

**TYÖELÄMÄ- JA TASA-
ARVOVALIOKUNNAN LAUSUNTO
2/2009 vp**

Valtioneuvoston kirjelmä ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi maantieliikenteen liikkuvissa tehtävissä toimivien henkilöiden työajan järjestämisestä annetun direktiivin 2002/15/EY muuttamisesta (kuljettajien työaikadirektiivi)

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunnan puhemies on 19 päivänä joulukuuta 2008 lähettänyt valtioneuvoston kirjelmän ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi maantieliikenteen liikkuvissa tehtävissä toimivien henkilöiden työajan järjestämisestä annetun direktiivin 2002/15/EY muuttamisesta (kuljettajien työaikadirektiivi) (U 81/2008 vp) käsiteltäväksi suureen valiokuntaan ja samalla määrännyt, että työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan on annettava asiasta lausuntonsa suurelle valiokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- hallitusneuvos Jorma Hörkkö, liikenne- ja viestintäministeriö
- hallitusneuvos Raila Kangasperko, työ- ja elinkeinoministeriö
- ylitarkastaja Mikko Örn, sosiaali- ja terveysministeriö
- tutkimusprofessori Mikael Sallinen, Työterveyslaitos
- piiripäällikkö Kaarina Myyri-Partanen, Uudenmaan työsuojelupiiri
- logistiikkapäällikkö Sakari Backlund, Suomen Kuljetus ja Logistiikka SKAL ry
- liittosihteeri Juhani Salmela, Auto- ja Kuljetusalan Työntekijäliitto AKT ry
- toimitusjohtaja Hannu Parvela, Autoliikenteen Työnantajaliitto ry.

VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ

Ehdotus

Komissio on tehnyt 15 päivänä lokakuuta 2008 ehdotuksen Euroopan Parlamentin ja neuvoston direktiiviksi maantieliikenteen liikkuvissa tehtävissä toimivien henkilöiden työajan järjestämisestä annetun direktiivin 2002/15/EY muuttami-

sesta (kuljettajien työaikadirektiivi). Direktiivi 2002/15/EY määrää maantieliikenteen liikkuvissa tehtävissä toimiville päivittäisen ja viikoittaisen enimmäistyöajan. Lisäksi direktiivissä on määräyksiä vähimmäistauoista ja yötyön enim-

mäismäärästä. Direktiiviä on sovellettu palkattuihin kuljettajiin 23.3.2005 lähtien.

Direktiivin 2 artiklan mukaan direktiiviä sovelletaan 23.3.2009 lukien myös niin sanottuihin itsenäisiin kuljettajiin, joilla tarkoitetaan lähinnä kuljetusyrittäjiä. Itsenäisten kuljettajien työajasta rajoitusten piiriin kuuluisi kaikki kuljetustehtäviin käytetty aika. Yleinen hallinnollinen työ, joka ei liity suoraan johonkin kuljetukseen, jäisi rajoitusten ulkopuolelle.

Komissio ehdottaa direktiivin muuttamista siten, että kuljetusyrittäjien työaikarajoituksista luovuttaisiin poistamalla määräys direktiivin soveltamisesta itsenäisiin kuljettajiin ja direktiiviä sovellettaisiin vain ”liikkuviin työntekijöihin”, joita olisivat työsuhteisten lisäksi myös henkilöt, joita ei ole sidottu työnantajaan työsopimuksella tai muulla hierarkkisella suhteella, mutta joilla ei ole vapautta järjestellä asiaan kuuluvaa toimintaansa; joiden tulot eivät ole suoraan riippuvaisia saadusta liikevoitosta; joilla ei ole vapautta pitää yksin tai yhteistyössä muiden itsenäisten kuljettajien kanssa yllä suhteita useisiin asiakkaisiin.

Lisäksi komissio ehdottaa yötyön määritelmän muuttamista niin, että yötyöksi katsotaan vain sellainen yöaikaan tehty työ, joka on kestänyt vähintään kaksi tuntia. Nykyisin vähimmäisaikaa ei ole, vaan yötyörajoitus — enimmäistyö-

aika saa olla enintään 10 tuntia 24 tunnin ajanjaksolla — laukeaa jo muutaman minuutin yötyöstä.

Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto kannattaa komission muutosehdotusta. Valtioneuvosto katsoo, että yrittäjäkuljettajat tulee jättää kokonaan työaikadirektiivin soveltamisalan ulkopuolelle. Liikenneturvallisuuden kannalta kaikkia kuljettajia koskevat enimmäisajoaika- ja vähimmäislepoaikasäännökset eli Parlamentin ja neuvoston asetus N:o 561/2006 ja näiden säännösten noudattamisen valvonta ovat riittävät. Uuden digitaalisen ajoaikavalvontalaitteen johdosta valvonta on tehostumassa.

On erittäin vaikea valvoa, että yrittäjät todellisuudessa noudattaisivat työaikarajoituksia. Tämä voi johtaa lainsäädännön arvostuksen heikentymiseen ja on vastoin EU:n paremman sääntelyn tavoitteita. Jos yrittäjän työaikoja ei tosiasiasa kyetä valvomaan, annettaisiin epärehellisesti työaikojaan ilmoittavien olla paremmassa asemassa kuin rehellisten.

Valtioneuvosto voi myös hyväksyä yötyön määritelmän muuttamisen. Suomen työaikalaki (605/1996) noudattaa direktiivin määräyksiä.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Yleistä

Valiokunta yhtyy valtioneuvoston kantaan direktiiviehdotuksen hyväksymisestä. Yrittäjäkuljettajien jättäminen työaikaseurannan ulkopuolelle on tärkeää Suomen pitkien kuljetusetsäisyksien ja pienten kuljetusyritysten toimintaedellytysten turvaamisen kannalta.

Suomen työaikalainsäädäntö koskee vain työtai virkasuhteessa tehtävää työtä. Yrittäjäkuljettajien työajan seuranta ja valvonta olisi vaikeaa ja edellyttäisi erityisjärjestelyitä. Direktiivin

mukaan yrittäjäkuljettajien tulisi erottaa toisistaan rajoitusten piirissä oleva kuljetustehtäviin käytetty aika ja se yleinen hallinnollinen työ, joka ei liity suoraan johonkin kuljetukseen ja joka jäisi rajoitusten ulkopuolelle. Käytännössä olisi vaikeaa valvoa, onko yrittäjä kirjannut työaikansa direktiivin edellyttämällä tavalla. Jos yrittäjien työaikoja ei tosiasiasa kyettäisi valvomaan, epärehellisesti työaikojaan ilmoittavat olisivat kilpailutilanteessa paremmassa asemassa kuin säännöksiä noudattavat yrittäjät. Yrittäjän työajan rajoittamista voitaisiin myös pitää yrittämisen vapauden rajoittamisena.

Direktiiviehdotuksen "liikkuvia työntekijöitä" koskeva määritelmä käsittää työsuhteisten lisäksi ns. epäitsenäiset yrittäjät. Suomen työsopimuslain mukaan kyseessä on työsuhde, jos laissa säädetty työsuhteen tunnusmerkit täyttyvät. Arvio työsuhteen tunnusmerkkien täyttymisestä tehdään viime kädessä kokonaisharkinnalla. Saadun selvityksen mukaan direktiiviehdotuksen määritelmän mukaisia "liikkuvia työntekijöitä" pidettäisiin useimmissa tapauksissa Suomen lainsäädännön mukaan työsuhteisina henkilöinä. Mahdollista kuitenkin on, että joissakin tilanteissa direktiivissä tarkoitettua liikkuvaa työntekijää ei katsottaisi Suomen lainsäädännön mukaan työsuhteiseksi, vaan yrittäjäksi. Valiokunta pitää tärkeänä, että jatkoneuvotteluissa selvitetään tarkemmin, millaisia tilanteita direktiiviehdotuksen määritelmä tarkoittaa ja millaisia toimenpiteitä direktiivin noudattaminen Suomessa edellyttää.

Liikenne- ja työturvallisuusvaikutusten seuraaminen

Direktiivin keskeinen tehtävä on säädellä työkuormituksen ja palautumisen välistä suhdetta ja tätä kautta edistää työterveyttä ja -turvallisuutta. Sekä pitkiin että poikkeaviin työaikoihin on tutkimuksissa havaittu liittyvän toimintakyvyn heikkenemistä ja epäedullisia terveysvaikutuksia, jotka johtuvat puutteellisesta palautumisesta työvuorojen välillä, kuormituksen kasautumisesta työvuorojen aikana sekä työskentelystä elimistön rytmien kannalta epäedulliseen vuorokaudenaikaan. Näiden vaikutusten yhteiskunnallinen merkitys korostuu silloin, kun kyseessä on luonteeltaan turvallisuuskriittinen työ, kuten maantielikenteen ammattikuljettajilla.

