Valiokunnan lausunto TyVL 7/2017 vp– U 41/2017 vp

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta

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 työelämä- ja tasa-arvovaliokuntaan mahdollisia toimenpiteitä varten.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:
- hallitusneuvos Jorma Hörkkö, liikenne- ja viestintäministeriö
- neuvotteleva virkamies Päivi Kantanen, työ- ja elinkeinoministeriö
- neuvotteleva virkamies Jarno Virtanen, sosiaali- ja terveysministeriö
- hallitussihteeri Anne Vänskä, sosiaali- ja terveysministeriö
- palkkasihteeri Juha Ollas, Auto- ja Kuljetusalan Työntekijäliitto AKT ry
- toimitusjohtaja Mari Vasarainen, Autoliikenteen Työnantajaliitto ry
- lainopillinen asiamies Albert Mäkelä, Suomen Yrittäjät ry

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:
- Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry
- Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry

VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ

Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi

Osana maantieliikennettä koskevaa 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 mm. selkeyttää nykysääntelyä ja yhdenmukaistaa täytäntöönpanoa jäsenvaltioissa, parantaa kuljettajien työoloja ja varmistaa tasapuolinen kilpailu liikenteenharjoittajien välillä.

Valtioneuvoston kanta

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.

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

Valvontadirektiivin 2006/22/EY soveltamisalan laajennus

Valiokunta toteaa, että komission ehdottaman sääntelyn tavoitteena tulee olla tasavertaisten kilpailutilanteiden luominen ulkomaisten ja kotimaisten kuljetusyritysten kesken Suomessa tapahtuvissa kuljetuksissa.

Komissio esittää, että valvontadirektiivi laajennetaan kattamaan ajo- ja lepoaikojen valvonnan lisäksi myös liikkuvissa tehtävissä toimivien työntekijöiden työaikojen järjestämistä koskeva direktiivi (ns. maantieliikenteen työaikadirektiivi, 2002/15/EY) ja sen valvonta. Valiokunta suhtautuu valtioneuvoston tavoin myönteisesti valvonnan laajentamiseen, mutta toteaa, että ehdotuksessa on Suomen kannalta useita ongelmallisia kohtia.

Komission esitys lähtee siitä, että työaikavalvontaa tehdään tienvarsitarkastuksissa ajopiirturin tietoja tarkastamalla. Suomessa työaikavalvonnan suorittaa työsuojeluviranomainen pääosin yritystarkastusten yhteydessä käymällä läpi työaikakirjanpitoa ja muita työaika-asiakirjoja, koska ajopiirturista työaikoja voi tarkastaa vain rajoitetusti. Valvontadirektiivin edellyttämää ajo- ja lepoaikavalvontaa Suomessa tekevät tien päällä poliisi, Tulli ja Rajavartiolaitos.

Komission ehdottama laajennettu lepo- ja ajoaikojen ja työajan valvonta edellyttää valvovalta virkamieheltä laajaa tietämystä ajo- ja lepoaikojen lisäksi kuljetusalan työaikasääntelystä, eri työehtosopimuksista ja niiden sisällöstä sekä pääsyä työaikakirjanpitoon. Valiokunnan käsityksen mukaan tällaista valvontaa ei ole mahdollista suorittaa tienvarsitarkastuksissa, eikä ajopiirtureista saatava tieto ole riittävä työaikasäännösten noudattamisen valvomiseksi. Lisäksi valiokunta huomauttaa, että tienvarsitarkastukset ovat ongelmallisia Suomen osalta myös, koska niitä suo-

rittavat vain poliisi, Tulli ja Rajavartiolaitos, joilla ei ole toimivaltaa työaikalainsäädännön valvonnassa.

Valvontadirektiivi sisältää jäsenvaltioita sitovan ajo- ja lepoaikavalvonnan vähimmäistarkastustavoitteen. Ehdotuksen mukaan maantieliikenteen työaikadirektiivin noudattamisen valvonta tulee vähimmäistarkastustavoitteen piiriin. Vuosittainen vähimmäistarkastustavoite ajo- ja lepoaikojen valvonnassa on noin 555 000 kuljettajatyöpäivää. Valiokunta pitää ilmeisenä, että jos tarkastukset laajenevat koskemaan myös työaikasääntelyn, se edellyttää työsuojeluviranomaisen resurssien ja taloudellisten voimavarojen lisäämistä.

