

FI

FI

FI



EUROOPAN KOMISSIO

Bryssel 21.12.2010
KOM(2010) 802 lopullinen

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

direktiivin 2003/88/EY (työaikadirektiivi) täytäntöönpanosta jäsenvaltioissa

{SEK(2010) 1611 lopullinen}

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

direktiivin 2003/88/EY (työaikadirektiivi) täytäntöönpanosta jäsenvaltioissa

1. JOHDANTO

Tässä kertomuksessa tarkastellaan työaikadirektiivin 2003/88/EY¹, johon viitataan jäljempänä nimityksellä 'direktiivi', täytäntöönpanoa jäsenvaltioissa, kuten direktiivin 24 artiklassa edellytetään. Kertomuksessa kerrataan direktiivin tavoitteet ja tärkeimmät säännökset ja esitetään tärkeimmät tulokset, jotka saatiin komission selvitettyä direktiivin täytäntöönpanoa jäsenvaltioissa. Kyseisen selvityksen tuloksia käsitellään yksityiskohtaisemmin komission yksiköiden valmisteluasiakirjassa, joka on kertomuksen liitteenä.

Kertomuksen tarkoituksena on luoda katsaus siihen, miten jäsenvaltiot ovat panneet direktiivin täytäntöön ja tuoda esille suurimpia ongelmia. Siinä ei ole mahdollista esittää kattavasti kaikkia kansallisia täytäntöönpanotoimenpiteitä².

2. DIREKTIIVIN TAVOITE JA VAATIMUKSET

Euroopan parlamentti ja neuvosto antoivat työaikadirektiivin EY:n perustamissopimuksen 137 artiklan 2 kohdan mukaisesti (nykyinen Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen eli SEUT-sopimuksen 153 artiklan 2 kohta).

Direktiivin päätavoitteena on vahvistaa työajan järjestämiseen liittyvät turvallisuutta ja terveyttä koskevat vähimmäisvaatimukset. Monet selvitykset³ ovat osoittaneet, että pitkällä työajalla ja riittämättömällä levolla (erityisesti niiden jatkuessa pitkään) voi olla vahingollisia vaikutuksia (onnettomuuksien ja virheiden määrä kasvaa sekä stressi ja väsymys samoin kuin lyhyen ja pitkän aikavälin terveysriskit lisääntyvät).

Yhteisöjen tuomioistuin on todennut, että direktiivin vaatimuksia, jotka koskevat enimmäistyöaikaa, palkallista vuosilomaa ja vähimmäislepoaikaa, on ”pidettävä yhteisön sosiaalioikeuden sääntöinä, jotka ovat erityisen tärkeitä ja joita on sovellettava jokaiseen työntekijään”⁴.

Lisäksi perusoikeuskirjan⁵ 31 artiklan 2 kohdassa määrätään seuraavaa:

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). Direktiivillä konsolidoidaan ja kumotaan kaksi aiempaa direktiiviä vuosilta 1993 ja 2000.

² Mitään tähän kertomukseen sisältyvää ei pidä ymmärtää siten, että se vaikuttaisi kantaan, jonka komissio saattaa myöhemmin muodostaa mahdollisten oikeustoimien yhteydessä.

³ Ks. valmisteluasiakirjan 5.2 kohdassa mainitut tutkimukset.

⁴ Asia C-14/04, Dellas (Kok. 2005, s. I-10253, 40-41 kohta) ja asia C-124/05, FNV (28 kohta).

⁵ Euroopan unionin perusoikeuskirja (EUVL C 303, 14.12.2007, s. 1).

”Jokaisella työntekijällä on oikeus enimmäistyöajan rajoitukseen sekä päivittäisiin ja viikoittaisiin lepoaikoihin ja palkalliseen vuosilomaan.”

Direktiivissä vahvistetaan yhteiset vähimmäisvaatimukset, jotka koskevat kaikkia työntekijöitä kaikissa jäsenvaltioissa. Niitä ovat esimerkiksi

- *työaikaa koskevat rajoitukset (keskimäärin enintään 48 tuntia viikossa, ylityö mukaan lukien)*
- *vuorokautiset ja viikoittaiset vähimmäislepoajat (vähintään 11 tunnin yhtäjaksoinen vuorokautinen lepoaika ja 35 tunnin keskeytymätön viikoittainen lepoaika)*
- *palkallinen vuosiloma (vähintään neljä viikkoa vuodessa)*
- *yötyöntekijöitä koskevat lisäsuojatoimet.*

Direktiivissä annetaan myös joustonvaraa työajan järjestämiseen. Tietyissä toiminnoissa vähimmäislepoaikaa voidaan lykätä osittain tai kokonaisuudessaan. Yksittäiset työntekijät voivat valita 48 tunnin rajan ylittävän työajan (niin kutsuttu opt-out-mahdollisuus). Työehtosopimuksissa voidaan määrätä työajan järjestelyn joustavuudesta, esimerkiksi mahdollisuudesta keskimääräisen viikoittaisen työajan laskemiseen jopa 12 kuukauden ajalta.

