

U 81/2008 vp

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

Perustuslain 96 §:n 2 momentin mukaisesti lähetetään eduskunnalle Euroopan yhteisöjen komission 15 päivänä lokakuuta 2008 tekemä ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi maantieliikenteen liikkuvissa

sa tehtävissä toimivien henkilöiden työajan järjestämisestä annetun direktiivin 2002/15/EY muuttamisesta sekä ehdotuksesta laadittu muistio.

Helsingissä 18 päivänä joulukuuta 2008

Liikenneministeri *Anu Vehviläinen*

Hallitusneuvos Jorma Hörkkö

EU/2008/1497

LIIKENNE- JA VIESTINTÄMINISTERIÖ

MUISTIO

KOMISSION EHDOTUS EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON DIREKTIIVIKSI MAANTIELIIKENTEEN LIKKUVISSA TEHTÄVISSÄ TOIMIVIEN HENKILÖIDEN TYÖAJAN JÄRJESTÄMISESTÄ ANNETUN DIREKTIIVIN 2002/15/EY MUUTTAMISESTA (KULJETTAJIEN TYÖAIKADIREKTIIVI); KOM(2008) 650 LOPULLINEN

1 Ehdotuksen pääasiallinen sisältö ja soveltamisala

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 muuttamisesta (kuljettajien työaikadirektiivi), KOM(2008) 650 lopullinen.

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2002/15/EY määrää maantieliikenteen liikkuvissa tehtävissä toimiville päivittaisen ja viikoittaisen enimmäistyöajan. Lisäksi direktiivissä on määräyksiä vähimmäistauoista ja yötyön enimmäismäärästä. Direktiiviä on sovellettu palkattuihin kuljettajiin 23.3.2005 lähtien. Suomen työaikalaki (605/1996) noudattaa direktiivin määräyksiä.

Direktiivin 2 artiklan mukaan direktiiviä sovelletaan palkkakuljettajien lisäksi myös niin sanottuihin itsenäisiin kuljettajiin 23.3.2009 lukien. Itsenäisillä kuljettajilla tarkoitetaan lähinnä kuljetusyrittäjiä. Itsenäisten kuljettajien työajasta rajoitusten piiriin kuuluisivat 3 artiklan mukaan kaikki kuljetustehtäviin käytetty aika. Yleinen hallinnollinen työ, joka ei liity suoraan johonkin kuljetukseen, jäisi rajoitusten ulkopuolelle. Komissio ehdottaa, että kuljetusyrittäjien työaika rajoituksista luovuttaisiin.

Direktiivin muutosehdotuksen käsittelyä ei ole vielä aloitettu neuvoston maaliikennetyöryhmässä.

Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 18 § 21-kohdan nojalla ehdotus kuuluu yrittäjien työaika sääntelyn osalta tieliikenneasiana Ahvenanmaan lainsäädäntövaltaan. Muilta osin ehdotus kuuluu lain 27 § 21-kohdan no-

jalla työoikeusasiana valtakunnan lainsäädäntövaltaan.

Liikenne- ja viestintäministeriö pyysi lausuntoja direktiivin muutosehdotuksesta työ- ja elinkeinoministeriöstä, sosiaali- ja terveysministeriöstä, Suomen Kuljetus ja Logistiikka SKAL ry:stä, Elinkeinoelämän Keskusliitto ry:stä, Auto- ja Kuljetusalan Työntekijäliitto AKT ry:ltä ja Autoliikenteen Työntekijäliitto ry:ltä. Lausunnot olivat AKT:n lausuntoa lukuun ottamatta valtioneuvoston kannan mukaisia. AKT katsoi, että myös yrittäjäkuljettajien tulisi olla työaika sääntelyn piirissä eikä pitänyt tarpeellisena uutta yötyön määritelmää.

Asia on käsitelty EU-asiain komitean liikennejaostossa 3.12.2008.