Valiokunta katsoo, että Suomen tulee pontevasti pyrkiä muuttamaan komission ehdotusta siten, ettei vähimmäistarkastustavoitetta laajenneta työaikalainsäädännön valvontaan. Valiokunta tiedostaa työaikojen valvonnan tärkeyden maantiekuljetusalalla, mutta katsoo, että sitovan vähimmäistavoitteen sijasta perustellumpaa on tavoitella joustavaa sääntelytapaa, joka sallii riskiperusteisen työaikojen valvonnan siten kuin työsuojeluviranomaisen valvontakäytännössä nykyisin toimitaan.

Lähetettyjen työntekijöiden valvontakeinot

Kabotaasiliikenteeseen sovelletaan nykyisin niin tavara- kuin henkilöliikenteessä yleisiä lähetettyjä työntekijöitä koskevia direktiivejä 96/71/EY ja 2014/67/EY ja Suomessa lakia lähetetyistä työntekijöistä (447/2016). Lähetettyjä työntekijöitä koskevia säännöksiä noudatetaan myös silloin, kun on kyse työntekijän lähettämisestä yritysryhmän sisäisenä siirtona tai vuokratyöntekijänä. Kansainväliseen liikenteeseen säännöksiä ei ole sovellettu, koska työnteko ei tapahdu Suomessa ja lähettämisen kriteerit eivät käytännössä täyty siten kuin direktiivi 96/71/EY edellyttää.

Komissio esittää vahvistettavaksi lähetettyjä työntekijöitä koskevaan direktiiviin 96/71/EY ja sen täytäntöönpanoa koskevaan direktiiviin 2014/67/EY kaikkia kuljettajia koskevat erityissäännökset siltä osin, kun on kyse maantieliikenteen alan työntekijöiden lähettämisestä työhön toiseen jäsenvaltioon.

Täytäntöönpanodirektiivin 2014/67/EY osalta ehdotus olisi erityissääntelyä suhteessa lähetettyjä työntekijöitä koskevaan sääntelyyn, ja siten kuljetusalalle tulisivat esityksen mukaan sovellettaviksi vain ne valvontakeinot, joita ehdotuksessa nyt säädettäisiin.

Kabotaasin osalta tämä merkitsisi Suomessa viranomaisvalvonnan merkittävää vaikeutumista, koska ehdotuksessa hallinnolliset vaatimukset ja valvontatoimenpiteet ovat nykyisiä eli yleisiä lähetettyjä työntekijöitä koskevia säännöksiä suppeampia. Säännöksistä puuttuvat viranomaisvalvonnan toteuttamisen kannalta olennaiset välineet. Esimerkiksi ennakkoilmoituksen ei tarvitse sisältää kuljetuspalveluiden tilaajien tietoja eikä lastien lastaus/purkupaikan osoitetietoja, ja sen voisi komission ehdotuksen mukaan tehdä pisimmillään kuuden kuukauden ajanjaksoksi ilman muutosten päivitysvelvollisuutta. Edustajaa kohdemaassa ei sallita, ja työaikatietojen osalta ehdotus sisältää vain "ajopiirturirekisterit" ilman työaikakirjanpitotietoja.

Valiokunta katsoo, että Suomen tulee ensisijaisesti vaikuttaa aktiivisesti siihen, että kaikessa kabotaasiliikenteessä sekä kuljettajan lähettämisessä yritysryhmän sisäisenä siirtona ja vuokratyön-

tekijänä noudatetaan jatkossakin alusta alkaen yleisiä lähetettyjä työntekijöitä koskevia direktiivejä 96/71/EY ja 2014/67/EU. Komission ehdottamien erityissäännösten soveltaminen tulisi rajata koskemaan vain alihankintana suoritettavia kansainvälisiä kuljetuksia. Toissijaisesti tulee pyrkiä muuttamaan valvontaa koskevia erityissäännöksiä siten, että maantiealan kuljettajien tehokas työsuojeluvalvonta on jatkossakin mahdollista. Valiokunta korostaa ennakkoilmoituksen tärkeyttä valvonnassa ja katsoo, että ennakkoilmoitukseen tulisi lisätä ainakin tilaajatiedot ja velvollisuus päivittää ilmoituksen muutokset. Lisäksi kohdemaassa oloaikana saatavilla oleviin asiakirjoihin tulee lisätä työaikakirjanpito.

