

A BIZOTTSÁG VÉLEMÉNYE

a munkaidő-szervezés egyes szempontjairól szóló 2003/88/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv (a munkaidőről szóló irányelv) 17. cikke (5) bekezdésének értelmében

A magyarországi orvos gyakornokok munkaidejére vonatkozó átmeneti rendelkezések érvényességének meghosszabbítása

(2009/C 245/03)

1. Bevezetés

Ez a vélemény a munkaidő-szervezés egyes szempontjairól szóló 2003/88/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv⁽¹⁾ (a munkaidőről szóló irányelv) 17. cikke (5) bekezdésén alapul. Arra a Magyarország által az említett cikk szerint tett bejelentésre vonatkozik, amely szerint az orvos gyakornokok munkaidejére vonatkozó felső korlátok tekintetében 2011. július 31-ig meg kívánja hosszabbítani az átmeneti rendelkezések érvényességét.

1993-ban az orvos gyakornokokat kivették a munkaidőről szóló első irányelv hatálya alól. Ez 2000-ben egy módosító irányelvnek köszönhetően megváltozott, és az egységes szerkezetbe foglalt, munkaidőről szóló irányelv most már az orvos gyakornokokra is ugyanúgy vonatkozik, mint a többi dolgozóra⁽²⁾. Az irányelv 6. cikke alapesetben 48 órában korlátozza a heti átlagos munkaidőt⁽³⁾, a túlórákat is beleértve. A munkaidőről szóló irányelv 17. cikkének (5) bekezdése lehetővé teszi azonban, hogy az orvos gyakornokok heti munkaidejére vonatkozó felső határok esetében átmeneti rendelkezéseket alkalmazzanak.

A 17. cikk (5) bekezdésének vonatkozó részei a következők:

„... A 6. cikk (a heti átlagos munkaidőre vonatkozó 48 órás felső határ) tekintetében az (orvos gyakornokokra vonatkozó) eltérésekre 2004. augusztus 1-jétől számított öt éves átmeneti időszak alatt van lehetőség.

A tagállamoknak, szükség esetén, (2009. augusztus 1-jétől számítva) további két évük van arra, hogy felmérjék, milyen nehézségeket jelent az egészségügyi szolgáltatások és orvosi ellátás megszervezésével és biztosításával kapcsolatos feladataik szempontjából a munkaidőre vonatkozó rendelkezések betartása. Az átmeneti időszak vége előtt legalább hat hónappal az érdekelt tagállam tájékoztatja indokairól a Bizottságot, hogy a Bizottság a megfelelő egyeztetések után, az információk beérkezését követő három hónapon belül, véleményt tudjon nyilvánítani. Ha a tagállam nem fogadja el a Bizottság véleményét, döntését meg kell indokolnia. A tagállam tájékoztatását és az indokolást, valamint a Bizottság véleményét közzéteszik az *Európai Unió Hivatalos Lapjában* és azt megküldik az Európai Parlamentnek is.

A tagállamoknak további egy év állhat rendelkezésére, hogy szükség esetén figyelembe vegyék a (z előző) albekezdésben említett feladatok ellátása során felmerülő különös nehézségeket. Az ebben az albekezdésben megállapított eljárás szerint kell eljárniuk.

A tagállamok biztosítják, hogy az átmeneti időszak első három évében a heti átlagos munkaidő ne haladja meg az 58 órát, a következő két év alatt az 56 órát, és az esetlegesen még fennmaradó időszakban az 52 órát. ...

A 16. cikk b) pontja (az átlagos heti munkaidő számításához használt referencia-időszak) tekintetében az (orvos gyakornokokra vonatkozó) eltérésekre akkor van lehetőség, ha a referencia-időszak nem haladja meg a 12 hónapot az átmeneti időszak első részében (2004–2007) és hat hónappal azt követően.”

A 17. cikk (5) bekezdése arról is rendelkezik, hogy a munkaadóknak és a munkavállalók képviselőinek egyeztetniük kell az átmeneti rendelkezések végrehajtásáról: „a munkaadó időben egyeztet a munkavállalók képviselőivel, hogy lehetőség szerint megállapodjanak az átmeneti időszak szabályozásáról”. E megállapodásnak be kell tartania a 17. cikk (5) bekezdésében megállapított felső határokat, de meghatározhatja többek között azokat az intézkedéseket is, amelyeket meg kell hozni annak érdekében, hogy a heti átlagos munkaidő 48 órára csökkenjen az átmeneti időszak végére.

⁽¹⁾ 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 egységes szerkezetbe foglalja és hatályon kívül helyezi a két korábbi – a 93/104/EK és a 2000/34/EK – irányelvet.

