



OFFENTLIGT SAMRÅD OM ÖVERSYNEN AV ARBETSTIDSDIREKTIVET

BAKGRUND

Förläggning och reglering av arbetstiden inom den offentliga och privata sektorn har betydande sociala, ekonomiska och politiska konsekvenser. På EU-nivå har man antagit direktiv 2003/88/EG (arbetstidsdirektivet)¹, med syfte att skapa gemensamma minimistandarder för alla medlemsstater när det gäller att skydda arbetstagare från hälso- och säkerhetsrisker som är förknippade med orimliga eller olämpliga arbetstider med bristande tid för vila och återhämtning från arbete. I artikel 31.2 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna anges det också uttryckligen: "Varje arbetstagare har rätt till en begränsning av den maximala arbetstiden samt till dygns- och veckovila och årlig betald semester."

Under de senaste 20 åren har det skett genomgripande förändringar i arbetslivet och i ekonomin som helhet, och detta har tydligt påverkat förläggningen av arbetstiden. Man måste därför överväga hur EU:s arbetstidslagstiftning bör anpassas för att möta det nya århundradets sociala, ekonomiska, tekniska och demografiska utmaningar, både de vi står inför idag och de som är att vänta under de kommande decennierna.

Kommissionen har därför inlett en omfattande översyn av arbetstidsdirektivet. Målet är att undersöka vilka ändringar av den nuvarande rättsliga ramen som eventuellt skulle behövas för att skapa de arbetstidsregler som bäst uppfyller behoven hos såväl arbetstagare som företag, offentlig sektor och konsumenter i hela EU.

EU:s arbetstidsreglering – tillämpningsområde och innebörd

Arbetstidsdirektivet antogs av Europaparlamentet och rådet i enlighet med artikel 137.2 i EG-fördraget (motsvarar artikel 153 i EUF-fördraget), enligt vilken gemenskapsåtgärder bör vidtas för att åstadkomma förbättringar av arbetsmiljön för att skydda arbetstagarnas hälsa och säkerhet.

Direktivet är tillämpligt på all verksamhet, såväl offentlig som privat, inklusive hälso- och sjukvård och larmtjänster.

¹Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/88/EG av den 4 november 2003 om arbetstidens förläggning i vissa avseenden, EUT L 299, 18.11.2003, s. 9.

Det omfattar däremot inte egenföretagare. Huruvida det ska tillämpas på frivilligarbetare kan variera från en medlemsstat till en annan, eftersom detta beror på om frivilligarbetare definieras som "arbetstagare" enligt den autonoma definitionen av detta begrepp, som är specifik för EU:s lagstiftning². Det beror också på vilka särskilda arbetsvillkor för frivilligarbetare som ska tillämpas, samt på faktiska omständigheter.

Det nuvarande direktivet är en kodifiering av två tidigare direktiv, varav det viktigaste antogs 1993, efter ett förslag av kommissionen från 1990³ ⁴.

I direktivet fastställs gemensamma minimikrav för arbetstagare i alla medlemsstater. Bland dessa ingår följande:

- Dygns- och veckovila för arbetstagare (normalt elva timmars sammanhängande dygnsvila och 24–35 timmars sammanhängande veckovila).
- En rast under arbetstid (om arbetsdagen är längre än sex timmar).
- Begränsning av arbetstagarnas arbetstid per vecka (en genomsnittlig veckoarbetstid på högst 48 timmar, inklusive övertid).
- Årlig betald semester för arbetstagare (minst fyra veckor per år).
- Kompletterande skydd för nattarbetande⁵:
 - *Den normala arbetstiden får inte överstiga 8 timmar (i genomsnitt) per 24-timmarsperiod.*
 - *Arbete som innebär särskilda risker eller stor fysisk eller mental ansträngning får inte överstiga 8 timmar under någon 24-timmarsperiod.*
 - *Nattarbetande har rätt till en kostnadsfri hälsoundersökning före tjänstgöring och därefter med jämna mellanrum.*

² Europeiska unionens domstol, mål C-428/09, REG I- 09961, Union syndicale Solidaires Isère mot Premier ministre m.fl.

³ *Proposal for a directive concerning certain aspects of the organisation of working time* (ej översatt till svenska)— COM(90) 317, 20.9.1990.

