



**NYILVÁNOS KONZULTÁCIÓ A MUNKAI DŐRŐL SZÓLÓ IRÁNYELV  
FELÜLVIZSGÁLATÁRÓL**

**HÁTTÉR**

Az állami és a magánszektorban a munkaidő szervezése és szabályozása jelentős társadalmi, gazdasági és politikai hatást fejt ki. Uniós szinten a 2003/88/EK irányelv<sup>1</sup> (a munkaidőről szóló irányelv) célja a valamennyi tagállamban egységes minimum-előírások biztosítása a munkavállalóknak a túl sok vagy nem megfelelő munkaórával összefüggő egészségügyi és biztonsági kockázatokkal, valamint a nem elegendő pihenőidőből fakadó kockázatokkal szembeni védelme érdekében. Az Európai Unió Alapjogi Chartája 31. cikkének (2) bekezdése hasonlóképpen rendelkezik: „Minden munkavállalónak joga van a munkaidő felső határának korlátozásához, a napi és heti pihenőidőhöz, valamint az éves fizetett szabadsághoz.”

Az utóbbi húsz évben a munka világában és a gazdaságban alapvető változások mentek végbe, melyek egyértelműen hatással voltak a munkaidő-szervezés számos szempontjára. E fejlemények fényében át kell gondolni, hogy az EU-ban a 21. század első felének jelenlegi és jövőbeli – társadalmi, gazdasági, technológiai és demográfiai – kihívásaival való szembenézés érdekében a munkaidő szabályozásának tekintetében milyen jogszabályra van szükség.

A Bizottság ezért megindította a munkaidőről szóló irányelv átfogó felülvizsgálatát. A cél annak elemzése, hogy a jelenlegi jogszabályban milyen változtatások lehetnek szükségesek a munkaidő olyan szabályozásának biztosítása érdekében, amely a legmegfelelőbb a munkavállalók, a vállalkozások, a közszolgáltatások és a fogyasztók számára az EU egészében.

***Az EU munkaidőről szóló irányelvének hatálya és jelentősége***

Az irányelvet az Európai Parlament és a Tanács az EK-Szerződés 137. cikkének (2) bekezdése (jelenleg az EUMSZ 153. cikke) alapján fogadta el, amely közösségi intézkedéseket ír elő annak érdekében, hogy a munkavállalók egészségének és biztonságának védelmével javítsa a munkakörnyezetet.

---

<sup>1</sup>Az Európai Parlament és a Tanács 2003. november 4-i 2003/88/EK irányelve a munkaidő-szervezés egyes szempontjairól, HL L 299., 2003.11.18., 9. o.

Az irányelv az állami és a magánszektor valamennyi tevékenységi ágazatára kiterjed, ideértve az egészségügyet és a sürgősségi szolgálatokat.

Az irányelv nem vonatkozik az önfoglalkoztató személyekre. Tagállamonként változik, hogy az irányelv alkalmazandó-e önkéntesekre, mivel ez attól függ, hogy a „munkavállaló” fogalmának uniós hatállyal rendelkező fogalommeghatározása<sup>2</sup> szerint, valamint az alkalmazandó tagállami jog, gyakorlat és tényszerű körülmények szerinti, a munkavégzést szabályozó konkrét megállapodások fényében az önkéntesek munkavállalónak minősülnek-e, vagy sem.

A munkaidőről szóló jelenlegi irányelv két korábbi irányelv előírásait vette át, amelyek közül a fontosabbakat 1993-ban fogadták el a Bizottság javaslata alapján<sup>3 4</sup>.

Az irányelv közös minimumkövetelményeket határoz meg minden tagállamban, például az alábbiakat:

- a munkavállalók napi és heti pihenőideje (általában 11 óra megszakítás nélküli napi pihenőidő és 24–35 óra megszakítás nélküli heti pihenőidő)
- a munkavégzést megszakító pihenőidő (ha a munkanap hat óránál hosszabb)
- a munkaidő felső határának korlátozása (átlagosan heti 48 óránál nem több, beleértve a túlórákat is)
- fizetett éves szabadság a munkavállaló számára (legalább évi 4 hét)
- további védelem az éjszakai munkát végző munkavállalók számára<sup>5</sup>:
  - a rendes munkaidő 24 órás időszakonként nem haladhatja meg (átlagosan) a 8 órát,
  - a munkavégzés nem haladhatja meg a 8 órát bármely 24 órás időszakban, ha különleges veszélyekkel vagy erős fizikai, illetve szellemi megterheléssel jár,

---

2 Lásd: Európai Bíróság, C-428/09. sz. ügy, EBHT I-09961. o., *Union syndicale Solidaires Isère kontra Premier ministre és társai*

<sup>3</sup> Javaslát: irányelv a munkaidő-szervezés egyes szempontjairól, COM(90)317, 1990. szeptember 20.

