

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi yrittäjäkuljettajien työajasta tieliikenteessä

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki yrittäjäkuljettajien työajasta tieliikenteessä. Ehdotetulla lailla pantaisiin täytäntöön maantieliikenteen työaikadirektiivin itsenäisiä kuljettajia koskevat velvoitteet. Direktiivi täydentää Euroopan unionin ajo- ja lepoaika-asetusta.

Ehdotetussa laissa säädettäisiin yrittäjäkuljettajien viikoittaisesta enimmäistyöajasta, tauoista ja yötyöstä tieliikenteessä. Laki mahdollistaisi poikkeamisen enimmäistyöajasta ja yötyöstä teknisestä tai työn jär-

jestelyyn liittyvästä syystä. Lakia sovellettaisiin ajo- ja lepoaika-asetuksen ja AETR-sopimuksen mukaisiin kuljetustoiminnan harjoittajiin, kun kysymys on pääasiallisesta kuljetustoiminnasta tavara- ja henkilöliikenteessä. Laissa säädettäisiin myös yrittäjäkuljettajan työaikakirjanpitovelvollisuudesta ja sen säilyttämisvelvollisuudesta. Lain valvonta kuuluisi työsuojeluviranomaiselle.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian.

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ	1
SISÄLLYS	2
YLEISPERUSTELUT	3
1 JOHDANTO	3
2 NYKYTILA	3
2.1 EU:n lainsäädäntö ja sen tausta	3
2.2 Työaikasääntely työsuhteisten kuljettajien osalta.....	5
2.3 Ajo- ja lepoaikasääntelyn pääpiirteet.....	6
2.4 Itsenäisten kuljettajien työaikasääntely Ruotsissa	8
3 KESKEISET EHDOTUKSET	10
4 ESITYKSEN VAIKUTUKSET	10
4.1 Taloudelliset vaikutukset	10
4.2 Organisatoriset vaikutukset	11
5 ASIAN VALMISTELU	12
6 AHVENANMAAN ASEMA	13
YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT	14
1 LAKIEHDOTUKSEN PERUSTELUT	14
2 VOIMAANTULO	17
3 SUHDE PERUSTUSLAKIIN JA SÄÄTÄMISJÄRJESTYS.....	17
LAKIEHDOTUS.....	19
yrittäjäkuljettajien työajasta tieliikenteessä	19

YLEISPERUSTELUT

1 Johdanto

Esityksen tarkoituksena on panna täytäntöön Euroopan parlamentin ja neuvoston 11 päivänä maaliskuuta 2001 antama direktiivi maantieliikenteen liikkuvissa tehtävissä toimivien henkilöiden työajan järjestämisestä (2002/15/EY; jäljempänä *maantieliikenteen työaikadirektiivi*) itsenäisten kuljettajien (jäljempänä *yrittäjäkuljettaja*) osalta.

Ehdotettavan lain tarkoituksena on tieliikenteessä toimivien yrittäjäkuljettajien turvallisuuden ja terveyden suojeleminen, maantieliikenteen turvallisuuden parantaminen sekä kilpailutilanteen vääristymisen ehkäiseminen. Tavoitteena on myös parantaa tieliikennealalla noudatettavien työaikojen seuranta- ja valvontakäytäntöjä sekä edistää parempia työskentelytapoja.

2 Nykytila**2.1 EU:n lainsäädäntö ja sen tausta***Tausta*

Maantieliikenteen työaikadirektiivi hyväksyttiin 11.3.2002 (KOM(2008) 650 lopullinen). Direktiiviä sovelletaan päätoimisesti tieliikenteessä henkilöitä tai tavaroita kuljettaviin työntekijöihin sekä 23.3.2009 lähtien myös yrittäjäkuljettajiin.

Maantieliikenteen työaikadirektiivin valmisteluvaiheessa Suomi vastusti yrittäjäkuljettajien sisällyttämistä direktiivin soveltamisalan piiriin. Suomen ehdotuksesta direktiivin 2 artiklan 3 kohtaan tehtiin määräys, jonka mukaan Euroopan unionin komission tuli viimeistään kaksi vuotta ennen direktiivin yrittäjäkuljettajiin soveltamisen alkamista tehdä kertomus Euroopan parlamentille ja neuvostolle siitä, miten itsenäisten kuljettajien jättäminen soveltamisalan ulkopuolelle vaikuttaisi liikenneturvallisuuteen, kilpailun edellytyksiin, ammattikunnan rakenteeseen sekä sosiaalsiin näkökohtiin. Kunkin jäsenvaltion liikenteen toimialan rakenteeseen ja maantieliikenneammatin työympäristöön liit-

tyvät olosuhteet oli otettava arvioinnissa myös huomioon.

Heti maantieliikenteen työaikadirektiivin säätämisen jälkeen vuonna 2002 Suomi ja Espanja nostivat kanteen Euroopan parlamenttia ja neuvostoa vastaan Euroopan yhteisöjen tuomioistuimessa (asiat C-184/02 ja C-223/02). Ne katsoivat direktiivin olleen EU-oikeuden vastainen. Suomi esitti tuomioistuimessa muun muassa, että unionin perustamissopimukset eivät olisi antaneet valtuutta yrittäjien työaika rajoituksiin. Tuomioistuin kuitenkin hylkäsi kanteet ja direktiivin säännökset pysyivät muuttumattomina.

Komissio julkaisi keväällä 2007 kertomuksen (KOM(2007) 266 lopullinen), jossa se esitti näkemyksensä, ettei tieliikenteen työaikamääräyksiä olisi tullut ulottaa yrittäjäkuljettajiin. Syyksi komissio ilmoitti muun muassa sen, että uusien ja aiempaa kireämpien tieliikenteen sosiaalilainsäädännön yhdenmukaistamisesta ja neuvoston asetusten (ETY) N:o 3821/85 ja (EY) N:o 2135/98 muuttamisesta sekä neuvoston asetuksen (ETY) N:o 3820/85 kumoamisesta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 561/2006 (jäljempänä *ajo- ja lepoaika-asetus*) ajoaikasäännösten noudattamisen valvonta olisi liikenneturvallisuuden kannalta tärkeämpää, koska osassa jäsenvaltioita työaikojen valvonta ei ollut tehokasta. Kertomuksessa kiinnitettiin huomiota myös siihen, että työajan rajoittaminen johtaisi yrittäjien stressin lisääntymiseen, koska yrittäjä tietäisi työntekoaan tarvittavan, mutta ei saisi sitä kuitenkaan tehdä. Stressi on yhtäläinen väsymystä lisäävä tekijä kuin varsinainen työn tekeminen. Sen sijaan niin sanottujen valeyrittäjien osalta, eli henkilöiden, jotka tosiasiassa tekevät työtä toisen lukuun, työaika rajoitukset olisivat olleet mahdollisia.

Komissio teki 15.10.2008 uuden ehdotuksen maantieliikenteen työaikadirektiivin muuttamisesta (KOM(2008) 650 lopullinen). Komissio esitti, että yrittäjäkuljettajat jätettäisiin direktiivin soveltamisen ulkopuolelle. Sen lisäksi komissio esitti yötyön määrittämisen muuttamista niin, että yötyötä olisi ollut

neljän tunnin sijaan yli kaksi tuntia yöaikana tehty työ, sekä työajan valvontaa parantavia säädöksiä. Sekä valtioneuvosto että eduskunta kannattivat komission muutosehdotusta.

Euroopan unionin liikenneministerineuvosto käsitteli komission muutosehdotusta ja saavutti yleisnäkemyksen asiassa maaliskuussa 2009. Yleisnäkemyksessä itsenäiset yrittäjäkuljettajat jätetään yleisesti direktiivin soveltamisalan ulkopuolella, mutta johdantolauseessa on todettu, että jäsenvaltioilla on mahdollisuus soveltaa työaikasäännöksiä myös yrittäjäkuljettajiin. Yleisnäkemykseen sisällytettiin myös määräys siitä, että komission olisi tullut neljän vuoden kuluttua direktiivin soveltamisen voimaantulosta tehdä arviointi yrittäjäkuljettajien soveltamisalan ulkopuolelle jättämisen vaikutuksista ja tarvittaessa toimittaa uusi ehdotus.

Euroopan parlamentin työllisyys- ja sosiaalivaliokunta hylkäsi 23.2.2009 äänestyksessään komission ehdotuksen, jolla itsenäiset yrittäjäkuljettajat olisi jätetty työaika- ja työehtojen ulkopuolelle. Euroopan parlamentti hylkäsi muutosehdotuksen viimeisessä täysistunnossaan toukokuun alussa 2009 (äänin 332 hylkäyksen puolesta - 307 vastaan ja 6 tyhjää). Parlamenttivaalit järjestettiin kesällä 2009 ja Euroopan parlamentin menettelytapa-sääntöjen mukaisesti asia palautettiin uudelleen valiokuntakäsittelyyn. Parlamentin työllisyys- ja sosiaaliasioiden valiokunta otti asian käsiteltäväkseen - valiokunta voi uudelleen käsittelyssä joko vahvistaa ehdotuksen hylkäämisen tai hylätä hylkäämisen. Valiokunta käsitteli asiaa, mutta ei ollut valmis äänestämään siitä kuin vasta keväällä 2010. Euroopan unionin parlamentin täysistunto hylkäsi uudelleen komission tekemän direktiivin muutosehdotuksen äänestyksessään 16.6.2010 (äänin 368 - 301). Tämän seurauksena EU:n komissio veti muutosesityksensä pois. Näin ollen Suomen on tullut soveltaa maantieliikenteen työaikadirektiiviä yrittäjäkuljettajiin 23.3.2009 lukien.

Suomen lisäksi useat muut Euroopan unionin jäsenvaltiot (esimerkiksi Portugali, Malta, Ranska, Itävalta, Tšekki, Espanja, Tanska ja Ruotsi) eivät olleet sisällyttäneet maantieliikenteen työaikadirektiiviä kansalliseen lainsäädäntöönsä määräaikaan mennessä.

Komissio antoi Suomelle 28.10.2011 virallisen huomautuksen täytäntöönpanon laiminlyönnin johdosta (asia No 2011/2181). Komission mukaan Suomi ei ollut saattanut direktiivin säännöksiä asianmukaisesti osaksi kansallista lainsäädäntöä siltä osin kuin direktiiviä tulee soveltaa itsenäisiin kuljetusyrittäjiin. Komissio lausui, että Suomi ei ollut täyttänyt direktiivin 2 artiklan 1 kohdan, 3-7 artiklan ja 11 artiklan edellyttämiä velvoitteita itsenäisiä kuljetusyrittäjiä koskevilta osin.

Suomi ilmoitti vastauksessaan komission viralliseen huomautukseen joulukuussa 2011, että täytäntöönpanolainsäädäntöä varten perustetaan työryhmä ja hallituksen esitys asiassa saatettaisiin eduskunnan käsiteltäväksi vuoden 2012 aikana. Lisäksi Suomi ilmoitti, että komissiolle raportoidaan säännöllisin väliajoin lainsäädännön valmistelun etenemisestä.

Edellä mainitusta Suomen vastauksesta huolimatta, komissio osoitti 26.4.2012 päivätyn perustellun lausunnon Suomelle, koska se ei ollut ilmoittanut toimenpiteistä maantieliikenteen työaikadirektiivin saattamiseksi osaksi kansallista lainsäädäntöä.

