

FI

FI

FI



EUROOPAN KOMISSIO

Bryssel 21.12.2010
KOM(2010) 801 lopullinen

**KOMISSION TIEDONANTO EUROOPAN PARLAMENTILLE, NEUVOSTOLLE,
EUROOPAN TALOUS- JA SOSIAALIKOMITEALLE SEKÄ ALUEIDEN
KOMITEALLE**

Työaikadirektiivin tarkistaminen

**(Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 154 artiklan mukaisen
työmarkkinaosapuolten Euroopan unionin tason kuulemisen toinen vaihe)**

{SEK(2010) 1610 lopullinen}

KOMISSION TIEDONANTO EUROOPAN PARLAMENTILLE, NEUVOSTOLLE, EUROOPAN TALOUS- JA SOSIAALIKOMITEALLE SEKÄ ALUEIDEN KOMITEALLE

Työaikadirektiivin tarkistaminen

(Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 154 artiklan mukaisen työmarkkinaosapuolten Euroopan unionin tason kuulemisen toinen vaihe)

1. JOHDANTO

Euroopan unionissa otettiin vuonna 1993 käyttöön yhteiset työaikanormit, joita on sovellettu kaikkiin talouden aloihin vuodesta 2000. Työaikadirektiivi on sosiaalisen Euroopan perusta: sillä taataan kaikkien työntekijöiden vähimmäissuoja kieltämällä liian pitkät työajat ja huolehtimalla vähimmäislepojaksoista. Lisäksi direktiivissä säädetään useista joustomekanismeista, jotka on tarkoitettu tiettyjen maiden, alojen tai työntekijöiden erityisolosuhteiden huomioon ottamiseksi. EU:n työaikalainsäädännön teho on kuitenkin viime vuosina kyseenalaistettu monista syistä. Eräät sen säännökset ovat vanhentuneet eivätkä vastaa enää työjärjestelyissä tapahtuneita nopeita muutoksia. Sen takia direktiivi ei nykyisellään täytä asianmukaisesti työntekijöiden ja yritysten tarpeita. Lisäksi eräiden direktiivin säännösten sekä Euroopan unionin tuomioistuimen tuomioiden täytäntöönpanoon liittyvät vaikeudet ovat aiheuttaneet oikeudellista epävarmuutta tai jopa johtaneet joidenkin työaikalainsäädännön keskeisten säännösten noudattamatta jättämiseen. Sen vuoksi direktiiviä olisi tarkistettava pikaisesti. Komissio aikoo noudattaa direktiivin tarkistamisessa järkevää sääntelyä koskevia periaatteita.

Tämän tiedonannon tarkoituksena on Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT-sopimuksen) 154 artiklan 3 kohdan mukaisesti kuulla työmarkkinaosapuolia EU:n tasolla niistä toimista, joita unionin on määrä toteuttaa työaikadirektiivin¹ muuttamiseksi, ja tiedustella, haluavatko työmarkkinaosapuolet käynnistää 155 artiklassa tarkoitetut neuvottelut.

Komissio antoi 24. maaliskuuta 2010 tiedonannon², jolla käynnistettiin tämän kuulemisen ensimmäinen vaihe. Tiedonannossa kuvataan ongelmia, joita syntyi, kun lainsäädäntövallan käyttäjät eivät päässeet yksimielisyyteen direktiivin tarkistusta koskeneesta aiemmasta ehdotuksesta³. Lisäksi tiedonannossa pyydettiin eurooppalaisia työmarkkinaosapuolia kertomaan kokemuksiaan nykyisestä direktiivistä sekä kuvailemaan sellaisia työaikasääntöjä, joita EU:n tasolla tarvittaisiin 2000-luvun taloudellisiin, sosiaalisiin, teknologisiin ja demografisiin haasteisiin vastaamiseksi.

Tässä tiedonannossa esitellään EU:n työmarkkinaosapuolten kuulemisen ensimmäisessä vaiheessa saadut tärkeimmät tulokset sekä tiedot, jotka ovat peräisin työajan suuntauksia ja malleja sekä direktiivin taloudellisia ja sosiaalisia vaikutuksista koskevista tuoreista tutkimuksista. Lisäksi tiedonannossa esitetään tärkeimmät vaihtoehdot säädöksen muuttamista

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

² KOM(2010) 106, 24.3.2010.

³ Alkuperäinen ehdotus: KOM(2004) 607; muutettu ehdotus: KOM(2005) 246.

varten. Tiedonantoa olisi tarkasteltava yhdessä direktiivin täytäntöönpanoa koskevan komission kertomuksen kanssa (joka hyväksytään yhtä aikaa tiedonannon kanssa). Kertomuksessa arvioidaan sitä, miten jäsenvaltiot ovat noudattaneet työaikasääntöjä, sekä esitellään ne keskeiset osa-alueet, joilla sääntöjä ei ole noudatettu tai joilla esiintyy oikeudellista epävarmuutta. Komissio julkaisee kaikkien tämän tiedonannon valmistelussa hyödynnettyjen tutkimusten ja kyselyjen⁴ tulokset auttaakseen työmarkkinaosapuolia vastaamaan tähän kuulemiseen.

2. TYÖMARKKINAOSAPUOLTEN KUULEMISEN ENSIMMÄINEN VAIHE⁵

Työmarkkinaosapuolet ovat laajalti yhtä mieltä siitä, että työmaailmassa on tapahtunut kahdenkymmenen viime vuoden aikana perustavanlaatuisia muutoksia, jotka ovat vaikuttaneet merkittävästi työajan organisointiin. Sen sijaan työmarkkinaosapuolet ovat hyvin eri mieltä siitä, mitä nämä muutokset merkitsevät työajan organisoinnin kannalta. Työnantajat katsovat yleisesti, että lainsäädäntöön olisi tehtävä muutoksia, joilla pyritään joustavoittamaan työaikoja. Ammattiliitot sen sijaan katsovat, että olisi vahvistettava työtekijöiden oikeussuojaa.

Yksityisen sektorin työnantajat korostavat esimerkiksi kilpailun lisääntymistä, globalisoitumista, siirtymistä tuotannosta palveluihin, markkinoiden epävakautta, teknologisia muutoksia ja erityisesti tieto- ja viestintätekniikan lisääntyvää käyttöä.

Julkisen sektorin työnantajat korostavat erityisesti velvollisuutta tarjota korkeatasoisia palveluja ympäri vuorokauden muita heikommassa asemassa oleville kansalaisille, väestönkehityksestä johtuvaa terveydenhuolto- ja hoivapalvelujen kasvavaa kysyntää, vaikeutta kattaa kasvavat kustannukset rajallisista taloudellisista resursseista, joita tämänhetkinen talouskriisi supistaa entisestään, sekä jatkuvaa puutetta pätevistä terveydenhuoltoalan työntekijöistä.

Ammattiliitot korostavat työtahdin kiristymistä, epävarmojen työsuhteiden lisääntymistä ja liian pitkien työaikojen haitallisia vaikutuksia terveyteen ja turvallisuuteen sekä työn laatuun ja tuottavuuteen. Lisäksi ne painottavat ongelmia, joita pitkät työajat aiheuttavat työ- ja perhe-elämän yhdistämiselle ja työvoimaosuuden kasvattamiselle. Terveydenhuoltoalasta ammattiliitot toteavat, että työaikojen pidentäminen pahentaa henkilöstön rekrytointiin ja alalla pysymiseen liittyviä ongelmia.

Useat alakohtaiset työmarkkinaosapuolet korostivat vastauksissaan oman alansa erityispiirteitä, jotka olisi otettava huomioon työaikasäännöissä. Ne olivat kuitenkin eri mieltä niistä muutoksista, joita nykyiseen direktiiviin olisi tehtävä. Lähinnä seuraavat seikat mainittiin: työn kausiluonteisuus, esiintyvien taitelijoiden poikkeukselliset työskentelymallit, majoituksen järjestäminen työpaikalla, itsenäinen työskentely ja tietotyö, syrjäisillä alueilla

⁴ Ks. Deloitte vuonna 2010 komissiolle tekemä tutkimus *Study to support an impact assessment on further action at European level regarding Directive 2003/88/EC and the evolution of working time organization*. Ks. myös *Comparative analysis of working time in the European Union*, Eurofound, 2010; *Fifth Working Conditions Survey*, Eurofound, 2010; *In-depth study on health and safety aspects of working time – effects of working hours on safety, health and work-life balance*, *Flexible working time arrangements and gender equality – A comparative review of thirty European countries*, J. Plantenga ja Ch. Remery, 2010. Komission verkkosivuilla on linkit kaikkiin näihin tutkimuksiin, joista voi olla apua tämän kuulemisen yhteydessä.

