ЕВРОПЕЙСКА КОМИСИЯ

ОБЩЕСТВЕНА КОНСУЛТАЦИЯ ОТНОСНО ПРЕРАЗГЛЕЖДАНЕТО НА ДИРЕКТИВАТА ЗА РАБОТНОТО ВРЕМЕ

ИНФОРМАЦИОНЕН ДОКУМЕНТ

Организацията и регулирането на работното време в публичния и частния сектор имат значителни социални, икономически и политически последици. На равнището на ЕС Директива 2003/88/ЕО (Директивата за работното време)[1] има за цел да предостави минимални общи стандарти за всички държави членки за защита на работниците от рискове за здравето и безопасността, свързвани с прекомерно или неподходящо работно време, и с недостатъчно време за почивка и възстановяване от работа. В член 31, параграф 2 от Хартата на основните права на Европейския съюз също се посочва, че: „Всеки работник има право на ограничаване на максималната продължителност на труда, на периоди на дневна и седмична почивка, както и на платен годишен отпуск.“

През последните двадесет години в областта на труда и в икономиката настъпиха основни промени, които имат ясно отражение върху много аспекти на организацията на работното време. Предвид посочените промени е необходимо да се обмисли от какво законодателство в областта на работното време се нуждае ЕС, за да се справи с настоящите и бъдещите предизвикателства — от социален, икономически, технологичен и демографски характер — на първата част от 21-ви век.

Ето защо Комисията започна цялостно преразглеждане на Директивата за работното време. Целта е да се анализира какви промени в действащата правна рамка вероятно ще бъдат необходими, за да се създадат правила за работното време, които най-добре отговарят на нуждите на работниците, предприятията, обществените услуги и потребителите в целия ЕС.

Обхват и значение на законодателството на ЕС за работното време

Директивата беше приета от Европейския парламент и от Съвета съгласно член 137, параграф 2 от Договора за Европейската общност (понастоящем член 153 от ДФЕС), в който са предвидени

[1] Директива 2003/88/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 4 ноември 2003 г. относно някои аспекти на организацията на работното време, ОВ L 299, 18.11.2003 г., стр. 9.

мерки на Общността за подобряване на работната среда чрез защита на здравето и безопасността на работниците.

Директивата се прилага за всички сектори на дейност, както обществени, така и частни, включително за здравните услуги и услугите при спешни случаи.

Тази директива не се прилага по отношение на самостоятелно заетите работници. Приложимостта на Директивата към доброволците може да варира в различните държави членки, тъй като тя зависи от това дали те се считат за „работници“ съгласно самостоятелното определение на това понятие, което е специфично за правото на ЕС[2], и с оглед на тяхното специфично трудово споразумение съгласно приложимото национално право и практика и фактически обстоятелства.

С действащата Директива за работното време се кодифицират две предходни директиви, по-важната от които е приета през 1993 г. въз основа на предложение, представено от Комисията[3] [4].

Директивата установява общи минимални изисквания за всички държави членки, които включват:

- дневни и седмични почивки за работниците (обикновено 11 последователни часа дневна почивка и 24 — 35 часа непрекъсната седмична почивка)
- почивка през работно време (когато работният ден е по-дълъг от шест часа)
- ограничение на продължителността на седмичното работно време на работниците (средно 48 часа седмично, в това число и извънредния труд)
- платен годишен отпуск за работниците (най-малко 4 седмици годишно)

2 Вж. СЕО, решение по дело *Union syndicale Solidaires Isère /Premier ministre and Others, C-428/09, Сборник, стр. I- 09961.*

[3] Предложение за директива относно някои аспекти на организацията на работното време — COM (90) 317, 20 септември 1990 г.

[4] Обучаващите се лекари бяха изключени от обхвата на директивата от 1993 г., но с изменящата я Директива 2000/34/ЕО отново бяха включени в него. Държавите членки бяха съответно длъжни да гарантират, че разпоредбите на директивата се прилагат за обучаващи се лекари, считано от 1 август 2004 г. Изключение относно посочения срок се допуска единствено по отношение на 48-часовата максимална продължителност на работното време, предвидена в директивата — доколкото на тогавашния етап в много държави членки медицинското обучение изисква продължително работно време и това е утвърдена практика, директивата от 2000 г. предвижда удължен срок на действие на преходните разпоредби за постепенно прилагане на ограниченията за работното време на обучаващи се лекари за периода август 2004 г. — 31 юли 2009 г. Три държави членки (Обединеното кралство, Нидерландия, Унгария) използваха допълнителен механизъм, който позволява прилагането на малко удължено работно време (максимум 52 часа седмично) до 31 юли 2011 г. От 1 август 2011 г. насам 48-часовото ограничение на средната продължителност на седмичното работно време на обучаващите се лекари се прилага във всички държави членки.

