



JULKINEN KUULEMINEN TYÖAIKADIREKTIIVIN UUELLEENTARKASTELUSTA

TAUSTA

Työajan järjestämisellä ja sääntelyllä julkisella ja yksityisellä sektorilla on huomattavia sosiaalisia, taloudellisia ja poliittisia vaikutuksia. EU:n tasolla direktiivillä 2003/88/EY (työaikadirektiivi)¹ pyritään tarjoamaan kaikkia jäsenvaltioita koskevat vähimmäisvaatimukset työntekijöiden suojelemiseksi terveys- ja turvallisuusriskeiltä, jotka liittyvät liiallisiin tai sopimattomiin työaikoihin ja riittämättömiin lepo- ja toipumisaikoihin. Euroopan unionin perusoikeuskirjan 31 artiklan 2 kohdassa määrätään samaten, että ”jokaisella työntekijällä on oikeus enimmäistyöajan rajoitukseen sekä päivittäisiin ja viikoittaisiin lepoaikoihin ja palkalliseen vuosilomaan”.

Kahdenkymmenen viime vuoden aikana työelämässä ja taloudessa on tapahtunut perustavanlaatuisia muutoksia, jotka ovat selvästi vaikuttaneet moniin työajan järjestämistä koskeviin seikkoihin. Tämän kehityksen pohjalta on tarpeen pohtia, millaista työaikalainsäädäntöä EU tarvitsee voidakseen vastata 2000-luvun ensimmäisellä puoliskolla ilmeneviin nykyisiin ja tuleviin – sosiaalisiin, taloudellisiin, teknologisiin ja demografisiin – haasteisiin.

Komissio on tämän vuoksi käynnistänyt työaikadirektiivin kattavan uudelleentarkastelun. Tavoitteena on selvittää, miten nykyistä lainsäädäntöä on mahdollisesti tarpeen muuttaa, jotta saataisiin aikaan sellaiset työaikaa koskevat säännöt, jotka parhaiten vastaavat työntekijöiden, yritysten, julkishallinnon ja kuluttajien tarpeisiin EU:ssa.

EU:n työaikasääntelyn soveltamisala ja merkitys

Euroopan parlamentti ja neuvosto antoivat direktiivin EY:n perustamissopimuksen 137 artiklan 2 kohdan (nykyisin SEUT-sopimuksen 153 artikla) nojalla; sen mukaan yhteisön toimenpiteitä voidaan toteuttaa, jos niillä parannetaan työympäristöä työntekijöiden terveyden ja turvallisuuden suojelemiseksi.

Direktiiviä sovelletaan kaikilla aloilla, niin julkisella kuin yksityisellä sektorilla, mukaan luettuina terveydenhuolto ja hätäpalvelut.

¹Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2003/88/EY, annettu 4. marraskuuta 2003, tietyistä työajan järjestämisestä koskevista seikoista (EUVL L 299, 18.11.2003, s. 9).

Direktiiviä ei sovelleta itsenäisiin ammatinharjoittajiin. Se, sovelletaanko direktiiviä vapaaehtoisin, voi vaihdella jäsenvaltiosta toiseen, koska se riippuu siitä, onko kyseessä 'työntekijä' tämän käsitteen EU:n oikeudelle² ominaisen itsenäisen määritelmän mukaan. Lisäksi otetaan huomioon sovellettavan kansallisen lainsäädännön ja käytäntöjen mukainen työjärjestely kussakin tietyssä tapauksessa.

Nykyisellä työaikadirektiivillä kodifioidaan kaksi aiempaa direktiiviä, joista merkittävämpi annettiin vuonna 1993 komission tekemän ehdotuksen pohjalta^{3 4}.

Direktiivissä säädetään kaikkia jäsenvaltioita koskevista yhteisistä vähimmäisvaatimuksista, joita ovat mm. seuraavat:

- työntekijöiden vuorokautiset ja viikoittaiset lepoajat (tavallisesti 11 tunnin yhtäjaksoinen vuorokautinen lepoaika ja 24–35 tunnin keskeytymätön viikoittainen lepoaika)
- lepotauko työaikana (jos työpäivän pituus on yli kuusi tuntia)
- työntekijöiden viikoittaisen työajan yläraja (keskimäärin 48 tuntia viikossa, ylityö mukaan luettuna)
- työntekijöiden palkallinen vuosiloma (vähintään 4 viikkoa vuodessa)
- yötyöntekijöiden parempi suoja⁵:
 - säännöllinen työaika on enintään (keskimäärin) kahdeksan tuntia 24 tunnin jakson aikana,
 - työaika saa olla enintään kahdeksan tuntia 24 tunnin jakson aikana, jos työhön liittyy erityisiä vaaroja tai huomattavaa fyysistä tai psyykkistä rasitusta,
 - kaikkien yötyöntekijöiden oikeus maksuttomaan terveystarkastukseen ennen työhön ryhtymistä ja sen jälkeen säännöllisin väliajoin,
 - oikeus siirtyä "mahdollisuuksien mukaan" päivätyöhön, jos työntekijöillä on yötyöhön liittyviä terveyshaittoja,