3. ANALYYSI DIREKTIIVIN SOVELTAMISESTA JÄSENVALTIOISSA

Komissio käynnisti vuonna 2008 kattavan tarkastelun direktiivin soveltamisesta kaikissa jäsenvaltioissa. Sen perustana käytettiin kansallisia raportteja (jotka sisälsivät myös jäsenvaltioiden työmarkkinaosapuolten näkemykset), Euroopan tason työmarkkinaosapuolten antamia raportteja ja komission muista lähteistä, kuten riippumattomien asiantuntijoiden raporteista, saamia tietoja. Tärkeimmistä yleisistä havainnoista esitetään yhteenveto jäljempänä 3.1–3.9 kohdassa. Nämä kohdat liittyvät tiiviisti toisiinsa, mikä on otettava huomioon direktiivin noudattamista koskevissa arvioissa.

3.1. Työajan rajoitukset

Direktiivissä säädetään, että keskimääräinen viikoittainen työaika ylityöt mukaan lukien ei saa ylittää 48 tuntia. Tämä rajoitus on yleisesti ottaen saatettu tyydyttävästi osaksi kansallista lainsäädäntöä, ja monissa jäsenvaltioissa on säädetty tätä tiukemmistakin normeista.

Itävallassa saatetaan kuitenkin alakohtaisen lainsäädännön nojalla edellyttää lääkäreiden työskentelevän keskimäärin 60-tuntisia viikkoja ilman että heiltä pyydetään suostumusta. *Ranskassa* puolestaan lääkäreiden työaikaa koskevien säännösten epäselvyys näyttää johtaneen käytäntöön, jossa julkisissa sairaaloissa työskentelevien lääkäreiden säännöllisetkin työvuorolistat saattavat ylittää direktiivin mukaisen 48 tunnin rajan. *Unkarissa* sallitaan 60–72 tunnin keskimääräinen viikoittainen työaika niin kutsutuissa varallaolotehtävissä, jos osapuolet ovat siitä sopineet; näiden sopimusten kuulumisesta opt-out-poikkeuksen piiriin ei ole selvyttä. Lisäksi monissa jäsenvaltioissa päivitysaikaan, lääkäreiden harjoitteluun tai julkisen sektorin työntekijöihin liittyvien sääntöjen soveltaminen herättää kysymyksiä työajan enimmäispituuden noudattamisesta.

Direktiivissä säädetään, että laskettaessa viikoittaista enimmäistyöaikaa työtuntien määrä voidaan laskea keskiarvona vertailujakson ajalta. Tämä mahdollistaa pidemmän työajan

tiettyinä viikkoina, kunhan työaika toisina viikkoina on vastaavasti lyhyempi. Yleensä vertailujakso voi olla enintään neljän kuukauden pituinen, mutta sitä voidaan lainsäädännöllä pidentää tiettyjen toimintojen osalta enintään kuudeksi kuukaudeksi ja työehtosopimuksilla kaikkien toimintojen osalta enintään kahdeksitoista kuukaudeksi.

Yleisesti ottaen jäsenvaltiot ovat soveltaneet vertailujaksoa tyydyttävästi, ja joissakin jäsenvaltioissa on äskettäin tehty merkittäviä muutoksia direktiivin noudattamisen parantamiseksi. Silti kaikki jäsenvaltiot eivät edelleenkään näytä noudattavan direktiiviä täysimääräisesti. *Bulgariassa* ja *Saksassa* sallitaan kuuden kuukauden vertailujakso kaikille toiminnoille, ja *Espanjassa*, *Puolassa*, *Saksassa* ja *Unkarissa* sallitaan 12 kuukauden vertailujakso ilman työehtosopimusta.

3.2. Päivystysaika

Käsitteellä 'päivystysaika' tarkoitetaan ajanjaksoja, jolloin työntekijän on pysyttävä työpaikalla valmiina hoitamaan tehtäviään pyydettyä. Yhteisöjen tuomioistuimen tuomioiden⁶ mukaan kaikki työpaikalla vietetty päivystysaika on laskettava kokonaan mukaan direktiivissä tarkoitettuun työaikaan.

Tätä periaatetta sovelletaan sekä jaksoihin, joihin työntekijä työskentelee kutsun perusteella ('päivystysaika, jona työskennellään') että jaksoihin, jolloin hän voi työhön kutsua odottaessaan levätä ('päivystysaika, jona ei työskennellä'), edellyttäen, että hän pysyy työpaikalla.

Analyysi osoitti, että useat jäsenvaltiot ovat tehneet huomattavia muutoksia lainsäädäntöönsä tai käytäntöihinsä, jotta ne vastaisivat paremmin yhteisöjen tuomioistuimen päätöksiä: erityisesti *Alankomaat*, *Puola* (tietyillä aloilla), *Ranska*, *Saksa*, *Slovakia*, *Tšekki*, *Unkari* ja *Yhdistynyt kuningaskunta*. Yhdessätoista jäsenvaltiossa näihin muutoksiin kuului myös opt-out-mahdollisuuden käyttöön ottaminen (ks. 3.7 kohta).