2 Direktiiviehdotuksen tausta

Suomi vastusti yrittäjien työajan rajoittamista kun kuljettajien työaikadirektiivistä päätettiin. Suomen ehdotuksesta direktiivin 2 artiklan 3-kohtaan saatiin seuraava määräys:

” Komissio esittää viimeistään kaksi vuotta ennen kyseistä päivää kertomuksen Euroopan parlamentille ja neuvostolle. Kertomuksessa arvioidaan sitä, miten itsenäisten kuljettajien jättäminen soveltamisalan ulkopuolelle vaikuttaa liikenneturvallisuuteen, kilpailun edellytyksiin, ammattikunnan rakenteeseen sekä sosiaalisiin näkökohtiin. Kunkin jäsenvaltion liikenteen toimialan rakenteeseen ja maantielii-
kenneammatin työympäristöön liittyvät olosuhteet otetaan huomioon. Komissio esittää kertomuksen perusteella ehdotuksen, jolla on tarkoitus joko

- vahvistaa yksityiskohtaiset säännöt, jotka koskevat sellaisten itsenäisten kuljettajien si-

sällyttämistä direktiivin soveltamisalaan, jotka eivät osallistu maantieliikenteen harjoittamiseen muissa jäsenvaltioissa ja joihin sovelletaan paikallisia rajoituksia objektiivisista syistä, kuten syrjäinen sijainti, suuret sisäiset etäisyydet ja erityinen kilpailuympäristö, tai

- jättää itsenäiset kuljettajat direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle.”

Komissio julkaisi keväällä 2007 asiasta kertomuksen KOM(2007) 266 lopullinen, jossa se katsoi, ettei työaikamääräyksiä tulisi ulottaa yrittäjiin. Syiksi komissio mainitsee muun muassa, että uusien aiempaa kireämpien ajoaikasäädösten, Euroopan Parlamentin ja Neuvoston asetus (EY) N:o 561/2006, noudattamista paremmin valvomalla saadaan liikenneturvallisuuden kannalta parempi tulos ja että työaikojen valvonta ei suurimassa osassa jäsenmaita ole nykyisin tehokasta. Huomiota kiinnitettiin myös siihen, että työajan rajoittaminen johtaa stressin lisääntymiseen, kun yrittäjä tietää työntekoa tarvittavan, mutta ei saa sitä tehdä. Stressi puolestaan on yhtäläinen väsymyksen lisääjä kuin työntekokin. Sen sijaan niin sanottujen valeyrittäjien kohdalla työaikarajoitukset olisivat mahdollisia. Nämä olisivat henkilöitä, jotka tosiasiassa tekevät työtä toisen lukuun.

3 Ehdotuksen sisältö

Komissio ehdottaa direktiivin 2002/15/EY muuttamista siten, että 2 artiklan 1 kohdan määräys direktiivin soveltamisesta itsenäisiin kuljettajiin poistetaan ja direktiiviä sovellettaisiin vain ”liikkuviin työntekijöihin”. Lisäksi kohdan säädösviittaukset ajankohtaistettaisiin.

Komissio ehdottaa 3 artiklaan uutta säännöstä liikkuvan työntekijän määritelmäksi. Ehdotuksen mukaan liikkuva työntekijä olisi työsuhteisen lisäksi myös henkilö, joka

- ”ei ole sidottu työnantajaan työsopimuksella tai muulla hierarkkisella suhteella, mutta
- i jolla ei ole vapautta järjestellä asiaan kuuluvaa toimintaansa;
- ii jonka tulot eivät ole suoraan riippuvaisia saadusta liikevoitosta;
- iii jolla ei ole vapautta pitää yksin tai yhteistyössä muiden itsenäisten kuljet-

tajien kanssa yllä suhteita useisiin asiakkaisiin”.

Komission ehdottama määritelmä vastaa Suomen työsopimuslain 1 §:n työsuhteen määritelmää sellaisena kuin se on muun muassa Korkeimman hallinto-oikeuden verotusta koskevien päätösten nojalla muotoutunut. Suomen työsopimuslain 1 § 1 momentin mukaan työntekijä on henkilö, joka tekee työtä työnantajan lukuun tämän johdon ja valvonnan alaisena, joten valeyrittäjät olisivat Suomen lainsäädännön mukaan työntekijöitä. Määritelmän i-kohta säätelee lähinnä kuljetuksen tilaajan ja kuljetusyrityksen välistä suhdetta. Se tarkoittaa muun muassa, että yrittäjä päättää keitä kuljettajina käytetään ja on muutoinkin vastuussa siitä miten kuljetussopimukset täytetään.

