**Valiokunnan lausunto LiVL 17/2017 vp– U 41/2017 vp**

# Liikenne- ja viestintävaliokunta

**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)**

**Suurelle valiokunnalle**

## JOHDANTO

### *Vireilletulo*

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) (U 41/2017 vp): Asia on saapunut liikenne- ja viestintävaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava suurelle valiokunnalle.

### *Asiantuntijat*

Valiokunta on kuullut:
- hallitusneuvos Jorma Hörkkö, liikenne- ja viestintäministeriö
- kehityspäällikkö Mikko Västilä, Liikenteen turvallisuusvirasto
- palkkasihteeri Juha Ollas, Auto- ja Kuljetusalan Työntekijäliitto AKT ry
- toimitusjohtaja Mari Vasarainen, Autoliikenteen Työnantajaliitto ry
- toimitusjohtaja Mika Mäkilä, Linja-autoliitto
- asiantuntija Ari Herrala, Suomen Kuljetus ja Logistiikka SKAL ry

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:
- Poliisihallitus
- Etelä-Suomen aluehallintovirasto
- Tulli

## VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ

### *Ehdotus*

Euroopan komissio julkaisi 31 päivänä toukokuuta 2017 ensimmäisen osan laajasta maantieliikennettä koskevasta paketista. Paketin osana julkaistut lainsäädäntöehdotukset koskevat maan-

tieliikenteen markkinoillepääsyä ja sosiaalisia kysymyksiä, liikenteen hinnoittelua sekä raskaiden ajoneuvojen hiilidioksidipäästöjen seurantaa ja raportointia. Lainsäädäntöehdotusten ohella komissio julkaisi tiedonannon "Eurooppa liikkeellä – Puhdas, kilpailukykyinen ja verkotettu liikenne ja liikkuvuus kaikille sosiaalisesti oikeudenmukaisella tavalla" (COM(2017) 283 final). Tiedonannossa on esitelty laajasti paketin taustoja ja tavoitteita, joita ovat muun muassa liikenteen päästöjen vähentäminen, liikenneturvallisuuden parantaminen, yrityksille koituvan hallinnollisen taakan vähentäminen, työntekijöiden sosiaalisten oikeuksien turvaaminen sekä kilpailukyvyn ja työllisyyden edistäminen. Tiedonannossa korostetaan myös digitalisaation, uusien palvelukonseptien, automatisaation ja puhtaiden käyttövoimien merkitystä tulevaisuuden liikenteessä. Paketin toisen osan ehdotukset ovat tiedonannon mukaan odotettavissa seuraavan 12 kuukauden kuluessa, ja ne koskevat muun muassa tieliikenteen päästöjen vähentämistä.

Osana pakettia komissio antoi 31 päivänä toukokuuta 2017 ehdotuksen neuvoston ja Euroopan parlamentin direktiiviksi direktiivin 2006/22/EY muuttamisesta valvontavaatimusten osalta ja direktiivejä 96/71/EY ja 2014/67/EU koskevien erityisten sääntöjen vahvistamisesta siltä osin kuin on kyse maantieliikenteen alan työntekijöiden lähettämisestä työhön toiseen jäsenvaltioon (COM(2017) 278 final). Ehdotuksen tavoitteena on osana muita maantieliikennepaketin ehdotuksia selkeyttää nykysääntelyä ja yhdenmukaistaa täytäntöönpanoa jäsenvaltioissa, parantaa kuljettajien työoloja, varmistaa tasapuolinen kilpailu liikenteenharjoittajien välillä, parantaa valvontaviranomaisten yhteistyötä jäsenvaltioiden välillä, parantaa liikenneturvallisuutta sekä varmistaa, että kuljettajien sosiaalinen suojelu ja liikenteenharjoittajien vapaus tarjota valtioiden rajat ylittäviä palveluja ovat tasapainossa.

***Valtioneuvoston kanta***

Valtioneuvosto pitää ehdotuksen oikeusperustaa asianmukaisena. Valtioneuvosto katsoo myös, että ehdotus on toissijaisuusperiaatteen mukainen.

*Direktiivi 2006/22/EY*

Valtioneuvosto kannattaa tehokkaamman valvonnan mahdollistamiseksi tehtyjä ehdotuksia.

