

**PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN
LAUSUNTO 8/2013 vp**

**Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi yrittäjä-
kuljettajien työajasta tieliikenteessä**

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 12 päivänä helmikuuta 2013 lähettäessään hallituksen esityksen eduskunnalle laiksi yrittäjäkuljettajien työajasta tieliikenteessä (HE 179/2012 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi työelämä- ja tasa-arvovaliokuntaan samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausunto työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- liikenneneuvos Kimmo Kiiski, liikenne- ja viestintäministeriö
- vanhempi hallitussihteeri Seija Jalkanen, työ- ja elinkeinoministeriö
- professori Mikael Hidén
- professori Pekka Lämsineva
- professori Tuomas Ojanen.

Lisäksi kirjallisen lausunnon on antanut
— professori Niklas Bruun.

HALLITUKSEN ESITYS

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

Ehdotetussa laissa säädetään yrittäjäkuljettajien viikoittaisesta enimmäistyöajasta, tauoista ja yötyöstä tieliikenteessä. Laki mahdollistaa poikkeamisen enimmäistyöajasta ja yötyöstä teknisestä tai työn järjestelyyn liittyvästä syystä. Lakia sovelletaan ajo- ja lepoaika-asetuksen ja AETR-sopimuksen mukaisiin kuljetustoiminnan harjoittajiin, kun kysymys on pääasiallisesta kuljetustoiminnasta tavara- ja henkilöliikenteessä. Laissa säädetään myös yrittäjäkuljetta-

jan työaikakirjanpitovelvollisuudesta ja sen säilyttämisvelvollisuudesta. Lain valvonta kuuluu työsuojeluviranomaiselle.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian.

Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa sääntelyä on arvioitu perustuslain 18 §:n 1 momentissa tarkoitettun elinkeinovapauden kannalta. Yrittäjäkuljettajiin kohdistuvien työajan rajoitusten todetaan voivan olla ristiriidassa perustuslain 18 §:n tai perustuslain 6 §:ssä säädetyn yhdenvertaisuusperiaatteen kanssa. Tästä huolimatta perusoikeuksien rajoitusedellytysten katsotaan täyttyvän. Hallitus toivoo eduskunnan harkitsevan perustuslakivaliokunnan lausunnon hankkimista lakiehdotuksesta.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Arvioinnin lähtökohtia

Lakiehdotuksessa ehdotetaan säädettäväksi yrittäjäkuljettajien viikoittaisesta enimmäistyöajasta ja siihen sallituista poikkeuksista. Esityksen tarkoituksena on panna täytäntöön Euroopan unionin maantieliikenteen työaikadirektiivi yrittäjäkuljettajien osalta. Lakiehdotus perustuu direktiivin säännöksiin, jotka eivät juuri jätä täytäntöönpanon sisällön suhteen kansallista liikkumavaraa.

Työajan sääntely kaventaa yrittäjäkuljettajien mahdollisuutta päättää vapaasti ajankäytöstään. Tämä merkitsee puuttumista heidän perustuslain 18 §:n 1 momentissa turvattuun elinkeinovapauteensa. Elinkeinovapaus sisältyy myös EU:n perusoikeuskirjaan, jonka 16 artiklan mukaan elinkeinovapaus tunnustetaan unionin oikeuden sekä kansallisten lainsäädäntöjen ja käytäntöjen mukaisesti. Perusoikeuskirjan 15 artiklassa on turvattu oikeus harjoittaa vapaasti valitsemaansa tai hyväksymäänsä ammattia.

Esityksen perusteluissa on käyty seikkaperäisesti läpi maantieliikenteen työaikadirektiivin säätämishistoriaa erityisesti siltä osin kuin kysymys on sääntelyn kohdistumisesta yrittäjäkuljettajiin. Perusteluista käy ilmi, että EY-tuomioistuimien on arvioinut direktiiviä vuonna 2004 Suomen ja Espanjan nostettua tuomioistuimessa kanteen direktiivin kumoamiseksi (yhteisöjen tuomioistuimen tuomio yhdistetyissä asioissa C-184/02 ja C-223/02, 9.9.2004). Kantajat esittivät kumoamisvaatimustensa tueksi muun muassa väitteitä ammatinharjoittamisen vapauden sekä suhteellisuusperiaatteen loukkaamisesta. EY-tuomioistuin totesi ammatinharjoittamisen vapauden ja yrittäjänvapauden kuuluvan yhteisön oikeuden peruseriaatteisiin. Se katsoi kuitenkin, että itsenäisten kuljettajien työajan sääntelyä ei voitu etenkin sen tavoitteena oleva liikenneturvallisuuden parantaminen huomioon ottaen pitää kohtuuttomana ja sietämättömänä puuttumisena ammatinharjoittamisen vapautteen. Oikeasuhtaisuusarviossaan tuomioistuin

