

**ARBETSLIVS- OCH
JÄMSTÄLLDHETSUTSKOTTETS
BETÄNKANDE 3/2013 rd**

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om arbetstid i vägtrafik för förare som är egenföretagare

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 12 februari 2013 regeringens proposition med förslag till lag om arbetstid i vägtrafik för förare som är egenföretagare (RP 179/2012 rd) till arbetslivs- och jämställdhetsutskottet för beredning.

Utlåtanden

I enlighet med riksdagens beslut har grundlagsutskottet och kommunikationsutskottet lämnat utlåtande i ärendet. Utlåtandena (GrUU 8/2013 rd och KoUU 6/2013 rd) återges efter betänkandet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- trafikråd Kimmo Kiiski, kommunikationsministeriet
- äldre regeringssekreterare Seija Jalkanen, arbets- och näringsministeriet
- regeringssekreterare Jarno Virtanen, social- och hälsovårdsministeriet

- polisinspektör Jari Pajunen, inrikesministeriet
- överkonstapel Erkki Vikman, Rörliga polisen
- överinspektör Reima Ala-Salmi, Regionförvaltningsverket i Västra och Inre Finland
- tillståndschef Pasi Hautalahti, Närings-, trafik- och miljöcentralen i Södra Österbotten
- specialsakkunnig Sampsa Lindberg, Trafiksäkerhetsverket
- forskarprofessor Mikko Härmä, Arbetshälsoinstitutet
- utredningschef Juha Valtonen, Trafikskyddet
- lönesekreterare Markku Viitanen, Auto- ja Kuljetusalan Työntekijäliitto AKT ry
- verkställande direktör Mari Vasarainen, Autoliikenteen Työnantajaliitto
- transportexpert Petri Murto, Finlands Transport och Logistik SKAL rf
- transportföretagare Riitta Järvinen, T:mi Riitan bussi.

Dessutom har skriftligt utlåtande lämnats av

- Linja-autoliitto ry
- Koneyrittäjien liitto ry.

PROPOSITIONEN

I propositionen föreslår regeringen att det stiftas en lag om arbetstiden i vägtrafik för förare som är egenföretagare. Genom lagen genomförs de

skyldigheter i vägarbetstidsdirektivet som gäller förare som är egenföretagare. Direktivet

kompletterar Europeiska unionens kör- och vilotidsförordning.

Den föreslagna lagen innehåller bestämmelser om maximal veckoarbetstid, raster och nattarbete i vägtrafik för förare som är egenföretagare. Enligt lagen ska undantag från bestämmelserna om maximal veckoarbetstid och nattarbete vara möjliga av tekniska skäl eller skäl som rör arbetets organisation. Lagen ska tillämpas på personer som utövar transportverksamhet enligt

kör- och vilotidsförordningen och enligt AETR-överenskommelsen, när det är fråga om huvudsaklig transportverksamhet som gäller varu- eller persontransporter. I lagen ska det även finnas bestämmelser om att förare som är egenföretagare är skyldiga att registrera sin arbetstid och att bevara registren. Arbetarskyddsmyndigheten ska ansvara för tillsynen över lagen.

Lagen avses träda i kraft så snart som möjligt.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Bakgrund

Direktivet om arbetstidens förläggning för personer som utför mobilt arbete avseende vägtransporter (vägarbetstidsdirektivet) antogs den 11 mars 2002. Det tillämpas på arbetstagare som huvudsakligen transporterar personer eller varor på väg och sedan den 23 mars 2009 också på förare som är egenföretagare.

I det förberedande arbetet motsatte sig Finland att direktivet ska gälla förare som är egenföretagare. Snart efter att direktivet hade antagits väckte Finland och Spanien talan mot Europaparlamentet och rådet i EG-domstolen. Men domstolen avvisade deras talan.

