

DELOVNI ČAS DELAVCEV V EU

Andraž Rangus, univ. dipl. pravnik

IZVLEČEK

Svet ministrov za zaposlovanje, socialno politiko, zdravje in potrošnike je na izrednem sestanku obravnaval novi kompromisni predlog direktive, ki spreminja dosedanjo direktivo o določenih vidikih organizacije delovnega časa. Spremenjeni predlog predlaga med drugim uvedbo in opredelitev novih pojmov, natančneje definicije »pripravljenost na delovnem mestu« oziroma »dežurstvo« in »neaktivni del časa pripravljenosti na delovnem mestu« ali »neaktivni del dežurstva«.

ABSTRACT

Council of ministers for employment, social policy, health and consumers discussed at an extraordinary meeting a new compromised proposition of a directive, changing the current directive dealing with certain aspects of work time organization. The changed proposition introduces and defines of new terms, and more precise definition of »stand-by at work place«, »turn of duty«, »inactive part of the stand-by time at work place« and »inactive part of the turn of duty«.

1. UVOD

Finsko predsedstvo je 7. novembra letos sklicalo izredni sestanek Sveta EPSCO, t.j. Sveta ministrov za zaposlovanje, socialno politiko, zdravje in potrošnike. Na dnevni red je bila uvrščena ena sama točka, razprava o novem kompromisnem predlogu direktive, ki spreminja dosedanjo direktivo o določenih vidikih organizacije delovnega časa (direktiva 2003/88/ES). Njena vsebina sicer primarno spada v področje delovnih razmerij, vendar je zaradi področja urejanja eden od pomembnih zakonskih instrumentov, s katerim se zagotavlja tudi varnost in zdravje delavcev pri delu.

2. PRAVNA UREDITEV DELOVNEGA ČASA V EU

Področje delovnega časa v EU urejata že dve direktivi, sprejeti 1993¹ in 2003².³ Obe določata najdaljši možni tedenski delovni čas 48 ur, hkrati pa dopuščata tudi možnost izvzema (v nadaljevanju »opt-out«), v skladu s katero lahko dr-

¹ Direktiva Sveta 93/104/ES z dne 23. novembra 1993 o določenih vidikih organizacije delovnega časa.

² Direktiva 2003/88 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 4. novembra 2003 o določenih vidikih organizacije delovnega časa.

³ V okviru EU sicer obstajajo še tri direktive, ki urejajo področje organizacije delovnega časa, vendar pa urejajo le posamezne sektorje: direktiva Sveta 1999/63/ES z dne 21. junija 1999 o sporazumu o razporejanju delovnega časa pomorščakov, sklenjenim med Združenjem ladjarjev Evropske skupnosti (ESCA) in Federacijo sindikatov delavcev v prometu Evropske unije (FST), direktiva 2000/34/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 22. junija 2000 o spremembah direktive Sveta 93/104/ES o določenih vidikih organizacije delovnega časa, s katerimi se vključijo sektorji in dejavnosti, ki so iz te direktive izključeni, ter direktiva Sveta 2000/79/ES z dne 27. novembra 2000 o Evropskem sporazumu o razporejanju delovnega časa mobilnih delavcev v civilnem letalstvu, ki so ga sklenili AEA (Združenje evropskih letalskih prevoznikov), ETF (Evropska federacija delavcev v prometu), ECA (Evropsko združenje pilotov), ERA (Evropsko združenje regionalnih letalskih prevoznikov) in IACA (Mednarodno združenje letalskih prevoznikov).

žave članice v posameznih sektorjih omogočijo odstopanja od omejitve. Za natančnejše poznavanje ureditve področja organizacije delovnega časa na ravni EU so pomembne tudi sodbe Sodišča Evropskih skupnosti, še posebej sodbi SIMAP⁴ in Jaeger⁵. V prvi je sodišče odločilo, da se v delovni čas zdravnikov všteta tako aktivni kot tudi neaktivni čas dežurstva. V Sloveniji je zakonodajalec v skladu z zahtevami sodbe SIMAP spremenil zakon o zdravniški službi⁶, po katerem se zdaj vse ure v dežurstvu, t.j. s stališča pravice do odmorov in počitkov, štejejo v delovni čas, prav tako pa se tudi vse aktivne in neaktivne ure v dežurstvu, ki jih zdravnik opravi v okviru polnega delovnega časa, vrednotijo kot delo v okviru polnega delovnega časa. Naj omenimo še, da se aktivne ure dežurstva, ki jih zdravnik opravi z delom prek polnega delovnega časa, vrednotijo kot delo prek polnega delovnega časa. V sodbi Jaeger je sodišče odločilo, da je zaradi dežurstva, ki mu sledi redno delo, izjemoma možno skrajšanje dnevnega počitka, ki mora sicer v skladu z zahtevami direktive trajati najmanj 11 zaporednih ur, vendar pod pogojem, da se delavcu zagotovi enakovreden nadomestni počitek takoj po opravljenih delovnih urah. Sodbi, s katerima ima težave večina držav članic⁷, sta bili, med drugim, tudi

⁴ Sodba Sodišča Evropskih skupnosti C-303/98, Sindicato de Medicos de Asistencia Pública (SIMAP) proti Conselleria de Sanidad y Consumo de la Generalidad de Valenciana.

