Miikka Rainiala & Emmi Nykänen

5.2.2021

Eduskunta
Liikenne- ja viestintävaliokunta

LiV@eduskunta.fi

Asiantuntijalausuntopyyntö

HE 251/2020 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi meriliikenteessä käytettävien alusten kilpailukyvyn parantamisesta annetun lain ja merimieseläkelain 4 §:n muuttamisesta

Valtioneuvosto antoi eduskunnalle 17.12.2020 hallituksen esityksen laeiksi meriliikenteessä käytettävien alusten kilpailukyvyn parantamisesta annetun lain ja merimieseläkelain 4 §:n muuttamisesta. Esityksessä ehdotetaan poistettaviksi osa meriliikenteessä käytettävien alusten kilpailukyvyn parantamisesta annetun lakiin (*miehistötukilaki*) vuonna 2016 tehdyistä valtioneuvoston asetuksella voimaan saatettaviksi jätetyistä muutoksista. Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi myös merimieseläkelakia siten, että merenmittausaluksilla työskentelevät työntekijät säilyisivät merimieseläkelain soveltamisalan piirissä edellä mainitusta lakimuutoksesta huolimatta. Samalla ehdotetaan muutettavaksi miehistötukilaissa olevia muutoksenhakua koskevia säännöksiä vastaamaan 1.1.2020 alkaen voimassa olevaa oikeustilaa.

Lait ovat tarkoitetut tulemaan voimaan mahdollisimman pian. Merimieseläkelain muuttamisesta annettua lakia sovellettaisiin 1.1.2017 lähtien merityösopimuslaissa tarkoitettua työtä sellaisessa suomalaisessa aluksessa tekevään työntekijään, jota käytetään järjestelmälliseen merenmittaustoimintaan kansainväliselle kilpailulle alttiissa meriliikenteessä.

Asian tausta

Vuonna 2016 annetussa hallituksen esityksessä eduskunnalle laeiksi meriliikenteessä käytettävien alusten kilpailukyvyn parantamisesta annetun lain muuttamisesta sekä merimieseläkelain 4 §:n muuttamisesta (HE 145/2016 vp, *vuoden 2016 hallituksen esitys*) esitettiin varustamoille myönnettävän välillisiä työvoimakustannuksia alentavan tuen (miehistötuki) laajentamista merenmittausaluksiin. Lakien oli määrä tulla voimaan myöhemmin valtioneuvoston asetuksella säädettävänä ajankohtana. Syynä tähän oli se, että merenmittausalusten saattaminen miehistötukiohjelman piiriin edellytti ennakkoilmoitusta Euroopan komissiolle ja komission hyväksynnän saamista muutokselle.

Komission antamassa tiedonannossa (2004/C 13/03) määritellään unionin suuntaviivat meriliikenteen valtiontuelle. Komissio hyväksyy jäsenvaltioiden merenkulkua koskevat tukiohjelmat ja valvoo, että jäsenvaltiot noudattavat tukisuuntaviivojen mukaisia ehtoja ja unionin sisämarkkinaoikeutta. Komissio ei ole hyväksynyt Suomen esittämää muutosta koskien Suomen miehistötukiohjelman laajentamisesta merenmittausaluksiin. Komissiolla ei sinänsä ole Suomen esittämää tukiohjelman muutosta vastaan, mutta komissio katsoo, että Suomen tulisi samalla tehdä muita muutoksia voimassa olevaan miehistötukiohjelmaan.

Komissio on 14.12.2012 antamallaan päätöksellä SA. 35110 (2012/N) hyväksynyt Suomen tukiohjelman toistaiseksi voimassa olevaksi. Komission nykyisen tulkinnan mukaan toistaiseksi voimassa olevia tukiohjelmia ei kuitenkaan voida pitää hyväksyttävinä, vaan tukiohjelma voi käytännössä olla voimassa vain tietyn määräajan kerrallaan, jonka jälkeen jäsenvaltion tulee tarvittaessa hakea komissiolta lupaa tukiohjelman jatkamiselle. Komissio on katsonut, että myös Suomen tukiohjelmaa tulisi muuttaa siten, että se olisi voimassa vain tietyn määräajan.