⁵ Asiakirjassa SEC(2010) 1610 tarkastellaan vastauksia yksityiskohtaisemmin.

työskentely, palvelujen tarjoaminen ympäri vuorokauden, turvallisuuden kannalta kriittiset toiminnot, nopeasti vaihteleva kysyntä, osa-aikatyön lisääntyminen, kustannuksiin ja maailmanlaajuiseen kilpailukykyyn liittyvät paineet sekä ammattitaidon puute.

Työnantajat olivat suurimmaksi osaksi samaa mieltä komission kuulemisasiakirjassa esitetyn analyysin kanssa. Teollisuuden ja työnantajien järjestö Business Europe, pk-yritysten kattojärjestö UEAPME ja Julkisten työnantajien ja julkisten yritysten eurooppalainen keskus (CEEP) kannattivat tarkistuksen pohjaksi ehdotettua laajempaa näkökulmaa. Business Europe ja UEAPME kuitenkin korostivat, että kysymys päivitysajasta on tärkeä sekä yksityisen että julkisen sektorin kannalta. Useat työnantajajärjestöt painottivat lisäksi sitä, että joustavuudesta on hyötyä sekä työntekijöille että työnantajille, eikä sitä sen vuoksi pitäisi nähdä pelkästään kielteisenä seikkana.

Sen sijaan Euroopan ammatillinen yhteisjärjestö (EAY) ja muut ammattiliitot suhtautuivat kriittisesti komission analyysiin. Niiden mukaan komissio ei ole ottanut riittävästi huomioon työaikasääntöjen oikeudellista merkitystä eikä perussopimukseen sisältyvää velvoitetta työntekijöiden terveyden ja turvallisuuden suojelemisesta. Ne katsovat lisäksi, että direktiivi ei toimi asianmukaisesti jäsenvaltioissa, koska komissio ei ole täyttänyt velvollisuuttaan huolehtia EU:n lainsäädännön täytäntöönpanosta. EAY ja Euroopan julkisten palvelujen ammattiliittojen federaatio (EPSU) eivät usko, että asioissa *SIMAP* ja *Jaeger* annettujen tuomioiden täytäntöönpano aiheuttaisi työnantajille tai julkiselle palvelualalle ylitsepääsemättömiä vaikeuksia.

Suurimmat alojenväliset työmarkkinajärjestöt ovat yhtä mieltä siitä, että direktiiviä on tarkistettava. Sen sijaan työnantajien ja ammattiliittojen näkemykset tarkistuksen perusteista, laajuudesta ja tavoitteista eroavat huomattavasti toisistaan.

Esimerkiksi Business Europe vastustaa periaatteessa työajan sääntelyä EU:n tasolla, kun taas UEAPME katsoo, että EU:n sääntelyllä on suuri merkitys tasavertaisten toimintaedellytysten turvaamisessa pienille ja keskisuurille yrityksille. Kaikki alojenväliset työnantajajärjestöt ovat yhtä mieltä siitä, että nykyiset säännöt ovat liian jäykkiä ja monimutkaisia ja että erityisesti asioihin *SIMAP* ja *Jaeger* perustuvaa oikeuskäytäntöä olisi muutettava. Sama koskee paikallisesta vuosilomasta äskettäin annettuja tuomioita⁶.

Business Europe katsoo, että keskimääräisen enimmäistyöajan laskemisessa sovellettavaa vertailujaksoa kannattaisi pidentää kahteentoista kuukauteen, mutta muut asiat olisi jätettävä tarkistuksen ulkopuolelle. Sen mielestä on erityisen tärkeää, että opt-out-mahdollisuus säilytetään jatkossakin. CEEP ja UEAPME voisivat harkita tarkistuksen ulottamista myös muihin kysymyksiin, ja ne katsovat, että pidentämällä vertailujaksoa kahteentoista kuukauteen ja muuttamalla asioissa *SIMAP* ja *Jaeger* annettua oikeuskäytäntöä voitaisiin oleellisesti vähentää opt-out-mahdollisuuden käyttöä.

Julkisten palvelualojen työnantajat korostivat vastauksissaan yleisesti, että etusijalle on asetettava työaikasääntöjen kattava tarkistaminen, sillä säännöillä on erittäin suuri merkitys julkisten palvelujen toimivuuden kannalta. Asioissa *SIMAP* ja *Jaeger* annettu oikeuskäytäntö olisi asetettava etusijalle, mutta lisäksi työnantajat pitivät mahdollisena, että parannetaan työntekijöiden suojelua liian pitkiltä tai rasittavilta työajoilta ja edistetään työn ja perhe-elämän yhteensovittamista. Kaikki julkisten palvelualojen työnantajat suhtautuvat varauksellisesti opt-out-mahdollisuutta koskeviin muutoksiin. CEEP tosin pitää valitettavana

⁶ Yhdistetyt asiat *Schultz-Hoff & Stringer*, C-350/06 ja C-520/06.

sen nopeasti lisääntyvää käyttöä julkisilla palvelualoilla ja katsoo, että opt-out-järjestelyn laajamittainen soveltaminen ei ole työnantajien, työntekijöiden eikä palveluiden käyttäjien edun mukaista.

Ammattiliitot puolestaan huomauttivat vastauksissaan, että työaikasäännöt pohjautuvat perussopimuksessa ja EU:n perusoikeuskirjassa suojattuihin sosiaalisiin perusoikeuksiin. Sen vuoksi direktiiviä tarkistettaessa on otettava huomioon kyseiset oikeudet ja noudatettava niitä, jotta työntekijöiden tämänhetkistä suojelun tasoa voidaan parantaa. Tarkistuksessa on myös otettava asianmukaisesti huomioon näkökohdat, joita parlamentti ja ammattiliitot esittivät edellisestä muutosehdotuksesta toimielinten välillä käytyjen neuvottelujen yhteydessä.

Sekä EAY että EPSU puoltavat kattavaa tarkistusta, mutta katsovat, että muutoksia olisi tehtävä vain, jos niillä voidaan oikeasti poistaa tarve soveltaa opt-out-mahdollisuutta. Tarkistuksella olisi pyrittävä varmistamaan työntekijäkohtaisen soveltamisen käyttöönotto sekä tiukentamaan itsenäisiä työntekijöitä koskevaa poikkeusta. Tarkistuksessa olisi lisäksi kehitettävä päivystysajan osalta tasapainoisia ja kestäviä ratkaisuja, noudattaen kuitenkin asioissa *SIMAP* ja *Jaeger* annettua oikeuskäytäntöä. Päivystysajan tai työajan määritelmiin ei saisi tehdä muutoksia. Useimmat terveydenhuoltoalan työntekijäjärjestöt ovat samaa mieltä ja vetoavat direktiivin taustalla oleviin terveyttä ja turvallisuutta koskeviin tutkimuksiin. Tosin eräät lääkärijärjestöt ovat esittäneet, että lääkäreiden olisi voitava työskennellä jopa 65 tuntia viikossa omalla suostumuksella. EAY on myös kiinnostunut keinoista parantaa työn ja perhe-elämän yhteensovittamista sekä lisätä työntekijöiden mahdollisuuksia vaikuttaa työaikamalleihin.

Alakohtaiset työmarkkinaosapuolet olivat vastauksissaan yleensä samoilla linjoilla kuin alojenväliset työnantajat ja ammattiliitot. Sen sijaan eräissä alakohtaisissa vastauksissa katsottiin, että direktiiviä ei tarvitse muuttaa (hotelli-, merikalastus- ja pankkialoilla, offshore-öljyn- ja kaasunporaussektorilla sekä yksityisten turvallisuuspalvelujen alalla toimivat työnantajajärjestöt).

Myös julkisella puolella toimivien palomiesten järjestöt tukevat asioissa *SIMAP* ja *Jaeger* annettua oikeuskäytäntöä. Ne haluavat kuitenkin lieventää lepojaksoja koskevia sääntöjä perinteisten kahdenkymmenennelljän tunnin työvuorojen säilyttämiseksi. Tällaisten työvuorojen katsotaan sopivan palokuntien erityistarpeisiin edellyttäen, että niiden vaikutusta terveyteen ja turvallisuuteen tutkitaan vielä tarkemmin. Osa järjestöistä voisi tietysin edellytyksin hyväksyä opt-out-mahdollisuuden jatkamisen väliaikaisesti. Eräät järjestöt kannattavat direktiivin muuttamista siten, että vapaapalokuntalaiset suljetaan sen soveltamisalan ulkopuolelle.