⁵ Sodba Sodišča Evropskih skupnosti C-151/02, Landeshauptstadt Kiel proti Norbert Jaeger

⁶ Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o zdravniški službi /ZZDrS-D/ (Uradni list RS, št. 47/06, z dne 9.5.2006), ki spreminja besedilo 42. člena zakona o zdravniški službi.

⁷ Po zadnjih podatkih sta bili s sodbama usklajeni samo dve od držav članic, Italija in Luksemburg, druge pa so neuspešne pri izpolnjevanju zahtev ene ali kar obeh. Slovenija je s spremembo zakona o zdravniški službi /ZZDrS/ (Uradni list RS, št. 47/06) slovensko zakonodajo uskladila z

glavni povod za spremembo obstoječe direktive 2003/88.

3. SPREMENJEN PREDLOG DIREKTIVE EVROPSKEGA PARLAMENTA IN SVETA O SPREMENBI DIREKTIVE 2003/88/ES O DOLOČENIH VIDIKIH ORGANIZACIJE DELOVNEGA ČASA

Komisija je v skladu z zahtevami direktive 2003/88 pregledala izvajanje dveh njenih členov, člena 19, ki omejuje možne derogacije od določenih referenčnih obdobij, zlasti določila o referenčnem obdobju za računanje povprečnega tedenskega delovnega časa, ter člena 22, ki omogoča odstopanja od določbe o najvišjem možnem tedenskem delovnem času 48 ur v določenem referenčnem obdobju (klavzula »opt-out«). Po pregledu omenjenih členov je Komisija 22. septembra 2004 objavila nov predlog direktive o spremembi direktive o določenih vidikih organizacije delovnega časa in ga dva dni kasneje poslala Evropskemu parlamentu in Svetu EU. V njem je predlagala štiri sklope ključnih sprememb v dosedanji ureditvi:

- uvedbo in opredelitev novih pojmov, natančneje definicije »pripravljenosti na delovnem mestu« oziroma »dežurstva« in »neaktivni del časa pripravljenosti na delovnem mestu« ali »neaktivni del dežurstva«,
- možnost podaljšanja referenčnega obdobja, v katerem mora delovni čas delavca v povprečju znašati 48 ur na teden, iz štirih na dvanajst mesecev,
- ureditev zagotavljanja nadomestnega počitka, če se prekorači ome-

zahtevami sodbe SIMAP, medtem ko po mnenju Komisije ni usklajena z zahtevami sodbe Jaeger.

jitev, postavljena pri odmorih in počitkih, ter

- nova ureditev glede možnosti uporabe izjem od člena 6, ki postavlja maksimalni 48-urni tedenski delavnik. Prvotni predlog je sicer ohranil možnost »opt-outa« vendar pod strožjimi pogoji.⁸

Svet EPSCO je o predlogu direktive od njene objave razpravljal že šestkrat, pri čemer je štirikrat skušal doseči dogovor, vendar v dveh letih ni uspel zaključiti prve obravnave. Eden izmed glavnih razlogov za to, da predlog direktive do zdaj ni bil sprejet, kljub vložnim naporom luksemburškega, britanskega, avstrijskega in finskega predsedstva, je nestrinjanje glede ureditve »opt-out-a«, t. j. možnosti, da države članice v določenih primerih in na določenih področjih odstopajo od omejitve maksimalnega 48-urnega tedenskega delovnega časa. Na junijskem zasedanju Sveta EPSCO je bilo nasprotovanje avstrijskemu kompromisnemu predlogu veliko z obeh strani. Tako je enajst držav članic, ki zagovarjajo počasno odpravo »opt-out-a«, avstrijskemu kompromisnemu predlogu nasprotovalo, ker ni vseboval jasno določenega datuma odprave te možnosti. V drugem taboru, kjer je moči združilo pet držav članic, so predlogu nasprotovali zaradi po njihovem mnenju prezahtevnih pogojev uporabe »opt-out-a«. Z izjemo ene države, ki je na junijskem Svetu avstrijskemu predlogu nasprotovala zgolj zaradi dejstva, da predsedstvu ni uspelo doseči zahtevane večine za sprejem predloga, je bilo drugih sedem držav predlog pripravljeno sprejeti.