Komissio pitää uudessa tulkintakäytännössään myös Suomen kansallista lippuvaatimusta Euroopan unionin sisämarkkinoiden vastaisena toimena. Miehistötukilain 10 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaan tukea voidaan myöntää vain, jos tukea hakeva alus on ollut merkittynä kauppa-alusluetteloon sen ajan, jolta tukea haetaan sekä myös täyttänyt edellytykset kauppa-alusluetteloon merkitsemisen osalta. Lain 4 §:n mukaan alus voidaan merkitä kauppa-alusluetteloon vain, jos alus on Suomessa rekisteröity eli Suomen lipun alla. Aluksen on siis oltava Suomen lipun alla ja kauppa-alusluettelossa, jotta se olisi oikeutettu hakemaan miehistötukea. Komission näkemyksen mukaan tällainen kansallinen lippuvaatimus on sisämarkkinaoikeudellisesta näkökulmasta syrjivä, koska se asettaa muiden Euroopan unionin jäsenmaiden lippujen alla kulkevat alukset eriarvoiseen asemaan suomalaisten alusten kanssa. Komission näkemyksen mukaan tukea tulisi myöntää kaikille unionin tai Euroopan talousalueen maiden lippujen alla oleville aluksille, jos muut edellytykset tuen myöntämiselle täyttyvät. Yrityksiä ei voi asettaa eriarvoiseen asemaan kansallisuuden perusteella.

Suomen valtio kävi keskusteluja asiasta parin vuoden ajan komission kanssa ja esitteli asiaa komissiolle myös suullisesti Brysselissä. Komissio kävi samaan aikaan vastaavanlaisia keskusteluja myös muiden EU-jäsenmaiden kanssa, mukaan lukien Ruotsin kanssa. Ruotsi on muuttanut tukiohjelmaansa vuoden 2020 vaihteessa koskemaan myös muiden EU- ja ETA-maiden lippujen alla kulkevia aluksia. Suomen valtio ja komissio eivät ole päässeet yhteisymmärrykseen Suomen tukiohjelman muuttamisesta, minkä vuoksi Suomien valtio on vetänyt asiaa koskevan ennakkoilmoituksen pois. Tästä johtuen asiaan liittyvät ehdollisesti voimaan saatetut lakimuutokset tulee kumota.

Hallituksen esitys laiksi oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annettiin eduskunnalle vuonna 2018 (HE 29/2018 vp) ja laki tuli voimaan 1.1.2020. Uudessa yleislaissa säädetään nykyistä täsmällisemmin hallintoasioita koskevasta oikeudenkäynnistä. Hallituksen esityksessä on huomioitu edellä mainittu vuoden 2020 alussa voimaan tullut muutos.

Muutoksenhakua koskevaa säännöstä ehdotetaan muutettavan vastamaan uutta yleislakia ja sen säännöksiä. Tästä johtuen lakiehdotuksen 27 §:ssä viittaukset hallintolainkäyttölakiin (586/1996) muutettaisiin viittauksiksi oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annettuun lakiin (808/2019).

Merimieseläkelakia koskeva muutos

Vuoden 2016 hallituksen esityksen yhteydessä merenmittausaluksilla työskentelevien merimiesten oli tarkoitus siirtyä merimieseläkejärjestelmän piiriin. Muutoksen taustalla oli se, että yhtenä miehistötuen osana varustamoille palautetaan työnantajan osuus merimieseläkemaksuista. Hallituksen esityksen 251/2020 vp. valmistelun yhteydessä syksyllä 2019 selvisi, että vaikka edellä mainittu muutos ei ollut vielä tullut voimaan, olivat merenmittausaluksilla työskennelleet merimiehet siirtyneet jo tosiasiallisesti merimieseläkejärjestelmän soveltamisalan piiriin. Esityksen valmistelun yhteydessä on pohdittu, tulisiko merenmittausaluksilla työskentelevien merimiesten kuulua merimieseläkejärjestelmän piiriin ottaen huomioon, että kyse on eläkejärjestelmästä, joka on poikkeus työntekijän eläkejärjestelmään ja jonka kustannusten kattamiseen myös valtio osallistuu. Lähtökohtaisesti merimieseläkelain (1290/2006) soveltamisala tulisi pitää mahdollisimman rajattuna, samalla kuitenkin huomioiden sitä koskeva merenkulun tukipolitiikan konteksti.

