

11.3.2004

Eduskunta
Suuri valiokunta

komission tiedonanto työaikadirektiivin (93/104/EY)
uudelleentarkastelusta

asian saattaminen eduskunnan käsiteltäväksi
perustuslain 97 §:n mukaisesti

Työministeriö lähettää eduskunnan suuren valiokunnan käsiteltäväksi komission tiedonannon työaikadirektiivin (93/104/EY) uudelleentarkastelusta ja siitä annettavan Suomen lausuntoluonnoksen.

Työministeri

Tarja Filatov

Hallitusneuvos

Esa Lonka

LIITTEET Komission tiedonanto suomeksi ja ruotsiksi
Perusmuistio

Asia: Komission tiedonanto neuvostolle, Euroopan parlamentille, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle sekä yhteisön tas on työmarkkinaosapuolille tietyistä työajan järjestämisestä koskevista seikoista annetun direktiivin 93/104/EY uudelleentarkastelusta; Suomen lausunto komissiolle

Kokous:

Eutori/Eurodoc nro:

U-tunnus:

Käsittelyvaihe ja käsittelyn luonne:

Komissio on 30.12.2003 antanut tiedonannon työaikadirektiivin uudelleentarkastelusta. Tiedonannossa pyydetään kiinnostuneita tahoja ilmaisemaan kantansa direktiivin mahdolliseen uudistamistarpeeseen 31.3.2004 mennessä. Tiedonanto toimii samalla perustamissopimuksen 138 artiklan 2 kohdan mukaisena Euroopan tason työmarkkinajärjestöjen ensimmäisen vaiheen kuulemisena.

Asiaa käsitellään työllisyys-, sosiaalipolitiikka-, terveys - ja kuluttaja -asiain neuvoston kokouksessa 4.3.2004 kuitenkin niin, että päätelmiä tai päätöksiä asiassa ei tehdä.

Tässä on kysymyksessä Suomen lausunnon valmistelu komissiolle.

Asiakirjat: KOM(2003) 843 lopullinen

EU:n oikeuden mukainen oikeusperusta/päätöksentekomenettely:

Työaikadirektiivi hyväksyttiin vuonna 1993 tuolloin voimassa olleen perustamissopimuksen 118 a artiklan nojalla. Tämän direktiivin ja sen muutosdirektiivin vuonna 2003 tapahtunut konsolidointi, joka tulee voimaan 1.8.2004, perustui perustamissopimuksen 137 artiklan 2 kohtaan.

Käsittelijät:

TM Esa Lonka, 1604 8933
TM Liisa Heinonen, 1604 8017
STM Mervi Kattelus, 1607 4161

Suomen kanta / ohje:

Tiedonannosta komissiolle annettava lausunto

Komission tiedonanto käsittelee Suomen kannalta tärkeitä asioita. EYT:n tulkinnot ovat muuttaneet työaikadirektiivin ja kansallisen työaikalainsäädännön välistä suhdetta. Komission tiedonannon lausuntoaika päättyy 31.3.2004. Lausuntojen pohjalta komissio harkitsee mahdollisten ehdotusten tekemistä asiassa.

Suomi katsoo, että työaikajärjestelyjen nykyinen taso tulee turvata. Suomi korostaa työmarkkinajärjestöjen välisen työehtosopimustoiminnan toimivuutta ja käyttökelpoisuutta työaikajärjestelyjen toteuttamisessa. Samalla Suomi tahtoo turvata terveydenhuoltotoimintojen riittävän tason.

Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen työaikadirektiiviä koskevilla tulkinnoilla on vaikutusta kansalliseen lainsäädäntöön ja oikeustilaan. Suomen lähtökohtana on se, että mahdollisuus Suomen nykyisenkaltaisiin työaikajärjestelyihin tulee turvata jatkossakin. Tämä tulee tehdä vaikka direktiiviä muuttamalla, jos se ei ole muuten mahdollista.

Työajan tasoittumisjakson pituutta arvioitaessa tulisi ottaa huomioon nykyisin käytössä olevat tasoittumisjaksot ja erityisesti työmarkkinajärjestöjen mahdollisuus sopia tasoittumisjaksoista työehtosopimuksella. Työehtosopimusten käyttöalaa tässä asiassa ei tulisi kaventaa. Työaikadirektiivin nykyiset sopimusmahdollisuudet olisi säilytettävä. Työmarkkinajärjestöillä tulee olla edelleen mahdollisuus sopia vuoden pituisen tasoittumisjakson käyttämisestä. Tarvittaessa voidaan toissijaisen ratkaisuna harkita, tulisiko direktiivin neljän kuukauden tasoittumisjaksoa pidentää.

Työajan määritelmä on direktiivin soveltamisen ja kansallisen lainsäädännön kannalta keskeinen asia. Asia koskee monia jäsenmaita. Terveydenhuoltopalvelujen taso on voitava turvata. Direktiivin tulkinnot eivät saisi johtaa kohtuuttomiin lopputuloksiin julkisten yhteisöjen eikä yksittäisten työntekijöiden kannalta. Suomessa voidaan hoitaa työehtosopimuksilla alakohtaisesti työaikajärjestelyihin liittyviä asioita. Sen mukaisesti on sovittu muun muassa lääkäreiden työajoista. Direktiivin sanamuodon mukaisesti on sovittu muun muassa, että vain aika, jolloin tehdään aktiiviyötä, on työaikaa. Erikseen on sovittu työ- ja päivystysaikakorvauksista.

Suomen ensisijainen tavoite on direktiivin sanamuodon täsmentäminen työaika-käsitteen osalta siten, että, huolimatta EY:n tuomioistuimen SIMAP- ja Jäger-ratkaisujen tulkinnoista, Suomessa voitaisiin edelleen sopia mm. lääkärien työajanjärjestelyistä nykyiseen tapaan työ- ja virkaehtosopimuksin.

Terveydenhuollon kaltaisia päivystysjärjestelyjä on käytössä eräillä muillakin aloilla.. Tällaisia on esimerkiksi sosiaalihuollossa (lasten, vammaisten ja vanhusten hoivakodit) ja metaalliteollisuudessa (laivojen koeajot). Järjestelyt ovat sellaisia, että työntekijällä on omassa käytössään olevat tilat ja että hän voi nukkua ollessaan päivystysvuorossa.

Työpaikalla tapahtuvan lääkäripäivystyksen lukeminen kokonaan työajaksi merkitsisi lääkärien työ- ja päivystysjärjestelyjen kokonaisvaltaista uudelleen tarkastelua sekä perusterveydenhuollon ja erikoissairaanhoidon toimintojen ja henkilöstön työjärjestelyjen uusimista. Kuntasektorilla on arvioitu, että näiden järjestelyjen toteuttaminen edellyttäisi ainakin 500 lääkärin lisäystä. Asia voi vaikuttaa siihen, että joiltain osin joudutaan palkkaamaan lisää myös muuta terveydenhuollon henkilöstöä.

Kuntasektorilla on tällä hetkellä jo muutenkin noin 1 000 lääkärin vaje ja EYT:n omaksuman työaikakäsitteen seurauksena lääkäritarve kasvaisi ainakin 1 500 lääkäriin. Lisäksi hoidon saatavuuden varmistamiseksi suunnitteilla olevat enimmäisodotusajat tulevat lisäämään lääkäri työvoiman tarvetta nykyisestä. Em. lääkärimäärän rekrytoiminen pienessä ajassa kuntasektorille ei näytä realistiselta eikä tarvittavaa työpanosta ole saatavissa myöskään yksityiseltä sektorilta. Suomessa lääkärien työllisyystilanne on erittäin hyvä eikä työvoimareserviä ole olemassa.

Suomessa on ryhdytty jo muutenkin työvoiman saannin turvaamiseksi yleisiin toimenpiteisiin mm. väestön ikärakenteen takia. Direktiivin työaikakäsitteen tulkinnan muutoksia ei ole voitu ottaa työvoiman tarvearvioissa huomioon.

Arvioidun 500 uuden lääkärin palkkaamisen työvoimakustannukset disivat noin 44 miljoonaa euroa vuodessa. Todellinen lääkäritarve voidaan selvittää vasta toimintojen uudelleen järjestelyjen yhteydessä.

Ellei työajan määritelmää onnistuta muuttamaan Suomen toivomalla tavalla, voitaisiin toissijaisesti harkita työaika direktiivin joustavuuden lisääminen esimerkiksi työajan tasoittumisjaksoja pidentämällä siten, että nykyiset työaikajärjestelyt ja palvelutaso voitaisiin turvata.

Vasta viimesijaisena keinona Suomi näkee direktiivin 18 artiklan 1 kohdassa olevan opt-out mahdollisuuden käyttämisen. Järjestelmää ei ole Suomessa käytetty eikä Suomi mitenkään tavoittele sen käyttöä. Järjestelmällä tarkoitetaan sitä, että työntekijä ja työnantaja sopivat työ sopimuksella siitä, että työsuhteessa ei noudateta työaika direktiivin mukaista keskimäärin enintään 48 tunnin viikkotyöaikaa.

EU:n direktiivien tulisi antaa mahdollisuus kansallisesti kehittää työ- ja perhe-elämän yhteensovittamiseksi tarpeellisia toimia. Direktiivisäännöksiä asiassa ei tarvita.

Työaikajärjestelyjen nykyinen taso on turvattava EYT:n tulkinnoista huolimatta. Asia tulisi hoitaa nopeasti, sillä EYT:n tulkinnan mukaista järjestelyä ei ole mahdollista toteuttaa terveydenhuollossa saatavilla olevalla lääkäri työvoimalla. Jos muutoksia ei voida saada aikaan, EYT:n tulkintojen mukaisen tilanteen toteuttaminen vaatii paitsi erittäin huomattavaa taloudellista lisäpanostusta myös riittävästi aikaa. Sen lisäksi alan työntekijät ovat tyytyväisiä nykyisiin työaikajärjestelyihin. EYT:n tulkinnan mukaisen työaikakäsitteen soveltaminen lääkäreiden työssä vaatii vähintään 6 vuoden aikaa, jotta viranomaiset voisivat arvioida uudelleen lääkärikoulutustarpeen (6 vuotta on lääkärikoulutuksen vähimmäispituus). Riittävää aikaa tarvitaan senkin vuoksi, että palvelutuotannon kustannuslisäys pystytään laskemaan ja ottamaan huomioon julkisessa taloudessa ja että paikallistasolle jää riittävä aika terveydenhuollon toimintojen ja lääkäreiden työ- ja päivystysjärjestelyjen uusimiseen..

Tiedonannon pääasiallinen sisältö:

Komission tiedonanto perustuu 23.11.2003 annettuun neuvoston direktiiviin 93/104/EY tietyistä työajan järjestämisestä koskevista seikoista (työaikadirektiivi). Työaikadirektiivin soveltamisalaan eivät kuuluneet lento-, rautatie-, maantie-, meri-, joki- eikä järvi liikenne, merikalastus, muu merellä tehtävä työ eikä lääkärien harjoittelu. Euroopan parlamentti ja neuvosto antoivat 22.6.2000 direktiivin 2000/34/EY tietyistä työajan järjestämisestä koskevista seikoista annetun direktiivin 93/104/EY muuttamisesta koskemaan direktiivin soveltamisalan ulkopuolisia toimialoja ja toimintoja. Jäsenvaltioiden oli saatettava direktiivi 2000/34/EY osaksi kansallista lainsäädäntöään 1.8.2003 mennessä (1.8.2004 mennessä lääkärien harjoittelun osalta).

Tiedonannossa viitataan työaikadirektiiviin sellaisena kuin se on muutettuna direktiivillä 2000/34/EY. Merenkulkijoiden työajoista, siviili-ilmailun liikkuvien työntekijöiden työajan järjestämisestä ja maantieliikenteen liikkuvissa tehtävissä toimivien henkilöiden työajan järjestämisestä on säädetty eri direktiiveillä. Tiedonannossa ei käsitellä niitä.

Työaikadirektiivin 18 artiklan mukaan komission tulee seitsemän vuoden kuluessa siitä, kun jäsenvaltioille annettu täytäntöönpanon määräaika on päättynyt eli 23.11.2003 mennessä antaa neuvostolle ehdotus, johon sisältyy arviointiraportti, kahden direktiivin säännöksen uudelleentarkastelusta. Säännökset koskevat poikkeuksia 6 artiklan soveltamiseksi tarkoitettuun vertailujaksoon (viikoittainen enimmäistyöaika) ja mahdollisuutta olla soveltamatta 6 artiklaa, jos työntekijä antaa suostumuksensa tällaisen työn suorittamiseen (opt-out).

Komission tiedonanto liittyy siten työaikadirektiivin 17 ja 18 artiklaan ja samalla Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen ennakkoratkaisuihin. Näillä tuomioilla on ollut merkittävä vaikutus työajan käsitteeseen ja näin ollen direktiivin keskeisiin säännöksiin. Erityisesti asioissa *Simap* ja *Jäger*, joissa oli kyse lääkärien työajasta ja lääkärien sairaalassa vietetyn varallaoloajan laskemisesta työaikaan, tulee työaikadirektiivin toimivuus arvioitavaksi.

Tiedonannolla on kolme tavoitetta.

Ensinnäkin siinä pyritään arvioimaan uudelleentarkastelua vaativien kahden säännöksen soveltamista (poikkeukset vertailujaksoista – 17 artiklan 4 kohta- ja *opt-out* – 18 artiklan 1 kohdan b alakohdan i alakohhta).

Toiseksi siinä pyritään arvioimaan, mitä vaikutuksia on tuomioistuimen oikeuskäytännöllä, joka koskee työajan määritelmää ja päivystysajan laskemista työaikaan. Siinä pyritään myös arvioimaan uusia kehitysaskelia, joiden tarkoituksena on parantaa työ- ja perhe-elämän yhteensovittamista.

Kolmanneksi sillä halutaan kuulla Euroopan parlamenttia ja neuvostoa, mutta myös Euroopan talous - ja sosiaalikomiteaa, alueiden komiteaa ja työmarkkinaosapuolia tekstin mahdollisesta tarkistamisesta.

Tasoitumisjaksoja koskevat poikkeukset

Viikoittaisen lepoajan ja viikoittaisen enimmäistyöajan soveltamiseksi tarkoitetut tasoitumisjaksot työaikadirektiivin 16 artiklassa. Pääsääntöisesti tasoitumisjakso on neljä kuukautta, jota voidaan kuitenkin määrätyissä tapauksissa pidentää. Pidennys on puolestaan rajoitettu enintään kuuteen kuukauteen. Työehtosopimuksella jaksoa voidaan pidentää enintään 12 kuukauteen.