- допълнителна защита за работниците, които полагат нощен труд[5]:
  - *нормалните работни часове не трябва да надвишават 8 часа (средно) за период от 24 часа,*
  - *работата не трябва да надвишава 8 часа за всеки период от 24 часа, ако тя е свързана с особени рискове или голямо физическо или умствено напрежение,*
  - *правото на всички работници, които полагат нощен труд, на безплатен медицински преглед преди назначаването им и на редовни интервали от време след това,*
  - *право на прехвърляне „винаги, когато това е възможно“ на дневна работа, ако работниците страдат от здравословни проблеми, свързани с работата през нощта,*
  - *мерки, които да изискват от работодателите, които редовно използват нощен труд, да уведомяват компетентните органи, ако последните го поискат.*

Директивата не съдържа никаква норма относно възнагражденията (с изключение на правото на 4 седмици платен годишен отпуск).

Разпоредбите на директивата са достатъчно подробни в съответствие с посочената в нея цел — защита на здравето и безопасността на работниците. При все това тя предвижда известна степен на гъвкавост, за да се отчетат разликите между националните правила за работното време или изискванията на конкретни дейности или професии:

- Държавите членки могат да приспособяват правилата на ЕС към обстоятелствата в съответната страна (в много държави например е установена максимална продължителност на седмичното работно време под 48 часа);
- Има достатъчна свобода за гъвкава организация на труда посредством колективно договаряне (примерно годишен баланс на работното време);
- Съществуват множество дерогации и изключения от общите разпоредби (например относно разпределението във времето на компенсационната почивка или индивидуалните изключения от правилото за 48-часова работна седмица).

В редица решения Съдът на ЕС е постановил, че изискванията на директивата по отношение на максималната продължителност на работното време, платения годишен отпуск и минималната

[5] Определението на „работник, който полага нощен труд“ зависи от начина, по който държавите членки са определили понятието „обичайна работа през нощта“: прилагат се и различни дерогации. Вж. SEC (2010) 1611 окончателен, главата относно „нощния труд“.

продължителност на почивката „представляват особено важни правила на социалното право на ЕС, от които всеки работник трябва да се възползва“.[6]

Редица решения на Съда на ЕС са от особено значение за организацията на работното време в областта на здравните услуги и услугите за полагане на грижи в публичния сектор:

(i) По отношение на третирането на дежурството Съдът постанови в решенията си по дело *SIMAP* (3 октомври 2000 г.), *Jaeger* (9 септември 2003 г.) и *Dellas* (1 декември 2005 г.), че целият период на дежурство, през който работникът е задължен да присъства физически на място, посочено от работодателя, трябва да се включи при изчисляването на ограниченията на работното време съгласно директивата и не може да се добавя към минималните периоди на почивка. За работниците това означава, че тяхното дежурство трябва изцяло да се отчита за целите на техните права на почивка и на максималната продължителност на седмичното работно време. За работодателите това означава, че при организацията и планирането на работното време в рамките на ограниченията, предвидени в директивата, те трябва да отчитат периода на дежурството на своите работници изцяло като работно време.

(ii) По отношение на третирането на „времето на разположение“ Съдът на ЕС също постанови в решението си по делото SIMAP, че „времето на разположение“, през което даден работник е длъжен да предоставя услуги при повикване, но не е задължен да присъства физически на работното място, а може например да остане у дома си или на друго избрано от него място, не трябва да се счита изцяло за работно време съгласно директивата — в подобен случай за работно време се зачита само периодът от време, през който той е отговарял на получено повикване.