Tässä vaiheessa näyttää käytettävissä olevien tietojen perusteella siltä, että työpaikalla vietetty päivystysaika katsotaan kokonaan työajaksi yhdeksän jäsenvaltion kansallisessa lainsäädännössä. Kyseessä ovat *Alankomaat*, *Italia*, *Kypros*, *Latvia*, *Liettua*, *Malta*, *Tšekki*, *Viro* ja *Yhdistynyt kuningaskunta*.

Myös Itävallassa ja Unkarissa tämä on yleistilanne, jota koskee muutama, melko rajoitettu alakohtainen poikkeus. Lisäksi *Espanjassa* ja *Slovakiassa* päivystysaika työpaikalla katsotaan työlainsäädännön mukaan kokonaan työajaksi yksityissektorilla (mutta ei koko julkisella sektorilla). *Espanjassa*, *Puolassa*, *Ranskassa* ja *Slovakiassa* puolestaan työpaikalla vietetty päivystysaika lasketaan nykyään *julkisen terveydenhuollon* erityisalan osalta kokonaan työajaksi.

Selvää on myös, että huomattavassa osassa jäsenvaltioita päivystysaikaa työpaikalla ei vielä lasketa yhteisöjen tuomioistuimen päätösten mukaisesti täysimääräisesti työajaksi:

- Lakisääteinen vaatimus tai käytäntö, jonka mukaan päivystysaikaa, jona työskennellään, olisi pidettävä työaikana, puuttuu *Irlannista* (yleisesti) ja *Kreikasta* (julkisen terveydenhuollon piirissä työskentelevät lääkärit).

⁶ Asia C-303/98, SIMAP; asia C-151/02, Jaeger; asia C-398/01, Pfeiffer, ja asia C-14/04, Dellas.

- Työpaikalla vietettyä päivystysaikaa, jona ei työskennellä, ei sovellettavan kansallisen lainsäädännön tai työehtosopimusten mukaan yleisesti ottaen lasketa kokonaan työajaksi, *Irlannissa, Kreikassa* eikä *Tanskassa*. Tilanne on sama Puolassa (lukuun ottamatta erityisaloja)⁷. Erityisten alakohtaisten sääntöjen mukaisesti sitä ei lasketa kokonaan työajaksi *Kreikassa* (julkisen sektorin lääkärit), *Sloveniassa* (asevoimat, poliisi, vankilat, tuomarit, syyttäjät) eikä *Espanjassa* (Guardia Civil).
- *Belgian, Ruotsin* ja *Suomen* kansallisessa lainsäädännössä päivystysaikaa, jona ei työskennellä, pidetään yleisesti ottaen työaikana, mutta näissä maissa tästä periaatteesta sallitaan työehtosopimuksin tehtäviä poikkeuksia, jotka eivät useinkaan ole yhteisöjen tuomioistuimen päätösten mukaisia. *Ranskassa* on yleistä, että alakohtaisilla työehtosopimuksilla määrätään ”vastaavuudesta” (*équivalence*) (mikä tarkoittaa sitä, että työpaikalla vietetty päivystysaika, jona ei työskennellä, lasketaan työajaksi vain osittain). Ranskan viranomaiset ovat kehottaneet työmarkkinaosapuolia tarkistamaan sopimuksiaan, mutta on epäselvää, ovatko kaikki sopimukset nykyään täysin direktiivin mukaisia.
- Päivystysaikaa koskevien säännösten noudattamisen tilanne on edelleen epäselvä *Bulgariassa* ja *Romaniassa* (yleisesti), *Sloveniassa* (muilta osin kuin julkisella sektorilla, joka mainittiin edellä) sekä *Espanjassa* (julkinen sektori, poliisi, palomiehet).

3.3. Korvaava lepoaika

Direktiivin tärkeimmät vaatimukset vuorokausittaisista ja viikoittaisista vähimmäislepoajoista ja tauoista työpäivänä aikana on yleisesti ottaen saatettu tyydyttävästi osaksi kansallista lainsäädäntöä.

Pahimmat vaikeudet liittyvät käytössä oleviin poikkeuksiin, joiden mukaan vähimmäislepoaikaa voidaan lykätä tai lyhentää, mutta vain sillä ehdolla, että työntekijä saa vastaavanpituisen ylimääräisen lepojaksen toisena ajankohtana korvaukseksi lepojaksen pitämättä jättämisestä (’vastaava korvaava lepoaika’). Sääntöjen mukaan vähimmäislepojaksoja ei voida jättää kokonaan pitämättä, paitsi poikkeuksellisissa tapauksissa, joissa on objektiivisesti katsoen mahdotonta järjestää vastaavaa korvaavaa lepoaikaa ja joissa työntekijöille on järjestetty asianmukainen vaihtoehtoinen suojele. Lisäksi asiassa Jaeger annetun tuomion mukaan korvaava lepoaika olisi järjestettävä ajankohtana, joka seuraa välittömästi työaikaa, jonka aikana lepojako jäi pitämättä.

