

BG

BG

BG



КОМИСИЯ НА ЕВРОПЕЙСКИТЕ ОБЩНОСТИ

Брюксел, 18.9.2008
COM(2008) 568 окончателен

2004/0209 (COD)

**СЪОБЩЕНИЕ НА КОМИСИЯТА
ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ**

съгласно член 251, параграф 2, втора алинея от Договора за ЕО

относно

**общата позиция на Съвета във връзка с приемането на предложение за директива
на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Директива 2003/88/ЕО
относно някои аспекти на организацията на работното време**

**СЪОБЩЕНИЕ НА КОМИСИЯТА
ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ**

съгласно член 251, параграф 2, втора алинея от Договора за ЕО

относно

общата позиция на Съвета във връзка с приемането на предложение за директива на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Директива 2003/88/ЕО относно някои аспекти на организацията на работното време

1. КОНТЕКСТ

Дата на предаване на предложението на Европейския парламент и на Съвета 22 септември 2004 г.

(документ COM(2004) 607 окончателен: 2004/0209 (COD))

Дата на становището на Комитета на регионите 14 април 2005 г.

Дата на становището на Европейския парламент на първо четене 11 май 2005 г.

Дата на становището на Европейския икономически и социален комитет 11 май 2005 г.

Дата на предаване на измененото предложение на Европейския парламент и на Съвета 31 май 2005 г.
(COM(2005) 246 окончателен)

Дата на постигане от Съвета на политическо споразумение по обща позиция (с квалифицирано мнозинство) 9 юни 2008 г.

Дата на официално приемане на общата позиция от Съвета 15 септември 2008 г.

2. ЦЕЛ НА ПРЕДЛОЖЕНИЕТО НА КОМИСИЯТА

Предложението на Комисията има за цел да се внесат изменения в директивата за работното време¹ чрез въвеждането на балансиран пакет от промени, отговарящ на четири основни критерия:

- предлагане на законодателно решение на посочените по време на общественото допитване през 2004 г. проблеми, отнасящи се до третирането на времето на разположение и планираното използване на компенсационната почивка;

¹ Директива 2003/88/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 4 ноември 2003 г. относно някои аспекти на организацията на работното време, ОВ L 299, 18.11.2003 г., стр. 9.

- подобряване на опазването на здравето и безопасността на работниците, по-специално по отношение на рисковете, свързани с прекомерното работно време;

- позволяване на по-голяма гъвкавост по отношение на референтния период за изчисляване на седмичното работно време – също в отговор на общественото допитване от 2004 г.; както и

- предоставяне на по-голяма подкрепа с цел съчетаване на професионалния и семейния живот.

Основните промени, залегнали в измененото предложение на Комисията, са, както следва:

Време на разположение

Да се въведат в законодателството определения на времето „на разположение“, като се направи разлика между отделните разновидности на времето на разположение, в отговор на неотдавнашни решения на Съда (*SIMAP*², *Jaeger*³...), повлияли съществено на организацията на работното време в сектора на обществените услуги.

Съчетаване на професионалния и семейния живот

Да се предвиди задължение за държавите-членки да поощряват сключването от социалните партньори на споразумения в подкрепа на съчетаването на професионалния и семейния живот и да предприемат необходимите мерки, за да гарантират своевременното уведомяване на работниците от страна на техните работодатели за всяка промяна в организацията на работното им време и задължение за последните да разглеждат молбите на работниците за промени на работното време или режим на работа.

Изчисляване на лимити за седмичното работно време

Директивата предвижда средната продължителност на седмичното работно време, в т.ч. и извънредният труд, да не надвишава 48 часа. Предложението няма да промени лимита, но ще осигури по-голяма гъвкавост при изчисляването на средната продължителност, като ще позволи референтният период да бъде удължен по законодателен път до максимум дванадесет месеца по обективни или технически причини, или по причини, свързани с организацията на работа. Подобно удължение ще бъде обвързано с изискването за опазване на здравето и обезпечаване безопасността на работниците, както и за консултации със социалните партньори.

