



**CONSULTARE PUBLICĂ REFERITOARE LA REVIZUIREA DIRECTIVEI PRIVIND
TIMPUL DE LUCRU**

CONTEXT

Organizarea și reglementarea timpului de lucru în sectorul public și privat are un important impact social, economic și politic. La nivelul UE, Directiva 2003/88/CE (Directiva privind timpul de lucru)¹, are ca scop asigurarea unor standarde minime comune tuturor statelor membre pentru protejarea lucrătorilor împotriva riscurilor pentru sănătate și siguranță asociate cu orele de lucru excesive sau inadecvate și cu o perioadă de odihnă și de recuperare insuficientă. În mod similar, articolul 31 alineatul (2) din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene prevede că „orice lucrător are dreptul la o limitare a duratei maxime de muncă și la perioade de odihnă zilnică și săptămânală, precum și la o perioadă anuală de concediu plătit.”

În cursul ultimilor douăzeci de ani, au avut loc schimbări fundamentale în domeniul muncii și în economie, ceea ce a avut un impact clar asupra multor aspecte ale organizării timpului de lucru. În lumina acestor evoluții, este necesară o reflecție asupra tipului de legislație privind timpul de lucru care i-ar permite Uniunii Europene să facă față provocărilor actuale și viitoare din prima parte a secolului 21 – provocări sociale, economice, tehnologice și demografice.

Prin urmare, Comisia a lansat o revizuire completă a Directivei privind timpul de lucru. Obiectivul este de a analiza modificările cadrului juridic actual care ar fi necesare pentru ca normele privind timpul de lucru să satisfacă cât mai bine nevoile lucrătorilor, ale întreprinderilor, ale serviciilor publice și ale consumatorilor din întreaga UE.

Domeniul de aplicare și importanța reglementării UE privind timpul de lucru

Directiva a fost adoptată de către Parlamentul European și Consiliu în temeiul articolului 137 alineatul (2) din Tratatul CE (în prezent articolul 153 TFUE), care prevede măsuri comunitare în vederea îmbunătățirii mediului de lucru prin protejarea sănătății și a siguranței lucrătorilor.

¹Directiva 2003/88/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 4 noiembrie 2003 privind anumite aspecte ale organizării timpului de lucru, JO L 299, 18.11.2003, p. 9.

Directiva se aplică tuturor sectoarelor de activitate, atât publice, cât și private, inclusiv serviciilor de asistență medicală și de urgență.

Directiva nu se aplică persoanelor care desfășoară activități independente. Aplicabilitatea directivei în cazul voluntarilor poate varia de la un stat membru la altul, deoarece aceasta depinde de calificarea voluntarilor drept „lucrători”, în conformitate cu definiția autonomă a acestei noțiuni care este specifică dreptului Uniunii², precum și de aranjamentele specifice privind timpul de lucru în temeiul legislației naționale în vigoare, de practică și de împrejurările obiective.

Directiva actuală privind timpul de lucru codifică două directive anterioare, dintre care cea mai importantă a fost adoptată în 1993, pe baza unei propuneri a Comisiei³⁴.

Directiva stabilește cerințe minime comune pentru toate statele membre, care includ:

- timp de pauză zilnică și săptămânală pentru lucrători (în mod normal, 11 ore consecutive de repaus zilnic și 24-35 de ore de repaus neîntrerupt în fiecare săptămână)
- timp de pauză în cursul timpului de lucru (în cazul în care timpul de lucru zilnic depășește șase ore)
- limitarea timpului de lucru săptămânal al lucrătorilor (în medie 48 de ore pe săptămână, inclusiv orele suplimentare)
- concediu anual plătit pentru lucrători (cel puțin 4 săptămâni pe an)
- protecție suplimentară pentru lucrătorii de noapte⁵:
 - *timpul normal de lucru nu trebuie să depășească 8 ore (în medie) pe parcursul unei perioade de 24 de ore;*
 - *timpul de lucru nu trebuie să depășească 8 ore pe parcursul oricărei perioade de 24 de ore, dacă munca respectivă implică riscuri speciale sau tensiuni fizice sau mintale deosebite;*

² A se vedea hotărârea pronunțată de CJUE în cauza Union syndicale Solidaires Isère/Premier ministre și alții, C-428/09, Rec., p. I-09961

³ Propunere de directivă privind anumite aspecte ale organizării timpului de lucru – COM(90) 317, 20.9.1990.