Poikkeuksia on useissa jäsenvaltioissa käytetty näissä säännöissä sallittua laajemmalla tavalla. Asiaan liittyy kolme pääasiallista ongelmaa:

- **Tietyt työntekijät jäävät ilman oikeutta lepojaksoihin:** tämä ongelma koskee tiettyjä aloja *Belgiassa* (sisäoppilaitokset, puolustusvoimat), *Kreikassa* (julkisen sektorin lääkärit) ja *Unkarissa* (satunnaistyöntekijät, julkiset koulut, puolustusvoimat). Laajemmin kyseinen ongelma koskee tiettyjä työntekijöitä *Itävallassa* (mm. terveydenhuolto- ja hoitolaitoksissa työskenteleviä) ja *Latviassa*.
- **Poikkeukset, joiden yhteydessä ei edellytetä vastaavia korvaavia lepoaikoja:** Tällaiset poikkeukset ovat sallittuja *Belgiassa, Bulgariassa, Latviassa, Virossa, Unkarissa* ja laajasti määritellyissä toiminnoissa tai sektoreilla. *Saksassa* ne sallitaan päivystystyössä (vain

⁷ Poikkeuksena terveydenhuoltoala ja ammattisotilaat.

työehtosopimuksella) ja *Romaniassa* terveydenhuollon piirissä. *Portugalissa* tällaiset poikkeukset ovat sallittuja julkisella sektorilla.

- **Viivästykset korvaavan lepoajan järjestämisessä** asiassa Jaeger annetun tuomion vastaisesti: näyttää siltä, että yhdeksässä jäsenvaltiossa ei ole yleistä oikeudellisesti sitovaa sääntöä korvaavan lepoajan ajoituksesta. Maat ovat *Irlanti, Italia, Itävalta* (viikoittaisen lepoajan osalta), *Kreikka, Kypros, Luxemburg, Malta, Ranska ja Tanska*. *Belgiassa, Latviassa ja Saksassa* oikeudellisesti sitovat säännöt puuttuvat eräiltä merkittäviltä aloilta tai tärkeiden tilanteiden osalta.

Korvaava lepoaika on järjestettävä tietyn ajanjakson kuluessa *Belgiassa* (julkinen sektori), *Tanskassa* (joidenkin työehtosopimusten mukaan), *Espanjassa, Unkarissa, Itävallassa* (vuorokautisten lepoaikojen osalta), *Puolassa* (joillakin aloilla), *Portugalissa* (julkinen sektori), *Slovakiassa, Sloveniassa ja Suomessa*, mutta ajanjaksoon saattaa sisältyä paljon pidempi lykkäys kuin asiassa Jaeger annetun tuomion mukaan on sallittua.

3.4. Lääkärien harjoittelu

Lääkärien harjoittelu kuuluu työaikadirektiivin soveltamisalaan sen jälkeen, kun direktiiviä muutettiin vuonna 2000 annetulla direktiivillä⁸. Sen mukaan myös näiden työntekijöiden keskimääräinen viikoittainen työaika voitiin hyvin vaiheittain, 31. heinäkuuta 2009 mennessä, rajoittaa enintään 48 tuntiin.

Tämä muutos on selvästi johtanut merkittäviin parannuksiin terveyden ja turvallisuuden suojelun alalla monissa jäsenvaltioissa, joissa lääkärien harjoitteluun ei aiemmin sovellettu vähimmäislepoaikoja eikä työaikaa koskevia rajoituksia. Tilanne ei ole kuitenkaan vielä tyydyttävällä tasolla.

Kreikka on lykännyt direktiivin saattamista osaksi kansallista lainsäädäntöä tämän ryhmän osalta. Sen vuoksi harjoittelua suorittavien lääkäreiden saatetaan edelleen edellyttää jättävän vähimmäisvaatimusten mukaiset lepojaksot pitämättä ja työskentelevän hyvin pitkiä jaksoja (keskimäärin 66–80 tuntia viikossa). *Irlannissa* ei sovelleta säädöstä, jolla direktiivi on saatettu osaksi maan lainsäädäntöä, niin että erittäin monet harjoittelua suorittavat lääkärit työskentelevät edelleen keskimäärin yli 60-tuntisia viikkoja ja jotkut työskentelevät yli 90 tuntia viikossa voimatta pitää vuorokautisia vähimmäislepojaksuja. *Belgiassa* ei aiemmin ollut saatettu direktiiviä osaksi kansallista lainsäädäntöä harjoittelua suorittavien lääkäreiden osalta, ja nämä työskentelivät keskimäärin jopa 79 tuntia viikossa, mutta maassa laaditaan parhaillaan lainsäädäntöä asian korjaamiseksi⁹. *Ranskan* kansallisissa lääkärien harjoittelua koskevissa säännöissä ei edelleenkaan näytetä määrittävän todellista ylärajaa työajan pituudelle.

3.5. Julkisen sektorin työntekijät

Direktiiviä sovelletaan julkiseen sektoriin. Tiettyihin julkisen sektorin toimintoihin, esimerkiksi asevoimiin, poliisiin ja joihinkin pelastuspalvelutoimintoihin, sovelletaan rajoitettua poikkeusta. Yhteisöjen tuomioistuin on kuitenkin katsonut, että tämä poikkeus on rajoitettava koskemaan poikkeuksellisia tilanteita, kuten luonnonmullistuksia tai teknologian

⁸ Direktiivi 2000/34/EY (EYVL L 195, 1.8.2000, s. 41).