Puolustusvoimien työntekijäjärjestö EUROMIL esitti, että sen työntekijät olisi sisällytettävä direktiivin soveltamisalaan ja että asioissa *SIMAP* ja *Jaeger* annettu oikeuskäytäntö olisi pantava täytäntöön.

EAY ja EPSU totesivat muiden EU:n tasolla tarvittavien toimien osalta, että komission olisi otettava käyttöön kaikki mahdolliset toimet niitä jäsenvaltioita vastaan, jotka eivät ole panneet direktiiviä täytäntöön. Tämä koskee myös rikkomusmenettelyjen aloittamista. Lisäksi kyseiset järjestöt tukevat toimia, joilla edistetään jäsenvaltioiden työsuojeluviranomaisten henkilöstön ja resurssien lisäämistä. Sen sijaan yhdeksän eurooppalaista lääkäriiliittoa vastusti yhteisessä vastauksessaan rikkomusmenettelyjen aloittamista. Useissa vastauksissa vaadittiin komissiota tukemaan vertailevaa tutkimusta ja/tai hyvien käytänteiden vaihtamista.

EU:n alojenväliset työmarkkinaosapuolet ovat ilmaisseet olevansa ainakin jossain määrin valmiita käynnistämään SEUT-sopimuksen 155 artiklan mukaiset neuvottelut joko ennen kuulemisen toista vaihetta tai sen aikana. Business Europe ja UEAPME ilmoittivat selvästi asettavansa etusijalle alojenväliset ratkaisut, sillä käsiteltävät asiat ovat luonteeltaan hyvin laajoja. Sen sijaan EAY edellyttää työnantajien lähentyvän näkemyksissään huomattavasti sen omaa kantaa (erityisesti opt-out-mahdollisuuden osalta), ennen kuin se suostuu harkitsemaan neuvotteluja.

CEEP tukee voimakkaasti julkisten palvelualojen ratkaisujen kehittämisestä monialaisissa neuvotteluissa. CEEP:n alajärjestöt Euroopan kuntien ja alueiden neuvosto (CEMR) ja Euroopan terveydenhuoltoalan työnantajayhdistys (HOSPEEM) ovat samalla kannalla. EPSU sen sijaan vaatii, että jäsenvaltiot tai julkisen alan työnantajat lopettavat kaikki nyt käytössä olevat opt-out-järjestelyt, ennen kuin se tekee päätöksen neuvotteluihin osallistumisesta.

Muiden alojen työmarkkinaosapuolet eivät muutamaa poikkeusta lukuun ottamatta joko osoittaneet kiinnostusta alakohtaisiin neuvotteluihin tai pitivät ajatusta neuvotteluista ennenaikaisena.

3. TYÖAIKA: TÄRKEIMMÄT MALLIT JA SUUNTAUKSET⁷

Työaikaamallit ovat muuttuneet huomattavasti kahdenkymmenen viime vuoden aikana. Tähän ovat vaikuttaneet teknologian kehitys, globalisaatio, talouselämän uudelleenjärjestelyt ja työn organisointi, palvelualojen merkityksen kasvu, työvoiman monimuotoisuuden jatkuva lisääntyminen sekä yhä yksilöllisemmät elämäntyylit ja asenteet työuria kohtaan. Vaikka direktiiviin sisältyvillä vähimmäisnormeilla pyritään lisäämään johdonmukaisuutta EU:n sisällä ja ne ovat osaltaan merkittävästi myötävaikuttaneet keskimääräisten työaikojen lyhenemiseen, työaikamalleissa on edelleen suurta vaihtelua jäsenvaltioiden, eri toimialojen ja työntekijäryhmien välillä.

Yleisenä suuntauksena on ollut keskimääräisen työajan lyheneminen EU:ssa: vuonna 1991 keskimääräinen viikkotyöaika oli 40,5 tuntia (EY:n 12 jäsenvaltiossa), ja vuonna 2010 se oli laskenut 37,5 tuntiin (EU:n 27 jäsenvaltiossa)⁸. Tämä johtuu enimmäkseen kuitenkin siitä, että osa-aikatyötä tekevien määrä on kasvanut tasaisesti: vuonna 1998 se oli 15,9 prosenttia työvoimasta ja vuonna 2008 jo 18,2 prosenttia työvoimasta⁹. Sen sijaan kokoaikatyötä tekevien keskimääräinen työaika EU:ssa on pysynyt lähes ennallaan vuodesta 2000.

Keskimääräinen vuotuinen kokonaistyöaika vaihtelee edelleen suuresti Euroopassa. Näissä luvuissa ei näytä tapahtuvan minkäänlaista lähentymistä, eikä tilanne todennäköisesti muutu myöskään lähivuosina. Keskimääräinen vuotuinen kokonaistyöaika vaihtelee Alankomaiden 1 400 tunnista Kreikan yli 2 100 tuntiin.¹⁰ Mielenkiintoista on se, että kokonaistyöaika näyttää olevan käänteisesti verrannollinen tuntia kohden laskettuun tuottavuuteen eri jäsenvaltioissa. Vaikka useimmissa jäsenvaltioissa on edelleen käytössä neljänkymmenen tunnin työviikko, eräissä jäsenvaltioissa viikoittaisten työtuntien määrät kehittyvät aivan omalla tavallaan ja niissä esiintyy paljon suurempaa hajontaa (erityisesti Yhdistyneessä kuningaskunnassa mutta

⁷ Ks. alaviite 4.

⁸ EY-12:n keskimääräinen viikkotyöaika vuonna 2010 oli 36,4 tuntia.

⁹ Eurostat, työvoimatutkimus.

¹⁰ Ks. Deloitte tutkimus.

myös Irlannissa, Alankomaissa, Saksassa ja Pohjoismaissa).¹¹ Työntekijöistä (varsinkin miehistä) 9 prosenttia työskentelee edelleen keskimäärin enemmän kuin neljäkymmentäkahdeksan tuntia viikossa, mutta tämä osuus on viime aikoina laskenut.¹²

Suurimmat muutokset koskevat tällä hetkellä paremminkin erilaisia joustavia työaikajärjestelyjä kuin kokonaistyöaikaa. Kahdenkymmenen viime vuoden aikana erilaiset joustavat työaikajärjestelyt ovat yleistyneet laajalti. Tällaisia ovat esimerkiksi porrastettu työaika, joustavat työajat ja työaikapankki, etätö sekä osa-aikatyö. Näihin muutoksiin mukautuminen edellyttää yksilöllisiä ratkaisuja, joista neuvotellaan usein yritystasolla, yhteisesti sovitun sääntelykehyksen puitteissa. Suuntaus kohti joustavampia työskentelymalleja ja yksiköllisempiä työaikoja on kuitenkin selvempi EU:n pohjoisissa ja läntisissä jäsenvaltioissa kuin muualla unionissa.

Työaikojen lisääntyneen joustavuuden taustalla ovat suurelta osin olleet talouselämän tarpeet, joita ovat ohjailleet markkinoiden heilahtelut, lisääntyvä globaali kilpailu sekä kuluttajien/asiakkaiden kysynnän huomioiminen aiempaa paremmin. Samalla kun yritykset muokkaavat uusiksi arvoketjua, joustavuuden vaatimus pyrkii siirtymään alihankkijoille tai muille ketjun loppupäässä oleville yksiköille ja niiden työntekijöille. Tästä on seurauksena kaksitahoinen prosessi: uudenlaiset joustavat ja itsenäiset tietotyön muodot esiintyvät rinnakkain toistuvien ja intensiivisten tuotantotekniikoiden kanssa.¹³

Myös monet työntekijät pitävät työaikaa koskevan joustavuuden lisääntymistä hyvänä asiana. Erityisesti tämä koskee niitä työntekijöitä, jotka perhevelvollisuuksiensa takia pyrkivät sovittamaan paremmin yhteen työn ja perhe-elämän.¹⁴ Työvoiman lisääntyvä monimuotoisuus (enemmän iäkkäitä ja erityisesti naispuolisia työntekijöitä) on tärkein yksilöllisiin työaikamalleihin kannustava seikka. Sillä voi sen vuoksi olla myönteinen vaikutus naisten ja iäkkäiden työntekijöiden työvoimaosuuksiin.¹⁵ Sen sijaan työntekijöiden mahdollisuudet vaikuttaa oman työnsä organisointiin vaihtelevat suuresti, ei pelkästään jäsenvaltioiden sisällä vaan myös niiden välillä. Erityisesti ammattitaitoiset työntekijät sekä tieto- ja viestintäaloilla työskentelevät näyttävät voivan hyödyntää joustavia työaikoja suuremmassa määrin kuin ruumiillisen työn tekijät, sillä he pystyvät paremmin päättämään omasta työajastaan.