Den 28 oktober 2011 fick Finland en formell underrättelse från kommissionen för att ha försummat att genomföra direktivet. Den 2 maj 2012 fick Finland ett motiverat yttrande, där kommissionen uppmanade Finland att vidta de åtgärder som avses i yttrandet inom två månader efter att ha mottagit det. Den 21 februari 2013 meddelade kommissionen att den kommer att väcka talan mot Finland i EU-domstolen.

Vägarbetstidsdirektivet

Direktivet ska tillämpas på alla mobila arbetstagare som utför arbete avseende vägtransporter, också på förare som är egenföretagare och som

omfattas av kör- och vilotidsförordningen och den europeiska överenskommelsen om arbetsförhållanden för fordonsbesättningar vid internationella vägtransporter (FördrS 66/1999, nedan kallad *AETR-överenskommelsen*). Direktivet kompletterar förordningen och överenskommelsen.

Direktivets bestämmelser om maximal veckoarbetstid, raster och nattarbete ska tillämpas på förare som är egenföretagare. Utöver körtiderna är sådana förare skyldiga att registrera arbetstid som ingår i kringarbete vid transporter. Däremot ingår inte den tid som går åt till administration, exempelvis bokföring, fakturering eller transportplanering, i arbetstiden. Enligt direktivet kan undantag från den maximala veckoarbetstiden och den maximala tiden för nattarbete medges av objektiva eller tekniska skäl eller skäl som rör arbetets organisation.

Medlemsstaterna är skyldiga att se till att arbetstiden för personer som utför mobilt arbete avseende vägtransporter registreras. Registren ska dessutom bevaras i minst två år efter det att den tidsperiod som arbetet omfattar har löpt ut. Vidare ska medlemsstaterna fastställa ett sanktionssystem för överträdelser av de nationella bestämmelser som utfärdas enligt direktivet samt vidta alla nödvändiga åtgärder för att säkerställa att sanktionerna tillämpas. Sanktionerna ska vara effektiva, proportionella och avskräckande.

Propositionens syfte

Propositionen syftar till att genomföra vägarbetsstidsdirektivet i fråga om förare som är egenföretagare.

Syftet med lagförslaget är att dels garantera säkerheten och skydda hälsan för förare som är egenföretagare och arbetar med vägtransporter, dels förbättra säkerheten i vägtrafiken och förhindra snedvridning av konkurrensen. Vidare avser ändringarna att förbättra kontrollen och övervakningen av arbetstiderna inom vägtransporter och att medverka till bättre arbetsmetoder.

Större säkerhet och bättre hälsoskydd för förare som är egenföretagare

Perioden 2008—2011 hade i snitt 28 procent av företagarna inom transport- och lagerbranschen en veckoarbetstid på 50—59 timmar och 28 procent en veckoarbetstid på 60 timmar eller mer, visar Statistikcentralen arbetskraftsundersökning. Studier visar att långa arbetsveckor (särskilt över 55 timmar i veckan) ökar risken för olyckor och olycksfall, kranskärlssjukdom, sömnlöshet och psykisk ohälsa. De flesta studier har dock gjorts på arbetstagare. Bland företagare beror stress i arbetet delvis på andra faktorer än bland arbetstagare. Däremot har arbetstiderna sannolikt i stort sett samma effekter på vakenhetsgrad och sömnbrist och därigenom på ökad risk för olyckor och olycksfall i arbetet bland både arbetstagare och företagare. Vid arbetspass på tolv timmar är risken för olyckor och olycksfall ungefär dubbelt så stor som vid åtta timmars pass.

Hur alerta förare är vid ratten beror i synnerhet på vilken tid på dygnet det är, hur länge de varit vakna och om de lider av sömnbrist. En färsk studie från Arbetshälsoinstitutet visar att förare inom den tunga trafiken löper 7—8 gånger större risk att drabbas av trötthet under det första nattpasset än vid dagpass. Dessutom ökade risken markant om de sovit lite före passet eller hade långa arbetspass. Vakenhetsgraden och uppmärksamheten minskar framför allt på natten och tidigt på morgonen. För att hålla sig skarpt måste man sova tillräckligt varje dag. Re-

dan sömnbrist i fem dagar med exempelvis bara fyra timmars sömn om dygnet ger mot slutet av perioden upphov till en trötthetsgrad som prestationsmässigt motsvarar en vaknatt och en berusning med en alkoholhalt på ca 1,0 promille.