Maantieliikenteen työaikadirektiivin sisältö

Maantieliikenteen työaikadirektiivin soveltamisalaan kuuluvat kaikki tieliikenteen alalla työskentelevät liikkuvat työntekijät, myös itsenäisinä kuljettajina toimivat, jotka ovat ajo- ja lepoaika-asetuksen sekä kansainvälisessä maantieliikenteessä toimivien miehistöjen tekemästä työstä tehdyn eurooppalaisen sopimuksen (SopS 66/1999, jäljempänä *AETR-sopimus*) piirissä. Direktiivi täydentää ajo- ja lepoaika-asetuksen säännöksiä sekä AETR-sopimuksen määräyksiä.

Yrittäjäkuljettajiin sovelletaan maantieliikenteen työaikadirektiivin säännöksiä, jotka koskevat viikoittaista enimmäistyöaika, taukoja ja yötyötä. Direktiivin mukaan viikoittaisesta enimmäistyöajasta ja yötyöstä on myös mahdollista poiketa. Lisäksi direktiivissä on säännökset työaikakirjanpidosta, seuraamuksista sekä säännös oikeudesta antaa direktiiviä edullisempia kansallisia säännöksiä ja määräyksiä.

Maantieliikenteen työaikadirektiivin säännökset, jotka ehdotuksella on tarkoitus panna täytäntöön, ovat sen 2 artiklan 1 kohta sekä 3–7 ja 11 artiklat. Direktiivin 2 artiklan 1 kohdassa todetaan direktiivin soveltuvan itsenäisiin kuljettajiin 23.3.2009 lähtien. Direktiivin 3 artiklassa määritellään muun muassa työaika ja itsenäinen kuljettaja ja 4 artiklassa säädetään viikoittainen enimmäistyöaika. Tauoista, lepoajoista ja yötyöstä säädetään direktiivin 5–7 artikloissa.

Lisäksi ehdotuksella pantaisiin täytäntöön direktiivin 8 artiklan mukaiset mahdollisuudet poiketa viikoittaisesta enimmäistyöajasta ja yötyöstä sekä 9 artiklan mukainen kirjanpitovelvoite ja kirjanpidon säilyttämisvelvoite.

2.2 Työaikasääntely työsuhteisten kuljettajien osalta

Yleistä

Moottoriajoneuvon kuljettajan työaika määräytyy työaikalain (605/1996) ja ajo- ja lepoaika-asetuksen mukaan. Lisäksi alan yleissitovissa työehtosopimuksissa on tarkempia määräyksiä työntekijöiden työajasta.

Suomessa maantieliikenteen työaikadirektiivi on pantu työntekijöiden osalta täytäntöön työaikalalla ja alaa koskevilla yleissitovilla työehtosopimuksilla (kuorma-autoalan työehtosopimuksella, linja-autohenkilökunnan työehtosopimuksella sekä säiliöauto- ja öljytuotealaa sekä niihin liittyviä toimintoja koskevalla työehtosopimuksella). Asiaa koskeva täytäntöönpanoilmoitus on tehty komissiolle 10.3.2005.

Työsopimuslain (55/2001) 1 §:n 1 momentin mukaan lakia sovelletaan sopimukseen (työsopimukseen), jolla työntekijä henkilökohtaisesti sitoutuu tekemään työtä työnantajan lukuun tämän johdon ja valvonnan alaisena palkkaa tai muuta vastiketta vastaan. Työsuhteen olemassaolo edellyttää kaikkien työsuhteen tunnusmerkkien täyttymistä: sopimusta, työntekijän sitoutumista tekemään sovittu työ henkilökohtaisesti, työn tekemistä, vastikkeellisuutta sekä työnantajan direktio-oikeutta.

Yrittäjäkuljettajat eivät kuulu työehtosopimukseen, eivätkä siten muun työolainsäädännön ja työehtosopimusten soveltamisalan piiriin.

Työaikalakea sovelletaan kaikkiin työsuhteisiin moottoriajoneuvon kuljettajiin. Työaikalain lisäksi työsuhteisiin moottoriajoneuvon kuljettajiin sovelletaan ajo- ja lepoaika-asetuksen säännöksiä. Ajo- ja lepoaika-asetusta sovelletaan myös yrittäjäkuljettajiin. Ajo- ja lepoaika-asetuksen pääpiirteet on kuvattu tarkemmin kohdassa 2.3.

Työaikalain 8 §:ssä säännellään autonkuljettajan kokonaistyöaikaa siitä riippumatta, onko kysymys ajosta vai varsinaiseen työtävään liittyvästä muusta työstä, kuten esimerkiksi auton purkaus- ja lastaustyöstä. Ajo- ja lepoaika-asetuksessa taas on säädetty ajoajan enimmäispituudet. Säännöksiä rinnakkain sovellettaessa on tärkeää ottaa huomioon säädösten erilaiset tarkoitukset. Moottoriajoneuvoa kuljettavan työntekijän työaika voidaan järjestää työaikalain 7 §:n mukaan jaksotyöksi. Alaa koskevissa työehtosopimuksissa määritelty säännöllinen työaika on 80 tuntia kahden viikon jaksossa.

Työaikalain 28 §:n 3 momentin mukaan moottoriajoneuvon kuljettajalle on jokaista viiden tunnin 30 minuutin pituisia työjaksoa kohti annettava vähintään 30 minuutin mittainen tauko yhdessä tai kahdessa jaksossa. Alaa koskevissa työehtosopimuksissa on vastaava määräys.

Ajo- ja lepoaika-asetuksen tai AETR-sopimuksessa tarkoitetun ajoajan tauot on järjestettävä asetuksen tai sopimuksen mukaisesti. Kuljettajan tulee soveltaa ensin osuvaa taukoa. Eri säännösten mukaiset tauot voivat olla myös päällekkäisiä.

Maantieliikenteen työaikadirektiivi mahdollistaa direktiivissä määrittelyistä enimmäistyöajasta sekä yötyöstä poikkeamisen. Suomessa työmarkkinaosapuolet ovat sopineet poikkeuksista alaa koskevissa yleissitovissa työehtosopimuksissa muun muassa maanteiden yöllisten runkokuljetusten mahdollistamiseksi.

Työntekijöiden työaikakirjanpito

Työaikalaisissa säädetään työntekijöiden työaikakirjanpidon säilyttämisvelvollisuudesta sekä siitä, että työsuojeluviranomaiselle on

pyydettyä toimitettava jäljennös työaika-kirjanpidosta ja työvuoroluettelosta. Työnantajan on säilytettävä työntekijöiden työaika-kirjanpito vähintään työaikaissa säädetyn kannaajan päättymiseen asti eli kaksi vuotta sen kalenterivuoden päättymisestä, jolloin oikeus saatavaan syntyi.

Työaikalain 37 §:n 1 momentin mukaan työnantajan on kirjattava tehdyt työtunnit ja niistä suoritettavat korvaukset työntekijöittäin. Kirjanpitoon on merkittävä joko säännöllisen työajan työtunnit, lisä-, yli-, hätä- ja sunnuntaityötunnit sekä niistä suoritettavat korvaukset tai kaikki tehdyt työtunnit, samoin kuin erikseen yli-, hätä- ja sunnuntaityötunnit sekä niistä suoritettavat korotusosat. Jos työntekijän kanssa on tehty työaikalain 39 §:n 2 tai 3 momentissa tarkoitettu sopimus, on luetteloon merkittävä arvioitu lisä-, yli- ja sunnuntaityön määrä kuukaudessa. Tätä varten työnantaja tarvitsee tarkan selvityksen palveluksessaan olevan autonkuljettajan työpäivästä.

Työaika-kirjanpitoon merkinnät voidaan viedä ajopiirturimerkintöjen tai ajopäiväkirjamerkintöjen perusteella.

Rangaistavuus

Työaikalain 42 §:n mukaan työnantaja tai tämän edustaja, joka tahallaan tai huolimattomuudesta rikkoo työaikalain tai sen nojalla annettuja muita kuin maksuvelvollisuutta, sopimista, oikeustoimen muotoa, työaika-kirjanpitoa tai nähtävänapitoa koskevia säännöksiä tai määräyksiä, on tuomittava työaika-rikkomuksesta sakkoon. Työaika-rikkomuksesta tuomitaan myös moottoriajoneuvon kuljettaja, joka jättää tekemättä säädetty merkinnät ajopäiväkirjaan tai ei pidä ajopäiväkirjaa mukanaan ajon aikana.

Työnantajan ja tämän edustajien välinen rikosoikeudellinen vastuu määräytyy rikoslain 47 luvun 7 §:ssä säädettyjen perusteiden mukaan. Rangaistus työaikalain 37 §:n 1 momentissa tarkoitettua työaika-kirjanpitoa koskevasta laiminlyönnistä tai väärinkäytöksestä sekä sellaisesta työaika-rikkomuksesta, joka on tehty työsuojeluviranomaiselta saadusta kehotuksesta, määräyksestä tai kiellosta huolimatta, säädetään rikoslain (39/1889) 47 luvun 2 §:ssä. Rikoslain 47 luvun 2 §:ssä sää-

detään työaika-suojelurikoksesta. Työnantaja tai tämän edustaja, joka tahallaan tai törkeästi huolimattomuudesta 1) työntekijän vahingoksi laiminlyö työaika- tai vuosilomakirjanpidon, pitää sitä väärin, muuttaa, kätkee tai hävittää sen taikka tekee sen mahdottomaksi lukea tai 2) menettelee työaika- tai vuosilomalainsäädännössä rangaistavaksi säädetyllä tavalla työsuojeluviranomaiselta saadusta kehotuksesta, määräyksestä tai kiellosta huolimatta, on tuomittava työaika-suojelurikoksesta sakkoon tai vankeuteen enintään kuudeksi kuukaudeksi.

Työaikasääntelyn valvonta

Työaikalain noudattamista valvovat työsuojeluviranomaiset. Työsuhdeasioita koskevia tarkastuksia tehdään työpaikoilla tai työnantajan käyttämässä tiloimistossa sekä toimitettuihin asiakirjoihin perehtymällä. Yleisiä valvontatoimenpiteitä ovat työaika-kirjanpidon jäljennöksen pyytäminen työnantajalta ja ohjeiden antaminen kirjanpidon pohjalta. Näiden menettelyiden sijasta voidaan tehdä työaikalain noudattamista koskeva tarkastus, jonka perusteella työnantajalle voidaan antaa ohjausta.

2.3 Ajo- ja lepoaikasääntelyn pääpiirteet

Autonkuljettajien — sekä työntekijöiden että yrittäjäkuljettajan — ajo- ja lepoaikoja koskevat määräykset ovat yhdenmukaiset Euroopan unionissa ja Euroopan talousalueella. Niistä säädetään kattavasti ajo- ja lepoaika-asetuksessa.

Ajo- ja lepoaika-asetuksen tavoitteena on parantaa sen soveltamisalaan kuuluvien kuljettajien sosiaalisia oloja sekä parantaa liikenneturvallisuutta. Tavoitteet on toteutettu asetuksessa pääasiassa säännöksillä, jotka koskevat vuorokautista enimmäisajoaika, viikoittaista enimmäisajoaika ja kahden peräkkäisen viikon aikana kertyvää enimmäisajoaika sekä lepoaikoja.