4. NOVI KOMPROMISNI PREDLOG FINSKEGA PREDSEDSTVA

Zaradi pritiskov Komisije, ki je v svojih izjavah v javnosti že napovedala začetek postopkov pred Sodiščem Evropskih skupnosti proti 23 državam člani-

⁸ Predlog Komisije je obravnaval tudi Evropski parlament, ki je 11. maja 2005 zaključil prvo branje in k osnovnemu predlogu sprejel tudi 25 amandmajev. V skladu z amandmaji je Komisija spremenila svoj prvotni predlog, tako da je v besedilo predloga vključila novo določilo o spoštovanju družinskega življenja, dopolnila določila o izravnalnem (referenčnem) dvanajstmesečnem obdobju z zahtevo, da se takšno izravnalno obdobje lahko določi samo s kolektivno pogodbo ali z nacionalno zakonodajo, dopolnila določila o nadomestnem počitku, in sicer na način, da je treba nadomestni počitek zagotoviti v razumnem roku, ki se opredeli z nacionalno zakonodajo ali v kolektivnih pogodbah in z zahtevo, da se določbe »opt-out-a« lahko uporabljajo le tri leta po roku za prenos direktive, nadaljnje pa samo, ko takšno podaljšanje odobri Komisija (t.i. klavzula o »phasing out-u«).

cam, ki svoje zakonodaje niso uskladile s sodbama SIMAP in Jaeger, je finsko predsedstvo 7. novembra sklicalo izredni sestanek Sveta EPSCO, na katerem je predstavilo nov kompromisni predlog direktive, ki spreminja direktivo 2003/88. Ker je bila na zasedanjih Sveta EPSCO do zdaj razrešenih že večina vprašanj, je finsko predsedstvo praktično »podedovalo« le še razrešitev najtežjega med njimi, t.j. ureditev »opt-out-a« na način, da bi ustrezal tako državam, ki zagovarjajo njegovo postopno odpravo, kot tudi tistim, ki zaradi potreb in tradicionalne ureditve trga dela zagovarjajo njegov obstanek in uporabo pod ohlapnejšimi pogoji. Kot glavne rešitve je finski kompromisni predlog vseboval:

1. Ohranitev nadaljnje možnosti uporabe »opt-out«

Finsko predsedstvo je še vedno kot glavno omejitev delovnega časa obdržalo zahtevo po maksimalnem tedenskem delovnem času 48 ur, računanim kot povprečje v določenem referenčnem obdobju. Kljub temu je finski predlog omogočal tudi uporabo možnosti »opt-out«, vendar pod strožjimi pogoji:

- »opt-out« lahko države uporabljajo še naprej, vendar mora biti določen v kolektivnih pogodbah ali v nacionalni zakonodaji, vendar je treba prej opraviti posvetovanje s socialnimi partnerji na ustrezni ravni. Odločitev za »opt-out« mora biti prostovoljna – s strani delavca, prav tako se možnost »opt-out« lahko uporabi le, če delodajalec in delavec ugotovita, da najdaljše referenčno obdobje ali druge fleksibilnosti iz direktive ne zadostujejo,
- delavec mora dati pisno soglasje za »opt-out«, katerega veljavnost ne sme presegati več kot eno leto, kljub temu pa je možno takšno soglasje naknadno podaljšati. Soglasje, dano ob podpisu individualne pogodbe, je nično in neveljavno, prav tako pa je nično in neveljavno soglasje, ki je dano v prvih tednih delovnega razmerja,⁹
- finski predlog je uvedel omejitev, da noben delavec, tudi tisti, ki da svoje soglasje k »opt-out«, ne sme delati več kot 60 ur tedensko, raču-

⁹ S tem se zagotovi pravna varnost delavcev, saj zavrnitev podpisa soglasja k »opt-out« nikakor ne sme biti razlog, da bo delodajalec odklonil sklenitev delovnega razmerja. Finski predlog je tudi jasno določil, da delavec ne sme biti oškodovan, če ne da svojega soglasja k zahtevam delodajalca o daljšem delovnem času kot je 48 ur na teden ali ko od takšnega soglasja kasneje odstopi.

nano kot povprečje v obdobju treh mesecev.

