

HU

HU

HU



EURÓPAI BIZOTTSÁG

Brüsszel, 2010.12.21.
COM(2010) 801 végleges

**A BIZOTTSÁG KÖZLEMÉNYE AZ EURÓPAI PARLAMENTNEK, A
TANÁCSNAK, AZ EURÓPAI GAZDASÁGI ÉS SZOCIÁLIS BIZOTTSÁGNAK ÉS A
RÉGIÓK BIZOTTSÁGÁNAK**

A munkaidő-irányelv felülvizsgálata

**(az EUMSz. 154. cikke szerint a szociális partnerekkel folytatandó európai szintű
konzultáció második szakasza)**

{SEC(2010) 1610 végleges}

A BIZOTTSÁG KÖZLEMÉNYE AZ EURÓPAI PARLAMENTNEK, A TANÁCSNAK, AZ EURÓPAI GAZDASÁGI ÉS SZOCIÁLIS BIZOTTSÁGNAK ÉS A RÉGIÓK BIZOTTSÁGÁNAK

A munkaidő-irányelv felülvizsgálata

(az EUMSZ. 154. cikke szerint a szociális partnerekkel folytatandó európai szintű konzultáció második szakasza)

1. BEVEZETÉS

Az Európai Unióban 1993 óta léteznek közös normák a munkaidőre vonatkozóan, és e normákat 2000 óta valamennyi gazdasági ágazatban alkalmazzák. A munkaidő-irányelv a szociális Európa sarokkövét képezi, mivel valamennyi munkavállaló számára biztosítja a védelem minimális szintjét a túl hosszú munkaidővel és a minimális pihenőidő elmaradásával szemben. Emellett több olyan rugalmassági mechanizmust is lefektet, amelyek célja az egyes országok, ágazatok vagy munkavállalók különleges körülményeinek figyelembe vétele. Az elmúlt néhány évben azonban a munkaidőre vonatkozó uniós szabályozás hatékonysága több okból is megkérdőjeleződött. Egyes rendelkezések nem tudtak lépést tartani a munkavégzési módok terén lejárvott gyors változásokkal, aminek következtében az irányelv kevésbé tudja segíteni a munkavállalók és a vállalkozások igényeinek kielégítését. Továbbá az irányelv egyes rendelkezéseinek vagy a Bíróság némely döntésének végrehajtása terén mutatkozó nehézségek jogbizonytalansághoz, vagy – egyes fontos szempontok tekintetében – akár a szabály megszegéséhez is vezettek. Ezért mutatkozik sürgős szükség az irányelv felülvizsgálatára, és a Bizottság eltökélt szándéka, hogy ezt – követve az intelligens szabályozás elvét – elvégezze.

E közlemény célja egyrészt az uniós szociális partnerek véleményének kikérése – az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ.) 154. cikke (3) bekezdésének megfelelően – a munkaidő-irányelv¹ módosításával kapcsolatban tervezett uniós szintű intézkedés tartalma tekintetében, másrészt annak tisztázása, hogy a szociális partnerek kívánnak-e a 155. cikk alapján tárgyalásokat kezdeni.

2010. március 24-én a Bizottság elfogadta a konzultáció első szakaszának elindításáról szóló közleményt². A közlemény emlékeztetett az az által előidézett nehéz helyzetre, hogy a társjogalkotók korábban nem jutottak megállapodásra az irányelv módosításáról³, és felkérte az uniós szociális partnereket, hogy jelezzék a jelenlegi irányelvvel kapcsolatos tapasztalataikat, és körvonalazzák, hogy a 21. századi gazdasági, szociális, technológiai és demográfiai adottságok tükrében szerintük uniós szinten milyen típusú munkaidőszabályokra lenne szükség.

Ez a közlemény összefoglalja az uniós szociális partnerekkel folytatott konzultáció első szakaszának főbb eredményeit, valamint a munkaidő tendenciáival és modelljeivel, továbbá

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.).

² COM(2010) 106, 2010.3.24.

³ Eredeti javaslat: COM(2004) 607; módosított javaslat: COM(2005) 246.

az irányelv gazdasági és szociális hatásával foglalkozó legújabb tanulmányokból származó fontosabb adatokat, majd meghatározza a módosító jogalkotási javaslat szóba jöhető formáit. E közleményt célszerű együtt tanulmányozni az irányelv végrehajtásáról szóló (és e közleménnyel egyidejűleg elfogadott) bizottsági jelentéssel, amely a munkaidőszabályok tagállamok általi betartását értékeli, és azonosítja azokat a főbb területeket, ahol az irányelv megsértése, vagy jogbizonytalanság tapasztalható. Annak megkönnyítése érdekében, hogy a szociális partnerek felkészülhessenek a konzultációra, a Bizottság az összes olyan tanulmány és felmérés⁴ eredményét közzéteszi, amelyet e közlemény elkészítéséhez igénybe vett.

2. A SZOCIÁLIS PARTNEREKKEL FOLYTATOTT KONZULTÁCIÓ ELSŐ SZAKASZA⁵

A szociális partnerek körében széleskörű az egyetértés a tekintetben, hogy az elmúlt húsz évben olyan jelentős változások zajlottak le a munka világában, amelyek döntően befolyásolják a munkaidő-szervezést. Nagyon eltérőek viszont az álláspontok e változások munkaidő-szervezésre gyakorolt hatásaival kapcsolatban. Míg a munkáltatók általában úgy tekintik, hogy e változások a munkaidő rugalmasságának fokozását célzó jogszabályi módosításokat tesznek szükségessé, addig a szakszervezetek úgy vélik, hogy a változtatásokra a munkavállalók jogi védelmének erősítése érdekében van szükség.

A magánszektorbeli munkáltatók olyan tényezőkre helyezik a hangsúlyt, mint az élesedő verseny, a globalizáció, a termeléstől a szolgáltatások irányába történő elmozdulás, a piacok bizonytalansága és a technológiai változások, különösen pedig az információs és kommunikációs technológiák egyre szélesebb körű alkalmazása.

A közzsféra munkáltatói különösen a következőket emelik ki: napi 24 órán át kötelesek magas szintű szolgáltatásokat nyújtani a rászorulóknak, a demográfiai tényezők miatt egyre növekszik az egészségügyi és gondozási szolgáltatások iránti igény, a költségnövekedésnek a jelenlegi válság nyomán bevezetett újabb költségvetési korlátozások miatti visszafogása okozta nehézségek, és az egészségügyi szakdolgozók krónikus hiánya.

A szakszervezetek hangsúlyozzák a munkaintenzitás növekedését, a bizonytalan foglalkoztatási formák terjedését, valamint a túl hosszú idejű munkavégzés egészségre, munkabiztonságra, munkaminőségre és termelékenységre gyakorolt kedvezőtlen hatásait. Kiemelik azokat a problémákat, amelyeket a hosszú munkaidő a munka és a családi élet összeegyeztetése, valamint a munkaerő-piaci aktivitás növekedése terén okoz. Az egészségügyet illetően a szakszervezetek azzal érvelnek, hogy a hosszú munkaidő

⁴ Lásd a Deloitte által a Bizottság részére készített 2010-es tanulmányt: „Study to support an impact assessment on further action at European level regarding Directive 2003/88/EC and the evolution of working time organization” [A 2003/88/EK irányelvvel kapcsolatos további európai szintű fellépés, valamint a munkaidő-szervezés fejlődése tárgyában végzett hatásvizsgálatot segítő tanulmány]. Lásd még: „Comparative analysis of working time in the European Union” [Az Európai Unióban jellemző munkaidő összehasonlító elemzése], Eurofound, 2010; „Fifth Working Conditions Survey” [A munkakörülményekről szóló ötödik felmérés], Eurofound, 2010; „In-depth study on health and safety aspects of working time – effects of working hours on safety, health and work-life balance” [Mélyreható vizsgálat a munkaidő egészségügyi és biztonsági vonatkozásaival kapcsolatban – a munkaidő hatásai a biztonságra, az egészségre, valamint a munka és a magánélet egyensúlyára], „Flexible working time arrangements and gender equality – A comparative review of thirty European countries” [Rugalmas munkaidő-beosztás és a nemek közötti egyenlőség – Harminc európai ország összehasonlító vizsgálata], J. Plantenga és Ch. Remery, 2010. A konzultáció megkönnyítése érdekében a Bizottság weboldalán lévő linkeken keresztül valamennyi említett tanulmány teljes szövege elérhető.