Бъдеще на възможността за неучастие

Предвидената в член 22, параграф 1 от директивата възможност за неучастие понастоящем позволява на държавите-членки да предвидят възможност работникът да даде пред своя работодател съгласието си да отработи повече часове от установения 48-часов лимит, при условие че са спазени определени условия за защита. В измененото предложение се предвижда тази дерогация да отпадне от определена дата, като междувременно се прилагат допълнителни условия за защита.

Планирано използване на периодите за почивка

² Решение на Съда от 3 октомври 2000 г. по дело C-303/98, *SIMAP*, [2000] СПС I-07963.

³ Решение на Съда от 9 септември 2003 г. по дело C-151/02, *Jaeger*, [2003] СПС I-8389.

Да се предвиди, че в случай на дерогации от минималните периоди за дневна или седмична почивка, каквито се изискват по силата на директивата, последващото компенсиране с равностойни периоди за почивка трябва да бъде предоставено в рамките на „разумен срок“, който се определя от националното законодателство или с колективни трудови договори, или със споразумения между социалните партньори. Тази промяна ще предостави както на работниците, така и на работодателите по-голяма гъвкавост при организацията на работата им.

3. КОМЕНТАРИ ОТНОСНО ОБЩАТА ПОЗИЦИЯ

1.1. Кратки общи коментари относно общата позиция

Общата позиция съдържа редица аспекти, които се различават от измененото предложение на Комисията. По-специално, в нея не са възприети няколко изменения, предложени от Европейския парламент, въпреки че в измененото предложение на Комисията бяха включени значителен брой предложения на Парламента.

Общата позиция беше приета след особено продължително и трудно първо четене в Съвета, по време на което значителен брой държави-членки отстояваха силно различаващи се позиции, въпреки положените от няколко последователни председателства (с подкрепата на Комисията) усилия за намиране на приемлив компромис.

Някои от предложените от Съвета промени – като допълнителни условия за защита срещу злоупотребата с възможността за неучастие, – могат да бъдат подкрепени от Комисията, тъй като те биха предоставили по-добра защита на група работници, която е особено уязвима по отношение на полагане на наднормени часове.

Други промени по отношение на бъдещето на „възможността за неучастие“ в крайна сметка бяха приети от Комисията, в светлината на важни промени при използването на тази възможност от държавите-членки, които са описани по-подробно по-долу.

Комисията подкрепи цялостното споразумение, като взе предвид спешната необходимост от изясняване на правната ситуация, което да позволи по-последователно прилагане на директивата във всички държави-членки.

1.2. Резултат от измененията, приети от Европейския парламент на първо четене

1.2.1. Предложени от Европейския парламент изменения, които бяха включени (изцяло, частично или принципно) както в измененото предложение на Комисията, така и в общата позиция на Съвета

По съображенията:

- изменение № 1 (цитиращо заключенията на Европейския съвет от Лисабон): вж. съображение 4 от общата позиция;
- изменение № 2 (подробно позоваващо се на заключенията на Европейския съвет от Лисабон): вж. съображение 4 от общата позиция;

- изменение № 3 (позоваващо се на целта за увеличаване на дела на заетостта сред жените): вж. съображение 5 от общата позиция;
- изменение № 4 (по-силно позоваване на защитата на безопасността и здравето на работниците, както и добавяне на позоваване на съчетаването на професионалния и семейния живот): вж. съображение 7 от общата позиция;
- изменение № 8 (цитиращо член 31, параграф 2 от Хартата за основните права): вж. съображение 19 от общата позиция;

По членовете:

- изменение № 10 (неактивното време на разположение може да бъде изчислено пропорционално): вж. член 1, параграф 2 от общата позиция (предложен нов член 2а);
- изменение № 12 (за добавяне на разпоредба относно съчетаването на професионалния и семейния живот. вж. член 1, параграф 2 от общата позиция (предложен нов член 2б);
- изменение № 13 (за заличаване на предложени нов текст в член 16, буква б): заличеният текст вече не фигурира в общата позиция;
- изменения №№ 16 и 18 (периоди за почивка като компенсация): вж. член 1, параграф 3, буква б) от общата позиция (изменящ член 17, параграф 2) и член 1, параграф 4 от общата позиция (изменящ член 18);
- изменение № 17 (за поправяне на грешка): вж. член 1, параграф 3, буква г), i) от общата позиция, изменящ член 17, параграф 5;
- изменение № 19 (референтен период): вж. член 1, параграф 5 от общата позиция, изменящ член 19.

