

Asia: VN/22062/2020

Arviomuistio EU:n tieliikenteen liikkuvuuspaketin kansallisen täytäntöönpanon ja kuljetuksen tilaajavastuiden toteuttamisesta

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Aluehallintovirastojen työsuojelun vastuualueet

Lausunto, 15.01.2021

Asia: VN/22062/2020

Arviomuistio EU:n tieliikenteen liikkuvuuspaketin kansallisen täytäntöönpanon ja kuljetuksen tilaajavastuiden toteuttamisesta

Liikenne- ja viestintäministeriö on pyytänyt Aluehallintovirastojen työsuojelun vastuualueilta lausuntoa arviomuistiosta EU:n tieliikenteen liikkuvuuspaketin kansallisen täytäntöönpanon ja kuljetuksen tilaajavastuiden toteuttamisesta. Lounais-Suomen aluehallintoviraston työsuojelun vastuualue vastaa kootusti työsuojelun vastuualueiden puolesta.

Aluehallintovirastojen työsuojelun vastuualueet (myöh. työsuojeluviranomainen) haluavat kunnioittavasti esittää lausuntonaan liikenne- ja viestintäministeriön arviomuistiosta VN/22062/2020 (säädöshanke LVM062:00/2020) seuraavaa:

1. Onko jotain, miten muuttaisitte arvioita tai mitä arvioinnissa ei mielestänne ole otettu huomioon?

- 2.2.1 Ajo- ja lepoaikasäädösten muutokset 20.8.2020 alkaen

Ajoaikajousto viikkolevon viettoon

Työsuojeluviranomaisen näkemyksen mukaan poikkeuksellisten olosuhteiden tulkinta on liian laaja. Huomioon otetaan mm. lastaus- ja purkutilanteet, joita on joka kuljetuksessa vähintään kaksi ja joiden onnistuminen aikataulujen mukaisesti on enemminkin poikkeus kuin sääntö. Kun työhön sidonnaisuuttakaan ei ole mitenkään rajattu, tilanne voi jatkua yön yli eli jopa 10 tuntia. Työsuojeluviranomaisen näkemyksen mukaan poikkeuksellisten olosuhteiden laajalla soveltamisalalla heikennetään asetuksen 561/2006 alkuperäistä tarkoitusta parantaa työoloja ja liikenneturvallisuutta. Poikkeuksellisten olosuhteiden laaja soveltamisala vaikeuttaa myös valvontaa.

Viikkolepo

Kun kaksi lyhennettyä viikoittaista lepoaikaa on pidetty peräkkäin kuudennen kohdan kolmannen alakohdan mukaisesti, ennen seuraavaa viikoittaista lepoaikaa on pidettävä lepoaika korvauksena kyseisestä kahdesta lyhennetystä viikoittaisesta lepoajasta. Valvovan viranomaisen näkökulmasta korvaavan lepoajan lainmukaisen toteutumisen määrittelyä tulee selventää, jotta valvontaa voidaan toteuttaa tehokkaasti. Erityinen määrittelyn tarve kohdistuu työjakson pituuteen ennen korvaavaa lepoaikaa, esim. alkaako korvaava lepoaika jopa 102 tunnin kuluttua 144 tunnin sijaan.

Tarkempi määrittely koetaan myös tarpeelliseksi sijoittautumisvaltioon tai kotimaahan paluun osalta tilanteessa, jossa kaksi lyhennettyä viikkolepoa käytetään jo neljän viikon jakson alussa, esim. palataanko 45 tunnin lepoaikaa viettämään tällaisissa tapauksissa jo kolmannen viikon jälkeen.

Dokumentoinnin osalta valvonnan kannalta koetaan tarpeelliseksi määrittellä tarkemmin mitä vaaditusta dokumentoinnista pitää käydä ilmi tai millaisia dokumentteja vaaditaan, jotta valvontaa voidaan suorittaa tehokkaasti.

- 2.3 Tarkastelutarve ja kansallinen liikkumavara

Ajo- ja lepoaikasäädökset 561/2006

3 artikla:

Kuten arviomuistiossa on todettu, käsiteollisuustuotteiden määritelmä vaatii tarkennusta myös työsuojeluviranomaisen ja sen suorittaman valvonnan näkökulmasta.