⁴ Medicii stagiați au fost excluși din domeniul de aplicare al directivei din 1993, dar ulterior această profesie a fost integrată în domeniul de aplicare, în temeiul Directivei 2000/34/CE de modificare a Directivei 93/104/CE. Prin urmare, statele membre au avut obligația de a se asigura că prevederile directivei se aplicau în cazul medicilor stagiați, începând cu 1 august 2004. Singura excepție de la acest termen a vizat limitarea timpului mediu de lucru săptămânal la 48 de ore, prevăzută de directivă; ținând cont că la acel moment formarea medicilor presupunea un număr ridicat de ore de lucru în multe state membre, Directiva din 2000 a permis modalități de tranziție extinse în vederea aplicării progresive a limitării timpului de lucru în cazul medicilor stagiați, de-a lungul perioadei august 2004 – 31 iulie 2009. O altă facilitate, aceea de a permite prelungirea, într-o mică măsură, a programului de lucru (maximum 52 de ore pe săptămână), până la 31 iulie 2011, a fost utilizată de către trei state membre (UK, NL, HU). Începând cu 1 august 2011, limitarea timpului mediu de lucru săptămânal la 48 de ore se aplică medicilor stagiați în toate statele membre.

⁵ Munca de noapte se definește ca fiind munca prestată în mod obișnuit pe durata „timpului de noapte”, astfel cum este definit de către statele membre; se aplică, de asemenea, mai multe derogări. A se vedea SEC (2010) 1611, capitolul privind „munca de noapte”.

- dreptul tuturor lucrătorilor de noapte la un control medical gratuit înainte de numirea și la intervale regulate ulterior;
- dreptul la un transfer, „ori de câte ori este posibil”, la muncă de zi, dacă suferă de probleme de sănătate legate de munca de noapte,
- măsuri conform cărora angajatorii care folosesc în mod regulat munca de noapte trebuie să informeze autoritățile competente, în cazul în care acestea din urmă solicită acest lucru.

Directiva nu conține nicio prevedere referitoare la remunerare (cu excepția dreptului la 4 săptămâni de concediu anual plătit).

Dispozițiile directivei sunt destul de detaliate, în conformitate cu obiectivul său declarat de protecție a sănătății și a siguranței lucrătorilor. Cu toate acestea, directiva prevede un anumit grad de flexibilitate, pentru a ține cont de diferențele dintre normele naționale privind timpul de lucru sau de cerințele unor anumite activități sau profesii:

- statele membre pot adapta normele UE la circumstanțele lor naționale (de exemplu, timpul de lucru maxim săptămânal a fost fixat sub 48 de ore în numeroase țări);
- există un spațiu amplu de manevră în ceea ce privește aranjamente flexibile de lucru, prin intermediul negocierilor colective (de exemplu, anualizarea timpului de lucru);
- există numeroase derogări și excepții de la dispozițiile generale (de exemplu, în ceea ce privește programarea repausului compensatoriu sau excluderea voluntară individuală de la regula celor 48 de ore).

În mai multe hotărâri, Curtea de Justiție a considerat că cerințele directivei privind timpul maxim de lucru, concediul anual plătit și perioadele minime de repaus „constituie norme ale legislației sociale a UE de importanță particulară, de care trebuie să beneficieze fiecare lucrător”⁶.

Mai multe hotărâri ale Curții de Justiție au o importanță deosebită pentru organizarea timpului de lucru în serviciile publice de sănătate/de îngrijire:

- (i) În ceea ce privește tratarea „timpului de gardă”, Curtea a hotărât, în cauzele *SIMAP* (3 octombrie 2000), *Jaeger* (9 septembrie 2003) și *Dellas* (1 decembrie 2005) că, atunci când lucrătorul este obligat să rămână într-un loc desemnat de angajator, timpul „de gardă” trebuie să fie inclus, în integralitatea sa, în calculul limitelor timpului de lucru în temeiul directivei; timpul „de gardă” nu poate fi contabilizat în perioadele minime de repaus. Pentru lucrători, aceasta înseamnă că timpul de gardă trebuie să fie luat în considerare, în integralitatea sa, în

⁶ A se vedea cauza *Dellas*, C-19/04, Rec., 2005, p. I-10253, punctele 40-41 și 49, precum și jurisprudența citată la aceste puncte; în mod similar, referitor la concediul anual plătit, a se vedea cauza *FNV*, C-124/05, punctul 28.

calculul dreptului lor la perioade de repaus și al timpului de lucru maxim săptămânal. Pentru angajatori, aceasta înseamnă că, în organizarea și planificarea timpului de lucru în limitele fixate de directivă, aceștia trebuie să considere timpul de gardă al angajaților, în integralitatea sa, drept timp de lucru.