² Ks. unionin tuomioistuimen asiassa C-428/09, *Union syndicale Solidaires Isère vastaan Premier ministre ym.*, antama tuomio, Kok., s. I-09961.

³ Ehdotus direktiiviksi tietyistä työajan järjestämisestä koskevista seikoista (KOM(90) 317, 20.9.1990).

⁴ Lääkärien harjoittelu jätettiin pois vuoden 1993 direktiivin soveltamisalasta mutta sisällytettiin siihen uudelleen muutosdirektiivillä 2000/34/EY. Jäsenvaltioiden oli näin ollen varmistettava, että direktiivin säännöksiä sovellettiin lääkärien harjoitteluun 1. elokuuta 2004 alkaen. Ainoa poikkeus tästä määräajasta oli direktiivissä asetettu 48 tunnin rajoitus keskimääräiselle viikoittaiselle työajalle: koska pitkät työajat olivat lääkärikoulutuksen vakiintunut piirre useissa jäsenvaltioissa tässä vaiheessa, vuoden 2000 direktiivissä annettiin mahdollisuus pidennettyihin siirtymäjärjestelyihin siten, että työaikarajoituksia voitiin elokuusta 2004 aina 31. heinäkuuta 2009 saakka ulottuvan ajanjakson aikana alkaa vähitellen soveltaa lääkärien harjoitteluun. Kolme jäsenvaltiota (Yhdistynyt kuningaskunta, Alankomaat, Unkari) käytti hyväkseen erästä muuta mahdollisuutta hieman pidennetyn työajan (enintään 52 tuntia viikossa) sallimiseksi 31. heinäkuuta 2011 saakka. Elokuun 1. päivästä 2011 alkaen 48 tunnin keskimääräistä viikoittaista enimmäistyöaikaa sovelletaan lääkärien harjoitteluun kaikissa jäsenvaltioissa.

⁵ 'Yötyöntekijän' määritelmä riippuu siitä, työskenteleekö henkilö tavanomaisesti jäsenvaltion määrittelemänä 'yöaikana'. Tähän sovelletaan useita poikkeuksia. Ks. asiakirjan SEC(2010) 1611 yötyötä käsittelevä luku.

- toimenpiteet sen varmistamiseksi, että työnantajat, jotka teettävät yötyötä säännöllisesti, ilmoittavat tästä toimivaltaisille viranomaisille pyydettyinä.

Direktiiviin ei sisälly mitään säännöksiä korvauksista (paitsi oikeus neljän viikon palkalliseen vuosilomaan).

Direktiivin säännökset ovat verrattain yksityiskohtaisia – onhan sen tavoitteena työntekijöiden terveyden ja turvallisuuden suojeleminen. Siinä tarjotaan kuitenkin jonkin verran joustomahdollisuutta, jotta voitaisiin ottaa huomioon erot kansallisissa työaikasäännöissä tai tiettyjen toimien tai ammattien vaatimukset:

- Jäsenvaltiot voivat mukauttaa EU:n sääntöjä omiin olosuhteisiinsa (esimerkiksi viikoittainen enimmäistyöaika on monissa maissa alle 48 tuntia).
- Joustavien työaikajärjestelyjen käyttöönottoon työehtosopimuksilla on annettu varsin laajat mahdollisuudet (esim. vuotuinen kokonaistyöaika).
- Yleisistä säännöksistä on lukuisia vapautuksia ja poikkeuksia (esim. korvaavien lepoaikojen ajoitus sekä henkilökohtainen mahdollisuus poiketa 48 tunnin säännöstä eli nk. opt out - mahdollisuus).