1.2.2. Предложени от Европейския парламент изменения, които са включени в измененото предложение, но не и в общата позиция

- Изменение № 11 (ограничения на работното време, които да се прилагат поотделно за всеки работник, а не за всеки трудов договор)

Вж. съображение 2 в измененото предложение, което отчасти взима под внимание това изменение.

- Изменение № 20 (за отмяна на възможността за неучастие, предвидена в член 22, параграф 1, три години след влизане на директивата в сила)

Вж. член 22, параграф 1 от измененото предложение.

- Изменение № 24 (след предлаганата отмяна на възможността за неучастие, срокът на действие на индивидуалните споразумения, които все още са валидни, ще изтече в рамките на една година)

Вж. член 22, параграф 1, буква в) от измененото предложение.

1.2.3. Основни точки на разминаване между измененото предложение на Комисията и общата позиция на Съвета

Прилагане спрямо всеки отделен работник на ограниченията на работното време и периодите за почивка, изисквани от директивата

Комисията счита, че предвид необходимостта да се гарантира, че целите по отношение на здравето и безопасността, съдържащи се в директивата за работното време, са напълно ефективни, в законодателството на държавите-членки трябва да са предвидени подходящи мерки, за да се гарантира, че ограниченията, които директивата предвижда

за средната продължителност на седмичното работно време и дневната и седмичната почивка, се спазват, доколкото е възможно, за всеки работник поотделно, в случай на работници, работещи едновременно по две или повече трудови правоотношения, които попадат в приложното поле на директивата. Комисията вече изложи тази позиция в своя доклад от 2000 г. във връзка с директивата за работното време.⁴

Този въпрос породил обширна дискусия по време на ранния период от първото четене в Съвета. По сведения на Комисията, поне 12 държави-членки понастоящем прилагат тези разпоредби за всеки работник поотделно, докато най-малкото 12 други държави-членки ги прилагат за всеки трудов договор поотделно. Тази картина е подхранила и дебата в Съвета. Въпреки предложеното от Европейския парламент изменение, не можа да бъде постигнато никакво споразумение по включването на конкретна разпоредба, че тези правила трябва да бъдат прилагани спрямо всеки работник поотделно. Комисията счита, че този въпрос е подходящо да бъде преразгледан отделно от настоящото законодателно предложение.

Време на разположение

По силата на измененото предложение се прави разграничение между „активни“ и „неактивни“ периоди⁵ на време на разположение на работното място. Комисията предложи активните периоди на време на разположение (периодите, през които работниците ефективно са изпълнявали задълженията си в отговор на повикване) винаги да се считат за работно време. И обратно, неактивните периоди да не се считат за работно време, освен ако националното законодателство или колективните трудови договори не предвиждат това. Неактивните периоди обаче никога няма да могат да се броят като време за почивка.

Общата позиция не предвижда никаква промяна по отношение на „активното“ време на разположение, но позволява „неактивните“ периоди да бъдат третираны като работно време или време за почивка, в съответствие с националното законодателство или колективните трудови договори.

Съчетаване на професионалния и семейния живот

По силата на измененото предложение държавите-членки ще предприемат мерките, които са необходими, за да се „гарантира“, че работодателите са задължени да разглеждат молбите на работниците за промяна на работното им време, като при това се взема под внимание потребността и на двете страни от гъвкавост. В общата позиция се предвижда, вместо това, държавите-членки да „насърчават“ работодателите да разглеждат подобни искания, които са подложени на допълнителни ограничения.

При все това предложеният текст носи със себе си цялостно подобрение на условията на труд, тъй като директивата не съдържа конкретни разпоредби относно съчетаването, а с предложеният текст се въвежда и ново задължение за държавите-членки да гарантират, че работодателите своевременно информират работниците за всякакви съществени промени в организацията на работното време.

⁴ COM (2000) 787, точка 14.2.