Vain harvoissa jäsenvaltioissa (Kreikka, Irlanti, Portugali, ja Yhdistynyt Kuningaskunta) direktiivin säännökset on sellaisinaan sisällytetty lainsäädäntöön. Sen sijaan monet jäsenmaat ovat antaneet työaikalainsäädännössään mahdollisuuden tehdä ylitöitä päivä-, viikko-, ja vuosikohtaisissa rajoissa. Tiedonannon mukaan vuosittaisen tasoitumisjakson käyttö on yleistymässä.

Opt-out

Työaikadirektiivin 18 artiklan 1 kohdan b alakohdan i alakohdassa annetaan jäsenvaltiolle mahdollisuus säätää kansallisessa lainsäädännössään, että työntekijä voi työskennellä keskimäärin yli 48 tuntia viikossa sillä edellytyksellä, että säännöksessä säädettyjä ehtoja noudatetaan. Nämä ehdot koskevat pääasiassa tarvetta saada työntekijän henkilökohtainen suostumus ja velvoitetta pitää kirjaa tehdyistä työajoista.

Työntekijän on itse tehtävä päätös, että häneen ei sovelleta viikoittaisen työajan enimmäiskestoa. Tuomioistuin on muistuttanut tästä periaatteesta asiassa Simap, jossa se totesi seuraavaa: *ammattiyhdistyksen työehtosopimuksessa ilmaisema suostumus ei vastaa työntekijän itsensä antamaa suostumusta.*

Asia on erityisesti Yhdistynyttä kuningaskuntaa kiinnostava, koska se on ainoana jäsenmaana käyttänyt mahdollisuutta olla soveltamatta 6 artiklaa. Tämän vuoksi tiedonannossa selvitetään Yhdistyneen kuningaskunnan tilannetta tältä osin hyvin tarkasti. Jopa useita kymmeniä prosentteja työntekijöistä on maassa suostumuksensa mukaisesti keskimäärin yli 48 viikkotyötunnin piirissä.

Yhteisöjen tuomioistuimen asiassa Simap antaman tuomion jälkeen jotkin jäsenvaltiot ovat nähneet opt-out-järjestelyssä mahdollisuuden vähentää ongelmia, joita tuomioistuimen päätöksestä aiheutuu. Järjestelmän käytöllä siis niin haluavilla lääkäreillä on edelleen mahdollisuus työskennellä yli 48 tuntia viikossa mukaan luettuna päivystysaika. Kaikki jäsenvaltiot, jotka ovat sisällyttäneet opt-out-vaihtoehdon lainsäädäntöönsä, ovat tehneet sen ainoastaan terveydenhuoltoalan osalta paitsi Luxemburg, joka on ottanut sen käyttöön hotelli- ja ravintola-alalla.

Työajan määritelmä

Työaikadirektiivin 2 artiklan määritelmän mukaisesti työajalla tarkoitetaan ajanjaksoa, jonka aikana työntekijä tekee työtä, on työnantajan käytettävissä ja suorittaa toimintaa tai työtehtäviään kansallisen lainsäädännön ja/tai käytännön mukaisesti. Lepoaika on puolestaan määritelmän mukaan ajanjakso, joka ei ole työaikaa.

Asia oli esillä Yhteisöjen tuomioistuimessa asiassa Simap. Tuomioistuin totesi tuomiossaan, että *ensiapuyksiköissä työskentelevien lääkärien fyysistä paikallaoloa terveydenhoitolaitoksessa edellyttävää päivystysaikaa on kokonaisuudessaan pidettävä työaikana ja tarvittaessa direktiivissä 93/104/EY tarkoitettuna ylityönä. Päivystysjärjestelmässä, jossa kyseisten lääkärien on oltava jatkuvasti tavoitettavissa, ainoastaan todelliseen ensiaputoimintaan liittyvää aikaa on pidettävä työaikana.*

Asiassa Jäger tuomioistuinta pyydettiin uudelleen ratkaisemaan lääkäreiden päivystysajan määritelmä fyysistä paikallaoloa sairaalassa koskevan järjestelmän mukaan. Asian perustana olevat tosiseikat olivat lähes samanlaiset kuin asiassa Simap, mutta tällä kertaa tuomioistuinta pyydettiin ratkaisemaan kysymys, onko päivystysaikaa pidettävä kokonaisuudessaan työaikana, vaikka asianomainen ei todellisuudessa suorita työtehtäviä, vaan hänellä on päinvastoin oikeus nukkua tuona aikana. Simap-tuomiossa tällaista ei oltu kysytty.

Tuomioistuimen mukaan se, että yhteisöjen tuomioistuin ei asiassa Simap antamassaan tuomiossa lausunut nimenomaisesti siitä, että fyysistä paikallaoloa sairaalassa edellyttäviä päivystyksiä suorittavilla lääkäreillä on mahdollisuus levätä tai jopa nukkua niinä jaksoina, joina heitä ei pyydetä suorittamaan työtehtäviä, ei ole tältä osin mitenkään merkityksellistä. Tällaiset jaksot, jolloin lääkäri ei tee työtä, kuuluvat erottamatta päivystysjärjestelmään. Tuomioistuin siis vahvisti, että direktiiviä on tulkittava siten, että lääkärin fyysistä paikallaoloa sairaalassa edellyttävää päivystystä on pidettävä kokonaisuudessaan kyseisessä direktiivissä tarkoitettuna työaikana, vaikka asianomaisella on lupa levätä työpaikallaan niinä jaksoina, joina häntä ei pyydetä suorittamaan työtehtäviä, minkä vuoksi direktiivi on esteenä jäsenvaltion lainsäädännölle, jonka mukaan tällaiseen päivystysjaksoon sisältyviä jaksoja, joiden aikana työntekijä ei tee työtä, pidetään lepoaikana.

Ennen Simap-tuomiota työajan käsite oli yleisesti tulkittu niin, että päivystysjakson aikaisia jaksoja, joina ei työskennelty, ei pidetty työaikana. Tämän vuoksi komissio ja tuomioistuimelle huomautuksensa esittäneet jäsenvaltiot puolsivat tulkintaa, jonka mukaan silloinkin, kun lääkäri on paikalla terveyskeskuksen tiloissa, päivystysjaksoja ei edelleenkaan rinnastettaisi direktiivin 2 artiklan määritelmän mukaiseen työaikaan.

Tuomioistuimen oikeuskäytännöllä on merkittävä vaikutus niihin jäsenvaltioihin, joissa päivystysaikaa, jona työntekijä on fyysisesti paikalla työpaikalla, ei ole pidetty täysin kuuluvana työajan käsitteeseen. Vaikutukset eivät tietenkään rajoitu pelkästään terveydenhuoltoalaan, mutta sillä ne ovat merkittävimmät ottaen huomioon, että erityisesti lääkäreiden työn organisoinnissa hyödynnetään yleisesti säännöllisiä päivystysjaksoja..

Viikoittaisen 48 tunnin enimmäistyöajan, mukaan luettuna koko päivystysaika, noudattaminen merkitsee useimmissa jäsenvaltioissa uusien lääkäreiden palkkaamista, jotta voidaan taata palveluiden laadun sama taso. Vaikutusten arviointia ei ole vielä tehty jäsenvaltioiden eikä yhteisön tasolla. Erät maat ovat kuitenkin arvioineet

alustavasti Simap- ja Jäger-tuomioiden vaikutuksia terveydenhuoltoalan kannalta. Saksassa on arvioitu alan henkilöstötarpeen nousevan 24 prosenttia ja lääkäreitä tarvittavan lisää 15 000 – 27 000. Yhdistynyt kuningaskunta arvioi, että lääkäreitä olisi palkattava lisää 6 250 – 12 550 ja muuta henkilöstöä 1 250. Alankomaat arvioi, että sen olisi palkattava uutta hoitohenkilöstöä 10 000 henkeä. Jäsenvaltiot ovat samaa mieltä siitä, että vaikka budjetin kannalta olisikin mahdollista palkata tarvittava henkilöstö hoidon saman tason säilyttämiseksi, se olisi käytännössä mahdotonta, koska tarjolla ei tällä hetkellä ole ehdokkaita, joilla on riittävä koulutus tehtävien hoitamiseksi.

Komission tiedonannon mukaan on pelättävissä, että jotkin jäsenvaltiot käyttävät vaikutusten rajoittamiseksi poikkeuksia ja erityisesti työaikadirektiivin 18 artiklan 1 kohdan b alakohdan i alakohdan tarjoamaa mahdollisuutta olla soveltamatta 6 artiklaa, jos työntekijä antaa suostumuksensa etenkin silloin, kun uusia organisointimalleja ei vielä ole otettu käyttöön tai kun rekrytointien määrä on tarvittavaa pienempi. Tilanne on jo tämä joissakin maissa ja tulee olemaan tällainen lähitulevaisuudessa.

Työ- ja perhe-elämän yhteensovittaminen

Työajan joustavuuden katsotaan yleensä vastaavan varsinkin työnantajien tarpeisiin ja olevan haitaksi työntekijöiden etujen kannalta. Joustavampi työajan järjestäminen vastaa kuitenkin yhtä hyvin myös työntekijöiden kasvaviin tarpeisiin ja etenkin niiden, joilla on huollettavanaan pieniä lapsia tai vanhuksia, kuin yritysten tarpeisiin, kun niiden on vastattava käyttäjien ja asiakkaiden vaatimuksiin toiminta-ajan pidentämisestä tai pystyttävä mukautumaan nopeasti kysynnän suuriin muutoksiin.

Kaikissa jäsenvaltioissa on toteutettu tai ollaan suunnittelemassa – joko lainsäädännön tai työmarkkinaosapuolten sopimusten kautta – toimenpiteitä, joilla lisättäisiin työajan joustavuutta ja parannettaisiin työ- ja perhe-elämän yhteensovittamista. Tehdyn tutkimuksen mukaan toteutetut toimenpiteet ovat erittäin vaihtelevia sekä sisältönsä että henkilöllisen soveltamisalansa kannalta, mutta niihin sisältyy usein jokin seuraavista tekijöistä:

- mahdollisuus työajan lyhentämiseen tai mukauttamiseen pienten tai sairaiden lasten taikka kuolemansairaiden perheenjäsenten hoidon vuoksi
- osa-aikatyöskentelyn helpottaminen tai kannustaminen
- työajan mukauttamismahdollisuuksien lisääminen puolison työtilanteen mukaan
- aikahyvitysjärjestelmien perustaminen
- iäkkäiden työntekijöiden työajan vähittäinen lyhentäminen

Komissio on vakuuttunut siitä, että tarkistettua työaikadirektiiviä voitaisiin hyödyntää, kun jäsenvaltioita kannustetaan toteuttamaan toimia, joilla pyritään parantamaan työ- ja perhe-elämän yhteensovittamista.

Vaihtoehdot

Tiedonannon mukaan tehty analyysi osoittaa, että niiden kahden seikan lisäksi, joita direktiivin mukaan on tarkasteltava, huomioon on otettava myös yhteisöjen tuomioistuimen asioissa Simap ja Jäger antamat tuomiot.

Mahdollisia ratkaisuja on useita. Tämän vuoksi on tarpeen määrittää perusteet, jotka valittavan ratkaisun komission mielestä on täytettävä. Valitun lähestymistavan oli

- taattava työntekijöiden terveyden ja turvallisuuden korkeatasoinen suojat työajan osalta
- annettava yrityksille ja jäsenvaltioille enemmän joustavuutta työajan hallinnassa
- mahdollistettava työ- ja perhe-elämän parempi yhteensovittaminen
- vältettävä asettamasta kohtuuttomia rasitteita yrityksille ja etenkin pk-yrityksille

Komissio toivoo, että tiedonannon vastaanottajat ilmaisevat kantansa nykyisen tekstin mahdollisesta tarkistuksesta tai muiden – ei välttämättä lainsäädännöllisten – aloitteiden tekemisestä. Käsiteltäväksi pitäisi ottaa seuraavat kohdat:

- 1) vertailujaksot
- 2) liittyy työajan käsitteen tulkintaan, jonka yhteisöjen tuomioistuin antoi Simap- ja Jaeger-tuomioissa
- 3) koskee 18 artiklan 1 kohdan b alakohdan i alakohdan soveltamisedellytyksiä (opt-out)
- 4) koskee työ- ja perhe-elämän yhteensovittamisen parantamiseen tähtääviä toimenpiteitä
- 5) koskee sitä, olisiko näitä seikkoja koskevalla laajalla lähestymistavalla mahdollista löytää tasapuolinen ratkaisu, joka täyttää edellä esitetyt ehdot; mahdollisia suuntia on monia.

Jatkotoimet

Tiedonannon tarkoituksena on käynnistää erittäin laaja kuulemisprosessi, joka saattaa johtaa työaikadirektiivin muuttamiseen.

Tiedonannon vastaanottajia ovat Euroopan parlamentti, neuvosto, Euroopan talous- ja sosiaalikomitea, alueiden komitea sekä yhteisön tason työmarkkinaosapuolet. Tiedonannon keskeisenä tavoitteena on saada selville näiden toimielinten ja organisaatioiden kanta tekstissä esitettyihin kysymyksiin.

Euroopan tason työmarkkinaosapuolten kohdalla tiedonanto toimii EY:n perustamissopimuksen 138 artiklan 2 kohdassa määrättyä kuulemisena (kuulemisen ensimmäinen vaihe).

Jäsenvaltioissa voivat kaikki asiasta kiinnostuneet tahot antaa kommenttinsa ja lausuntonsa asiasta komissiolle.

Kaikki lausunnot pyydetään toimittamaan 31.3.2004 mennessä.

Komissio tekee saatujen lausuntojen perusteella asian edellyttämät päätelmät, joiden suunta ei ole ennakoitavissa.

Kansallinen käsittely:

Työoikeusjaosto 9.2.2004, 23.2.2004 ja 1.3.2004

Eduskuntakäsittely:

Suuri valiokunta 27.2.2004

Kansallinen lainsäädäntö:

Työaikadirektiivi on Suomessa toteutettu työaikalalla (605/1996), joka tuli voimaan samaan aikaan, kun direktiivin toimeenpanoaika päättyi eli 23.11.1996. Suomi on katsonut työaikalain yhdessä vuosilomalain (272/1972) kanssa täyttäneen kaikki työaikadirektiivin kansalliselle lainsäädännölle asettamat vaatimukset.

