



Förslag till reviderat arbetstidsdirektiv

Näringsdepartementet

2004-11-11

Dokumentbeteckning

KOM (2004) 607 slutlig

Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om ändring av direktiv 2003/88/EG om arbetstidens förläggning i vissa avseenden

Sammanfattning

Rådet antog den 23 november 1993 direktiv 93/104/EG om arbetstidens förläggning i vissa avseenden vilket den 2 augusti 2004 ersattes av Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/88/EG av den 4 november 2003 om arbetstidens förläggning i vissa avseenden. Enligt en översynsklausul i direktivet och mot bakgrund av EG-domstolens domar i fallen Simap respektive Jaeger har kommissionen – med sikte på förslag om lämpliga förändringar – inlett en översyn av direktivet.

Kommissionen har därvid under den första halvan av 2004 presenterat två meddelanden där man angivit det huvudsakliga området för översynen.

Kommissionen har nu presenterat ett förslag till nytt direktiv.

Det rör sig om en paketlösning i enlighet med behovet att finna en godtagbar balans mellan flexibilitet för verksamheter och arbetstagares skydd för hälsa och säkerhet. Kommissionens förslag innebär att

- den tillåtna längsta period över vilken genomsnittsberäkning av veckoarbetstid kan tillåtas genom lagstiftning förlängs från maximalt sex till tolv månader,
- det avseende frågan om definitionen av begreppet arbetstid införs en definition av inaktiv jourtid som inte betraktas som arbetstid, samt att frågan om kompensationsledighet löses genom att kompensationsledighet får läggas ut inom 72 timmar efter avslutat arbetspass i stället för omedelbart, vilket är kravet enligt EG-domstolens gällande praxis,

- det avseende frågan om möjligheten att genom individuella överenskommelser mellan enskilda arbetstagare och arbetsgivare avtala om längre veckoarbetstid än i genomsnitt 48 timmar, s.k. opt-out, införs ett krav på att avvikelser från regeln om maximal veckoarbetstid måste ske genom kollektivavtal. Där det inte finns kollektivavtal eller facklig representation skall individuell opt-out dock vara möjlig utan stöd i kollektivavtal men med vissa hårdare krav för dess tillämpning jämfört med idag. Överenskommelsen måste vara skriftlig och gälla högst ett år i taget. Ett avtal om individuell opt-out som tecknas i samband med tecknande av anställningsavtalet eller under en provanställningsperiod är ogiltigt. Ingen arbetstagare skall arbeta mer än 65 timmar under någon vecka om inte annat överenskommit genom kollektivavtal. Arbetsgivaren skall föra register över hur många timmar arbetstagaren faktiskt arbetar.

Förslaget har diskuterats i ministerrådet den 4 oktober (ministerråds-promemoria upprättad i ärendet, föredragning EU-nämnden genomförd den 1 oktober 2004).

1 Förslaget

1.1 Innehåll

Kommissionen föreslår följande ändringar i direktivet.

I artikel 2 införs två nya definitioner: jourtid (on-call time) och inaktiv del av jourtid (inactive part of on-call time). Definitionerna av arbetstid och vilotid är oförändrade. Med jourtid avses tid då arbetstagaren skall vara tillgänglig på arbetsplatsen för att på arbetsgivarens begäran utföra aktiviteter eller uppgifter. Med inaktiv del av jourtid avses den del av jourtiden då arbetstagaren inte behöver utföra aktiviteter eller uppgifter. Begreppet jourtid innebär inte att en tredje kategori tid införs i direktivet utan jourtiden kan antingen vara arbetstid eller vilotid.

I den nya artikel 2a sägs att den inaktiva delen av jourtid inte skall betraktas som arbetstid om inte annat bestämts i nationell lagstiftning, praxis eller kollektivavtal. Den del av jourtiden då arbetstagaren utför aktiviteter eller uppgifter utgör arbetstid.

I artikel 16.b anges att för tillämpningen av artikel 6 (begränsning av veckoarbetstiden) kan en beräkningsperiod som inte överstiger fyra månader tillämpas. Detta skall även fortsättningsvis gälla som huvudregel. Här införs emellertid en möjlighet för medlemsstaterna att med iakttagande av de allmänna principerna för arbetstagarnas hälsa och säkerhet och efter samråd med arbetsmarknadens parter att genom nationell lagstiftning förlänga beräkningsperioden till tolv månader. Beräkningsperioden får dock inte

överstiga anställningstidens längd för en arbetstagare med tidsbegränsad anställning

2004/05:FPM25

I artikel 17.1 och 17.3 görs följändringar med anledning av ändringen i artikel 16.b.