⁵ „Време на разположение“ означава период, през който работникът е длъжен да бъде на разположение на работното място, за да работи, ако от него бъде поискано да направи това. „Активни“ периоди са периодите от време на разположение, когато работникът ефективно изпълнява функциите си в отговор на повикване. „Неактивни“ периоди са периодите, когато работникът остава на разположение на работното място, но не е ефективно ангажиран с изпълнение на своите задължения.

Бъдеще на възможността за неучастие

Бъдещето на възможността за неучастие бе най-спорната точка в хода на продължителните и трудни обсъждания в Съвета по време на първото четене.

В измененото предложение се предвиждаше възможността за неучастие да отпадне три години след като предложената директива влезе в сила, като същевременно бъдат прилагани условия, осигуряващи по-голяма защита за работниците, които са дали съгласие за използване на възможността за неучастие.

Общата позиция не предвижда отмяна на възможността за неучастие. Вместо това, тя разширява вече предложената от Комисията засилена защита, създавайки нова рамка, съставена от четири точки, за възможността за неучастие: по-ясни ограничения, набор от по-строги практически условия за защита на работниците, бъдещ преглед на неучастието въз основа на подробни национални доклади, както и разпоредба, с която държавите-членки се задължават да избират измежду неучастието и това да бъдат в състояние да усреднят работното време в рамките на по-дълъг период (до 12 месеца) по законодателен път. Този подход е описан в повече детайли по-долу.

Комисията остава на мнение, че възможността за неучастие представлява дерогация от основния принцип за 48-часова максимална продължителност на работната седмица, която може да представлява риск за здравето и безопасността на работниците както в краткосрочен, така и в дългосрочен план. По тази причина Комисията винаги е била последователна в отстояването на предложението си значително да се увеличат гаранциите за защита на онези работници, които са съгласни да се използва възможността за неучастие.

Комисията е на мнение, че тенденцията по отношение на използването на възможността за неучастие значително се е променила през последните години. През 2000 г. реално само една държава-членка се е възползвала от тази дерогация. През 2008 г. някъде около четиринадесет държави-членки изрично предвиждат използване на възможността за неучастие, въпреки че са налице съществени различия в начина, по който тя се прилага в националното законодателство⁶. Освен държавите-членки, които вече използват възможността за неучастие, съществуват и други държави-членки, които желаят да запазят възможността за използването ѝ в бъдеще, в отговор на възможен отраслов или общ недостиг на работна ръка.

По мнение на Комисията, тази картина сериозно е подхранила дебата в Съвета. Освен това, изискването всички периоди на разположение да се третираят като работно време беше фактор от решаващо значение за бързото разпространение от 2000 г. насам на прибягването до клаузи за неучастие, конкретно разработени за отраслите, използващи времето на разположение.

Някои от предлаганите промени в третирането на неактивното време на разположение се очаква да смекчат трудностите, които изпитват някои държави-членки при осигуряване на необходимия обучен персонал в краткосрочен или в средносрочен план (поради структурни фактори или поради потока на работна ръка между държавите-членки и към трети страни). Прегледът, който е предвиден по силата на новия член 24а, ще позволи на Комисията да направи равностойка за въздействието на тези промени върху действителното използване от страна на държавите-членки на възможността за

⁶ Например, някои държави-членки използват обобщена възможност за неучастие, която е достъпна за всеки отрасъл, докато други позволяват възможност за неучастие само в определен отрасъл, или само в отрасли, които широко прилагат времето на разположение.

неучастие, а също така ще осигури много по-подробна информация за действителното използване на възможността за неучастие, в сравнение с наличната такава. Въз основа на горната картина, Комисията може по-добре да направи цялостни изводи (и, ако е целесъобразно, предложения) по отношение на бъдещето на възможността за неучастие.

В светлината на всички тези фактори Комисията подложи на продължително и подробно разглеждане въпроса за най-добрия начин да се върви напред и стигна до заключението, че, за да може предложението да стигне до второ четене, ще бъде необходимо да се подкрепят предложенията във връзка с възможността за неучастие, които се съдържат в общата позиция, в рамките на едно цялостно споразумение.

Максимална продължителност на работното време за работниците, които се откажат от ограничението за 48-часова продължителност на седмичното работно време

С директивата за работното време същото вече е ограничено до 48-часова средна седмична продължителност, включително всякакъв извънреден труд. В рамките на клаузата за неучастие обаче работник може да се споразумее с работодателя за работно време, надхвърлящо този лимит. Ако работник направи това, директивата не установява изрично каквото и да било ограничение на неговото работно време.

