

I

(Resolutioner, rekommendationer och yttranden)

YTTRANDEN

KOMMISSIONEN

KOMMISSIONENS YTTRANDE

inom ramen för artikel 17.5 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/88/EG om arbetstidens förläggning i vissa avseenden (Arbetstidsdirektivet)

Förlängning av tillämpningen av övergångsbestämmelser när det gäller arbetstiden för läkare under utbildning i Förenade kungariket

(2009/C 245/01)

1. Inledning

Detta yttrande grundar sig på artikel 17.5 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/88/EG⁽¹⁾ om arbetstidens förläggning i vissa avseenden ("arbetstidsdirektivet") och avser ett meddelande från Förenade kungariket enligt den artikeln om att man vill fortsätta tillämpa övergångsbestämmelserna fram till den 31 juli 2011 i fråga om begränsning av arbetstiden för läkare under utbildning.

Läkare under utbildning undantogs från tillämpningsområdet för det första arbetstidsdirektivet 1993. Detta ändrades 2000 genom ett ändringsdirektiv och numera omfattas läkare av det konsoliderade arbetstidsdirektivet precis som andra arbetstagare⁽²⁾. Enligt artikel 6 i direktivet begränsas normalt arbetstiden till högst 48 timmar per vecka i genomsnitt⁽³⁾, inklusive övertid. Enligt artikel 17.5 i arbetstidsdirektivet medges dock övergångsbestämmelser när det gäller tillämpningen av dessa gränser på veckoarbetstiden för läkare under utbildning.

Relevanta delar av artikel 17.5 lyder enligt följande:

"... Med avseende på artikel 6 (gränsen på 48 timmar för den genomsnittliga veckoarbetstiden) skall avvikelser (som avser läkare under utbildning) tillåtas under en övergångsperiod på fem år räknat från den 1 augusti 2004.

Medlemsstaterna får vid behov under ytterligare högst två år (från och med den 1 augusti 2009) beakta svårigheter när det gäller att uppfylla bestämmelserna om arbetstid med avseende på deras ansvar för organisationen och tillhandahållande av hälso- och sjukvård. Minst sex månader före övergångsperiodens utgång skall den berörda medlemsstaten informera kommissionen med angivande av sina skäl, så att kommissionen, efter lämpliga samråd, kan avge ett yttrande inom tre månader från det att sådan information mottagits. Om medlemsstaten inte följer kommissionens yttrande skall den motivera sitt beslut. Medlemsstatens meddelande och motivering samt kommissionens yttrande skall offentliggöras i *Europeiska unionens officiella tidning* och översändas till Europaparlamentet.

⁽¹⁾ Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/88/EG av den 4 november 2003 om arbetstidens förläggning i vissa avseenden, EUT L 299, 18.11.2003, s. 9. Genom direktivet konsolideras och upphävs två tidigare direktiv, 93/104/EG och 2000/34/EG.

⁽²⁾ Direktiv 2000/34/EG skulle ha införlivats i nationell lagstiftning, vad beträffar läkare under utbildning, senast den 1 augusti 2004.

⁽³⁾ Enligt artiklarna 16, 17, 18 och 19 i direktivet får beräkningsperioden för genomsnittet vara högst 4 månader (grundregel), 6 månader (genom lagstiftning eller kollektivavtal, inom vissa verksamheter som t.ex. läkare under utbildning) eller 12 månader (endast genom kollektivavtal).

Medlemsstaterna får vid behov under ytterligare en period på ett år beakta särskilda svårigheter när det gäller att uppfylla de skyldigheter som avses i [det föregående] stycket. De skall följa det förfarande som anges i det stycket.

Medlemsstaterna skall säkerställa att veckoarbetstimmarna aldrig överskrider i genomsnitt 58 timmar under de första tre åren av övergångsperioden, i genomsnitt 56 timmar under de följande två åren och i genomsnitt 52 timmar under eventuellt återstående tid. ...