⁽²⁾ A 2000/34/EK irányelvet az orvos gyakornokok tekintetében 2004. augusztus 1-jéig kellett átültetni a nemzeti jogba.

⁽³⁾ Az irányelv 16., 17., 18. és 19. cikke értelmében az átlagot számolhatják egy olyan „referencia-időszakban”, amely nem haladja meg a 4 hónapot (az alapszabály szerint), a 6 hónapot (olyan meghatározott területeken, ahová az orvos gyakornokok tevékenysége is tartozik, nemzeti jogszabály vagy kollektív szerződések alapján), illetve a 12 hónapot (csak kollektív szerződés alapján).

Az említett átmeneti rendelkezéseket az alábbi táblázat foglalja össze.

Táblázat: A 17. cikk (5) bekezdése szerint az orvos gyakornokokra vonatkozó átmeneti rendelkezések összefoglalása

Időszak	Lehetséges eltérés	Feltételek
2004. augusztus 1–2009. július 31.	Eltérés a heti átlagos munkaidőre vonatkozó 48 órás felső határtól	A heti átlagos munkaidőre átmeneti határok vonatkoznak: 2004. augusztus 1–2007. július 31.: A heti átlag nem haladhatja meg az 58 órát. A referencia-időszak (*) nem haladhatja meg a 12 hónapot. 2007. augusztus 1–2009. július 31.: A heti átlag nem haladhatja meg az 56 órát. A referencia-időszak nem haladhatja meg a 6 hónapot.
2009. augusztus 1–2011. július 31.	A 48 órás felső határtól való fenti eltérés érvényességének meghosszabbítása	Szükség esetén arra szolgál, hogy felmérjék, milyen nehézségeket jelent az egészségügyi szolgáltatások és orvosi ellátás megszervezésével és biztosításával kapcsolatos feladatok szempontjából a munkaidőre vonatkozó rendelkezések betartása. Az a tagállam, amelyik alkalmazni kívánja ezt az eltérést, 2009. január 31-ig köteles értesíteni a Bizottságot (indokolással együtt). A Bizottság véleményezi az értesítést. A heti átlagos munkaidő semmilyen esetben sem haladhatja meg az 52 órát. A referencia-időszak nem haladhatja meg a 6 hónapot.
2011. augusztus 1–2012. július 31.	A fenti eltérés érvényességének esetleges meghosszabbítása	Szükség esetén figyelembe vegyék a fenti feladatok ellátása során felmerülő különös nehézségeket. Az a tagállam, amelyik alkalmazni kívánja ezt az eltérést, 2011. január 31-ig köteles értesíteni a Bizottságot (indokolással együtt). A Bizottság véleményezi az értesítést. A heti átlagos munkaidő semmilyen esetben sem haladhatja meg az 52 órát. A referencia-időszak nem haladhatja meg a 6 hónapot.

(*) A referencia-időszak az a megengedett leghosszabb időszak, amelyre vonatkoztatva a heti átlagos munkaidőt számolni lehet.

2. Értesítés a tagállamtól

A magyar nemzeti hatóságok 2009. január 28-i keltezésű (és 2009. február 3-i postabélyegzővel ellátott) levelükben értesítették a bizottsági szolgálatokat arról, hogy igénybe kívánják venni a 17. cikk (5) bekezdése által biztosított lehetőséget, és érvényben tartják a különleges átmeneti szabályokat, hogy az orvos gyakornokok heti átlagos munkaideje a 2009. augusztus 1-jén kezdődő két éves időszakban is elérhesse az 52 órát.

Az értesítésben a következőkkel érvelnek:

- A nemzeti jogszabály szerint ⁽¹⁾ az első szakorvosi szakképesítés megszerzéséig a felsőfokú szakirányú szakképzés megszerzését megkezdő orvosok munkaideje 2009. július 31-ig, az irányelv 17. cikkének (5) bekezdésével összhangban nem haladhatja meg a heti 56 órát.
- Magyarország azonban nincs még olyan helyzetben, hogy 2009. augusztus 1-jétől 48 órára csökkentse az orvos gyakornokok heti átlagos munkaidejét. A nemzeti hatóságok azt állítják, hogy nehezebb megszervezni az egészségügyi szolgálatok ügyeleti idejét, mióta az Európai Bíróság határozataiban ⁽²⁾ kimondta, hogy minden, munkahelyen töltött ügyeleti idő, valamint a munkahelytől távol teljesített ügyelet alatt érkező riasztás eredményeként ledolgozott idő munkaidőnek minősül. Magyarország átültette az említett követelményt a nemzeti jogba.

⁽¹⁾ Az egészségügyi tevékenység végzésének egyes kérdéseiről szóló 2003. évi LXXXIV. törvény 28. szakaszának (6) pontja.