⁹ Molemmat kamarit olivat 13. joulukuuta 2010 hyväksyneet muutoslainsäädännön, joka odotti kuninkaan allekirjoitusta. Sen on määrä tulla voimaan alkuvuonna 2011.

aiheuttamia katastrofeja, attentaatteja ja suuronnettomuuksia, ja että tällaisten työntekijöiden tavanomainen toiminta kuuluu direktiivin soveltamisalaan¹⁰.

Yleisesti ottaen direktiivi on jäsenvaltioissa saatettu julkisen sektorin osalta osaksi kansallista lainsäädäntöä. Useat jäsenvaltiot eivät kuitenkaan ole panneet sitä täytäntöön kaikkien työntekijäryhmien osalta.

Irlannissa, Italiassa ja Kyproksella direktiiviä ei ole saatettu osaksi kansallista lainsäädäntöä asevoimien ja poliisin osalta. *Espanjassa* direktiiviä ei ole saatettu osaksi kansallista lainsäädäntöä poliisin (Guardia Civil) osalta, ja näyttää siltä, ettei sitä ole tehty myöskään useimpien muiden julkisen sektorin työntekijöiden, kuten pelastuspalvelun työntekijöiden osalta. *Italiassa* direktiiviä ei ole myöskään pantu täytäntöön hätäpalvelujen alalla. Lisäksi julkisen terveydenhuollon lääkäreitä, tuomioistuinten ja vankiloiden henkilöstöä koskevat poikkeukset samoin kuin kirjastojen, museoiden ja valtion arkeologisten kohteiden henkilökunnan jättäminen täytäntöönpanon ulkopuolelle näyttävät ulottuvan direktiivissä sallittua pidemmälle. *Kreikassa* direktiiviä ei ole saatettu osaksi kansallista lainsäädäntöä julkisella sektorilla työskentelevien lääkäreiden osalta.

3.6. Työntekijät, joilla on useita työsopimuksia

Direktiivissä ei todeta selvästi, millä tavoin työajan rajoituksia olisi sovellettava työntekijöihin, jotka työskentelevät samanaikaisesti kahdessa tai useammassa työsuhteessa. Olisiko rajoja noudatettava työntekijäkohtaisesti (laskemalla yhteen kaikki rinnakkaisille työnantajille työskennellyt tunnit) vai työsopimuskohtaisesti (soveltamalla rajoja kuhunkin työsuhteeseen erikseen)?

Jäsenvaltioissa on tältä osin hyvin erilaisia käytäntöjä. Neljäsatoista jäsenvaltiossa direktiiviä sovelletaan työntekijäkohtaisesti ja yhdessätoista puolestaan työsopimuskohtaisesti. Maat ovat *Espanja, Latvia, Malta, Portugali, Puola, Romania, Ruotsi, Slovakia, Tanska, Tšekki ja Unkari*¹¹. *Belgian* ja *Suomen* käytäntö on näiden välimuoto.

Komissio on jo todennut, että mahdollisuuksien mukaan direktiiviä on sovellettava työntekijäkohtaisesti¹². Koska direktiivin tavoitteena on suojella työntekijöiden terveyttä ja turvallisuutta, jäsenvaltioiden olisi luotava asianmukaisia seuranta- ja täytäntöönpanomekanismeja, erityisesti, kun työntekijällä on useita rinnakkaisia työsopimuksia saman työnantajan kanssa.

3.7. Opt-out-mahdollisuus

Opt-out-mahdollisuuden käyttöä koskeva tilanne on muuttunut huomattavasti viime vuosina. Vielä vuonna 2000 Yhdistynyt kuningaskunta oli ainoa jäsenvaltio, joka käytti tätä mahdollisuutta. Nyt opt-out-mahdollisuutta hyödyntää kuusitoista jäsenvaltiota, kun mukaan lasketaan yksi, joka laatii parhaillaan lainsäädäntöä sen käyttöön ottamiseksi.

Yksitoista jäsenvaltiota ilmoittaa, että ne eivät ole sallineet opt-out-mahdollisuuden käyttöä lainsäädännössään, jolla ne panevat direktiivin täytäntöön. Kyseessä ovat *Irlanti, Italia, Itävalta, Kreikka, Liettua, Luxemburg, Portugali, Romania, Ruotsi, Suomi* ja *Tanska*.

¹⁰ Asia C-52/04, Feuerwehr Hamburg, ja asia C-132/04, komissio v. Espanja.

¹¹ Lukuun ottamatta terveydenhoitotoimintaa.

¹² Komission kertomus työaikadirektiivistä (KOM(2000) 787, 14.2. kohta).

On huomattava, että opt-out-mahdollisuuden käytössä on suuria eroja. Viidessä jäsenvaltiossa sen käyttö sallitaan alasta riippumatta (*Bulgaria, Kypros, Malta, Viro ja Yhdistynyt kuningaskunta*). Yhdessätoista jäsenvaltiossa sallitaan (tai ollaan parhaillaan ottamassa käyttöön) opt-out-mahdollisuuden rajoitetumpi käyttö, siten että se koskee tiettyjä aloja tai työtehtäviä, joissa päivystysaikaa käytetään laajasti (*Alankomaat, Belgia, Espanja, Latvia, Puola, Ranska¹³, Saksa, Slovakia, Slovenia, Tšekki ja Unkari*).