⁵ A válaszok részletesebb áttekintése a SEC(2010)1610 számú dokumentumban található.

alkalmazása csakis fokozhatja a munkaerő toborzásával és megtartásával kapcsolatos problémákat.

Számos ágazati szociális partner emelte ki saját ágazatának azon megkülönböztető jegyeit, amelyekre a munkaidőszabályoknak tekintettel kell lenniük. A vélemények azonban különböztek azzal kapcsolatban, hogy milyen típusú változtatásokra van szükség a jelenlegi irányelvben. A fontosabb szempontok a következők voltak: szezonális tényezők, az előadó-művészek speciális munkavégzési módozatok, a lakhatás céljára a munkahelyen biztosított szállás, önállóság és tudásmunka, kieső helyeken végzett munka, 24 órás szolgáltatások nyújtása, munkabiztonsági szempontból kritikus munkakörök, gyorsan változó igények, a részmunkaidős foglalkoztatás terjedése, a költségek és a globális verseny által gyakorolt nyomás, valamint a szakképzett munkaerő hiánya.

A munkáltatók általánosságban egyetértettek a Bizottság konzultációs anyagában bemutatott elemzéssel. A Business Europe, az UEAPME és a CEEP üdvözölte azt a javaslatot, hogy a jelenlegi felülvizsgálat szélesebb körre terjedjen ki. A Business Europe és az UEAPME ugyanakkor felvetette, hogy kívánatos lenne az ügyeleti idő témakörét a magán- és a közszféra számára egyaránt fontos kérdésként kezelni. Több munkáltatói szervezet azt is hangsúlyozta, hogy a rugalmasság a munkavállalók és a munkáltatók számára egyaránt előnyös lehet, és nem szabad negatív jelentéstartalommal rendelkeznie.

Ezzel szemben az ESZSZ és más szakszervezetek bírálták a Bizottság általános elemzését. Véleményük szerint a Bizottság nem vette kellően figyelembe sem a munkaidőszabályok jogi jelentőségét, sem a Szerződésben megjelölt, a munkavállalók egészsége és biztonsága védelmének fenntartására és javítására irányuló célt; úgy vélték továbbá, hogy az irányelv azért nem érvényesül hatékonyan a tagállamokban, mert a Bizottság nem tett eleget az uniós jog tiszteletben tartásának és végrehajtásának biztosítására irányuló kötelezettségének. Az ETUC és az EPSU (a közszférát is magában foglaló szolgáltatási ágazat uniós szakszervezete) vitatja, hogy a munkáltatók vagy a közszolgáltatások leküzdhetetlen akadályokba ütköznenek a SIMAP- és a Jaeger-ügyben hozott ítéletekben foglaltak érvényre juttatása terén.

A legfontosabb ágazatközi szociális partnerek egyetértenek abban, hogy szükség van az irányelv felülvizsgálatára. Jelentős különbségek vannak azonban a munkáltatók és a szakszervezetek között a felülvizsgálat összefüggései, terjedelme és céljai tekintetében.

Míg a Business Europe elvi alapon ellenzi a munkaidő uniós szintű szabályozását, az UEAPME úgy véli, hogy az uniós szabályozás a kis- és középvállalkozások számára biztosított egyenlő versenyfeltételek fontos előfeltétele. Valamennyi ágazatközi munkáltatói szervezet egyetért abban, hogy a jelenlegi szabályok túlságosan merevek és bonyolultak, és különösen hangsúlyozzák a SIMAP- és a Jaeger-ügyben hozott döntéseken, valamint az éves fizetett szabadsággal kapcsolatban nemrégiben született döntéseken⁶. alapuló joggyakorlat módosításának szükségességét.

A Business Europe hasznosnak tartaná a referencia-időszak 12 hónapra történő meghosszabbítását, ám álláspontja szerint nem lenne célszerű, ha a felülvizsgálat más témakörökre is kiterjedne; kiemeli továbbá az önkéntes eltérés („opt-out”) megtartásának alapvető fontosságát. A CEEP és az UEAPME megfontolná a felülvizsgálat más kérdéskörökre való kiterjesztését, és úgy vélik, hogy a referencia-időszak 12 hónapra történő

⁶ A C-350/06. és C-520/06. sz., Schultz-Hoff és Stringer egyesített ügyek.

növelése és a SIMAP- és a Jaeger-ügyben hozott döntéseken alapuló joggyakorlat megváltoztatása lényegesen csökkentené az önkéntes eltérés alkalmazása iránti igényt.

A közszféra munkáltatói általában prioritásként emelik ki a munkaidőszabályok „átfogó” felülvizsgálatának szükségességét, tekintettel a közszolgáltatások működésére gyakorolt óriási hatásukra. Szerintük elsősorban a SIMAP- és a Jaeger-ügyben hozott döntéseken alapuló joggyakorlatra kell koncentrálni, de nyitottak a munkavállalók hosszú munkaidővel vagy fárasztó munkával szembeni védelmének, valamint a munka és a családi élet összeegyeztetésének javítására is. Valamennyien tartózkodóak az önkéntes eltérést illető mindennemű változtatással kapcsolatban, bár a CEEP sajnálja e megoldásnak a közszolgáltatások körében végbemenő gyors elterjedését, és úgy véli, hogy annak alkalmazása sem a munkáltatók, sem a munkavállalók, sem a szolgáltatásokat igénybe vevők érdekeit nem szolgálja.

A szakszervezetek ugyanakkor kiemelik, hogy a munkaidőszabályok a Szerződés és az uniós Charta által védett alapvető szociális jogokon alapulnak. Ezért általánosságban minden felülvizsgálatnak e jogokon kell alapulnia és tiszteletben kell tartania azokat, hogy a jelenlegihez képest javuljon a munkavállalók védelmének színvonala. A felülvizsgálat során megfelelő súlyt kell kapniuk azoknak az álláspontoknak is, amelyeket a Parlament és a szakszervezetek a korábbi módosító javaslattal kapcsolatos intézményközi tárgyalások során kialakítottak.

Az ETUC és az EPSU is nyitott az átfogó felülvizsgálatra, de véleményük szerint változtatásokra csak akkor van szükség, ha azok célja kifejezetten az önkéntes eltérés lehetőségének megszüntetése iránti igény teljesítése. Kívánatos, hogy a felülvizsgálat a munkavállalónkénti alkalmazás kikényszerítését, valamint az önállóan dolgozó munkavállalók számára biztosított eltérés szigorítását célozza. Kiegyensúlyozott és fenntartható megoldásokat kell találni az ügyleti idő vonatkozásában, ám e megoldásoknak a SIMAP- és a Jaeger-ügyben hozott döntéseken kell alapulniuk, tiszteletben tartva azokat, és változatlanul hagyva az ügyleti idő és a munkaidő fogalmának meghatározását. Ezzel – az irányelvhez felhasznált egészségügyi és munkabiztonsági kutatásra utalva – az egészségügyi szakembereket tömörítő legtöbb testület egyetért, ugyanakkor egyes orvosi szervezetek szerint az orvosok számára, saját beleegyezésük függvényében heti 65 óráig terjedő munkavégzést kellene engedélyezni. Az ETUC is érdekelt a munka és a családi élet összeegyeztetésének tárgyalásában, valamint abban, hogy a munkavállalóknak nagyobb beleszólásuk legyen a munkaidő beosztásába.

Az ágazati szociális partnerektől érkezett válaszok általában tükrözték az ágazatközi munkáltatók, illetve szakszervezetek által kifejtett álláspontokat. Néhány ágazati szereplő azonban úgy vélte, hogy nincs szükség az irányelv módosítására (vendéglátással, tengeri halászáttal, banki tevékenységgel, nyílt tengeri olaj- és gázfúrással, valamint személybiztonsággal és vagyonvédelemmel foglalkozó munkáltatók szervezetei).

