

GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 8/2013 rd

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

Till arbetslivs- och jämställdhetsutskottet

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 och bestämde samtidigt att grundlagsutskottet ska lämna utlåtande i ärendet till arbetslivs- och jämställdhetsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- trafikråd Kimmo Kiiski, kommunikationsministeriet
- äldre regeringssekreterare Seija Jalkanen, arbets- och näringsministeriet
- professor Mikael Hidén
- professor Pekka Lämsineva
- professor Tuomas Ojanen.

Dessutom har skriftligt utlåtande lämnats av
— professor Niklas Bruun.

PROPOSITIONEN

I propositionen föreslås att det stiftas en lag om arbetstiden i vägtrafik för förare som är egenföretagare. Genom den föreslagna lagen genomförs de skyldigheter i vägarbetsstidsdirektivet 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.

I motiven till lagstiftningsordning bedöms hur bestämmelserna förhåller sig till den näringsfrihet som grundlagens 18 § 1 mom. föreskriver om. Begränsningarna av arbetstiden för förare som är egenföretagare kan strida mot friheten att utöva näringsverksamhet enligt 18 § i grundla-

gen och likaså mot jämlikhetsprincipen enligt 6 § i grundlagen. Trots detta anses det att villkoren för begränsning av de grundläggande fri- och

rättigheterna uppfylls. Regeringen önskar att riksdagen överväger att begära utlåtande av grundlagsutskottet.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Utgångspunkter för bedömningen

I lagförslaget föreslås det bestämmelser om maximal veckoarbetstid för förare som är egenföretagare och om tillåtna undantag från bestämmelserna. Propositionen syftar till att genomföra Europeiska unionens vägarbetstidsdirektiv till den del som gäller förare som är egenföretagare. Lagförslaget bygger på bestämmelserna i direktivet, som inte lämnar något större nationellt spelrum i fråga om verkställandets utformning.

Regleringen av arbetstiden begränsar möjligheten för förare som är egenföretagare att fritt råda över sin tidsanvändning. Det innebär ett ingrepp mot egenföretagarnas frihet att utöva näringsverksamhet enligt 18 § i grundlagen. Näringsfriheten tas också upp i EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna. Enligt artikel 16 i stadgan ska näringsfriheten erkännas i enlighet med unionsrätten samt nationell lagstiftning och praxis. Enligt artikel 15 i stadgan har var och en rätt att arbeta och utöva ett fritt valt eller ackcepterat yrke.

Motiveringen till propositionen ger en utförlig översikt över vägarbetstidsdirektivets tillkomsthistoria, i synnerhet när det gäller frågan om hur bestämmelserna ska tillämpas på förare som är egenföretagare. Av motiven framgår att EG-domstolen tog ställning till direktivet 2004, då Finland och Spanien väckte talan om ogiltigförklaring av direktivet (domstolens dom i de förenade målen C-184/02 och C-223/02, 9.9.2004). Till stöd för sina yrkanden om ogiltigförklaring anförde de kående bland annat argument avseende kränkningar av rätten att fritt utöva yrkesverksamhet och av proportionalitetsprincipen. EG-domstolen konstaterade att rätten att fritt utöva yrkesverksamhet och näringsfriheten utgör del av de allmänna gemenskapsrättsli-

ga principerna. Domstolen ansåg dock att regleringen av arbetstiderna för självständiga förare inte kan anses utgöra ett oproportionerligt och oacceptabelt ingripande i rätten att fritt utöva yrkesverksamhet, särskilt med hänsyn till att målsättningen är att förbättra trafiksäkerheten. I sin bedömning av proportionaliteten fäste domstolen även uppmärksamhet vid att bestämmelserna snarare inverkar på detaljer i yrkesutövandet än på själva friheten att utöva verksamhet. Domstolen pekade även på att begränsningarna inte gäller allmänt administrativt arbete. Domstolen förkastade samtliga prövade grunder för talan.

Grundlagsutskottet påpekar att EG-domstolens dom gavs innan EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna blivit juridiskt bindande. I domstolen hänvisas ingenstans direkt till den rätt att fritt utöva yrkesverksamhet eller till den näringsfrihet som avses i stadgan. Utskottet har dock ingen anledning att anta att Europeiska unionens domstol skulle bedöma direktivet och dess bäring på näringsfriheten annorlunda i dag än i den ovan nämnda domen.

Näringsfriheten grundlagsskyddad

Arbetstiden för en förare som är egenföretagare får enligt 3 § i lagförslaget uppgå till i genomsnitt högst 48 timmar per vecka under en referensperiod på högst fyra månader. Den sammanlagda arbetstiden får dock inte överstiga 60 timmar per vecka. Med stöd av undantagsbestämmelsen i 4 § i lagförslaget får en förare som är egenföretagare överskrida den maximala veckoarbetstiden på 60 timmar av tekniska skäl eller skäl som rör arbetets organisation. Referensperioden får av samma skäl vara sex månader vid beräkningen av den genomsnittliga maximala veckoarbetstiden på 48 timmar. I 5 § i lagförslaget finns bestämmelser om begränsningar som gäller nattarbete för en förare som är egenföreta-

gare, och i 6 § bestämmelser om möjlighet att överskrida den maximala veckoarbetstiden på 6 timmar av tekniska skäl eller skäl som rör arbetsorganisationen.