Suomessa työaikadirektiivin toteuttaminen tehtiin laajempaan kuin direktiivi olisi silloin vaatinut. Työaikalaki on sovellettu muun muassa autonkuljettajiin ja erikoistuvien lääkäreihin. Viimeksi mainittujen osalta työaikadirektiivi tulee EU:ssa voimaan vasta 1.8.2004.

Yhteisöjen tuomioistuimen Simap- ja Jaeger –tuomioissa tekemillä tulkinnolla on vaikutusta myös Suomen työaikalainsäädäntöön. Työmarkkinajärjestöt ovat voineet sopia varsin laajasti alakohtaisesti työaikajärjestelyistä. Nämä työaikalakiin pohjautuvat sopimismahdollisuudet ovat perustuneet työaikadirektiiviin. Yhteisöjen tuomioistuin on edellä mainituissa tuomioissa ottamallaan tulkinnolla poikennut työaikadirektiivin sanamuodosta erityisesti työajan käsitteen kohdalla.

Suomessa erityisesti kunnallisen alan lääkäreiden virkaehtosopimukseen perustuen on käytössä hyvin samanlainen työaikajärjestelmä kuin Saksassa ja monessa muussa EU:n jäsenvaltiossa. Tuomioistuimen ottama tulkinta työaikadirektiivin työajan käsitteestä ei sovi yhteen lääkäreiden käytössä olevan päivystys- ja varallaolojärjestelmän kanssa. Kun lainsäädäntö mahdollistaa tällaiset työ- ja virkaehtosopimukset, asia on myös lainsäädäntöasia.

Työaikalain mukaan työmarkkinajärjestöt voivat sopia jopa vuoden mittaisista tasoitusjärjestelmistä viikkotyöajan tasaamiseksi 40 tuntiin viikossa. Mahdollisuutta on käytetty eri sektoreilla ja sen käyttö perustuu käytännön tarpeisiin.

Työaikalaisissa ei ole otettu käyttöön työaikadirektiivin mahdollistavaa järjestelmää, jossa työnantaja ja työntekijä voivat työsopimustasolla sopia siitä, ettei työsopimuksessa noudateta enintään 48 viikkotyötunnin rajaa (opt-out).

Työaikalain mukaan ylityötä voidaan teettää enintään 330 tuntia kalenterivuodessa. Työaikadirektiivi mahdollistaa kuitenkin enintään 414 ylityötuntia kalenterivuodessa. Suomi ei ole siis käyttänyt tätä mahdollisuutta kokonaisuudessaan.

Työ- ja perhe-elämän yhteensovittamiseksi on jo nyt olemassa paljon lainsäädäntöä.

Taloudelliset vaikutukset

Koska kyseessä on vasta komission tiedonanto, sillä ei ole sellaisenaan taloudellisia vaikutuksia. Yhteisöjen tuomioistuimen tulkinnalla työaikadirektiivin työajan määritelmästä sen sijaan on taloudellisia vaikutuksia. Jos komissio ei tiedonannosta saamiensa lausuntojen perusteella tee ehdotuksia työaikadirektiivin muuttamiseksi tältä osin, kansallinen käytäntö lääkäreiden työaikojen järjestelyissä on muutettava tuomioistuimen tulkinnan mukaiseksi. Tällä on selviä taloudellisia vaikutuksia. Suomen osalta kunnallisen terveydenhuollon lääkäreiden lisäystarve on Suomen Kuntaliiton arvion mukaan kaikkiaan noin 500 henkeä ja sen kustannusvaikutusten arvioidaan olevan noin 44 miljoonaa euroa.

Muut mahdolliset asiaan vaikuttavat tekijät:

Suomen työmarkkinoilla ei ole lääkäreitä saatavilla EYT:n työaika-käsitteen tulkinnan vaatimiin uusiin lääkärin tehtäviin.

Euroopan parlamentti on käsitellyt komission tiedonantoa ja ottanut kantaa työaikadirektiivin kehittämiseksi..



EUROOPAN YHTEISÖJEN KOMISSIO

Bryssel 30.12.2003
KOM(2003) 843 lopullinen

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

**sekä yhteisön tason työmarkkinaosapuolille tietyistä työajan järjestämisestä koskevista
seikoista annetun direktiivin 93/104/EY uudelleentarkastelusta**

SISÄLLYSLUETTELO

Johdanto	3
Osa I: Arviointi.....	5
1. Viitekausia koskevat poikkeukset	5
1.1. Säännökset.....	5
1.2. Tilanne jäsenvaltioissa	5
1.3. Vertailujakson pidentäminen työehtosopimuksella	6
2. Direktiivin 18 artiklan 1 kohdan b alakohdan i alakohdan soveltaminen.....	7
2.1. Säännökset.....	7
2.2. Tilanne jäsenvaltioissa	8
2.2.1. Yhdistynyt kuningaskunta.....	8
2.2.1.1. Kansalliset säännökset	8
2.2.1.2. Oikeudellinen arvio	9
2.2.1.3. Käytännön soveltaminen.....	10
2.2.1.4. Miten monet työntekijät ovat allekirjoittaneet opt-out-sopimuksen?	12
2.2.1.5. Miksi opt-out-sopimusta käytetään?	13
2.2.1.6. Opt-out-järjestelyn vaikutukset työntekijöiden terveyteen ja turvallisuuteen	14
2.2.2. Direktiivin 18 artiklan 1 kohdan b alakohdan i alakohdan soveltaminen muissa jäsenvaltioissa	15
2.2.2.1. Luxemburg	16
2.2.2.2. Ranska	16
2.2.2.3. Muut jäsenvaltiot.....	17
2.2.2.4. Tulevat jäsenvaltiot	17
3. Työajan määritelmä.....	17
3.1. Tuomioistuimen oikeuskäytäntö	17
3.1.1. Asia Simap	17
3.1.2. Asia Jaeger	18
3.2. Tuomioistuimen oikeuskäytännön vaikutukset.....	19
4. Työ- ja perhe-elämän yhteensovittaminen	21
Osa 2: vaihtoehdot.....	22
Osa 3: Jatkotoimet.....	24

JOHDANTO

Marraskuun 23. päivänä 1993 annetulla direktiivillä 93/104/EY¹ vahvistetaan työajan järjestämistä koskevat vähimmäisvaatimukset ja pyritään takaamaan työntekijöiden turvallisuuden ja terveyden suojan parempi taso. Direktiivillä pyritään suojaamaan työntekijät heidän terveyteensä ja turvallisuuteensa kohdistuvilta haitoilta, joita aiheuttavat kohtuuttoman pitkä työaika, riittämätön lepo tai epäsäännölliset työjärjestelyt, ja siinä säädetään erityisesti

- vähintään 11 tunnin yhtäjaksoisesta lepoajasta jokaista 24 tunnin jaksoa kohden
- taukoajasta, jos päivittäinen työaika on yli 6 tuntia
- vähintään yhden päivän lepoajasta jokaisena seitsemän päivän jaksona
- enintään 48 tunnin keskimääräisestä työajasta jokaisena seitsemän päivän jaksona, ylityötunnit mukaan luettuina
- vähintään neljän viikon palkallisesta vuosilomasta
- yötyöajan enintään 8 tunnin keskimääräisestä kestosta kahdenkymmenen neljän tunnin jakson aikana.

Jäsenvaltioiden piti saattaa direktiivi osaksi kansallista lainsäädäntöään 23. marraskuuta 1996 mennessä. Täytäntöönpano on saatettu loppuun kaikissa jäsenvaltioissa. Lisätietoja direktiivin täytäntöönpanosta saa vuonna 2000 julkaistusta raportista.²

Direktiivin 93/104/EY soveltamisalaan eivät kuuluneet lento-, rautatie-, maantie-, meri-, joki- eikä järvi liikenne, merikalastus, muu merellä tehtävä työ eikä lääkärien harjoittelu. Euroopan parlamentti ja neuvosto antoivat 22. kesäkuuta 2000 direktiivin 2000/34/EY³ tietyistä työajan järjestämistä koskevista seikoista annetun direktiivin 93/104/EY muuttamisesta koskemaan direktiivin soveltamisalan ulkopuolisia toimialoja ja toimintoja. Jäsenvaltioiden oli saatettava direktiivi 2000/34/EY osaksi kansallista lainsäädäntöään 1. elokuuta 2003 mennessä (1. elokuuta 2004 mennessä lääkärien harjoittelun osalta).

Tässä tiedonannossa viitataan – ellei toisin mainita – direktiiviin 93/104/EY (jäljempänä 'direktiivi'), sellaisena kuin se on muutettuna direktiivillä 2000/34/EY. Siinä ei sitä vastoin käsitellä työaikaa koskevia alakohtaisia direktiivejä⁴, koska direktiiviä ei sen 14 artiklan mukaisesti sovelleta *niiltä osin kuin muut yhteisön asiakirjat sisältävät yksityiskohtaisempia vaatimuksia, jotka koskevat tiettyjä työtehtäviä tai tiettyä ammatillista toimintaa*.

¹ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 93/104/EY, annettu 23. marraskuuta 1993, tietyistä työajan järjestämistä koskevista seikoista, EYVL L 307, 13.12.1993, s. 18.

² Komission kertomus ”Tietyistä työajan järjestelyä koskevista seikoista 23. marraskuuta 1993 annetun neuvoston direktiivin 93/104/EY täytäntöönpanon tilanne”, KOM(2000) 787.

³ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2000/34/EY, annettu 22. kesäkuuta 2000, tietyistä työajan järjestämistä koskevista seikoista annetun direktiivin 93/104/EY muuttamisesta koskemaan direktiivin soveltamisalan ulkopuolisia toimialoja ja toimintoja, EYVL L 195, 1.8.2000, s. 41.

⁴ Neuvoston direktiivi 1999/63/EY, annettu 21. kesäkuuta 1999, Euroopan yhteisön kansallisten varustamoyhdistysten keskusjärjestön (ECSA) ja Euroopan unionin kuljetusalojen ammattiliiton (FST) tekemästä, merenkulkijoiden työajan järjestämistä koskevasta sopimuksesta – Liite: Eurooppalainen sopimus merenkulkijoiden työajan järjestämisestä, EYVL L 167, 2.7.1999, s. 33.

Neuvoston direktiivi 2000/79/EY, annettu 27. marraskuuta 2000, Euroopan lentoyhtiöiden liiton

Direktiivissä on kaksi säännöstä, joissa säädetään niiden uudelleentarkastelusta seitsemän vuoden kuluessa siitä, kun jäsenvaltioille annettu täytäntöönpanon määräaika on päättynyt, eli ennen 23. päivää marraskuuta 2003. Säännökset koskevat poikkeuksia 6 artiklan soveltamiseksi tarkoitettuun vertailujaksoon (viikoittainen enimmäistyoaika) ja mahdollisuutta olla soveltamatta 6 artiklaa, jos työntekijä antaa suostumuksensa tällaisen työn suorittamiseen (tunnetaan yleensä termillä *opt-out*, jota tässäkin asiakirjassa käytetään jatkossa).

Euroopan yhteisöjen tuomioistuin on tulkinnut direktiivin säännöksiä useiden ennakkoratkaisupäätösten yhteydessä perustamissopimuksen 234 artiklan nojalla. Näillä tuomioilla on ollut merkittävä vaikutus 'työajan' käsitteeseen ja näin ollen direktiivin keskeisiin säännöksiin. On siis arvioitava tämän oikeuskäytännön vaikutuksia ja etenkin asioissa *Simap*⁵ ja *Jaeger*⁶ annettuja tuomioita, jotka koskivat lääkäreiden päivystysten laskemista työaikaan fyysistä paikallaoloa terveydenhoitolaitoksessa koskevan järjestelmän mukaisesti.

Tällä tiedonannolla on siis kolme tavoitetta.

Ensinnäkin siinä pyritään arvioimaan uudelleentarkastelua vaativien kahden säännöksen soveltamista (poikkeukset vertailujaksoista – 17 artiklan 4 kohta – ja *opt-out* – 18 artiklan 1 kohdan b alakohdan i alakohta).

Toiseksi siinä pyritään arvioimaan, mitä vaikutuksia on tuomioistuimen oikeuskäytännöllä, joka koskee työajan määritelmää ja päivystysajan laskemista työaikaan. Siinä pyritään myös arvioimaan uusia kehitysaskelia, joiden tarkoituksena on parantaa työ- ja perhe-elämän yhteensovittamista.

Kolmanneksi sillä halutaan kuulla Euroopan parlamenttia ja neuvostoa mutta myös Euroopan talous- ja sosiaalikomiteaa, alueiden komiteaa ja työmarkkinaosapuolia tekstin mahdollisesta tarkistamisesta.

Euroopan tason työmarkkinaosapuolten osalta tätä tiedonantoa on pidettävä perustamissopimuksen 138 artiklan 2 kohdan mukaisena kuulemisen ensimmäisenä vaiheena. On tietenkin selvää, että komissio kuulee myöhemmin työmarkkinaosapuolia kaikkien suunnittelemiensa ehdotusten sisällöstä (138 artiklan 3 kohta).

(AEA), Euroopan kuljetustyöntekijöiden liiton (ETF), Euroopan ohjaamomiehistöyhistyksen (ECA), Euroopan alueellisten lentoyhtiöiden yhdistyksen (ERA) ja Kansainvälisen tilauslentoyhtiöiden järjestön (IACA) tekemän, siviili-ilmailun liikkuvien työntekijöiden työajan järjestämisestä koskevan eurooppalaisen sopimuksen täytäntöönpanosta

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2002/15/EY, annettu 11. maaliskuuta 2002, maantieliikenteen liikkuvissa tehtävissä toimivien henkilöiden työajan järjestämisestä, EYVL L 80, 23.3.2002, s. 35.

⁵ Asia C-303/98, *Sindicato de Médicos de Asistencia Pública (Simap) vastaan Conselleria de Sanidad y Consumo de la Generalidad Valenciana*, tuomio 3.10.2000, Kok. 2000, s. I-07963.

⁶ Asia C-151/02, *Landeshauptstadt Kiel vastaan Norbert Jaeger*. Ennakkoratkaisupyyntö: Landesarbeitsgericht Schleswig-Holstein – Saksa, tuomio 9.9.2003, ei vielä julkaistu.

OSA I: ARVIOINTI

1. VIITEKAUSIA KOSKEVAT POIKKEUKSET

1.1. Säännökset

Direktiivin 5 artiklan (viikoittainen lepoaika) ja 6 artiklan (viikoittainen enimmäistyöaika) soveltamiseksi tarkoitetut vertailujaksot vahvistetaan direktiivin 16 artiklassa.