A hivatásos tűzoltók szervezetei is támogatják a SIMAP- és a Jaeger-ügyben hozott döntéseken alapuló joggyakorlatot. A pihenőidőre vonatkozó szabályokat azonban enyhíteni kívánják annak érdekében, hogy megtartsák a hagyományos 24 órás műszakok munkarendjét, amely véleményük szerint – az egészségre és a munkabiztonságra gyakorolt hatások további vizsgálatának függvényében – megfelel a tűzvédelmi szolgálatok különleges igényeinek. Meghatározott körülmények fennállása esetén bizonyos szervezetek elfogadnák az önkéntes eltérés átmeneti fenntartását. Egyes szervezetek szerint úgy kell módosítani az irányelvet, hogy az önkéntes tűzoltók ne tartozzanak a hatálya alá.

Az EUROMIL, a védelmi erőknél szolgáló munkavállalók egyik szervezete úgy véli, hogy az irányelvnek ténylegesen ki kellene terjednie e munkavállalókra, és hogy a SIMAP- és a Jaeger-ügyben hozott döntéseken alapuló joggyakorlatot esetükben is érvényre kellene juttatni.

Ami a más jellegű uniós intézkedések iránti igényt illeti, az ETUC és az EPSU azt tartja kívánatosnak, hogy a Bizottság minden lehetséges módon lépjen fel az irányelv tagállamok általi megsértésével szemben, ideértve jogsértési eljárás indítását is. Támogatják azokat az intézkedéseket is, amelyek elősegítik a tagállami munkaügyi felügyelőségeknél a személyi és tárgyi feltételek javítását. Ugyanakkor kilenc európai orvosi szervezet érvelt közös válaszban a jogsértési eljárások indítása ellen. Több válaszadó kérte, hogy a Bizottság támogassa az összehasonlító kutatást és/vagy a bevált módszerek cseréjét.

Az uniós ágazatközi szociális partnerek eltérő mértékben fejezték ki készségüket az EUMSZ. 155. cikke szerinti, a konzultáció második szakasza előtt vagy annak során folytatandó tárgyalásokon való részvételre. A Business Europe és az UEAPME jelezte, hogy egyértelműen az ágazatközi megoldásokat részesítik előnyben, tekintettel a felülvizsgálat tárgyát képező kérdések széles körére. Az ETUC azonban csak akkor hajlandó megfontolni tárgyalások folytatását, ha a munkáltatói álláspontok (különösen az önkéntes eltérés kritikus kérdésével kapcsolatban) jelentősen közelednek az övéhez.

A közzsférában a CEEP határozottan mellett érvel, hogy ágazatközi tárgyalások révén kell megtalálni a közszolgáltatásokkal kapcsolatos megoldásokat. Hasonló álláspontot képvisel a CEEP két tagszervezete, az Európai Települések és Régiók Tanácsa (CEMR), valamint az Európai Kórházi és Egészségügyi Munkáltatói Szövetség (HOSPEEM). Az EPSU azonban kitart amellett, hogy amíg a tagállamok, illetve a közzsféra munkáltatói nem szüntetik meg a jelenleg létező összes önkéntes eltérést, addig nem dönt a tárgyalások megkezdéséről.

Néhány kivételtől eltekintve más ágazatok szociális partnerei vagy nem mutattak érdeklődést az ágazati szintű tárgyalás iránt, vagy még korainak tartották.

3. A MUNKAI DŐ-BEOSZTÁS FONTOSABB MODELLJEI ÉS TENDENCIÁI⁷

A munkaidő-beosztás modelljei az elmúlt húsz évben a következő tényezők együttes hatására fejlődtek: technológiai változások, globalizáció, vállalati szerkezetátalakítás és munkaszervezés, a szolgáltatások jelentőségének növekedése, a munkaerő sokszínűbbé válása, valamint az életmód és a karrierrel kapcsolatos hozzáállás egyéni jellegének erősödése. Noha az irányelvben szereplő minimumkövetelmények növelik az Unión belüli konzisztenciát és mindig is fontos szerepet játszottak az átlagos munkaidő csökkentésében, a munkaidő-beosztások sokszínűsége továbbra is fennáll a különböző tagállamok, tevékenységek és munkavállalói csoportok vonatkozásában, és ez a jövőben is így lesz.

Az EU-ban az átlagos munkaidő tekintetében összességében fokozatosan csökkenő tendencia tapasztalható: az EK-12 körében 1991-ben mért 40,5 óráról ez a szám 2010-ben, az EU-27 körében 37,5 órára csökkent⁸. Ez azonban nagyrészt a részmunkaidőben dolgozók számában bekövetkezett folyamatos növekedésnek köszönhető, mely arány a munkavállalók 1998-ban

⁷ Lásd a 4. lábjegyzetet.

⁸ Az EK-12 körében 2010-ben 36,4 óra.

mért 15,9%-áról 2008-ra már 18,2%-ra nőtt⁹. A teljes munkaidőben foglalkoztatott uniós munkavállalók átlagos munkaideje 2000 óta lényegében változatlan.

Az átlagos éves munkaórák száma Európa-szerte még mindig széles skálán mozog. Semmi nem utal ezek egymáshoz való közeledésére, és nagyon valószínűtlen, hogy ez a kép a közeljövőben változna. A munkaórák átlagos száma 1400 alattitól (Hollandia) 2100 fölötti óraszámig (Görögország) terjed¹⁰. Érdekes módon az egyes tagállamokban a munkaidő hossza erősen fordított arányosságot mutat az egy munkaóra vetített termelékenységgel. Habár a tagállamok többségében továbbra is a 40 órás munkahét az uralkodó, néhány tagállamban olyan különleges megoldások kialakulása figyelhető meg, amelyekben nagyobb az egy héten ledolgozott munkaórák szórása (különösen az Egyesült Királyságban, de emellett Írországban, Hollandiában, Németországban, valamint a skandináv országokban is)¹¹. A munkavállalók 9%-a (elsősorban férfiak) átlagban még mindig 48 óránál többet dolgozik hetente, de ez az arány folyamatosan csökken¹².

A jelenleg zajló jelentős változások nem a munkaidő hosszával, hanem annak rugalmas beosztásával kapcsolatosak. Az elmúlt két évtized során – a részmunkaidő mellett – egyre elterjedtebbé váltak a munkaidő-szervezés olyan rugalmas formái, mint a lépcsőzött munkaidő, a rugalmas munkaidő és a munkaidőszámla, vagy a távmunka. Az e fejleményekhez való igazodás érdekében fokozottabb figyelem irányul az egyedi megoldások megengedésére, amelyekről gyakran vállalati szinten születik megállapodás, általánosan elfogadott szabályozási keret határain belül. A rugalmasabb munkavégzési módok és az egyénre szabottabb munkaidő irányába történő elmozdulás azonban egyértelműen jellemzőbb az északi és a nyugati uniós tagállamokban, mint másutt.

A munkaidő rugalmasabb kezelésének terjedése – a piacok bizonytalansága és a globális verseny fokozódásának, valamint a fogyasztók/ügyfelek által támasztott igények nagyobb szerepének hatására – főleg a vállalatok igényeinek köszönhető. A vállalatoknál az értékláncok átalakítása valószínűleg az értékláncban lejjebb található alvállalkozók és egységek, valamint ezek munkavállalói vonatkozásában is ki fogja kényszeríteni a rugalmasságot, és így olyan kettős folyamatok fognak kialakulni, ahol egymás mellett léteznek a rugalmas és önálló „tudásmunka” új formái, és az ismétlődő jellegű, intenzív munkavégzési technikák¹³.

A munkaidő rugalmasabbá tételét azonban sok munkavállaló is kívánatosnak tekinti, különösen azok, akik családi teendőikre tekintettel jobban össze szeretnék egyeztetni munkahelyi kötelezettségeiket és a magánéletüket¹⁴. A munkaerő sokszínűbbé válása (az idősebb, de mindenekelőtt a női alkalmazottak számának növekedése) az egyedibb munkaidő-beosztás fontos motiváló tényezője, ezért kedvező hatással lehet a női és az idősebb

⁹ Az Eurostat munkaerő-felmérése.