I artikel 17.2 klargörs hur kompensationsledighet skall förläggas i samband med avvikelser från flertalet vilotidsregler i direktivet. Kompensationsledigheten skall förläggas inom rimlig tid, senast inom 72 timmar. EG-domstolen har fastslagit att enligt dagens utformning av direktivet skall kompensationsledighet vid avvikelse från dygnsviloregeln ges omedelbart efter det aktuella arbetspasset.

I artikel 18, som avser avvikelser genom kollektivavtal, klargörs hur kompensationsledighet skall förläggas i samband med avvikelser från bestämmelserna om dygnsvila och veckovila på samma sätt som i artikel 17.2.

I artikel 19 stryks det första samt det tredje stycket och i artikel 20 stryks det andra stycket som följändringar av ändringen i artikel 16.b.

I artikel 22.1 införs skärpta regler för vilka villkor som skall uppfyllas för att en medlemsstat skall kunna välja att inte tillämpa artikel 6 (begränsning av veckoarbetstiden) och acceptera individuella överenskommelser mellan enskilda arbetstagare och arbetsgivare om längre veckoarbetstid än i genomsnitt 48 timmar, s.k. opt-out. Om opt-out skall användas skall detta godkännas genom kollektivavtal på lämplig nivå. Emellertid skall man vid arbetsplatser där det inte finns kollektivavtal och där det heller inte finns någon facklig organisation som kan sluta kollektivavtal kunna använda sig av individuella överenskommelser om opt-out utan stöd i kollektivavtal.

När det gäller utformningen av det individuella avtalet mellan enskilda arbetstagare och arbetsgivare skärps villkoren på följande sätt. Överenskommelsen måste vara skriftlig och gälla högst ett år i taget. Ett avtal om individuell opt-out som tecknas i samband med tecknande av anställningsavtalet eller under en provanställningsperiod är ogiltigt. Ingen arbetstagare skall arbeta mer än 65 timmar under någon vecka om inte annat överenskommit genom kollektivavtal. Arbetsgivaren skall föra register över hur många timmar arbetstagaren faktiskt arbetar.

I artikel 24 sägs att en översyn av direktivet skall genomföras inom fem år efter dess ikraftträdande, varvid kommissionen skall föreslå lämpliga ändringar av direktivet inklusive, om nödvändigt, att möjligheten till opt-out avvecklas.

När det gäller möjligheten att kombinera arbetsliv och familjeliv anger kommissionen att denna stärks genom arbetstidsdirektivet, särskilt när det gäller artikel 22.

1.2.1 Gällande svensk rätt

I den svenska arbetstidslagen (SFS 1982:673) återfinns regler om ordinarie arbetstid, jourtid, övertid och mertid. Reglerna om jourtid anger begränsningar i möjligheten att ta ut sådan tid. Jourtid är angiven som sådan tid under vilken arbetstagaren står till arbetsgivarens förfogande på arbetsstället för att vid behov utföra arbete. I 6 § arbetstidslagen anges att om det på grund av verksamhetens natur är nödvändigt att en arbetstagare står till arbetsgivarens förfogande på arbetsstället för att vid behov utföra arbete, får jourtid tas ut med högst 48 timmar per arbetstagare under en tid av fyra veckor eller 50 timmar under en kalendermånad. Som jourtid anses inte tid då arbetstagaren utför arbete för arbetsgivarens räkning; sådan tid räknas som ordinarie arbetstid eller övertid.

När det gäller beredskapstid finns endast bestämmelsen i 14 § arbetstidslagen att till veckovila räknas inte beredskapstid då arbetstagaren får uppehålla sig utanför arbetsstället men skall stå till arbetsgivarens förfogande för att utföra arbete när behov uppkommer. Detta innebär att beredskap bryter veckovilan på samma sätt som en aktiv arbetsinsats.

Vad avser veckoarbetstid får denna enligt 5 § inte uppgå till mer än 40 timmar per vecka. Då arbetets karaktär eller arbetets villkor kräver det får veckoarbetstiden dock genomsnittsbäknas över fyra veckor.