Utskottet anser det viktigt att större fokus sätts på de konsekvenser som arbetstiderna har för både arbetstagares och företagares hälsa och välbefinnande. I betänkandet nyligen om en ändring av arbetarskyddslagen (AjUB 2/2013 rd) understryker utskottet att utredning av skador och risker kopplade till arbetstiderna och minskad arbetstidsbelastning är viktiga metoder för att förbättra hälsa och säkerhet i arbetet och hjälpa människor att orka arbeta arbetslivet ut.

Större säkerhet vid transport på väg

De senaste åren har trafikolyckorna med dödlig utgång minskat. År 2007 omkom 347 personer i trafikolyckor och 2011 var det 273 personer. Inom tung trafik har olyckorna med dödlig utgång emellertid inte minskat i lika hög grad.

Vakenhet, trötthet och rentav insomning vid ratten är stora problem för trafiksäkerheten, visar ett expertutlåtande från Trafiksäkerhetsrådet. Det är svårt att mäta, övervaka och påverka förarens vakenhet.

Undersökningskommissionernas utredningar visar att körhastighet, vakenhet och insomning är de vanligaste riskerna som påverkar förare i tung trafik i olycksögonblicket. Flest olyckor inträffade under normala arbetspass efter att förarna varit vakna 6—10 timmar. I början av arbetspasset inträffade det många olyckor, likaså under en timmes tid efter en måltid. Den totala körtiden hade ett tydligt samband med trötthet: tröttheten ökade med längre arbetsdag. Risken för olyckor med tankbilar var högre vid nattarbete.

Trötthet hade ofta samband med bristfälliga vilotider, tillfälligtvis långa arbetsdagar eller mer bestående överbelastning. Alla fall av trötthet berodde dock inte på arbetet. I vissa fall var det tydligt att förare som var egenföretagare ville försäkra sig om inkomster till företaget, vilket kunde leda till en anhopning av risker. Det tog sig uttryck i långa arbetsdagar i kombination

med undermålig materiel och för höga hastigheter.

Utskottet ser det som angeläget att trafiksäkerheten förbättras i den tunga trafiken för att olycksstatistiken ska peka neråt. Utskottet lyfter fram den stora betydelsen av att informera och ordna utbildning och anser att det både i förarutbildningen och i informationen i allmänhet bör betonas att vakenhetsgrad och trötthet har ett samband med trafikolyckor.

Åtgärder för att motverka konkurrensnedvridning

I sakkunnigutlåtandena påpekas det att tillämpningsområdet är begränsat till transport av varor och resande på grundval av trafiktillstånd. Detta gör att en betydande del av de transporter som lyder under bestämmelserna om kör- och vilotider är undantagna från tillämpningsområdet.

Avgränsningen kan leda till konkurrensnedvridningar och i slutändan innebära att transporterna inte längre går via tillståndspliktig verksamhet utan utförs utan trafiktillstånd, sägs det vidare. Risken anses vara extra stor när det gäller schakttransporter.

Det fordon med en vikt på mer än 7,5 ton som används för transport berörs vanligen av förordningen om kör- och vilotider. Ungefär 31 300 av fordonen, 56 procent, används i tillståndspliktig trafik och ungefär 24 800 i privat trafik. Av schakttransportbilarna är 68 procent i tillståndspliktig användning.

Avgränsningen till trafiktillstånd kan bli ett problem, menar utskottet. Den undantar sådana transportformer från lagens tillämpningsområde där det även i övrigt saknas reglering och övervakning. Detta kan öka risken för att vi får två transportmarknader. Det är angeläget att det noggrant följs upp vilka konsekvenser avgränsningen har och hur konkurrensläget utvecklas och att det genast vidtas åtgärder om det visar sig att transporter utan trafiktillstånd blir vanligare trots ändringarna i lagen om kommersiell godstransport på väg (RP 193/2012 rd).