Merimieseläkelain 4 §:n mukaan lakia sovelletaan työntekijään, joka tekee merityösopimuslaissa (756/2011) tarkoitettua työtä ulkomaanliikenteeseen käytettävässä suomalaisessa kauppa-aluksessa, merellä ansiotarkoituksessa toimivassa suomalaisessa pelastus- tai kalastusaluksessa, muunlaisessa suomalaisessa jäänmurtaja-aluksessa kuin satamajäänmurtajassa, sellaisessa pääasiassa kotimaan meriliikenteessä olevassa suomalaisessa lastialuksessa, hinaajassa tai työntäjässä, joka on merkitty miehistötukilain 4 §:n 1 momentin 2 tai 3 kohdan perusteella kauppa-alusluetteloon, ulkomaanliikenteeseen käytettävässä suomalaisessa kauppa-aluksessa, joka on pääasiassa ilman miehistöä vuokrattu ulkomaiselle laivanvarustajalle edellyttäen, että työntekijä on työsuhteessa laivan omistajaan tai tämän käyttämään työnantajaan, ja työnantajan määräyksestä väliaikaisesti muulla kuin edellä tarkoitetuissa aluksissa.

Merityösopimuslain 1 §:n mukaan lakia sovelletaan sopimukseen, jolla työntekijä sitoutuu henkilökohtaisesti tekemään työtä työnantajan lukuun tämän johdon ja valvonnan alaisena palkkaa tai muuta vastiketta vastaan suomalaisessa aluksessa tai työnantajan määräyksestä väliaikaisesti muualla. Merityösopimuslain soveltamisalan piirissä on nykyisellään sellaisia työntekijäryhmiä, jotka eivät nykyisin kuulu merimieseläkelain soveltamisalan piiriin. Tällaista toimintaa on työskentely mm. sisävesiliikenteessä, losseilla, yhteysaluksilla sekä rannikko- ja satamahinaajilla. Edellä mainituissa tapauksissa kyse ei ole kuitenkaan ulkomaan meriliikenteestä tai kansainvälisesti kilpaillusta meriliikenteestä, mikä on myös yleinen lähtökohta merimieseläkelain soveltamiselle.

Toiminnan luonteen osalta merenmittaustoiminnassa on jäänmurtotoimintaan rinnasteisia piirteitä. Tällainen on esimerkiksi

toimeksiantojen hoitaminen merellä eikä niinkään säännöllinen liikenne tietyillä reiteillä. Tällä hetkellä jäänmurtajilla työskentelevät merimiehet kuuluvat sekä merityösopimuslain että merimieseläkejärjestelmän piiriin. Jäänmurtajat eivät kuitenkaan ole miehistötukilain soveltamisalan piirissä eikä niille siten myönnetä miehistötukea. Koska jäänmurtajilla harjoitettava toiminta on osittain rinnastettavissa merenmittausaluksilla harjoitettavaan toimintaan ja jäänmurtajien henkilöstö kuuluu merimieseläkejärjestelmän piiriin, olisi yhdenmukaisempaa, jos myös merenmittausalusten henkilöstö kuuluisi saman eläkejärjestelmän piiriin. Molemmissa tapauksissa on kyse pääosin valtion omistamienyhtiöiden harjoittamasta toiminnasta ja nykyisin myös samaan konserniin kuuluvista yhtiöistä (Arctia Oy sekä Meritaito Oy).

Merenmittausaluksilla sovellettavan eläkelain muuttamista toistamiseen muutaman vuoden sisällä saattaisi johtaa vakuutettujen osalta menetyksiin verotuksessa. Merenmittausaluksissa työskentelevien merimiesten palaaminen työeläkejärjestelmän piiriin saattaisi aiheuttaa 13 kuukauden ansioiden joutumisen samalle verovuodelle eli korotetun progression. Paluu työeläkejärjestelmän piiriin aiheuttaisi myös työnantajan maksujen osittaisen nousun, koska työnantajan osuus merimieseläkemaksusta (vuonna 2020 yhteensä 11,40 prosenttia palkkasummasta) on hieman alempi kuin työeläkemaksusta (vuonna 2020 yhteensä 16,95 prosenttia palkkasummasta). Mikäli maksuja tarkistettaisiin vielä jälkikäteen, aiheuttaisi se merkittävän lisälaskun merenmittaustoimintaa harjoittavalle varustamoille. Merenmittausalukset ovat joissain EU-maissa merenkulun tuen piirissä ja merimieseläkemaksun alempi taso helpottaisi hieman kilpailuasetelmaa.