Viikoittaisen enimmäistyöajan (48 tuntia) laskemista varten 16 artiklan 2 kohdassa vahvistetaan vertailujaksoksi enintään neljä kuukautta. On kuitenkin mahdollista poiketa 16 artiklan säännöksistä, ja vertailujaksoja voidaan pidentää 17 artiklan kolmessa kohdassa tarkoitetuissa tapauksissa.

Vertailujaksoa koskeva poikkeusmahdollisuutta kuitenkin rajoitetaan 17 artiklan 4 kohdassa, joka kuuluu seuraavasti:

”Tämän artiklan 2 kohdan 2.1 ja 2.2 alakohdassa ja 3 kohdassa säädetty mahdollisuus poiketa 16 artiklan 2 kohdan säännöksistä ei saa johtaa yli kuuden kuukauden vertailujakson syntymiseen.

Työntekijöiden turvallisuuden ja terveyden suojelua koskevia yleisiä periaatteita noudattaen jäsenvaltioilla on kuitenkin mahdollisuus sallia objektiivisista tai teknisistä syistä tai työn järjestämistä koskevista syistä työehtosopimukset taikka työmarkkinaosapuolten välillä tehdyt sopimukset, joissa asetetaan vertailujaksoja, jotka eivät missään tapauksessa saa olla yli 12 kuukautta.

Ennen kuin seitsemän vuotta on kulunut 18 artiklan 1 kohdan a alakohdassa mainitusta päivästä, neuvosto tarkastelee komission ehdotuksen perusteella, johon sisältyy arviointikertomus, uudelleen tämän kohdan säännöksiä ja päättää tarvittavista toimenpiteistä.”

Yhteenvedona voidaan todeta, että 48 tunnin enimmäistyöajan laskemista varten vahvistettu vertailujakso on neljä kuukautta. Sitä voidaan pidentää kuuteen kuukauteen tapauksissa, joissa voidaan poiketa 16 artiklan soveltamisesta. Työehtosopimuksella jaksoa voidaan pidentää enintään 12 kuukauteen.

1.2. Tilanne jäsenvaltioissa

Ei ole aina helppoa arvioida, miten direktiivin 6 ja 16 artikla on pantu täyteen kansallisessa lainsäädännössä. Joissakin tapauksissa jäsenvaltiot ovat – sen sijaan, että olisivat rajoittaneet keskimääräisen työajan tietyn vertailujakson aikana – vahvistaneet absoluuttisen päivä- ja/tai viikkokohtaisen rajoituksen mutta antaneet mahdollisuuden tehdä ylitöitä päivä-, viikko-, kuukausi- tai vuosikohtaisissa rajoissa.

Ainoastaan neljän jäsenvaltion (Kreikan, Irlannin, Portugalin ja Yhdistyneen kuningaskunnan) lainsäädäntöön on sisällytetty direktiivin säännökset sellaisinaan eli niissä otetaan huomioon neljän kuukauden vertailujakso laskettaessa viikoittaista keskimääräistä enimmäistyöaika ja annetaan mahdollisuus vahvistaa

työehtosopimuksella pidempi vertailujakso, joka ei kuitenkaan saa olla yli 12 kuukautta.

Tanskassa vertailujaksoja ei ole vahvistettu lailla, vaan ne vahvistetaan työehtosopimuksissa ja ne vaihtelevat neljästä kahteentoista kuukauteen.

Suomessa neljän kuukauden vertailujaksoa sovelletaan ainoastaan ylityötuntien enimmäismäärään. Työehtosopimuksissa voidaan vahvistaa vuoden vertailujakso tavanomaista työn kestoa ja ylityön rajoituksia varten.

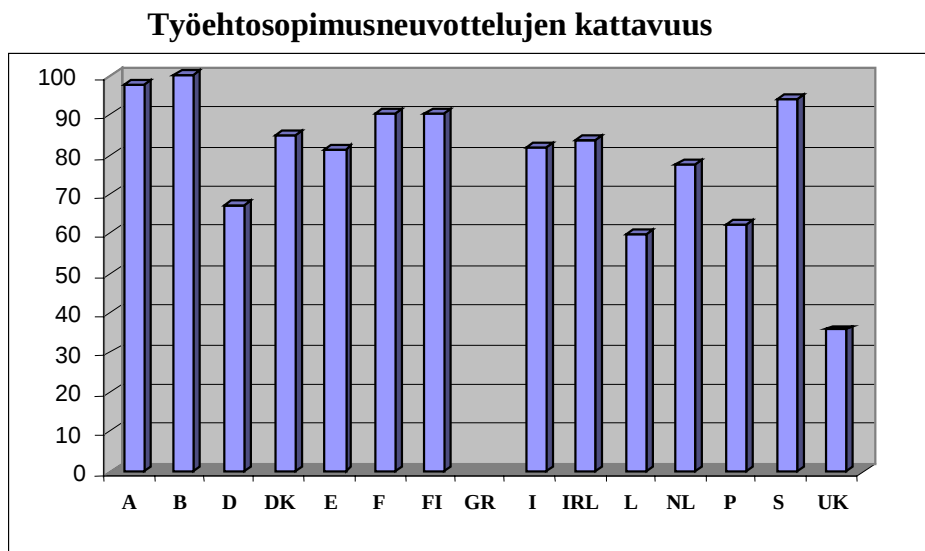
Ranskassa 48 tunnin raja on ehdoton eikä vertailujakson perusteella laskettava keskiarvo.

Muissa jäsenvaltioissa on erilaisia vertailujaksoja, jotka ovat usein vuoden pituisia, mutta niitä sovelletaan ainoastaan tavanomaiseen työn kestoon, joka on hyvinkin alle direktiivissä säädetyn 48 tunnin.

Yleisesti ottaen voidaan todeta, että vuosittaisen vertailujakson käyttö on yleistymässä.

1.3. Vertailujakson pidentäminen työehtosopimuksella

Direktiivin 17 artiklan 4 kohdan mukaisesti 48 tunnin laskemiseksi asetettavaa vertailujaksoa voidaan pidentää 12 kuukauteen ainoastaan työehtosopimuksilla tai työmarkkinaosapuolten välillä tehdyillä sopimuksilla. Vaikuttaa siltä, että jäsenvaltiot eivät käytännössä ole tasa-arvoisessa asemassa vertailujakson pidentämismahdollisuuden osalta. Työehtosopimusneuvottelujen kattavuus – eli niiden työntekijöiden osuus, joita koskevat palkka- ja työehdot on vahvistettu ainakin jossakin määrin työehtosopimuksin – vaihtelee huomattavasti Euroopan unionissa, mutta on yleisesti ottaen suuri Yhdistynyttä kuningaskuntaa lukuun ottamatta, kuten seuraavassa esitetystä taulukosta näkyy.



Lähde: EIRO

Joissakin maissa kattavuus on 100 prosenttia tai lähentelee sitä mutta Yhdistyneessä kuningaskunnassa vain 36 prosenttia. Kattavuusprosentti on vieläkin alhaisempi, jos huomioon otetaan vain yksityissektori (22 %).

Lisäksi on huomattava, että mahdollisuutta poiketa direktiivin joistakin säännöksistä työmarkkinaosapuolten tekemin sopimuksin – muin kuin työehtosopimuksin – ei ole juurikaan käytetty. Esimerkiksi Yhdistyneessä kuningaskunnassa työpaikkakohtaisia sopimuksia on käytetty hyvin harvoin tähän mennessä.⁷

2. DIREKTIIVIN 18 ARTIKLAN 1 KOHDAN B ALAKOHDAN I ALAKOHDAN SOVELTAMINEN

2.1. Säännökset

Direktiivin 18 artiklan 1 kohdan b alakohdan i alakohta kuuluu seuraavasti:

Jäsenvaltiolla on kuitenkin mahdollisuus olla soveltamatta 6 artiklaa ottaen kuitenkin huomioon työntekijöiden turvallisuuden ja terveyden suojelua koskevat yleiset periaatteet ja edellyttäen, että se toteuttaa tarvittavat toimenpiteet, joilla varmistetaan, että:

- yksikään työnantaja ei vaadi työntekijää työskentelemään yli 48 tuntia seitsemän päivän aikana, laskettuna 16 artiklan 2 kohdassa tarkoitetun vertailujakson keskiarvona, ellei hän ole ensin saanut työntekijän suostumusta tällaiseen työskentelyyn,
- työntekijälle ei aiheudu työnantajan taholta mitään haittaa sen vuoksi, että hän ei ole halukas suostumaan tällaiseen työskentelyyn,
- työnantaja pitää ajan tasalla olevia tiedostoja kaikista tällaista työtä tekevistä työntekijöistä,
- nämä tiedostot ovat toimivaltaisten viranomaisten käytettävissä ja he voivat työntekijöiden turvallisuuteen ja/tai terveyteen liittyvistä syistä kieltää tai rajoittaa mahdollisuuden ylittää viikoittainen enimmäistyöaika,
- työnantaja antaa toimivaltaisille viranomaisille näiden pyynnöstä tiedot tapauksista, joissa työntekijät ovat suostuneet työskentelemään yli neljäkymmentäkahdeksan tuntia seitsemän päivän jakson aikana laskettuna 16 artiklan 2 kohdassa tarkoitetun vertailujakson keskiarvona.

Ennen kuin seitsemän vuotta on kulunut a alakohdassa mainitusta päivästä, neuvosto tarkastelee komission ehdotuksen perusteella, johon sisältyy arviointikertomus, uudelleen tämän i alakohdan säännöksiä ja päättää tarvittavista toimenpiteistä.

Artiklassa annetaan siis jäsenvaltiolle mahdollisuus säätää kansallisessa lainsäädännössään, että työntekijä voi työskennellä keskimäärin yli 48 tuntia viikossa sillä edellytyksellä, että säännöksen eri luetelmakohdissa säädettyjä ehtoja noudatetaan. Nämä ehdot koskevat pääasiassa tarvetta saada työntekijän henkilökohtainen suostumus ja velvoitetta pitää kirjaa.

Direktiivin 18 artiklan 1 kohdan b alakohdan i alakohdan keskeinen tekijä on, että työntekijän on itse tehtävä päätös siitä, että häneen ei sovelleta viikoittaisen työajan enimmäiskestoa. Tuomioistuin on muistuttanut tästä periaatteesta asiassa Simap, jossa se totesi seuraavaa: *ammattiyhdistyksen työehtosopimuksessa ilmaisema suostumus ei vastaa työntekijän itsensä antamaa suostumusta*⁸.

Työntekijän suostumuksen on kuitenkin oltava vapaaehtoinen ja tietoon perustuva. Työntekijään ei saa kohdistua painostusta, jotta hän allekirjoittaisi sopimuksen, eikä hänelle saa aiheutua haittaa, vaikka hän ei sitä allekirjoittaisi. Poikkeuksena työajan järjestämistä koskevaan yhteisön järjestelmään direktiivissä säädettyjä ehtoja *opt-out*-vaihtoehdon soveltamiseksi on ehdottomasti noudatettava. Jäsenvaltion, joka haluaa käyttää mahdollisuutta olla soveltamatta 6 artiklaa, on siis toteutettava kaikki tarvittavat toimenpiteet valvoakseen erityisesti sitä, että työntekijän päätökseen ei

⁷ Barnard, C. et. al., *The use and necessity of Article 18.1(b)(i) of the Working Time Directive in the United Kingdom*, loppuraportti, joulukuu 2002, s. 114.

⁸ Asia C-303/98, *Simap*, 73 kohta.

liity mitään epäilyttävää. Kuten julkisasiamies Jarabo Colomer totesi ratkaisuehdotuksessaan asiassa *Pfeiffer*⁹: *Ei pidä unohtaa sitä, että direktiivin ensisijainen tavoite on taata työntekijöiden terveys ja turvallisuus, jotka ovat työsuhteen arin osa. Jotta voitaisiin välttää nimenomaan se, että työnantaja saa verukkeilla tai painostuksella työntekijän luopumaan oikeudestaan siihen, että hänen viikoittainen työaikansa ei ylitä vahvistettua enimmäismäärää, tähän nimenomaisen suostumuksen antamiseen liittyy useita takeita, joilla pyritään siihen, että asianomaiselle ei aiheudu haittaa sen vuoksi, että hän ei suostu työskentelemään enempää kuin 48 tuntia viikossa edellä esitetyin edellytyksin, että työnantaja pitää ajan tasalla olevia tiedostoja työntekijöistä, jotka tekevät tällaista työtä, jonka kesto ylittää viikoittaisen enimmäistyöajan, että nämä rekisterit ovat toimivaltaisten viranomaisen käytettävissä ja että työnantaja antaa toimivaltaisille viranomaisille näiden pyynnöstä tiedot työntekijöiden antamasta suostumuksesta.*

2.2. Tilanne jäsenvaltioissa

2.2.1. Yhdistynyt kuningaskunta

2.2.1.1. Kansalliset säännökset

Direktiivin täytäntöönpanon yhteydessä ainoastaan Yhdistynyt kuningaskunta on käyttänyt tätä mahdollisuutta olla soveltamatta 6 artiklaa. Sen työaikalain (*Working Time Regulations*¹⁰) 4 §:n 1 momentissa säädetään 48 tunnin rajasta, mutta siihen sovelletaan 5 §:n 1 momentissa olevaa poikkeusta, joka kuuluu seuraavasti:

4 §:n 1 momentissa asetettua rajaa ei sovelleta työntekijään, joka on sopinut työnantajansa kanssa kirjallisena, että sitä ei sovelleta hänen tapauksessaan edellyttäen, että työnantaja noudattaa 4 momentin vaatimuksia.

Direktiivin 18 artiklan 1 kohdan b alakohdan i alakohdan eri luetelmakohdissa säädetty edellytykset on pantu täytäntöön 5 §:n 4 momentissa:

1 momentissa esitettyjen vaatimusten mukaan työnantajan on

(a) pidettävä ajantasaista kirjanpitoa, jossa

- (i) esitetään kaikki työnantajan työllistämät työntekijät, jotka ovat sopineet, että 4 §:n 1 momentissa asetettua rajaa ei sovelleta heihin*
- (ii) annetaan ehdot, joiden mukaisesti työntekijä on sopinut, että rajaa ei sovelleta häneen, ja*
- (iii) esitetään työntekijän tekemät työtunnit kullakin vertailujaksolla sopimuksen voimaantulon jälkeen (lukuun ottamatta kausia, jotka päättyivät yli kaksi vuotta ennen tuoreinta merkintää kirjanpidossa)*

(b) annettava pyynnöstä työterveys- ja työturvallisuusviranomaisen (Health and Safety Executive) nimittämän tarkastajan tai muun viranomaisen, joka 28 §:n mukaan on vastuussa näiden pykälien täytäntöönpanosta, tarkastaa kyseinen kirjanpito, ja

(c) annettava tällaiselle tarkastajalle kaikki hänen pyytämänsä tiedot tapauksista, joissa työntekijä on suostunut siihen, että 4 §:n 1 momentissa asetettuja rajoja ei sovelleta häneen.