<sup>4</sup> Az 1993. évi irányelv hatálya nem vonatkozott az orvosképzésben részt vevő orvosokra, de a módosító 2000/34/EK irányelv már újra kiterjedt rájuk. A tagállamok ezért kötelesek voltak biztosítani az irányelv szabályainak 2004. augusztus 1-jei hatállyal történő kiterjesztését az orvosképzésben részt vevő orvosokra is. A határidő tekintetében az egyetlen kivételt a heti munkaidő legfeljebb 48 órában történő korlátozása jelentette: mivel a hosszú munkaidő ebben az időszakban számos tagállamban az orvosképzés bevett jellemzője volt, a 2000. évi irányelv az orvosképzésben részt vevő orvosok vonatkozásában átmeneti intézkedésként lehetővé tette a munkaidőkorlátok fokozatos, 2004 augusztusától 2009. július 31-ig tartó bevezetését. Három tagállam (Egyesült Királyság, Hollandia, Magyarország) vette igénybe azt az eszközt, amely 2011. július 31-ig némileg hosszabb (legfeljebb heti 52 óra) munkaidőt engedélyezett. 2011. augusztus 1-je óta az orvosképzésben részt vevő orvosokra minden tagállamban a munkaidőt heti 48 órában korlátozó szabályozás van érvényben.

<sup>5</sup> Az éjszakai munkát végző munkavállaló fogalommeghatározása az éjszakai időszakban történő rendes munkavégzés tagállami fogalommeghatározásától függ: számos eltérés van érvényben. Lásd SEC (2010)1611, az éjszakai munkára vonatkozó fejezet.

- az éjszakai munkát végző munkavállalók jogosultak munkába lépésüket megelőzően és azt követően rendszeresen ingyenes egészségügyi vizsgálaton részt venni,
- egészségügyi problémák esetén a nappali műszakra történő áthelyezéshez fűződő jog (ha lehetséges),
- az éjszakai munkavégzést rendszeresen igénybe vevő munkáltatók számára annak előírását célzó intézkedések, hogy ezt kérés esetén jelentsék az illetékes hatóságoknak.

Az irányelv nem tartalmaz a javadalmazásra vonatkozó szabályokat (kivéve a 4 hét fizetett szabadsághoz fűződő jogot).

Az irányelv rendelkezései elegendően részletesek, és összhangban vannak azzal a kitűzött céllal, hogy védjék a munkavállalók egészségét és biztonságát. Ugyanakkor az irányelv bizonyos mértékű rugalmasságot biztosít, lehetővé téve az egyes tagállamok munkaidőszabályai közötti különbségeknek, valamint bizonyos konkrét tevékenységek vagy szakmák követelményeinek a figyelembe vételét:

- A tagállamok az uniós szabályokat hozzáigazíthatják saját viszonyaikhoz (például sok országban a maximális heti munkaidő 48 óránál kevesebb).
- A kollektív szerződések jelentős munkaszervezési rugalmasságot engedhetnek meg (például éves munkaidőalap).
- Az általános rendelkezésekhez képest számos eltérés és kivétel van (például a kompenzáló pihenőidő kiadása vagy a 48 órás szabálytól való egyéni önkéntes eltérés esetében).

