

Bryssel 26.4.2017
COM(2017) 254 final

**KOMISSION KERTOMUS EUROOPAN PARLAMENTILLE, NEUVOSTOLLE JA
EUROOPAN TALOUS- JA SOSIAALIKOMITEALLE**

**Kertomus tietyistä työajan järjestämisestä koskevista seikoista annetun direktiivin
2003/88/EY täytäntöönpanosta jäsenvaltioissa**

{SWD(2017) 204 final}

I. Johdanto

Tässä kertomuksessa tarkastellaan, miten tietyistä työajan järjestämistä koskevista seikoista annettu direktiivi 2003/88/EY¹ (josta käytetään jäljempänä nimitystä 'direktiivi' tai 'työaikadirektiivi') on pantu täytäntöön jäsenvaltioissa. Kertomuksesta säädetään direktiivin 24 artiklassa. Kertomuksessa tuodaan esiin direktiivin tavoitteet ja keskeiset säännökset sekä komission havainnot siitä, miten direktiivi on jäsenvaltioissa pantu täytäntöön. Kertomukseen on liitetty komission yksiköiden valmisteluasiakirja², jossa tarkastellaan yksityiskohtaisemmin näitä tuloksia.

Tämän kertomuksen tarkoituksena on esittää yleiskatsaus siitä, miten jäsenvaltiot ovat panneet direktiivin täytäntöön, ja tuoda esiin keskeisiä kysymyksiä ja ongelmia.

Komissio esittää myös tulkitsevan tiedonannon³, jolla pyritään tuomaan oikeudellista selkeyttä ja varmuutta jäsenvaltioille ja muille sidosryhmille näiden soveltaessa työaikadirektiiviä ja parantamaan näin sen tosiasiallista täytäntöönpanoa. Kertomuksen ja tulkitsevan tiedonannon yhteisenä tavoitteena on direktiivin parempi täytäntöönpano komission hiljattaisessa tiedonannossa *EU:n lainsäädäntö: parempiin tuloksiin soveltamista parantamalla*⁴ esitettyjen toimintalinjojen mukaisesti.

Siinä ei kuitenkaan ole mahdollista esittää kattavasti kaikkia kansallisia täytäntöönpanotoimenpiteitä, eikä se vaikuta siihen, minkälaisen kannan komissio saattaa omaksua jossakin tulevassa oikeudellisessa menettelyssä.

II. Direktiivin tavoitteet ja vaatimukset

Euroopan parlamentti ja Euroopan unionin neuvosto hyväksyivät työaikadirektiivin Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 137 artiklan 2 kohdan (nyt Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 153 artiklan 2 kohta) nojalla.

Sen päätarkoituksena on säätää turvallisuutta ja terveyttä koskevista vähimmäisvaatimuksista työajan järjestämistä varten. Monissa tutkimuksissa on osoitettu, että pitkällä työajoilla ja riittämättömällä levolla (etenkin pitkittyneiden kausien ajan) voi olla haitallisia vaikutuksia (enemmän tapaturmia ja virheitä, stressiä ja uupumusta sekä lyhyen ja pitkän aikavälin terveysriskejä).

¹ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2003/88/EY, annettu 4. marraskuuta 2003, tietyistä työajan järjestämistä koskevista seikoista (EUVL L 299, 18.11.2003, s. 9). Direktiivillä konsolidoidaan ja kumotaan kaksi aiempaa direktiiviä vuosilta 1993 ja 2000.

² SWD(2017) 204.

³ Komission tiedonanto – Tulkitseva tiedonanto tietyistä työajan järjestelyä koskevista seikoista 4 päivänä marraskuuta 2003 annetusta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivistä (C(2017) 2601).

⁴ Komission tiedonanto – EU:n lainsäädäntö: parempiin tuloksiin soveltamista parantamalla (C(2016) 8600, EUVL C 18, 19.1.2017).

Euroopan unionin tuomioistuin (myöhemmin pelkästään 'tuomioistuin') on lisäksi todennut useaan otteeseen, että enimmäistyöaikaa, palkallista vuosilomaa ja vähimmäislepojaksoja koskevia direktiivin vaatimuksia on pidettävä yhteisön sosiaalioikeuden sääntöinä, jotka ovat erityisen tärkeitä ja joita on sovellettava jokaiseen työntekijään.⁵

Vastaavasti Euroopan unionin perusoikeuskirjan⁶ 31 artiklan 2 kohdassa määrätään seuraavaa:

”Jokaisella työntekijällä on oikeus enimmäistyöajan rajoitukseen sekä päivittäisiin ja viikoittaisiin lepojaksoihin ja palkalliseen vuosilomakauteen”.

Direktiivissä säädetään kaikkien jäsenvaltioiden työntekijöitä koskevista yhteisistä vähimmäisvaatimuksista, joita ovat mm. seuraavat:

- viikoittaisen työajan yläraja (enintään keskimäärin 48 tuntia viikossa, ylityö mukaan luettuna);
- päivittaiset ja viikoittaiset vähimmäislepoajat (vähintään 11 peräkkäistä tuntia päivittäistä lepoa ja 35 keskeytymätöntä tuntia viikoittaista lepoa);
- palkallinen vuosiloma (vähintään neljä viikkoa vuodessa);
- työtyöntekijöiden ylimääräinen suoja.

Direktiivissä annetaan myös joustonvaraa työajan järjestämiseen: vähimmäislepoaikaa voidaan lykätä kokonaan tai osittain tietyssä toiminnassa. Yksittäiset työntekijät voivat päättää työskennellä yli 48 tuntia (tästä käytetään nimitystä 'opt-out-mahdollisuus'). Työehtosopimukseen voi sisältyä työajan järjestämiseen liittyvää joustoa; niissä voidaan esimerkiksi sallia, että viikoittainen keskimääräinen työaika lasketaan enintään 12 kuukauden kaudelta.