Utlåtanden från andra utskott

Grundlagsutskottets utlåtande

Enligt grundlagsutskottets utlåtande kan lagförslaget behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Grundlagsutskottet refererar till en dom från EG-domstolen som slår fast att rätten att fritt utöva yrkesverksamhet och näringsfriheten ingår i de allmänna gemenskapsrättsliga principerna. Domstolen ansåg dock att regleringen av arbetstiderna för självständiga förare inte kan anses vara ett oproportionerligt och oacceptabelt ingripande i rätten att fritt utöva yrkesverksamhet, särskilt som målet är att förbättra trafiksäkerheten.

Enligt utlåtandet är åtgärder för att förbättra säkerheten i vägtrafiken ett samhälleligt sett godtagbart och tungt vägande skäl för att begränsa arbetstiden också för förare som är egenföretagare. Vidare anser grundlagsutskottet att de arbetstidsrestriktioner som införs för att förbättra trafiksäkerheten och som grundar sig på direktivet inte är orimliga med avseende på proportionalitetskravet.

Utskottet lyfter fram 9 § om tillsyn över lagen. Beträffande arbetarskyddsmyndighetens befogenheter hänvisar paragrafen till lagen om tillsynen över arbetarskyddet och om arbetarskyddssamarbete på arbetsplatsen (den s.k. tillsynslagen). Grundlagsutskottet anser hänvisningen vara ofullständig eftersom tillsynslagen inte bara reglerar myndighetens befogenheter, utan också har andra bestämmelser som stämmer in på tillsynen i lagförslaget. Hänvisningen bör utvidgas, framför allt för att säkerställa rättsäkerheten för förare som är egenföretagare.

Arbetslivs- och jämställdhetsutskottet föreslår att 9 § preciseras på det sätt som grundlagsutskottet föreslår.

Kommunikationsutskottets utlåtande

Kommunikationsutskottet anser att skyldigheten i 8 § att registrera arbetstider inte behövs eftersom de faktiska möjligheterna att verifiera tillförlitligheten är små. Vidare påpekar kommunikationsutskottet att bland annat bestämmelserna om maximala kör- och vilotider i förordning-

en om kör- och vilotider gäller förare som är egenföretagare. Bestämmelserna, övervakningen av att de följs och det tillhörande sanktions-systemet säkerställer i tillräckligt hög grad att förare som är egenföretagare inte riskerar trafik-säkerheten med alltför tunga arbetspass, menar kommunikationsutskottet.

Vidare bedömer kommunikationsutskottet att skyldigheten att registrera arbetstider och spara uppgifterna i två år ytterligare kommer att öka de små åkeriernas administrativa börda i onödan utan att tillföra företagaren någon konkret nytta eller göra tillsynen över arbetstidsbestämmelserna säkrare. Kommunikationsutskottet påpekar att inte heller vägarbetstidsdirektivet kräver den typen av bestämmelser.

Utskottet föreslår därför att 8 § ändras enligt följande: "På begäran av arbetarskyddsmyndigheten ska förare som är egenföretagare lämna tillräcklig skriftlig information om sin arbetstid och sina raster för den senaste referensperioden enligt 3 och 4 § i denna lag, om uppgifterna i en färdskrivare eller på ett färdskrivarkort som avses i rådets förordning (EEG) nr 3821/85 om färdskrivare vid vägtransporter eller andra liknande omständigheter ger grundad anledning att anta att denna lag inte har följts." Dessutom föreslår kommunikationsutskottet att de bestämmelser i 4 och 6 § utgår som gäller undantag och anteckning av motiveringen till dem i arbetstidsregistren.

