

BG

BG

BG



ЕВРОПЕЙСКА КОМИСИЯ

Брюксел, 21.12.2010
COM(2010) 802 окончателен

**ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ, СЪВЕТА,
ЕВРОПЕЙСКИЯ ИКОНОМИЧЕСКИ И СОЦИАЛЕН КОМИТЕТ И КОМИТЕТА
НА РЕГИОНИТЕ**

**относно изпълнението от страна на държавите-членки на Директива 2003/88/ЕО
(„Директивата за работното време“)**

{SEC(2010) 1611 окончателен}

ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ, СЪВЕТА, ЕВРОПЕЙСКИЯ ИКОНОМИЧЕСКИ И СОЦИАЛЕН КОМИТЕТ И КОМИТЕТА НА РЕГИОНИТЕ

относно изпълнението от страна на държавите-членки на Директива 2003/88/ЕО
(„Директивата за работното време“)

1. ВЪВЕДЕНИЕ

Настоящият доклад прави преглед на изпълнението от страна на държавите-членки на Директива 2003/88/ЕО за работното време¹ (наричана по-долу „директивата“), съгласно изискванията на член 24 от нея. В него се припомнят целите и основните разпоредби на директивата и се представят водещите резултати от проведения от Комисията преглед на изпълнението на директивата от страна на държавите-членки, подкрепени от приложения Работен документ на службите на Комисията, в който резултатите от прегледа са представени по-подробно.

Целта на настоящия доклад е да се направи обзор на изпълнението на директивата от страна на държавите-членки и да се очертаят ключовите проблеми. В него не може да се направи изчерпателна равностойка на всички национални мерки по изпълнението².

2. ЦЕЛИ И ИЗИСКВАНИЯ НА ДИРЕКТИВАТА

Директивата бе приета от Европейския парламент и Съвета съгласно член 137, параграф 2 от Договора за ЕО (настоящ член 153, параграф 2 от ДФЕС).

Нейната основна цел е да определи минимални изисквания за безопасност и здраве при организацията на работното време. Много проучвания³ показват, че голямата продължителност на работното време и недостатъчната почивка (особено за по-продължителен период) могат да имат вредни последици (увеличаване на злополуките и грешките, повишаване на стреса и умората, създаване на краткосрочни и дългосрочни рискове за здравето).

Съдът постанови, че изискванията на директивата по отношение на максималната продължителност на работното време, платения годишен отпуск и минималната продължителност на почивката *„представяват особено важни правила на социалното право на Общността, от които всеки работник трябва да се възползва“*.⁴

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. Директивата консолидира и отменя две предходни директиви от 1993 г. и 2000 г.

² Нищо в този доклад не следва да се счита за предопределящо за позицията на Комисията в съдебни дела в бъдеще.

³ Вж. поредицата от проучвания, цитирани в глава 5.2. от работния документ.

⁴ *Dellas*, дело C-14/04, [2005] Сборник на съдебната практика, страница I-10253, точки 40—41 и 49; *FNV*, дело C-124/05, точка 28.

Подобно на това в член 31, параграф 2 от Хартата на основните права⁵ се предвижда, че:

„Всеки работник има право на ограничаване на максималната продължителност на труда, на периоди на дневна и седмична почивка, както и на платен годишен отпуск.“

Директивата установява общи минимални изисквания за работниците във всички държави-членки, които включват:

- *ограничение на продължителността на работното време (средно не повече от 48 часа седмично, в това число и извънредния труд)*
- *минимална продължителност на дневните и седмичните почивки (най-малко 11 последователни часа почивка на ден и почивка от 35 часа без прекъсване на седмица)*
- *платен годишен отпуск (най-малко 4 седмици годишно)*
- *допълнителна защита за работниците, които полагат нощен труд.*

Също така в директивата се предвижда гъвкавост при организацията на работното време. При някои дейности минималната почивка може да бъде отлагана изцяло или частично. Отделни работници могат да решат да работят повече часове от 48-часовото ограничение на продължителността (т.нар. възможност за неучастие). Колективните трудови договори могат да предвиждат гъвкавост при организацията на работното време, като например седмичното работно време може да се изчислява като средна стойност за периоди до 12 месеца.