⁽²⁾ Utalás a Bíróság által a SIMAP (C-303/98. sz.), a Jaeger (C-151/02. sz.) és a Dellas (C-14/04. sz.) ügyekben hozott határozatra.

- Az orvosok szakképzési rendszerét is meg kell változtatni a közelmúltban bekövetkezett változásoknak megfelelően. Az ügyeletet a képzés lényeges részének tekintik, és jelenleg a megengedett 48 órásnál hosszabb munkaidőre lenne szükség ahhoz, hogy a képzésben jelenleg részt vevők szisztematikusan végigkövethessenek bizonyos eseteket annak érdekében, hogy a lehető leghamarabb megszerezzék az önálló munkavégzéshez szükséges ismereteket és képességeket. A szükséges pihenőidők biztosítottak.
- Jelenleg folyik a képzés felülvizsgálata. Hosszabb átmeneti időszakra van azonban szükség azon szabályok megváltoztatásához, amelyek a képzésüket az átmeneti időszak alatt már megkezdőkre vonatkoznak, különös tekintettel a követelményekre, amelyek az emberi erőforrásokkal, a pénzügyi vonzattal, az ellátó rendszerrel és a képzés szakmai tartalmával kapcsolatban várnak meghatározásra.
- Magyarország úgy véli, hogy az egészségügyi ágazat emberi erőforrásokkal kapcsolatos problémái is indokolják a kétéves átmeneti időszak alkalmazását. Ezen időszak alatt az egészségügyi szolgáltatók felkészülhetnek arra, hogy az orvos gyakornokok tekintetében az általános szabályok alkalmazzák.

3. Az értesítéssel kapcsolatos egyeztetések eredménye

Amikor a 17. cikk (5) bekezdésének jelenlegi szövegét elfogadták, a Bizottság úgy nyilatkozott, hogy a rendelkezés második bekezdésében szereplő „megfelelő egyeztetések után” kifejezést úgy fogja értelmezni, hogy a Bizottságnak „egyeztetnie kell közösségi szinten a munkaadók és a munkavállalók, valamint a tagállamok képviselőivel...”, mielőtt véleményt alkotna az orvos gyakornokok munkaidejére vonatkozó átmeneti rendelkezések érvényességének meghosszabbításáról⁽¹⁾.

A bizottsági szolgálatok az előírásnak megfelelően egyeztettek valamennyi tagállammal, valamint az európai szociális partnerekkel a Magyarországtól kapott értesítésről.

Nyolc tagállamtól (Bulgáriától, Franciaországtól, Görögországtól, Litvániától, Luxemburgtól, Hollandiától, Spanyolországtól és Svédországtól) érkezett válasz. Egyik tagállam sem emelt kifogást az ellen, hogy Magyarország meg kívánja hosszabbítani az átmeneti időszakot.

A munkaadói oldalt képviselő európai szociális partnerektől nem érkezett válasz Magyarországgal kapcsolatban.

Az ESZSZ a megkeresésre adott válaszában arról tájékoztatott, hogy a magyar orvosokat és orvos gyakornokokat képviselő érintett szakszervezet (a Magyar Orvosi Szövetség) elfogadja, hogy a nemzeti hatóságok kérésének megfelelően további két évig szükség van az ideiglenes rendelkezésekre. Azzal is egyetértett, hogy időt kell adni az orvosképzés szükséges átszervezésére. A szakszervezet ugyanakkor úgy vélte, hogy a nemzeti hatóságok nem tájékoztatták kellőképpen sem a szakszervezetet, sem a Magyar Orvosi Kamarát, és nem is egyeztettek velük az átmeneti időszak meghosszabbításáról, illetve az orvosképzés felülvizgálatairól.

4. Az értesítés értékelése az irányelv tükrében

Az Európai Parlament és a Tanács a munkaidőről szóló irányelvet az EK-Szerződés 137. cikkének (2) bekezdése alapján fogadta el, amely közösségi intézkedéseket ír elő, hogy a munkavállalók egészségének és biztonságának védelmével javítsa a munkakörnyezetet. Az irányelv fő célja, hogy megállapítsa a minimális biztonsági és egészségvédelmi követelményeket a munkaidő megszervezése tekintetében.