Osa-aikatyö ja joustavat työskentelymuodot ovat vain kaksi esimerkkiä työaikajärjestelyjen erilaistumisesta. Myös seuraavat työmuodot lisääntyvät jatkuvasti: etätö¹⁶, vuorotyö (17 %), ilta-/yötyö (10 % työvoimasta työskentelee iltaisin tai öisin vähintään kolme kertaa kuukaudessa) tai lauantai-/sunnuntaityö (53 % vähintään kerran kuukaudessa)¹⁷, samoin kuin epävirallinen työskentely kotona työpäivän jälkeen, jonka määrää ei ole laskettu mutta joka on lisääntymässä. Nämä kaikki yhdessä kuvaavat työskentelymallien jatkuvaa

¹¹ Ks. Eurofound 5th Survey sekä Plantenga ja Remery (2010).

¹² Ks. edellinen alaviite.

¹³ WORKS-hankkeen tulokset, joita esitellään Deloitteen tutkimuksessa.

¹⁴ Työn ja perhe-elämän yhteensovittaminen on edelleen suuri ongelma 18 prosentille työntekijöistä. Erityisesti tämä koskee vuorotyötä tai päivystystyötä tekeviä työntekijöitä sekä niitä, jotka työskentelevät enemmän kuin neljäkymmentäkahdeksan tuntia viikossa. Noin kaksi kolmasosaa viikonloppuisin tai iltaisin työskentelevistä sen sijaan katsoo tämän työskentelymallin soveltuvan hyvin yksityiselämäänsä, mutta huomattava vähemmistö oli toista mieltä (Eurostat, 2004).

¹⁵ Toisaalta voidaan myös väittää, että osa-aikatyön keskittyminen matalapalkka-aloille, joilla on huonot urakehitys- ja koulutusmahdollisuudet, saattaa vaikuttaa haitallisesti sukupuolten väliseen tasa-arvoon. Ks. J. Plantenga ym. (2010) alaviitteessä 4.

¹⁶ EU:ssa arvelaan olevan noin 4,5 miljoonaa etätyöntekijää (Implementation Report, EU Framework Agreement on teleworking).

¹⁷ Ks. Eurofound 5th Survey.

monimuotoistumista Euroopassa. Vielä eräänä esimerkkinä joustosta voidaan mainita työntekijät, jotka tekevät useampaa kuin yhtä työtä (3,8 % työvoimasta¹⁸).

Tämän suuntauksen odotetaan vahvistuvan tulevaisuudessa, sillä työsuhteen kumpikin osapuoli pyrkii kehittämään entistä yksilöllisempiä työaikajärjestelyjä. Toisaalta digitaalisen teknologian yleistyminen helpottaa työn organisoinnissa tehtäviä muutoksia. Vaikka tämä kehitys saattaakin lisätä kaikkien osapuolten kannalta edullisia ratkaisuja, siihen voi sisältyä myös uusia riskejä, jotka uhkaavat 2000-luvun työntekijöitä: osa työntekijöistä on alttiimpia työn tehostumisen sekä vapaa-ajan ja työn välisen rajan hämärtyksen kielteisille seurauksille.¹⁹

4. DIREKTIIVIN TÄRKEIMMÄT SOSIAALISET JA TALOUDELLISET VAIKUTUKSET²⁰

Direktiivin päätavoite on suojella työntekijöitä liian pitkiltä työajoilta ja turvata työntekijöiden lepojaksot. Useiden vakuuttavien todisteiden mukaan pitkillä työajoilla, vähimmäislepojaksoiden laiminlyönnillä ja epätyypillisillä työajoilla on haitallisia vaikutuksia niin työntekijöiden kuin yleisesti kaikkien terveyteen ja turvallisuuteen. Erityisesti epäsäännölliset ja epätavalliset työajat voivat vaikuttaa kielteisesti myös työ- ja yksityiselämän väliseen tasapainoon. Erityisen haitallista terveyden ja turvallisuuden kannalta saattaa olla useiden seikkojen, kuten pitkien työaikojen ja vuorotyön, vuorovaikutus.

Tämä ongelma koskee erityisesti terveydenhuoltoalaa. Toisaalta potilasturvallisuus edellyttää, että terveydenhuollon ja pelastustoiminnan työntekijät eivät joudu kärsimään pitkien työjaksojen aiheuttamasta uupumisesta ja stressistä, jotka voivat heikentää heidän ammattitaitoaan ja arviointikykyään. Toisaalta terveydenhuoltoalalla on jo nyt pula ammattitaitoisista työntekijöistä, ja tilanne pahenee tulevaisuudessa, ellei siihen puututa asianmukaisin toimin. Jotta terveydenhuoltoalalle voidaan palkata työntekijöitä, jotka myös pysyvät alalla, on työolosuhteita parannettava. Kohtuulliset työajat sekä työ- ja yksityiselämän välinen tasapaino ovat tältä osin keskeisiä seikkoja.

Direktiivin vaikutuksista talouteen ja yritystoimintaan on olemassa selvästi vähemmän tutkittua tietoa. Tämä johtuu todennäköisesti siitä, että talouden toimijat ovat ottaneet työaikasäännöt huomioon omassa toiminnassaan jo kauan sitten. Nämä seikat on kuitenkin tärkeä ottaa huomioon tämänhetkisessä työmarkkinatilanteessa.

Kyselyjen mukaan liike-elämä on huolissaan työaikaa koskevan sääntelyn mahdollisista vaikutuksista kilpailukykyyn ja yritysten mahdollisuuksiin selviytyä toiminnan kausiluonteisista ja muista vaihteluista. Taustalla ovat erityisesti yritysten vaikeudet saada tarpeeksi henkilökuntaa huippukausina. Sen vuoksi tarvitaan joustavia järjestelyjä, kuten työaikojen laskemiseen sovellettavia vertailujaksoja (yleensä näiden pituus on enintään neljä kuukautta mutta toisinaan myös yli kaksitoista kuukautta), joita olisi useimpien vastaajien mukaan tarpeen pidentää. Vain pieni osa yrityksistä soveltaa työpaikalla tapahtuvaa päivystysaikaa, mutta sitä käyttäville aiheutuu huomattavia ongelmia, jos päivystysaika katsotaan kokonaisuudessaan työajaksi.

¹⁸ Työvoimatutkimus, 2009.

¹⁹ Ks. Deloitten tutkimus.

²⁰ Ks. Deloitten tutkimus alaviitteessä 4.

Yritykset, jotka toimivat opt-out-mahdollisuuden hyväksyvissä maissa, haluavat jatkaa tätä käytäntöä. Hyvin monissa yrityksissä on työntekijöitä, jotka työskentelevät enemmän kuin neljäkymmentäkahdeksan tuntia viikossa. Pitkiä työaikoja tarvitaan erityisesti, jotta voidaan ottaa huomioon toiminnan kausivaihtelut ja tarjota jatkuvaa palvelua tavanomaisten työaikojen ulkopuolella. Vain harva yritys pyytää työntekijöiltään kirjallisesti suostumusta pitkiin työviikkoihin. Tämä viittaa sekä tiedon puutteeseen että säännösten noudattamatta jättämiseen.

Julkisten palvelujen alalla (terveydenhuolto, hoitolaitokset, palokunta ja poliisi) varojen väheneminen, palvelujen kasvanut kysyntä ja maailmanlaajuinen pula pätevistä työntekijöistä ovat johtaneet siihen, että työnantajat pyrkivät kiertämään direktiivin sääntöjä, jotka koskevat päivystysaikaa ja korvaavia lepojaksoja.

Nykyisen säädöskehysten nähdään yleisesti hyödyttävän työntekijöitä, sillä se antaa näille mahdollisuuden neuvotella tai saada paremmat työolosuhteet ja enemmän palkkaa markkinoilla, joilla ammattitaitoisten työntekijöiden tarjonta ei riitä kattamaan kasvavaa kysyntää. Eräissä tapauksissa direktiivi on kuitenkin saattanut johtaa tulojen menetykseen, jos opt-out-mahdollisuus ei ole käytössä. Säädöskehys voi myös poikia tehokkuusetuja ja toimenpiteitä, joilla parannetaan työntekijöiden työ- ja yksityiselämän välistä tasapainoa ja kansalaisille tarjottavien palvelujen laatua.