Asetusta sovelletaan lähtökohtaisesti yleisillä teillä tapahtuvaan a) tavaraliikenteeseen, jossa ajoneuvon suurin sallittu massa (perävaunu tai puoliperävaunu mukaan lukien) on yli 3,5 tonnia tai b) henkilöliikenteeseen, jossa käytettävät ajoneuvot on rakennettu tai py-

syvästi mukautettu yli yhdeksän henkilön kuljettamiseen, kuljettaja mukaan luettuna.

Ajo- ja lepoaika-asetusta ei sovelleta yleisillä teillä silloin, kun kyseessä on yleisen tien suora ylitys, jos tällainen ajo liittyy työhön, jota tehdään pääsääntöisesti yleisen tien ulkopuolella. Yhden ajovuorokauden aikana yleisellä tiellä ajotut muut kuin kyseessä olevat ajot edellyttävät siten muun muassa viikkolevon, vuorokausilevon, sekä ylittäessään yhteensä 4,5 tuntia, taukojen pitämisen kyseisen vuorokauden osalta. Asetusta sovelletaan myös ajoneuvoyhdistelmiin, joissa vetoauto on henkilöauto, mutta yhdistelmän kokonaismassa ylittää 3,5 tonnia, sekä tyhjänä ajamiseen. Sitä ei sovelleta erikoisajoneuvoihin, joita ei ole tarkoitettu tavara tai henkilöiden kuljettamiseen, esimerkiksi sellaisiin nosturiautoihin tai betonin pumppausautoihin, joissa ei kuljeteta tavaraa.

Edellä mainituista pääsäännöistä on säädetty sekä kaikkia jäsenvaltioita että jäsenvaltiokohtaisia koskevia poikkeuksia. Kaikkia jäsenvaltioita koskevista poikkeuksista säädetään edellä kerrotulla tavalla ajo- ja lepoaika-asetuksen 3 artiklassa ja Suomessa sallituista poikkeuksista ajoneuvojen käytöstä tiellä annetun asetuksen (1257/1992) 7 §:ssä.

Ajo- ja lepoaika-asetuksen 6 artiklan mukaan kuljettajan vuorokautinen ajoaika saa olla enintään yhdeksän tuntia. Sitä voidaan pidentää kahdesti viikon aikana enintään 10 tuntiin. Vuorokautinen ajoaika on kahden vuorokautisen lepoajan ja vuorokautisen ja viikoittaiseen lepoajan välinen ajoaika. Viikoittainen ajoaika saa asetuksen mukaan olla enintään 56 tuntia ja kahden peräkkäisen viikon yhteenlaskettu ajoaika enintään 90 tuntia. Viikko on määritelty alkavaksi maanantaina kello 00.00 ja päättyväksi seuraavana sunnuntaina kello 24.00.

Pääsäännön mukaan kuljettajan ajoaika on kaikki se aika, jonka ajoneuvo liikkuu liikenteessä. Sitä eivät esimerkiksi ole tiellä tai muualla tapahtuvat tauot tai odotusajat, kuorman purkamisen tai lausaus tai korjaus- ja huoltoajat.

Tauoista on säädetty ajo- ja lepoaika-asetuksen 7 artiklassa. Kuljettajan on pidettävä neljän ja puolen tunnin ajon jälkeen vähintään 45 minuutin tauko, jollei hänen vuorokausi- tai viikkolevonsa ole alkamassa.

Tauko on mahdollista pitää kahdessa osassa, jolloin ensimmäisen pitää olla vähintään 15 minuutin ja toisen vähintään 30 minuutin mittainen. Toinen osa on sijoitettava siten, että yhteenlaskettu ajoaika ei ylitä neljää ja puolta tuntia ennen tauon toisen osan alkamista. Yhdessä tai kahdessa osassa pidetyn ja vähintään 45 minuutin tauon jälkeen alkaa uusi taukolaskenta eikä aikaisempia ajo- ja taukoajoja oteta huomioon.

Kuljettajalle määrätty tauko on tarkoitettu lepäämiseen ja tästä syystä muun työn tekeminen on taukojen aikana kielletty. Monimiehitystilanteessa tauon voi pitää liikkuvassa ajoneuvossa.

Ajo- ja lepoaika-asetuksen 8 artiklan mukaan vuorokausilevon tulee olla yhdenjaksoinen ja vähintään 11 tuntia jokaista 24 tunnin jaksoa kohden. Työhönsidonnaisuusaika eli yhteenlaskettu ajoaika, muu työaika, odotusaika ja tauot voivat olla enintään 13 tuntia.

Vuorokausilevon voi kahden viikoittaisen lepoajan välillä lyhentää enintään kolme kertaa vähintään 9 tunnin (lyhennetty lepoaika) mittaiseksi. Työhönsidonnaisuusaika voi olla tällöin enintään 15 tuntia. Ellei vuorokausilepoa ole lyhennetty, se voidaan jakaa pidettäväksi enintään kahtena erillisenä jaksoneuna, joista ensimmäisen tulee olla vähintään 3 tuntia ja jälkimmäisen vähintään 9 tuntia. Työn alkaessa vuorokausilevon jälkeen alkaa uusi 24 tunnin jakso.

Monimiehitystilanteessa eli tilanteessa, jolloin ajoneuvossa on samanaikaisesti kaksi tai useampia kuljettajia, tarkastelujakso on 30 tuntia. Tällöin kuljettajilla on oltava vähintään 9 tunnin mittainen yhtäjaksoinen lepoaika ja työhönsidonnaisuusaika voi olla enintään 21 tuntia.

Esimerkiksi kaksoismiehitystilanteessa, jossa molemmat kuljettajat ovat velvollisia lähtemään samalla ajoneuvolla, ei toisen kuljettajan tarvitse olla mukana ensimmäisen tunnin aikana. Ajoneuvo voi kahden kuljettajan toimesta liikkua yhtäjaksoisesti enintään 20 tuntia, koska molemmilla kuljettajilla voi olla ajoa enintään 10 tuntia, koska tauot voi viettää liikkuvassa ajoneuvossa. Vuorokausilevon viettäminen liikkuvassa ajoneuvossa ei ole mahdollista.

Ajo- ja lepoaika-asetuksen 8 artiklassa säädetään myös viikkolevosta, jonka tulee olla

yhdenjaksoinen ja vähintään 45 tunnin mittainen. Sen tulee alkaa viimeistään kuuden, 24 tunnin mittaisen jakson kuluttua edellisen viikoittaisen lepoajan päättymisestä. Viikko-lepo on mahdollista lyhentää vähintään 24 tuntiin kerran peräkkäisen kahden viikon aikana. Jokainen lepoajan lyhennys on kuitenkin korvattava lyhennystä vastaavalla yhtäjaksoisella lepoajalla ennen kyisestä viikkoa seuraavan kolmannen viikon loppua, muun ja vähintään 9 tunnin mittaisen lepoajan yhteydessä.

Kahden peräkkäisen viikon aikana kuljettajan on pidettävä a) joko kaksi säännöllistä viikoittaista lepoaikaa (vähintään 45 tuntia) tai b) yksi säännöllinen lepoaika ja yksi lyhennetty lepoaika (vähintään 24 tuntia).

Asetuksen 9 artiklan mukaan vuorokausilepo on mahdollista keskeyttää tilanteessa, jossa kuljettaja seuraa lautalla tai junassa kuljetettavaa ajoneuvoa ja pitää säännöllisen vuorokautisen, vähintään 11 tunnin mittaisen lepoajan. Kyseinen lepoaika on mahdollista keskeyttää enintään kaksi kertaa muun toiminnan vuoksi, joka voi kestää enintään yhden tunnin. Tällaisena säännöllisenä vuorokautisena lepoaikana kuljettajalla on oltava käytettävissään vuode.

Siten 11 tunnin mittaisen vuorokausilevon tai jaetun vuorokausilevon (3 + 9 tuntia), voi keskeyttää tilanteessa, jossa mennään lautalle tai junaan, tai poistutaan niistä. Keskeytykset voivat kestää yhteensä enintään yhden tunnin. Jaetussa vuorokausilevossa keskeytysten määrä, joita voi olla enintään kaksi, koskevat koko vuorokautista lepoaikaa, ei erikseen kumpaakin osaa kahtena jaksone pidetystä säännöllisestä vuorokautisesta lepoajasta. Keskeytyksiin käytetty aika ei voi missään olosuhteissa lyhentää lepoaikaa.

Ajo- ja lepoaika-asetuksen 4 ja 6 artikloissa säädetään lisäksi, että työ- tai virkasuhteessa kuljetusalalla tai sen ulkopuolella tehty työ ei ole mahdollinen asetuksessa tarkoitetun vähimmäisvuorokausi- tai vähimmäisviikkolevon aikana. Yksityisyrittäminen ja muu itselle tehty työ on mahdollinen vähimmäisvuorokausi- tai vähimmäisviikkolevon aikana.

Asetuksen 4 artikla velvoittaa kuljettajaa, joka on useamman kuin yhden kuljetusyrityksen tai muun yrityksen palveluksessa tai käytettävissä, toimittamaan kullekin kulje-

tusyritykselle kirjallisesti riittävät tiedot kaikesta muissa yrityksissä työ- ja virkasuhteessa tekemästään työstä. Kuljettajan on omaloitteisesti annettava tiedot työnantajalle.

Poikkeuksista ajopiirturin käytössä ja ajoajoissa säädetään ajoneuvon käytöstä tiellä annetun asetuksen 7 §:ssä. Säännöksen mukaan ajo- ja lepoaika-asetusta ei tarvitse noudattaa eikä ajopiirturia käytetään esimerkiksi maanviljelyyn ja postin jakeluun käytettävissä ajoneuvoissa, ajo-opetusajoneuvoissa, viemäriverkon ja vastaavien kunnossapidossa käytettävissä ajoneuvoissa, radio- ja televisiolähetyksiin käytettävissä ajoneuvoissa, rahaa tai arvoesineitä kuljettavassa ajoneuvossa tai sirkusajoneuvoissa.

Ajo- ja lepoaika-aikojen tallentamisesta ja siihen käytettävistä laitteista säädetään tieliikenteen valvontalaitteista annetussa neuvoston asetuksessa (ETY) N:o 3821/85 sekä tieliikennelain (267/1981) 6 a luvussa.

Ajo- ja lepoaikasäännösten rikkominen on säädetty rangaistavaksi tieliikennelain 105 a §:ssä.

Säännöksen 1 momentin mukaan kuljettaja, joka tahallaan tai törkeästä huolimattomuudesta rikkoo ajoaikoja, taukoja, lepoaikoja, ajopiirturia tai ajopiirturikortteja koskevia ajo- ja lepoaika-asetuksen, tieliikenteen valvontalaitteista annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 3821/85 tai AETR-sopimuksen säännöksiä, tuomitaan tieliikenteen sosiaalilainsäädännön rikkomisesta sakkoon.

Suomessa ajo- ja lepoaikoja valvovat poliisi ja työsuojeluviranomaiset. Kuljettajien ajo- ja lepoaikaa koskevien määräysten noudattamista valvotaan sekä tiellä että yritysten tiloissa suoritettavissa tarkastuksissa. Vuoden 2007 alusta lähtien poliisin ja työsuojelun vastuualueiden työnjakoa tarkennettiin niin, että poliisi valvoo kuljettajia tiellä ja työsuojelun vastuualueiden tarkastajat keskittyvät yritysten tiloissa tehtävään valvontaan.