Директивата съдържа две имплицитни ограничения. На първо място, отработените часове не могат да бъдат за сметка на минималните дневни и седмични почивки, изисквани от директивата, като тези изисквания не са засегнати от възможността за неучастие. На второ място, член 22, параграф 1 гласи, че възможността за неучастие е подчинена на изискването за съблюдаване на общите принципи за защита на безопасността и здравето на работниците, а Съдът последователно е постановявал, че дерогациите от правата, установени в законодателството на Общността, подлежат на ограничителен тълкуване. Съгласно член 22, параграф 1, буква г) от Директива 2003/88/ЕО, компетентните национални органи могат да предприемат „от съображения, свързани с безопасността и/или здравето на работниците“ мерки за „забрана или ограничаване“ възможността работниците да превишат 48-часовия лимит, дори когато те са се съгласили да направят това. Ето защо трябва да се приеме, че дори ако работникът се съгласи да се възползва от възможността за неучастие, извънредните часове, които той може да отработи, винаги по подразбиране са ограничени от реалните рискове за здравето и безопасността, които те представляват.

Независимо от това Комисията беше на мнение, че липсата на конкретен горен лимит за работниците, избрали възможността за неучастие, поражда сериозен риск от злоупотреба. В измененото предложение изрично се определя нова максимална продължителност на работното време за работници, избрали възможността за неучастие, в размер на 55 часа седмично, освен ако в колективни трудови договори или споразумения между социалните партньори не е предвидено друго.

В общата позиция е възприет различен подход в предложението член 22, параграф 2, буква г). Определен е 60-часов лимит за работници, избрали възможността за неучастие (средно за 3-месечен период от време), освен ако в колективни трудови договори или споразумения между социалните партньори не е предвидено друго. , или 65 часа (средно за период от 3 месеца), в случай че неактивните периоди от време на разположение са разглеждани като работно време и че не са прилагани колективни споразумения.

Комисията признава, че лимитите, предлагани в общата позиция, представляват крачка напред в сравнение със сегашната липса на какъвто и да било горен лимит за

работниците, които са съгласни да се използва възможността за неучастие. Комисията също така счита, че е оправдано да позволи малко по-висок лимит, когато неактивният период от време на разположение се признава за работно време, тъй като подобен подход по принцип предполага по-високо ниво на защита на безопасността и здравето на работниците.

1.3. Нови разпоредби, въведени от Съвета и позиция на Комисията по тях

Новата защитна рамка на възможността за неучастие

С общата позиция се разширява вече предложената от Комисията увеличена защита, с което се създава следната рамка, съставена от четири точки, за възможността за неучастие:

- По-експлицитно определени ограничения: Възможността за неучастие е представена като дерогация, подчинена на условието за ефективна защита на безопасността и здравето на работниците, както и за изрично, свободно изразено и информирано съгласие на съответния работник. Нейното използване трябва да бъде предмет на подходящи предпазни мерки, за да се запазят тези условия, както и на строго наблюдение. Подобно използване изисква също така консултации със социалните партньори (Съображение 12, предложен член 22, параграф 1).

- По-добра практическа защита за работниците: Повече и по-строги условия за практическо използване на възможността за неучастие. Те са насочени към: по-добра защита на работниците срещу упражняване на натиск за неучастие, гарантиране, че те могат да се върнат бързо и без страх от преследване, ако те желаят да направят това, към 48-часовия лимит, задължаване работодателите да водят пълна документация за националните органи за това как възможността за неучастие се използва в практиката, и създаване гаранции, че националните органи могат да наблюдават и по-ефективно да се намесят там, където съществуват рискове за безопасността и здравето. (предложен член 22, параграф 2)

- Допълнителен преглед: Комисията ще докладва на Съвета⁷ за използването на възможността за неучастие (както и на други фактори, които могат да допринесат за продължително работно време). Този доклад ще бъде изготвен въз основа на подробни доклади от държавите-членки, които ще включват консултации със социалните партньори на национално ниво; той може да направи съответни предложения за намаляване на наднормените часове, включително по отношение на възможността за неучастие. Съветът ще оцени тези въпроси на посочения етап (предложен член 24а).

