



JAVNO SAVJETOVANJE O REVIZIJI DIREKTIVE O RADNOM VREMENU

KONTEKST

Organizacija i uređenje radnog vremena u privatnom i javnom sektoru ima znatne društvene, gospodarske i političke posljedice. Na razini EU-a, Direktivom 2003/88/EZ (Direktiva o radnom vremenu)¹ nastoji se osigurati minimalne standarde, zajedničke svim državama članicama, za zaštitu zdravlja i sigurnosti radnika od rizika povezanih s prekomjernim ili neprikladnim brojem radnih sati i nedovoljnim vremenom za odmor i oporavak od rada. Slično tomu, člankom 31. stavkom 2. Povelje o temeljnim pravima Europske unije predviđeno je da: „Svaki radnik ima pravo na ograničeno radno vrijeme, na dnevni i tjedni odmor te na plaćeni godišnji odmor.”

Tijekom posljednjih dvadeset godina u području rada i u gospodarstvu došlo je do temeljnih promjena koje su jasno utjecale na brojne aspekte organizacije radnog vremena. S obzirom na te promjene, potrebno je razmisliti kakvo je zakonodavstvo o radnom vremenu potrebno EU-u kako bi se suočio s trenutačnim i budućim izazovima prvog dijela 21. stoljeća – socijalnim, gospodarskim, tehnološkim i demografskim.

Stoga je Komisija pokrenula sveobuhvatnu reviziju Direktive o radnom vremenu. Cilj je analizirati koje će izmjene postojećeg pravnog okvira možda biti potrebne kako bi se osmislila pravila o radnom vremenu koja najbolje ispunjavaju potrebe radnika, poduzeća, javnih usluga i potrošača diljem EU-a.

Područje primjene i važnost propisa EU-a o radnom vremenu

Direktivu su donijeli Europski parlament i Vijeće u skladu s člankom 137. stavkom 2. Ugovora o Europskoj zajednici (sadašnji članak 153. UFEU-a), kojim se predviđaju mjere Zajednice za poboljšanje radnog okruženja zaštitom zdravlja i sigurnosti radnika.

Ta se Direktiva primjenjuje na sve sektore djelatnosti, javne i privatne, uključujući zdravstvo i hitne službe.

Direktiva se ne primjenjuje na samozaposlene radnike. Primjenjivost Direktive na volontere može se razlikovati među državama članicama jer ovisi o tome smatraju li se volonteri „radnicima” u skladu s

¹Direktiva 2003/88/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 4. studenoga 2003. o određenim vidovima organizacije radnog vremena (SL L 299, 18.11.2003., str. 9.).

autonomnom definicijom tog pojma specifičnom za zakonodavstvo EU-a² i uzimajući u obzir njihov poseban način rada prema primjenjivom nacionalnom zakonodavstvu i praksi te činjeničnim okolnostima.

Sadašnjom Direktivom o radnom vremenu kodificirane su dvije prethodne direktive, od kojih je ona važnija donesena 1993. na temelju prijedloga Komisije^{3,4}

Direktivom se utvrđuju zajednički minimalni zahtjevi za sve države članice koji uključuju:

- dnevni i tjedni odmor za radnike (obično 11 uzastopnih sati dnevnog odmora i 24 – 35 sati neprekidnog tjednog odmora),
- stanke za odmor tijekom radnog vremena (ako radni dan traje duže od šest sati),
- ograničenja tjednog radnog vremena radnika (u prosjeku 48 sati tjedno, uključujući prekovremeni rad),
- plaćeni godišnji odmor radnika (najmanje četiri tjedna godišnje),
- dodatnu zaštitu za radnike koji rade noću⁵:
 - *uobičajeno radno vrijeme ne smije prelaziti 8 sati (u prosjeku) unutar 24-satnog razdoblja,*
 - *rad ne smije trajati duže od 8 sati unutar 24-satnog razdoblja ako uključuje osobite opasnosti ili teški fizički ili mentalni napor,*
 - *pravo svih radnika koji rade noću na besplatan zdravstveni pregled prije dodjele zadataka te u redovitim razmacima nakon toga,*
 - *pravo preraspoređivanja na dnevni rad „kad god je to moguće” ako pate od zdravstvenih problema povezanih s noćnim radom,*
 - *mjere kojima se zahtijeva da poslodavci koji redovito upošljavaju radnike za noćni rad o tome obavijeste nadležna tijela ako ta tijela to zahtijevaju.*

² Vidjeti predmet Suda C-428/09, ECR I-09961, *Union syndicale Solidaires Isère v Premier ministre and Others*

³ Prijedlog Direktive o određenim vidovima organizacije radnog vremena – COM(90) 317 od 20. rujna 1990.