2.4 Itsenäisten kuljettajien työaikasääntely Ruotsissa

Direktiivin täytäntöönpanoa on valmisteltu samanaikaisesti useissa jäsenvaltioissa. Katavaa ja yksityiskohtaista vertailua eri maiden ratkaisusta ei ole ollut mahdollista tehdä hallituksen esityksen valmistelun aikana.

Saatujen tietojen mukaan Tanskassa direktiivi on pantu täytäntöön hallinnollisilla määräyksillä keväällä 2012. Ruotsissa maantielikenteen työaikadirektiivi on pantu täytäntöön työntekijöiden osalta lailla työajasta tietyn tieliikennetyön yhteydessä (Lag om arbetstid vid visst vägtransportarbete; 2005:395). Itsenäiset kuljettajat sisällytettiin lain soveltamisalaan lain muutoksella, joka tuli Ruotsissa voimaan 1.6.2012 lukien (SFS 2012:229).

Laissa itsenäisellä kuljettajalla tarkoitetaan ensinnäkin henkilöä, jonka pääasiallisena ammattitoimintana on matkustajien tai tavaroiden kuljettaminen korvausta vastaan asetuksessa (EY) n:o 1072/2009 tai asetuksessa (EY) n:o 1073/2009 säädetyn liikenneluvan tai Ruotsin liikennelupalain (2012:210) nojalla.

Toiseksi itsenäinen kuljettaja on henkilö, joka voi työskennellä omaan lukuunsa ja joka ei työskentele työnantajan lukuun. Hänellä on myös vapaus järjestellä toimintaansa, ja hänen tulonsa ovat suoraan riippuvaisia saadusta liikevoitosta. Hänellä on lisäksi vapaus pitää yksin tai yhteistyössä muiden itsenäisten kuljettajien kanssa yllä kauppasuhteita useisiin asiakkaisiin.

Laissa tarkoitetaan työntekijän yhteenlasketulla työajalla hänen tekemiensä lain soveltamisalaan kuuluvien työtuntien summaa siitä riippumatta, onko työ tehty yhdelle tai useammalle työnantajalle. Vastaavalla tavalla itsenäisen kuljettajan työaika on työtuntien summa, joka ei ole riippuvainen siitä, onko työ tehty yhdelle tai useammalle asiakkaalle. Itsenäisten kuljettajien työajaksi ei lasketa yleistä hallinnollista työtä, joka ei ole suoranaudessa yhteydessä kyseiseen kuljetukseen.

Laissa säädetään myös enimmäistyöajasta. Työntekijän yhteenlaskettu työaika saa olla keskimäärin enintään 48 tuntia viikossa enintään neljän kuukauden laskentajakson aikana. Sama rajoitus koskee itsenäisiä kuljettajia. Yhteenlaskettu työaika ei kuitenkaan saa viikon aikana ylittää 60 tuntia, lukuun ottamatta ajo- ja lepoaika-asetuksen 8 artiklan 6 kohdan a alakohdassa tai AETR-sopimuksen 8 artiklan 6 kohdan b alakohdassa tarkoitettuja tilanteita. Yhteenlasketun työajan laskentajaksoa voidaan pidentää työehtosopimuksin enintään kuuteen kuukauteen.

Lain mukaan kuljettajan työaika ei saa edellä mainitun jakson aikana ylittää kymmentä tuntia, jos 24 tunnin jaksoon kuuluu yötyötä, joka alkaa ajo- ja lepoaika-asetuksen 8 tai 9 artiklassa, AETR-sopimuksen 8 artiklassa tai (Ruotsin) työaikalain (1982:673) 13 tai 14 §:ssä tarkoitetun levon päättyessä. Yötyöhön liittyvästä työajan rajoituksesta voidaan poiketa tilapäisesti, jos sen synnä on erityinen olosuhde, jota työnantaja tai itsenäinen ammatinharjoittaja ei ole voinut ennakoida.

Lain mukaan työntekijä tai itsenäinen ammatinharjoittaja ei myöskään saa tehdä yhdenjaksoisesti työtä kuutta tuntia pidempään ilman taukoa. Tauon on oltava vähintään 30 minuuttia, jos työaika on kuudesta yhdeksään tuntia. Jos työaika on yli yhdeksän tuntia, tauon on oltava vähintään 45 minuuttia. Tauon voi jakaa useaan jaksoon, joista kunkin on oltava vähintään 15 minuutin mittainen. Laissa säädetään myös kirjanpitovelvollisuudesta.

Työnantajan tai itsenäisen kuljettajan on pidettävä kirjaa kaikesta lain piiriin kuuluvasta työajasta. Työnantajan tai itsenäisen kuljettajan on säilytettävä kirjanpito vähintään kaksi vuotta työn tekemisajankohdan jälkeen.

Ruotsin Kuljetusvirasto (Transportstyrelse) voi myöntää poikkeusluvan itsenäisen kuljettajan yhteenlaskettuun työaikaan ja yötyöhön, edellyttäen, että siihen on erityinen syy. Hallitus tai hallituksen määräämä viranomainen voi myös antaa itsenäisiä kuljettajia koskevia poikkeusmääräyksiä yhteenlasketusta työajasta ja yötyöstä. Valtuutus on lisätty lakiin kilpailutilanteen tasapainottamiseksi itsenäisten kuljettajien ja työntekijöiden välillä.

Kuljetusvirasto valvoo lain noudattamisesta ja sillä on oikeus saada työnantajalta tai itsenäiseltä kuljettajalta valvontaa varten tarvitsemansa tiedot ja asiakirjat, sekä oikeus päästä työpaikoille. Itsenäinen kuljettaja voidaan tuomita maksamaan sakkoja, jos hän tahallaan tai huolimattomuudesta järjestää työnsä niin, että työaika ylittää lain säännösten salliman määrän. Sakkoja voidaan myös tuomita, jos itsenäinen kuljettaja ei pidä lain mukaisia taukoja tai työaikakirjanpitoa taikka hän antaa vääriä tietoja Kuljetusvirastolle.

3 Keskeiset ehdotukset

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi yrittäjäkuljettajien työajasta tieliikenteessä annettu laki. Lailla pantaisiin täytäntöön maantieliikenteen työaikadirektiivin velvoitteet säädöksessä tarkoitettujen yrittäjäkuljettajien osalta. Uusi laki täydentäisi Euroopan unionin ajo- ja lepoaikasääntelyä.

Lain tavoitteena olisi tieliikenteessä toimivien yrittäjäkuljettajien turvallisuuden ja terveyden suojeleminen, tieliikenteen turvallisuuden parantaminen sekä kuljetustoiminnan kilpailutilanteen vääristymisen estäminen. Sen soveltamisalaan kuuluisivat yrittäjäkuljettajat, jotka osallistuvat ajo- ja lepoaikaasetuksen tai AETR-sopimuksen soveltamisaloissa tarkoitettua tieliikenteessä tapahtuvan kuljetustoiminnan harjoittamiseen.

Laissa säädettäisiin yrittäjäkuljettajien viikoittaisesta enimmäistyöajasta, tauoista sekä yötyöstä. Sen lisäksi säädettäisiin mahdollisuudesta poiketa yrittäjäkuljettajan yhteenlasketusta työajasta ja yötyön rajoituksesta teknisestä tai työn järjestelyyn liittyvästä syystä.

Yrittäjäkuljettajien työajasta tieliikenteessä annetussa laissa olisi myös säännös yrittäjäkuljettajan velvollisuudesta pitää työajastaan kirjaa sekä säännös kahden vuoden kirjanpidon säilytysveloitteesta. Säännökset olisivat välttämättömiä lain valvonnan kannalta.

Lain noudattamista valvoisi työsuojeluviranomainen. Työsuojeluviranomaisen toimivaltuuksien osalta viitattaisiin työsuojelun valvonnasta ja työpaikan työsuojeluyhteistoiminnasta annetun lakiin (44/2006).

4 Esityksen vaikutukset

4.1 Taloudelliset vaikutukset

Tilastokeskuksen mukaan Suomessa on noin 9000 kuljetusyritystä. Näistä noin 80 % on sellaisia, joilla on käytössään 1 – 3 autoa. Maantieliikenteen työaikadirektiivin täytäntöön paneminen tulee rajoittamaan näiden pienten yritysten toimintaa, koska näissä yrityksissä yrittäjän työpanos operatiivisessa toiminnassa on merkittävä. Ehdotettu laki vaikuttaisi noin 7200 kuljetusyrittäjän toi-

mintaan. Yrittäjäkuljettajien työajan rajoittaminen keskimäärin 48 tuntiin viikossa edellyttäisi lisätyövoiman palkkaamista yrityksiin. Tilastokeskuksen työvoimatutkimuksen mukaan vuosina 2008 – 2011 kuljetus- ja varastointialan yrittäjistä keskimäärin 28 % teki 50 – 59 tuntista työviikkoa ja 28 % yli 60 tuntista työviikkoa.

Suomen Logistiikka ja Kuljetus ry:n (jäljempänä SKAL) arvion mukaan 50 – 59 tuntia viikossa työtä tekevien yrittäjien olisi ostettava ulkopuolista työtä keskimäärin 6,5 tuntia viikossa, mikäli yrittäjien työaika rajoitetaan 48 tuntiin. Yli 60 tuntista työviikkoa tekevien yrittäjillä olisi tarve ulkopuoliseen työhön noin 17 tuntia viikossa, jos yrittäjien keskityöajaksi arvioidaan 65 tuntia viikossa.

SKAL on arvioinut työtunnin keskimääräiseksi kustannukseksi noin 28 euroa tunnissa seuraavan laskelman mukaan:

- Kuorma-autonkuljettajan keskimääräinen tuntipalkka (4/2011) sisältäen yli- ja sunnuntaityökorvaukset 15,51 €/h
- Välilliset palkkakulut 68 %
- Yrittäjäriski + katetuottovaatimus kuljettajan työpanoksesta.

Vaihtoehtoisesti 28 euroa tunnissa voidaan pitää kuluna sille ostopalvelulle, jota jouduttaisiin hankkimaan korvaamaan aiemmin itse tehtyä työtä.

Yrittäjille, jotka tekevät 50 – 59 tuntista työviikkoa (28 %, noin 2000 yrittäjää), kustannusvaikutus olisi vuodessa noin 18,9 miljoonaa euroa (6,5 h x 28 €/h x 52 vko x 2 000 yritystä).

Yrittäjille, jotka tekevät yli 60 tuntista työviikkoa (28 %, noin 2000 yrittäjää), kustannusvaikutus olisi vuodessa noin 49,5 miljoonaa euroa (17 h x 28 €/h x 52 vko x 2 000 yritystä).

Huolimatta Euroopan unionin pyrkimyksestä vähentää yrittäjien hallinnollisia kuluja kuorma-autoyrittäjille maantieliikenteen työaikadirektiivin kustannusvaikutus olisi yhteensä noin 68,4 miljoonaa euroa vuodessa.