⁴ Läkare under utbildning omfattades inte av direktivet från 1993, men ingår i dess tillämpningsområde efter ändringsdirektivet 2000/34/EG. Medlemsstaterna var därför skyldiga att se till att direktivets bestämmelser tillämpas på läkare under utbildning, med verkan från och med den 1 augusti 2004. Det enda undantaget från denna tidsfrist gällde regeln om genomsnittlig arbetstid per vecka. Eftersom långa arbetstider vid denna tid var etablerad praxis för läkare under utbildning i många medlemsstater innehöll direktivet från 2000 övergångsregler, enligt vilka bestämmelserna om maximal arbetstid infördes gradvis för läkare under utbildning. Övergångsperioden spände över tiden augusti 2004–31 juli 2009. En ytterligare möjlighet att tillåta något längre arbetsdagar (högst 52 timmar per vecka) till och med den 31 juli 2011 utnyttjades av tre medlemsstater (Förenade kungariket, Nederländerna, Ungern). Sedan den 1 augusti 2011 gäller 48-timmarsgränsen för genomsnittlig veckoarbetstid för läkare under utbildning i alla medlemsstater.

⁵ Definitionen av "nattarbetande" är avhängig av reglerna för "normala nattpass" enligt nationell lagstiftning. Det finns också ett antal undantagsbestämmelser. Se kapitlet om nattarbete i SEC(2010) 1611.

- Rätt till övergång till dagarbete "där så är möjligt", om arbetstagaren drabbas av hälsoproblem som är kopplat till nattarbetet.
- Bestämmelser som kräver att arbetsgivare som regelbundet använder nattarbete ska anmäla detta till de behöriga myndigheterna om dessa myndigheter begär det.

Direktivet innehåller inte någon bestämmelse om ersättningar (utom rätt till 4 veckors årlig betald semester).

Bestämmelserna i direktivet är tämligen detaljerade, med tanke på dess syfte att skydda arbetstagarnas hälsa och säkerhet. De ger emellertid också en viss flexibilitet, för att skapa utrymme för skillnaderna mellan nationella arbetstidsregler och de särskilda kraven inom specifika verksamheter eller yrken:

- Medlemsstaterna får anpassa EU-bestämmelserna till sina nationella förhållanden (den maximala veckoarbetstiden har t.ex. i många länder fastställts till mindre än 48 timmar).
- Det finns ett stort utrymme för flexibla arbetsformer genom förhandlingar om kollektivavtal (t.ex. utläggning av arbetstiden på årsbasis).
- Det finns också många avvikelser och undantag från de allmänna bestämmelserna (t.ex. när det gäller förläggningen av kompensationsledighet eller enskilda undantag från 48-timmarsregeln).

EU-domstolen har i ett antal avgöranden fastställt att kraven i direktivet när det gäller begränsning av arbetstiden, årlig betald semester och minimiperioder för vila "ingår [...] i gemenskapens socialrättsliga lagstiftning, som är av särskild betydelse och som skall tillerkännas varje arbetstagare"⁶.

Några av EU-domstolens avgöranden är av särskild betydelse för arbetstidens förläggning inom offentlig hälso- och sjukvård:

- (i) När det gäller behandlingen av jourtid: Domstolen fastslog i målen Simap (3 oktober 2000), Jaeger (9 september 2003) och Dellas (1 december 2005) att all jourtid där arbetstagaren är skyldig att befinna sig på en av arbetsgivaren anvisad plats ska ingå vid beräkningen av arbetstiden enligt direktivet och inte kan räknas av från de kortaste viloperioderna. För arbetstagare innebär detta att deras jourtid måste räknas till fullo vid beräkningen av deras rätt till viloperioder och maximala veckoarbetstid. För arbetsgivare innebär detta att de vid

⁶ Se mål C-14/04, Dellas, REG 2005, s. I- 10253, punkterna 40–41 och 49, och den rättspraxis som det hänvisas till i detta avsnitt. Avseende årlig betald semester, se mål C-124/05, FNV, punkt 28.

fastläggande och planering av arbetstiden inom direktivets gränser till fullo måste räkna sina anställdas jourtid som arbetstid.