⁴ Liječnici u programima osposobljavanja bili su isključeni iz područja primjene Direktive iz 1993., ali su ponovno uključeni u njezino područje primjene u okviru izmjena predviđenih Direktivom 2000/34/EZ. Stoga su države članice bile dužne osigurati primjenu pravila iz Direktive na liječnike u programima osposobljavanja s učinkom od 1. kolovoza 2004. Jedina iznimka od ovog roka bilo je ograničenje prosječnog tjednog radnog vremena na 48 sati predviđeno Direktivom: budući da je dugo radno vrijeme tada bilo standardno obilježje osposobljavanja u medicini u mnogim državama članicama, Direktivom iz 2000. omogućeno je duže razdoblje primjene prijelaznih rješenja za postupnu primjenu ograničenja radnog vremena za liječnike u programima osposobljavanja, od kolovoza 2004. do 31. srpnja 2009. Tri su države članice (Ujedinjena Kraljevina, Nizozemska i Mađarska) koristile i dodatni instrument kojim se omogućilo malo duže radno vrijeme (najviše 52 sata tjedno) do 31. srpnja 2011. Od 1. kolovoza 2011. 48-satno ograničenje prosječnog tjednog radnog vremena primjenjuje se na liječnike u programima osposobljavanja u svim državama članicama.

⁵ Definicija „radnika koji radi noću” ovisi o definiciji uobičajenog noćnog rada u pojedinoj državi članici; primjenjuju se i različita odstupanja. Vidjeti SEC(2010) 1611, poglavlje o „noćnom radu”.

U Direktivi nisu navedena nikakva pravila o naknadama (osim prava na četiri tjedna plaćenoga godišnjeg odmora).

Odredbe Direktive prilično su iscrpne, u skladu s izraženim ciljem zaštite zdravlja i sigurnosti radnika. Međutim, omogućena je i određena fleksibilnost kako bi se u obzir uzele razlike između nacionalnih pravila o radnom vremenu ili zahtjeva pojedinih djelatnosti ili struka:

- države članice mogu prilagoditi pravila EU-a svojim nacionalnim okolnostima (na primjer, najdulje tjedno radno vrijeme kraće je od 48 sati u mnogim zemljama),
- postoje znatne mogućnosti uvođenja fleksibilnih oblika rada kolektivnim pregovaranjem (na primjer, godišnje računanje radnog vremena),
- postoje mnoga odstupanja i iznimke od općih odredbi (na primjer, o vremenu zamjenskog odmora ili pojedinačnom izuzeću od pravila o 48-satnom radnom vremenu).

Sud je u nekoliko odluka utvrdio da zahtjevi Direktive o najvećem dopuštenom radnom vremenu, plaćenom godišnjem odmoru i najkraćem vremenu odmora „predstavljaju pravila socijalnog prava EU-a od osobite važnosti, od kojih svaki radnik mora imati koristi”.⁶

Neke odluke Suda od posebne su važnosti za organizaciju radnog vremena u sektoru javnog zdravstva i skrbi:

- (i) u pogledu „*dežurstva*”: Sud je u predmetima *SIMAP* (3. listopada 2000.), *Jaeger* (9. rujna 2003.) i *Dellas* (1. prosinca 2005.) presudio da se razdoblje dežurstva tijekom kojeg radnik mora biti na mjestu koje je odredio poslodavac mora uračunati u radno vrijeme s ograničenjima predviđenima Direktivom te se ne može uračunati u minimalno vrijeme odmora. Za radnike to znači da se njihovo dežurstvo mora u potpunosti uračunati pri određivanju prava na odmor i najvećeg tjednog broja radnih sati. Za poslodavce to znači da pri organizaciji i planiranju radnog vremena u okviru ograničenja iz Direktive moraju u potpunosti uračunati dežurstvo svojih zaposlenika kao radno vrijeme;
- (ii) u pogledu „*vremena pripravnosti*”: u predmetu *SIMAP* Sud je presudio i da se vrijeme pripravnosti, u kojemu je radnik dostupan za pružanje usluga ako ga se pozove, ali ne mora biti na radnom mjestu te može, primjerice, ostati kod kuće ili boraviti drugdje prema svom izboru, ne mora smatrati radnim vremenom u okviru Direktive; u tim se slučajevima samo vrijeme kada je radnik pozvan raditi mora smatrati radnim vremenom;

⁶ Vidjeti predmet C-19/04, *Dellas* [2005] ECR-I-10253, točke 40., 41. i 49, i sudsku praksu navedenu u tom odjeljku; slično tome, u pogledu plaćenog godišnjeg odmora, predmet C-124/05, *FNV*, točka 28.