⁹ Yhdistetyt asiat C-397/01–C-403/01, *Bernhard Pfeiffer ym. vastaan Deutsches Rotes Kreuz, Kreisverband Waldshut eV*, julkisasiamies Jarabo Colomerin ratkaisuehdotus 6.5.2003, 47 kohta.

¹⁰ *Working Time Regulations (WTR)* 1998, SI 1998/1833.

Lisäksi 4§:ssä säädetään seuraavaa:

(2) 1 momentin mukainen sopimus

(a) voi koskea tiettyä jaksoa tai olla voimassa toistaiseksi, ja

(b) on voitava päättää työntekijän työnantajalle vähintään seitsemän päivän irtisanomisajalla kirjallisena antamalla ilmoituksella, ellei sopimuksessa määrätä eripituisesta irtisanomisajasta.

(3) Jos 1 momentin mukaisessa sopimuksessa määrätään sopimuksen päättämisestä irtisanomisajan jälkeen, säädetty irtisanomisaika saa olla enintään kolme kuukautta.

Työaikalakia (*Working Time Regulations*) muutettiin vuonna 1999¹¹ erityisesti direktiivin tämän säännöksen täytäntöönpanon osalta. Tällöin viikoittaista enimmäistyöaika koskeva 4 §:n 1 momentti laadittiin seuraavanlaiseksi:

Ellei työnantaja ole saanut etukäteen työntekijän kirjallista suostumusta tällaisen työn suorittamiseen, työntekijän työaika, ylityö mukaan luettuna, kullakin häneen sovellettavalla vertailujaksolla saa olla keskimäärin enintään 48 tuntia kutakin seitsemän päivän jaksoa kohti.

Kirjanpitoa koskevat velvoitteet on poistettu ja korvattu työnantajan velvoitteella pitää ajantasaisia rekistereitä kaikista työntekijöistä, jotka tekevät työtä, johon ei sovelleta [rajaa] siitä syystä, että työnantaja on saanut työntekijältä 1 momentissa tarkoitetun suostumuksen (4 §:n 2 momentti).

2.2.1.2. Oikeudellinen arvio

Komission mukaan vaikuttaa siltä, että lainsäädäntö ja käytäntö eivät tarjoa kaikkia direktiivissä säädettyjä takuita. Ensinnäkin useat tietolähteet osoittavat, että *opt-out*-sopimuksen esittäminen työsopimusta allekirjoitettaessa on jossakin määrin yleistynyt. Tällainen käytäntö vaikuttaisi olevan 18 artiklan 1 kohdan b alakohdan i alakohdan toisen luetelmakohdan vastainen. Kyseisessä kohdassa pyritään takaamaan työntekijän vapaaehtoinen suostumus varmistamalla, että työntekijälle ei aiheudu mitään haittaa sen vuoksi, että hän ei ole halukas suostumaan tällaiseen työskentelyyn. On oikeutettua olettaa, että jos *opt-out*-sopimus on allekirjoitettava työsopimuksen allekirjoittamisen yhteydessä, tilanne rajoittaa työntekijän valinnanvapautta.

Lisäksi artiklan kolmannen ja neljännen luetelmakohdan mukaan poikkeusmahdollisuutta soveltavien jäsenvaltioiden on varmistettava, että

- *työnantaja pitää ajan tasalla olevia tiedostoja kaikista tällaista työtä tekevistä työntekijöistä*
- *nämä tiedostot ovat toimivaltaisten viranomaisten käytettävissä ja he voivat työntekijöiden turvallisuuteen ja/tai terveyteen liittyvistä syistä kieltää tai rajoittaa mahdollisuuden ylittää viikoittainen enimmäistyöaika.*

Näissä kahdessa luetelmakohdassa näkyy selvästi, että yhteisön lainsäätäjän tarkoituksena on varmistaa, että työnantaja pitää kirjaa niiden työntekijöiden tosiasiallisesti tekemistä työtunneista, jotka ovat allekirjoittaneet *opt-out*-sopimuksen. Tämä seuraa selvästi kolmannen luetelmakohdan tekstistä. Siinä säädetään pakollisista tiedostoista, joita on pidettävä *kaikista tällaista työtä tekevistä työntekijöistä* (jotka siis työskentelevät yli 48 tuntia sovellettavan vertailujakson aikana). Siinä ei siis puhuta työntekijöistä, jotka ovat allekirjoittaneet suostumuksen.

¹¹ *Working Time Regulations* 1999, SI 1999/3372.

Jotta tiedettäisiin *tällaista* työtä tekevät työntekijät, on tarpeen pitää kirjaa tosiasiallisesti tehdyistä työtunneista.

Sama seuraa myös tavoitteesta, joka on neljännen luetelmakohdan perustana. Sen tarkoituksena on taata, että toimivaltaiset viranomaiset voivat kieltää mahdollisuuden työskennellä yli 48 tuntia tai *rajoittaa* sitä työntekijöiden terveyden ja turvallisuuden suojaamiseksi. Ei selvästikään ole mahdollista tehdä perusteltua päätöstä yli 48 tuntia kestävästä työskentelystä kieltämisestä tai rajoittamisesta, ellei ole saatavilla tietoja niiden työntekijöiden tosiasiallisesti tekemistä työtunneista, jotka ovat allekirjoittaneet *opt-out*-sopimuksen.

Työaikalakiin (*Working Time Regulations*) vuonna 1999 tehdyillä muutoksilla supistetaan kirjanpitoa koskeva velvoite mahdollisimman yksinkertaiseen muotoon: ainoastaan itse sopimus on säilytettävä.

Nämä kansallisen lain säännökset ovat johtaneet paradoksaaliseen tilanteeseen, jossa saattaa olla käytettävissä tiedot tosiasiallisesti tehdyistä työtunneista niiden työntekijöiden osalta, joihin sovelletaan 48 tunnin rajaa muttei niiden osalta, jotka ovat valinneet enempien tuntien tekemisen ja jotka näin ollen ovat alttiimpia työterveyteen ja työturvallisuuteen liittyville riskeille.

Lisäongelmana on vielä se, että direktiivin muiden säännösten noudattamisen valvonta on mahdotonta. Miten voidaan valvoa, noudatetaanko päivittäistä lepoaikaa (3 artikla), taukoja (4 artikla) tai viikoittaista lepoaikaa (5 artikla) koskevia vaatimuksia, jos käytössä ei ole mitään kirjanpitoa työntekijöiden tosiasiallisesti tekemästä työajasta? Sellaisena kuin direktiivi on saatettu osaksi kansallista lainsäädäntöä se voi itse asiassa estää käytännössä kyseisiä työntekijöitä hyödyntämästä tiettyjä direktiivissä säädettyjä oikeuksia, mikä ei suinkaan ole ollut yhteisön lainsäätäjän tarkoitus.

2.2.1.3. Käytännön soveltaminen

Voidaan todeta, että direktiivin voimaantulosta huolimatta Yhdistyneen kuningaskunnan työaikajärjestelyiden pääpiirteet ovat säilyneet muuttumattomina, suureksi osaksi *opt-out*-vaihtoehdon käytön vuoksi.

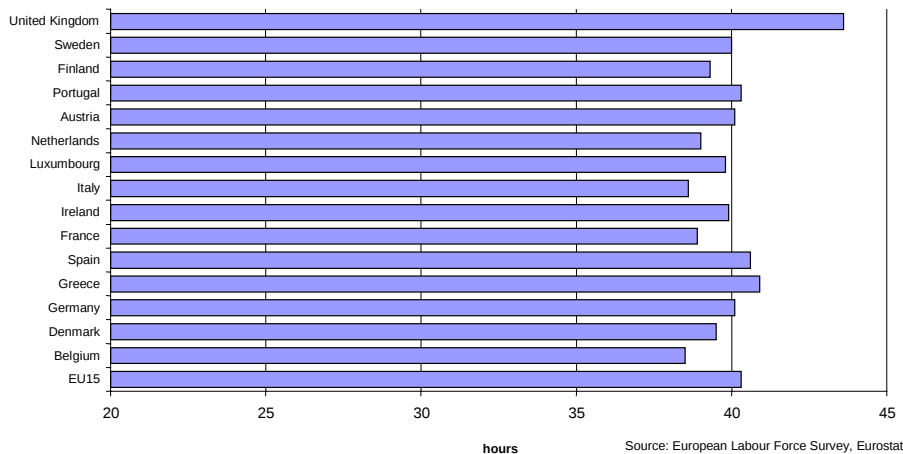
Saatavilla olevien tietojen mukaan noin **4 miljoonaa** henkilöä eli **16 prosenttia** työvoimasta työskentelee tällä hetkellä yli 48 tuntia viikossa, vaikka heitä oli vain 3,3 miljoonaa (eli 15 %) 1990-luvun alkupuolella. Vaikuttaa myös siltä, että yli 55 tuntia viikossa työskentelevien henkilöiden määrä on lisääntynyt ja on nyt 1,5 miljoonaa. Yhdistynyt kuningaskunta on ainoa jäsenvaltio, jossa viikoittainen työaika on noussut viime vuosikymmenen aikana.¹²

Näitä lukuja vahvistavat maan hallituksen komissiolle toimittamat tiedot. Huhtikuulta 2003 peräisin olevan asiakirjan mukaan normaali viikkotyöaika – jos otetaan huomioon vain kokopäiväisesti työskentelevät – on Yhdistyneessä kuningaskunnassa huomattavasti korkeampi kuin muissa jäsenvaltioissa (ks. taulukko 1).

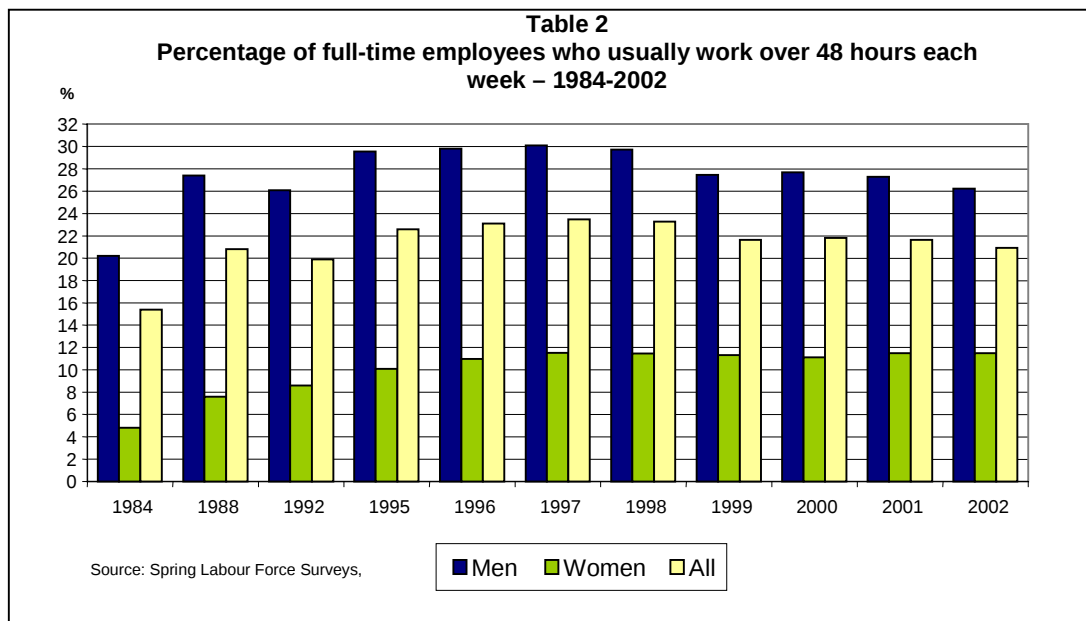
¹² Beswick, J. et al., *Working Long Hours*, HSL/2003/02, s. 4.

TABLE 1

Usual number of hours worked per week, 2000
Full time employees, men and women



Saman asiakirjan mukaan tavanomaisesti yli 48 tuntia viikossa työskentelevien henkilöiden prosenttiosuus on kuitenkin ollut jatkuvasti – joskin hitaasti – vähenemässä vuodesta 1999 lähtien, vaikka suuntaus oli nouseva edeltävällä kaudella (ks. taulukko 2).



Yhdistyneen kuningaskunnan viranomaisten asiakirja vahvistaa muista lähteistä saadut luvut, jotka koskevat tavanomaisesti yli 48 tuntia viikossa työskentelevien henkilöiden prosenttiosuutta (noin 4 miljoonaa eli 16 % työntekijöistä).

Niistä, jotka ilmoittavat työskentelevänsä yli 48 tuntia viikossa, 65 prosenttia ilmoittaa työskentelevänsä yli 50 tuntia, 54 prosenttia yli 52 tuntia ja 38 prosenttia yli 55 tuntia.

Osuutena koko työvoimasta noin 8 prosenttia työntekijöistä ilmoittaa työskentelevänsä yli 55 tuntia ja 3,2 prosenttia yli 60 tuntia viikossa (ks. taulukko 3). 1 prosentti ilmoittaa työskentelevänsä yli 70 tuntia viikossa.

TABLE 3 – Number and proportion of full time employees usually working over certain hours

	Men		Wome		All	
	000's	%	000's	%	000's	%
> 48	3,07	26.2	763	11.5	3,83	20.9
> 50	2,01	17.2	483	7.3	2,49	13.6
> 52	1,68	14.4	379	5.7	2,06	11.3
> 55	1,19	10.2	252	3.8	1,44	7.9
> 60	490	4.2	98	1.5	588	3.2
> 65	315	2.7	58	0.9	374	2.0
> 70	157	1.3	35	0.5	192	1.0

Source: Spring 2002 Labour Force Survey

Niiden henkilöiden prosenttiosuus, jotka ilmoittivat työskentelevänsä yli 48 tuntia viikossa, vaihtelee sen mukaan, onko luku laskettu kaikkien täysiaikaisten työntekijöiden perusteella (20,9 %) vai kaikkien työntekijöiden perusteella (16 %).