- (ii) När det gäller behandlingen av beredskap: I målet Simap fastslog domstolen dessutom att beredskap, dvs. när arbetstagare är tillgängliga för arbetsgivaren, men inte är skyldiga att befinna sig på arbetsplatsen, utan (till exempel) kan vara hemma eller på en annan plats som de själva valt, inte ska räknas fullt ut som arbetstid enligt direktivet: endast den tid då de faktiskt tjänstgör ska räknas som arbetstid.
- (iii) När det gäller valet av förläggning av kompensationsledighet: Enligt direktivet får dygns- och veckovila av en viss minsta längd senareläggas helt eller delvis, dock under förutsättning att bortfallna viloperioder kompenseras fullt ut i efterhand. Direktivet specificerar emellertid inte inom vilken tidsram detta bör ske. Domstolen ansåg i sin dom i målet Jaeger att denna "motsvarande kompensationsledighet" måste följa omedelbart efter det längre skiftet i fråga. För arbetstagare innebär detta att de har rätt till vila omedelbart efter förlängd arbetstid, så att de kan återhämta sig från det arbete som utförts och komma i form för framtida arbete. För arbetsgivare innebär detta att de måste bevilja de anställda som arbetat längre tid motsvarande kompensationsledighet omedelbart därefter, vilket har konsekvenser för organisationen och planeringen av arbetsstyrkan.

Ett antal medlemsstater införde under perioden efter domarna i målen Simap och Jaeger lagstiftning som föreskriver tillämpning av enskilda undantag⁷ i verksamhet som kräver tillgänglighet dygnet runt, bl.a. i samband med jour – ofta inom hälso- och sjukvård. Eventuella undantag bör vara förenliga och genomföras i överensstämmelse med stadgan om de grundläggande rättigheterna⁸.

Medlemsstaterna införlivar direktivet på mycket olika sätt. I vissa medlemsstater fastställs arbetstidsreglerna för samtliga sektorer vanligen genom kollektivavtal, vilka varierar beroende på verksamhetssektor. Andra fastställer grundläggande regler i lagstiftningen, medan kollektivavtal också är mycket viktiga i många sektorer. I vissa medlemsstater fastställs en del av arbetstidsreglerna i sektorslagstiftningen, särskilt inom den offentliga hälso- och sjukvården. Detta

⁷ Enskilda undantag omfattas av artikel 22.1 i arbetstidsdirektivet och innebär att en medlemsstat får välja att tillåta en arbetsgivare att be en enskild arbetstagare att frivilligt gå med på att överskrida de arbetstider som fastställs i direktivet (i genomsnitt 48 timmar i veckan). För fullständig information se SEC (2010) 1611, kapitel 5.

⁸ I artikel 52 i stadgan fastställs att varje begränsning i utövandet av de rättigheter och friheter som erkänns i stadgan ska vara förenlig med det väsentliga innehållet i dessa rättigheter och friheter och endast får göras om de är nödvändiga och faktiskt svarar mot mål av allmänt samhällsintresse som erkänns av unionen eller behovet av skydd för andra människors rättigheter och friheter.

gäller särskilt den offentliga sektorn, där lagstiftningen för vissa sektorer eller delsektorer kan vara mycket omfattande och komplicerade.

Förslaget från 2004–2009 om ändrad lagstiftning

Under perioden 2004–2009 fördes omfattande diskussioner i rådet och Europaparlamentet om ett lagstiftningsförslag från kommissionen som skulle ha inneburit ett antal ändringar i arbetstidsdirektivet.

Kommissionens förslag baserades på en översyn och samråd rörande fyra specifika frågor som inte lösts genom befintlig lagstiftning eller rättspraxis. För två av dessa (enskilda undantag och beräkningsperioden för arbetstid) krävde själva direktivet en översyn inom tio år efter dess antagande. Beträffande de två andra frågorna (behandling av jourtid och förläggning av kompensationsledighet) hade kommissionen erhållit ett stort antal önskemål om klagörande av tillämpningen av direktivet efter EU-domstolens tolkning i målen Simap och Jaeger.

Det ursprungliga förslaget hade framför allt följande syften:

- (i) Att antingen avskaffa enskilda undantag från 48-timmarsregeln gradvis, eller föreskriva ytterligare skyddsvillkor och en sträng bestämmelse om översyn.
- (ii) Att behandla jourtid på ett annat sätt än normal arbetstid, med åtskillnad mellan aktiva och inaktiva perioder på arbetsplatsen.
- (iii) Att öka flexibiliteten i förläggningsperioden av kompensationsledighet (inom "rimlig tid").
- (iv) Att göra det möjligt att förlänga beräkningsperioden för genomsnittlig veckoarbetstid till högst 12 månader genom lagstiftning (och inte bara genom kollektivavtal som i det nuvarande direktivet).

