



**Avalik konsultatsioon tööaja direktiivi läbivaatamise kohta**

**TAUST**

Tööaja korraldus ja reguleerimine avalikus ja erasektoris omab märkimisväärsed sotsiaalsed, majanduslikku ja poliitilist mõju. ELi tasandil on direktiivi 2003/88/EÜ (tööaja direktiiv)<sup>1</sup> eesmärk pakkuda kõigile liikmesriikidele ühiseid miinimumnõudeid, et kaitsta töötajaid tervise ja ohutusega seotud riskide eest, mida põhjustavad ülemäärased või ebasobivad töötunnid ning ebapiisav puhkeaeg ja tööst taastumine. Euroopa Liidu põhiõiguste harta artikli 31 lõikes 2 on sätestatud: „Igal töötajal on õigus maksimaalse tööaja piirangule ning igapäevastele ja -nädalastele puhkeagadele ja iga-aastasele tasulisele puhkusele.”

Viimase kahekümne aasta jooksul on töömaailmas ja majanduses toimunud suured muutused, millel on olnud selge mõju tööaja korralduse mitmetele aspektidele. Nende arengusuundade valguses tuleb mõelda sellele, milliseid tööaega reguleerivaid ELi õigusakte on vaja, et tulla 21. sajandi algupoolel toime praeguste ja tulevaste väljakutsetega, mis võivad olla nii sotsiaalsed, majanduslikud, tehnoloogilised kui ka demograafilised.

Seetõttu on komisjon algatanud tööaja direktiivi põhjaliku läbivaatamise. Eesmärk on analüüsida, millised muudatusi on kehtivas õigusraamistikus vaja, et jõutaks tööaja eeskirjadeni, mis vastaksid kõige paremini töötajate, ettevõtete, avaliku teenistuse ja tarbijate vajadustele terves ELis.

***ELi tööaja direktiivi reguleerimisala ja tähtsus***

Tööaja direktiivi võtsid Euroopa Parlament ja nõukogu vastu EÜ asutamislepingu artikli 137 lõike 2 alusel (nüüd ELi toimimise lepinguartikkel 153), millega on ette nähtud ühenduse meetmed töökeskkonna parandamiseks töötajate tervise ja ohutuse kaitsmise kaudu.

Direktiivi kohaldatakse kõigi sektorite, nii avaliku kui ka erasektori suhtes, sealhulgas tervishoiu- ja hädaabiteenuste puhul.

Direktiivi ei kohaldata füüsilisest isikust ettevõtjate suhtes. Direktiivi kohaldatavus vabatahtlike suhtes võib liikmesriigiti varieeruda, kuna see sõltub sellest, kas neid võib pidada „töötajateks”

<sup>1</sup>Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2003/88/EÜ, 4. november 2003, tööaja korralduse teatavate aspektide kohta, ELT L 299, 18.11.2003, lk 9.

iseseisva mõiste kohaselt, mis on määratletud ELi õiguses,<sup>2</sup> samuti nende töökorraldusest vastavalt kohaldatavale riiklikule õigusele ning tavast ja konkreetsetest asjaoludest.

Praeguse tööaja direktiiviga on kodifitseeritud kaks eelmist direktiivi, millest olulisem võeti komisjoni 1990. aastal esitatud ettepaneku põhjal vastu 1993. aastal<sup>3 4</sup>.

Direktiiviga on kehtestatud kõikide liikmesriikide töötajate suhtes kehtivad ühised miinimumnõuded, sealhulgas:

