26.09.2017

Eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle

Viite U 41/2017 vp Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi (maantieliikenteen ajo- ja lepoaikojen valvontadirektiivin muuttaminen ja kuljettajien lähettämistä työhön toiseen jäsenvaltioon koskevien sääntöjen vahvistaminen)

SOSIAALI- JA TERVEYSMINISTERIÖN TYÖ- JA TASA-ARVO-OSASTON ASIANTUNTIJALAUSUNTO ASIASSA U 41/2017 VP

Valvontadirektiivin 2006/22/EY muutokset

Valvontadirektiivi sisältää nykyisin jäsenvaltioita sitovan ajo- ja lepoaikavalvonnan vähimmäistarkastustavoitteen (3 % eli käytännössä vuosittain n. 555 000 kuljettajatyöpäivää). Tarkastustavoitteiden toteutumisesta raportoidaan komissiolle kahden vuoden välein. Ajo- ja lepoaikavalvontaa tekee tien päällä poliisi, Tulli ja Rajavartiolaitos. Kuljetusyritysten tarkastuksia tekee työsuojeluviranomainen.

Komissio on esittänyt, että valvontadirektiivin soveltamisalaan lisätään ns. maantieliikenteen työaikadirektiivi (2002/15/EY). Maantieliikenteen työaikadirektiivin soveltamisala on sama kuin ajo- ja lepoaika-asetuksen. Ajo- ja lepoaikasääntely ja työaikasääntely muodostavat osittain päällekkäisen ja toisiaan täydentävän kokonaisuuden, jota on tarkasteltava yhdessä. Valvontaa tekevällä virkamiehellä on oltava erittäin laaja tietämys ajo- ja lepoaikojen lisäksi kuljetusalan työaikasääntelystä, eri työehtosopimuksista ja niiden sisällöstä.

Käytännössä komission ehdotus tarkoittaa, että moottoriajoneuvojen kuljettajien työaikasääntely (työaikalaki, alan työehtosopimukset ja laki yrittäjäkuljettajien työajasta tieliikenteessä) tulisi vähimmäistarkastustavoitteen piiriin. Lisäksi komission esitys lähtee siitä, että työaikavalvontaa tulisi tehdä tienpäällä. Ajatuksena on, että työaikavalvontaa tehtäisiin tien päällä ajopiirturin tietoja tarkastamalla, koska työaikakirjanpitoa tai muita työaika-asiakirjoja ei velvollisuutta pitää ajoneuvossa.

Ajo- ja lepoaikavalvonnasta poiketen työaikalainsäädännön valvonnassa toimivaltainen on ainoastaan työsuojeluviranomainen. Työsuojeluviranomainen ei pääsääntöisesti tee tarkastuksia tien päällä vaan kuljetusyrityksissä, jossa käydään läpi samalla myös työturvallisuuslainsäädäntöön ja muuhun työlainsäädäntöön liittyviä asioita. Kokonaistyöajan valvontaa on mahdollista tehdä tehokkaasti ja tuloksellisesti vain yritystarkastusten yhteydessä käymällä läpi työaikakirjanpitoa ja muita työaika-asiakirjoja. Pelkästään ajopiirturia ja kuljettajakorttia havainnoimalla ei voi varmistua kansallisen työaikalainsäädännön noudattamisesta. Lisäksi osa maantiekuljetuksista on vapautettu kokonaan ajopiirturin käyttövelvollisuudesta, minkä johdosta ehdotuksissa ajateltu työaikavalvonnan käytännön toteutus vaihtelisi kuljetusyritysten välillä.

Vaatimus työaikojen valvonnasta tien päällä ei näin ollen ole toteuttamiskelpoinen Suomessa. Nyttemmin Viron puheenjohtajakaudella on käsitelty ehdotusta, joka muuttaisi alkuperäistä esitystä yritysvalvonnan suuntaan. Tätä voidaan pitää myönteisenä ja käytännössä toimivana ehdotuksena. Mikäli päivitettyjen ehdotusten tarkoituksena on, että työaikavalvonta perustuisi yrityksissäkin vain ajopiirturista saataviin tietoihin, tulisi tämän ja siitä valvontaan seuraavien käytännön rajoitusten käydä selvästi ilmi valvontadirektiivin artikloista. Kuten edellä on todettu, pelkästään ajopiirturiin perustuva työaikavalvonta ei käytännössä anna oikeaa kuvaa kansallisen työaikalainsäädännön noudattamisesta.