3 artiklan osalta kiinnitetään huomiota myös siihen, että asetusta ei sovelleta tieliikenteeseen, jossa käytetään seuraavanlaisia ajoneuvoja: a) säännöllisessä henkilöliikenteessä käytettävät ajoneuvot, kun kyseisen liikennereitin pituus on enintään 50 kilometriä. Työsuojeluviranomaisen näkemyksen mukaan vapautuksen kohderyhmää tulee tarkentaa ainakin siltä osin, onko reitin pituus pelkästään määräävä tekijä vapautukselle, esim. kelakuljetukset, lentokenttäkuljetukset. Lisäksi tulisi tarkentaa sovelletaanko asetusta ajoon, jossa linja-autolla ajetaan matkustajia esim. autoparkkialueelta lentoasemalle, jolloin ajo on ainakin osittain ns. non-stop- tai kutsutyylistä, mutta ei kuitenkaan minkään aikataulun mukaista.

10 artikla:

10 artiklan osalta kiinnitetään huomiota valmistelutyössä siihen, että 10 artiklan 3-kohdan mukaan kuljetusyritys on vastuussa kuljettajiensa tekemistä rikkomuksista, vaikka rikkominen olisi tapahtunut toisen jäsenvaltion tai kolmannen maan alueella. Työsuojeluviranomaisen näkemyksen mukaan toimivallan käyttäminen tässä yhteydessä vaatii tarkennusta tai määrittelyä, kun kyseessä on suomalaisen yrityksen autonkuljettajien kansainvälisessä liikenteessä tekemät ajo- ja/tai lepoaikarikkomukset tai kansainvälisessä liikenteessä voimassa olevien sääntöjen rikkomiset, esim. joustot viikkolevoissa.

- Kuljetuksen tilaajavastuiden laajentaminen

6.2 Arvio toteutuksesta

Työsuojeluviranomaisen näkemyksen mukaan ylikuormilla ajamisen sekä ajo- ja lepoaikarikkomusten jälkikäteisen selvittämisen ja valvomisen osalta tulee selvittää valvontaa suorittava viranomaistaho.

- Viranomaisyhteistyö

Muutokset kohdistuvat ns. valvontadirektiiviin ja IMI-asetuksen ja lisäksi vaatimuksia lisätään mm. ERRU-rajapinnalle sekä viranomaisten valvonnalle ml. tienvarsivalvonta.

Työsuojeluviranomaisen näkemyksen mukaan viranomaisyhteistyötä tulee tältä osin kehittää ja siihen tulee luoda toimiva ja yhteistyöhön kannustava malli. Ensinnäkin tulee luoda toimiva kanava,

joka mahdollistaa tietojärjestelmäyhteistyön tekemisen ja ylläpitämisen. Myös tietojenvaihtoon liittyvää yhteistyötä tulee kehittää. Tiedon välittäminen viranomaiselta toiselle tulee olla sujuvaa ja tapahtua hallitusti, jolloin tieto liikkuu myös organisaatioiden sisällä. Oleellista on luoda selkeä toimintamalli eri viranomaisten välillä mm. riskiluokitustietojen sekä sellaisten linjausta vaativien asioiden välittämiseen yhteisen näkemyksen luomiseksi, joissa valvontaviranomaisella on tulkintahaasteita.

Toiseksi myös kenttätason yhteistyötä tulee kehittää. Tälle virkamiesten väliselle yhteistyötasolle täytyy luoda selkeät yhteistyön toimintamallit ja tavoitteet. Valmistelussa tulisi kiinnittää huomiota siihen, minkälaista yhteistyötä tulisi tehdä ja kuinka se toteutetaan, esim. yhteistarkastukset, yhteiset valvontatilaisuudet ja alueelliset yhteydenpitokanavat asioiden hoitamiseen. Nykyisellään alueellisessa yhteistyössä on valtakunnallisesti paljon eroja sekä yhteistyön määrässä että laadussa.