kiinnitti huomiota myös siihen, että sääntelyllä puututaan ennemminkin ammatinharjoittamisen yksityiskohtiin kuin itse vapautteen sekä siihen, että rajoitukset eivät koske yleistä hallinnollista työtä. Tuomioistuin hylkäsi kanneperusteet kokonaisuudessaan.

Perustuslakivaliokunta huomauttaa, että yhteisöjen tuomioistuimen tuomio on annettu ennen kuin EU:n perusoikeuskirja on tullut oikeudellisesti sitovaksi. Tuomioissa ei ole viitattu suoraan perusoikeuskirjassa turvattuihin elinkeinovapautteen tai ammatilliseen vapautteen. Perustuslakivaliokunnalla ei ole kuitenkaan syytä olettaa, että Euroopan unionin tuomioistuin arvioisi direktiiviä elinkeinovapauden näkökulmasta nyt toisin kuin edellä mainitussa tuomiossa.

Perustuslaissa turvattu elinkeinovapaus

Yrittäjäkuljettajan työaika saa lakiehdotuksen 3 §:n mukaan olla keskimäärin enintään 48 tuntia viikossa enintään neljän kuukauden tasoittumisjakson aikana. Yhteenlaskettu työaika ei kuitenkaan saa viikon aikana ylittää 60:tä tuntia. Lakiehdotuksen 4 §:n poikkeussäännöksen nojalla yrittäjä voi ylittää 60 tunnin viikoittaisen enimmäistyöajan teknisestä tai työn järjestelyyn liittyvästä syystä. Samasta syystä myös tasoittumisjakso saa olla kuuden kuukauden mittainen laskettaessa 48 tunnin viikoittaista enimmäistyöaikaa. Lakiehdotuksen 5 §:ssä on säännöksiä yrittäjäkuljettajan työajan rajoituksista yötyön osalta sekä 6 §:ssä mahdollisuudesta ylittää yötyöhön liittyvä enimmäistyöaika teknisestä tai työn järjestelyyn liittyvästä syystä.

Työajalla tarkoitetaan lakiehdotuksen 2 §:n 4 kohdan nojalla 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 suoranaيسessa yhteydessä käsillä olevaan kuljetustehtävään. Esityksen perustelujen mukaan työaikaan kuuluvia tehtäviä olisivat siten ajoneuvon ajamisen, lastauk-

sen ja purkamisen lisäksi esimerkiksi matkustajien auttaminen ajoneuvon nousemisessa tai siitä poistumisessa, ajoneuvon puhdistustyöt ja huolto sekä muut tehtävät, joilla pyritään varmistamaan ajoneuvon, lastauksen ja matkustajien turvallisuus tai täyttämään kyseiseen kuljetukseen liittyvät oikeudelliset velvoitteet. Sen sijaan kyseiseen kuljetukseen liittymätöntä työtä, kuten kirjanpito- ja markkinointityötä sekä kuljetusten suunnittelua ja laskutusta, ei lasketa viikoittaiseen enimmäistyöaikaan.

Sääntely täyttää perusoikeusrajoituksen täsmällisyydelle ja tarkkarajaisuudelle asetettavat edellytykset. Lakiehdotuksen tavoitteena on tieliikenteessä toimivien yrittäjäkuljettajien turvallisuuden ja terveyden suojeleminen, tieliikenteen turvallisuuden parantaminen sekä kuljetustoiminnan kilpailutilanteen vääristymisen estäminen. Etenkin tieliikenteen turvallisuuden edistäminen on yhteiskunnallisesti hyväksyttävä ja painava peruste myös yrittäjäkuljettajien työajan rajoituksille. Valiokunta huomauttaa, että liikenneturvallisuuden edistämistavoite toteutetaan periaatteessa samalla tavalla kuin voimassa olevassa työntekijöitä koskevassa sääntelyssä. Valtiosääntöoikeudellisesti keskeisimmäksi arviointikohteeksi muodostuu tässä tapauksessa se, täyttääkö sääntely myös rajoitusten välttämättömyydelle ja oikeasuhtaisuudelle asetettavat vaatimukset.