Meritullinkatu 8, Helsinki
PL 33, 00023 VALTIONEUVOSTO
www.stm.fi

Puhelin 0295 16001
Telekopio 09 6980 709

e-mail: kirjaamo@stm.fi
etunimi.sukunimi@stm.fi

Toiseksi, mikäli työaikojen noudattamista tulisi vuosittain tarkastaa n. 550 000 työpäivän kohdalla, kohdistuisi tämä vaatimus vain työsuojeluviranomaiselle. Työaikojen noudattamista työaika-asiakirjoista ei voida tarkastaa ATK-pohjaisilla valvontaohjelmilla, vaan työ on manuaalista. Työsuojeluviranomaisen näkökulmasta Suomen edun mukaista olisi pyrkiä komission ehdotusten muuttamiseen siten, ettei vähimmäistarkastustavoitetta laajenneta työaikalainsäädännön valvontaan. Työsuojeluviranomainen tiedostaa kuitenkin työaikojen valvonnan tärkeyden maantiekuljetusalalla. Sitovan vähimmäistavoitteen sijasta perustellumpaa olisi tavoitella joustavampaa sääntelytapaa, joka rakentuisi riskiperusteiseen työaikojen valvontaan siten kuin työsuojeluviranomaisen valvontakäytännössä nykyisinkin toimitaan.

Työsuojeluviranomainen on tehnyt kuljetusyrityksiin ajo- ja lepoaikoja koskevia tarkastuksia vuosina 2015–2016 n. 2 200 ja työaikaa koskevia tarkastuksia noin 1 300. Maantieliikenteen työaikadirektiivin soveltamisalalla tehdään riskiperusteisesti yritystarkastuksia riittävästi myös ilman sitovia vähimmäistarkastustavoitteita.

Toteutuessaan sellaisenaan komission ehdotukset voisivat johtaa siihen, että työsuojeluviranomaisen työaikavalvonnan voimavarat tulisi suunnata pääosin maantiekuljetusalalle muiden toimialojen kustannuksella tai muiden asioiden (työolosuhteet, tapaturmien tutkinta, työsuhteen vähimmäisehdot yms.) sivuuttamiseen maantiekuljetusalan tarkastuksissa. Ehdotukset voivat johtaa työsuojeluviranomaisen resurssien ja taloudellisten voimavarojen tarpeen kasvattamiseen.

Valvontadirektiivin muut muutokset koskevat muun muassa kuljetusyritysten riskiluokitusta sekä kansallisten ja eri jäsenvaltioiden viranomaisten välistä yhteistyötä. Myös muiden artikloiden muutokset perustuvat siihen, että maantieliikenteen työaikadirektiivi lisätään nykyisten artiklojen soveltamisalaan. Työsuojeluviranomaisen näkökulmasta muiden artiklojen muutokset mahdollistavat tehokkaampaa maantiekuljetusten valvontaa.

<u>Uudet erityissäännökset maantieliikenteen alalle kuljettajien lähettämisestä ja valvontakeinoista</u>

Nykytila - työehdot

Maantieliikenteen alalla kuljetusyrityksen kuljettajan suorittaessa **kansainvälisen kuljetuksen** ja mahdollisesti kohdemaassa **kabotaasia**, kuljettajan työsopimus saa liittymiä useampaan kuin yhteen valtioon (kansainvälisluonteinen työsopimus). Työsopimukseen sovellettava työlainsäädäntö on valittava (minkä valtion laki) Rooma I asetuksen (593/2008) 8 artiklan lainvalintasääntöjen ja EU-tuomioistuimen oikeuskäytännön avulla.

Usein päädytään soveltamaan (ensisijainen lainvalintasääntö) **<u>sen valtion</u> työlainsäädäntöä, <u>josta käsin</u> kuljettaja tavallisesti tekee työnsä (kuljetuksen) työsopimuksen täyttämiseksi**. Käytännössä kuljettajan asemapaikan sijaintivaltion (ulkomaan) työlainsäädäntö tulee usein sovellettavaksi.