Linja-autoliiton mukaan Suomessa on alalle myönnetty noin 1300 joukkoliikennelupaa. Linja-autoliiton jäsenyrityksistä noin 85 % on kooltaan alle 20 auton yrityksiä. Liiton arvion mukaan tämän kokoisissa yrityksissä yrittäjän työpanos on merkittävä myös opera-

tiivisessä toiminnassa. Myös suuremmissa yrityksissä omistajien panos autojen kuljettamisessa ja muussa kuljettamiseen välittömästi liittyvissä tehtävissä on merkittävä. Liiton ulkopuolisista yrityksistä suurin osa on pieniä muutaman linja-auton yrityksiä.

Ehdotettu laki tulisi Linja-autoliiton mukaan vaikuttamaan noin 1100 yrityksen toimintaan.

Linja-autonkuljettajan keskiansio lisineen ja yli- ja sunnuntaikorotuksin on noin 15,85 euroa tunnissa (tilanne 4/2011). Välilliset palkkakustannukset, yrittäjäriski sekä kateuottovaatimus huomioon ottaen keskimääräiseksi kuljettajan työtunnin kustannukseksi muodostuu 29 euroa.

Yrittäjille, jotka tekevät 50 – 59 tuntista työviikkoa (28 %, noin 300 yrittäjää) kustannusvaikutus olisi vuodessa noin 2,9 miljoonaa euroa (6,5 h x 29 €/h x 52 vko x 300 yritystä). Yrittäjille, jotka tekevät yli 60 tuntista työviikkoa (28 %, noin 300 yrittäjää) kustannusvaikutus olisi vuodessa noin 7,7 miljoonaa euroa (17 h x 29 €/h x 52 vko x 300 yritystä).

Linja-autoliiton mukaan maantieliikenteen työaikadirektiivin kustannusvaikutus olisi linja-autoyrittäjille yhteensä noin 10,6 miljoonaa euroa vuodessa.

Edellä mainitun lisääntyneen työn ostotarpeen lisäksi yrittäjien työajan rajoituksella voisi olla muitakin kuljetusmarkkinavaikutuksia. Tällaisia voisivat olla esimerkiksi kalustotarpeen lisääntyminen, yrityskoon muuttuminen, alan houkuttelevuuden pieneneminen sekä alihankinnan lisääntyminen. Työaikakirjanpidon pitäminen ja sen säilyttäminen olisivat keskeisiä hallinnollista taakkaa yrittäjäkuljettajalle aiheuttavia velvoitteita. Esityksessä ei ole arvioitu näitä vaikutuksia.

Ehdotetulla lailla voisi olla vaikutusta liikenneluvan ulkopuolella toimivien yrittäjäkuljettajien kannalta. Heidän asemansa voisi uusien hallinnollisen rasituksen kannalta olla ehdotetun lain soveltamisalaan kuuluvia yrittäjiä parempi. Tällaisia yrittäjiä toimii esimerkiksi maanrakennusalalla. Siksi kuljetusmarkkinoiden kilpailutilanteen kehittymistä on tärkeää seurata liikennelupamenettelyihin liittyvien lainsäädäntöhankkeiden yhteydessä.

4.2 Organisaatoriset vaikutukset

Ehdotetun lain valvonta kuuluisi työsuojeluviranomaiselle. Lain soveltamisalaan kuuluvia yrittäjäkuljettajia on arviolta noin 7200. Valvonnassa noudatettaisiin työsuojelun valvonnasta ja työpaikan työsuojeluyhteistöiminnasta annetun lain (44/2006) säännöksiä. Työsuojeluviranomainen valvoo jo nykyisellään ajo- ja lepoaikasäännösten noudattamista myös yrittäjäkuljettajien osalta.

Työntekijäkuljettajien työaikalain noudattamista valvotaan osana viranomaisaloitteista työpaikkavalvontaa. Valvonnassa varmistetaan lainmukaisen työaikakirjanpidon olemassaolo ja sisältö niissä tarkastuksissa, joissa se valvonnan luonne huomioon ottaen on mahdollista ja tarkoituksenmukaista. Valvontaa toteutetaan lisäksi suunnattuna työaikalainvalvontana esimerkiksi valvontahankkeina. Valvonta kohdennetaan eri toimialoille vuositaisen sosiaali- ja terveysministeriön tulohajauksen ja alueellisesti laadittujen valvontasuunnitelmien perusteella.

Myös yrittäjäkuljettajien työaikalain valvonta olisi tarkoitus toimeenpanna edellä kuvattujen periaatteiden mukaisesti.

Työsuojeluviranomaisten valvottavaksi säädettyjen lakien ja asetusten määrä on kasvanut jatkuvasti. Aluehallintovirastojen työsuojelun vastuualueilla työskentelee kuljetusalan valvontatehtävissä 25 tarkastajaa, joiden tehtävät lisääntyisivät jossakin määrin ehdotetun lain myötä. Suurimalla osalla tarkastajista on myös muita tehtäviä.

Maantieliikenteen työaikadirektiivissä ei ole asetettu vähimmäistarkastuslukumääriä siten kuin ajo- ja lepoaika-asetuksessa on tehty. Käytännössä yrittäjäkuljettajien työaikakirjanpidon valvonnasta voitaisiin huolehtia samalla kertaa, kun työpaikkatarkastuksella valvotaan työntekijöidenkin työaikakirjanpidon lainmukaisuus. Sellaisten yrittäjäkuljettajien, joiden palveluksessa ei ole työsuhteisia kuljettajia, työaikakirjanpito voitaisiin pyytää tarkastettavaksi työsuojeluviranomaisen toimipaikalle vastaavalla tavalla kuin ajo- ja lepoaikatietojenkin osalta menettellään. Ehdotetulla lailla ei ole merkittäviä organisatorisia vaikutuksia työsuojeluviranomaisten toimintaan.

5 Asian valmistelu

Esitys on valmisteltu liikenne- ja viestintäministeriön sekä työ- ja elinkeinoministeriön asettamassa työryhmässä, jossa on ollut näiden ministeriöiden lisäksi edustus sisäasiainministeriöstä, sosiaali- ja terveysministeriöstä, Liikenteen turvallisuusvirastosta, Uudenmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksesta, Auto- ja kuljetusalan Työntekijäliitosta, Autoliikenteen Työnantajaliitosta, Elinkeinoelämän Keskusliitosta, Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestöstä, Suomen Kuljetus ja Logistiikka ry:stä.

Esityksestä on pyydetty lausunnot oikeusministeriöltä, sisäasiainministeriöltä, sosiaali- ja terveysministeriöltä, valtiovarainministeriöltä, Liikenteen turvallisuusvirastolta, Uudenmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksesta, Auto- ja kuljetusalan Työntekijäliitosta, Autoliikenteen Työnantajaliitosta, Elinkeinoelämän Keskusliitolta, Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestöltä, Suomen Kuljetus ja Logistiikka ry:ltä, STTK ry:ltä, Akava ry:ltä, Suomen Yrittäjät ry:ltä, Linja Autoliitolta, Paikallisliikenneliitolta sekä Taksiliitolta.

Liikenne- ja viestintäministeriölle lausunnon toimittivat sisäasiainministeriö, oikeusministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö, valtiovarainministeriö, Liikenteen turvallisuusvirasto, Elinkeinoelämän Keskusliitto, Suomen Yrittäjät, Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö sekä Auto- ja Kuljetusalan Työntekijäliitto yhdessä, Autoliikenteen Työnantajaliitto, Linja-autoliitto sekä Suomen Kuljetus ja Logistiikka ry yhdessä ja Suomen Taksiliitto. Lausunnonantajista sosiaali- ja terveysministeriöllä, valtiovarainministeriöllä, Liikenteen turvallisuusvirastolla, Elinkeinoelämän Keskusliitolla ja Suomen Taksiliitolla ei ollut esityksestä enempää huomauttavaa.

Sisäasiainministeriön poliisiosaston mukaan on tarkoituksenmukaista, että lakia valvovaksi viranomaiseksi määritellään työsuojeluviranomainen. Tällöin työaikalain ja nyt esitettävän lain valvonta tapahtuisi saman viranomaisen toimesta, eikä työntekijöiden ja yrittäjäkuljettajien tarvitsisi pitää työaikalainpitoaan ajossa lainkaan mukana.

Oikeusministeriö esitti lausunnossaan lakitekniisiä muutoksia, jotka on otettu esityksen jatkovalmistelussa huomioon.

Suomen Yrittäjät lausui, että esitettävät työaikarajoituksen suositukset suuria ja pääsääntöisesti ulkomaalaisten omistamia kuljetusyhtiöitä ja aiheuttavat merkittäviä lisäkustannuksia pienille yrityksille. Järjestö myös korosti, että ehdotuksessa esitetään rajoituksia, joita ei ole aikaisemmin kohdennettu mihinkään toiseen elinkeinonharjoittajaryhmään. Esityksessä kuljettaminen on liitetty liikenteen harjoittamiseen liikenneluvan nojalla, mikä voi lisätä painetta peittää kuljetustoiminta muuksi toiminnaksi, joka ei vaatisi liikennelupaa, ja jota ei katsottaisi pääasialliseksi kuljettamiseksi eikä esitetyn sääntelyn piiriin kuuluvaksi.

Jatkovalmistelussa otettiin myös huomioon oikeusministeriön ja Suomen Yrittäjien näkemykset ajo- ja lepoaika-asetuksen ja ehdotettavan yrittäjäkuljettajien työaikalain päällekkäisistä soveltamisaloista. Näiltä osin mahdollisuus kaksinkertaiseen rankaisemiseen poistettiin.

Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö ja Auto- ja Kuljetusalan Työntekijäliitto ry pitivät ehdotettua lakiesitystä kannatettavana. Järjestöt kiinnittivät huomiotaan lain ulkopuolella jääviin yrittäjäkuljettajaryhmiin, esimerkiksi takseihin, sekä hallinnollisen työn käsitteeseen, joka tulisi niiden mukaan määritellä täsmällisemmin. Myös käsite ”poikkeaminen teknisestä tai työn järjestykseen liittyvästä syytä” oli järjestöjen mukaan ongelmallinen. Poikkeamisen ei tulisi olla vapaasti yrittäjäkuljettajan harkinnassa. Järjestöt olivat myös huolissaan työsuojeluviranomaisten valvontaresursseista, koska lakiehdotuksen arvioidaan vaikuttavan yhteensä 8300 yrittäjän toimintaan.

Autoliikenteen Työnantajaliitto, Suomen Kuljetus ja Logistiikka sekä Linja-autoliitto pitivät esitettävän lain soveltamisalaan tehtyä rajausta epätarkoituksenmukaisena. Lain soveltamisalan ulkopuolelle esitetään jätettäväksi ne kuljetusyrittäjät, jotka eivät tavara-liikennelain tai joukkoliikennelain mukaan tarvitse kuljetuksiin liikennelupaa, vaikka heidän pääasiallisena ammattitoimintana olisi matkustajien tai tavaroiden kuljettaminen tieliikenteessä. Soveltamisalarajaus ei järjestö-

jen mukaan edistäisi turvallisuutta ja terveyttä eikä estäisi kilpailutilanteen vääristymistä.

6 Ahvenanmaan asema

Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 18 §:n 21 kohdan mukaan Ahvenanmaalla on lainsäädäntövalta tieliikenteeseen kuuluvissa

asioissa. Sen lisäksi lain 18 §:n 22 kohdan mukaan Ahvenanmaalla on lainsäädäntövalta elinkeinotoiminta-asioissa.