Samalla 3 artiklasta poistettaisiin nykyinen liikkuvien työntekijöiden määritelmä.

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 ja tämä on johtanut siihen että yötyörajoitus – enimmäistyöaika saa olla enintään 10 tuntia 24 tunnin ajanjaksoilla – laukeaa jo muutaman minuutin yötyöstä. Tätä komissio pitää kohtuuttomana. Voimassa oleva tiukempi yötyön määrittely on Suomen työaikalain (605/1996) ja alan työehtosopimusten mukainen ja sitä on noudatettu, mutta uusi määritelmä toisi Suomenkin lisää joustomahdollisuutta.

Komissio ehdottaa myös säännöstä työajan valvonnasta. Kuljettajien työaikadirektiiviin johtaneeseen komission ehdotukseen sisältyi alun perin määräys, että työaikoja olisi valvottu samalla tavalla ja saman direktiivin (88/599/ETY) nojalla kuin ajoaikojakin eli että jäsenvaltioille olisi määrätty vähimmäistarkastusmäärät. Enemmistö jäsenvaltioista kuitenkin hylkäsi tämän ehdotuksen. Nyt komissio ehdottaa uutta 11a artiklaa, jonka mukaan jokaisen jäsenvaltion on luotava jonkinlainen tarkastusjärjestelmä, josta on raportoitava komissiolle. Tarkkoja määräyksiä tarkastusten järjestämisestä ei kuitenkaan ehdoteta.

Suomessa työaikoja, ja samalla myös ajoaikoja, valvovat sosiaali- ja terveysministeriön alaiset työsuojelupiirit. Komission ehdo-

tuksella ei olisi suuria vaikutuksia työaikojen valvontaan Suomessa, mutta se tukisi ajoaikavalvontaa ja työsuhteen valvontaa. Ehdotuksessa tarkoitettuja ”epäitsenäisiä kuljettajia” ei Suomessa juuri esiinny, mutta toisinaan tavataan kuljettajia, joiden suhde mahdolliseen työnantajaan on epäselvä. Lähinnä verotusta koskevista päätöksistä on myöhemmin ratkaistu onko kysymyksessä työsuhteinen kuljettaja vai yrittäjä, jolla pitäisi esimerkiksi olla liikennelupa.

Ehdotuksella ei ole vaikutusta valtion budjettiin.

4 Muiden jäsenvaltioiden kannat

Liikenne- ja viestintäministeriö on yhdessä ulkoministeriön kanssa kartoittanut kesän aikana eri jäsenmaiden hallitusten kantoja yrittäjien työaika-rajoiutuksiin. Tämän kartoituksen perusteella työaika-rajoiutuksia vastustaisivat Alankomaat, Puola, Ruotsi ja Viro. Lisäksi joiltakin valtioilta voi odottaa ymmärrystä tälle kannalle. Näitä valtioita olisivat Espanja, Itävalta, Kypros, Latvia ja Slovenia sekä mahdollisesti Tanska. Sen sijaan esimerkiksi Ranska on ilmoittanut vastustavansa yrittäjien sulkemista työaika-rajoiutusten piiristä. Useiden jäsenmaiden, muun muassa Saksan ja Yhdistyneiden kuningaskuntien kanta on avoin.

Kun asiasta ensimmäistä kertaa päätettiin, yrittäjien työaika-rajoiutusten kannattajilla oli neuvostossa selvä enemmistö. Suomi ja Espanja nostivat kanteen neuvostoa ja Euroopan Parlamenttia vastaan (Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen asiat C-184/02 ja C-223/02) sillä perusteella, että EU:n perustamissopimukset eivät antaisi valtuutta yrittäjien työaika-rajoiutuksiin ja että se joka tapauksessa olisi kohtuutonta puuttumista yrittäjän vapauteen. Euroopan yhteisöjen tuomioistuin hylkäsi kanteet todeten muun muassa, että liikenneturvallisuuden edistämistä koskeva valtuutus Euroopan Yhteisön perustamissopimuksen 71 artiklassa antaa oikeuden puuttua myös yrittäjien työaikoihin.