(iii) u pogledu vremena „*zamjenskog odmora*“: U skladu s Direktivom, najkraći dnevni i tjedni odmor može se odgoditi djelomično ili u cijelosti, ali samo pod uvjetom da se neiskorišteni sati odmora kasnije u potpunosti nadoknade. Direktivom se, međutim, ne navodi točan vremenski okvir unutar kojeg se to treba učiniti. U predmetu *Jaeger* Sud je presudio da se taj „jednakovrijedan zamjenski odmor“ mora odobriti odmah nakon dotične produžene smjene. Za radnike to znači da imaju pravo na odmor odmah nakon produženog radnog vremena, tako da se mogu oporaviti od rada i pripremiti za daljnji rad. Za poslodavce to znači da zaposlenicima koji odrade veći broj radnih sati moraju odobriti jednakovrijedan zamjenski odmor odmah nakon produženog rada, što utječe na organizaciju i planiranje zadataka radne snage.

Nekoliko je država članica u razdoblju nakon presuda u predmetima *SIMAP* i *Jaeger* uvelo zakone kojima se predviđa korištenje „izuzećem“⁷ u aktivnostima koje zahtijevaju 24-satnu dostupnost i u kojima je dežurstvo posebna stavka – često u posebnom slučaju javnog zdravstva i/ili skrbi. Svako odstupanje trebalo bi poštovati Povelju o temeljnim pravima i provoditi se u skladu s njom⁸.

Države članice vrlo različito prenose Direktivu u svoje nacionalno zakonodavstvo. U nekim se državama članicama pravila o radnom vremenu u cjelokupnom gospodarstvu obično utvrđuju kolektivnim ugovorima, koji se razlikuju ovisno o sektoru djelatnosti. U drugim se državama članicama zakonodavstvom utvrđuju osnovna pravila, ali su i kolektivni ugovori vrlo važni u mnogim sektorima. U nekim su državama članicama posebna pravila o radnom vremenu utvrđena sektorskim propisima – posebno za sektor javnog zdravlja. To osobito vrijedi za javni sektor, u kojem posebni sektorski ili podsektorski propisi mogu biti vrlo opsežni i složeni.

Prijedlog zakonodavnih izmjena u razdoblju 2004. – 2009.

Tijekom razdoblja 2004. – 2009. u Vijeću i Parlamentu vodile su se opsežne rasprave o zakonodavnom prijedlogu Komisije kojim bi se znatno izmijenila Direktiva o radnom vremenu.

Prijedlog Komisije temeljio se na reviziji i savjetovanjima usmjerenima na četiri posebna pitanja koja nisu riješena u okviru postojećeg zakonodavstva ili pravne prakse. Za dva je glavna pitanja (izuzeće i

⁷ „Izuzeće“ je odstupanje predviđeno člankom 22. stavkom 1. Direktive o radnom vremenu prema kojemu država članica može dopustiti da poslodavac zatraži od radnika da dobrovoljno pristane na rad izvan ograničenja predviđenih Direktivom (u prosjeku 48 sati tjedno). Za više informacija vidjeti SEC 2010 1611, poglavlje 5.

⁸ Člankom 52. Povelje predviđeno je da svako ograničenje pri ostvarivanju prava i sloboda priznatih Poveljom mora poštovati bit tih prava i sloboda te da su ograničenja moguća samo ako su potrebna i ako zaista odgovaraju ciljevima od općeg interesa koje priznaje Unija ili potrebi zaštite prava i sloboda drugih osoba.

referentno razdoblje za izračun ograničenja radnog vremena) bila potrebna revizija same Direktive u istom desetljeću u kojem je donesena. Za druga dva pitanja (status dežurstva i vrijeme zamjenskog odmora) Komisija je primila brojne zahtjeve da razjasni primjenu Direktive nakon tumačenja Suda u predmetima *SIMAP* i *Jaeger*.

Izvornim se prijedlogom nastojalo posebno:

- (i) postupno ukinuti pojedinačno izuzeće od pravila o 48-satnom radnom tjednu ili za njega odrediti dodatne zaštitne uvjete i strogu klauzulu o preispitivanju;
- (ii) utvrditi razliku između vremena dežurstva i uobičajenog radnog vremena, razlikovanjem aktivnih od neaktivnih razdoblja provedenih na radnom mjestu;
- (iii) omogućiti više fleksibilnosti u određivanju vremena zamjenskog odmora (koji se mora odobriti u „razumnom roku”);
- (iv) omogućiti da se referentno razdoblje za izračun prosječnog tjednog radnog vremena zakonom produži na najviše 12 mjeseci (a ne samo kolektivnim ugovorom kao u postojećoj Direktivi).