¹⁰ Lásd a Deloitte tanulmányát.

¹¹ Lásd az Eurofound 5. felmérését, valamint Plantenga és Remery 2010-es munkáját.

¹² Ugyanott.

¹³ A WORKS projekt Deloitte-tanulmányban említett eredményei.

¹⁴ A munka és a családi élet összeegyeztetését a munkavállalók 18%-a még mindig az egyik legfőbb problémának tekinti, különösen azok, akik több műszakban dolgoznak, ügyeletet adnak vagy heti 48 óránál többet dolgoznak. A hétvégén vagy éjszaka dolgozó munkavállalók mintegy kétharmada találja kényelmesnek ezt a megoldást a magánélet szempontjából, de jelentős kisebbségük nem így vélekedik (EUROSTAT, 2004).

munkavállalók munkaerő-piaci aktivitására¹⁵. Annak mértéke azonban, hogy a munkavállalók mennyire tudják befolyásolni munkájuk megszervezését, nagyon eltérő, mégpedig nemcsak az egyes tagállamokon belül, hanem a különböző tagállamok között is. Úgy tűnik, hogy különösen a magasan képzett, és hivatásszerű foglalkozást űző munkavállalók, valamint a szaktudást és a jó kommunikációs készséget igénylő munkakörökben dolgozók számára nagyobb előnyt jelent a rugalmas munkaidő, mint a fizikai dolgozók esetében, mivel előbbiek nagyobb befolyást gyakorolhatnak munkaidejükre.

A részmunkaidőben végzett munka és a rugalmas munkaszervezési formák csak két példát jelentenek a munkaidő-beosztási modellek sokszínűségének növekedésére. Azon munkavállalók jelentős száma, akik távmunkában¹⁶, több műszakban (17%), esténként/éjszakánként (10% havonta legalább háromszor) vagy szombatonként/vasárnaponként (53% havonta legalább egyszer)¹⁷ dolgozik, továbbá a „hazavitt munka” nem számszerűsített, ám egyre gyakoribb jelensége összességükben az Európa-szerte egyre változatosabbá váló munkavégzési módokat képelték adják. Az álláshalmozó munkavállalók száma (a munkavállalók 3,8%-a¹⁸) e rugalmasság másik példáját jelenti.

A várakozások szerint ez a tendencia a jövőben erősödni fog, mivel a munkaviszonyban részes mindkét fél személyre szabottabb, egyéniesített munkaidő-beosztásra fog törekedni; ezt lehetővé teszik a digitális technológiák széleskörű használata által lehetővé tett, a munkaszervezés terén bekövetkezett változások. Jóllehet ez a tendencia valószínűleg növeli a valamennyi szereplő számára előnyös megoldások lehetőségeit, ugyanakkor újabb kockázatokkal is járhat a 21. század munkavállalói számára, mivel egyesek jobban ki lesznek szolgáltatva a növekvő munkaintenzitás, valamint az otthon és a munka közötti határ elmosódása által kiváltott negatív következményeknek¹⁹.

4. AZ IRÁNYELV FŐBB TÁRSADALMI ÉS GAZDASÁGI HATÁSAI²⁰

Az irányelv fő célja a munkavállalók védelme a túl hosszú munkaidővel és a pihenőidő elmaradásával szemben. Számos adat egyértelműen igazolja, hogy a hosszú munkaidő, a minimális pihenés elmaradása és az atipikus munkaidő káros hatással van mind az érintett munkavállalók, mind a lakosság egészségére és biztonságára. A munka és a magánélet egyensúlyára különösen negatív hatással lehet a rendszertelenül vagy szokatlan időben végzett munka is. Különösen komoly hatással lehet az egészségre és a munkabiztonságra az olyan tényezők összeadódó hatása, mint a hosszú munkaidő és a több műszakban végzett munka.

Ez különös jelentőséggel bír az egészségügyben. Egyrészt biztosítani kell a betegek biztonságát annak garantálása révén, hogy az egészségügyi és a sürgősségi szolgáltatásokat

¹⁵ Azzal is lehet érvelni, hogy a részmunkaidőben végzett munkának az alacsonyan fizetett, és kevés előrelépési és képzési lehetőséget kínáló ágazatokban történő koncentrálódása hátrányosan befolyásolhatja a nemek közötti egyenlőséget. Lásd J. Plantenga és mások 4. lábjegyzetben említett 2010-es munkáját.

¹⁶ 2002-ben mintegy 4,5 millió uniós munkavállaló (az irányelv végrehajtásáról szóló jelentés, a távmunkáról szóló uniós keretmegállapodás).

¹⁷ Lásd az Eurofound 5. felmérését.

¹⁸ 2009. évi munkaerő-felmérés.

¹⁹ Lásd a Deloitte tanulmányát.

²⁰ Lásd a Deloitte 4. lábjegyzetben említett tanulmányát.

nem olyan dolgozók nyújtják, akiknek teljesítményét és ítélőképességét hátrányosan befolyásolja a hosszú munkaidő okozta kimerültség és stressz. Másrészt az ágazat már most is hiánnyal küzd a szakképzett munkaerő terén, mely hiány a jövőben – a helyzet megoldására irányuló megfelelő intézkedések hiányában – tovább fog nőni. Az egészségügyi dolgozók toborzása és megtartása érdekében fontos a munkafeltételek vonzóbbá tétele. E tekintetben elemi jelentőséggel bír az ésszerű munkaidő, valamint a munka és a magánélet közötti egyensúly.

Ehhez képest kevésbé egyértelműek az irányelv gazdasági és üzleti hatásaival kapcsolatos adatok, mely kérdést nem szabad elhanyagolni a munkaerőpiac jelenlegi helyzetében. Ennek oka valószínűleg az, hogy a gazdasági szereplők a munkaidőszabályokat már régen „beárazták” a tevékenységükbe.

A felmérések tanulsága szerint a vállalkozásokat aggodalommal tölti el, hogy a munkaidő szabályozása milyen hatással lehet a versenyképességre, valamint a szezonális és a tevékenységet érintő más ingadozások kezelésének képességére, különös tekintettel a csúcsidőszakra történő munkaerő-toborzás nehézségeire. Innen ered az olyan rugalmas megoldások alkalmazása iránti igény, mint a munkaidő átlagolása (leggyakrabban 4 hónapig terjedő, de esetenként 12 hónapot is meghaladó időszakonként), és az átlagolás alapjául szolgáló időszakot a legtöbb válaszadó szerint növelni kellene. A vállalkozásoknak csak egy kisebb része alkalmaz munkahelyi ügyeletet, de az azt alkalmazók számára jelentős problémákat okozna a teljes ügyeleti idő munkaidőként történő elszámolása.

Az önkéntes eltérés valamely formáját alkalmazó országokban működő vállalkozások e megoldás fenntartását kívánják. A vállalkozások jelentős részének vannak heti 48 óránál többet dolgozó munkavállalói, különösen a szezonális ingadozások ellensúlyozása és a rendszeres munkaidőn kívüli szolgáltatásnyújtás folyamatossága érdekében. A valóságban meglepően kevés vállalkozás kér a munkavállalóitól írásbeli hozzájárulást, ami hiányosságokra utal a szabályok ismerete és betartása terén.

A közszolgáltatások területén (egészségügy, bentlakásos ellátás, tűzvédelmi szolgálatok és rendőrség) a költségvetési megszorítások, a szolgáltatások iránti megnövekedett kereslet és a szakdolgozók általános hiánya oda vezetett, hogy a munkáltatók igyekeznek megkerülni az irányelv ügyeleti időre és kompenzációs pihenőidőre vonatkozó szabályait.

A jelenlegi jogi keretet általában inkább a munkavállalók számára tűnik előnyösnek, mivel erősíti tárgyalási pozíciójukat, vagy segítséget nyújt nekik a jobb munka- és fizetési feltételek kiharcolásában azokon a piacokon, ahol a kínálat nem tud lépést tartani a szakképzett munkaerő iránti megnövekedett kereslettel. Egyes esetekben azonban az önkéntes eltérés hiánya jövedelemkiesést is okozhat. Katalizátorként is hathat, egyrészt a hatékonyság növelése, másrészt a munkavállalók munka és magánélet közötti egyensúlyának és a szolgáltatás minőségének javítására irányuló intézkedések vonatkozásában.