2. Nobena država članica ne sme uporabiti vseh oblik fleksibilnosti iz novega predloga

Finski predlog je določil, da država članica, ki se odloči za uporabo možnosti »opt-out«, ne sme hkrati s tem uporabiti tudi možnosti zakonskega podaljšanja referenčnega obdobja¹⁰ na dvanajst mesecev. Kljub temu takim državam članicam ostaja na voljo možnost določitve dvanajstmesečnega referenčnega obdobja na podlagi kolektivnih pogodb. Prav tako lahko država članica, ki uporablja »opt-out«, iz objektivnih ali tehničnih razlogov oziroma zaradi potreb organizacije dela določi z zakonodajo, podzakonskimi predpisi ali upravnimi določbami, da referenčno obdobje ne more preseči šest mesecev.

3. Poročilo o evalvaciji

Finsko predsedstvo je v besedilo predloga direktive vključilo tudi t.i. »klavzulo o pregledu«, v skladu s katero so dolžne vse države članice, ki uporabijo možnost »opt-out«, najkasneje v roku dveh let po roku, določenem za prenos direktive, Komisijo obvestiti o razlogih za »opt-out« ter sektorjih, dejavnostih in delavcih, kjer ga uporabljajo, pri čemer se morajo države članice predhodno posvetovati tudi s socialnimi partnerji. Ta člen prav tako zavezuje Komisijo, da ustanovi posebno komisijo, ki jo sestavljajo predstavniki držav članic in evropskih socialnih partnerjev, katere namen je spremljanje uporabe možnosti »opt-out«. Finsko predsedstvo je z omenjeno klavzulo Komisijo tudi zavezalo k pripravi poročila o uporabi možnosti »opt-out« in o razlogih za njegovo uporabo, prav tako pa lahko v poročilu predlaga zmanjšanje števila ur in postopno odpravo te možnosti.

5. REZULTAT POGAJANJ NA SESTANKU SVETA EPSCO 7. NOVEMBRA

Sprva je bilo slutiti pozitiven odziv držav članic na novi predlog finskega predsedstva. Po vseh naporih, ki jih je za doseganje kompromisa v predlog direktive vložilo avstrijsko in vsa druga predsedstva pred njim, je bilo moč čutiti, da bo na zadnjem izrednem zasedanju Sveta EPSCO mogoče razrešiti tudi zadnje in najbolj žgoče vpra-

¹⁰ To je obdobje, v katerem se izračunava povprečje 48 ur na teden.

šanje »opt-out-a«. H kompromisnemu vzdušju držav članic je še toliko bolj prispevalo opozorilo Komisije, da v primeru neuspeha namerava začeti postopek proti vsem 23 državam, ki kršijo sodbe Sodišča Evropskih skupnosti. Ne nazadnje pa je bilo (in še vedno je) treba razrešiti tudi vprašanje varnosti in zdravja delavcev pri delu, saj lahko, po sedanjih omejitvah in v skladu z možnostjo uporabe »opt-out«, ki so vključeni v direktivo 2003/88, delavec dela tudi do 78 ur tedensko.

V razpravi ministrov na zasedanju Sveta EPSCO se je vprašanje o natančni določitvi datuma, s katerim bi prenehala veljati možnost uporabe »opt-out«, izkazalo za težje, kot je bilo sprva videti. Po vseh vloženih naporih finskega predsedstva, da se doseže kvalificirana večina, se je izkazalo, da so interesi petih držav članic, katerih zahteve so se nanašale na določitev datuma odprave »opt-out-a«, premočni, saj jim je z glasovi, ki jim pripadajo pri glasovanju, uspelo preprečiti sprejem dokumenta. Kljub kompromisni drži 20 držav članic je Franciji, Španiji, Italiji, Grčiji in Cipru uspelo preprečiti sprejem predloga, ki v svojem besedilu ni vključeval jasne zahteve po odpravi derogacije od zahteve po maksimalnem tedenskem delovnem času 48 ur. Po pregledu veljavne zakonodaje v okviru EU lahko ugotovimo, da je po zdaj veljavni ureditvi možno odstopanje od omenjene omejitve v višini 30 ur na teden. Delodajalec in delavec se lahko v skladu z zahtevami direktive 2003/88 dogovorita, da delavec dela največ 78 ur tedensko. Pri preračunu se morata namreč upoštevati omejitvi, da mora imeti delavec na razpolago najmanj zaporednih 11 ur počitka dnevno in zaporednih 24 ur počitka enkrat tedensko. V skladu s takšnim izračunom lahko pridemo do zaključ-

ka, da delavec lahko opravlja svoje delovne zadolžitve šest dni v tednu, po trinajst ur na dan. S tega vidika je trenutno veljavna zakonodaja, predvsem ko imamo v mislih varnost in zdravje pri delu, vidno manj ugodna, kot pa finski predlog, saj je slednji namreč zgornjo tedensko omejitev, ob uporabi derogacije, postavil na 60 ur.