Arbetslivs- och jämställdhetsutskottet håller med kommunikationsutskottet om att registreringen av arbetstiden blir en administrativ börda för förare som är egenföretagare. Artikel 9 i vägarbetstidsdirektivet kräver emellertid att medlemsstaterna ser till att arbetstiden för personer som utför mobilt arbete avseende vägtransporter registreras och att registren ska bevaras i minst två år efter det att den tidsperiod som arbetet omfattar har löpt ut. Bestämmelserna gäller också förare som är egenföretagare, påpekar utskottet. Följaktligen finns det en risk att direktivet inte anses ha genomförts på behörigt sätt och i tillräckligt stor omfattning, om ändringen görs på det sätt som kommunikationsutskottet föreslår.

Utifrån en utredning föreslår utskottet att 4 och 6 § ändras så som kommunikationsutskottet föreslår. Utskottet föreslår att 8 § ändras till att förare som är egenföretagare måste ha registrering av arbetstiden från de två föregående åren eller någon annan tillförlitlig information som visar att arbetstiderna och rasterna överensstämmer med denna lag samt, när genomsnittlig arbetstid tillämpas, en referensperiod som visar att arbetstiden förlagts till en veckoarbetstid på 48 timmar. Arbetstidsregistret eller informationen ska också ge information om undantag enligt 4 och 6 § och motiven till dem.

Enligt utskottets uppfattning kan annan tillförlitlig information exempelvis baseras på uppgifter lagrade och analyserade i färdskrivare, förutsatt att den som använder färdskrivare noga håller sig till bestämmelserna i arbets- och vilotidsförordningen och förordningen om färdskrivare och specificerar olika körperioder, bland annat körtid, annat arbete, avbrott i arbetet och vilotider. Vidare ska uppgifterna från färdskrivaren kompletteras om det behövs, bland annat med information om referensperioder och undantag från natt- eller veckoarbetstiden.

Gemenskapstillstånd

I 2 § 3 punkten anges det vad som avses med förare som är egenföretagare i den här lagen. Punkten hänvisar till person- och varutransporter med stöd av gemenskapstillstånd. Enligt uppgifter till utskottet var det meningen att hänvisa till gemenskapstillstånd för internationella varutransporter enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1072/2009 om gemensamma regler för tillträde till den internationella marknaden för godstransporter på väg och till gemenskapstillstånd för internationella persontransporter enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1073/2009 om gemensamma regler för tillträde till den internationella marknaden för persontransporter med buss och om ändring av förordning (EG) nr 561/2006.

Utskottet föreslår att 2 § 3 punkten ändras för att den ska hänvisa till Europaparlamentets och rådets förordning (EG) 1072/2009 och förordning (EG) 1073/2009.

Utskottets förslag till beslut

Riksdagen

*godkänner lagförslaget med ändringar
(Utskottets ändringsförslag).*

Utskottets ändringsförslag

Lag

om arbetstid i vägtrafik för förare som är egenföretagare

I enlighet med riksdagens beslut föreskrivs:

1 §
(Som i RP)

2 §

I denna lag avses med
(1 och 2 punkten som i RP)

3) *förare som är egenföretagare* en person som inte står i anställningsförhållande och vars huvudsakliga yrkesverksamhet består i att utföra person- eller varutransporter på väg på det sätt som avses i *Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1072/2009 om gemensamma regler för tillträde till den internationella marknaden för godstransporter på väg eller i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1073/2009 om gemensamma regler för tillträde till den internationella marknaden för persontransporter med buss och om ändring av förordning (EG) nr 561/2006* med stöd av ett gemenskapstillstånd eller med stöd av ett trafikstillstånd enligt lagen om kommersiell godstransport på väg (693/2006) eller kollektivtrafiklagen (869/2009), och

a) som arbetar för egen räkning,
b) som är fri att organisera sin yrkesverksamhet,

c) vars inkomster är direkt beroende av den rörelsevinst som görs, och

d) som är fri att, självständigt eller i samarbete med andra transportföretagare, ha affärsförbindelser med kunder.