Suurta vaihtelua esiintyy myös opt-out-mahdollisuuteen liittyvissä suojaavissa ehdoissa. Jotkin jäsenvaltiot esimerkiksi määrittelevät rajat opt-out-työntekijöiden keskimääräiselle viikkotuntimäärälle (enimmäismäärä vaihtelee *Espanjan* 51 tunnista *Unkarin* 72 tuntiin, johon sisältyy myös päivystysaika), kun taas seitsemässä jäsenvaltiossa ei ole erityistä näitä työntekijöitä koskevaa enimmäismäärää. Kaksi jäsenvaltiota (*Alankomaat ja Saksa*) edellyttävät työehtosopimusta sekä yksittäisen työntekijän suostumusta, jotta opt-out-järjestely on voimassa. Vain kolme jäsenvaltiota (*Latvia, Malta ja Saksa*) mainitsee työnantajalle asetetun selkeän velvoitteen pitää kirjaa opt-out-työntekijöiden työajoista, ja vain kaksi (*Slovakia ja Tšekki*) mainitsee työnantajan velvoitteen ilmoittaa työsuojeluviranomaisille opt-out-mahdollisuuden käytöstä. Lisäksi *Saksa* edellyttää erityistoimenpiteitä terveyden ja turvallisuuden huomioonottamiseksi, ja *Alankomaissa* edellytetään työmarkkinaosapuolten harkitsevan ensin, voitaisiinko opt-out-mahdollisuuden tarve välttää järjestelemällä työtä toisin.

Monissa jäsenvaltioissa opt-out-mahdollisuus on otettu käyttöön aivan äskettäin. Komissio ei kuitenkaan pysty arvioimaan sen käytännön toimintaa täysimääräisesti, sillä jäsenvaltioiden raporteissa ei anneta riittäviä tietoja opt-out-työntekijöiden tosiasiallisesti työskentelemistä tuntimääristä ja tällaisen työskentelyn kestosta. Useimmat jäsenvaltiot eivät näytä säättävän minkäänlaisesta opt-out-työntekijöiden työajan seurannasta tai kirjaamisesta. Tämän tilanteen vuoksi poliittisilla päättäjillä eli jäsenvaltioilla, jotka ovat ensisijaisesti vastuussa EU:n lainsäädännön täytäntöönpanosta, ja komissiolla perussopimusten valvojana ei ole tarvittavia perustietoja, jotta ne voisivat tarkastella sitä, missä määrin opt-out-työntekijät (sekä näiden työtoverit tai asiakkaat) saattavat altistua liian pitkän työajan aiheuttamille riskeille.

On aihetta epäillä myös sitä, että kaikissa jäsenvaltioissa ei ehkä noudateta direktiivin terveys- ja turvallisuustavoitteita eikä mahdollisesti sovelleta asianmukaisesti edellytystä, jonka mukaan työntekijän on annettava etukäteen vapaaehtoinen suostumus opt-out-mahdollisuuden käyttöön.

3.8. Vuosiloma

Direktiivin 7 artiklan mukainen oikeus palkalliseen vuosilomaan näyttää yleisesti ottaen olevan saatettu asianmukaisesti osaksi kansallista lainsäädäntöä. Suurimmat ongelmat liittyvät viivästyksiin ja palkallista vuosilomaa koskevan oikeuden päättymiseen.

Joidenkin jäsenvaltioiden kansallisessa lainsäädännössä saatetaan edellyttää työntekijän odottavan jopa vuoden ajan ennen kuin tämä voi tosiasiallisesti pitää palkallista vuosilomaa. Lisäksi joissakin jäsenvaltioissa direktiivissä myönnetty oikeus palkalliseen vuosilomaan menetetään lomavuoden tai loman siirtämiselle varatun ajanjakson lopussa, vaikka

¹³ Ranskan oikeudellinen tilanne erityisesti päivystystehtävissä työskenneltyjen liiallisten työtuntien suhteen on erikoislaatuinen ja sitä käsitellään yksityiskohtaisesti liitteenä olevassa valmisteluasiakirjassa.

työntekijällä ei olisi ollut mahdollisuutta pitää lomaansa hänestä itsestään riippumattomista syistä, kuten sairauden takia. Tämä ei ole direktiivin mukaista¹⁴.

3.9. Yötyö

Koska ihmiskeho on öisin herkempi ympäristön muutoksille ja tietyille rasittaville työn muodoille, pitkät yötyöjaksot voivat aiheuttaa ylimääräisiä vaaroja työntekijöiden terveydelle ja turvallisuudelle. Tämän vuoksi direktiivissä säädetään yötyöntekijöitä koskevista suojaavammista säännöksistä: enintään keskimäärin kahdeksan tunnin työaika vuorokauden aikana, ja yleisesti enintään kahdeksan tunnin työaika vuorokaudessa yötyössä, joka on erityisen vaarallista tai stressaavaa. Tästä voidaan tehdä poikkeuksia joko lainsäädännöllä tai työehtosopimuksella, edellyttäen, että yötyöntekijä saa vastaavan korvaavan lepoajan.