III. Analyysi direktiivin soveltamisesta jäsenvaltioissa

Komissio päätti vuonna 2014 ryhtyä tarkastelemaan direktiivin täytäntöönpanoa kaikissa jäsenvaltioissa. Tarkastelussa otettiin huomioon kansalliset raportit (myös kansallisten ja Euroopan tason työmarkkinaosapuolten kannat), komission aiemmat täytäntöönpanoa koskevat kertomukset, EU Pilot- ja rikkomusmenettelyistä kerätyt tiedot, riippumattomien asiantuntijoiden kannanotot sekä komission tekemä tutkimustyö. Tärkeimmät ja yleisesti

⁵ Tuomio 1.12.2005, *Abdelkader Dellas ja muut v. Premier ministre and Ministre des Affaires sociales, du Travail et de la Solidarité*, C-14/04, ECLI:EU:C:2005:728, 40, 41 ja 49 kohta; tuomio 6.4.2006, *Federatie Nederlandse Vakbeweging v. Staat der Nederlanden*, C-124/05, ECLI:EU:C:2006:244, 28 kohta.

⁶ Euroopan unionin perusoikeuskirja (EUVL C 303, 14.12.2007, s. 1). Perusoikeuskirjan 52 artiklan 1 kohdan mukaan ”perusoikeuskirjassa tunnustettujen oikeuksien ja vapauksien käyttämistä voidaan rajoittaa ainoastaan lailla sekä kyseisten oikeuksien ja vapauksien keskeistä sisältöä kunnioittaen. Suhteellisuusperiaatteen mukaisesti 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”.

merkityksellisimmät havainnot esitetään tiivistettynä jäljempänä A–I kohdassa. Ne kaikki liittyvät tiiviisti toisiinsa, ja tämä on otettava huomioon arvioitaessa direktiivin noudattamista.

A. Direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle jättäminen

Saatavilla olevien tietojen perusteella voidaan päätellä, että direktiivi on suurimmaksi osaksi pantu täytäntöön sekä julkisella että yksityisellä sektorilla.

Joissakin jäsenvaltioissa kuitenkin jotkin työntekijäryhmät on jätetty tämän lainsäädännön soveltamisalan ulkopuolelle. Julkisella sektorilla soveltamisalan ulkopuolelle jättäminen koskee yleisimmin ase- ja poliisivoimia ja muita turvallisuusjoukkoja samoin kuin väestönsuojelupalveluja, kuten vankiloiden henkilökuntaa ja julkisen sektorin palontorjuita⁷. Yksityisen sektorin puolelta useissa jäsenvaltioissa on jätetty soveltamisalan ulkopuolelle kotitaloustyötä tekevät⁸.

Nämä eivät ole työaikadirektiivin vaatimusten mukaisia, paitsi jos direktiivin säännösten täytäntöönpano on varmistettu työehtosopimuksilla.

B. Työntekijät, joilla on useampi kuin yksi työsopimus

Työaikadirektiivissä asetetaan työntekijöitä koskevat vähimmäisvaatimukset. Siinä ei kuitenkaan nimenomaisesti todeta, vahvistetaanko säännöksillä absoluuttiset rajat, jos kyseessä ovat peräkkäiset sopimukset yhden tai useamman työnantajan kanssa, vai sovelletaanko niitä kuhunkin työsuhteeseen erikseen. Tuomioistuimien ei ole vielä antanut tuomiota tästä asiasta. Kuten aiemmissa kertomuksissa⁹ todetaan, komissio katsoo, että kun otetaan huomioon direktiivin tavoite parantaa työntekijöiden terveyttä ja turvallisuutta, viikoittaista keskimääräistä työaika ja päivittäistä ja viikoittaista lepoaika koskevia rajoituksia olisi sovellettava mahdollisuuksien mukaan työntekijäkohtaisesti. Kun otetaan huomioon tarve varmistaa, että terveyttä ja turvallisuutta koskeva työaikadirektiivin tavoite

⁷ Irlanti (laki nro 20 työajan järjestämisestä, osa I, nro 3, kohta 1 – An Garda Síochána (poliisi), asevoimat); Irlanti (laki nro 20 työajan järjestämisestä, osa I, nro 3, kohta 3b ja työajan järjestämistä (lukuun ottamatta pelastuspalveluja) koskeva asetus (S.I. N:o 52/1998) – palontorjujat, vankilahenkilöstö ja meripelastushenkilöstö; Kypros (vuoden 2002 työaikalaki, 4 § – asevoimat); Italia (asetus 66/2003, 2 § – poliisi ja asevoimat, tuomioistuimiin ja rangaistuslaitokseen liittyvät palvelut, julkiset turvallisuus- ja pelastuspalvelut on kaikki jätetty soveltamisalan ulkopuolelle, jos tehtävien suorittamiseen liittyy erityisiä vaatimuksia ja jos ministeriön asetuksessa niin säädetään).

⁸ Belgia (työlaki, 16.3.1971, 3 §); Kreikka (presidentin asetus N:o 88/1999, sellaisena kuin se on muutettuna presidentin asetuksella N:o 79/2005, 1 §); Luxemburg (työlaki, L. 211-2 §); Ruotsi (työaikalaki SFS 1982:673, 2 §); Yhdistynyt kuningaskunta (työaika-asetus 1998, osa III, 19 §).

⁹ Komission kertomus – Tietyistä työajan järjestelyä koskevista seikoista 23. marraskuuta 1993 annetun neuvoston direktiivin 93/104/EY täytäntöönpanon tilanne (KOM(2000) 787 lopull.); komission kertomus direktiivin 2003/88/EY (työaikadirektiivi) täytäntöönpanosta jäsenvaltioissa (KOM(2010) 802 lopull.) ja sen liitteenä oleva asiakirja (SEC(2010) 1611 final).

toteutuisi täysimääräisesti, jäsenvaltioiden lainsäädännössä olisi säädettävä asianmukaisesta seuranta- ja valvontamekanismista.

Jäsenvaltioiden käytännöt tässä suhteessa eroavat toisistaan huomattavasti. *Itävallassa, Bulgariassa, Kroatiassa, Kyproksella, Ranskassa, Saksassa, Luxemburgissa, Yhdistyneessä kuningaskunnassa, Virossa, Kreikassa, Irlannissa, Italiassa, Liettuassa, Alankomaissa ja Sloveniassa* sovelletaan direktiiviä työntekijäkohtaisesti (useimmiten asiaa koskevien nimenomaisten säännösten nojalla).

