om samma arbete för olika länders medborgare, och att arbetsgivaren på samma grund har rätt att betala olika lön för samma arbete. Denna tolkning tar emellertid inte hänsyn till att samma kollektivavtal för sjöfartssektorn kan omfatta sjöfolk med många olika nationaliteter.

Enligt jämlikhetsbestämmelsen i grundlagens 6 § får ingen utan godtagbart skäl särbehandlas av någon orsak som gäller hans eller hennes per-

son. I 15 a § i sjömanslagen står det att arbetsgivaren inte utan godtagbart skäl får särbehandla arbetstagare på grund av bl.a. nationellt eller etniskt ursprung eller nationalitet. Diskriminering på grund av etniskt eller nationellt ursprung eller nationalitet är förbjuden också enligt 6 § i lagen om likabehandling. Bestämmelserna i 6 § 2 mom. i den föreslagna lagen tillåter att ett kollektivavtal går före sjömanslagen, som åter med sin speciallagsstatus går före de allmänna bestämmelserna i lagen om likabehandling. Bestämmelser som däremot blir tillämpliga är strafflagens 47 kap., närmare bestämt bestämmelserna om diskriminering i arbetslivet, som förbjuder att utan vägande och godtagbart skäl försätta en arbetstagare i ofördelaktig ställning på grund av bl.a. nationalitet, och bestämmelserna om ockerliknande diskriminering i arbetslivet, som inte tillåter att arbetstagare försätts i märkbart ofördelaktig ställning genom att deras trängda läge, oförstånd, okunnighet el. dyl. utnyttjas.

Utskottet påpekar att diskrimineringsbestämmelserna i strafflagen, sjömanslagen och lagen om likabehandling speglar vår rättsuppfattning och lagstiftarens tolkning av syftet med grundlagens särbehandlingsbestämmelse. Medborgarskap kan alltså inte vara den direkta anledningen till olika anställningsvillkor. Däremot spelar den anställdes bosättningsland en stor roll för en hurdan lön man kan leva på.

Vilket skydd ger arbetslagstiftningen de anställda?

Enligt den internationella havsrätten omfattas ett fartyg av hemlandets lagstiftning och rättsskipning. Också ombord på fartyg som är inskrivna i handelsfartygsförteckningen iakttas vanligen finsk lag. Lagförslaget tillåter att man genom kollektivavtal gör undantag från bestämmelsen om att finsk lag ska tillämpas på utlänningar som arbetar i Finland och att de ska betalas lön enligt finska kollektivavtal.

Avtalsrätten har begränsats genom bestämmelsen om att bestämmelser i kollektivavtal som minskar förmåner som garanteras i internationella konventioner som är bindande för Finland

eller i EG-rättsakter är ogiltiga. Skyddet enligt internationella konventioner och EG-regler når emellertid inte upp till nivån enligt finsk lagstiftning. Risken finns då att sjöfolket inte består det skydd som vår lagstiftning garanterar andra anställda. Vår arbetslagstiftning har under de senaste åren tillförts en större flexibilitet, och lagarna om sjöarbete ger numera breda möjligheter att genom kollektivavtal anpassa bl.a. arbetstider och andra anställningsvillkor efter lokala förhållanden. Det enda som inte kan avtalas om är hur minimiskyddet för de anställda ska ordnas. Det går följaktligen att i många stycken måna om sjöfartens konkurrenskraft med hjälp av avtal utan att förbigå finsk lagstiftning om sjöarbete.

Ingen lägsta lönenivå har lagts fast i de internationella konventioner och EG-rättsakter som avses i den föreslagna lagen. Normen för lägsta lönenivå i ILO:s konvention nr 147 är endast en rekommendation. Det vore enligt utskottet viktigt att det i den nya lagen fanns bestämmelser utifrån vilka den lägsta nivån på löner som överenskomms genom kollektivavtal läggs fast. Förslaget att tillåta blandade besättningar kommer sig av att man vill ge finska fartyg en möjlighet att få ner manskapskostnaderna till samma nivå som konkurrentländerna. Eftersom de aktuella kollektivavtalen ingås fartygsspecifikt, kunde minimilönerna kopplas exempelvis till nivån på de löner som generellt betalas inom fartygets trafikområde. Men lönenivån får under inga omständigheter underskrida den nivå som anges i ILO:s rekommendation.