Euroopan unionin tuomioistuin on todennut useaan otteeseen, että enimmäistyöaika, palkallista vuosilomaa ja vähimmäislepojaksoja koskevia direktiivin vaatimuksia on pidettävä EU:n sosiaalioikeuden sääntöinä, jotka ovat erityisen tärkeitä ja joita on sovellettava jokaiseen työntekijään.⁶

Useilla Euroopan unionin tuomioistuimen tuomioilla on erityistä merkitystä julkisen terveydenhuollon ja hoivapalvelujen työajan järjestämisen osalta:

- (i) *Päivystysajan käsittely*: tuomioistuin katsoi tuomioissaan asioissa *SIMAP* (3. lokakuuta 2000), *Jaeger* (9. syyskuuta 2003) ja *Dellas* (1. joulukuuta 2005), että päivystysaika on kokonaisuudessaan, kun työntekijän on oltava työnantajan osoittamassa paikassa, sisällytettävä mukaan laskettaessa direktiivin mukaisia enimmäistyöaikoja, eikä sitä saa laskea osaksi vähimmäislepoaikoja. Työntekijöiden kannalta tämä tarkoittaa, että päivystysaika on laskettava täysimääräisesti osaksi heille kuuluvia lepoaikoja ja viikoittaista enimmäistyöaika. Työnantajien kannalta tämä tarkoittaa, että niiden on työaikoja direktiivin rajoissa järjestäessään ja suunnitellessaan laskettava työntekijöidensä päivystysaika täysimääräisesti työajaksi.

⁶ Ks. asia C-19/04, *Dellas*, [2005] Kok., s. I-10253, 40–41 ja 49 kohta ja kyseisessä kohdassa lainattu oikeuskäytäntö; samaten maksullisen vuosiloman osalta asia C-124/05, *FNV*, 28 kohta.

- (ii) *Varallaoloajan* käsittely: tuomioistuin katsoi lisäksi asiassa *SIMAP*, että varallaoloaika, jolloin työntekijän on tarjottava palveluja, jos häneen otetaan yhteyttä, mutta hänen ei tarvitse olla työpaikalla vaan hän voi olla (esimerkiksi) kotona tai muussa valitsemassaan paikassa, ei direktiivin nojalla tarvitse laskea täysimääräisesti työajaksi. Tällaisissa tapauksissa ainoastaan työkutsuun vastaamiseen käytetty aika on laskettava työajaksi.
- (iii) *Korvaavan lepoajan* ajoitus: Direktiivin mukaan vuorokautisia ja viikoittaisia vähimmäislepoaikoja voidaan lykätä kokonaan tai osittain, mutta vain sillä edellytyksellä, että pitämättömät lepoajat korvataan myöhemmin kokonaisuudessaan. Direktiivissä ei kuitenkaan täsmennetä, millä aikataululla tämä olisi tehtävä. Euroopan unionin tuomioistuin on todennut asiassa *Jaeger* antamassaan tuomiossa, että ”vastaavanlaiset korvaavat lepoajat” on myönnettävä välittömästi kyseisen pidennetyn työvuoron jälkeen. Työntekijöiden kannalta tämä tarkoittaa, että heillä on oikeus lepoaikaan välittömästi pidennettyjen työskentelyjaksojen jälkeen, jotta he voivat toipua työstä ja levätä tulevaa työskentelyjaksoa varten. Työnantajien kannalta tämä tarkoittaa, että niiden on myönnettävä työntekijöilleen, jotka ovat tehneet tavanomaista pidempää työaika, vastaava korvaava lepoaika välittömästi kyseisen työskentelyjakson jälkeen, mistä aiheutuu seurauksia niiden työvoiman järjestämisen ja suunnittelun kannalta.

Useat jäsenvaltiot ottivat *SIMAP*- ja *Jaeger*-tuomioiden jälkeen käyttöön lainsäädäntöä, jossa säädetään opt out -poikkeuksen⁷ käytöstä toiminnoissa, joissa edellytetään ympärivuorokautista käytettävissä oloa ja joissa päivystysajalla on erityinen rooli – kyse on usein terveydenhuollosta ja/tai hoivapalveluista. Poikkeuksia tehtäessä olisi aina kunnioitettava Euroopan unionin perusoikeuskirjaa⁸, ja ne olisi pantava täytäntöön sen mukaisesti.