- igapäevased ja -nädalased puhkepausid töötajatele (tavaliselt igapäevane puhkeaeg 11 järjestikust tundi ja 24–35-tunnine katkestamatu iganädalane puhkeaeg)
- puhkepaus töötamise ajal (kui tööpäev on pikem kui kuus tundi)
- nädalase tööaja piirangud (keskmiselt 48 tundi nädalas, sh ületunnitöö)
- töötajate tasuline põhipuhkus (vähemalt 4 nädalat aastas)
- täiendav kaitse öötöö puhul<sup>5</sup>:
  - tavaline töötundide arv ei tohi ületada 8 tundi (keskmiselt) 24-tunnise ajavahemiku jooksul,
  - tööaeg ei tohi ületada 8 tundi mis tahes 24-tunnise ajavahemiku jooksul, kui see kätkeb erilisi ohte või suurt füüsilist või vaimset koormust,
  - kõigil öötöötajatel on õigus tasuta arstlikule läbivaatusele enne tööle asumist ning hiljem korrapäraste ajavahemike järel,
  - õigus „võimaluse korral“ siirduda päevasele tööle, kui kannatatakse öötööga seotud tervisehäirete all,
  - meetmed, millega kohustatakse tööandjaid, kes kasutavad korrapäraselt öötööd, teatama vastutavatele ametiasutustele, kui viimased seda taotlevad.

Direktiiv ei sisalda mis tahes eeskirju töötasu kohta (välja arvatud õigus saada 4 nädalat iga-aastast palgalist puhkust).

---

<sup>2</sup> Vt Euroopa Kohtu kohtuasi C-428/09, EKL I- 09961, *Union syndicale Solidaires Isère vs. Premier ministre* jt

<sup>3</sup> Direktiivi ettepanek, milles käsitletakse teatavaid tööaja korraldamise aspekte, KOM(90) 317, 20. september 1990.

<sup>4</sup> Koolitusel olevad arstid jäeti 1993. aasta direktiivi reguleerimisalast välja, kuid toodi reguleerimisalasse tagasi muutmisdirektiiviga 2000/34/EÜ. Liikmesriikidel oli seega kohustus tagada, et direktiivi kohaldatakse koolitusel olevate arstide suhtes alates 1. augustist 2004. Ainus erand sellest tähtajast oli direktiivi kohane keskmiselt 48-tunnise töönädala piirang. Kuna pikad tööpäevad olid toona paljude liikmesriikide arstikoolituse lahutamatu osa, lubati 2000. aasta direktiivis tööaja piirangu järk-järgulist kohaldamist koolitusel olevate arstide suhtes ajavahemikul 2004. aasta august – 31. juuli 2009. Kolm liikmesriiki (UK, NL, HU) kasutasid võimalust töötunde mõnevõrra pikendada (maksimaalselt 52 tundi nädalas) kuni 31. juulini 2011. Alates 1. augustist 2011 kohaldatakse 48-tunnist keskmist nädalast tööaega koolitusel olevate arstide suhtes kõikides liikmesriikides.

<sup>5</sup> Mõiste „öötöötaja“ tähendab regulaarset töötamist „öisel ajal“, nagu see on liikmesriigis määratletud. Kehtivad ka mitmesugused erandid Vt SEC (2010) 1611 öötööd käsitlevat peatükki.

Direktiivi sätted on üpris üksikasjalikud kooskõlas selle eesmärgiga kaitsta töötajate tervist ja turvalisust. Siiski on ette nähtud teatav paindlikkus, et võtta arvesse erinevusi riiklikes tööaja eeskirjades või konkreetsete valdkondade või kutsealade vajadusi:

- liikmesriigid võivad ELi eeskirju kohandada vastavalt olukorrale riigis (näiteks on mitmes riigis maksimaalne nädalane tööaeg alla 48 tunni);
- kollektiivlepingute kaudu on mitmeid võimalusi tööd paindlikult korraldada (nt töötundide arvestamine aasta lõikes);
- üldistest eeskirjadest on võimalik teha mitmeid erandeid (nt korvava puhkeaja korraldus või individuaalsed erandid 48-tunnise töönädala piirangust).

Euroopa Kohus on mitme kohtuasja puhul olnud seisukohal, et direktiivis maksimaalse tööaja, tasulise põhipuhkuse ja minimaalsete puhkeaeegade kohta sätestatu „kujutab endast olulise tähtsusega ühenduse sotsiaalõigusnorme, mis peab miinimumnõuetena laienema kõigile töötajatele”<sup>6</sup>.