Med avseende på artikel 16 b (beräkningsperiod för genomsnittlig veckoarbetstid), skall avvikelser (som avser läkare under utbildning) tillåtas under förutsättning att beräkningsperioden inte överstiger tolv månader, under den första delen av [...] övergångsperiod(en) (2004–2007), och sex månader därefter.”

I artikel 17.5 föreskrivs också samråd mellan arbetsgivarnas och arbetstagarnas representanter om eventuella övergångsbestämmelser: ”Arbetsgivaren skall i god tid samråda med arbetstagarnas företrädare för att nå en överenskommelse, när detta är möjligt, om villkoren för övergångsperioden”. En sådan överenskommelse måste följa de gränser som anges i artikel 17.5 men kan särskilt ange vilka åtgärder som ska vidtas för att minska veckoarbetstiden till ett genomsnitt på 48 timmar senast vid övergångsperiodens slut.

Dessa övergångsbestämmelser sammanfattas i tabellen nedan.

Tabell: Sammanfattning av övergångsbestämmelser för läkare under utbildning, enligt artikel 17.5

Period	Möjligt undantag	Villkor
1 augusti 2004–31 juli 2009	Undantag från 48-timmarsgränsen för genomsnittlig veckoarbetstid	Under övergångsperioden gäller följande gränser för den genomsnittliga veckoarbetstiden: 1 augusti 2004–31 juli 2007: Får inte överstiga i genomsnitt 58 timmar per vecka. Beräkningsperioden (*) får inte vara längre än 12 månader. 1 augusti 2007–31 juli 2009: Får inte överstiga i genomsnitt 56 timmar per vecka. Beräkningsperioden får inte vara längre än 6 månader.
1 augusti 2009–31 juli 2011	Förlängning av ovanstående undantag från 48-timmarsgränsen	Om nödvändigt för att beakta svårigheter att följa arbetstidsbestämmelserna med tanke på ansvaret att organisera och tillhandahålla hälso- och sjukvård. En medlemsstat som vill utnyttja denna möjlighet måste inge ett (motiverat) meddelande till kommissionen senast den 31 januari 2009. Kommissionen avger sedan ett yttrande om meddelandet. Den genomsnittliga veckoarbetstiden får dock aldrig överstiga 52 timmar per vecka. Beräkningsperioden får inte vara längre än 6 månader.
1 augusti 2011–31 juli 2012	Eventuell ytterligare förlängning av ovanstående undantag	Om nödvändigt för att beakta särskilda svårigheter i samband med ovanstående ansvarsområden. En medlemsstat som vill utnyttja denna möjlighet måste inge ett (motiverat) meddelande till kommissionen senast den 31 januari 2011. Kommissionen avger sedan ett yttrande om meddelandet. Den genomsnittliga veckoarbetstiden får dock aldrig överstiga 52 timmar per vecka. Beräkningsperioden får inte vara längre än 6 månader.

(*) Beräkningsperioden är den längsta period under vilken den genomsnittliga veckoarbetstiden får beräknas.

2. Medlemsstatens meddelande

Genom brev av den 28 januari 2009 och diariefört den 29 januari 2009 meddelade de brittiska myndigheterna kommissionen att man avser att utnyttja möjligheten enligt artikel 17.5 att bibehålla särskilda övergångsregler för att möjliggöra en genomsnittlig veckoarbetstid på upp till 52 timmar för läkare under utbildning i "högst tre år" räknat från den 1 augusti 2009.