Seuraavaksi on selvitettävä, onko kuljettaja lähetettyjen työntekijöiden lainsäädännössä tarkoitettu lähetetty työntekijä (direktiivit 96/71/EY ja 2014/67/EU sekä laki työntekijöiden lähettämisestä 447/2016). Jos on, toisen valtion työlainsäädännöstä huolimatta kuljettajan työhön (kuljetukseen) tulee soveltaa **vähintään niitä työehtoja, joista säädetään työntekijöiden lähettämisestä annetussa laissa.**

Lähetettyjen työntekijöiden lainsäädäntöä sovelletaan myös maantieliikenteen alalla. Kun direktiivi 96/71/EY hyväksyttiin EU:ssa, **neuvoston pöytäkirjaan tehtiin kuitenkin tulkinnanvarainen lausuma, joka vaikuttaa direktiivin soveltamiseen.** Lausuma koskee tapauksia, joissa alihankkijan (kuljetusyrityksen) kuljettaja ajaa kansainvälisen kuljetuksen. Nämä tapaukset voivat jäädä direktiivin 96/71/EY soveltamisalan ulkopuolelle, jos tietyt kriteerit eivät täyty (palvelusopimus, komennus).

Sosiaali- ja terveysministeriön, työ- ja elinkeinoministeriön sekä maantieliikenteen alan työmarkkinajärjestöjen edustajat ovat yhteistyössä lukeneet lausumaa siten, että alihankkijan (kuljetusyrityksen) kuljettajan ajama kansainvälinen kuljetus ei yleensä olisi lähettämistä. Kuljetuksen voi nimittäin yleensä ajaa työsopimuksen mukaisesta tavallisesta työpaikasta (asemapaikasta) käsin, joten komennus -kriteeri tilapäiseen työpaikkaan ei yleensä täyty. (Vertaa: työvoiman vuokraus tai sisäinen siirto yritysryhmän sisällä, jossa kuljettaja siirretään käyttäjäyrityksen käyttöön ja hän päätynee yleensä tilapäiseen asemapaikkaan.)

Eri EU-valtioissa on tulkittu kansainvälistä kuljetusta eri tavoin: jotkut valtiot pitävät sitä lähettämisenä, toiset eivät ja perustelut vaihtelevat (esim. pelkkä valtion maaperällä ajo riittää lähettämiseksi)**.**

Kabotaasia neuvoston pöytäkirjan lausuma ei koske. Esim. Suomessa ajettuun **kabotaasiin sovelletaan aina ulkomaan työlainsäädännöstä huolimatta vähintään Suomen työntekijöiden lähettämisestä annettua lakia.**

Komission ehdotus - työehdot

Komission ehdotus kuljettajien lähettämisen erityissäännöistä merkitsee sitä, että jatkossa alihankkijan kuljettajan ajama kansainvälinen kuljetus on aina lähettämistä. **Kansainvälisen kuljetuksen kohdemaan lähetettyjen työntekijöiden työehdot tulevat sovellettavaksi päivästä 1. kohdemaassa, tosin palkkaa ja vuosiloman kestoa koskevat säännöt tulevat sovellettavaksi vasta päivästä 4**. (Kansainväliseen kuljetukseen mahdollisesti sisältyvä transit-osuus (valtion läpi) ajetaan lähtömaan työehdoilla.)

Laskenta tehdään per kuljettaja per tietty kohdemaa ja laskenta nollautuu kuukausittain. Laskentasääntö on käytännössä edullinen suurille kuljetusyrityksille. Ne voivat tarjota kuljetuspalveluja esim. Suomeen kuukauden aikana toistuvasti ja vaihtaa kuljettajia, jolloin kenenkään kuljettajan kohdalla ei tule täyteen 4 pv. Tällöin kuljetuksissa ei sovelleta Suomen palkkaa ja vuosilomaa. Pienillä yrityksillä ei ole samanlaista mahdollisuutta vaihtaa kuljettajia, jolloin aikaraja per kuljettaja tulee useammin täyteen ja pienen yrityksen tulee soveltaa Suomen palkkaa ja vuosilomaa.

Lähetettyjen työntekijöiden lainsäädännön perusajatus on tasata yritysten kilpailutilannetta ja turvata työntekijöiden oikeudet kohdemaassa. Kun harkitaan ehdotusta kuljettajien lähettämisen erityissäännöiksi, tulisi huomioida se, että Suomi kuuluu korkean palkkatason maihin, jolloin suomalaisten yritysten lähettäessä kuljettajia ulkomaille kohdemaan palkkataso ei välttämättä hyödytä suomalaisia kuljettajia. Yrityksille aiheutuu silti hallinnollista taakkaa päivien laskennasta. Toisaalta ehdotus merkitsee myös sitä, että Suomeen kuljettajia lähettävien ulkomaisten yritysten tulee noudattaa Suomessa Suomen palkkatasoa.