Liikenneturvallisuustutkimuksia, joissa olisi eroteltu yrittäjäkuljettajat ja työsuhteiset kuljettajat tai tutkittu kokonaistyöajan yhteyttä ammattikuljettajien liikenneonnettomuusriskiin, ei ole käytettävissä. Näin ollen toimialakohtaista tutkimusnäyttöä komission ehdotuksen vaikutuksista työ- ja liikenneturvallisuuteen ei ole. Valiokunta korostaa, että tällainen tutkimustieto

olisi arvokkaana tukena työ- ja liikenneturvallisuutta koskevassa päätöksenteossa.

Kuljettajan vireys ja sitä tukeva riittävä uni vaikuttavat merkittävästi liikenneturvallisuuteen. Väsymys on keskeinen liikenneonnettomuusriskiä lisäävä tekijä. Valiokunta painottaa, että kaikkien ajoneuvon kuljettajien on liikenteessä toimiessaan oltava vireytensä puolesta kykeneviä ajoneuvon kuljettamiseen siten kuin tieliikennelaissa säädetään.

Yrittäjäkuljettajien jättäminen direktiivin ulkopuolelle korostaa yrittäjien omaa vastuuta huolehtia ajonaikaisen väsymyksen ehkäisystä ja riittävästä levosta. Valiokunta pitää tärkeänä, että vastikään pakolliseksi tulleessa ammattikuljettajien jatkokoulutuksessa käsitellään kattavasti palautumiseen ja ajonaikaiseen vireyteen vaikuttavia tekijöitä ja niiden merkitystä turvallisen kuljettajakäyttäytymisen kannalta. Kuljettajina toimivien yrittäjien omaseurannan parantamiseksi tulee kehittää työajan kirjaamiskäytäntöjä, jotka auttavat kokonaistyöajan arvioinnissa. Tietoisuudella kokonaistyöajasta ja sen vaikutuksista ajonaikaiseen vireyteen voi olla vähentävä vaikutus ylikuormitukseen johtavien työtuntimäärien tekemiseen.

Useissa muissa turvallisuuskriittisissä tehtävissä kokonaistyöaikaa säädellään ja seurataan tarkasti ja sillä on tärkeä merkitys myös onnettomuustutkinnassa. Tässä suhteessa maantielikenteen kuljetuksien tulisi olla samassa asemassa kuin muut turvallisuuskriittiset alat.

Ajo- ja lepoaika-asetus ei yksinään turvaa palautumista edistäviä työolosuhteita, jos siihen sisältyvinä vähimmäislepoaikoina tehdään muita töitä. Työsuhteisten kuljettajien osalta säännökset kieltävät lepoajan käyttämisen muuhun työntekoon tai omaan ajoon. Ajokunnon arvioinnin ja valvonnan helpottamiseksi on tärkeää kehittää luotettavia menetelmiä, joilla voidaan helposti ja nopeasti selvittää kuljettajan vireystila työpaikalla ja ajon aikana.

Yötyö

Komissio ehdottaa yötyön määritelmän muuttamista niin, että yötyöksi katsotaan vain sellai-

nen yöaikaan tehty työ, joka on kestänyt vähintään kaksi tuntia. Nykyisessä direktiivissä ei ole määriteltä mitään vähimmäisaikaa, vaan yöllä tehty vähäinenkin työ johtaa siihen, että työaika saa olla enintään kymmenen tuntia kullakin 24 tunnin ajanjaksolla.

Valiokunta yhtyy valtioneuvoston kantaan, jonka mukaan yötyön määritelmän muuttaminen voidaan hyväksyä. Suomen työaikalaisissa yötyöksi on määriteltä työ, jota tehdään kello 23:n ja 6:n välisenä aikana. Työaikalaisissa ei ole säännöstä, jonka mukaan yötyö johtaisi enintään kymmenen tunnin työaikarajoitukseen, vaan direktiivin antaman valtuutuksen nojalla asiasta on sovittu toisin työmarkkinajärjestöjen välisin työehtosopimuksin. Valiokunta korostaa, että tarvittavat joustot voidaan Suomessa toteuttaa sopimusmenettelyin eikä tarvetta muuttaa työaikalain yötyösäännöstä ole, vaikka direktiivin muutosehdotus hyväksyttäisiin.

Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että kuormitus ja palautuminen voivat olla erilaiset riippuen siitä, tehdäänkö yötyötä yhdessä vai useammassa jaksossa. Liian lyhyt yhtenäinen yöuni heikentää kuljettajan toimintakykyä. Valiokunta painottaakin, että yötyön vähimmäisaikaa määriteltäessä tulee selvittää myös yöllä tehtävien erillisten työjaksojen keston ja määrän vaikutukset vähimmäisajan kertymiseen.

Raskaan liikenteen valvonnan tehostaminen

Komissio ehdottaa direktiiviin säännöstä työajan valvonnasta. Säännöksen mukaan jokaisen jäsenvaltion on luotava järjestelmä asianmukaisesti ja säännöllistä seurantaa ja tarkastuksia varten sekä raportoitava komissiolle yksityiskohtaiset tiedot toteutetuista seuranta- ja tarkastusjärjestelyistä.

Valiokunta yhtyy valtioneuvoston kantaan ja kannattaa työaikojen valvontajärjestelmää koskevien säännösten ottamista direktiiviin. Tasa-puolisen kilpailun edellytykset paranevat, kun

kaikkiin jäsenvaltioihin saadaan toimivat valvontajärjestelmät.

Suomessa sosiaali- ja terveysministeriön alaiset työsuojelupiirit valvovat työaikalain perusteella työsuhteisten kuljettajien työaikoja. Ajo- ja lepoaika-asetuksen mukaista valvontaa suorittavat sekä työsuojelupiirit että poliisi. Käytännössä tien päällä tapahtuva ajo- ja lepoaikojen valvonta on jäänyt lähes pelkästään poliisille. Työsuojelupiirit suorittavat ajo- ja lepoaikojen valvontaa nykyisin lähinnä kuljetusyritysten toimipaikoissa.

Komission ehdotuksesta ei aiheutune merkittäviä muutoksia työaikojen valvontaan Suomessa. Se kuitenkin korostaa valvonnan tärkeyttä ja edellyttää jäsenvaltioilta riittävien resurssien varmistamista valvonnan toimeenpanemiseksi.

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta on kuljettajien työ- ja ajoaikojen valvontadirektiivistä antamassaan lausunnossa (TyVL 4/2004 vp) pitänyt tärkeänä liikenneturvallisuuden parantamista erityisesti tien päällä tapahtuvaa raskaan liikenteen valvontaa lisäämällä ja tehostamalla ja edellyttänyt valvontaan tarvittavien resurssien järjestämistä niin poliisille kuin työsuojeluviranomaisillekin. Erityistä huomiota valiokunta kiinnitti yöllä tapahtuvaan valvontaan, koska suuri osa tavarankuljetuksista tehdään öisin ja valtaosa onnettomuuksista tapahtuu aamun varhaisimpina tunteina. Valiokunta kiirehti myös turvallisuusnäkökohdat huomioon ottaen sijoitettujen valaistujen valvontapisteiden rakentamista kaikkien pääteiden varten. Valiokunta toistaa lausunnossaan esittämänsä näkemykset raskaan liikenteen valvonnan lisäämisen tarpeellisuudesta.

Lausunto

Lausuntonaan työelämä- ja tasa-arvovaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa edellä esitetyn täsmennyksin valtioneuvoston kantaan.

Helsingissä 26 päivänä helmikuuta 2009

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Arto Satonen /kok	Jari Larikka /kok
vpj.	Jukka Gustafsson /sd	Markus Mustajärvi /vas
jäs.	Susanna Haapoja /kesk	Sanna Perkiö /kok
	Anna-Maja Henriksson /r	Paula Sihto /kesk
	Arja Karhuvaara /kok	Katja Taimela /sd
	Johanna Karimäki /vihr	Tarja Tallqvist /kd
	Merja Kuusisto /sd	Jyrki Yrttiaho /vas
	Esa Lahtela /sd	vjäs. Juha Rehula /kesk.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Ritva Bäckström.