Med arbetstid avses enligt 2 § 4 punkten i lagförslaget hela den tidsperiod, mellan arbetets början och dess slut, som ägnas åt arbete som avser vägtransporter och under vilken en förare som är egenföretagare befinner sig på sin arbetsplats, står till kundens förfogande och ägnar sig åt andra uppgifter eller annan verksamhet än allmänt administrativt arbete som inte direkt hänger samman med transporten i fråga. Uppgifter som omfattas av arbetstiden är enligt motiven till propositionen förutom körning, lastning och lossning av fordonet även till exempel hjälp till passagerare som stiger på eller av fordonet, rengöring och tekniskt underhåll och annat arbete som syftar till att säkerställa fordonets, lastens och passagerarnas säkerhet eller till att uppfylla de rättsliga skyldigheter som hänger samman med transporten i fråga. Den maximala arbetstiden omfattar däremot inte bokföring, planering och fakturering av transporter eller annat motsvarande arbete som inte hänger samman med transporten i fråga.

Bestämmelserna uppfyller de krav på exaktitet och noggrann avgränsning som ställs vid begränsning av de grundläggande fri- och rättigheterna. Syftet med lagförslaget är att trygga säkerheten och skydda hälsan för förare som är egenföretagare och arbetar med vägtransporter samt att förbättra säkerheten i vägtrafiken och förhindra snedvridning av konkurrensen. I synnerhet främjandet av säkerheten i vägtrafiken är ett samhällsligt godtagbart och tungt vägande skäl för att begränsa arbetstiden också för förare som är egenföretagare. Utskottet påpekar att främjandet av trafiksäkerheten sker med i princip samma metod som i den gällande lagstiftningen för arbetstagare. Det centrala föremålet för en konstitutionell bedömning är i detta fall frågan om huruvida bestämmelserna även uppfyller kravet att begränsningarna måste vara nödvändiga och proportionella.

Enligt motiven till propositionen kommer en reglering av arbetstiden för förare som är egen-

företagare att begränsa verksamheten särskilt i små transportföretag, eftersom företagarnas arbetsinsats i fråga om den operativa verksamheten är betydande i dessa företag. En begränsning av arbetstiden för förare som är egenföretagare leder sannolikt till att åtminstone en del företag måste skära ned verksamheten eller anlita extra arbetskraft. Propositionen pekar även på andra möjliga konsekvenser, däribland ökat behov av utrustning, ändrad företagsstorlek, minskad attraktivitet för branschen och ökad anskaffning från underleverantörer. Vid en bedömning av proportionalitet måste man samtidigt ta hänsyn till att regleringen endast gäller vissa tidsmässiga begränsningar av företagsverksamheten i samband med vägtrafik. Begränsningarna av arbetstiden och de därav eventuellt följande extra kostnaderna kan i vissa fall påverka näringsverksamhetens lönsamhet, men de torde inte leda till att näringsverksamheten i sin nuvarande form minskar avsevärt eller upphör helt (jfr GrUU 28/2012 rd, s. 3, andra spalten).

De föreslagna begränsningarna av arbetstiden gäller funktioner som anknyter till transportuppdraget. Administrativt och annat motsvarande arbete, som inte i samma grad inverkar på målsättningen att förbättra trafiksäkerheten, har däremot helt korrekt lämnats utanför bestämmelserna om maximal veckoarbetstid. I fråga om proportionaliteten i bestämmelserna om genomförandet är det också av betydelse för begränsningen av arbetstiden att man i 4 och 6 § i lagförslaget inkluderat de undantag som tillåts enligt artikel 8 i direktivet, dvs. undantag från den maximala veckoarbetstiden och nattarbete av tekniska skäl eller skäl som rör arbetsorganisationen. Undantagen möjliggör åtminstone någon grad av flexibilitet i de annars tämligen ovillkorliga begränsningarna av arbetstiden. De föreslagna begränsningarna av arbetstiden för förare som är egenföretagare grundar sig på direktivet och avser att förbättra trafiksäkerheten, och sammantaget anser utskottet att begränsningarna inte heller är oskäligen med hänsyn till proportionalitetskravet.

Övrigt

Tillsynen över efterlevnaden av lagen ska enligt 9 § i lagförslaget skötas av arbetarskyddsmyndigheten. I fråga om arbetarskyddsmyndighetens befogenheter hänvisas det i paragrafen till lagen om tillsynen över arbetarskyddet och om arbetarskyddssamarbete på arbetsplatsen (den s.k. tillsynslagen). Hänvisningen förefaller ofullständig, eftersom tillsynslagen utöver bestämmelser om myndighetens befogenheter innehåller bestämmelser som kan tillämpas på

den tillsyn som avses i lagförslaget åtminstone i fråga om ändringssökande (44 §) och anmärkning (45 §). Det är skäl att göra hänvisningen mer omfattande framför allt för att säkerställa rättsskyddet för förare som är egenföretagare.

Ställningstagande

Grundlagsutskottet anför

att lagförslaget kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Helsingfors den 20 mars 2013

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Johannes Koskinen /sd
vordf. Outi Mäkelä /saml
medl. Sauli Ahvenjärvi /kd
Tuija Brax /gröna
Eeva-Johanna Eloranta /sd
Ilkka Kantola /sd
Pia Kauma /saml
Kimmo Kivelä /saf

Anna Kontula /vänst
Jukka Kopra /saml
Elisabeth Naucélér /sv
Tom Packalén /saf (delvis)
Raimo Piirainen /sd
Vesa-Matti Saarakkala /saf
Tapani Tölle /cent
Anu Urpalainen /saml.

Sekreterare var

utskottsråd Petri Helander.