Komission ehdotus ei muuta kabotaasin tilannetta: kabotaasiin sovelletaan jatkossakin lähetettyjen työntekijöiden lainsäädäntöä.

Nykytila - työsuojeluviranomaisten valvontakeinot

Työsuojeluviranomaiset huolehtivat työlainsäädännön ja yleissitovien työehtosopimusten noudattamisen valvonnasta ja valvonta kattaa myös maantieliikenteen alan kuljettajien lähettämisen. **Lähetettyjen työntekijöiden lainsäädäntöä koskeva työsuojelutarkastus kohdistuu kuljetusyritykseen (työnantajaan) ja on asiakirjojen perusteella tehtävä tarkastus.**

Käytännössä valvonta on hyvin haastavaa, koska kuljetusyritys (työnantaja) on sijoittautunut ulkomaille (EU- tai 3. maa, esim. Venäjä) **ja työn luonne on liikkuvaa.** Valvonnan onnistuminen edellyttää ajoneuvon (kuljettajan) tavoittamista kuljetuksen aikana ns. tien varrelta, joidenkin tietojen saantia suoraan ajoneuvosta sekä sitä, että joku taho toimittaa jälkikäteen työsuojelutarkastajalle työnantajalta loput tarkastuksen suorittamiseksi tarvittavat tiedot ja asiakirjat sekä myös vastaanottaa asiakirjoja työnantajan puolesta.

Lähetettyjen työntekijöiden lainsäädännössä on säädetty tietyt työnantajan velvollisuudet (lähettämisen ilmoitus, edustaja Suomessa, joidenkin asiakirjojen saatavilla pito Suomessa, muiden tarvittavien tietojen toimittaminen jälkikäteen). Nämä velvollisuudet tukevat työsuojeluvalvonnan onnistumista, joten voidaan puhua työsuojeluviranomaisen valvontakeinoista. Tarvittaessa työsuojeluviranomaiset voivat tehdä muiden valtioiden viranomaisten kanssa tiedonvaihtoyhteistyötä (ns. IMI-tiedonvaihtojärjestelmä), mutta valitettavasti tämä mahdollisuus ei koske 3. valtioita, esim. Venäjää.

EU:ssa sallitaan tällä hetkellä se, että esim. Suomi voi ottaa käyttöön ns. täytäntöönpanodirektiivin (2014/67/EU) 9 artiklan mukaiset valvontakeinot ja lisäksi tarpeen mukaan **muitakin valvontakeinoja** (9 artiklan edellytysten täyttyessä: suhteelliset ja perustellut valvontakeinot sekä komission kontrolli). **Mahdollisuus kehittää valvontakeinoja tulevaisuudessa on hyvin tärkeä.**

Komission ehdotus - työsuojeluviranomaisten valvontakeinot

Komissio ehdottaa maantieliikenteen alalle erityissääntöjä kuljetusyrityksen (työnantajan) velvollisuuksista, jotka tukevat työsuojeluvalvonnan onnistumista. Kyse on työsuojeluvalvonnan keinoista.

Joidenkin valtioiden tiukat valvontakeinot ovat aiheuttaneet tyytymättömyyttä, joten komission tavoitteena on estää kuljetusyrityksille koituvan hallinnollisen taakan kasvu. Samalla komissio muokkaa täytäntöönpanodirektiivin (2014/67/EU) 9 artiklan mukaisia valvontakeinoja maantieliikenteen alaa varten. **Komission ehdotus sallii jäsenmaille vain tietyt valvontakeinot eikä muita valvontakeinoja saa ottaa käyttöön.**

Komission ehdotuksella on hyvä tarkoitus, mutta **ehdotus on** työsuojeluviranomaisten valvontatyön kannalta **erittäin huolestuttava. Jo ennestään hyvin vaikeasti toteutettava maantieliikenteen alan lähetettyjen työntekijöiden työsuojeluvalvonta uhkaa vaikeutua entisestään ja osin estyä kokonaan. Lisäksi valvonnan kehittäminen estetään.**