(4—8 punkten som i RP)

3 §
(Som i RP)

4 §

Överskridande av den maximala arbetstiden och av referensperioden

(1 mom. som i RP)
(2 mom. *utesl.*)

5 §
(Som i RP)

6 §

Överskridande av maximal arbetstid som har samband med nattarbete

(1 mom. som i RP)
(2 mom. *utesl.*)

7 §
(Som i RP)

8 §

Arbetstidsregister eller annan tillförlitlig rapport

En förare som är egenföretagare ska ha ett arbetstidsregister eller någon annan tillförlitlig rapport från de två föregående åren. De ska ge information om arbetstider och raster enligt denna lag samt, om genomsnittlig arbetstid används, referensperioder under vilken arbetstiden utjämnas till en veckoarbetstid på 48 timmar. Av arbetstidsregistret eller rapporten ska också de undantag som avses i 4 och 6 § och motiven till dem framgå.

9 §

Tillsyn

Arbetarskyddsmyndigheten ska utöva tillsyn över att denna lag följs enligt det som föreskrivs i lagen om tillsynen över arbetarskyddet och om arbetarskyddssamarbete på arbetsplatsen (44/2006).

Det som sägs om att lämna anmärkning i 45 § i den lag som nämns i 1 mom. ska också tillämpas på förare som är egenföretagare enligt denna lag. (Nytt)

10 §
(Som i RP)

Helsingfors den 16 april 2013

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Tarja Filatov /sd
medl. Anna Kontula /vänst (delvis)
Jari Lindström /saf
Eeva-Maria Maijala /cent
Lea Mäkipää /saf
Merja Mäkisalo-Ropponen /sd (delvis)
Elisabeth Naucleur /sv (delvis)
Annika Saarikko /cent

Kristiina Salonen /sd
Sari Sarkomaa /saml (delvis)
Arto Satonen /saml
Mikko Savola /cent
Eero Suutari /saml
Katja Taimela /sd
Jani Toivola /gröna
Maria Tolppanen /saf.

Sekreterare var

utskottsråd Ritva Bäckström.

RESERVATION

Motivering

Syftet med propositionen om arbetstider för förare som är egenföretagare är att förbättra trafiksäkerheten. Förare som är egenföretagare ska enligt propositionen registrera sin arbetstid och bevara arbetstidsregistret i två år. Reformen har dock liten betydelse för trafiksäkerheten och det är omöjligt att övervaka den faktiska arbetstiden, sägs det i en expertutredning. Körtiden övervakas med färdskrivare.

Ett av kriterierna på företagande är att företagare inte har någon arbetstid. Förare som är egenföretagare arbetar för sitt företag också när de inte kör bil. De planerar, marknadsför och avtalar om körupdrag. Arbetstidsregistreringen blir bara en skyldighet till som de facto inte ger någon tillförlitlig information om hur mycket tid företagaren lägger ner på sitt arbete.

Kommunikationsutskottet föreslog enhälligt att propositionen ändras, det vill säga att skyldigheten att föra arbetstidsregister slopas och att arbetstiden i stället övervakas via färdskrivarkort. Det är en vettig lösning, anser vi.

Förslag

Vi föreslår

att riksdagen godkänner lagförslaget enligt betänkandet men 8 § med följande ändringar:

8 §

Arbetstidsrapport

På begäran av arbetarskyddsmyndigheten ska förare som är egenföretagare lämna tillräcklig skriftlig information om sin arbetstid och sina raster för den senaste referensperioden enligt 3 och 4 § i denna lag, om uppgifterna i en färdskrivare eller på ett färdskrivarkort som avses i rådets förordning (EEG) nr 3821/85 om färdskrivare vid vägtransporter eller andra liknande omständigheter ger grundad anledning att anta att denna lag inte har följts.

Helsingfors den 16 april 2013

Mikko Savola /cent
Eeva-Maria Maijala /cent
Annika Saarikko /cent

Jari Lindström /saf
Lea Mäkipää /saf
Maria Tolppanen /saf