(iii) По отношение на определянето на „компенсационната почивка“ понастоящем с директивата се допуска частично или пълно отлагане на минималните дневни и седмични периоди на почивка, но само ако е изпълнено условието всички пропуснати изискуеми часове за почивка да бъдат напълно компенсирани впоследствие. Директивата обаче не уточнява в каква времева рамка следва да се направи това. Съдът на ЕС постанови в решението си по делото Jaeger, че тази „равностойна компенсационна почивка“ трябва да следва непосредствено след съответната удължена смяна. За работниците това означава, че те имат право на почивка непосредствено след

[6] Вж. Решение от 2005 г. по дело *Dellas*, C-19/04, Recueil, стр. I-10253, точки 40 — 41 и 49 и цитираната в него съдебна практика; аналогично по отношение на платения годишен отпуск вж. решение по дело *FNV*, C-124/05, точка 28.

отработването на удълженото работно време, така че да могат да се възстановят от извършената работа и да се подготвят за бъдеща работа. За работодателите това означава, че те трябва да предоставят на своите работници, които работят с удължено работно време, равностойна компенсационна почивка непосредствено след това, което има последици за организацията и планирането на тяхната работна сила.

Редица държави членки в периода след решенията по делата SIMAP и Jaeger въведоха законодателство, което предвижда използването на дерогацията относно „възможността за неучастие“ (opt-out)[7] при дейности, изискващи работникът да е 24 часа на разположение, а периодът на дежурството е разгледан като особен случай — често в специфичния случай на услугите в областта на общественото здраве и/или услуги за полагане на грижи. Всяка дерогация следва да спазва Хартата на основните права и да се прилага в съответствие с нея[8].

Държавите членки транспонират Директивата по много различни начини. В някои държави членки правилата за работното време в икономиката обикновено се определят с колективни споразумения, които се различават в зависимост от сектора на дейност. В други държави членки законодателството определя основни правила, но колективните споразумения също играят много важна роля в много сектори. В някои държави членки специфични правила за работното време са определени от секторното законодателство, особено в сектора на общественото здравеопазване. Това е особено вярно за обществения сектор, където специфичното секторно или подсекторно законодателство може да бъде много обширно и сложно.

Предложението за периода 2004 — 2009 г. за промяна в законодателството

През периода 2004 — 2009 г. бяха проведени задълбочени дискусии в Съвета и Парламента относно законодателно предложение на Комисията, което би довело до редица промени в Директивата за работното време.

[7] Възможността за неучастие е дерогация, предвидена в член 22.1 от Директивата за работното време, съгласно която дадена държава членка може да избере да разреши на работодател да поиска от отделен работник неговото доброволно съгласие за отработване на работни часове, които превишават ограниченията, предвидени в директивата (средно 48 часа на седмица). За цялостна информация вж. SEC 2010 1611, глава 5.

[8] Член 52 от Хартата гласи, че всяко ограничаване на упражняването на правата и свободите, признати от Хартата, трябва да зачита основното съдържание на същите права и свободи и че ограничения могат да бъдат налагани, само ако са необходими и ако действително отговарят на цели от общ интерес, признати от Съюза, или на необходимостта да се защитят правата и свободите на други хора.

Предложението, внесено от Комисията, се основава на преглед и консултации, които са съсредоточени върху четири специфични въпроса, останали неразрешени в рамките на съществуващото законодателство или на съдебната практика. По два от основните въпроси (дерогацията „възможност за неучастие“ и референтния период за изчисляване на ограниченията в работното време) самата директива изисква да бъде направено преразглеждане в рамките на десетилетието след нейното приемане. По останалите два въпроса (третирането на периода на дежурството и разпределението във времето на компенсационната почивка) Комисията получи многобройни искания да се изясни прилагането на директивата в съответствие с тълкуването на Съда на ЕС по делата SIMAP и Jaeger.

По-специално първоначалното предложение предвиждаше:

(i) или постепенно да се премахне възможността за индивидуално изключение („неучастие“) от правилото за 48-часова работна седмица, или за него да се предвидят допълнителни условия за защита и задължителна клауза за преразглеждане;

(ii) времето за дежурство да се третира по различен начин от нормалното работно време, като се прави разлика между активни и неактивни периоди на работното място;

(iii) да се даде възможност за по-голяма гъвкавост при разпределението във времето на компенсационната почивка (да бъде предоставена в рамките на „разумен срок“);

(iv) да се позволи референтният период за изчисляване на средната седмична продължителност на работното време да бъде удължен до максимум 12 месеца по законов път (а не само с колективно споразумение, както е предвидено в действащата директива).