I meddelandet anförs följande:

- Förenade kungariket förklarar att man har för avsikt att följa 48-timmarsgränsen för den genomsnittliga veckoarbetstiden när det gäller läkare under utbildning, genom insatser som genomförs i samarbete med hälso- och sjukvården och organisationer som företräder läkarna. Genom den nya överenskommelsen mellan arbetsmarknadens parter om löner inom hälso- och sjukvården ("New Deal") har sjukhusen redan getts starka finansiella incitament för att minska arbetstiden för läkare under utbildning. De nationella myndigheterna finansierar också ett omfattande program som bistår hälso- och sjukvårdsmyndigheterna för att uppnå full överensstämmelse med direktivet.
- Förenade kungariket anser att man har gjort betydande framsteg i riktning mot att följa 48-timmarsgränsen för den genomsnittliga veckoarbetstiden för läkare under utbildning. De flesta läkare under utbildning i Förenade kungariket hade redan en genomsnittlig veckoarbetstid på högst 48 timmar före den 1 augusti 2009 (några totalsiffror har inte lämnats) och andelen förväntas öka ytterligare före det datumet.
- Förenade kungariket anger att arbetstiden för vissa läkare under utbildning kommer att överstiga genomsnittet på 48 timmar även efter den 1 augusti 2009. Det beror på följande faktorer:
 - En obalans mellan efterfrågan på och utbudet av läkare under utbildning (upp till 5 % av tjänsterna var obesatta i slutet av rekryteringen 2008).
 - Brist på läkarvikarier (såväl brittiska som utländska) till dessa tjänster.
 - På vissa orter kan omorganisation av sjukhustjänster leda till att personalen tillfälligt tvingas tjänstgöra på två olika arbetsställen.
 - Alla dessa faktorer får större konsekvenser för sjukhusen (eftersom de måste tillhandahålla vård dygnet runt), enheter som är mindre, avlägset belägna eller finns i landsbygdsområden samt vissa starkt specialiserade enheter.
- För att lösa dessa problem har antalet läkare under utbildning höjts ytterligare och de nationella myndigheterna vidtar åtgärder för att öka utbudet av läkarvikarier och hjälpa sjukhusen att hantera efterfrågan på läkarvikarier effektivare. De nationella myndigheterna förväntar sig dock att vissa brister på hälso- och sjukvårdspersonal kommer att finnas kvar under de kommande två eller tre åren.
- Förenade kungariket avser att se till att sjukhusen i minsta möjliga utsträckning utnyttjar möjligheter att låta läkare under utbildning arbeta upp till i genomsnitt 52 timmar per vecka. De nationella myndigheterna kommer senast den 1 augusti 2009 att ange exakt vilka delar av sjukhusvården som behöver en längre övergångsperiod och kommer sedan att övervaka situationen noga i syfte att uppnå full överensstämmelse.

3. Resultatet av samråd om meddelandet

När den nuvarande artikel 17.5 antogs förklarade kommissionen att den skulle tolka uttrycket "efter lämpliga samråd" i bestämmelsens andra stycke som att kommissionen skulle samråda med arbetsgivar- och arbetstagarparter på europeisk nivå och företrädare för medlemsstaterna innan den avger ett yttrande om en förlängning av tillämpningen av övergångsbestämmelser för arbetstiden för läkare under utbildning.⁽¹⁾

Kommissionens avdelningar har i vederbörlig ordning samrått med alla medlemsstater och arbetsmarknadens parter på europeisk nivå om meddelandet från Förenade kungariket.

Svar inkom från åtta medlemsstater (Bulgarien, Frankrike, Grekland, Litauen, Luxemburg, Nederländerna, Spanien och Sverige). Ingen medlemsstat har motsatt sig att Förenade kungariket utnyttjar möjligheten att förlänga övergångsperioden.

⁽¹⁾ Förklaring av kommissionen beträffande tillämpningen av artikel 1.6 i direktiv 2000/34/EG, EGT L 195, 1.8.2000, s. 45.

Arbetsgivarnas företrädare på europeisk nivå har inte yttrat sig om Förenade kungarikets begäran.

EFS svarade att dess anslutna förbund TUC inte stödde Förenade kungarikets begäran.