Opt-out-mahdollisuutta sovelletaan sekä yksityisellä että julkisella sektorilla lähinnä silloin, kun tarvitaan jatkuvaa hoitoa tai jatkuvia palveluja tai kun kilpailuedellytykset sitä vaativat. Opt-out-mahdollisuutta ei suinkaan pidetä automaattisena keinona poiketa direktiivin vaatimuksista. Sen sijaan sen tarjoamaa joustonvaraa on hyödynnetty varsinkin julkisella sektorilla, kun on pitänyt varmistaa tiettyjen toimintojen toteutuminen tai selviytyä resurssipulasta tai kun on tarvittu tiettyjä epätyypillisen työn muotoja. Lisäksi vaikuttaa siltä, että eräissä tapauksissa opt-out-mahdollisuuden avulla torjutaan henkilöstöpulaa kriittisinä kausina.

5. DIREKTIIVIN TARKISTAMISTA KOSKEVAT VAIHTOEHDOT

Työaikadirektiivin keskeiset säännöt sisältyvät myös EU:n perusoikeuskirjaan, jonka 31 artiklan 2 kohdassa määrätään seuraavaa:

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

Euroopan unionin 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.²¹

Komissio aikoo ottaa nämä seikat tarkistuksessa asianmukaisesti huomioon.²² Myös enemmistö EU:n työmarkkinaosapuolista haluaa säilyttää tietyt vähimmäissäännöt EU:n tasolla ja pitää niitä hyödyllisinä yhteiskunnan ja talouden kannalta. Itse asiassa yhdessäkään vastauksessa ei vaadittu radikaaleja muutoksia nykyiseen säädökseen, vaikka monissa vastauksissa ehdotettiin lisää joustavuutta sen soveltamiseen.

Komissio ei sen vuoksi aio jatkaa sellaisen vaihtoehdon käsittelyä, jossa yhteiset EU:n tason vähimmäisvaatimukset poistettaisiin ja niiden sijaan työaikaa säänneltäisiin paikallisella ja/tai kansallisella tasolla.

EU:n työmarkkinaosapuolet ilmaisivat vastauksissaan yhtäpitävästi, että nykyisiin työaikasääntöihin tarvitaan kiireesti muutoksia. Tämä on myös komission näkemys, jonka se toi esille kuulemisen ensimmäisen vaiheen käynnistäneessä asiakirjassa sekä täytäntöönpanokertomuksessa.

Komissio ei sen vuoksi aio jatkaa sellaisen vaihtoehdon käsittelyä, jossa tilanne säilytetään nykyisellään.

Työmarkkinaosapuolten keskuudessa vallitsee laaja yksimielisyys myös siitä, että EU:n työaikasäännöissä olisi oltava enemmän joustavuutta, jotta työmarkkinaosapuolet voisivat neuvotella täytäntöönpanon yksityiskohdista asianmukaisella tasolla. Eräissä vastauksissa katsottiin myös, että EU:n tason sääntelyn olisi oltava selkeämpää ja yksinkertaisempaa ja sen täytäntöönpanon yhteydessä olisi otettava tehokkaammin huomioon terveyden ja turvallisuuden suojelu. Samalla olisi vähennettävä tarpeetonta hallinnollista raskautta (erityisesti pk-yritysten osalta)²³ ja parannettava kilpailukykyä.

Sen sijaan EU:n työmarkkinaosapuolet ovat edelleenkin eri mieltä niistä keskeisistä seikoista, joiden perusteella työaikasääntöihin tehtävät muutokset olisi määriteltävä. Sen vuoksi ei ollut mahdollista päästä yksimielisyyteen direktiivin tarkistamisen keskeisistä painopisteistä eikä tulevan, tarkistetun direktiivin sisällöstä.

²¹ Asia C-14/04, Dellas; asia C-124/05, FNV; asia C-428/09, Isère.

²² Ks. perusoikeuskirjaa koskeva asiakirja KOM(2010) 573.

²³ Ks. myös KOM(2010) 543, joka käsittelee järkevää sääntelyä EU:ssa.

Komissio harkitsee näin ollen jatkossa kahta päävaihtoehtoa: suppea tarkistus (5.1) tai kattava tarkistus (5.2), jotka perustuvat työmarkkinaosapuolten vastauksissa esiin tulleisiin seikkoihin.

5.1. Suppea tarkistus

Ensimmäinen vaihtoehto käsittää uusia ehdotuksia, jotka koskevat lähinnä päivystysaikaa ja korvaavaa lepoa. Siinä on tarkoitus ottaa huomioon asioissa *SIMAP* ja *Jaeger*²⁴ annetun oikeuskäytännön täytäntöönpanoon liittyvät ongelmat, jotka mainittiin useiden sidosryhmien vastauksissa. Niistä käy ilmi, että näitä asioita pidetään erityisen tärkeinä julkisten palvelujen alalla, missä palveluja on tarjottava ympäri vuorokauden (esimerkiksi julkinen terveydenhuolto, hoitolaitokset, palokunta ja pelastustoiminta). Lisäksi on selvää, että nämä seikat ovat syynä siihen, että useissa tapauksissa direktiiviä ei ole noudatettu tai että oikeusvarmuus on heikentynyt.²⁵

Ensisijaiset ratkaisuehdotukset vaihtelevat jonkin verran sen mukaan, kysytäänkö asiaa työmarkkinaosapuolilta, julkisten palvelujen tarjoajilta vai jäsenvaltioilta. Tavoitteena on kehittää EU:n yhteiset puitteet, jotka mahdollistavat neuvottelut paikallisella tasolla tai alakohtaisesti, edistävät työntekijöiden ja palvelujen käyttäjien terveyttä ja turvallisuutta sekä turvaavat korkealaatuisten palvelujen tarjoamisen. Koska päivystysaikaa käytetään eräillä aloilla hyvin paljon (kuten Euroopan unionin tuomioistuimen tuomioissa todetaan), komissio katsoo, että ratkaisua voitaisiin etsiä myös alakohtaisissa neuvotteluissa EU:n tasolla. Tämä asia kuuluu kuitenkin työmarkkinaosapuolten päätösvaltaan.

i) Päivystysaika

Päivystysaikaa koskeva tasapuolinen ratkaisu edellyttää esimerkiksi sen periaatteen tunnustamista, että kaikki päivystysaika, jolloin työntekijän on oltava työnantajan käytettävissä työpaikalla voidakseen tarvittaessa tarjota palveluja, on direktiivissä tarkoitettua työaikaa, eikä sitä voida katsoa lepoajaksi.²⁶ Näin pidettäisiin voimassa asioissa *SIMAP* ja *Jaeger* annetuissa tuomioissa vahvistetut periaatteet. Päivystysajan osalta ehdotetaan kuitenkin, että otetaan käyttöön poikkeus, joka koskisi ainoastaan niitä aloja, joilla on turvattava jatkuvat palvelut. Tällöin päivystysjaksot voitaisiin laskea eri tavalla (eli voitaisiin poiketa ns. vastaavuusperiaatteesta, jonka mukaan jokainen päivystystunti katsotaan työajaksi) tiettyjen viikoittaisten enimmäistuntimäärien puitteissa ja edellyttäen, että varmistetaan päivystyksestä vastaavien työntekijöiden asianmukainen suojelu.

Tällainen ratkaisu vastaisi päivystysaikaan liittyviä hyvin erilaisia työskentelymalleja, joita esiintyy eri aloilla ja eri tehtävissä sekä eri jäsenvaltioissa. Lisäksi se tarjoaisi työmarkkinaosapuolille riittävästi joustavuutta kehittää ratkaisut paikallisella tasolla tai alakohtaisesti sekä löytää sopivin tapa laskea päivystysaika. Se poikkeaisi Euroopan unionin tuomioistuimen asiassa *Dellas*²⁷ esittämästä tulkinnasta, mutta muutoksen takia ei kuitenkaan tarvitsisi ottaa käyttöön uudenlaista erottelua 'aktiiviseen' ja 'passiiviseen' päivystysaikaan.

²⁴ Asia C-303/98, *SIMAP*; asia C-151/02, *Jaeger*.

²⁵ KOM(2010) 802, Report on Implementation of the Working Time Directive; Deloitte Consulting (2010), *Study to support an impact assessment regarding Directive 2003/88/EC* (ks. alaviite 4).

²⁶ Kuten tuomioistuimen totesi jo asiassa C-437/05, *Vorel*, antamassaan tuomiossa, tämä ei vaikuta palkkaukseen, sillä se ei kuulu direktiivin soveltamisalaan.