Utskottet understryker att EU inom sig bör sätta upp gemensamma regler för stöd till sjöfarten och användningen av blandade besättningar och även ange den lägsta lönenivå som ska iakttas för sjöfolk inom EU.

Med tanke på den finländska sjöfartens fortbestånd är det viktigt att sjöfartsorganisationerna kan avtala om anställningsvillkoren och användningen av finländskt sjöfolk ombord på fartygen så att de möjligheter 3 kap. erbjuder inte ska behöva utnyttjas, understryker utskottet. Men om

det trots allt går så, gäller det för regeringen att noga ge akt på hurdana kollektivavtal som ingås med stöd av lagen och om de ger det skydd som den arbetsrättsliga lagstiftningen avser. Om det uppstår problem måste regeringen vidta åtgärder för att tydliggöra lagstiftningen.

Hur bevara och utveckla sjöfartskompetensen?

Utskottet ser det som mycket angeläget att sjöfartskompetensen bevaras och utvecklas. Att besättningen har utbildning för och erfarenhet av att segla i isförhållanden och i våra svårnavigerade kustvatten gör att förödande miljöolyckor kan undvikas. Redan nu råder det brist på fackfolk, t.ex. maskinmästare, och under de närmaste åren kan det bli svårt att få också annan arbetskraft. Det lär finnas tillräckligt med studieplatser inom utbildningen för sjöfartsyrken, men de har på senare tid inte attraherat särskilt många.

För att studieplatserna ska fyllas måste sjöfartsutbildningen göras mer attraktiv. De unga som känner intresse för ett sjöyrke måste kunna lita på en framtid i branschen och på att yrket ger dem ett intressant jobb, en fullgod försörjning och en bra arbetsmiljö. Arbetskraftspolitisk vuxenutbildning som planeras i samråd med arbetsgivaren kan också bidra till att avhjälpa personalbristen, påpekar utskottet.

I många länder innebär blandade besättningar att bara befälet eller delar av det kommer från det berörda landet medan resten av besättningen är från länder utanför EES-området. Om blandade besättningar tillåts, kan det alltså leda till att finskt sjöfolk byts ut mot utländskt sjöfolk i stor skala med negativa konsekvenser för sysselsättningen.

Det finns statistik på att sjöfolket har minskat klart mer i länder som använder sig av blandade besättningar än hos oss. Därför vill utskottet sät-

ta fokus på sjöfolksutbildningen och menar att det finländska sjöfolket måste få tillräcklig utbildning för att rederierna inte ska bli tvungna att ty sig till blandade besättningar till följd av brist på arbetskraft.

Möjligheten att genom kollektivavtal åsidosätta finsk lagstiftning kan enligt den föreslagna lagen utnyttjas på alla lastfartyg, bogserbåtar, skjutbogserare och passagerarfartyg som går i trafik mellan tredje länder samt passagerarfartyg som går i reguljär trafik på Finland och får ta högst 120 passagerare. Däremot är möjligheten utesluten på passagerarfartyg som går i reguljär trafik på Finland och kan ta över 120 passagerare. Syftet med detta är enligt motiven att man effektivt vill skydda sysselsättningen för sjöfolk från Finland ombord på passagerarfartyg som går i trafik på Finland.

EU:s riktlinjer för stöd till sjöfarten har som syfte att trygga sysselsättningen för sjöfolk från EU- och EES-länder. Också Finland har velat värna sysselsättningen för finländskt sjöfolk med det stöd som betalats ut till sjöfarten. Den nya lagen ställer emellertid inte längre samma krav som den gamla att minst hälften av samtliga anställda på de lastfartyg som är i trafik på Finland ska vara medborgare i en stat inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet. Utskottet ber kommunikationsutskottet observera att för att det finländska sjöfolket ska ha jobb i framtiden och stödet för sjöfarten ha allmän acceptans måste det finnas morötter att även framöver använda anställda från Finland eller andra EES-länder ombord på lastfartyg.