5 Euroopan Parlamentin kanta

Komission ehdotus ei ole vielä ollut Euroopan Parlamentin käsittelyssä. Euroopan

Parlamentin työllisyys- ja sosiaaliasioiden valiokunta on kuitenkin 18 päivänä syyskuuta 2008 käsitellessään komission kertomusta tieliikenteen sosiaalilainsäädännön soveltamisesta katsonut äänin 29—16 (A6-0357/2008), että asetusta pitäisi soveltaa yrittäjäkuljettajiin. Päätöslauselma hyväksyttiin täysistunnossa 9 päivänä lokakuuta äänin 382—232 (INI/2008/2062).

6 Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto kannattaa komission muutosehdotusta. Tärkeintä ehdotuksessa on yrittäjien työajan rajoitusten poistaminen. Näin tuettaisiin uusien alueellisten yritysten syntymistä ja perheyrittäjyyttä.

Valtioneuvosto katsoo, että yrittäjäkuljettajat tulee jättää kokonaan työaikadirektiivin soveltamisalan ulkopuolelle. Yrittäjien työajan rajoittamisella olisi haitallisia vaikutuksia uusien yrittäjien alalle tuloon. Suomessa suurin osa alalla toimivista yrityksistä on pieniä, yhden tai kahden ajoneuvon yrityksiä. Yrittäjien työaika-rajoiutukset suosisivat suuria, usein ulkomaalaisia kuljetusyrityksiä ja vaikeuttaisivat uusien kotimaisten kuljetusyritysten syntymistä. Nuoria ala ei kiinnosta, jos tulon hankkimismahdollisuuksia rajoitetaan. Kuljetuksiin tulisi pidemmällä aikavälillä kapasiteettipulaa ja kustannukset lisääntyisivät. Suomen logistiikkakustannukset ovat pohjoisen sijainnin ja harvan asutuksen vuoksi jo nyt korkeammat kuin Euroopassa keskimäärin.

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.

Kuten komissiokin kertomuksessaan toteaa, on erittäin vaikea valvoa, että yrittäjät todellisuudessa noudattaisivat työaika-rajoiutuksia. Tämä voi johtaa lainsäädännön arvostuksen heikentymiseen ja on vastoin EU:n paremman sääntelyn tavoitteita. Koska palkatuilla kuljettajilla palkkaus perustuu lähinnä tehtyihin työtunteihin, palkkakuljettajilla on intressi ilmoittaa kaikki työtunnit ja omalta osaltaan valvoa, että kaikki tulee oikein kir-

jattua myös työnantajan kirjanpitoon. Ammattiliitot ja sen luottamusmiehet tukevat työajan valvontaa ja tekevät ilmoituksia työsuojelutarkastajille. Kuljetusyrittäjillä tilanne on toinen. Heidän etunsa olisi salata omia työtuntejaan, mikäli se estää lisätyön tekemistä. Työsuojelutarkastajien nykyiset keinot työaikojen selville saamiseksi eivät olisi riittävät. Jos yrittäjän työaikoja ei tosiasiaassa kyetä valvomaan, annettaisiin epärehellisesti työaikojaan ilmoittavien olla paremmassa asemassa kuin rehellisten.

Valtioneuvosto kannattaa sitä, että työaikojen valvonnasta säädetään ja siten niissäkin valtioissa, joissa nyt ei ole kunnollista kuljet-

tajien työajan valvontaa, saadaan aikaan valvontajärjestelmä. Tämä parantaa muun muassa tasapuolisen kilpailun edellytyksiä.

Valtioneuvosto voi myös hyväksyä yötyön määritelmän muuttamisen.

Valtioneuvosto ei ole valmistellut kuljetusyrittäjiä koskevia työaikarajoituksia, vaan on odottanut komission ehdotusta. Koska komission ehdotus lähtee siitä, ettei työaikarajoituksia tulisi soveltamaan yrittäjiin, valtioneuvostolla ei edelleenkään ole tarkoitusta valmistella asiasta hallituksen esitystä Eduskunnalle, vaikka voimassa oleva direktiivi edellyttää asiaa koskevan lainsäädännön voimaantuloa 23.3.2009 mennessä.