Diskussionerna om detta förslag mellan de båda institutionerna havererade i förlikningsskedet 2009.

Den pågående översynen av direktivet

Europeiska kommissionens ordförande tillkännagav 2009 att kommissionen skulle lämna ett nytt förslag till ändring av arbetstidsdirektivet efter samråd i två etapper med arbetsmarknadens parter enligt artikel 154 i EUF-fördraget och en heltäckande konsekvensanalys.

Kommissionen offentliggjorde i maj 2010 ett meddelande om [första etappen i samrådet med arbetsmarknadens parter på EU-nivå](#)⁹, där den gav en tydlig översikt över de huvudbegrepp som är relevanta för översynen och deras rättsliga verkningar (t.ex. jourtid, beredskap,

⁹ KOM(2010) 106, 24.3.2010.

kompensationsledighet, oberoende arbetstagare, tillämpning per kontrakt eller per arbetstagare, undantag). I meddelandet ställdes frågan huruvida arbetsmarknadens parter ansåg att det fanns behov av förändring, och i så fall i vilken omfattning.

I det meddelande som inledde den andra etappen i samrådet med arbetsmarknadens parter på EU-nivå i december 2010¹⁰ sammanfattades de svar som inkommit från arbetsmarknadens parter och drogs slutsatsen att det verkligen förelåg ett behov av förändring. Det angavs ett antal olika områden där vissa eller alla arbetsmarknadsparter ville se förändringar, och det lades fram möjliga alternativ för vart och ett av dessa områden.

Parallellt med samrådsförfarandet inledde kommissionen också arbetet med att utvärdera konsekvenserna av de nuvarande reglerna och av eventuella ändringar av dessa. Kommissionen offentliggjorde, och tillgängliggjorde för arbetsmarknadsparterna på EU-nivå som ett led i den andra etappen i samrådet, ett antal undersökningar och rapporter om utvärdering av såväl rättsliga som socioekonomiska aspekter:

- En *detaljerad rapport från kommissionen om den rättsliga tillämpningen av det nuvarande direktivet*¹¹ offentliggjordes 2010. Här framställs, i enlighet med EU-domstolens tolkningar till och med slutet av 2010, kraven i direktivet på olika nyckelområden och ges *en detaljerad översikt över hur medlemsstaterna har införlivat direktivet*.
- En *undersökning, utförd av externa konsulter, av de sociala och ekonomiska konsekvenserna av de aktuella arbetstidsbestämmelserna (som innehåller särskilda kapitel om hur domarna i målen Simap och Jaeger, och tillämpningen av enskilda undantag, har påverkat den offentliga hälso- och sjukvården i medlemsstaterna i praktiken)*¹².
- *Flera andra undersökningar av olika aspekter av arbetstidens förläggning i EU, utförda av kommissionen, Eurofound och andra organisationer.*

Till följd av det andra samrådet uttryckte de viktigaste sektorsövergripande arbetsmarknadsparterna (EFS, BusinessEurope, CEEP och UEAPME) i maj 2011 sitt intresse för att tillsammans förhandla om en översyn av direktivet, i syfte att uppnå en överenskommelse som skulle kunna genomföras genom ett rådsdirektiv enligt artikel 155 i EUF-fördraget. Förhandlingarna inleddes formellt genom en gemensam skrivelse till kommissionsledamot László Andor den 14 november 2011. Av respekt för

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

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

¹² En undersökning till stöd för en konsekvensanalys av ytterligare åtgärder på EU-nivå när det gäller direktiv 2003/88/EG och om hur arbetstidens förläggning har utvecklats, Deloitte, 2010.

autonomin i arbetsmarknadsparternas förhandlingar avbröt kommissionen därför sitt arbete med konsekvensanalyserna.

Efter en rad möten från och med december 2011 meddelade arbetsmarknadens parter emellertid i december 2012 att deras samtal gått i stå. Efter sonderande samtal och möten med huvudförhandlarna konstaterade kommissionsledamot László Andor i februari 2013 att förhandlingarna hade avslutats definitivt.

Det ankommer därför på kommissionen att fortsätta sin översyn av arbetstidsdirektivet. Kommissionen vill slutföra sitt förberedande arbete med en grundlig konsekvensanalys av en rad möjliga alternativ för översynen. Detta offentliga samråd är avsett att bidra till den pågående översynen och konsekvensanalysen.