Enligt 3 § arbetstidslagen får avvikelser från lagens bestämmelser om t.ex. veckoarbetstid i 5 §, jourtid i 6 § eller veckovila i 14 § göras genom kollektivavtal som har slutits eller godkänts av en central arbetstagarorganisation. Avvikelser från lagen får dock endast göras under förutsättning att de inte innebär att mindre förmånliga regler skall tillämpas för arbetstagarna än som följer av direktivet. Ett avtal är ogiltigt i den utsträckning det innebär att mindre förmånliga regler skall tillämpas för arbetstagarna än som följer av direktivet.

1.2.2 Föreslagna lagändringar

Regeringen överlämnade den 8 september 2004 till riksdagen propositionen Tydligare genomförande av EG:s arbetstidsdirektiv (prop. 2003/04:180). I propositionen föreslås ändringar i arbetstidslagen (1982:673). Förslagen syftar till att förtydliga genomförandet av EG:s arbetstidsdirektiv, och innebär att Arbetstidslagen tillförs nya bestämmelser om

- högst 48 timmars genomsnittlig veckoarbetstid,
- elva timmars sammanhängande dygnsvila,
- arbetstid för nattarbetande samt,

- kompensationsledighet vid tillfälliga avvikelser från nuvarande veckoviloregel.

De föreslagna bestämmelserna skall inte gälla inom vissa offentliga verksamheter för arbete som är speciellt för sådana verksamheter och som är av sådant slag att konflikt inte kan undvikas med arbetstidsdirektivet. Undantaget från lagens tillämpningsområde för arbete som utförs i arbetstagens hem slopas. EG-spärren för kollektivavtal, dvs. att kollektivavtal inte får innebära att mindre förmånliga regler skall tillämpas för arbetstagnarna än som följer av arbetstidsdirektivet, förtydligas. Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 juli 2005. De föreslagna bestämmelserna skall dock tillämpas först från och med den 1 januari 2007 om arbetsgivaren den 30 juni 2005 och därefter fram till och med den 31 december 2006 är bunden av kollektivavtal som reglerar arbetstidsfrågor.

1.2.3 Framtida behov av lagändringar

För det fall att riksdagen antar regeringens proposition och kommissionens förslag till direktiv sedermera antas av Europaparlamentet och rådet skulle arbetstidslagen, med ett undantag, inte nödvändigtvis behöva förändras. Detta då direktivet är ett minimidirektiv och det således är tillåtet att ha nationella regler som är mer förmånliga för arbetstagnarna än de som följer av direktivet. Avseende frågan om kompensationsledighet gäller dock enligt kommissionens förslag att det skall införas en skyddsregel om att arbetstagnarna vid avsteg från bl.a. dygnsviloregeln i art. 3 skall tillförsäkras kompensationsledighet inom en rimlig tidsrymd vilken inte överstiger 72 timmar. Det återfinns inte någon motsvarande regel i gällande svensk rätt, inte heller är någon föreslagen i den proposition regeringen nyligen förelagt riksdagen. I övrigt skulle det vara upp till Sverige att avgöra om ny lagstiftning skulle införas med anledning av de förändringar i direktivet som nu föreslagits.

1.3 Budgetära konsekvenser

Det är svårt att förutse vad de ekonomiska konsekvenserna av förslaget blir. Det torde inte innebära några kostnader. Det är dock rimligt att anta att det kommer att leda till besparingar för det fall att Sverige väljer att införa en reglering i enlighet med vad det föreslagna direktivet ger möjlighet till.

Kommittén, för nya arbetstids- och semesterregler (KNAS), fann i delbetänkandet Tid – för arbete och ledighet (SOU 2002:58) att man trots kontakter med arbetsmarknadens parter haft svårigheter att få fram underlag för att göra en bedömning av konsekvenserna av EG-domstolens rättspraxis för de verksamheter som använder jourtid. Arbetsförhållanden och scheman varierar inte bara mellan verksamhetsområdena utan, som när det gäller

läkare, inom verksamhetsområdena, från arbetsplats till arbetsplats och från person till person.