Ehdotuksessa **sallitut valvontakeinot eivät sovellu riittävästi työsuojeluvalvonnan suorittamiseen.** Esimerkiksi **vain puolen vuoden välein tehtävä lähettämisen ilmoitus,** joka ei sisällä kuljetuspalvelujen tilaajien tietoja eikä lastien lastaus/purkupaikan osoitetietoja, **ei auta lainkaan valvontakohteiden valinnassa**. Lisäksi kuljetusyritykset eivät voi tietää puolta vuotta etukäteen kaikkia ajamiaan kuljetuksia. **Komissio ei** kuitenkaan **edellytä täydennysilmoituksen tekemistä.** Lähettämisen ilmoitukseen liittyvää hallinnollista taakkaa voitaisiin vähentää muillakin keinoilla. Voitaisiin harkita esimerkiksi ilmoitusvelvollisuuden tiukentamista/siitä vapauttamista sen mukaan, miten usein yritys tarjoaa kohdemaahan kuljetuspalveluja ja siten on läsnä kohdemaan työmarkkinoilla.

Ajoneuvossa säilytettävien tietojen osalta ehdotus on oikeansuuntainen, mutta ehdotus ei salli sitä, että työsuojelutarkastaja pyytää jälkikäteen tarkastusta varten muitakin tietoja työnantajayritykseltä. **Jäsenmaiden työlainsäädäntö ja tarkastuksen sisältö vaihtelee, joten muitakin tietoja tulisi voida pyytää kansallisten tarpeiden mukaisesti.** Hallinnollista taakkaa voidaan vähentää karsimalla ajoneuvossa olevat asiakirjat minimiin ja vasta tarkastuksen osuessa kohdalle toimitettaisiin jälkikäteen muita tietoja.

Ehdotuksessa ei sallita kohdemaassa olevaa edustajaa tai muuta yhteyshenkilöä, joka käytännössä luovuttaa ja ottaa vastaan tietoja/asiakirjoja työsuojelutarkastuksessa. **Tämä estää käytännössä etenkin 3. valtioiden, esimerkiksi Venäjän, kuljetusyrityksiin tehdyt työsuojelutarkastukset asiakirjojen puutteen vuoksi.** 3. valtioiden kanssa ei ole olemassa IMI-tietojenvaihtoyhteistyötä (tapaukset, joissa työnantaja ei ole yhteistyöhaluinen). Komissio olisi voinut ehdottaa muitakin ratkaisuja hallinnollisen taakan vähentämiseksi. Tulisi löytää taho, joka on yleensä kuljetuspalvelujen kohdemaassa ja voisi siten välittää asiakirjoja työsuojelutarkastajalle kuljetusyrityksen puolesta. Esimerkiksi kuljetuspalvelujen tilaaja on useimmiten kohdemaassa.

Suurin huolenaihe komission ehdotuksessa on, että jäsenmaat eivät saa ottaa käyttöön muita kuin ehdotuksessa mainitut, käytännön työsuojeluvalvontaan huonosti soveltuvat valvontakeinot. Maantieliikenteen ala jää siten muita toimialoja heikompaan asemaan **eikä valvontaa voida kehittää tulevaisuudessa tarpeen ja työelämän kehityksen niin vaatiessa.**

Alan lähetettyjen työntekijöiden lainsäädännön valvonta on jo nykyisillä keinoilla vaikeaa ja **komission ehdottamilla valvontakeinoilla työsuojelutarkastusta ei voi edes täysin tehdä**. Lähettämisen ilmoitus ei auta valvontakohteiden valinnassa, kaikkia tarvittavia asiakirjoja ei saada koottua tarkastuksen suorittamiseksi ja työnantajayritys voi helposti pakoilla työsuojelutarkastajaa.

Komission ehdotusta voitaisiin parantaa. Jos tavoitteena on hillitä joidenkin valtioiden liian tiukkoja valvontakeinoja, tämä voitaisiin saada aikaan esimerkiksi vahvistamalla komission roolia jäsenmaiden ottaessa uusia valvontakeinoja käyttöön. Olisi mahdollista säätää, että sen lisäksi, että valvontakeinon tulee olla täytäntöönpanodirektiivin 9 artiklan mukaisesti perusteltu ja suhteellinen, valvontakeinon tulisi täyttää muitakin vaatimuksia.

Suomen tulisi direktiivineuvotteluissa pyrkiä vaikuttamaan säädöstekstiin siten, että lähetettyjen työntekijöiden lainsäädännön työsuojeluvalvontaa voitaisiin tehdä tulevaisuudessa myös maantieliikenteen alalla.

Neuvotteleva virkamies Jarno Virtanen

ja

Hallitussihteeri Anne Vänskä