



JAVNO POSVETOVANJE O PREGLEDU DIREKTIVE O DELOVNEM ČASU

OZADJE

Organizacija in ureditev delovnega časa v javnem in zasebnem sektorju ima velik socialni, gospodarski in politični učinek. Na ravni EU je cilj Direktive 2003/88/ES (direktiva o delovnem času)¹ zagotavljanje minimalnih standardov, skupnih vsem državam članicam, za zaščito delavcev pred zdravstvenimi in varnostnimi tveganji, povezanimi s predolgim ali neustreznim delovnim časom ter nezadostnim časom za počitek in okrevanje od dela. Člen 31(2) Listine EU o temeljnih pravicah podobno določa: „Vsak delavec ima pravico do omejenega delovnega časa, dnevnega in tedenskega počitka ter plačanega letnega dopusta.“

V zadnjih dvajsetih letih so se v svetu dela in gospodarstvu zgodile temeljite spremembe, ki so močno vplivale na mnoge vidike organizacije delovnega časa. V luči teh sprememb bi bilo treba razmisliti o tem, kakšno zakonodajo o delovnem času potrebuje EU za spopad s sedanjimi in prihodnjimi izzivi prve polovice 21. stoletja na socialnem, gospodarskem, tehnološkem in demografskem področju.

Zato je Komisija začela obsežen pregled direktive o delovnem času. Cilj pregleda je ugotoviti, katere spremembe sedanjega pravnega okvira bi bile potrebne, da bi prišli do pravil o delovnem času, ki najbolj ustrezajo potrebam delavcev, podjetij, javnih služb in potrošnikov v EU.

Področje uporabe in pomen predpisov EU o delovnem času

Evropski parlament in Svet sta direktivo o delovnem času sprejela na podlagi člena 137(2) Pogodbe ES (zdaj člen 153 PDEU), ki določa ukrepe Skupnosti za izboljšanje delovnega okolja za varovanje zdravja in varnosti delavcev.

Direktiva se uporablja za vse sektorje dejavnosti, tako javne kot zasebne, vključno z zdravstvenim varstvom in reševalnimi službami.

Direktiva ne velja za samozaposlene. Uporaba direktive za prostovoljce se lahko razlikujejo od ene države članice do druge, saj je odvisna od tega, ali se štejejo za „delavce“ v skladu z avtonomnim

¹Direktiva 2003/88/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 4. novembra 2003 o določenih vidikih organizacije delovnega časa, UL L 299, 18.11.2003, str. 9.

pomenom tega pojma, ki je specifičen za pravo EU², in glede na njihove specifične delovne ureditve v skladu z veljavno nacionalno zakonodajo in prakso ter dejanske okoliščine.

Sedanja direktiva o delovnem času kodificira dve predhodni direktivi, med katerima je bila najpomembnejša sprejeta leta 1993 na podlagi predloga Komisije leta 1990^{3 4}.

Direktiva za vse države članice določa minimalne skupne zahteve, ki vključujejo:

- dnevni in tedenski počitek za delavce (običajno 11 zaporednih ur dnevnega počitka in 24–35 ur neprekinjenega tedenskega počitka),
- odmor med delovnim časom (če je delovni dan je daljši od šest ur),
- omejitev tedenskega delovnega časa za delavce (povprečno 48 ur na teden, vključno z nadurami),
- plačani letni dopust za delavce (najmanj štiri tedne na leto),
- posebna zaščita za delavce, ki delajo ponoči⁵:
 - *običajni delovni čas ne sme presegati 8 ur (povprečje) v 24-urnem obdobju,*
 - *delo ne sme presegati 8 ur v katerem koli 24-urnem obdobju, če to vključuje posebna tveganja ali težke fizične ali psihične obremenitve,*
 - *pravica vseh delavcev, ki delajo ponoči, do brezplačnega zdravstvenega pregleda pred nastopom dela, in nato v rednih časovnih presledkih,*
 - *pravica do prehoda na dnevno delo, „kadar je to možno“, če ima delavec zdravstvene težave, povezane z nočnim delom,*
 - *ukrepi, ki zahtevajo, da delodajalci, ki redno uporabljajo nočno delo, o tem obvestijo pristojne organe, če slednji tako zahtevajo.*

V direktivi ni nikakršnih pravil, ki se nanašajo na plačilo (razen pravice do štirih tednov plačanega letnega dopusta).

² Glej sodbo Sodišča v zadevi C-428/09, ZOdl., str. I-09961, Union syndicale Solidaires Isère proti Premier ministre in drugim.