A Bíróság több ítéletében kimondta, hogy az irányelvnek a maximális munkaidővel, az éves fizetett szabadsággal és a minimum pihenőidővel kapcsolatos követelményei „az uniós szociális jog különös jelentőségű szabályainak minősülnek, amelyek előnyeiből [...] valamennyi munkavállalónak részesülnie kell”.<sup>6</sup>

A Bíróság számos ítélete különös jelentőséggel bír a közegészségügy/a gondozási-ellátási szolgálatok területén a munkaidő-szabályozás vonatkozásában:

- i. az ügyeleti idő vonatkozásában a Bíróság által a *SIMAP*-ügyben, (2000. október 3.), a *Jaeger*-ügyben (2003. szeptember 9.) és a *Dellas*-ügyben (2005. december 1.) hozott ítélet szerint minden olyan ügyeleti időt, amikor a munkavállaló a munkáltató által kijelölt helyen köteles maradni, be kell számítani az irányelvnek megfelelően kiszámolt munkaidőkortábla, és ez az időszak nem tekinthető a minimum pihenőidő részének. A munkavállaló számára ez azt jelenti,

<sup>6</sup> Lásd C-19/04 sz. ügy, *Dellas* [2005] EBHT I-10253. o., (40)-(41) és (49) bekezdés, valamint az érintett szakaszban idézett ítélkezési gyakorlat; hasonlóképpen az éves fizetett szabadság esetében, C-124/05. sz. ügy, *FNV*, (28) bekezdés.

hogy az ügyeleti időt teljes mértékben be kell számítani a pihenőidőre való jogosultság és a heti maximális pihenőidő megállapítása céljából. A munkáltatók számára pedig azt, hogy a munkaidőnek az irányelv szerinti szervezése és tervezése tekintetében az alkalmazottak ügyeleti idejét teljes mértékben munkaidőként kell számításba venniük.

- ii. A készenléti idő tekintetében a Bíróság a *SIMAP*-ügyben megállapította, hogy azt a készenléti időt, amikor a munkavállaló készen áll arra, hogy szükség esetén szolgáltatást nyújtson, de nem köteles a munkahelyén maradni, hanem (például) otthonában vagy egy általa választott másik helyen tartózkodhat, az irányelv alkalmazásában nem kell a munkaidő részeként beszámítani: ilyen esetekben csak azt az időt kell munkaidőként figyelembe venni, amikor a munkavállaló reagál a munkavégzésre való felhívásra.
- iii. A „*kompenzáló pihenőidő*” ütemezése. Az irányelv értelmében a napi és heti minimum pihenőidő teljes egészében vagy részben későbbre ütemezhető be, azzal a feltétellel, hogy a pihenőidő érintett részét a munkavállaló később teljes mértékben igénybe tudja venni. Az irányelv azonban nem határozza meg az ehhez szükséges időkeretet. Az Európai Unió Bírósága a *Jaeger*-ügyben hozott ítélete értelmében az „egyenértékű kompenzációs pihenőidőnek” közvetlenül az érintett meghosszabbított munkavégzést kell követnie. A munkavállalók számára ez azt jelenti, hogy közvetlenül a meghosszabbított munkavégzést követően jogosultak pihenőidőre, így kipihenhetik az elvégzett munkát, és újra munkaképes állapotba kerülnek. A munkáltató pedig köteles a munkavállalónak a meghosszabbított munkaórák után közvetlenül kiadnia az egyenértékű kompenzáló pihenőidőt; ez hatást gyakorol a munkaszervezésre és a -tervezésre.

A *SIMAP*- és a *Jaeger*-ügyben hozott ítéletet követően több tagállam vezetett be olyan jogszabályokat, melyek az úgynevezett „kimaradást” lehetővé tevő eltérésről<sup>7</sup> rendelkeztek az olyan, a nap 24 órájában rendelkezésre állást igénylő tevékenységek esetében, ahol az ügyeleti idő a tevékenység meghatározó jellemzője – ez legtöbbször a közegészségügyi és az ápolási-gondozási szolgálatok esetében van így. Az eltérések tekintetében tiszteletben kell tartani az Alapjogi Chartát, és azzal összhangban kell őket végrehajtani<sup>8</sup>.

---

<sup>7</sup> A kimaradásra vonatkozó eltérést a munkaidőről szóló irányelv 22. cikkének (1) bekezdése tartalmazza, amelynek értelmében a tagállam engedélyezheti a munkáltatónak, hogy a munkavállaló önkéntes hozzájárulását kérje ahhoz, hogy az irányelv által rögzített felső határt (heti átlagosan 48 óra) meghaladó munkaidőben dolgozzon. Teljes információkért lásd: SEC (2010)1611., 5. fejezet.