A Bizottság rendelkezésére álló információk azt mutatják, hogy Magyarországon a nemzeti jogszabályok szerint a következő helyzet áll fenn:

- Magyarország már teljesítette a 17. cikk (5) bekezdése által előírt, 2009. július 31-ig bevezetendő átmeneti határokkal kapcsolatos követelményeket azzal, hogy átültette a heti (átlagos) munkaidőre 2007. augusztus 1-jéig előírt 58 óras felső határt, valamint a 2009. augusztus 1-jéig előírt 56 óras felső határt. Miniszteri rendelet határozza meg a túlórák felhasználására vonatkozó feltételeket, amelyeknek (a nemzeti hatóságok állítása szerint) az a célja, hogy elegendő számú orvost biztosítsanak a sürgősségi és ügyeleti szolgálatokra.
- Korábban az egészségügyi ágazatban a munkahelyen töltött ügyeleti időt vagy egyáltalán nem, vagy csak részben számították bele a heti munkaidőbe. 2005-ben azonban a nemzeti bíróságok úgy határozottak, hogy az ügyeleti időt az Európai Bíróság vonatkozó határozataival⁽²⁾ összhangban munkaidőként kell kezelni. Magyarország 2007-ben úgy módosította a nemzeti jogszabályokat⁽³⁾, hogy 2008. január 1-jei hatállyal a munkahelyen töltött ügyeleti időt teljes egészében munkaidőként kell elszámlálni.

⁽¹⁾ A Bizottság nyilatkozata a 2000/34/EK irányelv 1. cikke 6. bekezdésének végrehajtásáról, HL L 195., 2000.8.1., 45. o.

⁽²⁾ A SIMAP (C-303/98. sz.) és a Jaeger (C-151/02. sz.) ügyekben hozott határozatok.

⁽³⁾ 2007. évi LXXII törvény az egészségügyi tevékenység végzésének egyes kérdéseiről szóló törvény módosításáról.

- Magyarország alkalmazza a „kivülmaradási záradékot” (az irányelv 22. cikke szerinti eltérést) az egészségügyi ágazat vonatkozásában ⁽¹⁾, így ennek megfelelően előfordulhat, hogy az orvos gyakornokok heti 48 óránál többet dolgoznak, amennyiben előzőleg írásban hozzájárultak ehhez. Úgy tűnik, hogy az irányelvben az eltérés alkalmazásának esetére előírt védő feltételeket helyesen ültették át. A túlóra mértéke normál munkaidő esetén hetente legfeljebb 12 óra, ügyeleti idő esetén pedig hetente legfeljebb 24 óra lehet (ami legfeljebb 72 órás heti átlagos munkaidőt tesz ki).

A Bizottság véleménye szerint különösen kívánatos lenne engedélyezni a nemzeti hatóságok számára, hogy rugalmasan átszervezzék az átfogó képzési és munkaszervezési rendszereket, amennyiben ezzel csökkenteni lehet a kívülmaradási záradék alkalmazását elfogadó orvosok kényszerű túlóráinak mértékét.

Tekintettel az egyeztetések során – különösen az érintett szociális partnerektől – kapott válaszokra, a Bizottság úgy véli, hogy a nemzeti hatóságok által előterjesztett indokok elfogadhatók.

5. Következtetés

A fentiek alapján a Bizottság véleménye a következő:

- elfogadhatónak találja, hogy Magyarországnak – a munkaidőről szóló irányelv 17. cikkének (5) bekezdésével összhangban – még akár két évre is szüksége lehet 2009. augusztus 1-jét követően ahhoz, hogy az orvos gyakornokok heti átlagos munkaidejét legfeljebb 48 órában korlátozza. Erre azért van szükség, hogy Magyarország felmérje, milyen átmeneti nehézségeket jelent az egészségügyi szolgáltatások és orvosi ellátás megszervezésével és biztosításával kapcsolatos feladatai szempontjából a munkaidőre vonatkozó korlátozások betartása,
- hangsúlyozni kell, hogy – az irányelv 17. cikkének (5) bekezdése értelmében – ilyen helyzetben a tagállamoknak minden esetben biztosítaniuk kell, hogy a heti munkaidő egy legfeljebb hat hónapos időszak átlagát tekintve ne haladja meg a heti 52 órát,
- a nemzeti hatóságokat arra ösztönzi, hogy a 17. cikk (5) bekezdésének hatodik albekezdésével összhangban tájékoztassák az orvos gyakornokok képviselőit, és egyeztessenek velük annak érdekében, hogy ahol csak lehet, megállapodásra jussanak a meghosszabbított átmeneti időszakokra vonatkozó rendelkezésekről, valamint azokról az intézkedésekről, amelyeket el kell fogadni ahhoz, hogy az átmeneti időszak végére 48 órára csökkentsék a heti átlagos munkaidőt,
- a nemzeti hatóságokat felkéri arra, gondoskodjanak e vélemény terjesztéséről, hogy az illetékes nemzeti hatóságok (adott esetben) figyelembe vehessék.

⁽¹⁾ A 2004-ben és 2007-ben módosított, az egészségügyi tevékenység végzésének egyes kérdéseiről szóló 2003. évi törvény 13. szakasza.