- (ii) În ceea ce privește tratarea „*timpului în care lucrătorul se află la dispoziție*”, Curtea a hotărât, în cauza *SIMAP*, că „*timpul în care lucrătorul se află la dispoziție*”, adică în situația în care lucrătorul trebuie să își ofere serviciile dacă este solicitat, dar nu este obligat să fie prezent la locul de muncă și poate (de exemplu) să rămână acasă sau în alt loc la alegerea sa, nu trebuie să fie contabilizat integral ca timp de lucru în temeiul directivei: în astfel de cazuri, numai timpul petrecut răspunzând unei solicitări trebuie considerat drept timp de lucru.
- (iii) În ceea ce privește programarea „*perioadelor de repaus compensatorii*”, în temeiul directivei, perioadele minime de repaus zilnic și săptămânal pot fi amânate în totalitate sau parțial, dar numai cu condiția ca orele de repaus pierdute să fie recuperate în întregime ulterior. Directiva nu precizează totuși în ce interval de timp ar trebui să aibă loc această recuperare. În cauza *Jaeger*, CJUE a hotărât că această „*perioadă de repaus compensatorie echivalentă*” trebuie să urmeze imediat după perioada de lucru prelungită în cauză. Pentru lucrători, aceasta înseamnă că au dreptul la un timp de repaus imediat după ce au lucrat o perioadă prelungită, astfel încât să se poată recupera în urma muncii prestate și să fie apti pentru activitatea viitoare. Pentru angajatori, aceasta înseamnă că trebuie să le acorde angajaților care au lucrat o perioadă prelungită, imediat după aceasta, o perioadă de repaus compensatorie echivalentă; acest fapt are consecințe pentru organizarea și planificarea forței de muncă.

În perioada care a urmat hotărârilor pronunțate în cauzele *SIMAP* și *Jaeger*, o serie de state membre au introdus o legislație care prevede utilizarea unei derogări privind „*excluderea voluntară*”⁷ în cazul activităților care necesită o disponibilitate de 24 de ore și pentru care timpul „*de gardă*” reprezintă o caracteristică esențială – adesea în cazul specific al serviciilor publice de sănătate și/sau de îngrijire. Orice derogare trebuie să respecte și să fie pusă în aplicare în conformitate cu Carta drepturilor fundamentale⁸.

⁷ „*Excluderea voluntară*” este o derogare prevăzută la articolul 22 alineatul (1) din Directiva privind timpul de lucru, prin intermediul căreia un stat membru poate să aleagă să îi permită unui angajator să îi solicite unui lucrător individual acordul de a lucra de bunăvoie un număr de ore care depășesc limita fixată de directivă (48 de ore pe săptămână în medie). Pentru informații suplimentare, a se vedea SEC 2010 1611, capitolul 5.

⁸ Articolul 52 din cartă prevede că orice restrângere a exercițiului drepturilor și libertăților recunoscute de cartă trebuie să respecte substanța drepturilor și libertăților respective și că pot fi impuse restrângeri numai în cazul în care acestea sunt necesare și numai dacă răspund efectiv obiectivelor de interes general recunoscute de Uniune sau necesității protejării drepturilor și libertăților celorlalți.

Statele membre transpun directiva în mod foarte diferit. În anumite state membre, normele privind timpul de lucru în toate sectoarele economiei sunt stabilite, în mod normal, prin acordurile colective, care variază în funcție de sectorul de activitate. În altele, legislația stabilește norme de bază, dar acordurile colective sunt, de asemenea, foarte importante în multe sectoare. În unele state membre, anumite norme privind timpul de lucru sunt stabilite prin legislația sectorială – în special în sectorul sănătății publice. Acest lucru este valabil în special pentru sectorul public, în care legislația specifică de la nivel sectorial sau subsectorial poate fi foarte amplă și complexă.

Propunerea din perioada 2004-2009 vizând modificarea legislației

În perioada 2004-2009, au avut loc discuții intense la nivelul Consiliului și al Parlamentului privind o propunere legislativă a Comisiei care ar fi adus o serie de modificări Directivei privind timpul de lucru.

Propunerea prezentată de Comisie s-a bazat pe o revizuire și pe consultări axate pe patru aspecte nerezolvate, până în acel moment, de legislația sau de jurisprudența existente. Pentru două dintre principalele aspecte (derogarea privind „excluderea voluntară” și perioada de referință pentru calculul limitelor timpului de lucru), directiva însăși impune o revizuire în termen de zece ani de la data adoptării sale. Pentru celelalte două aspecte (tratarea timpului „de gardă” și programarea perioadelor de repaus compensatorii), Comisia a primit numeroase cereri de clarificare a aplicării directivei în conformitate cu interpretarea Curții de Justiție în cauzele *SIMAP* și *Jaeger*.

În special, propunerea inițială a vizat:

- (i) fie eliminarea progresivă a excluderii voluntare individuale de la regula celor 48 de ore, fie supunerea acestei derogări unor garanții suplimentare și unei clauze stricte de reexaminare;
- (ii) tratarea timpului de gardă în mod diferit față de programul normal de lucru, făcându-se distincție între perioadele active și cele inactive la locul de muncă;
- (iii) autorizarea unei mai mari flexibilități în ceea ce privește programarea repausului compensatoriu (de acordat într-un „termen rezonabil”);
- (iv) autorizarea, prin lege, a extinderii perioadei de referință pentru calculul timpului de lucru mediu săptămânal la maximum 12 luni (nu numai prin intermediul convenției colective, astfel cum se prevede în actuala directivă).