- Задължение да избират: Държавите-членки ще трябва да избират измежду това да разрешат неучастieto (във всеки отрасъл) и да използват новата опция за удължаване на референтните периоди за седмичното работно време до 12 месеца по законодателен път. Ако дадена държава-членка разреши прилагането на възможността за неучастие, референтните периоди като правило не могат да надхвърлят 6 месеца, освен ако в колективен трудов договор или споразумение със социалните партньори не предвиждат друго. Ако дадена държава-членка не разреши да се приложи възможността за неучастие, референтните периоди могат да бъдат удължени до максимална

⁷ Докладът се изготвя не по-късно от четири години след датата, до която предложението следва да бъде транспонирано в националното законодателство.

продължителност от 12 месеца с колективен трудов договор или по законодателен път. С тази разпоредба се въвежда структурен стимул за държавите-членки да прекратят използването на възможността за неучастие (предложен член 22а).

Комисията приветства това развитие, което ще повиши правната защита на безопасността и здравето на работниците.

Изключване на краткосрочните работници от приложното поле на някои защитни условия

В общата позиция се предвижда – в предложения член 22, параграф 3, – че работниците, които са наети на работа за не повече от 10 седмици в рамките на една година от един и същи работодател, са изключени от приложното поле на две от защитните условия за работниците, избрали да се възползват от възможността за неучастие.

На практика, по този начин тези работници могат на законно основание да се съгласят за използване на възможността за неучастие през първите четири седмици на заетост (макар и не при подписването на трудовия договор) и могат да отработят часове, които надвишават максималния лимит за работници, избрали възможността за неучастие (средно 60 часа седмично, освен ако в колективен трудов договор или споразумение със социалните партньори не е предвидено друго; 65 часа седмично, ако неактивното време на разположение се зачита за работно време), при спазване на общите принципи за защита на безопасността и здравето на работниците.

4. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Становището на Комисията е да подкрепи общата позиция, по която бе постигнато съгласие с квалифицирано мнозинство.

Комисията е наясно, че общата позиция се различава в някои отношения от нейното изменено предложение. В някои случаи промените допълнително засилват степента на защита, предоставена на работниците.

Комисията вярва, че сегашната ситуация по отношение на времето на разположение и компенсационната почивка все още спешно се нуждае от изясняване посредством законодателна промяна. Това становище се оформи по време на продължителните консултации, преди Комисията да представи своето първоначално предложение през 2004 г., и бе подсилено от последващото развитие.

Съществуват две основни причини за това убеждение. Първата е практическото въздействие на съдебната практика на Съда на Европейските общности във връзка с организацията на основните обществени услуги (включващи спешната помощ, интензивните грижи и спешните болнични отделения, грижите в заведения за настаняване на различните групи в неравностойно положение, както и услугите в помощ на хората с увреждания), които вече са изправени пред поредица от структурни предизвикателства поради демографски и други причини. Такъв по-специално е случаят с държавите-членки, в които се наблюдава значителна нетна емиграция на квалифицирани работници.

Втората причина е връзката между решенията *SIMAP* и *Jaeger*, както и бързото разпространение от 2000 г. насам на използването на възможността за неучастие. Много от държавите-членки, които въведоха през посочения период възможността за неучастие, направиха това само или предимно за отраслите, които широко използват времето на разположение.

Комисията също така много добре съзнава предимствата за цялостната защита на работниците, произтичащи от решението на Съвета за обвързване на политическо споразумение по това предложение за изменение с политическо споразумение по предложената нова директива относно работа чрез агенции за временна заетост. Този подход позволи две ключови предложения в крайна сметка да достигнат до второ четене, след много дълъг период на задържане, продиктувано от политически причини.

Като крайна оценка, предвид силно различаващите се позиции на държавите-членки в рамките на Съвета по време на твърде продължителното и трудно първо четене във връзка с изменението на директивата за работното време (почти четири години), Комисията счита, че подкрепата за общата позиция е най-добрият начин да се даде възможност на законодателната процедура по това важно предложение за изменение да продължи.