Jourtid används i huvudsak på områden som omfattas av kollektivavtal om arbetstid, framför allt inom den offentliga sektorn. I landstingen berör jour särskilt läkare och vissa sjuksköterskor samt, i viss omfattning, ambulanspersonal. På det kommunala området används jourtid främst inom räddningstjänsten samt omsorgen om äldre och funktionshindrade. Inom det statliga området förekommer jourarbete i mycket liten omfattning, även när det gäller affärsverken. I den privata sektorn förekommer jourarbete inom t.ex. drift och underhåll för kraftförsörjning. Den del av den utlagda jourtiden som används till att utföra arbetsuppgifter räknas inte som jour utan som ordinarie arbetstid eller övertid. Enligt utredningen tycks större delen av juren för läkare ägnas åt faktiskt arbete vilket i sig mildrar konsekvenserna av det faktum att EG-domstolen slagit fast att jourtid skall betraktas som arbetstid i förhållande till 48-timmarsregeln.

Enligt de uppgifter som utredningen redovisar kommer man inom de kommunala verksamheterna antagligen i huvudsak att kunna förändra arbetsorganisationen så, att arbetstiden ryms inom 48-timmarsbegränsningen. Ett väsentligt undantag är dock enligt utredningen att en dryg tiondel eller cirka 5 500 av de anställda inom räddningstjänsten har en genomsnittlig tjänstgöringstid om minst 48 timmar per vecka inklusive jourtid. Vilka problem detta medfört och i vilken omfattning personalstyrkan behöver utökas är svårbedömt eftersom förutsättningarna varierar från fall till fall.

Sammanfattningsvis ställer den rättspraxis som nyligen faststälts av EG-domstolen genom Jaeger- domen avseende jourtid och dygnsvila krav på översyn och anpassning av arbetstidsförläggningen. En schemaläggning i enlighet med EG-domstolens rättspraxis innebär förändringar för landstingens och kommunernas organisation framför allt när det gäller arbetstiderna för läkare men också för övriga vårdyrken samt för arbetstagare inom kommunernas omsorgsverksamhet. Förändringarna kan komma att medföra ett behov av nyrekryteringar.

Det ter sig som att dessa kostnader kommer att lindras eller utebli för det fall att Sverige väljer att införa en reglering i enlighet med vad det föreslagna direktivet ger möjlighet till.

2 Ståndpunkter

2.1 Svensk ståndpunkt

Det kan konstateras att det förslag som kommissionen lämnat delvis löser de problem som finns med arbetstidsdirektivet.

Det rör sig om en paketlösning i enlighet med behovet att finna en godtagbar balans mellan flexibilitet för verksamheter och arbetstagares skydd för hälsa och säkerhet. Detta motsvarar vad den svenska regeringen tidigare framfört

avseende behovet att finna en långsiktigt hållbar helhetslösning som utgör en god balans mellan dessa delvis motstående intressen.

Avseende frågan om möjligheterna att kombinera arbetsliv och familjeliv är det naturligt att se detta som frågor som i första hand bäst löses på nationell nivå och av arbetsmarknadens parter. Detta ligger i linje med kommissionens förslag på denna punkt.

När det gäller frågan om förlängning av den tillåtna längsta period över vilken genomsnittsberäkning av veckoarbetstid kan tillåtas genom lagstiftning kan det konstateras att regeringen tidigare framfört att detta inte utgör någon lösning för svensk del. Dessa frågor regleras på den svenska arbetsmarknaden genom kollektivavtal och så skall fortsatt ske. Den svenska regeringen har tidigare ställt sig positiv till ett utkast till paketlösning där en sådan förlängning av beräkningsperioden ingick som en komponent. Det paketet innebar att det dels var fråga om en möjlighet för medlemsstaterna att införa en förlängd period genom lagstiftning, dels att regeringen fann att övriga delar av paketet innehöll förslag som skulle leda till en lösning av problemen med Simap och Jaeger också för svensk del, samt ett fortsatt säkerställande av arbetstagarnas skydd för hälsa och säkerhet. Det kan dock sättas i fråga om nuvarande förslag till paket tillgodoser kravet på säkerställande av arbetstagares hälsa och säkerhet då opt-out inte föreslås avskaffas.

Den kompletterande definitionen av begreppet arbetstid särskilt vad avser jour ligger i linje med vad den svenska regeringen tidigare uttryckt. Kommissions förslag reser en rad frågor men utgör en god utgångspunkt för fortsatta diskussioner. Det finns ett behov av att tydligt definiera begreppen "on call" och "inactive on call" och beskriva hur de förhåller sig till varandra.