Sitä vastoin *Tšekissä, Tanskassa, Espanjassa, Latviassa, Unkarissa, Maltalla, Puolassa, Portugalissa, Romaniassa ja Slovakiassa* direktiiviä sovelletaan sopimuskohtaisesti.

Belgiassa, Suomessa ja Ruotsissa direktiiviä sovelletaan työntekijäkohtaisesti, jos saman työnantajan kanssa on useampi työsopimus, mutta sopimuskohtaisesti, jos työntekijällä on useampi kuin yksi sopimus eri työnantajien kanssa.

C. Työajan ja päivystysajan määritelmä

Yleisesti ottaen direktiivin 2 artiklassa annettu virallinen 'työajan' määritelmä (työntekijä "työskentelee, on työnantajan käytettävissä ja suorittaa tämän määräämiä toimia ja tehtäviä") ei vaikuta synnyttäneen soveltamisongelmia.

Useimmissa jäsenvaltioissa ei ole erityisiä säännöksiä, joissa määriteltäisiin, mitä pidetään päivystysaikana.

Päivystysajalla viitataan ajanjaksoihin, joina työntekijän on pysyttävä työpaikalla tai muussa työnantajan määrittämässä paikassa ja olemaan valmiina suorittamaan tehtäviään pyydettyä. Tuomioistuimen tuomioiden mukaan kaikki päivystysaika on laskettava täysimääräisesti työajaksi direktiivin mukaisesti. Tätä periaatetta sovelletaan sekä kausiin, joina työntekijä työskentelee vastauksena hänelle esitettyyn pyyntöön suorittaa työtehtäviä ("aktiivinen" päivystysaika), että kausiin, joina hän voi levätä odottaessaan pyyntöä ("epäaktiivinen" päivystysaika), edellyttäen että hän on työpaikalla.

Jos päivystystyö mainitaan erityisesti kansallisissa säännöissä, maininta on yleensä johdonmukainen tuomioistuimen tulkinnan kanssa. Lisäksi kansalliset tuomioistuimet ovat yleensä ottaneet käyttöön EU:n oikeuskäytännön.

Vaativuudesta käsitellä päivystysaikaa työaikana noudatetaan entistä paremmin jäsenvaltioissa, mutta joitakin ongelmia esiintyy edelleen.

Sloveniassa poliisivoimia, tuomareita, asevoimia ja valtion virkamiehiä koskevissa säädöksissä¹⁰ säädetään edelleen nimenomaisesti, että epäaktiivisia jaksoja päivystysaikana työpaikalla ei pidetä työaikana. Belgiassa asetuksella, jota sovelletaan sisäoppilaitoksiin ja tiettyihin laitos- ja asumisyksikköihin ranskan- ja saksankielisissä yhteisöissä ja Wallonian alueella, sallitaan tiettyjen ajanjaksojen jättäminen työajan ulkopuolelle. Tällaisia ovat jaksot, joiden aikana seurataan asukkaita retkille ja osat ilta- ja yöajan jaksoja, joihin työntekijällä on asianmukainen lepoaika.¹¹ Päivystysajan laskeminen työajaksi on edelleen ongelma sosiaalityöntekijöille Irlannissa ja julkisella terveydenhuoltosektorilla toimiville lääkäreille Kreikassa, mutta tilannetta ollaan saattamassa direktiivin mukaiseksi. Suomessa uuden kunnallisia lääkäreitä koskevan työehtosopimuksen¹² mukaan tiettyjen lääkäreiden säännöllisen työajan lisäksi tehtyä päivystystyötä ei lasketa työajaksi. Tanskassa lainsäädännössä annetaan työmarkkinaosapuolille mahdollisuus sopia, että lepoaika voidaan sijoittaa työpaikalla suoritettavan päivystysajan yhteyteen, ja jotkin työmarkkinaosapuolet terveydenhuoltosektorilla ovat käyttäneet tätä mahdollisuutta.¹³

D. Tauot ja lepoajat

Direktiivin 4 artiklassa säädetään tauosta, jos työpäivä on pidempi kuin 6 tuntia, täsmentämättä sen kestoa tai määrittelemättä tarkempia ehtoja. Direktiivissä edellytetään, että nämä ehdot ”vahvistetaan työehtosopimuksissa tai työmarkkinaosapuolten välisissä sopimuksissa taikka, jos sopimusta ei ole, kansallisessa lainsäädännössä”.

Direktiivissä sallitaan, että taukojen kesto ja ehdot vahvistetaan työehtosopimuksissa. On kuitenkin jäsenvaltioiden tehtävänä saattaa direktiivi osaksi kansallista lainsäädäntöä. Sen vuoksi on niiden vastuulla taata, että kaikilla työntekijöillä, myös niillä, jotka eivät ehkä kuulu työehtosopimusten piiriin, on oikeus taukoon.

Vaikuttaa siltä, että tämä säännös on yleisesti ottaen pantu tyydyttävästi täytäntöön. Useimmissa jäsenvaltioissa on säännöksiä työpäivän aikaisen tauon vähimmäispituudesta ja ajoituksesta. Joidenkin jäsenvaltioiden lainsäädännössä¹⁴ ei kuitenkaan vahvisteta tauon vähimmäiskestoa tai ajoitusta, eikä ole selvää, katetaanko tämä kaikissa tapauksissa työehtosopimuksilla.

¹⁰ *Poliisitoiminnan järjestämistä ja poliisityötä koskeva laki* (Slovenian virallinen lehti nro 15/13, 11/14, 86/15, 77/16) 71 §; *oikeuslaitosta koskeva laki* (Slovenian virallinen lehti nro 94/07, virallinen konsolidoitu teksti, 91/09, 33/11.63/13.95/14.95/14 ZUPPJ515, 17/15); *puolustusvoimia koskeva laki*, 97e § (Slovenian virallinen lehti RS nro 103/04, 95/16 - konsolidoitu teksti nro 8); julkista sektoria koskeva työehtosopimus (Slovenian virallinen lehti nro 57/08, 23/09, 19/09, 89/10, 40/12, 46/13, 95/14, 91/16), 46 §.