Discuțiile dintre cele două instituții, cu privire la această propunere s-au oprit în 2009, în etapa de conciliere.

Actuala revizuire a directivei

Președintele Comisiei Europene a anunțat în 2009 că Comisia va formula o propunere nouă pentru modificarea Directivei privind timpul de lucru, în urma unei consultări în două faze a partenerilor sociali în temeiul articolului 154 din TFUE și a unei evaluări complete a impactului.

În martie 2010, Comisia a lansat o [comunicare privind prima fază a consultării partenerilor sociali europeni](#)⁹; comunicarea a cuprins o prezentare clară a principalelor noțiuni relevante pentru revizuire și a implicațiilor juridice ale acestora (de exemplu, timpul de gardă, timpul în care lucrătorul se află la dispoziție, repausul compensatoriu, lucrătorii autonomi, aplicarea per-contract sau per-lucrător, excluderea voluntară). În acest document, partenerii sociali au fost întrebați dacă estimau că era necesară o schimbare, și, în caz afirmativ, care ar trebui să fie domeniul de aplicare al acesteia.

[Comunicarea care a lansat cea de-a doua fază a consultării partenerilor sociali europeni în decembrie 2010](#)¹⁰ a rezumat răspunsurile primite de la partenerii sociali europeni și a concluzionat că exista într-adevăr o nevoie de schimbare. Această comunicare a prezentat o serie de teme diferite, în legătură cu care toți sau unii parteneri sociali doreau să vadă schimbări și a formulat posibile opțiuni cu privire la fiecare din aceste teme.

În paralel cu procesul de consultare, Comisia a început, de asemenea, lucrările privind evaluarea impactului normelor actuale și al eventualelor modificări. Comisia a publicat și a pus la dispoziția partenerilor sociali europeni, ca parte a celei de a doua faze a consultării, o serie de studii de evaluare și de rapoarte care se concentrează atât asupra aspectelor juridice, cât și asupra celor socio-economice:

– [un raport detaliat al serviciilor Comisiei privind implementarea pe plan juridic a directivei actuale](#)¹¹, publicat în 2010, care prezintă prevederile directivei, astfel cum au fost interpretate de Curtea de Justiție prin intermediul hotărârilor pronunțate până la finalul anului 2010, pentru fiecare dintre temele principale ale directivei și care descrie în detaliu transpunerea directivei în statele membre;

– [un studiu realizat de consultanți externi referitor la impactul social și economic al normelor existente în materie de timp de lucru \(care a inclus capitole specifice, dedicate atât impactului hotărârilor pronunțate în cauzele SIMAP și Jaeger asupra practicilor din cadrul serviciilor publice de sănătate și de îngrijire din statele membre, cât și utilizării excluderii voluntare\)](#);¹²

⁹ COM(2010) 106, 24.3.2010.

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

¹¹ COM (2010) 802 și 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 organization* (Studiu în sprijinul unei evaluări a impactului privind alte acțiuni la nivel european cu privire la Directiva 2003/88/CE și evoluția organizării timpului de lucru), Deloitte, 2010

- alte câteva studii publicate cu privire la diferite aspecte legate de organizarea timpului de lucru în UE, de către Comisie, Eurofound și alte organizații.

Ca răspuns la cea de a doua consultare, principalii parteneri sociali intersectoriali (BusinessEurope, ETUC, CEEP și UEAPME) și-au exprimat, în mai 2011, interesul de a negocia între ei o revizuire a directivei, cu scopul de a ajunge la un acord care ar putea fi pus în aplicare printr-o directivă a Consiliului în temeiul articolului 155 din TFUE. Negocierile lor au fost lansate în mod oficial printr-o scrisoare comună adresată comisarului László Andor la data de 14 noiembrie 2011. Prin urmare, Comisia și-a suspendat activitatea de evaluare a impactului, din respect pentru autonomia negocierilor partenerilor sociali.

Cu toate acestea, după o serie de reuniuni care au avut loc începând din decembrie 2011, partenerii sociali au anunțat, în decembrie 2012, că negocierile lor erau blocate. După stabilirea unor contacte și întâlnirea cu principalii negociatori, comisarul László Andor a concluzionat în februarie 2013 că negocierile erau întrerupte definitiv.

Prin urmare, Comisia trebuie să continue revizuirea Directivei privind timpul de lucru. Comisia dorește să își finalizeze lucrările pregătitoare cu o evaluare riguroasă a impactului mai multor opțiuni posibile în ceea ce privește revizuirea. Prezenta consultare publică urmărește să contribuie la procesul actual de revizuire și de evaluare a impactului.