Jäsenvaltiot saattavat direktiivin osaksi kansallista lainsäädäntöään hyvin eri tavoin. Joissakin jäsenvaltioissa työaikasäännöt talouden kaikilla aloilla määritetään yleensä työehtosopimuksissa, jotka vaihtelevat toimialan mukaan. Toisissa jäsenvaltioissa perussäännöt vahvistetaan lainsäädännössä, mutta myös työehtosopimuksilla on erittäin suuri merkitys monilla aloilla. Joissakin jäsenvaltioissa erityiset työaikasäännöt vahvistetaan alakohtaisessa lainsäädännössä – erityisesti

⁷ Opt out -mahdollisuus on poikkeus, josta säädetään työaikadirektiivin 22 artiklan 1 kohdassa. Sen mukaan jäsenvaltio voi sallia sen, että työnantaja pyytää yksittäisen työntekijän suostumusta siihen, että tämä työskentelee vapaaehtoisesti direktiivissä säädettyä enimmäistyöaika (48 tuntia viikossa keskimäärin) enemmän. Täydelliset tiedot asiasta löytyvät asiakirjan SEC(2010) 1611 luvusta 5.

⁸ Perusoikeuskirjan 52 artiklassa määrätään, että perusoikeuskirjassa tunnustettujen oikeuksien ja vapauksien käyttämistä voidaan rajoittaa kyseisten oikeuksien ja vapauksien keskeistä sisältöä kunnioittaen ja että rajoituksia voidaan säätää ainoastaan, jos ne ovat välttämättömiä ja vastaavat tosiasiallisesti unionin tunnustamia yleisen edun mukaisia tavoitteita tai tarvetta suojella muiden henkilöiden oikeuksia ja vapauksia.

terveydenhuollon osalta. Tämä koskee erityisesti julkista sektoria, jolla erityinen alakohtainen tai alojen osa-alueita koskeva lainsäädäntö voi olla hyvin laajaa ja monitahoista.

Lainsäädännöllisiä muutoksia koskeva vuosien 2004–2009 ehdotus

Neuvostossa ja parlamentissa käytiin vuosina 2004–2009 laajoja keskusteluja komission säädösehdotuksesta, jolla olisi tehty erinäisiä muutoksia työaikadirektiiviin.

Komission ehdotus perustui uudelleentarkasteluun ja kuulemisiin, joissa keskityttiin neljään nykyisen lainsäädännön tai oikeuskäytännön perusteella avoimeksi jääneeseen kysymykseen. Näistä keskeisistä kysymyksistä kaksi (opt out -poikkeus ja enimmäistyöaikojen laskemisessa käytetty vertailujakso) ovat sellaisia, joiden osalta direktiivissä itsessään edellytetään tarkastelua kymmenen vuoden kuluessa direktiivin antamisesta. Toiset kaksi kysymystä (päivystysajan käsittely ja korvaavan lepoajan ajoitus) ovat sellaisia, joiden osalta komissio oli saanut useita pyyntöjä direktiivin soveltamisalan selventämiseksi Euroopan unionin tuomioistuimen esitettyä tulkintansa asioissa *SIMAP* ja *Jaeger*.

Alkuperäisellä ehdotuksella oli erityisesti seuraavat tavoitteet:

- (i) joko poistetaan asteittain henkilökohtainen mahdollisuus poiketa 48 tunnin säännöstä (opt out) tai asetetaan sen käytön ehdoksi erityiset suojavaatimukset ja tiukka uudelleentarkastelulauseke
- (ii) käsitellään päivystysaikaa eri tavalla kuin normaalia työaikaa erottamalla toisistaan aktiiviset ja ei-aktiiviset ajanjaksot työpaikalla
- (iii) lisätään joustavuutta korvaavien lepoaikojen ajoittamisessa (ne on järjestettävä ”kohtuullisen ajan” kuluessa)
- (iv) sallitaan viikoittaisen työajan tasaamiseen tarkoitettun vertailujakson pidentäminen enintään 12 kuukauteen lakisääteisesti (eikä ainoastaan työehtosopimuksella kuten nykyisessä direktiivissä).

Tästä ehdotuksesta kyseisten kahden toimielimen välillä käydyt keskustelut kariutuivat sovitteluvaiheessa vuonna 2009.

Direktiivin meneillään oleva uudelleentarkastelu

Euroopan komission puheenjohtaja ilmoitti vuonna 2009, että komissio aikoo tehdä uuden ehdotuksen työaikadirektiivin muuttamiseksi SEUT-sopimuksen 154 artiklan mukaisen kaksivaiheisen työmarkkinaosapuolten kuulemisen ja kattavan vaikutustentarvioiden pohjalta.