Dvije institucije odustale su od rasprave o ovom prijedlogu u fazi mirenja 2009.

Trenutačna revizija Direktive

Predsjednik Europske komisije 2009. je najavio da će Komisija podnijeti novi prijedlog za izmjenu Direktive o radnom vremenu nakon savjetovanja sa socijalnim partnerima u dvije faze u skladu s člankom 154. UFEU-a i sveobuhvatne procjene utjecaja.

Komisija je [u ožujku 2010. objavila dokument o prvoj fazi savjetovanja s europskim socijalnim partnerima](#)⁹ s jasnim pregledom glavnih stavki važnih za reviziju te njihovih pravnih posljedica (npr. dežurstvo, vrijeme pripravnosti, zamjenski odmor, samostalni radnici, primjena pravila po ugovoru ili po radniku, izuzeće). U dokumentu o savjetovanju socijalnim je partnerima postavljen upit smatraju li da su potrebne promjene i, ako da, kakve.

[U prosincu 2010. u Komunikaciji kojom je pokrenuta druga faza savjetovanja s europskim socijalnim partnerima](#)¹⁰ sažeti su odgovori europskih socijalnih partnera te je zaključeno da su promjene doista potrebne. U Komunikaciji je naveden niz različitih područja u kojima su neki ili svi socijalni partneri željeli promjene te su predstavljene moguće opcije za svako od tih područja.

Usporedno s postupkom savjetovanja, Komisija je započela raditi i na procjeni utjecaja postojećih pravila te mogućih izmjena. Komisija je u okviru druge faze savjetovanja objavila te europskim

⁹ COM(2010) 106, 24.3.2010.

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

socijalnim partnerima učinila dostupnim nekoliko evaluacijskih studija i izvješća usmjerenih na pravne i društveno-gospodarske aspekte:

- *detaljno izvješće službi Komisije o zakonskoj provedbi postojeće Direktive*¹¹ objavljeno 2010., u kojemu su navedeni zahtjevi Direktive kako ih je tumačio Sud u svojim odlukama do kraja 2010. za svako od ključnih područja Direktive te detaljan opis prijenosa Direktive u nacionalno zakonodavstvo u državama članicama,
- *studiju vanjskih savjetnika o društvenim i gospodarskim utjecajima postojećih pravila o radnom vremenu (s posebnim poglavljima o utjecaju presuda u predmetima SIMAP i Jaeger na praksu u sektoru javnog zdravlja i skrbi u državama članicama te o korištenju izuzećem)*¹²,
- *nekoliko studija Komisije, Eurofounda i drugih organizacija o različitim aspektima organizacije radnog vremena u EU-u.*

U odgovoru na drugo savjetovanje, glavni međusektorski socijalni partneri (BusinessEurope, ETUC, CEEP i UEAPME) u svibnju 2011. izrazili su interes za međusobno pregovaranje o reviziji Direktive, s ciljem postizanja dogovora koji bi se mogao provesti Direktivom Vijeća na temelju članka 155. UFEU-a. Pregovori su službeno pokrenuti zajedničkim dopisom povjereniku Lászlu Andoru 14. studenoga 2011. Komisija je stoga obustavila svoju procjenu utjecaja, poštujući autonomiju pregovora socijalnih partnera.

Međutim, nakon niza sastanaka od prosinca 2011. nadalje, socijalni su partneri u prosincu 2012. objavili blokadu pregovora. Nakon kontakata i sastanka s glavnim pregovaračima, povjerenik László Andor u veljači 2013. zaključio je da su pregovori konačno završeni.

Stoga je na Komisiji da nastavi sa svojom revizijom Direktive o radnom vremenu. Komisija želi dovršiti svoj pripremni rad temeljitom procjenom utjecaja niza mogućih opcija za reviziju. Ovim javnim savjetovanjem nastoji se pridonijeti trenutačnoj reviziji i procjeni utjecaja.

¹¹ COM(2010) 802 i SEC(2010) 1611, 21.12.2010.

¹² Studija za potporu procjeni utjecaja daljnjeg djelovanja na europskoj razini u pogledu Direktive 2003/88/EZ i razvoja organizacije radnog vremena, Deloitte, 2010.