¹¹ Kuninkaan asetus, annettu 26.5.2002, sellaisten työntekijöiden työtunneista, jotka työskentelevät ranskan- ja saksankielisen yhteisön, Wallonian alueen ja saksankielisen yhteisön koulutusta ja asumista käsittelevän yhteisen alakomitean laitoksissa ja palveluissa (C.P. 319.02).

¹² Kunnallinen työmarkkinalaitos (KT) ja julkisalan koulutettujen neuvottelujärjestö (JUKO), 31.5.2016.

¹³ Toimeenpanoasetus nro 324, annettu 23.5.2002 päivittäisistä ja viikoittaisista lepoajoista, 19 §; alueiden palveluksessa työskentelevän terveydenhuoltohenkilöstön työaikaa koskeva työehtosopimus, liite 5; terveydenhuoltohenkilöstön päivittäistä ja viikoittaisista työaikaa koskeva työehtosopimus, 4 § (sairaanhoitajat, bioanalyytikot, fysioterapeutit); alueiden palveluksessa työskenteleviä lääkäreitä koskeva työehtosopimus, 29 §.

¹⁴ Tanska (säädos nro 896 vuodelta 2004 työaikadirektiivin osien täytäntöönpanosta, 3 §); Luxemburg (työlaki, L. 211-16 §); Romania (työlaki (laki nro 53/2003), 134 §); Ruotsi (työaikalaki (1982:673), 15 §).

Lepoajan osalta (direktiivin 3 ja 5 artikla) direktiivin perusvaatimuksena on, että työntekijällä on oltava päivittäistä lepoaikaa vähintään 11 peräkkäistä tuntia 24 tunnin jaksolla ja vähintään 24 tunnin keskeytymätön lepoaika seitsemän päivän jaksolla (11 tunnin päivittäisen lepoajan lisäksi). Direktiivissä säädetään mahdollisuudesta lyhentää viikoittainen lepoaika 24 tuntiin objektiivisista syistä.

Vaikuttaa siltä, että nämä perusvaatimukset on pantu tyydyttävästi täytäntöön jäsenvaltioiden lainsäädännössä useimmilla sektoreilla. Muutama jäsenvaltio vaikuttaa panneen viikoittaista lepoa koskevan vaatimuksen täytäntöön virheellisesti joiltakin osin, esimerkiksi siten, että vaatimusta ei ole pantu täytäntöön jollakin sektorilla¹⁵ tai että on säädetty 24 tunnin lepoajan käytöstä ilman konkreettisia objektiivisia syitä¹⁶.

E. Työajan rajoitukset

Direktiivin 6 artiklan mukaisesti keskimääräinen viikoittainen työaika (ylityö mukaan luettuna) ei saa olla yli 48 tuntia viikossa. Yleisesti ottaen rajoitus on pantu tyydyttävästi täytäntöön, ja monissa jäsenvaltioissa itse asiassa säädetään suojaavammista vaatimuksista.

Useissa maissa on muutettu lainsäädäntöä tiettyjen työntekijäryhmien osalta direktiivin vaatimusten noudattamiseksi. Edelleen on muutamia tapauksia, joissa direktiivin raja ylitetään:

- Viikoittaista enimmäistyöaikaa koskevaa direktiivin vaatimusta ei ole pantu vielä tyydyttävästi täytäntöön sosiaalityöntekijöiden osalta Irlannissa eikä julkisen terveydenhuollon lääkäreiden osalta Kreikassa, mutta tilanteen korjaamiseksi ollaan toteuttamassa toimia.
- Bulgarian työlainsäädännössä säädetään enintään 56 tunnin viikoittaisesta työajasta, jos on sovittu keskimääräisen viikoittaisen työajan laskentajärjestelmästä, eikä pakollisen ylityön käyttöä rajoiteta puolustusvoimien, hätätilanteiden, julkisten tilojen tai julkisen liikenteen kiireellisten korjausten ja lääkinnällisen avun tarjoamisen osalta.¹⁷

Vaikuttaa myös siltä, että enimmäistyöajan laskemista koskeva neljän kuukauden raja ylitetään Saksassa¹⁸, Bulgariassa¹⁹ ja Sloveniassa²⁰, joissa se on kuusi kuukautta, ja Espanjassa²¹, jossa se on 12 kuukautta. Tämä ei rajoitu direktiivin 17 artiklan 3 kohdassa mainittuihin tehtäviin.

¹⁵ Espanja (valtion virkamiehet).

¹⁶ Belgia, Slovenia (terveydenhuoltoala).

¹⁷ Työlaki, 142 ja 146.3 §.

¹⁸ Työaikalaki, 7(8) ja 14 §.

¹⁹ Työlaki, 142 §; virkamiehiä koskeva laki, 49 §.

²⁰ ZDR-1, 144.3 §.

²¹ Työlaki, 34.2 §.

F. Vuosiloma

Perusoikeus palkalliseen vuosilomaan (direktiivin 7 artikla) on yleisesti pantu täytäntöön tyydyttävästi.

Kaikissa jäsenvaltioissa säädetään oikeudesta vähintään neljän viikon palkalliseen vuosilomaan, ja kaikissa jäsenvaltioissa säädetään, että kun työntekijä on lomalla, hän saa keskimääräisen palkkansa, tavanomaisen viikoittaisen palkkansa, keskimääräisen kuukausittaisen palkkansa tai vastaavan.

Tässä yhteydessä on kuitenkin todettu kaksi keskeistä ongelmaa. Joissakin jäsenvaltioissa asetetaan ehtoja palkallisen vuosiloman saamiselle tai pitämiselle työsuhteen ensimmäisenä vuotena, mikä menee pidemmälle kuin se mitä, direktiivissä säädetään tuomioistuimen tulkinnan mukaan. Niissä säädetään esimerkiksi liian pitkistä määräajoista (6–8 kuukautta), ennen kuin loma voidaan pitää.²²

Muutamassa jäsenvaltiossa on käytössä järjestelmä, jossa oikeus *palkalliseen* vuosilomaan perustuu työntekijän ansioihin sen vuoden aikana, joka edeltää palkallisen vuosiloman ottamisvuotta (”lomavuosi”).²³ Työntekijällä on oikeus pitää vapaata lomavuoden aikana mutta ilman palkkaa. Nämä säännöt voivat johtaa yli vuoden mittaiseen viiveeseen ennen kuin kertynyttä palkallista vuosilomaa voidaan pitää.