TUC framförde följande för flera anslutna fackförbund som företräder läkare under utbildning och för det anslutna fackförbundet för sjukhusläkare som ansvarar för utbildning (the Hospital Consultants and Specialists Association) ⁽¹⁾:

- De nationella myndigheterna hade inte samrått med TUC direkt.
- Arbetstiden för läkare under utbildning i Förenade kungariket hade minskat successivt under några år och ett antal sjukhus hade förklarat att de redan följde 48-timmarsgränsen.
- TUC anser att antalet läkare under utbildning i Förenade kungariket är tillräckligt för att tillsätta obesatta tjänster och håller inte med om att övergångsperioden behöver förlängas efter den 31 juli 2009 på grund av personalbrist.

4. Bedömning av meddelandet mot bakgrund av direktivet

Arbetstidsdirektivet antogs av Europaparlamentet och rådet enligt artikel 137.2 i EG-fördraget, enligt vilken gemenskapen ska vidta åtgärder för att förbättra arbetsmiljön genom att skydda arbetstagarnas hälsa och säkerhet. Direktivets huvudsyfte är att fastställa minimikrav för hälsa och säkerhet när det gäller arbetstidens förläggning.

Det bör noteras att det som sägs i Förenade kungarikets meddelande om att förlänga övergångsperioden med *tre* år från och med den 1 augusti 2009 inte förefaller ha något stöd i artikel 17.5.

I stället anges i artikel 17.5 att övergångsbestämmelserna får förlängas med "ytterligare högst två år" från och med den 1 augusti 2009 för att beakta svårigheter att följa bestämmelserna om begränsning av arbetstiden, samt att "Medlemsstaterna får vid behov under ytterligare en period på ett år beakta särskilda ⁽²⁾ svårigheter när det gäller att (tillämpa den gränsen)." ⁽³⁾ För det senare fallet fastställs det i artikel 17.5 att medlemsstaterna ska "följa det förfarande" som avser en tvåårig förlängning, som beskrivs i ett tidigare stycke.

Om en medlemsstat under 2009 meddelar att man vill utnyttja möjligheten att förlänga övergångsperioden för att beakta svårigheter att följa 48-timmarsgränsen, ska det meddelandet således avse perioden 1 augusti 2009–31 juli 2011. De nationella myndigheterna ska sedan kontrollera i vilken utsträckning man kan närma sig 48-timmarsgränsen under den perioden och utifrån detta bedöma om 48-timmarsgränsen sannolikt kommer att kunna följas senast den 31 juli 2011 eller om man kommer att stöta på "särskilda svårigheter". Om medlemsstaten enligt denna bedömning anser att det krävs ytterligare en ettårsperiod, bör den lämna ett motiverat meddelande till kommissionen senast den 31 januari 2011.

Utifrån den information som kommissionen har tillgänglig förefaller det nationella rättsläget vara följande i Förenade kungariket:

- Veckoarbetstiden (inklusive övertid) i Förenade kungariket är begränsad till 48 timmar som ett genomsnitt under högst 6 månader (eller 12 månader om detta föreskrivs i kollektivavtal) ⁽⁴⁾. De nationella domstolarna har tillämpat EG-domstolens beslut om behandlingen av jourtid på arbetsplatsen, som helt och hållet räknas som arbetstid i detta avseende. Detta gäller även hälso- och sjukvårdssektorn.
- Förenade kungariket tillåter att undantag görs enligt artikel 22 i direktivet inom alla näringsgrenar. Såväl nationella myndigheter som TUC har dock förklarat att undantagsklausulen inte används i särskilt stor utsträckning på sjukhus i Förenade kungariket samt att hälso- och sjukvårdspolitiken och "New Deal"-avtalet för hälso- och sjukvårdssektorn i stället är inriktade på att få bort de långa arbetstiderna genom åtgärder för att påverka arbetsorganisationen inom sjukhussektorn.

⁽¹⁾ TUC har meddelat att man även har samrått med *British Medical Association*, som inte är ansluten till TUC.