Mitmed Euroopa Kohtu otsused on eriti olulised tööaja korralduse seisukohast avalike tervishoiu- ja hooldusteenuste puhul:

- (i) seoses *valveajaga* leidis kohus kohtuasjades *SIMAP* (3. oktoober 2000), *Jaeger* (9. september 2003) ja *Dellas* (1. detsember 2005), et valveaega, kui töötaja on kohustatud viibima tööandja määratud kohas, peab võtma arvesse direktiivi kohaseid tööaja piiranguid arvestades ning seda ei tohi lugeda minimaalse puhkeaja sisse. Töötajate jaoks tähendab see, et valveaega tuleb täielikult arvestada, kui arvutatakse nende õigust puhkeajale ja maksimaalset nädalast tööaega. Tööandjate jaoks tähendab see, et tööaja korraldamisel ja kavandamisel direktiivi kohaselt, peavad nad oma töötajate valveaja arvestama täielikult tööaja sisse;
- (ii) seoses *koduse valveajaga* leidis kohus kohtuasjas *SIMAP*, et kodust valveaega, kui töötaja on võimeline osutama teenuseid, kui teda kutsutakse, kuid ta ei ole kohustatud viibima töökohal ning võib olla näiteks kodus või mujal, ei tule direktiivi kohaselt arvestada tööaja sisse. Sellistel juhtudel loetakse tööajaks ainult aeg, mis kulub kutsele vastamiseks;
- (iii) *korvava puhkeaja* andmine: direktiivi kohaselt võib minimaalse päevase ja nädalase puhkeaja täielikult või osaliselt edasi lükata, kuid seda üksnes tingimusel, et katkestatud puhketunnid hiljem täielikult korvatakse. Direktiivis ei ole siiski täpsustatud, millise aja jooksul tuleks seda teha. Euroopa Kohus leidis kohtuotsuses *Jaeger*, et samaväärne korvav puhkeae peab

---

<sup>6</sup> Vt kohtuasi C-19/04, *Dellas* [2005], EKL-I-10253, punktid 40–41 ja 49, ja seal osutatud kohtupraktika; samuti palgalise puhkuse kohta kohtuasi C-124/05, *FNV*, punkt 28.

järgnema vahetult pärast pikenenud töövahetust. Töötajate jaoks tähendab see, et neil on õigus saada puhkeaeg kohe pärast pikendatud tööaega, et nad saaksid taastuda tehtud tööst ja valmistuda tulevasteks töövahetusteks. Tööandjate jaoks tähendab see, et nad peavad tagama oma töötajatele, kelle tööaeg pikenes, samaväärse korvava puhkeaja vahetult pärast tööd, mis mõjutab tööjõu planeerimist ja korraldamist.

Mitmed liikmesriigid kehtestasid pärast *SIMAPi* ja *Jaegeri* kohtuotsuseid õigusaktid, millega on võimaldatud nn tööaja erand<sup>7</sup> tegevusalade puhul, mis nõuavad ööpäevaringset kättesaadavust ning mille puhul on valvekorrad väga tavalised. Enamasti on tegu avalike tervishoiu- ja/või hooldusteenustega. Kõiki erandeid tuleks järgida ja rakendada kooskõlas põhiõiguste hartaga<sup>8</sup>.

Liikmesriigid on direktiivi üle võtnud väga erinevalt. Teatavates liikmesriikides on tööaja eeskirjad kõikides majandussektorites tavaliselt kehtestatud kollektiivlepingutega, mis varieeruvad sõltuvalt tegevusvaldkonnast. Teistes liikmesriikides on eeskirjad sätestatud õigusaktides, kuid mitmetes sektorites on kollektiivlepingud samuti väga olulised. Mõnes liikmesriigis on kehtestatud konkreetsed tööaja eeskirjad sektoripõhiste õigusaktidega, eelkõige rahvatervise valdkonnas. See kehtib eelkõige avalikus sektoris, kus konkreetsed sektori või alamsektori õigusaktid võivad olla väga mahukad ja keerukad.