Toinen keskeinen ongelma on palkallista vuosilomaa koskevan oikeuden raukeaminen, jos työntekijä ei ole kyennyt pitämään sitä. EU:n tuomioistuin on katsonut, että työntekijälle, joka ei kykene työskentelemään sairauden vuoksi, kertyy edelleen palkallista vuosilomaoikeutta sairausloman aikana. Jäsenvaltiot voivat rajoittaa mahdollisuutta siirtää vuosilomaa, jota ei voida käyttää perustellun työkyvyttömyyden vuoksi. Tuomioistuin on kuitenkin asettanut puitteet tälle mahdollisuudelle ja katsonut, että ”kunkin siirtämiselle varatun ajanjakson on selvästi ylitettävä sen lomavuoden kesto, jolle se on myönnetty”²⁴. Monissa jäsenvaltioissa on säännöksiä, joilla annetaan työntekijälle oikeus siirtää tai lykätä kertyneitä vuosilomajaksoja, jos tällaisen loman pitäminen osuisi samaan aikaan sairausloman kanssa. Joissakin maissa kausi, jonka jälkeen työntekijä menettää oikeutensa palkalliseen lomaan, vaikuttaa kuitenkin olevan liian lyhyt, koska se ei ole pidempi kuin yhden vuoden vertailujakso.²⁵

G. Yötyö

²² Bulgaria (työlaki, 155(2) § – 8 kuukautta); Viro (työsopimuslaki, 68 (4) § – 6 kuukautta).

²³ Tanska, Suomi, Ruotsi.

²⁴ Tuomio 22.11.2011, *KHS AG v. Winfried Schulte*, C-214/10, ECLI:EU:C:2011:761, 38–40 kohta;

²⁵ Tanska (vuoden 2013 konsolidoitu laki 202 lomista, 13.5 §); Viro (työsopimuslaki, annettu 17.12.2008, 68 § – vuoden kuluessa sen kalenterivuoden lopusta, jolta loma lasketaan); Liettua (työlaki, annettu 4.6.2002, 174 § – seuraava vuosilomavuotena); Slovenia (työsuhdelaki (nro 21/2013), 162 § – seuraavan vuoden 31. päivään joulukuuta mennessä); Suomi (vuosilomalaki 162/2005, 26 § – siirretty kesäloma voidaan antaa lomakauden jälkeen saman kalenterivuoden aikana ja talviloma seuraavan kalenterivuoden loppuun mennessä).

Direktiivissä annetaan suojaavampia säännöksiä yötyöntekijöiden osalta: he eivät saa työskennellä keskimäärin pidempään kuin 8 tuntia päivässä eivätkä yli 8:aa tuntia minään päivänä, jos yötyö on erityisen vaarallista tai stressaavaa. Direktiivin 16 artiklan c alakohdan mukaan vertailujakso tämän rajan soveltamiseksi on määriteltävä sen jälkeen, kun työmarkkinaosapuolia on kuultu, tai työehtosopimuksissa.

Jäsenvaltiot rajoittavat yleensä yötyöntekijöiden keskimääräisen työajan 8 tuntiin. Joissakin jäsenvaltioissa on kuitenkin päätetty sallia työntekijöiden keskimääräisen yön laskeminen 4 kuukauden ajalta.²⁶ Tämä vertailujakso on saman pituinen kuin yleisen enimmäistyöajan laskemisen vertailujakso.

Kun otetaan huomioon direktiivin tavoite turvallisuutta ja terveyttä koskevien vähimmäisvaatimusten asettamisesta ja tarve varmistaa yötyötä koskevan säännöksen tehokas vaikutus, yötyöhön sovellettavan vertailujakson olisi oltava merkittävästi lyhyempi kuin viikoittaisen enimmäistyöajan laskemiseen käytetyn vertailujakson. Tämän vuoksi komissio on sitä mieltä, että 4 kuukauden vertailujakso on liian pitkä.

Yötyöhön liittyviä erityisiä vaaroja tai fyysistä tai henkistä rasitusta koskevaa direktiivin säännöstä ei ole pantu täytäntöön kolmessa jäsenvaltiossa.²⁷ Lisäksi yhdessä jäsenvaltiossa sallitaan joitakin poikkeuksia, joista ei säädetä direktiivissä tämän kaltaisen työn osalta.²⁸

H. Poikkeukset (direktiivin 17, 18 ja 22 artikla)

1. Itsenäiset työntekijät

Jäsenvaltiot voivat poiketa päivittäistä ja viikoittaista lepoaikaa, taukoja, viikoittaista enimmäistyöaikaa, yön kestoja ja vertailujaksoja koskevista säännöksistä, kun ”kyseessä olevan toiminnan erityispiirteiden vuoksi työajan pituutta ei mitata ja/tai määritellä ennalta tai työntekijät voivat itse päättää siitä”. Tämä koskee erityisesti johtavassa asemassa olevia tai muita henkilöitä, joilla on itsenäinen päätöksentekovalta, mutta myös perheessä työskenteleviä sekä työntekijöitä, jotka suorittavat uskonnollisia toimituksia kirkkoissa ja uskonnollisissa yhteisöissä.

Joissakin tapauksissa jäsenvaltiot eivät sisällytä kaikkia 17 artiklan 1 kohdan kriteereitä kansallisiin määritelmiin.

Joissakin säädösteksteissä esimerkiksi jätetään soveltamisalan ulkopuolelle työntekijät,

²⁶ Tanska (vuoden 2004 laki nro 896 työaikadirektiivin osien täytäntöönpanosta, 5 §), Kroatia (työlaki nro 93/14, 69 §), Malta (työehtosopimus tai 17 viikkoa), Unkari, Alankomaat (työaikalaki, annettu 23.11.1995, 5:8 §), Puola, Slovenia (työsuhdelaki (nro 21/2013), 152 §), Slovakia (laki nro 311/2001, työlaki, 98 §), Ruotsi (työaikalaki SFS 1982:673, 13a §), Yhdistynyt kuningaskunta (työaika-asetus 1998, 6 §).

²⁷ Saksa, Italia, Alankomaat.