Utlåtande

Arbetslivs- och jämställdhetsutskottet föreslår

att kommunikationsutskottet beaktar vad som sagts ovan.

AjUU 8/2007 rd — RP 115/2007 rd

Helsingfors den 20 november 2007

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Arto Satonen /saml
vordf. Jukka Gustafsson /sd
medl. Outi Alanko-Kahiluoto /gröna
Susanna Haapoja /cent
Merja Kuusisto /sd
Merja Kyllönen /vänst
Esa Lahtela /sd
Jari Larikka /saml
Markus Mustajärvi /vänst

Sanna Perkiö /saml
Paula Sihto /cent
Katja Taimela /sd
Tarja Tallqvist /kd
Jyrki Yrttiaho /vänst
ers. Elsi Katainen /cent
Lenita Toivakka /saml
Henna Virkkunen /saml.

Sekreterare var

utskottsråd Ritva Bäckström.

AVVIKANDE MENING

Motivering

Propositionen med förslag till lag om förbättrande av konkurrenskraften för fartyg som används för sjötransport innehåller en lång rad förslag som förbättrar situationen när de realiseras. Som exempel kan nämnas att stödet till passagerarfartyg permanentas och att stödsystemen för passagerar- respektive lastfartyg harmoniseras.

Men det finns luckor i propositionen. En del av trafiken, t.ex. last- och fraktrafiken på insjöar och användningen av kombibrytare, omfattas inte av lagen. Det är högst sannolikt att man inom kort blir tvungen att lappa och laga i lagstiftningen.

En mycket allvarligare brist, eller rättare sagt en gjutmiss, är att propositionen inte enbart handlar om näringspolitiska frågor. Stödlagstiftning bör inte innehålla arbetsrättsliga bestämmelser. Det föreslagna 3 kap. underminerar de centrala elementen i avtalsmekanismen och spelreglerna på arbetsmarknaden. Enligt kapitlet ska det nämligen vara möjligt att komma överens om något annat än vad som särskilt föreskrivs i vår nationella lagstiftning, sjömanslagen, sjöarbetslagen, semesterlagen för sjömän och lagen om samarbete inom företag. Det finns inga som helst skäl till att åsidosätta lagen på detta sätt. Det strider mot jämlikhetsprinciperna att anställda ombord på finska fartyg inte ska omfattas av tvingande lagstiftning.

I vårt avtalssamhälle är alla parter jämbördiga, vilket borgar för genuina överenskommel-

ser. Arbetsmarknadsmekanismens kardinalprinciper sätts på spel om en utländsk förening, vars representativitet man inte ens kan vara säker på, får avtalsrätt. Det betyder att användningen av lågavlönad arbetskraft och social dumpning legaliseras. Fackföreningarna bör alltid ha en naturlig koppling antingen till den berörda branschen eller till yrkeskåren.

En annan sak som bör observeras är att de internationella fördragen (ILO, EU) inte garanterar arbetstagarna någonting, inte ens att minimivillkoren ska tillgodoses. Inga regler finns exempelvis för det allra viktigaste villkoret, lönen. Det finns ingen norm för lägsta lön som ger de anställda tryggade ekonomiska villkor, eftersom lönenormen i ILO:s rekommendation är bara en tiondedel av lönenivån i Norden. Medborgarskap är knappast en laglig grund av göra undantag från de s.k. normala anställningsvillkoren, inte heller bostadsort.

Den föreslagna lagen ger inga garantier för den finländska sjöfartskompetensens fortbestånd och borgar inte för att tillräckligt många finländare söker sig till sjöfartsutbildning och till själva branschen.

Ståndpunkt

Med stöd av det ovan anförda föreslår vi

att 3 kap. i lagförslag 1 stryks.

Helsingfors den 20 november 2007

Markus Mustajärvi /vänst
Jukka Gustafsson /sd
Merja Kuusisto /sd
Esa Lahtela /sd

Katja Taimela /sd
Merja Kyllönen /vänst
Jyrki Yrttiaho /vänst
Tarja Tallqvist /kd