#### **2004.–2009. aasta ettepanek õigusaktide muutmiseks**

Ajavahemikul 2004–2009 toimusid põhjalikud arutelud Euroopa Parlamendis ja nõukogus komisjoni õigusakti ettepaneku üle, millega oleks tehtud mitmeid muudatusi tööaja direktiivis.

Komisjoni esitatud ettepanek põhines õigusakti läbivaatamisel ja konsultatsioonidel, milles keskenduti nelja konkreetsele probleemile, mida olemasolevad õigusnormid või kohtupraktika ei olnud lahendanud. Kaks peamist teemavaldkonda (tööaja erand ja tööaja piirangute arvestusperiood) tuli direktiiv enese kohaselt uuesti läbi vaadata kümne aasta jooksul pärast selle vastuvõtmist. Ülejäänud kahes küsimuses (valveaeg ja korvava puhkeaja ajastus), oli komisjon saanud mitmeid taotlusi selgitada direktiivi kohaldamist pärast Euroopa Kohtu tõlgendust *SIMAPi* ja *Jaegeri* kohtuasjades.

---

<sup>7</sup> Direktiivi kohaldamata jätmine on tööaja direktiivi artikli 22 lõikes 1 sätestatud erand, millega liikmesriigid võivad lubada tööandjal paluda töötajal viimase nõusolekul vabatahtlikult töötada rohkem, kui direktiivis kehtestatud piirang (48 tundi nädalas). Täieliku ülevaate saamiseks vt SEK 2010 1611, peatükk 5.

<sup>8</sup> Põhiõiguste harta artiklis 52 on sätestatud, et hartaga tunnustatud õiguste ja vabaduste teostamist tohib piirata ainult seadusega ning arvestades nimetatud õiguste ja vabaduste olemust. Piiranguid võib seada üksnes juhul, kui need on vajalikud ning vastavad tegelikult liidu poolt tunnustatud üldist huvi pakkuvatele eesmärkidele või kui on vaja kaitsta teiste isikute õigusi ja vabadusi.

Elkõige oli esialgse ettepaneku eesmärk:

- (i) kaotada individuaalsed erandid 48-tunnise töönädala piirangust või järk-järgult rakendada täiendavate kaitsemeetmeid ja lisada range läbivaatamisklausel;
- (ii) kohelda valveaega erinevalt tavalisest tööajast, eristades aktiivset ja mitteaktiivset valveaega töökohal;
- (iii) võimaldada suuremat paindlikkust seoses korvava puhkeajaga ajastusega (tuleb anda „mõistliku aja jooksul”);
- (iv) võimaldada arvestusperioodi, mida kasutatakse keskmise nädalase tööaja arvutamisel, pikendada kuni 12 kuuni (mitte üksnes kollektiivlepinguga nagu praeguses direktiivis).

Kahe institutsiooni arutelud selle ettepaneku üle ei jõudnud lepitusmenetlusel 2009. aastal tulemuseni.

### ***Direktiivi käimasolev läbivaatamine***

Euroopa Komisjoni president teatas 2009. aastal, et komisjon esitaks uue ettepaneku tööaja direktiivi muutmiseks pärast kaheetapilist konsultatsiooni sotsiaalpartneritega ELi toimimise lepingu artikli 154 alusel ning põhjalikku mõju hindamist.

Komisjon avaldas 2010. aasta märtsis teatise [Euroopa Liidu tasandil korraldatava sotsiaalpartneritega konsulteerimise esimese etapi kohta](#),<sup>9</sup> kus on antud selge ülevaade läbivaatamisega seotud mõistetest ja nende õiguslikest tagajärgedest (nt valveaeg, kodune valveaeg, korvav puhkeaeg, iseseisva otsustamisõigusega töötajad, kohaldamine kas lepingu või töötaja põhiselt, töötaja erand). Dokumendis küsiti, kas sotsiaalpartnerid on seisukohal, et vajatakse muutusi, ning kui jah, siis millises ulatuses.