²⁸ Tšekki (työlaki, 94(1) §).

- jotka työskentelevät kotoa käsin,²⁹
- jotka ansaitsevat kolme kertaa vähimmäispalkan verran,³⁰
- joilla on erityisen tärkeä tai luottamuksellinen asema ja joiden palkka on seitsemän kertaa lakisääteisen vähimmäispalkan verran,³¹ tai
- joiden tehtävä on hallinnollinen³².

Nämä kriteerit eivät välttämättä takaa, että direktiivin kriteerit täyttyvät.

2. Poikkeukset, joiden mukaan työntekijöille on annettava vastaavanlaiset korvaavat lepoajat

Direktiivissä sallitaan poikkeukset taukoja, päivittäistä ja viikoittaista lepoaikaa, yötyötä ja keskimääräisen työajan laskemiseen tarkoitettuja vertailujaksoja koskevista säännöksistä:

- erilaisissa toiminnoissa tai tilanteissa, esimerkiksi toiminnassa, johon liittyy jatkuvuuden tarve, tietyissä kausiluonteisissa toiminnoissa, joissa on työruuhkaa, ja tietyissä tilanteissa, joissa työntekijän työpaikka ja asuinpaikka ovat kaukana toisistaan (poikkeukset voidaan toteuttaa työehtosopimuksella, työmarkkinaosapuolten välisellä sopimuksella tai kansallisilla laeilla tai asetuksilla); ja
- toiminnassa tai tilanteessa, joka on määritetty työehtosopimuksessa tai työmarkkinaosapuolten välisessä sopimuksessa kansallisella tai alueellisella tasolla (tai osapuolten niin päättäessä työmarkkinaosapuolten välisessä alemmalla tasolla tai tarkoituksenmukaisella neuvottelutasolla tehdyssä sopimuksessa).

Näissä säännöissä ei kuitenkaan sallita sitä, että vähimmäislepoajat jätetään pitämättä kokonaan. Tämä sallitaan vain poikkeustapauksissa, joissa on objektiivisesti tarkasteltuna mahdotonta tarjota vastaavaa korvaavaa lepoaikaa ja joissa työntekijöille tarjotaan asianmukainen vaihtoehtoinen suoja. Lisäksi *Jaeger*-tuomion³³ mukaan korvaava lepoaika olisi tarjottava välittömästi sen kauden jälkeen, jona kyseinen lepoaika menetettiin.

Jäsenvaltiot ovat yleisesti saattaneet nämä poikkeukset osaksi oikeusjärjestystään ja käyttäneet niitä.

Jäsenvaltiot ovat yleisesti valinneet alat ja toiminnot, jotka luetellaan direktiivissä.

²⁹ Luxemburg (työlaki, L.211-3 §).

³⁰ Alankomaat (työaika-asetus, annettu 4.12.1995, 2.1:1 §).

³¹ Unkari (työlakia koskeva vuoden 2012 säädös I, 208 ja 209 §).

³² Portugali (laki nro 7/2009, 12. helmikuuta (työlaki) 18a §).

³³ Tuomio 9.9.2003, *Landeshauptstadt Kiel v. Norbert Jaeger*, C-151/02, ECLI:EU:C:2003:437.

Joidenkin jäsenvaltioiden kansallisissa laeissa kuitenkin vaikutetaan ylittävän direktiivissä sallitut poikkeukset esimerkiksi seuraavasti:

- niissä ei aseteta vaatimuksia vastaavasta korvaavasta lepoajasta asianomaiselle työntekijälle esimerkiksi kiireellisissä tilanteissa ja silloin, kun tällä olisi vakavaa vaikutusta liiketoimintaan, tai sallitaan pitämättömän lepoajan korvaaminen rahallisesti³⁴, ei panna tällaista vaatimusta täytäntöön tietyillä aloilla tai vuorotyössä³⁵, käytetään muunlaisia suojatoimenpiteitä tai ei tarjota korvaavaa lepoaikaa, joka vastaisi lyhennettyä lepoaikaa³⁶;
- niissä asetetaan korvaavien lepoaikojen myöntämiselle määräaika, joka on liian pitkä; joissakin jäsenvaltioissa sallitaan esimerkiksi päivittäisen lepoajan pitämättömien osien vastaava korvaaminen kausina, jotka vaihtelevat 14 päivästä 6 kuukauteen tietyissä toimissa tai tietyillä aloilla³⁷, ja joissakin sallitaan viikoittaisen lepoajan pitämättömien osien vastaava korvaaminen 6 viikkoa–6 kuukautta sen jälkeen, kun lepoaika jäi pitämättä³⁸.

3. Opt-out-mahdollisuus

Jäsenvaltioilla on mahdollisuus olla soveltamatta viikoittaisen työajan enimmäisrajaa, kunhan työntekijöiden terveyden ja turvallisuuden suojelun yleisiä periaatteita noudatetaan ja käytössä on tiettyjä suojatoimenpiteitä (direktiivin 22 artikla). Työntekijää ei saa velvoittaa työskentelemään enempää kuin keskimäärin 48 tuntia viikossa, paitsi jos hän on antanut ennalta nimenomaisen, vapaaehtoisen ja tietoon perustuvan suostumuksen tällaisen työn tekemiseen. Jäsenvaltioiden on varmistettava, että työntekijälle ei saa aiheutua työnantajan taholta mitään haittaa sen vuoksi, että hän ei ole halukas antamaan suostumustaan tällaiseen työskentelyyn. Jäsenvaltioiden on myös varmistettava, että työnantaja pitää ajantasaista rekisteriä kaikista työntekijöistä, jotka tekevät tällaista työtä, ja asettaa nämä tiedot toimivaltaisten viranomaisien saataville; viranomaiset voivat työntekijöiden turvallisuuteen ja/tai terveyteen liittyvistä syistä kieltää tai rajoittaa mahdollisuuden ylittää viikoittainen enimmäistyöaika.

³⁴ Belgia (työlaki, 16. maaliskuuta 1971, VI jakso, 38 §); Ranska (L.3132-5 työlaki), Ranska (D-3131-2 työlaki), Suomi (työaikalaki 605/1996, 32 §), Ranska (asetus nro 2000-815, annettu 25.8.2000, työajasta julkisella sektorilla, 3 §)³⁴; Suomi (työaikalaki 605/1996, 32 §).