²⁷ Asia C-14/04, *Dellas*.

Mualla kun työpaikalla vietettävän päivystysajan osalta lainsäädännön kannalta noudatettaisiin asiassa *SIMAP*²⁸ vahvistettua periaatetta: ainoastaan varsinainen päivystystyöhön käytetty aika katsotaan työajaksi. Tosin kotona vietettävään varallaoloaikaan voitaisiin soveltaa edullisempaa kohtelua joko kansallisen lainsäädännön tai työehtosopimusten nojalla.

Olisi kuitenkin tarpeen selkeyttää edellä ehdotetun vastaavuusperiaatetta koskevan poikkeuksen soveltamista sellaisissa tilanteissa, joissa työntekijä asuu työpaikan yhteydessä olevassa työsuhteasunnossa voidakseen olla käytettävissä päivystysluonteisesti.²⁹

ii) Korvaavat lepojaksot

Direktiiviin olisi sisällytettävä uusia säännöksiä, joilla selkeytetään päivittäisten ja viikoittaisten korvaavien lepojaksojen ajoitusta. Euroopan unionin tuomioistuin katsoi asiassa *Jaeger*, että pitämättä jääneet päivittäiset vähimmäislepojaksot olisi käytettävä välittömästi pidennetyn työvuoron jälkeen ja joka tapauksessa ennen seuraavan työjakson alkua (välitön korvaava lepojakso). Sen sijaan käyttämättä jääneisiin viikoittaisiin lepojaksoihin tuomioistuin ei ole ottanut yhtä selvästi kantaa.

Monissa vastauksissa vaadittiin lisää joustoa korvaavien lepojaksojen ajoittamiseen. Uusimpien tutkimusten mukaan päivittäisten tai viikoittaisten vähimmäislepojaksojen lykkääminen kuitenkin aiheuttaa vakavia haittoja terveydelle ja turvallisuudelle. Joustavuutta olisi lisättävä tietyissä tilanteissa, mutta tämä koskee pelkästään sellaisia tapauksia, joissa jousto on välttämätöntä objektiivisista syistä. Lisäksi jouston vastapainoksi on edellytettävä toimenpiteitä, joilla suojellaan työntekijöiden terveyttä ja turvallisuutta.

Euroopan unionin tuomioistuin on hiljattain katsonut³⁰, että hyvin erityisissä olosuhteissa, joissa hoidon tarjoaminen hoitolaitoksessa tietynä rajattuna ajanjaksona edellyttää luottamuksellista suhdetta tiettyyn henkilöön, saattaa olla objektiivisesti mahdotonta huolehtia työntekijöiden päivittäisten työ- ja lepojaksojen tavanomaisesta vuorottelusta. Tuomioistuin kuitenkin korosti päätöksessään, että tällainen poikkeus edellyttää asianmukaisen vaihtoehtoisen suojelun sekä riittävän levon ja toipumisen järjestämistä työntekijälle.

Kysymys viikoittaisen vapaan ajoittumisesta sunnuntaihin tai johonkin toiseen viikonpäivään on hyvin monimutkainen, sillä siihen liittyy useita huomioon otettavia seikkoja, kuten vapaapäivän vaikutus terveyteen ja turvallisuuteen sekä työ- ja yksityiselämän väliseen tasapainoon. Lisäksi on otettava huomioon erilaisia sosiaalisia, uskonnollisia ja kasvatuksellisia näkökohtia. Tämä kysymys ei välttämättä sovellukaan ratkaistavaksi EU:n lainsäädännössä, vaan muut asiaan vaikuttavat seikat huomioon ottaen asiassa olisi sovellettava toissijaisuusperiaatetta.

5.2. Kattava tarkistus

Toinen vaihtoehto käsittää päivystysaikaa ja korvaavaa lepoa koskevien kysymysten lisäksi muita, kattavampia muutoksia. Tämän vaihtoehtoon mukaisesti tarkistuksessa voitaisiin ottaa täysimääräisesti huomioon edellä kuvat muuttuvat työskentelymallit ja -suuntaukset sekä

²⁸ Asia C-303/98, *SIMAP*, 50 kohta.

²⁹ Esimerkiksi talonmiehet, leirintäalueiden hoitajat, eräät hoitolaitosten isännöitsijät ja puolustusvoimien työntekijät.

³⁰ Asia C-428/09, *Isère*.

tarkastella liian pitkien työaikojen aiheuttamia terveys- ja turvallisuusongelmia kokonaisvaltaisesti. Myös useat työmarkkinaosapuolet toivoivat vastauksissaan, että tarkistuksessa käsiteltäisiin seuraavassa mainittuja seikkoja.

i) Uudet työskentelymallit: lisää joustoa

EU:n säännöissä olisi otettava huomioon joustavien työskentelymuotojen ja yksilöllisten työaikojen lisääntyminen. Tavoitteeksi olisi asetettava työaikasääntöjen kohdennettu ja kestävä joustavoittaminen, jonka avulla tuetaan tuottavuutta ja kilpailukykyä sekä ehkäistään terveys- ja turvallisuusriskejä entistä tehokkaammin.

Jäljempänä esitetyt yksityiskohtaiset ehdotukset, jotka koskevat itsenäisiä työntekijöitä, työ- ja yksityiselämän välistä tasapainoa sekä työntekijöitä, joilla on useampia työsopimuksia, perustuvat erityisesti työmarkkinaosapuolten esittämiin huomautuksiin.

Lisäksi voitaisiin harkita seuraavia muutoksia edellyttäen, että työntekijöiden terveyttä ja turvallisuutta suojellaan tarvittaessa asianmukaisesti:

- lisätään joustavuutta siten, että työaikajärjestelyistä voidaan sopia työehtosopimusneuvotteluissa, mikäli tietyt keskeiset vaatimukset täytyvät;
- säädetään poikkeuksista, joiden nojalla työmarkkinaosapuolet voivat keskenään sopia tietyissä tapauksissa yli kahdentoista kuukauden mittaisista vertailujaksoista;
- pidennetään keskimääräisen työajan laskemisen sovellettavaa vertailujaksoa kahteentoista kuukauteen lainsäädäntötoimin niillä aloilla tai niissä jäsenvaltioissa, joissa opt-out-mahdollisuus ei ole käytössä, kunhan työmarkkinaosapuolia on ensin kuultu asianmukaisella tasolla; muutos on osa kokonaispakettia, jonka muut osatekijät esitellään jäljempänä.

ii) Työ- ja yksityiselämän välinen tasapaino ja väestönkehityksen uudet haasteet

Työmaailmassa tapahtuu parhaillaan perustavanlaatuisia muutoksia: naisten ja iäkkäiden työntekijöiden määrä työmarkkinoilla kasvaa ja useissa perheissä kumpikin puoliso käy töissä, toisinaan eri vuorokaudenaikoina ja eri viikonpäivinä, mikä aiheuttaa haasteita lastenhoidon ja vanhustenhuollon kannalta. Joustavien työaikojen nopea yleistymisen kuvastaa sitä, että työmarkkinoilla tarvitaan tasapainoisia ratkaisuja, jotka vastaavat paremmin kaikenikäisten työntekijöiden yhä yksilöllisempiä elämäntyylyjä. Joustavoittamalla työaikasääntöjä voidaan auttaa jäsenvaltioita saavuttamaan EU:n tavoite, jonka mukaan työvoimaosuutta olisi kasvatettava vuoteen 2020 mennessä 75 prosenttiin (nykyisestä 69 %:sta) erityisesti lisäämällä naisten ja iäkkäiden työntekijöiden osallistumista.

Direktiivissä ei tällä hetkellä ole säännöksiä, jotka velvoittaisivat työnantajat ilmoittamaan työntekijöille kollektiivisiin työaikoihin suunnitelluista muutoksista tai joiden nojalla työntekijät voisivat pyytää muutoksia omiin työaikoihinsa. Vaikuttaa siltä, että tämä on todellinen haaste työ- ja perhe-elämän yhteensovittamiselle sekä yleisesti työ- ja yksityiselämän väliselle tasapainolle.