Az önkéntes eltérést a köz- és a magánszférában is alkalmazzák, főként ott, ahol az ellátás vagy a szolgáltatás folyamatossága szükséges, vagy ahol azt a versenyfeltételek megkövetelik. Az önkéntes eltérést nem az irányelvben szereplő követelmények megkerülésére irányuló „könnyű lehetőségnek” tekintik, hanem – különösen a közszférában – a rugalmasság eszközeként alkalmazzák speciális tevékenységekhez, erőforráshiányokhoz és az atipikus munka különleges formáihoz való alkalmazkodás érdekében. Arra is vannak adatok, hogy néhány esetben az önkéntes eltérés használatával védik ki annak kockázatát, hogy kritikus időszakokban munkaerőhiány lépjen fel.

5. A FELÜLVIZSGÁLAT LEHETŐSÉGEI

A munkaidő-irányelv leglényegesebb szabályait az EU Alapjogi Chartája is tartalmazza, amely – 31. cikkének (2) bekezdésében – a következőképpen rendelkezik:

„Minden munkavállalónak joga van a munkaidő felső határának korlátozásához, a napi és heti pihenőidőhöz, valamint az éves fizetett szabadsághoz.”

Sőt, a Bíróság is többször kimondta, hogy az irányelvnek a maximális munkaidőre, az éves fizetett szabadságra és a minimális pihenőidőre vonatkozó követelményei „a közösségi szociális jog különös jelentőségű szabályainak minősülnek, amelyeknek előnyeiből valamennyi munkavállalónak részesülnie kell”²¹.

A Bizottság kellő súllyal kezeli e szempontokat²². Az uniós szociális partnerek nagy többsége ugyanakkor támogatja, hogy a minimumszabályok továbbra is uniós szinten legyenek meghatározva, és elismeri, hogy azok társadalmi és gazdasági szempontból is hasznos szerepet töltenek be. Valójában senki sem indítványozta a jelenlegi keret radikális megváltozását, noha annak alkalmazását illetően többen javasoltak nagyobb fokú rugalmasságot.

A Bizottság ezért nem választja azt a lehetőséget, hogy a munkaidő helyi és/vagy nemzeti szintű szabályozása javára megszűnjene az uniós szintű közös minimumkövetelmények.

Az uniós szociális partnerek válaszaiból széleskörű egyetértés tűnt ki a tekintetben, hogy sürgősen szükség van a munkaidőre vonatkozó jelenlegi szabályok megváltoztatására. Ez megegyezik a Bizottság saját álláspontjával, amelyet a konzultáció első szakaszának anyagában és az irányelv végrehajtásáról szóló jelentésben is kifejezett.

Ezért a Bizottság nem választja a jelenlegi helyzet fenntartásának lehetőségét.

A tekintetben is nagy az egyetértés, hogy a munkaidőre vonatkozó uniós szabályoknak nagyobb fokú rugalmasságot kellene biztosítaniuk az érintett szociális partnerek számára, hogy a konkrét alkalmazást a megfelelő szinten tudják megtárgyalni. Emellett egyes válaszadók úgy vélik, hogy az uniós szintű szabályozásnak egyértelműbbnek és egyszerűbbnek kell lennie, és azt olyan módon kell végrehajtani, amely hatékonyabban figyelembe veszi a legfontosabb egészségügyi és munkabiztonsági aggályokat, miközben (különösen a kkv-k esetében) csökkenti a felesleges adminisztratív terheket²³ és erősíti a versenyképességet.

Az uniós szociális partnerek véleményei azonban még mindig nagyon eltérőek azon főbb tényezők tekintetében, amelyek alapján el kell dönteni, milyen változtatásokra van szükség a munkaidőszabályokban, ezért nem volt lehetőség konszenzus kialakítására arról, hogy melyek legyenek a felülvizsgálat prioritásai, vagy mit tartalmazzon egy jövőbeli módosított irányelv.

²¹ A C-14/04. sz. Dellas-ügy, a C-124/05. sz. FNV-ügy és a C-428/09. sz. Isère-ügy.

²² A Chartával kapcsolatban lásd: COM(2010) 573.

²³ Lásd még az „Intelligens szabályozás az Európai Unióban” című COM(2010) 543 közleményt.

A Bizottságnak a továbbiakhoz két fő lehetőséget kell megvizsgálnia a szociális partnerek válaszaiban kiemelt témakörök tekintetében: a célzott felülvizsgálat (5.1. szakasz) és az átfogóbb jellegű módosítás (5.2. szakasz) lehetőségét.

5.1. Célzott felülvizsgálat

Az első lehetőség abban áll, hogy úgy teszünk javaslatot az új megoldásokra, hogy – a konzultáció során kialakult tematizációnak megfelelően – középpontba állítjuk az ügyeleti idő és a kompenzációs pihenőidő témakörét, valamint megvizsgáljuk a SIMAP- és a Jaeger-ügyben hozott döntéseken²⁴ alapuló joggyakorlat érvényesítésével kapcsolatos nehézségeket. A válaszokból egyértelműen kitűnik, hogy ez a két kérdés azon közszolgáltatások vonatkozásában minősül különösen fontosnak, amelyeknél napi 24 órában biztosítani kell a szolgáltatás folyamatoságát (így például az állami egészségügyi ellátás, a bentlakásos ellátás, valamint a tűzvédelmi szolgálatok és a segélyszolgálatok esetében). Az is nyilvánvaló, hogy ezek jelentős számú jogsértés, vagy pedig jogbizonytalanság forrásai²⁵.

A kívánatosnak tartott megoldások bizonyos mértékben eltérnek a szociális partnerek, a különböző közszolgáltatásokat nyújtók, valamint a különböző tagállamok esetében. A cél egy olyan megfelelő közös uniós keret megtalálása lenne, amely tárgyalásos úton kialakított megoldásokat tenne lehetővé helyi vagy ágazati szinten, és egyaránt elősegítené a munkavállalók és a felhasználók egészségének és biztonságának védelmét, valamint a szolgáltatások magas színvonalát. Tekintve, hogy a (Bíróság döntéseiben szereplő meghatározás szerinti) ügyeleti idő alkalmazása egyes ágazatokra koncentrálódik, a Bizottság európai szintű ágazati tárgyalások segítségével is elképzelhetőnek tartja a megoldást; ez azonban a szociális partnerek önálló döntésének függvénye.

i. Ügyeleti idő

Az ügyeleti idő kezelésére irányuló kiegyensúlyozott megoldás keresése kezdődhetne annak az elvnek az elismerésével, hogy minden ügyeleti idő, amikor is a munkavállaló köteles munkahelyén a munkáltató rendelkezésére állni annak érdekében, hogy szükség esetén munkát végezzen, az irányelv értelmében munkaidőnek minősül, és nem tekinthető pihenőidőnek²⁶. Ez fenntartaná a SIMAP- és a Jaeger-ügyben hozott döntések által kialakított elveket. Ugyanakkor olyan ágazatokban, ahol a szolgáltatás folyamatosága követelmény, ajánlott lenne egy olyan eltérés bevezetése, amely lehetővé tenné az ügyeleti idő eltérő módon való *elszámolását* (vagyis nem mindig óránkénti alapon: az „átváltás” elve), heti korlátokkal, és feltéve, hogy az érintett munkavállalók megfelelő védelmet kapnak.

Egy ilyen megoldás kezelné azt a problémát, hogy az ügyeleti idő alatti tevékenységek egymástól nagyon eltérőek ágazatok és tevékenységek szerint, továbbá a tagállamok között is. A szociális partnerek számára biztosítaná az ahhoz szükséges rugalmasságot, hogy helyi vagy ágazati szintű megoldást találjanak és meghatározzák az ügyeleti idő elszámolásának legmegfelelőbb módját. Ez eltávolodást jelentene a Bíróság által a Dellas-ügyben²⁷ adott

²⁴ A C-303/98. sz. SIMAP-ügy és a C-151/02. sz. Jaeger-ügy.