2. Mitä talouteen, ympäristöön ja yhteiskuntaan kohdistuvia vaikutuksia arvioituilla muutoksilla mielestänne on, ja mitä tahtoisitte erityisesti tuoda esille?

- 2.3 Tarkastelutarve ja kansallinen liikkumavara/13 artikla/vapautukset:

Työsuojeluviranomaisen näkemyksen mukaan vapautuksia tulisi ottaa käyttöön vain, jos siihen on tunnistettu erityinen tarve ja sillä voidaan todeta saavutettavan todellista hyötyä. Poikkeussäädökset ovat aina haastavampia tulkinnallisesti ja niiden soveltaminen vaatii valvonnassa usein lisäselvityksiä, kun arvioidaan mahdollisen vapautuksen kriteereiden täyttymistä. Esimerkiksi etävalvonnassa voi olla jopa mahdotonta varmistaa onko vapautuksen kriteereitä noudatettu, kun tarkastetaan jo tapahtunutta ajosuoritusta. Tämän vuoksi vapautukset tulee määritellä niin selkeästi, että valvontaa voidaan suorittaa sujuvasti ja tehokkaasti.

Rakennustyömaakoneiden kuljettamisen osalta on helpompaa erotella tapaukset, joista osalta voidaan todeta, että ajoneuvon kuljettaminen ei ole kuljettajan päätyötä. Valmisbetonitoimituksissa rajanvedon tekeminen kuljetukseen käytettävän työajan ja betonin purkuun/lastaukseen käytettävän työajan suhteen on haastavampaa. Lisäksi tulee huomioida, että valmisbetonin kuljetuksessa on paljon yrittäjäkuljettajia, jotka jäisivät työsuojeluviranomaisen valvonnan ulkopuolelle kokonaan, mikäli ajot olisivat vapautettuja. Työsuojeluviranomainen esittää tältä osin huolensa mahdollisen vapautuksen vaikutuksesta liikenneturvallisuuteen.

Työsuojeluviranomainen haluaa kiinnittää huomiota havaintoon siitä, että valvonnassa ongelmia aiheuttavat eniten vapautuksien tulkinnat ja niistä aiheutuvat tulkintaeroavaisuudet. Myös viranomaisten välillä on todettu olevan näkemuseroja tulkinnoissa. Tämä sekä työllistää että kuormittaa. Tämän vuoksi työsuojeluviranomainen haluaa korostaa, että mikäli uusista vapautuksista säädetään, tulisi kiinnittää erityistä huomiota siihen, onko valvontatilanteessa mahdollista nopeasti ja luotettavasti selvittää vapautuksen edellytysten täyttyminen, esim.

kuljettamiseen käytettävä työaika suhteessa muuhun työaikaan, kuljetuksen etäisyys yrityksen toimipaikasta ja minkäläisten rakennustyömaakoneiden kuljettamista vapautuksessa tarkoitetaan.

Lisäksi tuodaan esiin, että voimassa oleva vapautus (507/2018) 7§, 12) ajoneuvossa, jota käytetään elävien eläinten kuljetukseen maatilalta paikallisille markkinoille tai teurastamoihin ja päinvastoin 100 kilometrin säteellä maatioilta, on kirjattu poikkeavasti siitä, mihin asetuksen 561/2006 13 artikla antaa mahdollisuuden.

- 3.2.2 Kabotaasi ja erityisen sen valvonta

Ulkomaisten kuljetusyritysten Suomessa harjoittama maan sisäinen toiminta on määrällisesti merkittävää. Tavara- ja henkilöliikenteen kabotaasi tarkoittaa valtion sisäistä kuljetusta ajoneuvolla, joka on rekisteröity toisessa EU tai ETA -valtiossa. Kabotaasia ei voi harjoittaa näiden ulkopuolelle jäävän valtion ajoneuvolla. Suomessa ulkomaalaisten tavara- tai henkilökuljetusyritysten harjoittamaa kabotaasiliikennettä valvoo ensisijaisesti poliisi, tullit ja rajavartiolaitos. Aluehallintovirastojen työsuojelun vastuualueet voivat moniviranomaisyhteistyönä osallistua kabotaasiliikenteen valvontaan edellä mainittujen viranomaisten kanssa.