On huomattava, että näissä luvuissa ei oteta huomioon henkilöitä, joilla on useampia kuin yksi työsuhde. Yhdistyneen kuningaskunnan viranomaisten mukaan miljoonalla henkilöllä on toinenkin työsuhde. Työvoimatutkimuksen tiedoissa otetaan huomioon vain pääasiallinen työsuhde, joten todellisuudessa yli 48 tuntia viikossa työskentelevien henkilöiden prosenttiosuus on suurempi.

Niistä työntekijöistä, jotka ilmoittivat työskennelleensä yli 48 tuntia tietyllä jaksolla, osa (46 % kauppa- ja teollisuusministeriön asiakirjan mukaan) ilmoitti olevansa johtajia, ja heihin voitaisiin näin ollen soveltaa direktiivin 17 artiklan 1 kohtaa, joka mahdollistaa poikkeamisen 6 artiklasta tämän työntekijäryhmän osalta.

2.2.1.4. Miten monet työntekijät ovat allekirjoittaneet opt-out-sopimuksen?

Edellä esitetyt luvut koskevat työntekijöitä, jotka ilmoittivat tavanomaiseksi tosiasialliseksi työajakseen yli 48 tuntia viikossa. *Opt-out*-sopimuksen allekirjoittaneiden työntekijöiden lukumäärä on kuitenkin paljon suurempi. *Opt-out*-sopimuksen hyväksyneiden (tai hylänneiden) työntekijöiden määrästä ei ole olemassa luotettavaa tilastotietoa. Kaikki tahot kuitenkin myöntävät, että sopimuksen allekirjoittaneiden määrä on paljon suurempi kuin niiden, jotka sitä tiukasti ottaen tarvitsisivat.

Esimerkiksi brittiläisten työnantajien keskuudessa tehdyn kyselyn¹³ mukaan 65 prosenttia kyselyyn vastanneista 759 yrityksestä oli pyytänyt työntekijöitään allekirjoittamaan *opt-out*-sopimuksen. Näistä työntekijöistä yli puolet oli allekirjoittanut sopimuksen 61 prosentissa yrityksistä. Yrityksistä 28 prosentissa kaikki työntekijät olivat allekirjoittaneet *opt-out*-sopimuksen.

¹³

”Employment Lawyers Association” -järjestön tekemä kysely yhdessä ”Personnel Todayn” kanssa.

Vuonna 2003 CBI:n toteuttaman työllisyyden suuntauksia koskevan tutkimuksen¹⁴ mukaan 33 prosenttia brittiläisistä työntekijöistä oli allekirjoittanut *opt-out*-sopimuksen. Tämä on yli puolet siitä määrästä, joka ilmoitti tosiasiallisesti työskentelevänsä yli 48 tuntia pidemmällä jaksolla.

Luvut vahvistavat, että sopimuksen allekirjoittaneiden työntekijöiden määrä on huomattavasti korkeampi kuin niiden työntekijöiden määrä, jotka tosiasiallisesti työskentelevät keskimäärin yli 48 tuntia viikossa.

Luvut voivat kuitenkin vaihdella suuresti eri alojen välillä. Esimerkiksi rakennusalan työnantajille suunnatun kyselyn¹⁵ mukaan alan työntekijöistä 48 prosenttia työskentelee yli 48 tuntia viikossa. *Opt-out*-sopimusta oli ehdotettu järjestelmällisesti 43 prosentille näistä työntekijöistä ja tarveharkintaisesti 14 prosentille.

2.2.1.5. Miksi *opt-out*-sopimusta käytetään?

Jos kerran *opt-out*-sopimuksen allekirjoittaneiden työntekijöiden lukumäärä on huomattavasti suurempi kuin niiden, jotka työskentelevät keskimäärin yli 48 tuntia viikossa 17 viikon jaksolla, miksi näin on. Käytössä olevien tietojen mukaan *opt-out*-vaihtoehtoon turvaudutaan useista syistä:

Työntekijä työskentelee tavanomaisesti yli 48 tuntia ja käytäntöä halutaan jatkaa edelleen

Brittiläisistä työntekijöistä siis 16 prosenttia ilmoitti työskentelevänsä tavanomaisesti yli 48 tuntia viikossa. Näistä 46 prosenttia ilmoitti toimivansa johtotehtävissä, jolloin heihin voidaan soveltaa direktiivin 17 artiklan 1 kohtaa, jossa annetaan mahdollisuus poiketa direktiivin useista säännöksistä ja erityisesti 6 artiklasta. Vaikuttaa siis siltä, että vain osalla työntekijöistä on todellinen tarve turvautua *opt-out*-vaihtoehtoon, kun otetaan huomioon, että he ylittävät 48 viikkotunnin enimmäisrajan eikä heihin voida soveltaa muita poikkeuksia.

Vertailujakso 48 tunnin laskemista varten ei anna mahdollisuutta ottaa huomioon yrityksen joustavuustarpeita eikä sitä voida pidentää yhteen vuoteen kuin työehtosopimuksella

Vertailujakson pituudeksi viikoittaisen enimmäistyöajan laskemista varten vahvistetaan 16 artiklan 2 kohdassa neljä kuukautta. Direktiivin 17 artiklan eri kohtien perusteella on kuitenkin mahdollista poiketa 16 artiklasta ja niin ollen vahvasta eripituinen vertailujakso. 17 artiklan 4 kohdan mukaan vertailujakson pituus voi olla enintään kuusi kuukautta. Jäsenvaltioilla on kuitenkin mahdollisuus – työntekijöiden turvallisuuden ja terveyden suojelua koskevia yleisiä periaatteita noudattaen – sallia objektiivisista tai teknisistä syistä tai työn järjestämistä koskevista syistä työehtosopimukset taikka työmarkkinaosapuolten välillä tehdyt sopimukset, joissa asetetaan vertailujaksoja, jotka eivät missään tapauksessa saa olla yli 12 kuukautta.

Yhdistynyt kuningaskunta muodostaa erityistapauksen, kun tarkastellaan

¹⁴ 2003 CBI/*Pertemps Employment Trends Survey*.

¹⁵ UK Construction Industry, *Working Time Directive – Review of the opt-out facility*, lokakuu 2003.

työehtosopimusneuvottelujen kattavuutta (ks. kohta 1.3): yksityissektorilla vain 22 prosenttia työntekijöistä kuuluu työehtosopimuksen piiriin.

Tätä erityispiirrettä korostetaan CBI:n (Confederation of British Industry) hiljattaisessa raportissa¹⁶. Yhdistyneen kuningaskunnan työnantajajärjestön mukaan *mahdollisuus yksilölliseen opt-out-sopimukseen on erityisen tärkeä Yhdistyneelle kuningaskunnalle, kun otetaan huomioon, miten tärkeitä yksilöllisesti tehdyt sopimukset ovat. Niiden joustovälineiden valinta, joita jäsenvaltio päättää hyödyntää, riippuu erittäin paljon sen työmarkkinajärjestelmästä. Joissakin jäsenvaltioissa käytetään työehtosopimuksia ja työpaikkakohtaisia sopimuksia, joissa määritetään keskimääräinen työaika 52 viikon aikana, ja joissakin käytetään työntekijöitä koskevia tapauskohtaisia poikkeuksia, jotka mahdollistavat korkeammin palkattujen tai korkeasti koulutettujen työntekijöiden jättämisen työaika koskevien rajoitusten ulkopuolelle.*

Mahdollisesti sovellettavat poikkeukset eivät ole selkeitä

Kaikissa saaduissa kannanotoissa esitettiin, että direktiivin 17 artiklan 1 kohdassa säädettyjen poikkeusten soveltamisala (kun kyseessä olevan toiminnan erityispiirteiden vuoksi työajan pituutta ei mitata ja/tai määritellä ennalta tai työntekijät voivat itse päättää siitä) on epäselvä, ja se on yksi syistä, joiden perusteella poikkeuksen soveltamisalaan mahdollisesti kuuluvat henkilöt ovat valinneet opt-out-vaihtoehdon.

Hallinnolliset velvoitteet vähenevät minimiin

Työaikalakiin vuonna 1999 tehdyillä muutoksilla vähennettiin merkittävästi velvoitteita, jotka koskevat kirjanpitoa opt-out-sopimuksen allekirjoittaneiden työntekijöiden osalta. Yksinkertaistaminen selittää epäilemättä suureksi osaksi turvautumista opt-out-sopimukseen silloinkin, kun työntekijä ei yleensä ylitä 48 tunnin rajaa.

2.2.1.6. Opt-out-järjestelyn vaikutukset työntekijöiden terveyteen ja turvallisuuteen

Direktiivillä pyritään edistämään työympäristön parantamista, jotta taattaisiin työntekijöiden terveyden ja turvallisuuden paras mahdollinen suoja. Tavoitteen saavuttamiseksi direktiivissä vahvistetaan vähimmäisvaatimukset, jotka koskevat erityisesti viikoittaista enimmäistyöaika.

Pitkien työpäivien ja työntekijöiden terveyden ja turvallisuuden välinen yhteys vahvistettu selvästi. Useat tutkimukset¹⁷ ovat osoittaneet, että työstä johtuva väsymys lisääntyy työtuntien määrän mukaan. Kokemusten mukaan väsymystä ja keskittymiskyvyn herpaantumista ei voi välttää tietyn ajan jälkeen ja että työtapaturmien riski kasvaa viimeisten työtuntien aikana. Monissa tutkimuksissa on päädytty siihen tulokseen, että yli 50 tunnin työviikolla voi pidemmällä aikavälillä olla haitallisia vaikutuksia työntekijöiden terveyteen ja turvallisuuteen.

¹⁶ CBI, *The Working Time Directive and the individual opt-out*, s. 4.

¹⁷ Ks. teoria, joka esitetään asiakirjassa KOM(90) 317 lopullinen.

Tähän liittyen olisi hyödyllistä pystyä arvioimaan, missä määrin *opt-out*-vaihtoehtoon turvautumisella tai pikemminkin direktiivissä vahvistettua rajaa pidemmällä työajalla on kielteisiä vaikutuksia työntekijöiden terveyteen ja turvallisuuteen.

Tällaisen arvioinnin tekeminen ei kuitenkaan vaikuta mahdolliselta luotettavien tietojen puuttuessa. Vuonna 1999 työaikalakiin (*Working Time Regulations*) tehtyjen muutosten jälkeen kirjanpitoa koskevat velvoitteet on supistettu mahdollisimman yksinkertaiseen muotoon (vain pelkkä sopimus on säilytettävä), eikä näin ollen ole mahdollista tietää, kuka on hyödyntänyt *opt-out*-sopimusta, miten paljon työtunteja on tehty yli enimmäisrajan ja mitkä ovat vaikutukset työterveyteen ja -turvallisuuteen.

Mikään ei kuitenkaan anna tässä tapauksessa aihetta kyseenalaistaa alaa koskevia tutkimustuloksia, jotka osoittavat pitkien työviikkojen vaikutuksen työterveyteen ja -turvallisuuteen.

Yhdessä hiljattaisessa tutkimuksessa¹⁸, jossa tarkasteltiin pitkien työviikkojen ja työterveyden ja -turvallisuuden suojelun välisiä yhteyksiä koskevia aiempia tutkimuksia, todettiin *saatavilla olevien tietojen tukevan pitkien työviikkojen ja väsymyksen välistä yhteyttä. Lisäksi todisteet osoittavat, että pitkien työviikkojen ja stressin ja muiden kielteisten psykologisten terveysvaikutusten välillä on yhteys. On riittävästi syytä olla huolestunut pitkien työviikkojen ja fyysisten terveysvaikutusten, myös sydän- ja verisuonitautien, välisestä mahdollisesta yhteydestä etenkin 48–50 tuntia ylittävien työviikkojen osalta.*

Pitkien työviikkojen ja työturvallisuuden välisestä yhteydestä tutkimuksessa korostetaan, että *pitkien työviikkojen sekä työturvallisuuden ja työtapaturmien välisestä yhteydestä olisi syytä olla huolissaan [...].*

On huomattava, että työntekijöiden vapaan valinnan kaltaiset tekijät voivat lieventää pitkien työviikkojen vaikutusta työterveyteen ja työturvallisuuteen. Vuodelta 1996¹⁹ peräisin olevan tutkimuksen tekijät toteavat, että *sellaisen henkilön työtyytyväisyys, joka valitsee itse työskentelevänsä 13 tuntia, koska hän pitää työstään, on todennäköisesti korkeampi kuin sellaisen, jota vaaditaan työskentelemään 13 tuntia korkean työpaineen vuoksi.*

2.2.2. Direktiivin 18 artiklan 1 kohdan b alakohdan i alakohdan soveltaminen muissa jäsenvaltioissa

Aluksi mahdollisuutta olla soveltamatta 6 artiklaa käytti vain Yhdistynyt kuningaskunta. Yhteisöjen tuomioistuimen asiassa *Simap* antaman tuomion jälkeen jotkin jäsenvaltiot ovat kuitenkin nähneet *opt-out*-järjestelyssä mahdollisuuden vähentää joitakin ongelmia, joita tästä oikeuskäytännöstä aiheutuu; sen mukaan siis niin haluavilla lääkäreillä on edelleen mahdollisuus työskennellä yli 48 tuntia viikossa (mukaan luettuna päivystysaika). Kaikki jäsenvaltiot, jotka ovat

¹⁸ Beswick, J. et al., *Working Long Hours*, HSL/2003/02, saatavilla seuraavasta Internet-osoitteesta: http://www.hse.gov.uk/research/hsl_pdf/2003/hsl03-02.pdf.

¹⁹ Bliese, P. D., Halverson, R. R., *Individual and nomothetic models of job stress: An examination of work hours, cohesion and well-being*, cité dans Beswick, J., *Working Long Hours*, s. 10.

sisällyttäneet *opt-out*-vaihtoehdon lainsäädäntöönsä, ovat tehneet sen ainoastaan terveydenhuoltoalan osalta (poikkeuksena on Luxemburg).

Vielä ei ole mahdollista arvioida *opt-out*-järjestelyn käyttöä näissä maissa, koska aikaa ei ole kulunut riittävästi. Tässä vaiheessa voidaan tehdä vain yhteenveto lainsäädäntötoimista, joihin sisältyy *opt-out*-järjestely.

2.2.2.1. Luxemburg

Luxemburg on ottanut *opt-out*-järjestelyn käyttöön hotelli- ja ravintola-alalla.