<sup>8</sup> A Charta 52. cikke értelmében a Chartában elismert jogok és szabadságok gyakorlása csak e jogok lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható, és korlátozásukra csak akkor és annyiban kerülhet sor, ha és amennyiben az elengedhetetlen, és ténylegesen az Unió által elismert általános érdekű célkitűzéseket vagy mások jogainak és szabadságainak védelmét szolgálja.

Az irányelv tagállamok általi átültetésében számos különbség fedezhető fel. Egyes tagállamokban a gazdaságban a munkaidőt a tevékenységi ágazattól függően kollektív szerződésekkel rögzítik. Más tagállamokban a jogszabályok megállapítanak bizonyos alapvető szabályokat, de számos ágazatban a kollektív szerződések is fontos szerepet játszanak. Egyes tagállamokban ágazatspecifikus jogszabályok tartalmazzák a munkaidőre vonatkozó egyedi szabályokat, elsősorban az egészségügyi ágazat esetében. Ez különösen az állami szektorra igaz, ahol rendkívül szerteágazó és összetett ágazat- vagy alágazat-specifikus jogszabályok lehetnek érvényben.

### ***A jogalkotási változtatásra irányuló, 2004–2009-es javaslat***

A 2004–2009 közötti időszakban a Tanács és az Európai Parlament széleskörű tárgyalásokat folytatott a Bizottság jogalkotási javaslatáról, amely számos ponton kívánta módosítani a munkaidőről szóló irányelvet.

A Bizottság által előterjesztett javaslat felülvizsgálaton és konzultációkon alapult; ezek négy, a meglévő jogi szabályozás vagy az ítélkezési gyakorlat által nem kellőképpen tisztázott konkrét kérdésre összpontosítottak. A fő kérdések körül kettő (a kimaradásra vonatkozó eltérés és a munkaidő felső határának kiszámításához alkalmazott referencia-időszak) esetében maga az irányelv írt elő az elfogadást követő évtizeden belül elvégzendő felülvizsgálatot. A másik két kérdés (az ügyeleti idővel kapcsolatos megközelítés és a kompenzáló pihenőidő ütemezése) tekintetében – a *SIMAP*- és a *Jaeger*-ügyben a Bíróság által megfogalmazott értelmezést követően – számos felkérés érkezett a Bizottsághoz az irányelv alkalmazásának pontosítása iránt.

Az eredeti javaslat a következőket szorgalmazta:

- i. a 48 órás szabály alóli egyedi kimaradás fokozatos megszüntetése vagy további védelmi feltételekhez és a felülvizsgálatra vonatkozó szigorú rendelkezésekhez kötése;
- ii. az ügyeleti idővel szemben a rendes munkaidőhöz viszonyítva eltérő megközelítés alkalmazása azáltal, hogy a munkahelyen eltöltött időben megkülönböztetésre kerül az aktív és a passzív időszak;
- iii. az (ésszerű határidőn belül biztosított) kompenzáló pihenőidő ütemezését tekintve nagyobb rugalmasság lehetővé tétele;
- iv. annak lehetővé tétele, hogy a heti munkaidő átlagának figyelembevételéhez használt referencia-időszakot jogilag (nem pedig kollektív szerződéssel, mint a jelenlegi irányelvben) 12 hónapra terjesszék ki.

A javaslatra vonatkozó, a két intézmény közötti tárgyalások 2009-ben, az egyeztetési szakaszban kudarcot vallottak.

### ***Az irányelv jelenlegi felülvizsgálata***

Az Európai Bizottság elnöke 2009-ben bejelentette, hogy a Bizottság az EUMSZ 154. cikke értelmében a szociális partnerekkel folytatott konzultációt és mélyreható hatásvizsgálatot követően a munkaidőről szóló irányelv módosítása érdekében új javaslatot terjeszt elő.