Komissio julkaisi maaliskuussa 2010 eurooppalaisten työmarkkinaosapuolten kuulemisen ensimmäistä vaihetta koskevan tiedonannon.⁹ Siinä annettiin selkeä yleiskuva tarkastelun kannalta tärkeimmistä käsitteistä ja niiden oikeudellisista vaikutuksista (esim. päivystysaika, varallaoloaika, korvaava lepo, itsenäiset työntekijät, sopimus- vai työntekijäkohtainen soveltaminen, opt out). Tiedonannossa kysyttiin, pitivätkö työmarkkinaosapuolet muutosta tarpeellisena ja – jos vastaus oli myöntävä – missä määrin.

Eurooppalaisten työmarkkinaosapuolten kuulemisen toisen vaiheen joulukuussa 2010 käynnistäneessä tiedonannossa¹⁰ esitettiin yhteenveto eurooppalaisilta työmarkkinaosapuolilta saaduista vastauksista ja todettiin, että muutokset ovat todella tarpeen. Siinä esitettiin useita eri aiheita, joiden osalta jotkin tai kaikki työmarkkinaosapuolet halusivat muutoksia, ja kartoitettiin mahdollisia vaihtoehtoja kunkin näiden aiheiden osalta.

Yhtä aikaa kuulemisprosessin kanssa komissio alkoi myös arvioida nykyisten sääntöjen ja mahdollisten muutosten vaikutusta. Komissio julkaisi ja asetti eurooppalaisten työmarkkinaosapuolten saataville osana kuulemisen toista vaihetta erinäisiä arviointitutkimuksia ja raportteja, joissa keskityttiin niin oikeudellisiin kuin sosioekonomisiin näkökohtiin:

- komission yksiköiden yksityiskohtainen kertomus nykyisen direktiivin oikeudellisesta täytäntöönpanosta¹¹; se julkaistiin vuonna 2010, ja siinä esitetään direktiivin vaatimukset, sellaisina kuin niitä oli tulkittu Euroopan unionin tuomioistuimen tuomioissa vuoden 2010 lopulle saakka, kunkin direktiivin keskeisen aiheen osalta ja annetaan yksityiskohtainen selostus direktiivin saattamisesta osaksi jäsenvaltioiden kansallista lainsäädäntöä,

- ulkopuolisten konsulttien tekemä tutkimus nykyisten työaikasääntöjen sosiaalisesta ja taloudellisesta vaikutuksesta (tähän kuului lukuja, joissa käsiteltiin SIMAP- ja Jaeger-tuomioiden ja opt out -mahdollisuuden käyttämisestä aiheutuneita vaikutuksia julkiseen terveydenhuoltoon ja hoivapalveluihin käytännössä jäsenvaltioissa),¹²

- useat muut tutkimukset, joita komissio, Eurofound ja muut organisaatiot ovat julkaisseet työajan järjestämisen eri näkökohdista EU:ssa.

Toiseen kuulemiseen antamassaan vastauksessa keskeiset eri alojen työmarkkinaosapuolet (EAY, CEEP ja UEAPME) ilmoittivat toukokuussa 2011 haluavansa neuvotella keskenään direktiivin

⁹ KOM(2010) 106, 24.3.2010.

¹⁰ KOM(2010) 801 ja SEC(2010) 1610, 21.12.2010.

¹¹ KOM(2010) 802 ja SEC(2010) 1611, 21.12.2010.

¹² 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.

tarkistamisesta, jotta päästäisiin sopimukseen, joka voitaisiin SEUT-sopimuksen 155 artiklan nojalla panna täytäntöön neuvoston direktiivillä. Neuvottelut käynnistettiin virallisesti työmarkkinaosapuolten yhteisellä kirjeellä komissaari László Andorille 14. marraskuuta 2011. Komissio keskeytti näin ollen vaikutustenarvioinnin kunnioituksesta työmarkkinaosapuolten neuvottelujen riippumattomuutta kohtaan.

Työmarkkinaosapuolet ilmoittivat kuitenkin joulukuulta 2011 lähtien pidettyjen erinäisten kokousten jälkeen, että niiden neuvottelut olivat joulukuussa 2012 ajautuneet umpikujaan. Tunnustelevien yhteydenottojen jälkeen ja pääneuvottelijat tavattuaan komissaari László Andor totesi helmikuussa 2013, että neuvottelut olivat lopullisesti päättyneet.

Näin ollen on siis komission tehtävänä jatkaa työaikadirektiivin uudelleentarkastelua. Komissio pyrkii saattamaan päätökseen valmistelutyöt laatimalla perusteellisen vaikutustenarvioinnin tarkastelua varten tarjolla olevista eri vaihtoehdoista. Tämän julkisen kuulemisen tavoitteena on edistää käynnissä olevaa uudelleentarkastelua ja vaikutustenarviointia.