³ Predlog Direktive o določenih vidikih organizacije delovnega časa – COM(90) 317, 20.9.1990.

⁴ Zdravniki na usposabljanju so bili izključeni iz področja uporabe direktive iz leta 1993, vendar so bili v njeno področje uporabe vrnjeni z direktivo o spremembah 2000/34/ES. Zato so morale države članice zagotoviti, da se določbe direktive uporabljajo za zdravnike na usposabljanju od 1. avgusta 2004. Edina izjema od tega roka je zadevala 48-urno omejitev povprečnega tedenskega delovnega časa, kot je določeno v direktivi: glede na to, da je bil dolg delovni čas takrat integralni del usposabljanja zdravnikov v mnogih državah članicah, je bilo z direktivo iz leta 2000 omogočeno daljše prehodno obdobje za postopno uvajanje omejitev delovnega časa za zdravnike na usposabljanju, in sicer od avgusta 2004 do 31. julija 2009. Tri države članice (Združeno kraljestvo, Nizozemska, Madžarska) so izkoristile dodatni instrument, s katerim so omogočile nekoliko daljši delovni čas (največ 52 ur na teden) do 31. julija 2011. Od 1. avgusta 2011 se 48-urna omejitev povprečnega tedenskega delovnega časa za zdravnike na usposabljanju uporablja v vseh državah članicah.

⁵ Opredelitev „delavca, ki dela ponoči“ je odvisna od opredelitve običajnega „nočnega časa“, kot ga opredeljuje država članica: uporabljajo se različna odstopanja. Glej SEC(2010) 1611 final, poglavje o „nočno delo“.

V skladu z zastavljenim ciljem varovanja zdravja in varnosti delavcev so določbe direktive precej podrobne. Vendar pa direktiva zagotavlja določeno stopnjo prožnosti, da se upoštevajo razlike med nacionalnimi predpisi o delovnem času ali posebnosti posameznih sektorjev in poklicev:

- države članice lahko prilagodijo pravila EU glede na svoje nacionalne okoliščine (na primer, v mnogih državah je bil najdaljši tedenski delovni čas določen pod 48 ur);
- na voljo je veliko prostora za prožne delovne ureditve s pomočjo kolektivnih pogajanj (na primer, letna izravnava delovnega časa);
- veliko je izjem in odstopanj od splošnih določb (na primer, glede razporeditve nadomestnega počitka ali individualnega izvzetja od pravila 48 ur).

Sodišče je v več sodbah razsodilo, da zahteve direktive glede najdaljšega delovnega časa, plačanega letnega dopusta in minimalnega časa počitka „sestavljajo pravila socialnega prava Skupnosti, ki so posebnega pomena in do katerih mora biti upravičen vsak delavec“.⁶

Več sodb Sodišča je še posebno pomembnih za organizacijo delovnega časa v javnem zdravstvu/oskrbi:

- (i) Kar zadeva obravnavo „stalne pripravljenosti“, je Sodišče v zadevah SIMAP (3. oktobra 2000), Jaeger (9. septembra 2003) in Dellas (1. decembra 2005) razsodilo, da mora biti vsaka „stalna pripravljenost“, v kateri mora delavec ostati na kraju, ki ga določi delodajalec, vključena pri izračunu omejitev delovnega časa na podlagi direktive in se ne more upoštevati pri izračunu minimalnega časa počitka. Za delavce to pomeni, da je treba čas stalne pripravljenosti polno šteti za namene njihove pravice do počitka in najdaljšega tedenskega delovnega časa. Za delodajalce to pomeni, da morajo pri organizaciji in načrtovanju delovnega časa v okviru omejitev iz direktive stalno pripravljenost svojih zaposlenih v celoti šteti za delovni čas.
- (ii) Kar zadeva „pripravljenost na poziv“, je Sodišče v zadevi SIMAP odločilo, da „pripravljenosti na poziv“, kadar je delavec pripravljen zagotavljati storitve, če je pozvan, a njegova prisotnost na delovnem mestu ni obvezna in lahko (na primer) ostane doma ali na drugem mestu po svoji izbiri, ni treba v celoti šteti za delovni čas v smislu direktive: v takih primerih se samo čas, v katerem se je delavec odzval na poziv, šteje za delovni čas.
- (iii) Kar zadeva razporeditev „nadomestnega počitka“. V skladu z direktivo se minimalni dnevni in tedenski počitek lahko deloma ali v celoti odloži na pozneje, ob pogoju da so vsi zamujeni minimalni počitki pozneje popolnoma nadomeščeni. Vendar direktiva ne določa, v kakšnem

⁶ Glej zadevo C-14/04, Dellas, ZOdl. [2005], str. I-10253, točke 40, 41 in 49, ter sodno prakso, ki je tam navedena; podobno tej, glej tudi plačani letni dopust, zadeva C-124/05, FNV, točka 28.