Hallituksen esityksen perustelujen mukaan yrittäjäkuljettajien työaikasääntely rajoittaa erityisesti pienten kuljetusyritysten toimintaa, koska niissä yrittäjän työpanos operatiivisessa toiminnassa on merkittävä. Yrittäjäkuljettajien työajan rajoittaminen johtaa todennäköisesti ainakin joissakin yrityksissä joko toiminnan supistamiseen tai lisätyövoiman palkkaamiseen. Esityksessä on esitetty myös mahdollisia muita vaikutuksia, kuten kalustotarpeen lisääntymistä, yrityskoon muuttumista, alan houkuttelevuuden pienenemistä sekä alihankinnan lisääntymistä. Toisaalta oikeasuhtaisuusarvioinnin kannalta on huomattava, että sääntelyssä on kysymys vain tietyistä tieliikennettä koskevista ajallisista yri-

tystoiminnan rajoituksista. Työajan rajoittaminen ja siitä mahdollisesti seuraavat lisäkustannukset voivat joissain tapauksissa vaikuttaa elinkeinotoiminnan kannattavuuteen, mutta ne eivät johtane nykymuotoisen elinkeinotoiminnan olennaiseen vähenemiseen tai kokonaan tyrehtymiseen (vrt. PeVL 28/2012 vp, s. 3/II).

Ehdotetut työajan rajoitukset koskevat kuljetustehtävään liittyviä toimintoja. Sen sijaan liikenneturvallisuuden edistämistavoitteeseen vähemmän vaikuttavat hallinnolliset ja muut vastaavat työt on asianmukaisesti rajattu viikoittaisen enimmäistyöajan ulkopuolelle. Täytäntöönpanosääntelyn oikeasuhtaisuuden kannalta merkitystä on myös sillä, että työaikarajoitusten osalta lakiehdotuksen 4 ja 6 §:ään on sisällytetty direktiivin 8 artiklan mahdollistamat poikkeukset viikoittaiseen enimmäistyöaikaan ja yötyöhön teknisestä tai työn järjestelyyn liittyvästä syystä. Poikkeusmahdollisuus joustavoittaa ainakin jossain määrin muutoin melko ehdottomaksi muodostuvia työajan rajoituksia. Kaiken kaikkiaan valiokunta katsoo, että ehdotetut direktiiviin perustuvat ja liikenneturvallisuuden edistämiseksi säädettävät yrittäjäkuljettajien työaikarajoitukset eivät muodostu kohtuuttomiksi oikeasuhtaisuusvaatimuksenkaan näkökulmasta.

Muuta

Lain noudattamista valvoo lakiehdotuksen 9 §:n mukaan työsuojeluviranomainen. Pykälässä viitataan työsuojeluviranomaisen toimivallan osalta työsuojelun valvonnasta ja työpaikan työsuojeluyhteistoiminnasta annettuun lakiin (ns. valvontalaki). Viittaus vaikuttaa epätäydelliseltä, koska valvontalaki sisältää viranomaisen toimivallan sääntelyn lisäksi lakiehdotuksessa tarkoitettuun valvontatoimintaan soveltuvia säännöksiä ainakin muutoksenhausta (44 §) ja kirjallisen muistutuksen tekemisestä (45 §). Viittaus säännös on etenkin yrittäjäkuljettajien oikeusturvan takaamiseksi syytä muotoilla laajemmaksi.

Lausunto

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta esittää,

*että lakiehdotus voidaan käsitellä taval-
lisen lain säätämisjärjestyksessä.*

Helsingissä 20 päivänä maaliskuuta 2013

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Johannes Koskinen /sd	Anna Kontula /vas
vpj.	Outi Mäkelä /kok	Jukka Kopra /kok
jäs.	Sauli Ahvenjärvi /kd	Elisabeth Nauclér /r
	Tuija Brax /vihr	Tom Packalén /ps (osittain)
	Eeva-Johanna Eloranta /sd	Raimo Piirainen /sd
	Ilkka Kantola /sd	Vesa-Matti Saarakkala /ps
	Pia Kauma /kok	Tapani Tölli /kesk
	Kimmo Kivelä /ps	Anu Urpalainen /kok.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Petri Helander.