Sen vuoksi olisi harkittava seuraavien seikkojen sisällyttämistä direktiiviin:

- kannustetaan työmarkkinaosapuolia tekemään asianmukaisella tasolla ja niiden itsenäisyyttä rajoittamatta sopimuksia, joilla pyritään tukemaan työ- ja perhe-elämän yhteensovittamista;
- lisätään säännös, jonka nojalla jäsenvaltiot työmarkkinaosapuolia kuultuaan varmistavat, että työnantajat ilmoittavat työntekijöille riittävän ajoissa kaikista merkittävistä muutoksista työaikoihin;
- lisätään säännös, joka velvoittaa työnantajat käsittelemään työntekijöiden esittämät pyynnöt saada muuttaa työaikoja tai työskentelymalleja kummankin osapuolen joustotarpeet ottaen sekä perustelemaan mahdolliset kieltävät päätökset.

iii) Itsenäiset työntekijät

Jäsenvaltiot voivat direktiivin 17 artiklan 1 kohdan nojalla sallia poikkeamisen viikoittaisesta 48 tunnin enimmäistyöajasta, lepojaksoista ja muista säännöksistä sellaisten työntekijöiden osalta, jotka voivat itse päättää työajastaan tai joiden työaika ei määritellä ennalta. Tämä poikkeus olisi kuitenkin määriteltävä tarkemmin, jotta voidaan paremmin ottaa huomioon sellaiset muuttuvat työskentelymallit, joiden ansiosta myös suhteellisen itsenäistä työtä on mahdollista tehdä ilman selviä työaikoja, ja toisaalta jotta voidaan estää väärinkäytökset.

Tarkistetussa määritelmässä olisi säädettävä, että poikkeusta sovelletaan ainoastaan ylimpään johtoon yksityisellä ja julkisella sektorilla sekä muihin työntekijöihin, jotka käytännössä voivat päättää itsenäisesti työaikansa pituudesta ja työajan järjestämisestä.

iv) Työntekijät, joilla on useampi työsopimus

Melko monella työntekijällä EU:ssa on yhtä aikaa useampi työsopimus joko eri työnantajien tai toisinaan saman työnantajan kanssa. Sen vuoksi olisi määriteltävä selkeämmin, että direktiivissä säädettyä enimmäistyöaika sovelletaan tällaisissa tilanteissa työntekijäkohtaisesti. Komissio on aiemmin todennut, että direktiiviä on mahdollisuuksien mukaan sovellettava työntekijäkohtaisesti, sillä direktiivin tavoitteena on suojella terveyttä ja turvallisuutta. Säännöksen täytäntöönpano voi kuitenkin olla vaikeaa, jos työnantaja ei ole tietoinen työntekijän muista työsuhteista. Aluksi voitaisiin ehkä tarkentaa, että jos työntekijä on tehnyt useamman kuin yhden työsopimuksen saman työnantajan kanssa, jäsenvaltioissa olisi otettava käyttöön tehokkaat keinot sen varmistamiseksi, että direktiivin säännöksiä sovelletaan työntekijäkohtaisesti. Kun on kyse eri työnantajien kanssa tehdyistä samanaikaisista työsopimuksista, tarvitaan monimutkaisempia seuranta- ja täytäntöönpanomekanismeja. Niiden osalta voitaisiin soveltaa jäljempänä ix kohdassa esitettyä hyvien käytänteiden vaihtoa.

v) Direktiivin soveltamisala ja tietyt alakohtaiset ongelmat

Eräissä vastauksissa esitettiin, että tietyt työntekijäryhmät (esimerkiksi puolustusvoimien työntekijät ja vapaapalokuntalaiset) suljettaisiin direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle. Tämä näyttää kuitenkin olevan vastoin perusoikeuskirjaa, jossa viitataan erikseen jokaiseen työntekijään. Lisäksi se rikkoisi useissa Euroopan unionin tuomioistuimen tuomioissa esitettyä perusperiaatetta, jonka mukaan direktiivillä suojellaan jokaisen työntekijän keskeisiä sosiaalisia oikeuksia.³¹ Tuomioistuimen totesi hiljattain³², että direktiivissä olevalla 'työntekijän'

³¹ Ks. alaviite 21.

käsitteellä on EU:n lainsäädännössä oma merkityksensä, ja se viittaa objektiivisesti määriteltyyn työsuhteeseen. Sen sijaan käsitteen soveltaminen yksittäistapauksissa kuuluu kansallisten tuomioistuinten toimivaltaan.

Näin ollen kaikki työntekijät, jotka ovat objektiivisesti katsoen työsuhteessa, kuuluvat direktiivin soveltamisalaan. On kuitenkin syytä tarkastella erikseen tiettyjä ryhmiä, kuten vapaapalokuntalaisia, joiden osalta on vaikea soveltaa tai panna täytäntöön yleisiä sääntöjä. Kyseiset ryhmät katsotaan työntekijöiksi eräiden, mutta ei kaikkien jäsenvaltioiden kansallisessa lainsäädännössä.

Myös eräiden maantieliikenteen liikkuvissa tehtävissä toimivien työntekijöiden tilannetta voitaisiin tarkastella erikseen. Eräät lepotaukoja ja yötyötä koskevat direktiivin säännökset eivät koske kyseisiä työntekijöitä³³, eivätkä nämä työntekijät kuulu myöskään alakohtaisen direktiivin 2002/15/EY soveltamisalaan. Tarkistuksen yhteydessä voitaisiin harkita kaikkiin maantieliikenteen liikkuvissa tehtävissä toimiviin työntekijöihin sovellettavien työaikasääntöjen yhdenmukaistamista riippumatta siitä, minkä tyyppisestä ajoneuvosta on kyse, ottaen huomioon asetuksessa (EY) N:o 561/2006 olevat ajoaikaa, taukoja sekä vuorokautisia ja viikoittaisia lepojaksoja koskevat erityiset säännökset.

vi) Opt-out-mahdollisuus

Näkemykset opt-out-järjestelyn säilyttämisestä jakautuvat voimakkaasti. Tämä oli tärkein syy siihen, että Euroopan parlamentti ja neuvosto eivät päässeet yhteisymmärrykseen sovittelumenettelyssä vuonna 2009. Ammattiliitot ja työnantajat ovat eri mieltä tästä kysymyksestä. Sen vuoksi komission on tarkasteltava asiaa erityisen huolellisesti, ottaen huomioon opt-out-mahdollisuuden käyttöä koskevat tuoreimmat tiedot. Niiden mukaan tämän mahdollisuuden käyttö on lisääntynyt nopeasti ja voimakkaasti erityisesti päivystysajan yhteydessä, ja siihen sovelletaan hyvin monenlaisia suojelu- ja seurantakeinoja.³⁴

Tällä hetkellä 16 jäsenvaltiota 27:stä sallii opt-out-mahdollisuuden, mutta 11 jäsenvaltiota sallii sen ainoastaan sellaisten alojen tai toimintojen yhteydessä, jotka turvautuvat usein päivystysaikaan.³⁵ Ei ole järkevää vaatia kaikkia näitä jäsenvaltioita luopumaan tämän poikkeuksen soveltamisesta, ellei tilalle ole tarjota käyttökelpoisia vaihtoehtoisia ratkaisuja. On selvää, että opt-out-mahdollisuuden käyttö päivystyspalvelujen yhteydessä riippuu tulevaisuudessa siitä, miten julkisten palvelujen alalla selvittää päivystysaikaan ja korvaavaan lepoon tämän tarkistuksen yhteydessä tehtävistä muutoksista. Myös muut direktiivin tarkistuksen yhteydessä toteutettavat joustomahdollisuudet, kuten keskimääräisen viikoittaisen työajan laskemiseen sovellettavan vertailujakson pidentäminen, saattavat vähentää opt-out-mahdollisuuden käyttöä.

Sen vuoksi on järkevämpää pyrkiä vähentämään tarvetta opt-out-mahdollisuuden käyttöön pitkällä aikavälillä tarjoamalla paremmin kohdennettuja joustomahdollisuuksia kuin käynnistää jälleen keskustelut opt-out-mahdollisuuden poistamisesta. Tässä vaiheessa näyttää siltä, että työmarkkinaosapuolten tai EU:n lainsäädäntövallan käyttäjien ei kuitenkaan olisi

³² Asia C-428/09, Isère.

³³ Ks. SEC(2010) 1611, Staff Working Paper: report on implementation of the Working Time Directive, 2.6.1 kohta.

³⁴ KOM(2010) 802, Report on Implementation of the Working Time Directive; Deloitte Consulting (2010), *Study to support an impact assessment regarding Directive 2003/88/EC* (ks. alaviite 4).

³⁵ KOM(2010) 802, Report on Implementation of the Working Time Directive.

mahdollista päästä asiassa yhteisymmärrykseen. Lisäksi on huomattava, että niiden työntekijöiden määrä, jotka työskentelevät yli 48 tuntia viikossa, on EU:ssa tällä hetkellä 9 prosenttia työvoimasta, mutta se laskee jatkuvasti. Tosin jäsenvaltioiden välillä on tässä edelleen suuria eroja. Tämän osuuden pienenemiseen vaikuttavat myös muut seikat kuin opt-out-mahdollisuuden käyttö (erityisesti työntekijöiden useat samanaikaiset työ sopimukset).