časovnem obdobju bi bilo treba to narediti. Sodišče je sodbi Jaeger razsodilo, da mora ta „enakovredni nadomestni počitek“ neposredno slediti zadevnemu podaljšanemu obdobju. Za delavce to pomeni, da so upravičeni do počitka takoj po opravljenem podaljšanem delovnem času, tako da si lahko opomorejo od opravljenega dela in se pripravijo za prihodnje delo. Za delodajalce to pomeni, da morajo svojim zaposlenim, ki so opravili podaljšani delovni čas, dodeliti enakovreden nadomestni počitek takoj zatem, kar ima posledice za organizacijo in načrtovanje delovne sile.

Več držav članic je v obdobju po sodbah SIMAP in Jaeger v zakonodajo uvedlo možnost, ki določa uporabo odstopanja z „izvzetjem“⁷ v dejavnostih, ki zahtevajo 24-urno razpoložljivosti in katerih bistvena značilnost je „stalna pripravljenost“ – pogosto v posebnem primeru služb javnega zdravstva in/ali oskrbe. Vsako odstopanje je treba izvajati v skladu z Listino o temeljnih pravicah⁸.

Države članice so zelo različno prenesle direktivo. V nekaterih državah članicah se pravila o delovnem času v celotnem gospodarstvu običajno določijo s kolektivnimi pogodbami, ki se razlikujejo glede na sektor dejavnosti. V drugih zakonodaja določa osnovna pravila, vendar so kolektivne pogodbe prav tako zelo pomembne v številnih sektorjih. V nekaterih državah članicah so posebna pravila o delovnem času določena v sektorski zakonodaji – zlasti za sektor javnega zdravstva. To še zlasti velja za javni sektor, kadar je posebna sektorska ali podsektorska zakonodaja zelo obsežna in zapletena.

Predlog za zakonodajne spremembe v obdobju 2004–2009

V obdobju 2004–2009 so bile v Svetu in Parlamentu obsežne razprave o zakonodajnem predlogu Komisije, ki bi uvedel vrsto sprememb direktive o delovnem času.

Predlog, ki ga je predložila Komisija, je temeljil na pregledu in posvetovanjih, ki so se osredotočila na štiri posebna vprašanja, ki v okviru obstoječe zakonodaje ali sodne prakse še niso razrešena. Glede dveh glavnih vprašanj (odstopanje z „izvzetjem“ in referenčno obdobje za izračun omejitve delovnega časa) bi morala biti direktiva pregledana v desetih letih po njenem sprejetju. Drugi dve vprašanji (obravnavanje „stalne pripravljenosti“ in razporeditev nadomestnega počitka) sta tisti, za kateri je

⁷ „Izvzetje“ je odstopanje iz člena 22.1 direktive o delovnem času, v skladu s katerim lahko država članica dovoli, da delodajalec od delavca vpraša za soglasje, da prostovoljno dela dlje, kot je določeno v direktivi (torej v povprečju več kot 48 ur na teden). Za več informacij glej SEC(2010) 1611, poglavje 5.

⁸ Člen 52 Listine določa, da mora kakršno koli omejevanje uresničevanja pravic in svoboščin, ki jih priznava ta listina, spoštovati bistveno vsebino teh pravic in svoboščin ter da so omejitve dovoljene samo, če so potrebne in če dejansko ustrezajo ciljem splošnega interesa, ki jih priznava Unija, ali če so potrebne zaradi zaščite pravic in svoboščin drugih.

Komisija prejela številne zahteve za pojasnitev uporabe direktive v luči razlage Sodišča v zadevah SIMAP in Jaeger.

S prvotnim predlogom se je želelo zlasti:

- (i) postopno odpraviti individualno izvetje od pravila 48 ur ali zanj uvesti dodatne zaščitne pogoje in strogo klavzulo o pregledu;
- (ii) obravnavati stalno pripravljenost drugače od običajnega delovnega časa, z razlikovanjem med obdobjem aktivnosti in obdobjem neaktivnosti na delovnem mestu;
- (iii) omogoči več prožnosti pri razporejanju nadomestnega počitka (ki naj bi se zagotovil v „razumnem času“);
- (iv) omogočiti, da se referenčno obdobje za izračun povprečnega tedenskega delovnega časa zakonsko podaljša na največ 12 mesecev (in ne le s kolektivno pogodbo, kot je v veljavni direktivi).