Edellä mainituista syistä johtuen esityksessä ehdotetaan muutettavan merimieseläkelakia siten, että merenmittausaluksilla työskentelevät työntekijät säilyisivät jatkossakin merimieseläkejärjestelmän piirissä. Muutoksen tarkoituksena on tosiasiallisen nykytilan säilyttäminen merimieseläkejärjestelmän osalta. Liikenne- ja viestintäministeriö on käynyt keskustelua sosiaali- ja terveysministeriön kanssa koskien merenmittausaluksilla olevien merimiesten asemaa merimieseläkejärjestelmässä. Sosiaali- ja terveysministeriön johdolla asiasta on keskusteltu lokakuussa 2020 myös työmarkkinakeskusjärjestöjen kanssa. Keskusteluissa ei ole nähty estettä esitetylle muutokselle.

Esityksen vaikutukset

Esityksellä ei ole suoria taloudellisia vaikutuksia valtion talouteen, koska esityksellä ei ole vaikutusta voimassa olevaan tukiohjelmaan tai nykyisin maksettaviin merimieseläkemaksuihin. Muutoksella ei myöskään olisi merkittäviä vaikutuksia viranomaisten toimintaan.

Merenmittausaluksilla työskentelevien työntekijöiden säilymisellä merimieseläkelain mukaan vakuutettaviksi on valtiontaloudellisia vaikutuksia merimieseläkelain mukaisen valtionosuuden osalta. Merimieseläkelain vuoden 2016 alusta voimaan tulleen 152 §:n mukaan valtio on velvollinen maksamaan eläkekassalle vuosina 2016–2020 31 prosenttia ja vuonna 2021 ja sitä myöhempinä vuosina 29 prosenttia niistä

mainittuihin kalenterivuosiin kohdistuvista merimieseläkelain mukaisista eläkkeistä ja kuntoutusrahoista, jotka eläkekassa tai muu eläkelaitos maksaa. Tämä valtion vastuu realisoituu kuitenkin vasta henkilöiden jäädessä aikanaan eläkkeelle. Ehdotetun muutoksen aiheuttama valtionosuuden kasvun arvioidaan kuitenkin olevan vähäinen, joitain kymmeniä tuhansia euroja, koska merimieseläkejärjestelmään siirtyvien henkilöiden määrä on pieni (n. 50 työntekijää). Esityksellä on tarkoitus säilyttää nykytila merimieseläkelain osalta, vaikka merenmittausaluksia koskevat kohdat poistetaan miehistötukilaista. Muutoksella ei arvioitaisi olevan vaikutuksia merenmittausaluksilla työskenteleville merimiehille, sillä he ovat jo tosiasiallisesti siirtyneet merimieseläkejärjestelmän piiriin.

Suomen lipun alla purjehtivien merenmittausalusten kansainvälinen kilpailukyky vaikuttaa suomalaisen merenmittaushenkilöstön työllisyyteen. Vuoden 2016 hallituksen esityksessä arvioitiin, että tukiohjelman laajentaminen merenmittausaluksiin parantaisi suomalaisten merenmittausalusten kilpailukykyä ja turvaisi osaltaan sen, että Suomessa säilyy kansallista merenmittaustoimintaa ja suomalaista merenmittausosaamista. Merenmittaustoiminnalla on merkitystä myös häiriötilanteisiin varautumisen ja maanpuolustuksen kannalta. Koska merenmittausaluksia koskevaa muutosta ei ole saatettu voimaan, nyt esitettävä miehistötukilakia koskeva muutos ei vaikuttaisi suomalaisten merenmittausalusten kansainväliseen kilpailukykyyn. Jos merenmittausaluksilla työskentelevät merimiehet jäisivät merimieseläkejärjestelmän piiriin, se alentaisi osittain työnantaja kustannuksia koska työnantajan osuus merimieseläkemaksusta on hieman alempi kuin työeläkemaksusta. Tämä helpottaisi suomalaisten merenmittaustoiminnan kilpailuasetelmaa suhteessa sellaiseen merenmittaustoimintaan, joka on toisen valtion tuen piirissä.

Miikka Rainiala
Yksikönjohtaja

Emmi Nykänen
Ylitarkastaja