Ehdotettu lainsäädäntö koskee elinkeinotoimintana harjoitettavaa tieliikenteen tavara- ja henkilöliikennettä ja se kuuluu Ahvenanmaan lainsäädäntövallan piiriin.

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

1 Lakiehdotuksen perustelut

1 §. Lain soveltamisala. Lain 1 §:ssä säädetäisiin, että lakia sovellettaisiin yrittäjäkuljettajiin, jotka osallistuvat ajo- ja lepoaika-asetuksen tai AETR-sopimuksen soveltamisaloissa tarkoitetun tieliikenteessä tapahtuvan kuljetustoiminnan harjoittamiseen. Lain soveltamisala olisi yhdenmukainen maantieliikenteen työaikadirektiivin johdannon 6 kohdassa määritellyn soveltamisalan kanssa. Laki täydentäisi Euroopan unionin ajo- ja lepoaikasääntelyä

Lain soveltamisalan ulkopuolelle jäisivät yrittäjäkuljettajat, jotka eivät kuulu ajo- ja lepoaika-asetuksen soveltamisalan piiriin. Ajo- ja lepoaika-asetuksen 13 artiklan mukaan jäsenvaltiot voivat myöntää kansallisia poikkeuksia asetuksen soveltamisesta. Suomessa poikkeuksista on säädetty ajoneuvojen käytöstä tiellä annetun asetuksen 7 §:ssä. Kansalliset poikkeukset eivät ole ongelmallisia liikenneturvallisuuden kannalta eikä niiden ole todettu vääristäneen kuljetusalan kilpailua.

2 §. Määritelmät. Pykälän 1 kohdassa viitataan ajo- ja lepoaika-asetukseen, jolla tarkoitetaan tieliikenteen sosiaalilainsäädännön yhdenmukaistamisesta ja neuvoston asetuksen (ETY) N:o 3821/85 ja (EY) N:o 2135/98 muuttamisesta sekä neuvoston asetuksen (ETY) N:o 3820/85 kumoamisesta annettua Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta (EY) N:o 561/2006.

Pykälän 2 kohdan mukaan AETR-sopimuksella tarkoitetaan kansainvälisessä maantieliikenteessä toimivien miehistöjen tekemästä työstä tehtyä eurooppalaista sopimusta (SopS 66/1999).

Pykälän 3 kohdassa olisi yrittäjäkuljettajan määritelmä. Käsite ”yrittäjäkuljettaja” on valittu ehdotukseen paremman informaatioarvon vuoksi, koska tieliikenteen työaikadirektiivissä käytetystä ”itsenäinen kuljettaja” käsitteestä ei ilmene, mikä tieliikenteen kuljettajaryhmä lain soveltamisalaan tosiasiaa kuuluu.

Maantieliikenteen työaikadirektiivin 3 e artiklan mukaan itsenäinen kuljettaja on henkilö, jonka pääasiallisena ammattitoimintana on matkustajien tai tavaroiden kuljettaminen maantieliikenteessä toisen lukuun yhteisön lainsäädännössä tarkoitetulla tavalla yhteisön luvan tai muun ammatillisen valtuutuksen turvin kuljetusten suorittamiseksi.

Pykälän 3 kohdan mukaan yrittäjäkuljettaja olisi siten henkilö, joka ei ole työsuhteessa ja jonka pääasiallisena ammattitoimintana on matkustajien tai tavaroiden kuljettaminen tieliikenteessä asetuksessa (EY) N:o 1071/2009 tai asetuksessa (EY) N:o 1072/2009 tarkoitetulla tavalla yhteisön liikenneluvan tai kaupallisista tavarankuljetuksista tiellä annetuissa laissa (693/2006) taikka joukkoliikennelaissa (869/2009) säädetyn liikenneluvan nojalla.

Pykälän 3 kohdassa olisi myös maantieliikenteen työaikadirektiiviin 3 artiklan e kohdassa säädetty ja esityksen soveltamisalaa tarkentava luettelo, jonka kaikkien kohtien olisi täyttyttävä, jotta kyseessä olisi laissa tarkoitettu yrittäjäkuljettaja. Kohdan mukaan yrittäjäkuljettaja olisi henkilö,

- a) joka työskentelee omaan lukuunsa,
- b) jolla on vapaus järjestellä ammattitoimintaansa,
- c) jonka tulot ovat suoraan riippuvaisia liikevoitosta ja
- d) jolla on vapaus pitää yksin tai yhteistyössä muiden kuljetusyrittäjien kanssa kauppasuhteita asiakkaisiin.

Pykälän 4 kohdassa määriteltäisiin lain soveltamisalaan kuuluva työaika. Tässä laissa työajalla tarkoitettaisiin yrittäjäkuljettajan työn aloittamisen ja lopettamisen välistä, tieliikenteen tehtäviin käytettyä aikaa, jolloin yrittäjäkuljettaja on työpaikallaan asiakkaan käytettävissä, ja jolloin hän tekee muita tehtäviä tai toimintoja kuin yleistä hallinnollista työtä, joka ei ole suoranaisessa yhteydessä käsillä olevaan kuljetustehtävään. Säännöksessä tarkoitettuja työaikaan kuuluvia tehtäviä olisivat esimerkiksi

- ajoneuvon ajaminen, lastaus ja purkaminen,

– matkustajien auttaminen ajoneuvoon nousemisessa tai siitä poistumisessa,
 – puhdistustyö ja tekninen huolto sekä
 – muut tehtävät, joilla pyritään varmistamaan ajoneuvon, lastauksen ja matkustajien turvallisuus tai täyttämään erityisesti kyseiseen kuljetukseen liittyvät oikeudelliset velvoitteet, mukaan lukien lastauksen ja purkamisen valvonta sekä poliisi-, tulli-, maahan-tulo- ja muiden viranomaisten edellyttämien hallinnollisten muodollisuuksien täyttäminen. Yrittäjäkuljettajan työaika ei sen sijaan olisi kirjanpidon tekeminen, kuljetusten suunnittelu ja laskutus tai muu vastaava työ, joka ei kuuluisi kyseiseen kuljetukseen.

Pykälän 5 kohdassa olisi tarpeellista määritellä tieliikenteen työaikadirektiivin 4 artiklan b-kohdan täytäntöön panemiseksi yhteenlaskettu työaika. Kaikki yrittäjäkuljettajan tekemä työaika olisi laskettava yhteen, vaikka työ jakautuisi osiin tai olisi tehty yhdelle tai useammalle asiakkaalle.

Pykälän 6 kohdassa työpaikalla tarkoitettaisiin

a) sen yrityksen pääasiallista toimipaikkaa, jonka omistaja yrittäjäkuljettaja on,

b) ajoneuvoa, jota yrittäjäkuljettaja käyttää työtehtävää tehdessään sekä

c) muuta paikkaa, jossa harjoitetaan kuljetuksiin liittyvää toimintaa.

Pykälän 7 kohdassa viikolla tarkoitettaisiin ajanjaksoa, joka alkaa maanantaina kello 00.00 ja päättyy kello 24.00 seuraavana sunnuntaina.

Pykälän 8 kohdassa määriteltäisiin yöaika, jolla tarkoitettaisiin kello 01.00 ja 05.00 välistä aikaa.

3 §. Viikoittainen enimmäistyöaika. Pykälässä yrittäjäkuljettajan työaika rajoitettaisiin maantieliikenteen työaikadirektiivin 4 artiklan a-kohdassa säädettyllä tavalla enintään 48 tunniksi viikossa neljän kuukauden tasoittumisjakson aikana. Yhteenlaskettu työaika ei kuitenkaan saisi viikon aikana ylittää 60 tuntia.

Kyseiseen kuljetukseen liittämätöntä työtä, esimerkiksi yrittäjäkuljettajan kirjanpito- ja markkinointityötä sekä kuljetusten suunnittelua ja laskutusta, ei laskettaisiin viikoittaiseen enimmäistyöaikaan, eivätkä ne kuuluisi yhteenlaskentaperiaatteen piiriin.

4 §. Enimmäistyöajan ja tasoittumisjakson pituuden ylittäminen. Pykälässä säädettäisiin mahdollisuudesta tehdä poikkeus viikoittaiseen 60 tunnin enimmäistyöaikaan sekä neljän kuukauden tasoittumisjaksoon. Yrittäjäkuljettaja valitsisi itse noudattamansa tasoittumisjakson vuoden alussa tai muusta sopivasta ajankohdasta lähtien. Tasoittumisjakso voisi olla kuusi kuukautta ja 60 tunnin viikoittainen enimmäistyöaika voisi kuuden kuukauden tasoittumisjakson aikana ylittyä. Poikkeaminen olisi mahdollinen maantieliikenteen työaikadirektiivin 8 artiklassa säädettyllä tavalla teknisestä tai työn järjestelyyn liittyvästä syystä.

Valvonnan mahdollistamiseksi pykälän 2 momentissa yrittäjäkuljettaja velvoitettaisiin merkitsemään poikkeukset ja niiden perustelut työaikakirjanpitoonsa.

5 §. Yötyö. Pykälässä määriteltäisiin yrittäjäkuljettajan tekemä yötyö ja yötyön suhde kokonaistyöaikaan. Pykälän mukaan yrittäjäkuljettajan työaika ei saisi ylittää kymmentä tuntia, jos 24 tunnin jaksoon, joka alkaisi ajo- ja lepoaika-asetuksen 8 tai 9 artiklassa tai AETR-sopimuksen 8 tai 8 b artiklassa tarkoitetun levon päättyessä, kuuluisi yötyötä. Yöaikana tehtyä työtä olisi kello 01.00 ja kello 05.00 välillä tehty työ.

Yrittäjäkuljettajien tekemää yötyötä olisi tarpeellista rajoittaa, koska ihmisen elimistö on yöllä herkempi ympäristön häiriötekijöille ja tietyille raskaille työjärjestelyille. Yötyöjaksot voivat lisäksi olla haitallisia yrittäjäkuljettajien terveydelle ja vaarantaa heidän turvallisuutensa sekä liikenneturvallisuuden. Suomessa tavarakuljetusten runkokuljetukset tapahtuvat kuitenkin pääosin yöaikaan vähäisemmän liikenteen vuoksi, jolla on tärkeä merkitys liikenneturvallisuuden kannalta.

6 §. Yötyöhön liittyvän enimmäistyöajan ylittäminen. Pykälässä säädettäisiin yötyöhön liittyvästä poikkeuksesta. Yrittäjäkuljettaja voisi ylittää yötyöhön liittyvän työajan rajoituksen arvioitavissa olevien teknisten tai työn järjestelyyn liittyvien syiden vuoksi. Myös yötyöstä tehtävä poikkeus olisi merkittävä perusteluineen työaikakirjanpitoon.

7 §. Tauot. Pykälässä säädettäisiin maantieliikenteen työaikadirektiivin 5 artiklassa säädettyllä tavalla, että yrittäjäkuljettaja ei saisi pääsäännön mukaan työskennellä ilman tau-

koa kuutta tuntia pidempään. Jos työaika kuitenkin olisi kuudesta yhdeksään tuntia, taukoa olisi oltava vähintään 30 minuuttia, ja vähintään 45 minuuttia, jos työaika olisi yli yhdeksän tuntia. Tauon voisi jakaa useaan, vähintään 15 minuutin jaksoon.