Institucij sta od razprave o tem predlogu odstopili v spravnem postopku leta 2009.

Sedanji pregled direktive

Predsednik Evropske komisije je leta 2009 napovedal, da bo Komisija pripravila novi predlog za spremembo direktive o delovnem času, po dvofaznem posvetovanju s socialnimi partnerji v skladu s členom 154 PDEU in celoviti oceni učinka.

Komisija je sprejela [poročilo o prvi fazi posvetovanj z evropskimi socialnimi partnerji marca 2010](#)⁹, ki vsebuje jasen pregled glavnih pojmov, pomembnih za pregled, in njihovih pravnih posledic (npr. stalna pripravljenost, pripravljenost na poziv, nadomestni počitek, samostojni delavci, uporaba na pogodbo ali na delavca, izvetje). V sporočilu so bili socialni partnerji vprašani, ali menijo, da so potrebne spremembe, in če je odgovor pritrdilen, kakšen bi moral biti njihov obseg.

[Sporočilo za začetek druge faze posvetovanja z evropskimi socialnimi partnerji decembra 2010](#)¹⁰ je povzelo odgovore, prejete od evropskih socialnih partnerjev, pri čemer je bilo ugotovljeno, da so spremembe dejansko potrebne. V sporočilu so navedena različna področja, na nekaterih so nekateri ali vsi socialni partnerji želeli spremembe, in predstavljene možne predlogi rešitve za vsako od teh področij.

Vzporedno s posvetovalnim postopkom je Komisija začela pripravljati tudi oceno učinka veljavnih pravil in morebitnih sprememb. Komisija je objavila in v okviru druge faze posvetovanja predložila

⁹ COM(2010) 106, 24.3.2010.

¹⁰ COM (2010) 801 in SEC(2010) 1610, 21.12.2010.

evropskim socialnim partnerjem več ocenjevalnih študij in poročil, ki se osredotočajo na pravne in socialno-ekonomske vidike:

- *podrobno poročilo služb Komisije o pravnem izvajanju veljavne direktive¹¹*, objavljeno leta 2010 , navaja zahteve iz direktive, kot jih v svojih sodbah razlaga Sodišče vse do konca leta 2010, in sicer za vsako od ključnih področij direktive, in v katerem je zajeto natančno poročilo o prenosu direktive v državah članicah,
- *študijo zunanjih svetovalcev o socialnih in ekonomskih učinkih obstoječih pravil o delovnem času* (ki vključuje posebna poglavja o praktičnih učinkih sodb SIMAP-Jaeger na službe javnega zdravstva in oskrbe v državah članicah in o uporabi „izvzetja“),¹²
- *več drugih študij o različnih vidikih organizacije delovnega časa v EU, ki so jih objavile Komisija, Eurofound in druge organizacije* .

V odgovor na drugo posvetovanje so glavni medsektorski socialni partnerji (ETUC, BUSINESSEUROPE, CEEP in UEAPME) maja 2011 izrazili zanimanje, da bi se med seboj pogajali o pregledu direktive za dosego sporazuma, ki bi se lahko izvajal z direktivo Sveta v skladu s členom 155 PDEU. Pogajanja so se uradno začela s skupnim pismom, naslovljenim na komisarja Lászla Andorja 14. novembra 2011. Komisija je zato začasno prekinila svoje delo glede ocene učinka zaradi spoštovanja avtonomije pogajanj socialnih partnerjev.

Vendar so po vrsti srečanj od decembra 2011 dalje socialni partnerji decembra 2012 objavili blokado pogovorov. Po začetnih stikih in srečanju z glavnimi pogajalci je komisar László Andor februarja 2013 ugotovil, da so pogajanja dokončno končana.

Zato je naloga Komisije, da nadaljuje s pregledom direktive o delovnem času. Komisija želi dokončati svoje pripravljalno delo s temeljito oceno učinka različnih možnosti za pregled. Namen tega javnega posvetovanja je prispevati k tekočemu pregledu in oceni učinka.

¹¹ COM(2010) 801 in SEC(2010) 1611, 21.12.2010.

¹² *Study to support an impact assessment on further action at European level regarding Directive 2003/88/EC and the evolution of working time organisation*, Deloitte, 2010.