²⁵ COM(2010) 802, Jelentés a munkaidő-irányelv végrehajtásáról; a Deloitte Consulting által készített, a 2003/88/EK irányelvvel kapcsolatos hatásvizsgálatot elősegítő tanulmány (2010) (lásd a 4. lábjegyzetet).

²⁶ Mint azt a Bíróság a C-437/05. sz. Vorel-ügyben már kimondta, ez nincs kihatással a fizetésre, mivel az nem tartozik az irányelv hatálya alá.

²⁷ A C-14/04. sz. Dellas-ügy.

értelmezéstől, de nem tenne szükségessé egy újabb, az „aktív” és „inaktív” ügyeleti idő közötti megkülönböztetés bevezetését.

A munkahelytől távol töltött ügyeleti idő vonatkozásában továbbra is a SIMAP-ügyben megállapított jogi helyzet²⁸ maradna fenn: csak a ténylegesen egy feladat teljesítésével eltöltött idő számítana munkaidőnek, jóllehet az otthoni várakozási időt a nemzeti jogszabályok vagy a kollektív szerződések kedvezőbben kezelhetnék.

Külön tisztázást igényel az a kérdés, hogy a fentiekben javasolt „átváltás” (equivalence) eltérés vonatkozzék-e azokra a különleges helyzetekre, amikor a munkáltató a munkaviszony keretében a munkahelyen lakhatást biztosít a munkavállalónak, hogy az alkalmi jelleggel a rendelkezésére állhasson²⁹.

ii. Kompenzációs pihenőidő

Új rendelkezések bevezetésére lenne szükség a napi és heti kompenzációs pihenőidő kiadásának pontosítása érdekében. A Jaeger-ügyben a Bíróság kimondta, hogy az elmaradt minimális napi pihenőidőt a meghosszabbított műszak vége után azonnal, és mindenképpen a következő munkaidő kezdete előtt ki kell adni („azonnali kompenzációs pihenőidő”). Nem ennyire egyértelmű a jogi helyzet az elmaradó heti pihenőidő tekintetében.

Sok válaszadó szerint nagyobb fokú rugalmasságra van szükség a kompenzációs pihenőidő kiadása terén, a legutóbbi kutatások azonban megerősítik a minimális napi vagy heti pihenőidő elmaradásának komoly egészségügyi és munkabiztonsági hatásait. Vitathatatlan, hogy számos különleges helyzet igényel nagyobb fokú rugalmasságot. Ezek körét azonban gondosan azokra kell korlátozni, ahol erre objektív okokból szükség van, és az ilyen esetekben az érintett munkavállalók egészségét és biztonságát védő, átfogó intézkedéseknek kell érvényesülniük.

A Bíróság nemrégiben kimondta³⁰, hogy nagyon különleges helyzetekben, amikor a határozott idejű bentlakásos ellátás nyújtása egy meghatározott személlyel fennálló bizalmi viszony meglétét igényli, objektíve lehetetlen lehet a munkaidő és a napi pihenőidő megszokott rendszerességű váltogatása. Hangsúlyozta azonban, hogy egy ilyen kivétel attól függ, hogy az adott munkavállaló részesül-e olyan megfelelő alternatív védelemben, amely elégséges pihenést és regenerálódást biztosít a számára.

Az a kérdés, hogy a heti pihenőidőt főszabály szerint vasárnaponként kell-e kiadni és nem a hét valamely másik napján, nagyon összetett, és az egészségre és munkabiztonságra gyakorolt hatással, valamint a munka és a magánélet egyensúlyával kapcsolatos, valamint szociális, vallási és oktatási jellegű kérdéseket is felvet. Ebből azonban nem következik szükségképpen az, hogy ezt a témakört uniós szinten kell szabályozni: a többi felmerülő kérdésre tekintettel a szubszidiaritás elve tűnik alkalmazandónak.

5.2. Átfogó felülvizsgálat

A második lehetőség abban áll, hogy átfogóbb jellegű módosításokra teszünk javaslatot, és megvizsgáljuk az ügyeleti idő és a kompenzációs pihenőidő kérdéseit is. Ez lehetővé tenné,

²⁸ A C-303/98. sz. SIMAP-ügyben hozott ítélet 50. pontja.

²⁹ Mint például házgondnokok, kempingvezetők, bentlakásos ellátást nyújtó intézmények egyes dolgozói, a védelmi erők egyes tagjai esetében.

³⁰ A C-428/09. sz. Isère-ügy.

hogyan a felülvizsgálat a lehető legnagyobb mértékben figyelembe vegye a fentiekben bemutatott, változó munkavégzési módozatokat és tendenciákat, és átfogóbb módon vizsgálja a túl hosszú munkaidő által okozott egészségvédelmi és munkabiztonsági problémákat. Emellett a szociális partnerek közül sokan jelezték, hogy számos további, az alábbiakban bemutatott kérdéssel is foglalkozni kell.

i. Az új munkavégzési módozatok miatti nagyobb rugalmasság

Az uniós szabályoknak igazodniuk kell a munkaszervezés rugalmasabb formái, valamint a személyre szabott munkaidő irányába történő folyamatos elmozduláshoz. A cél az, hogy a munkaidőre vonatkozó szabályok biztosítsanak olyan célorientált és fenntartható rugalmasságot, amely fokozza a termelékenységet és a versenyképességet, miközben egyúttal hatékonyabb védelmet biztosít az egészségi és munkabiztonsági kockázatokkal szemben.

Az alábbiakban részletezett, az önállóan dolgozó munkavállalókra, a munka és a magánélet közötti egyensúlyra és az álláshalmozásra vonatkozó lehetőségek főként a szociális partnerek vonatkozó észrevételeihez kapcsolódnak.

Emellett a következő változtatások is megfontolhatók, adott esetben a megfelelő egészségvédelem és munkabiztonság függvényében:

- nagyobb rugalmasság abban, hogy a munkaidő-beosztást a kollektív szerződésben lehessen szabályozni, feltéve, hogy meghatározott lényegi követelmények teljesülnek,
- eltérések megengedése, hogy a referencia-időszak különleges esetekben – a szociális partnerek közötti megállapodás alapján – 12 hónapnál hosszabb lehessen,
- az alábbiakban bemutatott egyéb lehetőségeket is tartalmazó, kiegyensúlyozott csomag részeként az átlagos munkaidő kiszámításához használt referencia-időszak jogszabályi úton 12 hónapra történő meghosszabbítása a szociális partnerekkel a megfelelő szinten folytatott konzultációt követően, az önkéntes eltérést nem alkalmazó ágazatokban vagy tagállamokban.

ii. A munka és a magánélet egyensúlya az új demográfiai adottságok mellett

A munka világában jelentős változások mennek végbe; ennek oka egyrészt a nők és az idősek növekvő munkaerő-piaci aktivitása, másrészt az, hogy immár gyakori, hogy mindkét házastárs/élettárs dolgozik (néha eltérő időben és napokon), harmadrészt pedig az, hogy a gyermekek és az idősebbek gondozása megoldandó problémákat vet fel. A rugalmas munkaidő-beosztás gyors és széleskörű terjedése jól mutatja a kiegyensúlyozottabb megoldások iránti igény nagyságát, az összes korcsoportba tartozó munkavállalók életmódjának nagyobb fokú individualizációjával párhuzamosan. A munkaidőre vonatkozó szabályok rugalmasabbá tétele segíthetné a tagállamokat az Európa 2020 stratégia azon célkitűzésének elérésében, hogy a munkaerő-piaci aktivitás (a jelenlegi 69%-ról) 75%-ra nőjön, különösen a nők és az idősebb munkavállalók aktivitásának további növekedése révén.

Az irányelv jelenleg nem tartalmaz olyan rendelkezést, amely alapján a munkáltatónak tájékoztatnia kellene a munkavállalókat a kollektív munkarenddel kapcsolatban tervezett változtatásokról, vagy a munkavállalók kérhetnék az egyéni munkarend megváltoztatását. Adatok igazolják, hogy ez komoly nehézséget okoz a munka és a családi élet összeegyeztetése, valamint általában a munka és a magánélet egyensúlya terén.