Tyypillisesti kabotaasiliikenteen valvonta voi liittyä viranomaisten moniyhteistyövalvontaan, jossa valvottavan ajoneuvon pysäyttää poliisi, tullit tai rajavartiolaitos. Poliisi ja tullit voivat toimivaltaisina viranomaisina valvoa kuljetustoiminnan harjoittamiseen liittyviä maantievalvonnan kohteita, esimerkiksi autonkuljettajan ajo- ja lepoaikoja, kuljettajan ajo-oikeuksia ja ammatillisia pätevyksiä. Esimerkiksi kabotaasiliikenteen valvonnan yhteydessä havaitut mahdolliset ajo- ja lepoaikarikkomukset käsittelee poliisi osana normaalia poliisin maanteillä tapahtuvaa raskaanliikenteen valvonnan periaatteita.

Kabotaasiasiakirjojen valvonta on myös edellä mainituilla viranomaisilla valvontaiskuissa. Kabotaasikuljetusten yleiset vaatimukset ja dokumentaation kuuluvat asiantuntijavirastona Liikenteen turvallisuus- ja viestintävirasto Traficomille. Näihin kuuluvat mm. liikenne- ja kuljetusluvut, kabotaasin valvonta-asiakirjat sekä näihin liittyvät myöntämisen edellytykset. Valvonnassa havaittujen kabotaasikuljetuksiin liittyvien asiakirjojen mahdollisissa puutteissa ja ongelmissa Traficom käy tarvittavaa keskustelua ja tiedonvaihtoa (ERRU) muiden EU ja ETA -valtioiden viranomaisten suuntaan.

Työsuojeluviranomaisen näkemyksen mukaan tällaisiin moniviranomaisyhteistyönä tehtäviin valvontaiskuihin voi osallistua tarkastajia, joilla on erityisosaamista joko ulkomaalaisvalvonnan, ajo- ja lepoaikavalvonnan tai tilaajavastuulain osalta. Tilaajavastuulain valvonnasta vastaa Suomessa koko maan osalta keskitetty Etelä-Suomen aluehallintoviraston työsuojelun vastuualue.

Aluehallintovirastojen työsuojelutarkastajat, jotka ovat erikoistuneet ulkomaalaisvalvontaan, voivat valvontaiskussa tarkastaa ulkomaisen työvoiman käyttöä Suomessa. Ulkomaalaisella työntekijällä tarkoitetaan henkilöä, joka ei ole Suomen kansalainen. Tarkastettaessa lähetettyjen työntekijöiden osalta ulkomaalaisia yrityksiä, jotka harjoittavat kabotaasiliikennettä, valvottavia asioita tällöin tyypillisesti ovat lähetettyjä työntekijöitä koskevan lain (447/2016) asettamien velvoitteiden sekä työntekijöiden työsuhteen vähimmäisehtojen koskevien säännösten noudattaminen. Toimivaltaan liittyvät kysymykset ovat haasteellisia ja kabotaasivalvontaan on osallistuttu tästä syystä vähän. Käytännössä ulkomaalaistarkastaja voi valvonnan yhteydessä haastatella työntekijää, mutta työsuhteen vähimmäisehtojen toteutumiseen kohdistuvan tarkastuksen suorittaminen vaatii aina kirjallisen lisäselvitysprosessin. Tietojen saaminen ulkomaalaisilta työnantajilta, esimerkiksi työntekijän työsuhteeseen liittyvistä asioista, kuin myös mahdollisten laiminlyöntimaksupäätösten ja uhkasakkopäätösten todisteellinen tiedoksi antaminen on koettu haasteelliseksi ja resursseja kuluttavaksi.