Обсъжданията по това предложение между двете институции бяха прекратени на етапа на помирителната процедура през 2009 г., тъй като не се стигна до консенсус.

Настоящото преразглеждане на директивата

Председателят на Европейската комисия обяви през 2009 г., че Комисията ще представи ново предложение за изменение на Директивата за работното време, след двуетапна консултация със социалните партньори съгласно член 154 от ДФЕС, и след подробна оценка на въздействието.

Комисията прие съобщение относно първия етап на консултацията с европейските социални партньори през март 2010 г.,[9] което дава ясна представа за основните понятия, които са от значение за преразглеждането, както и за правните последици от тях (напр. време на

[9] COM(2010) 106, 24.3.2010 г.

дежурство, време на разположение и компенсационна почивка, работници с правомощия за самостоятелно вземане на решения, заявление за всеки трудов договор поотделно или за всеки работник поотделно, клауза за неучастие). В този документ се поставя въпросът дали социалните партньори считат, че е необходима промяна, и ако отговорът е положителен, какъв следва да бъде нейният обхват.

В съобщението за започване на втория етап от консултацията с европейските социални партньори през декември 2010 г.[10] бяха обобщени отговорите, получени от европейските социални партньори, и се стигна до заключение, че наистина има нужда от промяна. В него се определят редица различни теми, относно които някои или всички социални партньори изразиха желание за промяна, и се предлагат възможни варианти за всяка от тези теми.

Успоредно с процеса на консултации, Комисията също така започна работа по оценка на въздействието на действащите правила, както и на възможните промени. Като част от втория етап на консултацията Комисията публикува и предостави на европейските социални партньори редица проучвания и доклади за оценка, насочени както към правните, така и към социално-икономическите аспекти:

— *подробен доклад на службите на Комисията относно изпълнението от правна гледна точка на действащата директива*[11]*, публикуван през 2010 г., с който се определят изискванията на директивата съгласно тълкуването в решенията на Съда на ЕС до края на 2010 г. по всяка от основните теми на директивата и се представя подробен отчет за транспонирането на директивата в държавите членки,*

— *проучване, извършено от външни консултанти, относно социалното и икономическото въздействие на съществуващите правила в областта на работното време (което включваше отделни глави относно практическото въздействие върху здравните услуги и услугите за полагане на грижи в публичния сектор в държавите членки на решенията по дела SIMAP и Jaeger и на използването на клаузата за неучастие)* ,[12]

— *няколко други проучвания относно различни аспекти на организацията на работното време в ЕС, публикувани от Комисията, Eurofound, както и от други организации.*

[10] COM (2010) 801 и SEC (2010) 1610, 21.12.2010 г.
[11] COM (2010) 802 и SEC (2010) 1611, 21.12.2010 г.
[12] „Проучване в подкрепа на оценка на въздействието за по-нататъшно действие на европейско равнище във връзка с Директива 2003/88/ЕО и промените в организацията на труда“ (Study to support an impact assessment on further action at European level regarding Directive 2003/88/EC and the evolution of working time organization), Deloitte, 2010 г.

В отговор на втората консултация, основните междуотраслови социални партньори (BusinessEurope, ETUC, CEEP и UEAPME) изявиха през май 2011 г. интереса си да преговарят помежду си при преразглеждане на директивата, с цел постигане на споразумение, което може да бъде приложено посредством директива на Съвета съгласно член 155 от ДФЕС. Преговорите бяха официално започнати със съвместно писмо от 14 ноември 2011 г. до комисар Ласло Андор. Поради това Комисията преустанови дейността си по оценяване на въздействието, с оглед зачитане на независимостта на преговорите на социалните партньори.

При все това след поредица от срещи от декември 2011 г. нататък, социалните партньори обявиха блокирането на преговорите през декември 2012 г. След проучвателни контакти и среща с основните преговарящи страни, през февруари 2013 г. комисар Ласло Андор направи заключението, че преговорите са окончателно приключили.

Ето защо Комисията е тази, която трябва да продължи процеса на преразглеждане на Директивата за работното време. Комисията желае да завърши своята подготвителна работа със задълбочена оценка на въздействието на редица варианти за преразглеждане. Тази обществена консултация има за цел да допринесе за настоящото преразглеждане и за оценката на въздействието.