Hotelli- ja ravintola-alan työntekijöiden ja harjoittelijoiden työajan kestoa koskevan lain (*La loi du 20 décembre 2002 portant réglementation de la durée de travail des ouvriers, apprentis et stagiaires occupés dans l'hôtellerie et la restauration*) 4 §:n 4 momentissa säädetään, että *työnantajan, joka teettää työntekijällä työtä yli 48 tuntia 7 päivän jakson aikana (laskettu vertailujakson keskiarvona), on täytynyt saada tähän työntekijän nimenomainen suostumus ennalta.*

Suostumus on annettava kirjallisena kunkin vertailujakson alussa.

Työnantajan on pidettävä ajantasaista kirjaa kaikista työntekijöistä, jotka tekevät tällaista työtä. Silloinkin kun kyse on yrityksestä, jolla ei ole velvoitetta laatia tämän lain 6 §:n mukaista työnorganisointisuunnitelmaa, työnantajan on pidettävä ajantasaista kirjaa, josta näkyvät kaikkien työntekijöiden päivä- ja viikkokohtaiset työajat.

Tässä laissa vahvistetut vertailujaksot ovat neljä viikkoa, kahdeksan viikkoa tai kuusi kuukautta yrityksen koon mukaan. Vertailujaksot ovat siis yleisesti rajoittavampia kuin direktiivissä vahvistetut (4 kk, 6 kk tai 1 vuosi).

Lainsäädäntö tulee voimaan

- 1. tammikuuta 2003 niiden yritysten osalta, jotka työllistävät säännöllisesti vähintään 50 työntekijää, ja niiden yritysten osalta, jotka harjoittavat ravintolatoimintaa sisävesialuksilla
- 1. tammikuuta 2004 niiden yritysten osalta, jotka työllistävät säännöllisesti 15–49 työntekijää
- 1. tammikuuta 2005 niiden yritysten osalta, jotka työllistävät säännöllisesti alle 15 työntekijää ja kausityötä tekevien yritysten osalta.

2.2.2.2. Ranska

Myös Ranskassa *opt-out*-järjestely on toteutettu vain rajoitetusti ja sellaisen lainsäädännön puitteissa, jossa säädetty suojan taso on direktiivissä säädettyä tasoa korkeampi.

Joulukuun 6. päivänä 2002 annetuilla asetuksilla (*décrets*) nro 2002-1421, 1422, 1423, 1424 ja 1425 muutetaan lainsäädäntöä, jota sovelletaan sairaalassa ammattiaan harjoittaviin lääkäreihin, osa-aikaisesti julkisten sairaaloiden tiloissa ammattiaan harjoittaviin lääkäreihin, sairaala-apulaisiin, julkisissa terveydenhuoltolaitoksissa sopimussuhteessa ammattiaan harjoittaviin lääkäreihin sekä julkisten terveydenhuoltolaitosten palkkaamiin lääkäreihin ja proviisoreihin.

Kaikissa asetuksissa on säännös, jonka mukaan nämä henkilöt voivat tehdä vapaaehtoisesti pakollisen viikkotyöajan lisäksi ylityötä, josta saa vastineeksi lomapäiviä tai rahallisen korvauksen.

Asetukset tulivat voimaan 1. tammikuuta 2003.

2.2.2.3. Muut jäsenvaltiot

Muissa jäsenvaltioissa ollaan valmistelemassa uusia säädöksiä, joihin sisältyy *opt-out*-mahdollisuuden soveltaminen terveydenhuoltoalalla tai tapauksissa, joissa työaikaan sisältyy säännöllisesti päivystystä. Näin on esimerkiksi Saksassa, Alankomaissa ja Espanjassa.

2.2.2.4. Tulevat jäsenvaltiot

Komission käytössä olevien tietojen mukaan kaksi tulevaa jäsenvaltiota (Malta ja Kypros) ovat ottaneet 18 artiklan 1 kohdan b alakohdan i alakohdan kansalliseen työainsäädäntönsä. Sloveniassa sovelletaan rajoitettua *opt-out*-järjestelyä lääkäreihin. Muissa tulevissa jäsenvaltioissa (Virossa, Unkarissa, Latviassa, Liettuaissa) saatetaan turvautua säännökseen tuomioistuimen oikeuskäytännöstä aiheutuvien ongelmien ratkaisemiseksi.

3. TYÖAJAN MÄÄRITELMÄ

Direktiivin 2 artiklan määritelmän mukaisesti työajalla tarkoitetaan *ajanjaksoa, jonka aikana työntekijä tekee työtä, on työnantajan käytettävissä ja suorittaa toimintaa tai tehtäviään kansallisen lainsäädännön ja/tai käytännön mukaisesti*. Lepoaika puolestaan on määritelmän mukaan *ajanjakso, joka ei ole työaika*. Direktiivin logiikan mukaisesti ei ole olemassa välimuotoa: jaksoa voidaan pitää joko työaikana tai lepoaikana, ja käsitteet ovat toisensa poissulkevia.

3.1. Tuomioistuimen oikeuskäytäntö

3.1.1. *Asia Simap*²⁰

Yhteisöjen tuomioistuinta pyydettiin ratkaisemaan, miten direktiivin mukaisesti olisi määriteltävä päivystysjaksot, joissa työntekijä joko on tai ei ole fyysisesti työpaikalla. Asiassa *Simap* Espanjan tuomioistuin *Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana* esitti EY:n perustamissopimuksen 234 artiklan nojalla viisi ennakkoratkaisukysymystä direktiivien 89/391/ETY ja 93/104/EY tulkinnasta.

’Työajan’ määritelmän osalta Espanjan tuomioistuin kysyi ennen kaikkea, onko ensiapuyksiköissä työskentelevien lääkärien päivystysaika, joka perustuu joko fyysiseen paikallaoloon terveydenhoitolaitoksissa tai niin sanottua tavoitettavissaoloa koskevaan järjestelmään, pidettävä työaikana vai ylityönä direktiivin mukaisesti. Tuomioistuin vastasi seuraavaa: *ensiapuyksiköissä työskentelevien lääkärien fyysistä paikallaoloa terveydenhoitolaitoksessa edellyttävää päivystysaika on kokonaisuudessaan pidettävä työaikana ja tarvittaessa direktiivissä 93/104/EY tarkoitettuna ylityönä. Päivystysjärjestelmässä, jossa kyseisten lääkärien on oltava jatkuvasti tavoitettavissa, ainoastaan todelliseen ensiaputoimintaan liittyvää aikaa on pidettävä työaikana.*

²⁰

Asia C-303/98, *Sindicato de Médicos de Asistencia Pública (Simap) vastaan Conselleria de Sanidad y Consumo de la Generalidad Valenciana*. Ennakkoratkaisupyyntö: Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana - Espanja, tuomio 3.10.2000, Kok. 2000, s. I-07963.

Tuomioistuimen mukaan työajan käsitteen tulkinta on direktiivin tavoitteen mukainen eli sillä taataan työntekijöiden terveyden ja turvallisuuden suojeleminen. Tuomioistuin totesi julkisasiamiehen tavoin, että fyysistä paikallaoloa edellyttävän päivystysjakson jättäminen työajan käsitteen ulkopuolelle vaarantaisi vakavasti tämän tarkoituksen toteutumisen²¹

Tuomioistuin tuki implisiittisesti teoriaa, jonka mukaan työajan määritelmän kolme edellytystä ovat kumulatiivisia. Tuomioistuin totesi tuomionsa 48 kohdassa seuraavasti: *Pääasiassa työajan käsitteen ominaispiirteet sisältyvät niihin ensiapuyksiköissä työskentelevien lääkärien päivystysjaksoihin, jotka edellyttävät fyysistä paikallaoloa terveydenhoitolaitoksessa. On riidatonta, että kaksi ensimmäistä edellytystä täyttyvät tämän järjestelmän mukaisten päivystysjaksojen aikana. Lisäksi vaikka todellisuudessa tehty työ vaihtelee olosuhteiden mukaan, näille lääkäreille asetetun velvollisuuden olla paikalla ja käytettävissä työpaikalla harjoittaakseen ammattitoimintaansa on katsottava kuuluvan heidän tehtäviensä harjoittamiseen.*

Tuomioistuin toisin sanoen totesi, että työajan määritelmän kolme edellytystä täyttyvät käsillä olevassa asiassa. Se, että tuomioistuin nimenomaisesti halusi perustella kolmannen edellytyksen täyttymisen, viittaa siihen, että se ei tue ajatusta määritelmän edellytysten erillisyydestä.

3.1.2. Asia Jaeger²²

Kyseisessä asiassa tuomioistuinta pyydettiin uudelleen ratkaisemaan lääkäreiden päivystysajan määritelmä fyysistä paikallaoloa sairaalassa koskevan järjestelmän mukaan. Asian perustana olevat tosiseikat olivat lähes samanlaiset kuin asiassa *Simap*, mutta tällä kertaa tuomioistuinta pyydettiin ratkaisemaan kysymys, onko päivystysaikaa pidettävä kokonaisuudessaan työaikana, vaikka asianomainen ei todellisuudessa suorita työtehtäviä, vaan tällä on päinvastoin oikeus nukkua tuona aikana. Tätä kysymystä ei ole esitetty eikä yhteisöjen tuomioistuin ole näin ollen antanut siihen vastausta asiassa *Simap* annetussa tuomiossa.

Tuomioistuimen mukaan (tuomion 60 ja 61 kohta) se, että yhteisöjen tuomioistuin ei asiassa *Simap* antamassaan tuomiossa lausunut nimenomaisesti siitä, että fyysistä paikallaoloa sairaalassa edellyttäviä päivystyksiä suorittavilla lääkäreillä on mahdollisuus levätä tai jopa nukkua niinä jaksoina, joina heitä ei pyydetä suorittamaan työtehtäviä, ei ole tältä osin mitenkään merkityksellistä. Tällaiset jaksot, jolloin lääkäri ei tee työtä, kuuluvat erottamatta päivystysjärjestelmään. Tuomioistuin siis vahvisti, että direktiiviä [...] on tulkittava siten, että lääkärin fyysistä paikallaoloa sairaalassa edellyttävää päivystystä (”Bereitschaftsdienst”) on pidettävä kokonaisuudessaan kyseisessä direktiivissä tarkoitettuna työaikana, vaikka asianomaisella on lupa levätä työpaikallaan niinä jaksoina, joina häntä ei pyydetä suorittamaan työtehtäviä, minkä vuoksi direktiivi on esteenä jäsenvaltion lainsäädännölle, jonka mukaan tällaiseen päivystysjaksoon sisältyviä jaksoja, joiden aikana työntekijä ei tee työtä, pidetään lepoaikana.

²¹ Asia C-303/98, tuomio 3.10.2000, 49 kohta.

²² Asia C-151/02, *Landeshauptstadt Kiel vastaan Norbert Jaeger*. Ennakkoratkaisupyyntö: Landesarbeitsgericht Schleswig-Holstein - Saksa, tuomio 9.10.2003, ei vielä julkaistu.

Jälleen tuli esiin, että tuomioistuin ei tue julkisasiamiehen kantaa työajan määritelmän kolmen edellytyksen erillisyydestä. Tuomiosta seuraa selvästi, että kolme edellytystä ovat kumulatiivisia. Yhteisöjen tuomioistuimen mukaan (tuomion 63 kohta) *katsottaessa, että direktiivissä 93/104/EY tarkoitetun työajan käsitteen ominaispiirteet sisältyvät lääkärien sairaalassa suorittamiin päivystysjaksoihin, on ratkaisevana pidettävä sitä, että lääkäreillä on velvollisuus olla fyysisesti paikalla työnantajan määrittämässä paikassa ja tämän käytettävissä, jotta he voisivat tarvittaessa välittömästi suorittaa työtehtäviä. Edellä mainitussa asiassa Simap annetun tuomion 48 kohdasta ilmenee, että näiden velvollisuuksien, joiden vuoksi kyseisten lääkärien on mahdotonta valita oleskelupaikkaansa varallaolajaksoina, on katsottava kuuluvan heidän tehtäviensä harjoittamiseen.*

Tuomioistuin selvästi rajoitti jäsenvaltioiden liikkumavaraa 'työajan' määritelmän tulkinnassa. Sen mukaan (tuomion 58 ja 59 kohta) 'työajan' ja 'lepoajan' käsitteet ovat yhteisön oikeuden käsitteitä, jotka on määriteltävä objektiivisten ominaispiirteiden avulla kyseisen direktiivin systematiikan ja tarkoituksen valossa [...]. Vain tällaisella itsenäisellä tulkinnalla voidaan varmistaa direktiivin täysi tehokkuus ja kyseisten käsitteiden yhdenmukainen tulkinta kaikissa jäsenvaltioissa. Se, että työajan käsitteen määritelmässä viitataan "kansalliseen lainsäädäntöön ja/tai käytäntöön", ei merkitse sitä, että jäsenvaltiot voisivat yksipuolisesti määritellä tämän käsitteen sisällön. Nämä jäsenvaltiot eivät näin ollen voi asettaa minkäänlaisia ehtoja työntekijöiden oikeudelle siihen, että työskentelyjaksot ja vastaavasti lepoajat otetaan asianmukaisesti huomioon, sillä tämä oikeus perustuu suoraan kyseisen direktiivin säännöksiin.

3.2. Tuomioistuimen oikeuskäytännön vaikutukset

Ennen *Simap*-tuomiota työajan käsite oli yleisesti tulkittu niin, että päivystysjakson aikaisia jaksoja, joihin ei työskennelty, ei pidetty työaikana. Tämän vuoksi komissio ja tuomioistuimelle huomautuksensa esittäneet jäsenvaltiot puolsivat tulkintaa, jonka mukaan silloinkin, kun lääkäri on paikalla terveyskeskuksen tiloissa, päivystysjaksoja ei edelleenkään rinnastettaisi direktiivin 2 artiklan määritelmän mukaiseen työaikaan.

Kuten komissio esitti direktiivin täytäntöönpanoa koskevassa kertomuksessaan²³ jäsenvaltiot näyttävät täytäntöönpanotoimissaan yleensä noudattaneen ainakin direktiivin määritelmää työajasta ja lepoajasta. Joissakin tapauksissa kansalliseen lainsäädäntöön ei sisälly työajan tai lepoajan määritelmää, koska nämä käsitteet määritellään yleensä työehtosopimuksissa ja/tai oikeuskäytännössä.

Joissakin jäsenvaltioissa on työaikaan välillisesti (työajan ja lepoajan välillä) liittyviä velvoitteita kuten työskentelyvalmiutta, päivystysvelvollisuutta, varallaolovelvollisuutta ja matkustusaikaa koskevia säännöksiä.