Etelä-Suomen aluehallintoviraston työsuojelutarkastajat, jotka ovat erikoistuneet tilaajavastuulain säädöksiin, voivat osana valvontaansa valvoa myös kabotaasikuljetusten toteutusta Suomessa. Tilaajavastuulaille tarkoitetaan lakia tilaajan selvitysvelvollisuudesta ja vastuusta ulkopuolista työvoimaa käytettäessä (1233/2006). Tilaajavastuulaille pyritään torjumaan harmaasta taloudesta ja epäterveestä kilpailusta aiheutuvia haittoja. Tilaajavastuulakia sovelletaan, kun käytetään ulkopuolista työvoimaa joko vuokratyön tai alihankinnan muodossa. Tilaajavastuulaki koskee tilanteita, joissa vuokra- tai alihankintasopimuksessa sovittua työtä tehdään Suomessa. Laki koskee myös kuljetuksia, joista vain osa ajetaan Suomessa.

Aluehallintovirastojen työsuojelutarkastajat, jotka ovat erikoistuneet kuljetusalan valvontaan, voivat avustaa edellä mainittuja työsuojelutarkastajia sekä muita kabotaasikuljetusten valvontaan osallistuvia viranomaisia asiantuntija-apuna ajo- ja lepoaika-asetuksen (EU) N:o 561/2006 sekä ajopiirturiasetuksen (EU) N:o 165/2014 osalta sekä mahdollisesti antaa teknistä tukea valvonnan toteutumiseksi (ajopiirturien ja kuljettajakorttien tietojen luku ja käsittely valvontaohjelmalla) silloin kun se katsotaan tarpeelliseksi.

Työsuojelun vastuualueiden kuljetusalan tarkastajat eivät kuitenkaan missään olosuhteissa toimivallan puuttuessa suorita tarkastuskertomukseen johtavaa ajo- ja lepoaikavalvontaa, joka kohdistuisi ulkomaalaiseen yritykseen. Kabotaasiliikenteessä olevan ulkomaalaisen ajoneuvon ajo- ja lepoaikapuutteiden sekä mahdollisesti ajopiirturien käytön laiminlyöntien osalta toimivaltainen viranomainen on tienvarsivalvonnassa poliisi ja valtion rajoilla poliisin lisäksi tulli.

- Työsuojeluviranomaisen ajo- ja lepoaikavalvonta kohdistuu yrityksiin

Työsuojeluviranomaisen toimintaa ohjaavan Yleisen valvontaohjeen mukaan työpaikkatarkastus tehdään valvontakohteessa. Jos tarkastuksen asialistalla on fyysiseen työympäristöön liittyviä havaintojen tekemistä, ei etätarkastusta voida tehdä. Ajo- ja lepoaikahankkeen tarkastuksia on tehty

etätarkastuksina jo ennen korona-ajan alkua niissä tapauksissa, joissa se on ollut valvonnan kannalta tarkoituksenmukaista. Näitä hankkeessa tehtyjä tarkastuksia on lähinnä tehty yrittäjäkuljettajien ja pienten kuljetusyritysten osalta. Tietojen toimittamisessa sähköpostitse työsuojeluviranomaiselle ei ole havaittu ongelmia.

Ajo- ja lepoaikahankkeen tarkastuksia tullaan tekemään ainakin yrittäjäkuljettajien ja pienempien kuljetusyritysten osalta etätarkastuksina myös korona-ajan jälkeen, koska siihen ei sisälly fyysisen työympäristön havainnointiin liittyviä asioita ja hankkeen asialista mahdollistaa etätarkastuksen tekemisen. Näillä tarkastuksilla ei ole pääsääntöisesti mukana työntekijöiden edustajaa, vaan keskustelu käydään yrittäjäkuljettajan kanssa. Myöskään työpaikan ajokalusto ei ole nähtävänä. Työpaikkakäynnin ei koeta tuovan lisäarvoa näille tarkastuksille.

Kun ajo- ja lepoaikahankkeen tarkastus tehdään suuriin kuljetusalan yrityksiin, on tilanne toinen. Tällöin työpaikkatarkastuksella katsotaan saavutettavan lisäarvoa, koska mukana on myös työntekijöiden edustaja. Tarkastuksella käsitelty aineisto on myös paljon suurempi, jos se sisältää esim. työaikakirjanpitoon liittyviä tietoja.

Ikonen Anu
Lounais-Suomen aluehallintovirasto - Työsuojelun vastuualue