6. KAKO NAPREJ?

Finsko predsedstvo je kmalu po preštevanju glasov in ugotovitvi, da sprejem dokumenta ne bo mogoč, končalo razpravo. Zanimivo je, da je bilo šest držav članic, ki so se še na junjskem Svetu EPSCO jasno zavzemale za odpravo »opt-out-a«, pripravljeno sprejeti finski kompromis. Po vsej verjetnosti je k odločitvi teh držav veliko pripomogla tudi »groznja« komisarja Špidle, da namerava Komisija, če predlog ne bo sprejet, začeti postopek v skladu z 226. členom Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti (v nadaljevanju: PES). Po tem členu ima Komisija namreč pristojnost sprožiti postopek pred Sodiščem Evropskih skupnosti proti vsem državam članicam, ki ne spoštujejo *acquis communautaire*, v okvir katerega sodijo tudi sodbe Sodišča ES. Vprašanje je, kako naprej, ali drugače, kakšne so in bodo posledice nesprejema finskega kompromisnega predloga. Nemčija je javno oznanila, da problematike v času svojega predsedstva ne misli odpirati, prav tako tudi v Portugalski ni videti velikega zanimanja za reševanje odprtih vprašanj. Za Portugalsko, v prvi polovici leta 2008, bo predsedstvo prevzela Republika Slovenija, za katero se tudi še ne ve, če misli »ugrizniti v jabolko sporak«. Komisija je sicer napovedala sprožitve postopkov v skladu z 226. členom PES, vendar mesec dni po izrednem

zasedanju Sveta EPSCO dejavnosti v tej smeri še ni opaziti. Treba je opozoriti predvsem na dejstvo, da vložitev takšne tožbe zahteva določene proceduralne postopke, ki so lahko tudi dolgotrajni, še posebej, ko je postopek potrebno sprožiti proti 23 državam članicam, pri čemer mora Komisija začeti postopek proti vsaki državi članici posebej.¹¹

Nekaj je jasno. Države članice morajo v najkrajšem možnem času svojo zakonodajo prilagoditi zahtevam sodb SIMAP in Jaeger, če se želijo izogniti neželenim posledicam tožbe.¹² Prav tako je popolnoma jasno, da je veljavna ureditev »opt-out-a« na ravni EU z vidika varnosti in zdravja pri delu manj ugodna, kot pa rešitev, ki je bila ponujena s strani finskega predsedstva. Na koncu ostaja samo še vprašanje časa, kdaj bo sprejeta tudi nova direktiva, ki spreminja dosedanje direktivo o določenih vidikih organizacije delovnega časa (direktiva 2003/88/ES).

¹¹ To končno pomeni sprožitve 23 različnih postopkov. Zanimivo bo videti, če bo do vložitve tožb sploh prišlo, dejansko delovanje Komisije. Predvsem je zanimivo vprašanje, katera izmed držav članic se bo morala prva zagovarjati pred Sodiščem ES. To je seveda poleg same odločitve Komisije odvisno tudi od uspešnosti zagovora držav članic v postopku, ki poteka pred vložitvijo tožbe.

¹² Finski predlog je po svoji vsebini problem dežurstev in njihovega vštevanja v delovni čas, kot to zahteva sodba SIMAP, rešil tako, da je določil, da se neaktivni del dežurstva ne všteva v delovni čas, razen če je z nacionalno zakonodajo ali kolektivno pogodbo določeno drugače. Prav tako je vprašanje iz sodbe Jaeger rešil na način, da je postavil zahtevo, da se delavcu zagotovi enakovreden nadomestni počitek v razumnem roku, ki ga določi nacionalna zakonodaja ali kolektivna pogodba. S tem se je izognilo zahtevi sodb, po kateri je potrebno zagotoviti enakovreden počitek v obdobju, takoj po opravljenih delovnih urah. Tem rešitvam ni nasprotovala nobena država članica. Trenutna slovenska zakonodaja je usklajena z zahtevami sodb SIMAP, vprašanje pa je, koliko je v našo zakonodajo prenesena odločitev Jaeger. Z vidika zakona o delovnih razmerjih /ZDR/ (Uradni list RS, št. 42/02, 79/06) sodbi nista vprašljivi, večji problem se pojavlja pri ureditvi enakovrednega nadomestnega počitka, kot ga zahteva sodba Jaeger v okviru zakona o zdravniški službi (uradno prečiščeno besedilo) /ZZdrS-UPB3/ (Uadni list. RS, št. 72/2006).