⁽²⁾ Lägg märke till att "särskilda svårigheter" verkar vara ett annat och strängare villkor än det som gäller meddelandet från 2009 ("svårigheter").

⁽³⁾ Författarens understrykningar.

⁽⁴⁾ Working Time Regulations 1998 med senare ändringar, nr 4.

Detta förefaller tyda på att Förenade kungariket redan har gjort betydande framsteg i riktning mot överensstämmelse med 48-timmarsgränsen för veckoarbetstiden. Det verkar råda enighet om att denna begränsning redan gäller de flesta läkare under utbildning, även om det inte anges någon exakt total procentandel.

Det är också positivt att man genom tillämpliga avtal mellan arbetsmarknadens parter försöker stoppa bruket med mycket lång arbetstid för läkare under utbildning och utveckla alternativa lösningar som garanterar en kvalitativ utbildning och patientvård samtidigt som man undviker behovet av att använda undantagsklausulen, som inte används generellt av läkare under utbildning i Förenade kungariket.

Mot bakgrund av dessa faktorer, de skäl som anförts av de nationella myndigheterna och svaren från arbetsmarknadens parter förefaller behovet av en förlängning av övergångsperioden fram till den 1 augusti 2011 inte orimligt, med tanke på ett begränsat antal undantagsfall. Av de förklaringar som getts av de nationella myndigheterna framgår det att användningen av 52-timmarsveckan sannolikt kommer att vara ganska begränsad, att den kommer att övervakas noggrant och att ytterligare framsteg i riktning mot full överensstämmelse förväntas under tvåårsperioden.

De nationella myndigheterna uppmanas dock att fortsätta sina insatser för att uppnå full överensstämmelse med 48-timmarsveckan senast den 1 augusti 2011 och att främja det pågående samrådet mellan arbetsgivarna och läkarnas företrädare om de villkor som ska gälla.

5. Slutsatser

På grundval av ovanstående har kommissionen bildat sig följande uppfattning:

- Det kan godtas att Förenade kungariket behöver ytterligare högst två år från och med den 1 augusti 2009, i enlighet med artikel 17.5 i arbetstidsdirektivet, innan begränsningen av arbetstiden (ett genomsnitt på högst 48 timmar per vecka) helt kan tillämpas på alla läkare under utbildning. Detta krävs för att ta hänsyn till en rad särskilda svårigheter av tillfällig natur som rör vissa tjänster, med tanke på Förenade kungarikets ansvar för att organisera och tillhandahålla hälso- och sjukvård.
- Det bör understrykas att det i alla händelser i artikel 17.5 föreskrivs att de medlemsstater som utnyttjar möjligheten att förlänga övergångsperiod ska se till att veckoarbetstiden inte överstiger 52 timmar per vecka i genomsnitt under en period på högst sex månader.
- Bestämmelserna i artikel 17.5 förefaller inte innebära att övergångsperioden i det skedet kan förlängas med *tre* år. Medlemsstaterna bör istället övervaka de framsteg som görs under den tvååriga förlängningen av övergångsperioden och utifrån detta göra en bedömning av vilka eventuella särskilda svårigheter som kan göra ytterligare en förlängning nödvändig. Medlemsstaten kan i så fall meddela att ett sådant behov föreligger enligt förfarandet i artikel 17.5 fjärde stycket.
- De nationella myndigheterna bör uppmana arbetsgivarna inom hälso- och sjukvården att i enlighet med artikel 17.5 sjätte stycket inleda eller fortsätta samråd med företrädare för läkare under utbildning i syfte att om möjligt nå fram till en överenskommelse om villkoren för den förlängda övergångsperioden och de åtgärder som ska vidtas för att minska veckoarbetstiden till ett genomsnitt på 48 timmar generellt senast vid övergångsperiodens slut.
- De nationella myndigheterna uppmanas att säkerställa spridningen av detta yttrande så att det (där så är relevant) kan beaktas av de behöriga nationella myndigheterna.