Useimmissa jäsenvaltioissa päivystysjakson niitä aikoja, joihin työntekijä ei tee työtä, ei lasketa työaikaan edellä esitetyn työaikaa koskevan määritelmän perusteella tai siksi että lainsäädännössä säädetään työaikaan välillisesti liittyvistä velvoitteista,

²³ Komission kertomus "Tietyistä työajan järjestelyä koskevista seikoista 23. marraskuuta 1993 annetun neuvoston direktiivin 93/104/EY täytäntöönpanon tilanne (Työaikadirektiivi)", KOM(2000) 787 lopullinen, s. 8.

joiden aikana työntekijä ei tee työtä mutta hänen on oltava valmiina työskentelemään tarvittaessa.

Tuomioistuimen oikeuskäytännöllä on siis merkittävä vaikutus niihin jäsenvaltioihin, joissa päivystysaikaa, jona työntekijä on fyysisesti paikalla työpaikalla, ei ole pidetty täysin kuuluvana työajan käsitteeseen. Vaikutukset eivät tietenkään rajoitu pelkästään terveydenhuoltoalaan, mutta sillä ne ovat merkittävimmät ottaen huomioon, että (erityisesti lääkäreiden) työn organisoinnissa hyödynnetään yleisesti säännöllisiä päivystysjaksoja.

Vaikutus tulee olemaan vieläkin merkittävämpi, kun direktiiviä 2000/34/EY ryhdytään soveltamaan ”harjoittelussa oleviin lääkäreihin” 1. elokuuta 2004 lähtien ja etenkin siirtymäkauden lopussa (joka on 5 vuotta ja enimmillään pidennettävissä 8 vuoteen).²⁴ Monissa maissa suurimmasta osasta paikallaoloa vaativasta päivystyksestä vastaavat harjoittelussa olevat lääkärit. Valkoisessa kirjassa työaikadirektiivin ulkopuolisista toimialoista²⁵ siteerattiin komission teettämää tutkimusta, jonka mukaan *harjoittelua suorittavien lääkäreiden [...] työskentelyaika oli useissa maissa tavallisesti yli 55 tuntia viikossa.*

Viikoittaisen 48 tunnin enimmäistyöajan, mukaan luettuna koko päivystysaika, noudattaminen merkitsee useimmissa jäsenvaltioissa uusien lääkäreiden palkkaamista, jotta voidaan taata palveluiden laadun sama taso. Vaikutustenarviointia ei ole vielä tehty jäsenvaltioiden eikä yhteisön tasolla.²⁶ Mutta esimerkiksi Saksan hallituksen edustaja arvioi asian *Jaeger* käsittelyn yhteydessä, että jos tuomioistuin vahvistaa asiassa *Simap* antamansa oikeuskäytännön, henkilöstötarve nousee noin 24 prosenttia ja lääkäreitä tarvitaan lisää 15 000–27 000, vaikka Saksassa on työttömiä lääkäreitä vähemmän. Saksa arvioi samassa yhteydessä, että lisäkustannukset olisivat 1,75 miljardia euroa²⁷. Yhdistynyt kuningaskunta arvioi, että lääkäreitä olisi palkattava lisää 6 250–12 550 ja muuta henkilöstöä 1 250. Lisäkustannukset olisivat 380–780 miljoonaa puntaa. Alankomaat arvioi, että sen olisi palkattava uutta hoitohenkilöstöä 10 000 henkeä, mikä vastaisi 400 miljoonan euron lisäkustannuksia. Kaikki jäsenvaltiot olivat samaa mieltä siitä, että vaikka budjetin kannalta olisikin mahdollista palkata tarvittava henkilöstö hoidon saman tason säilyttämiseksi, se olisi käytännössä mahdotonta, koska tarjolla ei tällä hetkellä ole ehdokkaita, joilla on riittävä koulutus tehtävien hoitamiseksi.

On pelättävissä, että jotkin jäsenvaltiot käyttävät vaikutusten rajoittamiseksi poikkeuksia ja erityisesti direktiivin 18 artiklan 1 kohdan b alakohdan i alakohdan tarjoamaa mahdollisuutta olla soveltamatta 6 artiklaa, jos työntekijä antaa suostumuksensa, etenkin silloin kun työn uusia organisointimalleja ei vielä ole otettu käyttöön tai kun rekrytointien määrä on tarvittavaa pienempi. Tilanne on jo tämä joissakin maissa tai tulee olemaan tällainen lähitulevaisuudessa. Riskinä on myös,

²⁴ Uuden 17 artiklan 2.4 kohdan a alakohdan iii alakohdan mukaisesti: *Jäsenvaltioiden on varmistettava, että viikoittainen työaika ei missään tapauksessa ylitä 58 tunnin keskiarvoa siirtymäkauden kolmena ensimmäisenä vuonna, 56 tunnin keskiarvoa kahtena seuraavana vuonna ja 52 tunnin keskiarvoa jäljelle jäävänä aikana.*

²⁵ KOM(97) 334 lopullinen, 64 kohta.

²⁶ Komissio on käynnistänyt kaksi tarjouspyyntöä teettääkseen tutkimuksen, jossa tarkastellaan asiassa *Simap* annetun tuomion vaikutuksia jäsenvaltioissa. Ensimmäisen tarjouspyynnön yhteydessä ei saatu yhtään tarjousta ja toiseen saadun ainoan tarjouksen arviointilautakunta hylkäsi.

²⁷ Ks. asia C-151/02, *Jaeger*, julkisasiamies Ruiz-Jarabo Colomerin ratkaisuehdotuksen 44 kohta.

että vaikeissa tilanteissa jotkin maat helposti turvautuvat ratkaisuihin, jotka tarjoavat heikomman suojan, esimerkiksi käyttävät keikkalääkäreitä, joihin ei sovelleta direktiivin säännöksiä.

4. TYÖ- JA PERHE-ELÄMÄN YHTEENSOVITTAMINEN

Työajan joustavuuden katsotaan yleensä vastaavan varsinkin työnantajien tarpeisiin ja olevan haitaksi työntekijöiden etujen kannalta. Joustavampi työajan järjestäminen vastaa kuitenkin yhtä hyvin myös työntekijöiden kasvaviin tarpeisiin ja etenkin niiden, joilla on huollettavanaan pieniä lapsia tai vanhuksia, kuin yritysten tarpeisiin, kun niiden on vastattava käyttäjien ja asiakkaiden vaatimuksiin toiminta-ajan pidentämisestä tai pystyttävä mukautumaan nopeasti kysynnän suuriin muutoksiin.

Tarve työ- ja perhe-elämän parempaan yhteensovittamiseen johtuu erityisesti eurooppalaisten yhteiskuntien muutoksista ja varsinkin naisten vyörymisestä työmarkkinoille, avioerojen yleistymisestä, kotitalouden rakenteen epävakauudesta ja vaihtelevuudesta sekä väestörakenteellisista muutoksista.

Yksityis- ja työelämän yhteensovittamiseen ja naisten ja miesten tasa-arvoon tähtäävät toimenpiteet parantavat työelämän yleistä laatua, koska niillä edistetään useampien ihmisten osallistumista työmarkkinoille. Ne parantavat myös tuottavuutta lisäämällä motivaatiota ja työvoiman saatavuutta sekä mahdollisuuksia ammatilliseen koulutukseen tai henkilökohtaiseen oppimiseen.

Kaikissa jäsenvaltioissa on toteutettu tai ollaan suunnittelemassa – joko lainsäädännön tai työmarkkinaosapuolten sopimusten kautta – toimenpiteitä, joilla lisättäisiin työajan joustavuutta ja parannettaisiin työ- ja perhe-elämän yhteensovittamista. Hiljattaisen tutkimuksen²⁸ mukaan toteutetut toimenpiteet ovat erittäin vaihtelevia sekä sisältönsä että henkilöllisen soveltamisalansa kannalta, mutta niihin sisältyy usein jokin seuraavista tekijöistä:

- mahdollisuus työajan lyhentämiseen tai mukauttamiseen pienten tai sairaiden lasten taikka kuolemansairaiden perheenjäsenten hoidon vuoksi
- osa-aikatyöskentelyn helpottaminen tai kannustaminen
- työajan mukauttamismahdollisuuksien lisääminen puolison työtilanteen mukaan
- aikahyvitysjärjestelmien perustaminen
- iäkkäiden työntekijöiden työajan vähittäinen lyhentäminen.

Komissio on vakuuttunut siitä, että tarkistettua työaikadirektiiviä voitaisiin hyödyntää, kun jäsenvaltioita kannustetaan toteuttamaan toimia, joilla pyritään parantamaan työ- ja perhe-elämän yhteensovittamista.

²⁸

Recent developments in the European Union and EFTA countries in the areas of working time, flexible working hours and reconciliation of work and family, kesäkuu 2003.

OSA 2: VAIHTOEHDOT

Edellä esitetty analyysi osoittaa, että niiden kahden seikan lisäksi, joita direktiivin mukaan on tarkasteltava, huomioon on otettava myös yhteisöjen tuomioistuimen asioissa *Simap* ja *Jaeger* antamat tuomiot.

Mahdollisia ratkaisuja on useita. Tämän vuoksi on tarpeen määrittää perusteet, jotka valittavan ratkaisun komission mielestä on täytettävä.

Ensinnäkin valitun lähestymistavan olisi

- taattava työntekijöiden terveyden ja turvallisuuden korkeatasoinen suoja työajan osalta
- annettava yrityksille ja jäsenvaltioille enemmän joustavuutta työajan hallinnassa
- mahdollistettava työ- ja perhe-elämän parempi yhteensovittaminen
- vältettävä asettamasta kohtuuttomia rasitteita yrityksille ja etenkin pk-yrityksille.

Joustavampien työaikajärjestelyiden lisääminen on sosiaalipoliittisessa ohjelmassa esitetyn linjan mukaista. Ohjelmassa esitetään kattava lähestymistapa työn laatuun työhygieniasta ja työturvallisuudesta lähtien työ- ja perhe-elämän yhteensovittamiseen ja joustavuuden ja työsuhteturvan väliseen tasapainoon asti.

Joustavuuden lisääminen työajan järjestämisessä vastaa sekä työnantajien että työntekijöiden tarpeisiin. Työnantajien kohdalla keskeisellä sijalla on mahdollisuus mukauttaa työaika kysynnän vaihteluiden mukaan, ovatpa ne kausiluonteisia tai epäsäännöllisiä. Työntekijöiden kohdalla työajan suurempi joustavuus antaa mahdollisuuden sovittaa paremmin yhteen työ- ja perhe-elämän vaatimukset.

Direktiivin 18 artiklan 1 kohdan b alakohdan i alakohdan säännökset, joissa säädetään vapaaehtoisuuteen perustuvasta mahdollisuudesta työskennellä keskimäärin yli 48 tuntia viikossa tietyn jakson aikana, voivat vaarantaa direktiivin tavoitteen työntekijöiden terveyden ja turvallisuuden suojelusta. Tämä on myös syy siihen, miksi direktiivissä säädetään tämän kohdan uudelleentarkastelusta seitsemän vuoden soveltamisen jälkeen.

Asiasta saadut ainoat kokemukset (Yhdistyneessä kuningaskunnassa, ks. 1 osa, 2 kohta) osoittavat, että on vaikea varmistaa direktiivin tarkoituksen ja ehtojen täyttyminen sekä työntekijälle annettavien takuiden noudattaminen. Esiin tuli myös ennakoimaton vaikutus: on vaikea varmistaa (tai edes valvoa) direktiivin muiden säännösten noudattamista niiden työntekijöiden osalta, jotka ovat allekirjoittaneet *opt-out*-sopimuksen.

Komissio toivoo, että tiedonannon vastaanottajat ilmaisevat kantansa nykyisen tekstin mahdollisesta tarkistuksesta tai muiden – ei välttämättä lainsäädännöllisten – aloitteiden tekemisestä. Käsiteltäviksi pitäisi ottaa seuraavat viisi pääkohtaa:

- ensimmäinen koskee vertailujaksoja
- toinen liittyy *työajan* käsitteen tulkintaan, jonka yhteisöjen tuomioistuin antoi *Simap*- ja *Jaeger*-tuomioissa
- kolmas koskee 18 artiklan 1 kohdan b alakohdan i alakohdan soveltamisedellytyksiä (*opt-out*)
- neljäs koskee työ- ja perhe-elämän yhteensovittamisen parantamiseen tähtääviä toimenpiteitä
- viides koskee sitä, olisiko näitä seikkoja koskevalla laaja-alaisella lähestymistavalla mahdollista löytää tasapuolinen ratkaisu, joka täyttää edellä esitetyt ehdot; mahdollisia suuntia on monia.

OSA 3: JATKOTOIMET

Tämän tiedonannon tarkoituksena on käynnistää erittäin laaja kuulemisprosessi, joka saattaa johtaa direktiivin muuttamiseen.

Tämän vuoksi tiedonannon vastaanottajia ovat Euroopan parlamentti, neuvosto, Euroopan talous- ja sosiaalikomitea, alueiden komitea sekä yhteisön tason työmarkkinaosapuolet. Tiedonannon keskeisenä tavoitteena on saada selville näiden toimielinten ja organisaatioiden kanta tekstissä esitettyihin kysymyksiin.

Euroopan tason työmarkkinaosapuolten kohdalla tiedonanto toimii EY:n perustamissopimuksen 138 artiklan 2 kohdassa määrättyä kuulemisena (kuulemisen ensimmäinen vaihe). Työmarkkinaosapuolia siis kehoitetaan esittämään kantansa siitä, onko direktiiviä tarpeen muuttaa tämän tiedonannon 2 osassa kartoitettujen kohtien osalta. Niitä kuullaan tarvittaessa myöhemmin – kyseisen artiklan 3 kohdan mukaisesti – suunnitellun ehdotuksen sisällöstä.

Jotta kuulemiseen saataisiin mukaan asiaan liittyvät organisaatiot myös jäsenvaltioissa, tiedonanto asetetaan niiden saataville työllisyyden ja sosiaaliasioiden pääosaston verkkosivulle (http://europa.eu.int/comm/employment_social/consultation_en.html). Kaikki asiaan liittyvät organisaatiot voivat osoittaa kommenttinsa ja ehdotuksensa (pelkästään sähköpostitse) seuraavaan osoitteeseen: empl-labour-law@cec.eu.int. Kommentit on lähetettävä 31. maaliskuuta 2004 mennessä.

Komission yksiköt analysoivat saadut vastaukset perusteellisesti.

Komissio tekee analyysin perusteella asian edellyttämät päätelmät, joiden suunta ei ole ennakoitavissa.