³⁵ Ranska (asetus nro 2000-815, annettu 25.8.2000, työajasta julkisella sektorilla, 3 §); Unkari (vuoden 1997 laki CLIV terveydenhuollosta (Eütv), vuoden 2012 laki CCV sotilaiden oikeudellisesta asemasta (Hjt.)); Alankomaat (työaika-asetus, annettu 4.12.1995, 5 luku); Romania (työlaki 135 §).

³⁶ Saksa (työaikalaki, 7(2a) ja 7(9) §).

³⁷ Belgia (14.12.2000 annettu laki julkisesta sektorista, 7 §); Tšekki (laki nro 262/2006, työlaki, 90a ja 92 §); Saksa (työaikalaki, annettu 6.6.1994, 5.2 ja 5.3 §); Espanja (laki 55/2003, annettu 16.12.2003, terveydenhuollon lakisääteisiä työntekijöitä koskevista puitteista, 54 §); Itävalta (virkamiesten työsopimuslaki nro 33/1979, 48a §); Itävalta (työaikalaki 461/1969, 12 §); Slovenia (työsuhdelaki (ERA-1) 2013, 158 §); Slovenia (lääkäreitä koskeva laki nro 72/06-ZZdrS UPB3) 41d §, terveydenhuoltopalveluja koskeva laki nro 23/05 – ZZdej UPB2); Slovakia (laki nro 311/2001, työlaki, 90a ja 92 §); Suomi (työaikalaki 605/1996, 29 §).

³⁸ Tšekki (laki nro 262/2006, työlaki, 90a ja 92 §); Slovenia (työsuhdelaki (ERA-1) 2013 158 §); Slovenia (lääkäreitä koskeva laki nro 72/06-ZZdrS UPB3) 41d §, terveydenhuoltopalveluja koskeva laki nro 23/05 – ZZdej UPB2); Slovakia (laki nro 311/2001, työlaki, 93.5 §); Suomi (työaikalaki 605/1996, 32 §).

Suunnilleen 18 jäsenvaltiossa säädetään opt-out-mahdollisuuden käytöstä. Näistä kuudessa (*Bulgaria, Kroatia, Kypros, Viro, Malta ja Yhdistynyt kuningaskunta*) sallitaan opt-out-mahdollisuuden käyttö alasta riippumatta, kun taas muissa 12:ssa (*Belgia, Tšekki, Ranska, Saksa, Unkari, Latvia, Alankomaat, Itävalta, Puola, Slovakia, Slovenia ja Espanja*) rajataan sen käyttö töihin, joissa käytetään *laajasti* päivystysaikaa, kuten terveydenhuolto- tai pelastuspalvelut. *Kroatia* ja *Itävalta* ovat opt-out-mahdollisuuden uusia käyttäjiä.

Lopuissa 10 jäsenvaltiossa (*Tanska, Irlanti, Kreikka, Italia, Liettua, Luxemburg, Portugali, Romania, Suomi ja Ruotsi*) opt-out-mahdollisuutta ei käytetä.

Jäsenvaltioissa noudatetaan yleisesti direktiivissä suoraan esitettyjä vaatimuksia, jotka koskevat työntekijän nimenomaista suostumusta, rekisterin pitämistä ja viranomaisille ilmoittamista työntekijöistä, jotka työskentelevät keskimäärin yli 48 tuntia viikossa. Vaikuttaa kuitenkin siltä, että joissakin maissa ei ole pantu selvästi täytäntöön vaatimusta, jolla kielletään sellaisten työntekijöiden haitallinen kohtelu, jotka eivät anna suostumustaan.

Direktiivin 22 artiklan nojalla sallittaville työntunneille ei aseteta täsmällistä ylärajaa. Direktiivissä kuitenkin todetaan, että työntekijöiden turvallisuuden ja terveyden suojelua koskevia yleisiä periaatteita on noudatettava. Koska direktiivissä ei sallita poikkeuksia päivittäisestä ja viikoittaisesta lepoajasta ilman korvaavaa lepoaikaa, lepoa koskevat vaatimukset joka tapauksessa rajoittavat sallittujen työtuntien määrää.

Vaikuttaa siltä, että puolessa mahdollisuutta käyttävistä jäsenvaltioista säädetään jonkinlaisesta nimenomaisesta rajoituksesta sallittuihin työtunteihin³⁹.

Komission käytettävissä olevien tietojen mukaan viidessä jäsenvaltiossa⁴⁰ on nimenomaisia säännöksiä, joissa edellytetään työnantajan rekisteröivän opt-out-mahdollisuutta käyttävien työntekijöiden työtunnit. Työtuntien rekisteröinti voi kuitenkin olla seurausta myös yleisestä lainsäädännöstä, jota sovelletaan kaikkiin työntekijöihin.

I. Jäsenvaltioiden ja työmarkkinaosapuolten suorittama arviointi

1. Työntekijäjärjestöt

Euroopan ammatillinen yhteisjärjestö (EAY) katsoo, että direktiivin käytännön soveltaminen ei täytä sen tavoitetta työntekijöiden terveyden ja turvallisuuden suojelemisesta. EAY:n mukaan opt-out-mahdollisuus vesittää direktiivin tavoitteen, koska pitkät työpäivät vahingoittavat työntekijöiden terveyttä.

EAY katsoo, että työaikadirektiiviä ei ole pantu tyydyttävällä tavalla täytäntöön eri jäsenvaltioissa.

³⁹ Belgia, Tšekki, Espanja, Kroatia, Latvia, Unkari, Alankomaat, Itävalta, Slovakia.

⁴⁰ Belgia, Saksa, Ranska, Kypros, Latvia.

Suurimmat ongelmat liittyvät seuraaviin:

- päivystysaikaa ei lasketa työajaksi;
- korvaavaa lepoaikaa ei pidetä heti työvuoron jälkeen;
- vertailujakso on pidennetty 12 kuukauteen lainsäädännöllä;
- opt-out-mahdollisuuden käyttö; ja
- itsenäisiä työntekijöitä koskeva poikkeus.