Érdemes megfontolni az alábbiak beépítését az irányelvbe:

- a szociális partnerek ösztönzése arra, hogy a megfelelő szinten, önállóságuk sérelme nélkül, a munka és a családi élet összeegyeztetésének elősegítését célzó megállapodásokat kössenek,
- annak előírása, hogy a tagállamok – a szociális partnerekkel konzultálva – biztosítsák, hogy a munkáltatók jóval a munkavégzési módozattal kapcsolatos lényegi változás bekövetkezése előtt tájékoztassák erről a munkavállalókat,
- annak előírása, hogy a munkáltatóknak – figyelemmel arra, hogy a rugalmasság mindkét fél érdeke – meg kell vizsgálniuk a munkavállalónak a munkaidő és munkavégzési módozat megváltoztatására irányuló kérelmét, és elutasítás esetén meg kell indokolniuk azt.

iii. *Önállóan dolgozó munkavállalók*

Az irányelv 17. cikkének (1) bekezdése értelmében a tagállamok – bizonyos olyan munkavállalók esetében, akik maguk határozhatják meg munkaidejüket, vagy akiknek munkaidejét nem határozzák meg előre – eltérést engedhetnek a 48 órás korláttól, a pihenőidőre vonatkozó szabályoktól, valamint egyéb rendelkezésektől. Ezt az eltérést azonban szükséges pontosabban meghatározni, mind a változó – és pontos időbeli keretek nélkül viszonylag önálló munkavégzést lehetővé tevő – munkavégzési módozatok követése, mind a visszaélések elkerülése érdekében.

A fogalommeghatározást célszerű lenne úgy módosítani, hogy ez az eltérés csak a köz- vagy a magánszférában foglalkoztatott felső vezetőkre alkalmazható, illetve más olyan munkavállalókra, akik tényleges és valós önállósággal rendelkeznek munkaidejük hossza és beosztása felett.

iv. *Álláshalmozás*

Az uniós munkavállalók jelentős kisebbsége rendelkezik egyidejűleg több munkaszerződéssel különböző munkáltatóknál, vagy – időnként – ugyanannál a munkáltatónál (álláshalmozás). Egyértelműsíteni kell, hogy az irányelv által meghatározott munkaidőkorlát ilyen esetekben munkavállalónként értendő. A Bizottság korábban kijelentette, hogy az irányelvben előírt munkaidőkorlátot minden lehetséges esetben munkavállalónként kell alkalmazni, tekintve, hogy a cél az egészségvédelem és munkabiztonság biztosítása. Ennek érvényre juttatása azonban nehézségbe ütközhet, ha a munkáltatónak nincs tudomása a munkavállaló másik állásáról (állásairól). Az első lépés annak egyértelműsítése lehet, hogy arra az esetre, ha egy munkavállaló több szerződés alapján dolgozik ugyanannál a munkáltatónál, a tagállamoknak hatékony mechanizmusokat kell elfogadniuk annak érdekében, hogy az irányelv rendelkezései munkavállalónként érvényesüljenek. Összetettebbek az ellenőrzés és az érvényesítés megfelelő mechanizmusai, ha különböző munkáltatókkal van egyidejűleg több szerződés. Ezek a bevált módszerek cseréjének (lásd a ix. pontot alább) tárgyát képezhetik.

v. *Az irányelv hatálya és speciális ágazati problémák*

Egyes válaszadók felvetették azt a lehetőséget, hogy bizonyos csoportokat (például a védelmi erőknél szolgálokat vagy az önkéntes tűzoltókat) ki kellene vonni az irányelv hatálya alól. Ez azonban összeegyeztethetetlennek tűnik a Chartával, amely „minden munkavállalóra” utal, valamint a Bíróság több döntésében rögzített azon alapelvvel is, hogy az irányelv valamennyi

„munkavállaló” alapvető szociális jogait védi³¹. A Bíróság nemrégiben kimondta³², hogy a „munkavállaló” irányelv szerinti fogalma önálló jelentéssel bír az uniós jogban, és objektív kritériumok alapján meghatározott munkaviszonyra utal, jóllehet a fogalom konkrét esetekben történő alkalmazása a nemzeti bíróságok feladata.

Míg tehát a munkaviszony objektív meghatározásának megfelelő valamennyi munkavállalónak az irányelv hatálya alá kellene tartoznia, tekintettel kell lenni olyan különleges csoportokra (például az önkéntes tűzoltókra), akik vonatkozásában nehéz az általános szabályok alkalmazása vagy érvényesítése. E személyeket egyes tagállamokban a nemzeti jog munkavállalóknak tekinti, másokban viszont nem.

Külön figyelmet érdemelhetne a közúti fuvarozásban utazó tevékenységet végző egyes személyek különleges helyzete is. Az irányelvnek a pihenőidőre és az éjszakai munkára vonatkozó egyes rendelkezései nem alkalmazandóak e munkavállalókra³³, és nem terjed ki rájuk a 2002/15/EK ágazati irányelv hatálya sem. Meg lehetne fontolni a munkaidőszabályok nagyobb fokú harmonizációját a közúti fuvarozásban utazó tevékenységet végző valamennyi munkavállaló vonatkozásában (függetlenül az általuk vezetett jármű típusától), figyelemmel az 561/2006/EK rendeletben meghatározott, a vezetési időre, a szünetekre, valamint a napi és a heti pihenőidőkre vonatkozó különleges követelményekre.

vi. Önkéntes eltérés („opt-out”)

Az önkéntes eltérés fenntartásának kérdése rendkívül vitatott. 2009-ben ez volt a társjogalkotók közötti egyeztetés sikertelenségének fő oka. A szakszervezetek és a munkáltatók e kérdéssel kapcsolatos álláspontja eltérő. Fontos ezért, hogy a Bizottság különleges figyelmet szenteljen e témakörnek, tekintettel arra, hogy az önkéntes eltérés gyakorlati alkalmazásával kapcsolatos új keletű adatok e megoldás széles körű és gyors terjedését mutatják (különösen az ügyeleti idő alkalmazásával kapcsolatban), ám nagyon változó mértékű védelem és ellenőrzés mellett³⁴.

E ponton fontos megjegyezni, hogy a 27 tagállam közül jelenleg 16-ban megengedett az önkéntes eltérés alkalmazása, ám ezek közül 11 csak olyan ágazatok vagy tevékenységek esetében teszi azt lehetővé, amelyekben gyakori az ügyeleti idő alkalmazása³⁵. Megfelelő alternatív megoldások biztosítása nélkül irreálisnak tűnik ezeket a tagállamokat megkérni arra, hogy tartózkodjanak ezen eltérés alkalmazásától. Egyértelmű, hogy az önkéntes eltérés ügyeletet alkalmazó tevékenységek körében történő jövőbeli alkalmazása annak függvénye lesz, hogy a közszolgáltatások mennyiben alkalmazkodnak az e felülvizsgálat által az ügyeleti idő és a kompenzációs pihenőidő tekintetében bevezetett változásokhoz. Az önkéntes eltérés szélesebb körű alkalmazása ellen hathatnak az irányelv felülvizsgálata által bevezetendő olyan egyéb rugalmasságnövelő megoldások, mint például a heti munkaidő átlagolásához használt referencia-időszak meghosszabbítása.

³¹ Lásd a 21. lábjegyzetet.

³² A C-428/09. sz. Isère-ügy.

³³ Lásd a SEC(2010) 1611 szolgálati munkadokumentumot: jelentés a munkaidő-irányelv végrehajtásáról, 2.6.1. szakasz.

³⁴ COM(2010) 802, Jelentés a munkaidő-irányelv végrehajtásáról; a Deloitte Consulting által készített, a 2003/88/EK irányelvvel kapcsolatos hatásvizsgálatot elősegítő tanulmány (2010) (lásd a 4. lábjegyzetet).

³⁵ COM(2010) 802, Jelentés a munkaidő-irányelv végrehajtásáról.