Pykälän 2 momentissa olisi viittaus ajo- ja lepoaika-asetuksen 7 artiklaan ja AETR-sopimuksen 7 artiklaan. Yrittäjäkuljettajan ajoajan tauot olisi järjestettävä asetuksen tai sopimuksen mukaisesti ja ne laskettaisiin tauoiksi tieliikenteen työaikadirektiivissä säädetyllä tavalla myös tämän lain mukaan.

8 §. Työaikakirjanpito. Pykälässä säädettäisiin yrittäjäkuljettajien velvollisuudesta pitää työajastaan ja tauoistaan kirjaa sekä kirjanpidon kahden vuoden säilytysaikavelvoite työn tekemisaikakohdasta lähtien. Kirjanpitovelvoite ja säilytysaikavelvoite koskisivat kaikkea ehdotetussa laissa tarkoitettua työaika. Myös ehdotetun lain 4 §:ssä ja 6 §:ssä mainitut tekniset tai työn järjestelyyn liittyvät poikkeukset olisi kirjattava. Työaikakirjanpito vaatimus kattaisi myös muille toimeksiantajille tehdyn työajan.

Maantieliikenteen työaikadirektiivin 9 artiklassa säädetty kirjanpitovelvoite on säädetty työntekijän ja työnantajan välistä suhdetta silmällä pitäen. Artiklan sanamuoto velvoittaa pitämään kirjaa ainoastaan työntekijän työajasta ja kirjanpitovelvoite on osoitettu työnantajalle. Jotta direktiivin tarkoitus saavutettaisiin ja yrittäjäkuljettajien työajan valvonta olisi mahdollista, olisi välttämätöntä, että kirjanpitovelvoite ulotettaisiin myös yrittäjäkuljettajiin.

Yrittäjäkuljettajien tulisi itse pitää kirjaa tehdyistä työtunneistaan sekä tauoistaan ja säilyttää työaikakirjanpitonsa sopivalla tavalla kaksi vuotta. Yrittäjäkuljettajien työaikakirjanpito olisi työntekijöiden työaikakirjanpitoa yksinkertaisempaa, koska heidän kohdallaan ei tehtäisi eroa yli-, lisä- tai sunnuntaityön osalta.

Työaikakirjanpidossa olisi lisäksi oleellista, että kaikki tarvittavat tiedot merkitään selvästi ja ne on helposti luettavissa ilman erillisiä laskutoimituksia. Luettelosta olisi voitava todeta, että lain säännöksiä on noudatettu.

9 §. Valvonta. Pykälässä säädettäisiin lakia valvovaksi viranomaiseksi työsuojeluviranomainen.

Työsuojeluviranomaisen toimivallasta lain valvonnassa olisi viittaussäännös työsuojelun valvonnasta ja työpaikan työsuojeluyhteistoiminnasta annettuun lakiin (44/2006, jatkossa *valvontalaki*). Valvontalaissa on tarkat ja täsmälliset säännökset työsuojeluviranomaisen ja tarkastajan toimivaltuuksista ja velvollisuuksista sekä toimivallan käytöstä työaikojen valvonnassa. Työsuojeluviranomaisella olisi valvonnan toteuttamiseksi ja valvonnan edellyttämässä laajuudessa oikeus muun muassa päästä yrittäjäkuljettajan työpaikalle sekä saada työaikakirjanpito nähtäväkseen.

Valvontalain 13 §:ssä säädetään toimenpiteistä, joihin tarkastaja voi ryhtyä, jos yrittäjäkuljettaja ei olisi noudattanut tässä laissa säädetyjä velvoitteita. Lievin käytettävissä oleva lainvastaisen olosuhteen korjaamiseen tähtäävä toimenpide on toimintaohjeen antaminen. Valvontalain 13 §:n mukaan tarkastajan olisi annettava kirjallinen toimintaohje poistaa tai korjata säännösten vastainen tilanne, jos yrittäjäkuljettaja ei ollut noudattanut hänelle säädetyjä velvoitteita. Toimintaohje on tarkoitettu vähäisen ja yksittäisen puutteellisuuden tai epäkohdan korjaamiseksi. Sitä voidaan käyttää valvontatoimenpiteenä minkä tahansa työsuojeluviranomaisen valvottavana olevan säännöksen rikkomistapauksissa.

Jos säännösten vastaisesta olotilasta johtuva vaara tai haitta on valvontalain 13 §:n 3 momentissa tarkoitetuissa asioissa vähäistä suurempi, tarkastajan on annettava toimintaohjeen sijasta kirjallinen kehoitus poistaa tai korjata säännösten vastainen olotila. Tällaisesta voisi olla kysymys esimerkiksi tilanteessa, jossa työaikakirjanpito velvollisuutta olisi rikottu. Myös valvontalain 4 §:n 1 momentissa tarkoitettu velvollisuus — antaa valvonnan toteuttamiseksi ja valvonnan edellyttämässä laajuudessa työsuojeluviranomaiselle ja tarkastajalle tietoja ja asiakirjoja — voisi johtaa kirjallisen kehotuksen antamiseen.

Valvontalain 14 §:n 1 momentin mukaan tarkastajan on seurattava, onko yrittäjäkuljettaja noudattanut annettua kehoitusta määräajassa. Jos kirjallisessa kehotuksessa määrättyjä toimenpiteitä ei ole suoritettu määräajassa, tarkastajan on viivytyksettä saatettava asia työsuojeluviranomaisen käsiteltäväksi.

Valvontalain 15 §:n mukaan työsuojeluviranomainen voisi velvoittaa yrittäjäkuljettajan korjaamaan tai poistamaan säännösten vastaisen olotilan asettamassaan määräjassa. Työsuojeluviranomainen voisi myös määrätä päätöksessään asetetun velvollisuuden tehosteeksi uhkasakon tai teettämis- tai keskeyttämishukan siten kuin uhkasakkolaissa (1113/1990) säädetään. Työsuojeluviranomaisen päätökseen voitaisiin hakea muutosta valittamalla.

Koska ehdotettu yrittäjäkuljettajien työaikalaki täydentäisi voimassaolevia ajo- ja lepoaikoja koskevia säännöksiä, yrittäjäkuljettajien työaikalain rikkomisesta ei ehdoteta säädettäväksi omaa rikossäännöstä. Valvontalain 50 §:n mukaan työsuojeluviranomaisen on tehtävä ilmoitus poliisille esitutkintaa varten, jos on todennäköisiä perusteita epäillä, että työsuojeluviranomaisen valvottavana olevassa asiassa on tehty rangaistavaksi säädetty teko. Ilmoitus voidaan kuitenkin jättää tekemättä, jos tekoa on pidettävä olosuhteet huomioon ottaen vähäisenä eikä yleinen etu vaadi ilmoituksen tekemistä.

10 §. *Voimaantulo.* Pykälässä olisi tavanomaisen voimaantulosäännös.

2 Voimaantulo

Laki ehdotetaan tulemaan voimaan mahdollisimman pian.

3 Suhde perustuslakiin ja säättämisyjärjestys

Suomen perustuslain 18 §:n mukaan jokaisella on lain mukaan oikeus hankkia toimeentulonsa valitsemallaan elinkeinolla. Tämän elinkeinovapauden keskeistä sisältöä on se, että elinkeinoharjoittaja voi vapaasti määrittellä toimintaansa käyttämänsä ajan. Toisin sanoen suomalaisille yrittäjille ei ole määrätty enimmäistyöaikaa tai työajan käyttöä rajoittavia ehtoja, esimerkiksi taukoja tai yötyön rajoituksia. Työaikarajoitukset ovat perinteisesti kohdistuneet vain työntekijöihin heidän suojelemisekseen työn aiheuttamilta rasituksilta.

Elinkeinovapaus ei kuitenkaan ole rajoittamaton oikeus. Kuten perusoikeusuudistusta koskevassa hallituksen esityksessä (HE

309/1993 vp) todetaan, elinkeinon harjoittamisen oikeudesta annettuun lakiin (122/1919) ja muihin säädöksiin sisältyy runsaasti elinkeinon harjoittamisen vapauden rajoituksia. Näistä rajoituksista on pidetty valtiösääntöoikeudellisesti ongelmallisimpana elinkeinon harjoittamisen luvanvaraisuutta. Eduskunnan perustuslakivaliokunta on usein joutunut arvioimaan, ovatko elinkeinolainsäädännön uudistamista koskevat hallituksen esitykset sopusoinnussa perustuslaissa turvattun elinkeinovapauden kanssa. Useimmiten on ollut kyse siitä, missä määrin elinkeinon harjoittamisen luvanvaraisuus on sopusoinnussa elinkeinovapauden kanssa tai muista elinkeinotoiminnan harjoittamiseen kohdistuvista rajoituksista. Ylimalkaan koko perusoikeusjärjestelmän kannalta voidaan pitää ongelmallisena, jos oikeus käyttää perusoikeutta riippuu viranomaisen ennakolta antamasta luvasta. Perusoikeusjärjestelmä kannalta on helpompaa, jos julkiselle vallalle annetaan mahdollisuus jälkivalvonnan keinoin puuttua elinkeinotoiminnassa ilmenneisiin väärinkäytöksiin ja epäkohtiin.

Perustuslakivaliokunta on pitänyt elinkeinovapautta perustuslain mukaisena pääsääntönä esimerkiksi taksiliikennelaista (217/2007) antamassaan lausunnossa (PeVL 31/2006 vp, s. 1), mutta katsonut elinkeinotoiminnan luvanvaraisuuden olevan mahdollista poikkeuksellisesti. Perustuslakivaliokunnan mukaan luvanvaraisuudesta on säädettävä lailla, jonka on täytettävä perusoikeutta rajoittavalta lailta vaadittavat yleiset edellytykset. Laissa säädettävien elinkeinovapauden rajoitusten tulee olla täsmällisiä ja tarkkarajaisia, minkä lisäksi rajoittamisen laajuuden ja edellytysten tulee ilmetä laista. Sääntelyn sisällön osalta valiokunta on pitänyt tärkeänä, että säännökset luvan edellytyksistä ja pysyvyydestä antavat riittävän ennustettavuuden viranomaistoiminnasta. Tältä kannalta merkitystä on muun muassa sillä, missä määrin viranomaisen toimivaltuudet määräytyvät sidotun harkinnan tai tarkoituksemukaisuusharkinnan mukaisesti (ks. esim. PeVL 19/2002 vp, s. 2/I, PeVL 66/2002 vp, s. 2/I, PeVL 67/2002 vp, s. 2/I, PeVL 16/2003 vp, s. 2/I ja PeVL 33/2005 vp, s. 2, PeVL 8/2006 vp, s. 3/I). Lisäksi viranomaisen toimivallan liittyy toimilupaan ehtoja tu-

lee perustua riittävän täsmällisiin lain säännöksiin (PeVL 19/2002 vp , s. 2/I, PeVL 67/2002 vp , s. 2/I).