Regeln om förläggning av kompensationsledighet torde vad avser dygnsvila ligga i linje med vad den svenska regeringen uttryckt i frågan. I andra delar är förslaget rörande förläggning av kompensationsledighet oklart.

Avseende frågan om opt-out föreligger en betydande skillnad mellan den svenska regeringens position och kommissionens förslag. Den svenska regeringen anser att opt-out möjligheten bör avskaffas. Detta kan ske på sikt om så behövs. Detta är fortsatt den svenska positionen. Opt-out möjligheten utgör ett hot mot arbetstagarnas arbetsmiljöskydd och riskerar att komma att användas i allt större utsträckning, inte minst i de nya medlemsstaterna. Detta riskerar att försvaga skyddet för arbetstagarna på europeisk nivå och snedvrider konkurrensen mellan medlemsstaterna. Redan i dag kan en tendens noteras där europeiska företag försöker stärka sin konkurrenskraft genom förlängd arbetstid för arbetstagarna. Det vore olyckligt om arbetstidsdirektivet genom sin utformning stärkte denna tendens.

För det fall att avsteg från regeln om maximal genomsnittlig veckoarbetstid skall kunna ske bör det enligt den svenska regeringens mening endast kunna ske genom kollektivavtal. För att Sverige skall kunna stödja ett förslag som

innehåller möjlighet till avsteg från regeln om veckoarbetstid måste det innebära en väsentlig skärpning av villkoren för tillämpning av opt-out som innebär ett fullgott skydd för arbetstagaren. Direktivets regler motiveras av skydd för arbetstagares hälsa och säkerhet. Ett krav på kollektivavtal innebär ett ökat skydd i jämförelse med avtal som enbart grundar sig på överenskommelser mellan individuella arbetstagare och arbetsgivare. Det är ofrånkomligt att en enskild arbetstagare har en avsevärt svagare ställning än arbetsgivaren. En regel om att undantag från veckoarbetstid endast får ske genom kollektivavtal bör därför vara undantagslös.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Medlemsstaterna har olika uppfattningar avseende förslaget. Avseende den för Sverige viktiga frågan om opt-out finns det särskilt stora skillnader i uppfattning med en grupp länder som menar att möjligheten bör avskaffas, en som anser att den bör bevaras med endast mindre begränsningar och en mellangrupp som kan tänka sig ett bevarande men med relativt strikta regler.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Europaparlamentet antog den 11 februari 2004 en resolution rörande kommissionens första meddelande om översynen av arbetstidsdirektivet. Parlamentet uttryckte därvid bl.a. att man ville se en översyn av direktivet som utgick från principen att arbetstagarnas hälsa och säkerhet måste prioriteras men att denna aspekt borde vägas mot möjligheten att förena familjeliv och yrkesliv och eventuella ekonomiska hänsynstaganden. Parlamentet uttalade också särskilt oro avseende den s.k. opt-out möjligheten och oro för att tillämpningen av den skulle komma att spridas till fler medlemsstater vilka ville undvika de negativa effekterna av EG-domstolens domar i målen Simap och Jaeger. Parlamentet uttalade att möjligheten till opt-out borde ses över i syfte att avskaffas så snart som möjligt.

Det bör påpekas att det sedan resolutionen antogs inte bara skett ett val till Europaparlamentet utan att Europeiska unionen också utvidgats och de nya medlemsstaternas företrädare tagit plats i detsamma. Parlamentets nuvarande uppfattning är därför svårbedömd, trots den tidigare antagna resolutionen.

3 Övrigt

3.1 Fortsatt behandling av ärendet

Förslaget har diskuterats i ministerrådet den 4 oktober (ministerråds-promemoria upprättad i ärendet, föredragning EU-nämnden genomförd den 1 oktober 2004). Förhandlingar i rådsarbetsgrupp inleddes den 6 oktober och beräknas pågå under hösten 2004. Ordförandeskapet emotser en politisk överenskommelse vid ministerrådsmöte den 7 december.

3.2 Rättslig grund och beslutsförfarande

2004/05:FPM25

Artikel 137 (2) – Kvalificerad majoritet, medbeslutande.

3.3 Fackuttryck/termer

-