Ezért hosszú távon érdemesebb célorientáltabb rugalmassági formák biztosítása révén csökkenteni az önkéntes eltérés alkalmazása iránti igényt, mint újratekinteni az annak eltörlésével kapcsolatos vitát, amelyben nem látszik esély sem a szociális partnerek, sem a társjogalkotók közötti konszenzusra. Emlékeztetni kell arra, hogy a jelenleg a munkaerő 9%-át kitevő, 48 óránál többet dolgozó uniós munkavállalók száma folyamatosan csökken – jóllehet még mindig nagy különbségek vannak a tagállamok között –, és ez a szám függ más tényezőktől is (különösen az álláshalmazástól), nem csak az önkéntes eltérés alkalmazásától.

Ráadásul az önkéntes eltérést vállaló munkavállalók számára biztosított védelem erősíthető lenne a túlórák hatékony ellenőrzésével³⁶, a munkáltató felőli nyomás kockázatának csökkentésével, és annak biztosításával, hogy az adott munkavállaló szabadon és az információk birtokában adja meg a szükséges beleegyezést. Kívánatos, hogy az irányelv mechanizmust is felállítson az önkéntes eltérés hatékony és rendszeres értékelése céljából.

vii. Éves fizetett szabadság

A válaszadók rámutattak az éves fizetett szabadság egyik jogi vonatkozásával kapcsolatos nehézségekre: a Schultz-Hoff és Stringer ügyben hozott döntésről³⁷ van szó, amely kimondta, hogy az a munkavállaló, aki rajta kívül álló okokból (például betegség miatt) marad távol a munkából, ezen időszak vonatkozásában továbbra is jogosult marad az éves fizetett szabadságra. Figyelemmel kell lenni arra, hogy a munkaképtelenség igazolását, valamint az ilyen távollét idejére járó fizetés mértékét a nemzeti jog szabályozza, és e kérdések nem tartoznak az irányelv hatálya alá.

Úgy tűnik, a lényegi probléma oka annak tisztázatlansága, hogy egy hosszú ideig betegszabadságon lévő munkavállaló átviheti-e az éves fizetett szabadságra való jogosultságát a következő évekre. Egy ilyen helyzet kiszámíthatatlan és valószínűleg tetemes összegű kiadásokat okozna a munkáltatók oldalán, és azzal a nem szándékolt hatással járhatna, hogy a munkáltatókat a hosszú ideig betegszabadságon lévő munkavállaló munkaviszonyának megszüntetésére ösztönzi, még mielőtt egyértelművé válna, hogy felépülését követően az illető visszatérhet-e a munkába. Úgy tűnik továbbá, hogy a szabadságok korlátlan átvitele túlmutatna azon, ami szükséges az irányelv céljainak eléréséhez.

A legjobb megoldásnak egy olyan módosítás tűnik, amely egyértelművé teszi, hogy a tagállamok megfelelő felső korlátokat határozhatnak meg az éves fizetett szabadságra való jogosultságok következő évekre történő átvitele tekintetében, amennyiben azok mértéke meghaladja az irányelv minimális pihenőidővel és regenerálódással kapcsolatos céljainak eléréséhez szükséges hetek számát³⁸.

viii. A szabályozás javítása

A fenti javaslatok megvalósítása számos fontos bírósági döntés kodifikálását, valamint több bizonytalan pont tisztázását eredményezné, ami egyértelműbb, egyszerűbb, átláthatóbb és könnyebben kezelhető szabályozáshoz vezetne.

³⁶ Bebizonyosodott, hogy a 22. cikk (1) bekezdésében foglalt jelenlegi rendelkezések igen kevésbé hatékonyak.

³⁷ Lásd a 6. lábjegyzetet.

³⁸ Lásd a folyamatban lévő, C-214/10. sz. KHS-ügyet és a Bizottságnak az ügyben előterjesztett észrevételeit.

Az irányelv jelenlegi szövege nehezen olvasható, szerkezete pedig nehezen áttekinthető, és számos idejétmúlt rendelkezést tartalmaz. Így különösen, több egymást átfedő, illetve ismétlődő eltérés és rendelkezés szerepel benne (például a referencia-időszakokra vonatkozóan). Módosítást azonban csak különös gondossággal és visszafogottsággal szabad végezni, biztosítandó a szabályok lényegének változatlanságát és a bizonytalanság kockázatának elkerülését.

ix. Jogérvényesítési és együttműködési intézkedések

Számos válaszadó jelzett aggályokat a munkaidőre vonatkozó alapvető normák hatékony érvényesítésével kapcsolatban, és ilyen aggályok az irányelv végrehajtásáról szóló bizottsági jelentésben is szerepelnek.

Ez fontos kérdés. A Bizottság kész támogatni a nemzeti hatóságok, valamint a szociális partnerek között e téren folytatott együttműködés és a bevált módszerek cseréjének javítását³⁹, például egy munkaidővel foglalkozó, uniós szintű szakértői bizottság létrehozásával.

6. A KÖVETKEZŐ LÉPÉSEK

A módosított munkaidő-irányelv döntő szerepet játszhat a munkafeltételek javításában, valamint abban, hogy a vállalkozások és az alkalmazottak számára biztosított legyen az innovatív és kiegyensúlyozott munkahelyi megoldások megvalósításához szükséges rugalmasság. További jogalkotás szükséges az uniós szabályoknak a változó munkaidő-beosztási modellekhez történő igazításához – figyelve ugyanakkor arra, hogy e szabályok célja a munkavállalók egészségének és biztonságának védelme –, valamint a kritikus értelmezési kérdések tisztázásához.

Az irányelv felülvizsgálatával kapcsolatos további munkája során a Bizottság figyelembe fogja venni e konzultáció eredményeit. Így különösen felfüggesztheti ezt a munkát, ha a szociális partnerek úgy döntenek, hogy a kérdések megfelelően széles körében tárgyalásokat kezdenek egymás között. Ellenkező esetben folytatni fogja munkáját, hogy olyan módosító jogalkotási javaslatot fogadjon el, amelyet egy azzal egyidejűleg közzéteendő, a gazdasági és társadalmi szempontokra kiterjedő részletes hatásvizsgálat fog alátámasztani.

A Bizottság ugyanakkor továbbra is alkalmazni fogja a rendelkezésére álló jogi eszközöket az olyan helyzetek orvoslására, amikor a tagállamok nem tartják be a jelenleg hatályos uniós jog előírásait, különös tekintettel a túl hosszú munkaidő azon eseteire, amelyek nyilvánvalóan negatív hatással vannak a munkavállalók egészségére és biztonságára.

7. KÉRDÉSEK A SZOCIÁLIS PARTNEREKHEZ

Fentiekre tekintettel a Bizottság az alábbi kérdésekben kéri a szociális partnerek véleményét:

³⁹ A lehetséges példák közé tartozhatnának a távmunka alkalmazásával kapcsolatos tapasztalatcserék (amelynek köszönhetően már született egy keretmegállapodás az uniós szintű szociális partnerekkel) vagy a munka azon innovatív módjairól szóló keretmegállapodások, amelyek egyszerre biztosítják a közszolgáltatások nyújtásának folyamatosságát és a minőségi munkafeltételeket.

1. A munkaidőre vonatkozó uniós szabályok módosítását az ügyeleti idő és a kompenzációs pihenőidő témakörére kell-e korlátozni, vagy pedig a módosításnak a kérdések szélesebb körére kell irányulnia (például az 5.2. szakaszban felsorolt kérdések, vagy azok egy része)?

2. Figyelemmel az EUMSz. 153. cikkének előírásaira, véleményük szerint

a) az ügyeleti idő és a kompenzációs pihenőidő kapcsán az 5.1. szakaszban bemutatott lehetőségek,

b) a szociális partnerek és a jelen felülvizsgálat által felvetett egyéb témakörök kapcsán az 5.2. szakaszban bemutatott lehetőségek némelyike vagy mindegyike,

biztosítanak-e elfogadható általános keretet az önök által a konzultáció első szakaszában felvetett problémák kezelésére?

3. Hajlandóak-e az uniós szociális partnerek ágazatközi vagy ágazati szinten tárgyalásokat kezdeni az e közleményben vizsgált témakörök mindegyike vagy egy része tekintetében, egy olyan megállapodás megkötése céljából, amely az EUMSz. 155. cikke alapján tenné lehetővé az irányelv módosítását?