Teatises, mille komisjon avaldas 2010. aasta detsembris [Euroopa tasandi sotsiaalpartneritega konsulteerimise teise etapi kohta](#),<sup>10</sup> võeti Euroopa sotsiaalpartnerite vastused kokku ning jõuti järeldusele, et tõepoolest on vaja muudatusi. Toodi välja erinevad teemad, mida mõned või kõik sotsiaalpartnerid soovisid muuta, ning esitati võimalused kõigi nende teemade lahendamiseks.

Paralleelselt konsultatsioonidega alustas komisjon kehtivate eeskirjade ja nende võimalike muudatuste mõju hindamist. Konsulteerimise teise etapi osana avaldas komisjon ja tegi Euroopa sotsiaalpartneritele kättesaadavaks Euroopa mitmed hindamisuuringud ja aruanded, mis keskendusid nii juriidilistele kui ka sotsiaal-majanduslikele aspektidele:

---

<sup>9</sup> KOM(2010) 106, 24.3.2010.

<sup>10</sup> KOM(2010) 801 ja SEK(2010) 1610, 21.12.2010

- komisjoni talituste *üksikasjalik aruanne direktiivi õigusliku rakendamise kohta*<sup>11</sup> avaldati 2010. aastal ning selles on sätestatud direktiivi nõuded peamistes küsimustes, nagu neid on tõlgendanud Euroopa Kohus kuni 2010. aasta lõpuni, ja esitatud *üksikasjalik ülevaade direktiivi ülevõtmise kohta liikmesriikides*,

- *väliskonsultantide uuring olemasolevate tööaja eeskirjade sotsiaalse ja majandusliku mõju kohta (mis sisaldas konkreetseid peatükke SIMAP-Jaegeri kohtuotsuste ning tööaja erandi kasutamise mõju kohta liikmesriikide tervishoiu- ja hooldusteenustel)*<sup>12</sup>,

- *mitmed muud uuringud, mille komisjon Eurofound ja teised organisatsioonid avaldasid tööaja korralduse erinevate aspektide kohta ELis.*

Vastuseks teisele konsultatsioonile teatasid peamised valdkonnaülesed sotsiaalpartnerid (BusinessEurope, ETUC, CEEP ja UEAPME) 2011. aasta mais oma huvist pidada omavahelisi läbirääkimisi direktiivi läbivaatamise üle, eesmärgiga jõuda kokkuleppele, mida saaks rakendada nõukogu direktiiviga ELi toimimise lepingu artikli 155 alusel. Nende läbirääkimised algasid ametlikult ühise kirjaga volinik László Andorile 14. novembril 2011. Seetõttu peatas komisjon mõju hindamise, austades sotsiaalpartnerite läbirääkimiste autonoomiat.

Ent pärast mitmeid kohtumisi alates 2011. aasta detsembrist teatasid sotsiaalpartnerid läbirääkimiste peatamisest 2012. aasta detsembris. Pärast selgitavaid kontakte ja kohtumist peamiste läbirääkijatega jõudis volinik László Andor 2013. aasta veebruaris järeldusele, et läbirääkimised on lõplikult lõppenud.

Seetõttu peab komisjon jätkama tööaja direktiivi läbivaatamist. Komisjon soovib lõpetada oma ettevalmistava töö, koostades põhjaliku mõjuhinnangu eri valikuvõimaluste kohta läbivaatamisel. Käesoleva avaliku konsultatsiooni eesmärk on aidata kaasa käimasolevale läbivaatamisele ja mõju hindamisele.

---

<sup>11</sup> KOM(2010) 802 ja SEK(2010) 1611, 21.12.2010

<sup>12</sup> Study to support an impact assessment on further action at European level regarding Directive 2003/88/EC and the evolution of working time organisation, Deloitte, 2010