Valtioneuvosto suhtautuu pääosin myönteisesti siihen, että valvontadirektiivin soveltamisala laajennetaan kauttaaltaan kattamaan myös liikkuvissa tehtävissä toimivien työntekijöiden työaikojen järjestämistä koskeva direktiivi (2002/15/EY, ns. maantieliikenteen työaikadirektiivi) ja sen valvonta. Sitovan vähimmäistarkastuslukumäärän laajentaminen maantieliikenteen työaikadirektiivin soveltamiseen tulisi kuitenkin vaikuttamaan merkittävästi työaikavalvontaan käytettävissä olevan resurssin kohdentamiseen eri toimialojen kesken. Koska työaikoja voi tarkastaa tiellä ajopiirturista vain hyvin rajallisesti, valtioneuvosto suhtautuu komission esityksen mukaiseen työaikojen vähimmäistarkastusjärjestelmään kriittisesti mutta on muutoin valmis tarkastelemaan valvonnan tehostamista käytettävien resurssien puitteissa niin, että se on käytännössä mahdollista.

**Valiokunnan lausunto LiVL 17/2017 vp**

*Direktiiveihin 96/71/EY ja 2014/67/EU liittyvät erityiset säännöt (maantieliikennealan kuljettajien lähettäminen ja valvontakeinot)*

Valtioneuvosto suhtautuu maantieliikenteen lähettämisen erityissääntelyyn rakentavasti. Onnistuessaan räätälöity erityissääntely edistää lähettämisen lainsäädännön noudattamista alalla ja siten tasoittaa yritysten kilpailuedellytyksiä ja parantaa työntekijöiden suojelua.

Valtioneuvosto tukee kabotaasin pysymistä lähettämisen piirissä. Alihankkijan kansainvälisiä kuljetuksia koskeva ehdotus vaatii sen sijaan tarkastelua. Kansainväliset kuljetukset tulisivat lähettämisen piiriin, mutta täysimääräisiä lähetetyn työntekijän työehtoja sovellettaisiin vasta kolmannen päivän jälkeen yhden kalenterikuukauden aikajaksolla.

Valtioneuvosto katsoo, että lähettämisen sääntelyn laajentamista kansainvälisiin kuljetuksiin tulee harkita sekä hallinnollisen taakan että suomalaisten yritysten kilpailukyvyn kannalta ja edellä mainittua kolmen päivän sääntöä muun muassa pienten ja suurten yritysten tasapuolisten kilpailun edellytysten näkökulmasta. Sinänsä työehtojen laajentaminen tietyn määräajan jälkeen vaikuttaa ongelmattomalta lähetettyjä työntekijöitä koskevan sääntelyn kannalta yleisellä tasolla.

Hallinnollisten velvoitteiden ja työsuojeluviranomaisten valvontakeinojen osalta on huomioitava, että maantieliikenteen lähettämistä koskeva ehdotus olisi erityissääntelyä myös suhteessa lähetettyjen työntekijöiden lainsäädännön valvontakeinoihin. Sovellettavaksi tulisivat vain ne valvontakeinot, joita ehdotuksessa esitetään. Ehdotuksen vaikutuksia ja yhteensopivuutta lähetettyjen työntekijöiden kansalliseen sekä EU-tason sääntelyyn, erityisesti täytäntöönpanodirektiiviin 2014/67/EU, onkin arvioitava huolella. Nykyisessä lainsäädännössä on sääntelyä muun muassa lähettämisen ilmoituksesta, asiakirjojen säilytyksestä kohdemaassa ja edustajasta. Lisäksi säädetään muun muassa viranomaisten hallinnollisesta yhteistyöstä, jota tehdään IMI-tietojenvaihtojärjestelmällä EU/ EFTA-maiden kesken.

Täytäntöönpanodirektiivissä 2014/67/EU on otettu huomioon, että valvontaviranomaiset valvovat laajasti erilaista lainsäädäntöä ja että tulevaisuudessa tulee voida kehittää ja ottaa kansallisesti käyttöön uusia valvontakeinoja muun muassa olosuhteiden ja lainsäädännön kehittyessä.

Valtioneuvosto katsoo, että maantieliikenteen alan lähettämisen valvontakeinoista tulee säätää joustavasti täytäntöönpanodirektiivin 2014/67/EU tapaan. Neuvotteluissa tulisi pyrkiä hakemaan maantieliikenteen alalle soveltuvia ratkaisuja sekä hallinnollisen taakan vähentämiseksi että tehokkaan valvonnan mahdollistamiseksi. Asiaan vaikuttaa muun muassa yhdenvertaisuus eri toimialojen kesken ja se, että viranomaisten rajat ylittävä yhteistyö kattaa toistaiseksi vain EU/ EFTA:n.

Komissio ei ole ehdottanut yrittäjäkuljettajien poistamista edellä mainitusta tieliikenteen liikkuvia työntekijöitä koskevasta direktiivistä. Valtioneuvosto toistaa aikaisemman kantansa soveltamisalan rajaamisesta työntekijäkuljettajiin.

## VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Komission ehdottama lähetettyjä kuljetustyöntekijöitä koskeva sääntely liittyy kiinteästi kabotaasisääntelyyn ja sen noudattamisen valvontaan.

Ehdotuksen yhtenä keskeisenä tarkoituksena on edistää kuljetusmarkkinoiden toimijoiden kilpailuedellytysten yhdenvertaisuutta ja työntekijöiden asemaa. Kuljetuksia koskeva erityissääntely voi ainakin teoriassa ottaa paremmin huomioon kuljetusalaan liittyvät erityiskysymykset.

*Työsuhteiden ehdot*

Keskeisenä kysymyksenä kuljetusalan yhtenäisten kilpailun edellytysten luomisessa on, sovelletaanko kuljettajaan lähettäjä- vaiko työntekovaltion työehtoja koskevia säännöksiä. Eri maiden kuljettajien erilaiset palkkausta yms. koskevat työsuhteen ehdot tuovat Suomessa ulkomaisille kuljetusyrityksille usein huomattavan kilpailuedun.

Ehdotuksen mukaan rajat ylittävissä kuljetuksissa sovelletaan lähetettyjä työntekijöitä koskevia säännöksiä vasta kolmen työpäivän kuluttua, mutta kabotaasikuljetuksissa heti kabotaasikuljetusten alkamisesta lukien. Valiokunta korostaa, että kuljetusmarkkinoiden tasapuoliset kilpailun edellytykset vaativat välttämättä myös työsuhteisiin liittyvien velvoitteiden mahdollisimman tasapuolista noudattamista kuljetusyrityksissä.

Työntekijöiden lähettämistä koskevan sääntelyn ulottaminen koskemaan EU:n sisäisiä kansainvälisiä kuljetuksia vaatii huolellista arviointia jatkovalmistelussa. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan kyseinen sääntely on rajattu koskemaan vain alihankintana suoritettavia kuljetuksia. Kuljettajien vuokratyöhön ja yritysryhmien sisäisiin siirtoihin sovellettavat säännökset sen sijaan jäävät saadun selvityksen mukaan epäselviksi. Valiokunta ei pidä johdonmukaisena ja mahdollisena, että nämä tilanteet jäisivät kokonaan sääntelyn ulkopuolelle. Ehdotuksen mukaan lähetettyjä työntekijöitä koskevat säännökset eivät koske muutoin EU:n ulkopuolelta lähetettyjä työntekijöitä, mutta heitä ei kuitenkaan saa asettaa parempaan asemaan kuin EU-valtioiden työntekijöitä.

*Viranomaisvalvonnan toteuttaminen*

Valiokunta kannattaa ehdotuksen viranomaisvalvonnan tehostamista koskevia tavoitteita. Komission ehdotukseen näyttää kuitenkin sisältyvän merkittäviä epäjohdonmukaisuuksia ja ongelmia. Eräiden asiantuntijalausuntojen mukaan ehdotukset heikentäisivät tietyiltä osin merkittävästi valvontaviranomaisten toimintamahdollisuuksia. Valiokunta painottaa, että sääntelyn sisältöä ja toimivuutta erityisesti kabotaasin valvonnan kannalta tulee arvioida huolellisesti. Saadun selvityksen mukaan ehdotuksesta puuttuvat nykyiset säännökset muun muassa kuljetuksen tilaajaa koskevasta ilmoitusvelvollisuudesta ja työaikakirjanpidon saatavilla pitämisestä. Valiokunta pitää kabotaasin valvontamahdollisuuksien kannalta erittäin tärkeänä, että valvontaviranomaisen tulee saada tiedot erityisesti kuljetusten tilaajista.

Ehdotuksen mukaan työntekijän lähettävän yrityksen on toimitettava valvontaviranomaiselle tieto työntekijän lähettämisestä. Työntekijän lähettämistä koskevat ennakkoilmoitukset voidaan ehdotuksen mukaan kuitenkin tehdä kuuden kuukauden ajaksi etukäteen, mikä aiheuttaa sen, että

valvontaviranomaisella olevat tiedot eivät käytännössä voi olla kaikilta osin ajan tasalla. Jonkinlainen päivittämisvelvollisuus mahdollisesti tapahtuneista muutoksista tuntuisi olevan selkeästi tarpeen.