Kaiken kaikkiaan yötyötä koskevat säännöt on saatettu tyydyttävästi osaksi kansallista lainsäädäntöä. Suurimmat tähän liittyvät, direktiivin saattamisessa osaksi kansallista lainsäädäntöä havaitut aukot, jotka komissio mainitsi edellisessä direktiivin täytäntöönpanokertomuksessaan, on hoidettu kuntoon. Näyttää kuitenkin siltä, että *Unkarissa* ei ole saatettu yötyölle asetettua rajoitusta osaksi kansallista lainsäädäntöä. Erityisen vaarallista tai stressaavaa yötyötä koskevaa erityistä rajoitusta ei ilmeisestikään ole *Virossa* pantu täysimääräisesti täytäntöön eikä *Italiassa* lainkaan, *Espanjassa* se puolestaan voidaan ylittää. Lisäksi vaikuttaa siltä, että *Irlannissa*, *Italiassa*, *Latviassa*, *Romaniassa* ja *Virossa* tällaista työtä ei ole määritelty selkeästi, minkä vuoksi vaarana on mahdollisten rajojen muuttuminen hyödyttömiksi.

4. JÄSENVALTIOIDEN JA TYÖMARKKINAOSAPUOLTEN ARVIOT

Jäsenvaltioista kuusitoista katsoi täytäntöönpanoraporteissaan, että direktiivin saattamisella osaksi kansallista lainsäädäntöä oli ollut yleisesti ottaen myönteinen vaikutus, koska sen myötä työntekijöiden suoja parani ja kansallinen lainsäädäntö muuttui yksinkertaisemmaksi ja vaikuttavammaksi tai koska oikeudellinen suoja ulotettiin ryhmiin, joita se ei ollut aiemmin koskenut.

Yksitoista jäsenvaltiota oli kuitenkin sitä mieltä, että päivystysaikaa ja välitöntä korvaavaa lepoaikaa koskevalla säännöstöllä oli tai olisi huomattava kielteinen vaikutus, koska sen myötä syntyisi työajan järjestämistä koskevia käytännön vaikeuksia, erityisesti ympärivuorokautisesti toimivissa palveluissa, kuten terveydenhuollossa tai palokuntatoiminnassa. Neljätoista jäsenvaltiota piti kiireellisenä ensisijaisena tavoitteena, että direktiiviä muutetaan päivystysajan osalta, vertailujakson joustavuuden lisäämiseksi tai korvaavien lepoaikojen ajoituksen suhteen.

Ammattiliitot korostivat direktiivin merkitystä Euroopan sosiaalipolitiikan kannalta, sekä sitä, että yhteiset Euroopan tason vähimmäisstandardit ovat tällä alalla edelleen tarpeen. Niiden mielestä liian pitkiltä työajoilta suojaamista ei saisi löyhentää, poikkeuksien ehtoja olisi kiristettävä, opt-out-mahdollisuus olisi poistettava vähitellen, suojaavia ehtoja olisi sovellettava tiukemmin ja direktiivin täytäntöönpanoa olisi tehostettava kaiken kaikkiaan.

Työnantajat EU:n tasolla pitivät työaikaa tärkeimpänä joustavuuden ja kilpailukyvyn osatekijänä. Yleisesti ottaen ne kuitenkin katsoivat direktiivin olevan kattavampi kuin mitä on

¹⁴ Asia C-173/99, BECTU, sekä asiat C-350/06 ja C-520/06, Schultz-Hoff ja Stringer.

tarpeen työntekijöiden terveyden ja turvallisuuden suojelemiseksi. Ne vaativat, että direktiivin saattamista osaksi kansallista lainsäädäntöä yksinkertaistetaan ja joustavoitetaan ja että kiireisenä ensisijaisena tavoitteena on oltava sen muuttaminen siten, että mahdollistetaan vertailujaksojen pidentäminen sekä muutetaan päivystysaikaa ja korvaavan lepoajan ajoitusta koskevia säännöksiä.

Yhdentoista jäsenvaltion kansallisissa raporteissa sekä EU-tason ammattiliittojen raportissa tuotiin ilmi voimakas huoli direktiivin seurannan ja täytäntöönpanon tehokkuudesta kansallisella tasolla, erityisesti tietyillä aloilla. Useimmin mainittuja ongelmia olivat seuraavat:

- liian pitkä työaika ja vähimmäislepoaikojen pitämättä jättäminen julkisissa sairaaloissa, erityisesti lääkärien päivystysaikojen osalta
- työnantajat, jotka eivät noudata työajan pituudelle asetettuja rajoituksia, vertailujaksoja tai vuorokausittaisia vähimmäislepoaikoja taikka eivät pidä asianmukaisesti kirjaa työajan ylittymisestä
- kansalliset säännöt, joilla direktiivi pannaan täytäntöön epäselvällä tai epäkäytännöllisellä tavalla
- direktiivin 17 artiklan 1 kohdassa säädetyn poikkeuksen soveltamisalan epäselvyys (itsenäiset työntekijät)¹⁵
- työnantajat, jotka eivät järjestä vuosittaisia lomaoikeuksia vuoden aikana.