Myös Eurocadres katsoo, että direktiiviä ei ole pantu tyydyttävästi täytäntöön eri jäsenvaltioissa. Sen mukaan selvimmät ongelmat koskevat päivystysaikaa ja itsenäisiä työntekijöitä koskevaa poikkeusta.

2. Työnantajat

Työnantajajärjestöjen mukaan direktiivin soveltamiseen liittyviä keskeisiä ongelmia ovat seuraavat:

- kansalliset lait, joita pidetään tiukempina kuin direktiivin vaatimuksia, eikä niissä hyödynnetä riittävästi käytettävissä olevia poikkeuksia
- merkittävät ongelmat päivystysaikaa ja korvaavaa lepoaikaa koskevien SIMAP-Jaeger-tuomioiden samoin kuin sairauslomaan liittyvää vuosilomaa koskevien tuomioiden käytännön soveltamisessa.

BusinessEuropeen jäsenjärjestöt katsovat, että direktiivin täytäntöönpanotoimenpiteet täyttävät tavoitteen työntekijöiden terveyden ja turvallisuuden suojelemisen osalta. Ne kuitenkin katsovat, että toimenpiteissä mennään pidemmälle kuin mikä on tarpeen tältä osin.

BusinessEuropeen mukaan niiden jäsenjärjestöt katsovat yleisesti, että oikeudelliselta kannalta työaikadirektiivi on pantu tyydyttävästi täytäntöön eri jäsenvaltioissa. Jäsenjärjestöt ovat tuoneet esiin myös ongelmia, jotka liittyvät päivystysaikaa ja korvaavaa lepoaikaa koskevien säännösten noudattamatta jättämiseen joillakin aloilla julkisella ja yksityisellä sektorilla.

3. Jäsenvaltiot

Jäsenvaltioita pyydettiin pääasiassa raportoimaan mahdollisista arvioinneista, joita ne ovat teettäneet, ja ilmoittamaan keskeisistä päätelmistä, jotka liittyvät täytäntöönpanotoimenpiteiden sosioekonomiseen vaikutukseen. Siinä vaiheessa kun tietoja kerättiin, vain Yhdistyneessä kuningaskunnassa oli tehty erityinen arviointi direktiivin vaatimusten ja poikkeusten täytäntöönpanotoimenpiteiden vaikutuksista.

Sen mukaan vuosien 1997 ja 2013 välillä tapahtunut 15 prosentin vähennys niiden työntekijöiden määrässä, jotka työskentelivät yli 48 tuntia viikossa, on nähtävä ensisijaisesti osana laajempaa kansainvälistä suuntausta työtuntien vähentämiseen. Arvioinnissa kuitenkin

todettiin myös, että työaikasäännösten käyttöönotolla vaikuttaisi olleen hieman lisävaikutusta pitkien työtuntien vähenemiseen.

J. Päätelmät

Yleisesti ottaen valtaosaan työntekijöistä EU:ssa sovelletaan työaikasääntöjä, jotka ovat EU:n lainsäädännön mukaisia. Monissa tapauksissa kansallisten sääntöjen tarjoama suoja ylittää direktiivin vaatimukset.

Jäsenvaltioiden lainsäädännössä noudatetaan yhä paremmin direktiivin vaatimuksia. Monissa maissa on esimerkiksi muutettu vuosilomaa koskevaa lainsäädäntöä, etenkin sairauslomalla tai äitiys-/isyyslomalla olevien henkilöiden vuosiloman kerryttämisen ja siirtämisen osalta. Useissa maissa on myös muutettu lainsäädäntöä, joka koskee tiettyjen työntekijäryhmien enimmäistyöaikaa.

Komission vuonna 2010 tekemässä analyysissä kävi ilmi, että useissa jäsenvaltiossa oli otettu käyttöön poikkeus, joka antaa työntekijöille mahdollisuuden poiketa enimmäistyöaikaa koskevasta rajoituksesta (nk. opt-out-mahdollisuus). Tämän jälkeen tilanne on vakiintunut, ja Kroatia ja Itävalta ovat ainoat uudet jäsenvaltiot, joissa poikkeus on otettu käyttöön.

Tässä käsillä olevassa kertomuksessa tuodaan esiin, että direktiivin merkittävien osien – sellaisina kuin tuomioistuin ne on tulkinnut – täytäntöönpanoon liittyy edelleen ongelmia.

Selvästi yleisin ongelma on niiden vaatimusten virheellinen täytäntöönpano, jotka koskevat korvaavan lepoajan tarjoamista, jos vähimmäislepoaikaa lyhennetään tai lykätään.

Muitakin – joskin vähemmän yleisiä – ongelmia esiintyy. Ne koskevat päivystysajan pitämistä työaikana, tiettyjen työntekijäryhmien (pääasiassa terveydenhuoltohenkilöstön ja asevoimien) enimmäistyöajan rajoituksia sekä yötyöntekijöiden työajan rajoituksia.

Lisäksi useissa jäsenvaltioissa on ongelmia siltä osin kuin on kyse säännöistä, jotka koskevat työsuhteen ensimmäisen vuoden aikana kertyvää vuosilomaa ja työntekijöiden oikeutta säilyttää hankitut lomaoikeudet riittävän pitkän ajan siinä tapauksessa, että vuosiloma osuu päällekkäin sairausloman kanssa.

Komissio käsittelee kansallisista laeista tai käytännöistä johtuvia seikkoja tiedonannon *EU:n lainsäädäntö: parempiin tuloksiin soveltamista parantamalla* mukaisesti.

Komissio tukee edelleen jäsenvaltioiden pyrkimyksiä täytäntöönpanon parantamiseksi ja on valmis helpottamaan näkemysten vaihtoa jäsenvaltioiden välillä ja työmarkkinaosapuolten välillä, jos siitä on apua – rajoittamatta sen tehtävää perussopimusten valvojana.

Tulkitsevalla tiedonannolla pyritään tuomaan oikeudellista selkeyttä ja varmuutta direktiivin soveltamiseen. Tässä kertomuksessa pyritään kartoittamaan keskeisiä aloja jäsenvaltioiden kanssa jatkossa tehtävää yhteistyötä ja valvontatoimien toteuttamista varten.