On myös mahdollista vahvistaa niiden työntekijöiden suojelua, jotka valitsevat opt-out-mahdollisuuden, huolehtimalla enimmäistuntimäärän ylittävien työtuntien tehokkaasta seurannasta³⁶, vähentämällä työnantajan taholta tulevan painostuksen riskiä ja huolehtimalla siitä, että työntekijä antaa tarvittavan suostumuksen vapaaehtoisesti ja saatuaan asiasta tarpeeksi tietoa. Direktiivissä olisi myös säädettävä opt-out-mahdollisuutta koskevasta tehokkaasta ja säännöllisestä arvioinnista.

vii) Palkallinen vuosiloma

Vastauksissa korostettiin, että palkallista vuosilomaa koskevan sääntelyn eräs osa-alue aiheuttaa ongelmia. Kyse on asioissa *Schultz-Hoff* ja *Stringer* annetuista tuomioista³⁷, joiden mukaan työntekijä, joka ei saavu töihin hänestä itsestään riippumattomista syistä (esim. sairauden takia), on silti oikeutettu palkalliseen vuosilomaan kyseiseltä ajalta. Työkyvyttömyyden todistaminen ja palkkaus poissaoloaikana sen sijaan kuuluvat kansallisen lainsäädännön eivätkä direktiivin soveltamisalaan.

Keskeinen ongelma näyttää liittyvän siihen, karttuvatko pitkällä sairauslomalla olevan työntekijän oikeudet palkalliseen vuosilomaan peräkkäisinä vuosina. Tällainen mahdollisuus aiheuttaa työnantajille ennakoimattomia ja mahdollisesti huomattavia kustannuksia ja saattaa sen vuoksi kannustaa työnantajia päättämään pitkään sairastelleen työntekijän työsuhteen, ennen kuin on edes selvää, kykeneekö työntekijä toivuttuaan palaamaan takaisin töihin. Lisäksi palkallisten vuosilomaoikeuksien rajoittamaton kertyminen näyttäisi olevan vastoin sitä, mikä on tarpeen direktiivin tavoitteiden saavuttamiseksi.

Parhaalta ratkaisulta näyttäisi sellaisen lisäyksen tekeminen direktiiviin, jolla selvennetään, että jäsenvaltiot voivat itse määrittää asianmukaiset ylärajat palkallisten vuosilomaoikeuksien kertymiselle peräkkäisinä vuosina. Samalla on kuitenkin huolehdittava siitä, että direktiivin tavoitteeksi asetettujen vähimmäislevon ja toipumisajan täyttämiseksi tarvittava viikkomäärä ylittyy.³⁸

viii) Sääntelyn parantaminen

Edellä esitettyjen ehdotusten avulla voidaan kodifioida useita tärkeitä Euroopan unionin tuomioistuimen tuomioita, selkeyttää monia epäselviä seikkoja ja saada näin aikaan selkeämpää, yksinkertaisempaa, avoimempaa ja ymmärrettävämpää lainsäädäntöä.

Direktiivi on nykymuodossaan vaikeaselkoinen, sen rakenne on sekava, ja se käsittää useita vanhentuneita säännöksiä. Siinä on erityisesti useita päällekkäisiä poikkeuksia ja säännöksiä (jotka koskevat esimerkiksi vertailujaksoja) sekä jonkin verran toistoa. Direktiivin tarkistuksessa olisi kuitenkin edettävä hyvin huolellisesti ja samalla varmistettava, että itse sisältöön ei kosketa ja että vältetään kaikenlainen epävarmuuden luominen.

³⁶ Tutkimusten mukaan 22 artiklan 1 kohdan säännöksiä ei juuri ole pantu täytäntöön.

³⁷ Ks. alaviite 6.

³⁸ Vireillä oleva asia C-214/10, KHS, sekä komission kyseisessä asiassa esittämät huomautukset.

ix) Täytäntöönpano ja yhteistyö

Useissa vastauksissa otettiin esille kysymys keskeisten työaikasääntöjen tehokkaasta täytäntöönpanosta. Sama seikka käy ilmi myös direktiivin soveltamista koskevasta komission kertomuksesta.

Täytäntöönpano on tärkeä kysymys. Komissio on valmis tukemaan tehokkaampaa yhteistyötä sekä hyvien käytänteiden vaihtoa kansallisten viranomaisten ja työmarkkinaosapuolten³⁹ välillä esimerkiksi perustamalla EU:n tasolla asiantuntijakomitean, jonka tehtävänä on käsitellä työaikaa.

6. JATKOTOIMET

Tarkistetulla työaikadirektiivillä voidaan olennaisesti parantaa työoloja ja tarjota yrityksille ja työnantajille riittävästi joustavuutta, jotta ne voivat kehittää työpaikoilla innovatiivisia ja tasapainoisia ratkaisuja. Lisäksi tarvitaan uutta lainsäädäntöä, jotta EU:n sääntöjä voidaan mukauttaa vastaamaan muuttuvia työaikamalleja ja samalla varmistetaan sääntöjen tavoitteeksi asetettu työntekijöiden terveyden ja turvallisuuden suojele. Lisäksi on tärkeä selkeyttää lainsäädännön tulkintaan liittyviä kysymyksiä.

Komissio ottaa tämän kuulemisen tulokset huomioon jatkaessaan toimia direktiivin tarkistamiseksi. Se voi myös keskeyttää direktiivin tarkistamisen, jos työmarkkinaosapuolet päättävät neuvotella näistä seikoista keskenään riittävän laajalti. Muuten komissio aikoo tehdä ehdotuksen muutossäädökseksi käyttäen pohjana samanaikaisesti julkaistavaa yksityiskohtaista vaikutusten arviointia, jossa käsitellään ehdotukseen liittyviä taloudellisia ja sosiaalisia näkökohtia.

Lisäksi komissio aikoo jatkossakin hyödyntää käytössään olevia välineitä puuttuakseen niihin lukuisiin tapauksiin, joissa jäsenvaltiot eivät noudata voimassa olevaa EU:n lainsäädäntöä. Erityisesti tämä koskee liian pitkiä työaikoja, joilla on todistettusti kielteiset vaikutukset työntekijöiden terveyteen ja turvallisuuteen.

7. KYSYMYKSET TYÖMARKKINAOSAPUOLILLE

Komissio pyytää työmarkkinaosapuolia esittämään näkemyksensä seuraavista seikoista:

1. Olisiko EU:n työaikasääntöjä muutettava ainoastaan päivystysajan ja korvaavien lepojaksojen osalta, vai olisiko muutokset ulotettava koskemaan myös muita kysymyksiä, esimerkiksi kaikkia edellä 5.2 kohdassa lueteltuja seikkoja tai vain joitakin niistä?

2. Ottaen huomioon SEUT-sopimuksen 153 artiklan vaatimukset katsotteko, että

a) edellä 5.1 kohdassa esitetyillä vaihtoehdoilla, jotka koskevat päivystysaika ja korvaavaa lepoa,

³⁹

Parhaiden käytänteiden vaihto voisi koskea esimerkiksi etätöön hyödyntämistä (asiasta on jo tehty työmarkkinaosapuolten välillä puitesopimus EU:n tasolla) tai puitesopimuksia sellaisista innovatiivisista työskentelymenetelmistä, joilla varmistetaan jatkuvat hoivapalvelut julkisella sektorilla ja samalla taataan laadukkaat työolot.

b) eräillä tai kaikilla edellä 5.2 kohdassa esitetyillä vaihtoehdoilla, jotka koskevat muita työmarkkinaosapuolten mainitsemia ja tässä asiakirjassa esiin tuotuja kysymyksiä,

voitaisiin luoda asianmukaiset puitteet niiden kysymysten ratkaisemiseksi, jotka on mainittu vastauksissanne kuulemisen ensimmäiseen vaiheeseen?

3. Ovatko EU:n työmarkkinaosapuolet valmiita aloittamaan neuvottelut joko alojenvälisesti tai alakohtaisesti kaikista tai joistakin tässä tiedonannossa esitetyistä kysymyksistä sellaisen sopimuksen tekemiseksi, jonka pohjalta olisi mahdollista muuttaa direktiiviä SEUT-sopimuksen 155 artiklassa määrättyjä mahdollisuuksia hyödyntäen?