Työnantajajärjestöt katsoivat täytäntöönpanon ja seurannan olevan yleisesti ottaen tyydyttävällä tasolla. Tietyissä jäsenvaltioissa ne katsoivat seurannan aiheuttavan liian suurta sääntelyllistä rasitetta pk-yrityksille ja säännöksiä noudattaville yrityksille.

5. PÄÄTELMÄT

Komissio arvostaa monissa jäsenvaltioissa toteutettua huomattavaa työtä direktiivin saattamiseksi osaksi kansallista lainsäädäntöä tai sen noudattamisen parantamiseksi yhteisöjen tuomioistuimen tai kansallisten tuomioistuimen antamien päätösten tai komission tiedonantojen perusteella.

Yleisesti ottaen suuri enemmistö EU:n alueen työntekijöistä työskentelee olosuhteissa, joissa heidän työaikaansa koskevat säännöt ovat EU:n lainsäädännön mukaiset. Monissa tapauksissa kansalliset säännöt tarjoavat kattavamman suojan kuin direktiivissä edellytetään.

Komission analyysi kuitenkin osoittaa, että vuodesta 2000 alkaen monissa jäsenvaltioissa on otettu käyttöön opt-out-mahdollisuus. Yhdessätoista jäsenvaltiossa sillä pyritään hallitsemaan vaikeuksia, jotka liittyvät päivystysaikaan ja korvaaviin lepoaikoihin 24 tuntia vuorokaudessa toimivien palvelujen alalla.

Analyysi osoittaa lisäksi, että ongelmia esiintyy edelleen direktiivin ydinosa-alueidenkin täytäntöönpanossa yhteisöjen tuomioistuimen tulkinnan mukaisesti. Ongelmat liittyvät esimerkiksi seuraaviin kysymyksiin:

¹⁵ Ks. liitteenä olevan valmisteluasiakirjan 4.2., 9.1. ja 9.2 kohta.

- työajan määritelmä (myös päivystysajan määritelmä) ja vastaavaa korvaavaa lepoaikaa koskevat säännöt (kun vähimmäislepoaikoja lykätään), erityisesti ympärivuorokautisessa toiminnassa olevien palvelujen alalla
- niiden työntekijöiden tilanne, joilla on useita työsopimuksia
- työntekijöiden erityisryhmien (erityisesti julkisissa puolustus- ja turvallisuuspalveluissa työskentelevien ja niin kutsuttujen itsenäisten työntekijöiden) tilanne
- opt-out-mahdollisuuteen liittyvien edellytysten asianmukaisen seurannan tai täytäntöönpanon puute monissa jäsenvaltioissa, jotka sallivat mahdollisuuden käytön.

Komissio aikoo

- arvioida direktiivin kokonaisvaikutusta työntekijöiden terveyteen ja turvallisuuteen ottaen huomioon muuttuvat työskentelymallit ja työn organisoinnin muodot
- selkeyttää eräiden sääntöjen tulkintaa ottaen huomioon oikeuskäytännön, sen soveltamisesta jäsenvaltioissa saadut kokemukset ja työmarkkinaosapuolten näkemykset¹⁶
- käsitellä kansallisten lakien tai käytänteiden aiheuttamia tilanteita, kiinnittäen erityistä huomiota tilanteisiin, joissa työntekijöiden on työskenneltävä ylipitkää työaikaa tai ilman asianmukaisia lepoaikoja.

Komissio tukee jäsenvaltioita edelleen niiden pyrkimyksissä parantaa direktiivin täytäntöönpanoa ja on valmis helpottamaan jäsenvaltioiden välisiä sekä työmarkkinaosapuolten välisiä vaihtoja silloin, kun ne voivat olla hyödyllisiä, tämän kuitenkin rajoittamatta komission tehtävää perussopimusten valvojana.

Komissio käynnisti maaliskuussa 2010 direktiivin tarkistamisen¹⁷, joka perustuu SEUT-sopimuksen 154 artiklan 2 kohdan mukaiseen työmarkkinaosapuolten Euroopan unionin tason kuulemiseen.

Se on käynnistänyt myös direktiivin taloudellisia ja sosiaalisia vaikutuksia koskevan yksityiskohtaisen tutkimuksen, joka täydentää tässä kertomuksessa esitettyä vaikutusten oikeudellista arviointia.

Komissio pyrkii määrätietoisesti saattamaan työaikadirektiivin tarkistuksen menestykselliseen päätökseen. Ottaen huomioon tämän tavoitteen se antaa yhtä aikaa tämän kertomuksen kanssa tiedonannon, jolla käynnistetään SEUT-sopimuksen 154 artiklan 3 kohdan mukainen työmarkkinaosapuolten Euroopan unionin tason kuulemisen toinen vaihe.

¹⁶ Yksityiskohtaisemmat tiedot jäljempänä olevassa alaviitteessä mainitussa asiakirjassa KOM(2010) 801.
¹⁷ KOM(2010) 106, 24.3.2010 ja KOM(2010) 801, 21.12.2010.