Valiokunnan saaman selvityksen mukaan komission ehdotukset aiheuttaisivat merkittäviä muutostarpeita Suomen valvontaviranomaisten vakiintuneisiin rooleihin ja voisivat viedä resursseja muun muassa liikenneturvallisuuteen vaikuttavien tekijöiden valvonnasta. Ehdotuksella lisätään viranomaisten valvontavelvollisuuksia siten, että ajo- ja lepoaika-asetuksen ja ajopiirturiasetuksen säännöksiä sovellettaisiin myös työaikadirektiivin työaikoja koskevien säännösten valvontaan. Näiden säännösten noudattamista tulee ehdotuksen mukaan valvoa myös tienvarsitarkastuksissa. Valiokunta pitää erittäin haastavana, että poliisin tulisi arvioida myös esimerkiksi kuljetusalan työehtosopimusten työaikamääräysten noudattamista. Käytännössä työaikojen minimivalvontajärjestelmän käytännön toteutus olisi mahdollista vain ajopiirturivalvontana, mikä on saadun selvityksen mukaan vain hyvin rajallisesti toteutettavissa. Pelkästään ajopiirturitietojen perusteella valvonta ei valiokunnan käsityksen mukaan voi toimia käytännössä muun muassa siksi, että kuljetuksia hoitavilla pakettiautoilla ei ole ajopiirturin käyttövelvoitetta.

Asiantuntijakuulemisessa on tuotu esille vakavaa kritiikkiä komission valvontaa koskevien ehdotusten vaikutuksista erityisesti työsuojeluviranomaiselle kuuluvien valvontatehtävien toteuttamismahdollisuuksiin. Nykyisin työaikasäännösten noudattamista valvotaan lähinnä yritystarkastuksin, mutta koska ehdotuksen mukaan työaikakirjanpitoa ei tarvitse pitää saatavilla, valvonta voi saadun selvityksen mukaan osoittautua käytännössä erittäin haasteelliseksi. Komission ehdotuksen mukaan kuljettajan on pystyttävä esittämään tienvarsitarkastuksessa kahden viimeisen kuukauden palkkakuitit ja yrityksen tulee toimittaa nämä tiedot erikseen myös myöhemmin. Valiokunta pitää hyvin tärkeänä, että valvontaviranomaisten saatavilla on riittävät tiedot myös työaikasäännösten valvonnan toteuttamiseksi. Palkkakuittien mukana pitämistä koskevaa velvoitetta valiokunta pitää kuitenkin käytännön näkökulmasta hankalana ja vanhanaikaisenakin. Valiokunta painottaa nykyaikaisten sähköisten menettelytapojen kehittämisen ja niiden käytön sallivan sääntelyn tarvetta valvonnan tehostamiseksi. Valvonnan toteuttamisen kannalta erityisen ongelmallisena on asiantuntijakuulemisessa pidetty myös sitä, että ehdotetun sääntelyn perusteella valvontaviranomainen ei saisi nykyisen sääntelyn perusteella vaadittua lähetetyn työntekijän edustajaa koskevaa tietoa.

Yhtenä keinona valvonnan tehostamiseksi ja tarkoituksenmukaiseksi kohdentamiseksi esitetään, että yritysten riskiluokitusjärjestelmä, jonka perusteella arvioidaan säännösten rikkomisen vakavuus, kattaisi myös maantiekuljetusten työaikadirektiivin. Kyseiseen järjestelmään kuuluvat tiedot tulisi asettaa valvontaviranomaisen saataville, ja tiedot vaikuttaisivat yritykseen kohdistuvan valvonnan määrään.

Valiokunnan saaman selvityksen mukaan valvontakeinoista on säädetty ehdotuksessa tyhjentävästi. Valiokunta katsoo, että erityisesti erilaisten tietojen toimittamista ja saatavilla pitoa koskevia säännöksiä tulee arvioida kokonaisuutena kriittisesti myös suhteessa sekä EU-tason että kansallisen tason nykysääntelyn mahdollistamiin valvontakeinoihin siten, ettei uudella sääntelyllä heikennetä tai rajoiteta valvonnan erilaisia toteuttamismahdollisuuksia jatkossa.

Tämän lisäksi valiokunta katsoo, että komission niin sanottuun maantieliikennepakettiin kuuluvia esityksiä tulee tarkastella sekä kansallisesti että EU-tasolla kokonaisuutena.

## VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Liikenne- ja viestintävaliokunta ilmoittaa,

*että se yhtyy asiassa edellä esitetyin huomautuksin valtioneuvoston kantaan.*

Helsingissä 27.9.2017

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Ari Jalonen si
jäsen Mikko Alatalo kesk
jäsen Jyrki Kasvi vihr
jäsen Jukka Kopra kok
jäsen Susanna Koski kok
jäsen Suna Kymäläinen sd
jäsen Jari Myllykoski vas
jäsen Jani Mäkelä ps
jäsen Markku Pakkanen kesk
jäsen Satu Taavitsainen sd
jäsen Katja Taimela sd
jäsen Ari Torniainen kesk
jäsen Sofia Vikman kok

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Juha Perttula