Lähetettyjen työntekijöiden työehtojen (palkka ja vuosiloma) soveltaminen kansainväliseen kuljetustoimintaan

Komissio esittää valvontadirektiivin liitteen muuttamista siten, että kansainväliseen kuljetustoimintaan alihankintatilanteissa sovellettaisiin neljäntenä päivänä työskentelyn aloittamisesta lähetettyjen työntekijöiden direktiivin 96/71 EY vaatimuksia palkasta mukaan lukien ylityökorvaukset ja vuosilomaoikeus yhden kalenterikuukauden ajanjaksolla. Mikäli kuljettaja työskentelisi vastaanottavassa maassa vähemmän kuin neljä päivää eikä työskentely kestäisi näinä päivinä yli kuutta tuntia, ei lähetettyjen työntekijöiden sääntelyä näistä asioista saisi soveltaa.

Valiokunta toteaa, että keskeisin ongelma lähetettyjen työntekijöiden työehtojen laajentamisessa liittyy ehdotettuun aikarajaan. Ratkaistava on, milloin lähetettyjen työntekijöiden sääntely palkoista ja vuosilomista tulisi sovellettavaksi alihankintatilanteissa kansainvälisiin kuljetuksiin, jotta voitaisiin ratkaista nykyiset ongelmat ja epäselvyydet sovellettavien työehtojen suhteen.

Ehdotettua neljän päivän aikarajaa ei esitetä sovellettavaksi kabotaasitoimintaan, ja siten se säilyisi lähetettyjen työntekijöiden direktiivin soveltamisalassa nykytilaa vastaavasti. Valiokunta pitää hyvänä ja perusteltuna ratkaisuna jättää kabotaasitoiminta ehdotetun neljän päivän säännön soveltamisen ulkopuolelle ja nykytilan säilyttämistä asiassa.

Valiokunta kannattaa lähettämisen erityissääntelyn ulottamista koskemaan kansainvälisiä kuljetuksia, sillä rajanvedon tekeminen kabotaasikuljetusten ja kansainvälisten kuljetusten välille on valvonnallisestikin hankalaa. Ehdotus on kuitenkin rajattu koskemaan vain alihankintana suoritettavia kansainvälisiä kuljetuksia. Epäselväksi jää, sovellettaisiinko kuljettajien vuokratyöhön ja yritysryhmien sisäisiin siirtoihin yleisiä lähetettyjä työntekijöitä koskevia direktiivejä 96/71/EY ja 2014/67/EU vai jäisivätkö ne sekä kabotaasikuljetuksissa että kansainvälisissä kuljetuksissa kaiken sääntelyn ulkopuolelle. Valiokunta ei pidä perusteltuna, että nämä tilanteet jäisivät kokonaan sääntelyn ulkopuolelle.

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa edellä esitetyin huomautuksin valtioneuvoston kantaan.

Valiokunnan lausunto TyVL 7/2017 vp

Helsingissä 6.10.2017

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Tarja Filatov sd
varapuheenjohtaja Heli Järvinen vihr
jäsen Pertti Hakanen kesk
jäsen Hannakaisa Heikkinen kesk
jäsen Reijo Hongisto si
jäsen Niilo Keränen kesk
jäsen Anna Kontula vas
jäsen Rami Lehto ps
jäsen Merja Mäkisalo-Ropponen sd
jäsen Ilmari Nurminen sd
jäsen Veronica Rehn-Kivi r
jäsen Eero Suutari kok (osittain)
jäsen Martti Talja kesk
jäsen Matti Torvinen si
jäsen Juhana Vartiainen kok

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Marjaana Kinnunen