Perustuslakivaliokunta on elinkeinotoiminnan sääntelyn yhteydessä vakiintuneesti pitänyt luvan peruuttamista yksilön oikeusasemaan puuttavana viranomaistoimena vaikutuksiltaan jyrkempänä kuin haetun luvan epäämistä. Sen vuoksi valiokunta on katsonut sääntelyn oikeasuhtaisuuden kannalta välttämättömäksi sitoa luvan peruuttamismahdollisuus vakaviin tai olennaisiin rikkomuksiin tai laiminlyönteihin sekä siihen, että luvanhaltijalle mahdollisesti annetut huomautukset tai varoitukset eivät ole johtaneet toiminnassa esiintyneiden puutteiden korjaamiseen (PeVL 16/2003 vp , s. 2/II, PeVL 44/2004 vp , s. 2-3, PeVL 48/2005 vp , s. 2/I, PeVL 8/2006 vp , s. 3/II).

Tässä hallituksen esityksessä esitetään yrittäjäkuljettajien työajan rajoittamista. Vastavaa rajoitusta ei ole millään Suomessa toimivalla elinkeinoharjoittajaryhmälle. Elinkeinoharjoittajan työajan rajoituksia perustellaan esityksessä tieliikenteessä toimivien kuljettajien turvallisuuden ja terveyden suojelemisella, tieliikenteen turvallisuuden parantamisella sekä kilpailutilanteen vääristymisen estämisellä. Näiden tavoitteiden toteutumiseksi laki asettaisi yrittäjäkuljettajien tieliikenteessä tekemälle työajalle – osittain myös työn sisällölle – reunaehdot. Uuden sääntelyn myötä yrittäjäkuljettajia sitoisivat lähtökohtaisesti samat velvoitteet kuin työntekijäkuljettajilla jo nyt on maantieliikenteen työaikadirektiivin perusteella. Lailla olisi myös tarkoitus parantaa tieliikennealalla noudatettavien työaikojen seuranta- ja valvontakäytäntöjä sekä edistää parempia työskentelytapoja.

Tieliikenteen kuljetustehtävissä toimivien elinkeinoharjoittajien tieliikenteessä työhön käyttämää aikaa on välillisesti jo melko pitkään rajoitettu ajo- ja lepoaikasääntelyllä sekä EU:ssa että kansainvälisessä toimintaympäristössä. Rajoitukset on tehty eri liikenne- ja muotojen välisen kilpailun edellytysten yhdenmukaistamiseksi sekä erityisesti työolojen ja liikenneturvallisuuden parantamiseksi. Rajoitukset kohdistuvat samalla tavalla sekä

elinkeinoharjoittajina kuljetustoimintaa harjoittaviin että työntekijöihin. Tällaiset EU-lainsäädännössä asetetut elinkeinotoiminnan harjoittamiseen vain välillisesti kohdistuvat rajoitukset ovat olleet sopusoinnussa perusoikeuksien rajoituksilta edellytettävien lailla säätämisen vaatimuksen, täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden, rajoitusperusteen hyväksyttävyyden, suhteellisuuden, ydinalueen koskemattomuuden vaatimuksen, oikeusturvavaatimuksen sekä ihmisoikeusvelvoitteiden vaatimuksen kanssa.

Tässä esityksessä ehdotettava yrittäjäkuljettajiin kohdistuvat työajan rajoitukset voivat olla ristiriidassa perustuslain 18 §:ssä säädetyn elinkeinoharjoittamisvapauden kanssa. Ristiriita voi olla olemassa myös perustuslain 6 §:ssä säädetyn yhdenvertaisuusperiaatteen kannalta. Esitettävillä työaikarajoituksilla ei kuitenkaan puututtaisi kuljetustoimintaa harjoittavien yrittäjien elinkeinovapauden ytimeen ja yrittäjäkuljettajalle olisi edelleen laaja mahdollisuus harjoittaa elinkeinoaan.

Vaikka yrittäjäkuljettajan viikoittaista enimmäistyöaikaa rajoitettaisiin, mahdollisuus harjoittaa kuljetusyrittäjätoimintaa ei rajoittuisi myöskään merkittävästi, koska työajan ulkopuolelle jäisivät edelleen esimerkiksi yritystoimintaan kuuluvat, yksittäistä kuljetukseen kuulumattomat hallinnolliset työt. Laissa esitettävät rajoitukset ovat myös tarkkarajaisia ja ne perustuvat Euroopan unionin sääntelyyn. Rajoituksia on pidettävä hyväksyttävänä sääntelyllä tavoiteltaviin tarkoituksiin nähden ja tässä yhteydessä liikenneturvallisuuden merkitys korostuu. Rajoitukset olisivat myös suhteellisuusperiaatteen mukaiset ja ne velvoittaisivat pääsäännön mukaan samalla tavalla sekä yrittäjiä että työntekijöitä. Ehdotettu sääntely ei olisi ongelmallinen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kannalta.

Eduskunnan toivotaan kuitenkin harkitsevan, olisiko lakiehdotuksesta hankittava perustuslakivaliokunnan lausunto, koska yrittäjäkuljettajille asetettavat työaikarajoitukset ovat ensimmäiset Suomessa.

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Lakiehdotus

Laki

yrittäjäkuljettajien työajasta tieliikenteessä

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1 §

Lain soveltamisala

Tätä lakia sovelletaan yrittäjäkuljettajiin, jotka osallistuvat ajo- ja lepoaika-asetuksessa tai AETR-sopimuksen soveltamisaloissa tarkoitetun tieliikenteessä tapahtuvan kuljetustoiminnan harjoittamiseen.

2 §

Määritelmät

Tässä laissa tarkoitetaan:

1) *ajo- ja lepoaika-asetuksella* tieliikenteen sosiaalilainsäädännön yhdenmukaistamisesta ja neuvoston asetusten (ETY) N:o 3821/85 ja (EY) N:o 2135/98 muuttamisesta sekä neuvoston asetuksen (ETY) N:o 3820/85 kumoamisesta annettua Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta (EY) N:o 561/2006;

2) *AETR-sopimuksella* kansainvälisessä maantieliikenteessä toimivien miehistöjen tekemästä työstä tehtyä eurooppalaista sopimusta (SopS 66/1999);

3) *yrittäjäkuljettajalla* henkilöä, joka ei ole työsuhteessa ja jonka pääasiallisena ammatti-toimintana on matkustajien tai tavaroiden kuljettaminen tieliikenteessä asetuksessa (EY) N:o 1071/2009 tai asetuksessa (EY) N:o 1072/2009 tarkoitetulla tavalla yhteisön liikenneluvan tai kaupallisista tavarankuljetuksista tiellä annetussa laissa (693/2006) taikka joukkoliikennelaissa (869/2009) säädetyn liikenneluvan nojalla, ja

a) joka työskentelee omaan lukuunsa,

b) jolla on vapaus järjestellä ammattitoimintaansa,

c) jonka tulot ovat suoraan riippuvaisia liikevoitosta, ja

d) jolla on vapaus pitää yksin tai yhteistyössä muiden kuljetusyrittäjien kanssa kauppasuhteita asiakkaisiin;

4) *työajalla* yrittäjäkuljettajan työn aloittamisen ja lopettamisen välistä tieliikenteen

tehtäviin käytettyä aikaa, jolloin yrittäjäkuljettaja on työpaikallaan asiakkaan käytettävissä, ja tekee muita tehtäviä tai toimintoja kuin yleistä hallinnollista työtä, joka ei ole suoranaisessa yhteydessä käsillä olevaan kuljetustehtävään;

5) *yhteenlasketulla työajalla* yrittäjäkuljettajan tämän lain soveltamisalaan kuuluvien työtuntien summaa siitä riippumatta, onko työ tehty yhdelle tai useammalle asiakkaalle;

6) *työpaikalla*

a) sen yrityksen pääasiallisen toimipaikan sijaintipaikkaa, jonka omistaja yrittäjäkuljettaja on,

b) ajoneuvoa, jota yrittäjäkuljettaja käyttää työtehtävää tehdessään,

c) muuta paikkaa, jossa harjoitetaan kuljetuksiin liittyvää toimintaa;

7) *viikolla* ajanjaksoa, joka alkaa maanantaina kello 00.00 ja päättyy kello 24.00 seuraavana sunnuntaina; sekä

8) *yöajalla* kello 01.00 ja kello 05.00 välistä aikaa.

3 §

Viikoittainen enimmäistyöaika

Yrittäjäkuljettajan työaika saa olla keskimäärin enintään 48 tuntia viikossa enintään neljän kuukauden tasoittumisjakson aikana. Yhteenlaskettu työaika ei kuitenkaan saa viikon aikana ylittää 60 tuntia.

4 §

Enimmäistyöajan ja tasoittumisjakson pituuden ylittäminen

Teknisestä tai työn järjestelyyn liittyvästä syystä yrittäjäkuljettaja voi ylittää 60 tunnin viikoittaisen enimmäistyöajan ja 3 §:ssä säädetty tasoittumisjakso saa olla kuuden kuukauden mittainen laskettaessa keskimääräistä 48 tunnin viikoittaista enimmäistyöaikaa.

Yrittäjäkuljettajan on merkittävä poikkeus ja sen perustelut työaikakirjanpitoonsa.

5 §

Yötyö

Yrittäjäkuljettajan työaika ei saa ylittää kymmentä tuntia, jos 24 tunnin jaksoon, joka alkaa ajo- ja lepoaika-asetuksen 8 tai 9 artiklassa tai AETR-sopimuksen 8 tai 8 b artiklassa tarkoitetun levon päättyessä, kuuluu yöaikana kello yhden ja viiden välillä tehtyä työtä.

6 §

Yötyöhön liittyvän enimmäistyöajan ylittäminen

Yrittäjäkuljettaja saa ylittää 5 §:ssä säädetyn yötyöhön liittyvän työajan teknisestä tai työn järjestelyyn liittyvästä syystä.

Yrittäjäkuljettajan on merkittävä 1 momentin nojalla tekemänsä poikkeukset ja niiden perustelut työaikakirjanpitoonsa.

7 §

Tauot

Yrittäjäkuljettaja ei saa työskennellä ilman taukoa kuutta tuntia pidempään. Jos työaika on kuudesta yhdeksään tuntia, taukoa on oltava vähintään 30 minuuttia. Jos työaika on yli yhdeksän tuntia, taukoa on oltava vähintään 45 minuuttia. Tauon voi jakaa useaan, vähintään 15 minuutin jaksoon. Ajo- ja lepoaika-asetuksen 7 artiklan tai AETR-sopimuksen 7 artiklan mukaisesti pidetyt tauot otetaan huomioon myös laskettaessa tässä pykälässä säädettyjen taukojen pituutta.

8 §

Työaikakirjanpito

Yrittäjäkuljettajan on pidettävä tämän lain piiriin kuuluvasta työajastaan ja tauoistaan kirjaa ja hänen on säilytettävä kirjanpito työn tekemisajankohdan jälkeen vähintään 2 vuotta.

9 §

Valvonta

Tämän lain noudattamista valvoo työsuojeluviranomainen. Työsuojeluviranomaisen toimivallasta on säädetty työsuojelun valvonnasta ja työpaikan työsuojeluyhteistöinnistä annetussa laissa (44/2006).

10 §

Voimaantulo

Tämä laki tulee voimaan _____ päivänä _____ kuuta 2012.

Helsingissä 13 päivänä joulukuuta 2012

Pääministerin estyneenä ollessa, ulkoasiainministeri

ERKKI TUOMIOJA

Liikenneministeri *Merja Kyllönen*