A Bizottság [2010 márciusában indította el az európai szociális partnereket célzó konzultáció első szakaszát](#)<sup>9</sup> egy olyan dokumentummal, amely áttekintette a felülvizsgálat szempontjából releváns fő fogalmakat és azok jogi vonatkozásait (például ügyeleti idő, készenléti idő, kompenzáló pihenőidő, önálló munkavállaló, a szerződés vagy munkavállaló szerinti alkalmazás, kimaradás stb.). A konzultációs anyagban felkérték a szociális partnereket, hogy nyilvánítsák ki véleményüket azzal kapcsolatban, szükségesnek látják-e a módosítást, és ha igen, milyen hatókörű változtatást tartanak szükségesnek.

[Az európai szociális partnerekkel folytatott konzultáció második szakaszát elindító, 2010 decemberi közlemény](#)<sup>10</sup> összefoglalta az európai szociális partnerektől érkezett válaszokat, és arra a következtetésre jutott, hogy szükség van változtatásra. A közlemény több olyan területet megjelölt, melyen néhány vagy az összes szociális partner változást szeretne, és bemutatta az ezekkel kapcsolatos lehetséges opciókat.

A konzultációs folyamattal párhuzamosan a Bizottság megkezdte a jelenlegi szabályok és az esetleges változtatások hatására vonatkozó vizsgálatot. A Bizottság a konzultáció második szakaszának részeként közzétette és az európai partnerek rendelkezésére bocsátotta a jogi és a társadalmi-gazdasági szempontokra összpontosító értékelő tanulmányokat és jelentéseket:

- *a bizottsági szolgálatok által készített, a jelenlegi irányelv jogi végrehajtásáról szóló részletes jelentés*,<sup>11</sup>, melyet 2010-ben tettek közzé, és amely megállapítja az irányelvnek a 2010 végével bezárólag született bírósági értelmezések szerinti követelményeit az irányelv minden egyes fő kérdése tekintetében, továbbá részletesen bemutatja az irányelv tagállami átültetését,
- *külső tanácsadói tanulmány a munkaidőre vonatkozó jelenlegi szabályok társadalmi és gazdasági hatásairól* (amely külön fejezetekben kitér a SIMAP-Jaeger ítéleteknek, valamint a kimaradási

---

<sup>9</sup> COM(2010) 106, 2010.03.24.

<sup>10</sup> COM (2010)801 és SEC (2010)1610, 2010.12.21.

<sup>11</sup> COM (2010)802 és SEC (2010)1611, 2010.12.21.

lehetőség igénybevételének a tagállamokban működő közegészségügyi és ellátási-gondozási szolgálatokra gyakorolt hatására),<sup>12</sup>

- számos más, a Bizottság, az Európai Alapítvány az Élet- és Munkakörülmények Javításáért (Eurofound) és más szervezetek által készített tanulmányok a munkaszervezés különböző szempontjairól az EU-ban.

A második konzultációra válaszul a fő ágazatközi partnerek (az Európai Vállalkozói Szövetség, az Európai Szakszervezetek Szövetsége, az Állami és Közszolgáltatási Vállalatok Európai Központja és az Európai Kis- és Középvállalkozások Szövetsége) 2011-ben jelezték, hogy érdekeltek lennének abban, hogy közösen megállapodásra jussanak, amely megállapodást a későbbiekben az EUMSZ 155. cikke értelmében tanácsi irányelv hajtana végre. A tárgyalások 2011. november 14-én, Andor László európai biztoshoz intézett levéllel vették hivatalosan kezdetüket. A Bizottság ezért a szociális partnerek által folytatott tárgyalások autonómiáját tiszteletben tartva felfüggesztette a hatásvizsgálatra irányuló munkát.

A szociális partnerek azonban 2012 decemberében arról számoltak be, hogy a 2011 decemberében indult tárgyalások elakadtak. A kapcsolatfelvételt és a fő tárgyalókkal való megbeszélést követően Andor László biztos 2013 februárjában azt a következtetést vonta le, hogy a tárgyalássorozat véglegesen megszakadt.

Ezért a munkaidőről szóló irányelv felülvizsgálata a Bizottság feladata. A Bizottság az előkészítő munkát a felülvizsgálat tekintetében a lehetséges opciók széles skálájára kiterjedő, alapos hatásvizsgálattal kívánja kiegészíteni. E nyilvános konzultáció célja, hogy hozzájáruljon a jelenlegi felülvizsgálathoz és hatásvizsgálathoz.

---

<sup>12</sup> 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.