ERIÄVÄ MIELIPIDE

Perustelut

Komissio esittää kuljettajien työaikadirektiiviin muutosta, jonka mukaan omistajakuljettajat jätettäisiin kyseisen direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle, jolloin heidän työaikaansa säätelisi vain ajo- ja lepoaika-asetus. Kuljetusyrittäjien muu kuin kuljetustehtäviin käytetty kokonaistyöaika jäisi vaille sääntelyä.

Eri toimialoilla ja ammattiryhmissä tehtyjen tutkimusten mukaan ylipitkät kokonaistyöajat heikentävät työturvallisuutta ja terveyttä. Ylipitkien ja poikkeavien työaikojen on lisäksi todettu heikentävän vireyttä ja lisäävän unihäiriöitä ja väsymystä. Maantieliikenteessä väsymyksen ja suurien ylityömäärien tiedetään olevan keskeisiä onnettomuusriskejä lisääviä tekijöitä.

Kuljetusyrittäjien kokonaistyöajan valvonta ja rajoittaminen on yleisen liikenneturvallisuuden kannalta aivan yhtä perusteltua kuin palkkakuljettajankin. Kaikki maantieliikenteessä työskentelevät ovat ajaessaan tieliikennelain alaisia, ja siksi heidän on oltava myös vireytensä puolesta kykeneviä ajoneuvon kuljettamiseen (tieliikennelaki 5 luku, 63 §). Koska kuljetusyrittäjien jättäminen työaikadirektiivin ulkopuolelle todennäköisesti jossain määrin lisää heidän riskiään ajonaikaiselle väsymykselle, ei ratkaisu tässä mielessä tue tieliikennelain turvallisuustavoitteiden toteutumista. Maantieliikenteen kuljettajan työ kuuluu turvallisuuskriittisiin tehtäviin, joissa on perusteltua säädellä ja seurata tarkasti työntekijöiden kokonaistyöaikaa, koska se on myös tärkeä tekijä onnettomuustutkinnassa.

Yrittäjien kokonaistyöajan rajoittamisen direktiivin avulla on katsottu rajoittavan yrittäjien mahdollisuuksia harjoittaa liiketoimintaa. Komission esittämien perustelujen mukaan omistajakuljettajille määrättävät työaikarajoitukset li-

säisivät stressiä ja heikentäisivät tästä syystä liikenneturvallisuutta. Ammattialan yleisen kokemuksen mukaan suurimmat stressin ja kiireen aiheuttajat ovat huonosti suunnitellut aikataulut, kiristynvä kilpailu ja toimeksiantajien asettamat vaatimukset, jotka eivät aina ota huomioon maantieliikenteen ajo- ja lepoaikamääräyksiä.

Yrittäjien työaikarajoitusten on myös katsottu suosivan suuria, usein ulkomaalaisia kuljetusyrittäjiä. Tälle väittämälle ei löydy tukea kuljetusalan todellisesta kehityksestä. Kansainvälisten kuljetusalan suuryritysten aseman vahvistuminen Suomessa on seurausta kilpailuehtojen kiristymisestä sekä epäterveen kilpailun ja harmaan talouden vahvistumisesta kuljetus- ja huolinta-aloilla.

Suomen kannan mukaan yrittäjiä ei voida pitää direktiivin soveltamisalan piirissä, koska työaikarajoituksia olisi vaikea valvoa, mikä puolestaan johtaisi epärehelliseen toimintaan ja vääristäisi kilpailua. Todellisuudessa kuljetusalan kilpailua vääristää voimakkaimmin harmaa talous ja rikollinen liiketoiminta sekä täysin riittämätön valvonta, resurssien ja lainsäädännön puutteet.

Mielipide

Edellä olevan perusteella esitämme,

että Suomi ei yhdy komission esitykseen direktiivin 2002/15/EY muuttamiseksi siten, että 2 artiklan 1 kohdan määräys direktiivin soveltamisesta itsenäisiin kuljettajiin poistetaan. Kuljetusyrittäjät tulee saattaa direktiivin 2002/15/EY soveltamisalan piiriin. Direktiivin 2002/15/EY mukaisia yötyömääräyksiä ei tule muuttaa.

Helsingissä 26 päivänä helmikuuta 2009

Jyrki Yrttiaho /vas
Markus Mustajärvi /vas
Jukka Gustafsson /sd
Tarja Tallqvist /kd

Esa Lahtela /sd
Merja Kuusisto /sd
Katja Taimela /sd