3. АНАЛИЗ НА ПРИЛАГАНЕТО В ДЪРЖАВИТЕ-ЧЛЕНКИ

През 2008 г. Комисията даде началото на пълен преглед на изпълнението на директивата от страна на всички държави-членки на базата на националните доклади (в това число и становищата на социалните партньори на национално равнище), докладите от социалните партньори на европейско равнище и предоставената на Комисията информация от други източници като независими експертни доклади например. Най-важните общозначими констатации са обобщени в точки 3.1—3.9 по-долу. Тези точки са тясно свързани помежду си и при всяка една оценка на съответствието с директивата това трябва да бъде вземано предвид.

3.1. Ограничения на продължителността на работното време

Съгласно директивата средната седмична продължителност на работното време (в това число и извънредният труд) не трябва да надвишава 48 часа на седмица. Като цяло това ограничение е било транспонирано по задоволителен начин от държавите-членки, като много от тях са установили по-защитни норми.

В *Австрия* обаче от лекарите може да бъде поискано, съгласно законодателството в сектора, да работят средно 60 часа на седмица без предварително съгласие от тяхна страна. Неясните разпоредби относно продължителността на работното време на

⁵ Харта на основните права на Европейския съюз, ОВ С 303, 14.12.2007 г, стр. 1.

лекарите изглежда са довели във *Франция* до практика, при която при нормална продължителност на смяната на лекарите в обществените болници вече може да се надхвърля определеното в директивата 48-часово ограничение на продължителността. В *Унгария* е разрешена средна продължителност на работното време между 60 и 72 часа на седмица за работните места, при които работниците са на разположение, в случай на съгласие от страна на заинтересованите страни: не е ясно обаче дали тези договори биха попадали в обхвата на дерогацията за „неучастие“. Също така в редица държави-членки прилагането на правила по отношение на дежурството, обучаващите се лекари или заетите лица в публичния сектор повдига въпроса за съответствието с ограничението на продължителността на работното време.

В директивата се предвижда, че при изчисляването на ограниченията на продължителност на седмичното работно време отработените часове могат да се изчисляват като средна стойност за „референтен период“. Това дава възможност в някои седмици да се работи повече часове, при условие че в други се работи по-малко. Като цяло референтният период не надхвърля четири месеца, но в някои сфери на дейност може да бъде удължен със закон до не повече от шест месеца, а посредством колективно договаряне — до не повече от дванадесет месеца, независимо от сферата на дейност.

Като цяло референтният период е бил приложен по задоволителен начин от държавите-членки, като в някои държави-членки наскоро са били направени значителни изменения с цел подобряване на съответствието. Редица държави-членки обаче изглежда продължават да не са напълно в съответствие с изискванията на директивата. В *България* и *Германия* е разрешен шестмесечен референтен период за всички сфери на дейност. В *Германия*, *Унгария*, *Полша* и *Испания* е разрешен 12-месечен референтен период без сключването на колективен трудов договор.

3.2. Дежурство

„Дежурство“ означава период от време, в който работникът е задължен да остане на работното си място, в готовност да извърши служебните си задължения, ако това бъде поискано от него. Съгласно решенията на Съда⁶ всички дежурства с присъствие на работното място трябва изцяло да се считат за работно време за целите на директивата.

Този принцип се прилага както за периодите, в които работникът работи в отговор на повикване (т.нар. „активно“ дежурство), така и за периодите, в които му/й е разрешено да почива в очакване на повикване (т.нар. „неактивно“ дежурство), при условие че остава на работното място.

Анализът показва, че редица държави-членки са направили значителни изменения в своето законодателство или практика, за да ги доближат до изискванията, заложили в решенията на Съда, а именно *Чешката република*, *Франция*, *Германия*, *Унгария*, *Нидерландия*, *Полша* (за определени сектори), *Словакия* и *Обединеното кралство*. В единадесет държави-членки тези промени са включвали и въвеждането на „възможността за неучастие“ (вж. точка 3.7).

От наличната информация изглежда, че към настоящия момент дежурството с присъствие на работното място се счита изцяло за работно време съгласно

⁶ SIMAP (C-303/98), Jaeger (C-151/02), Pfeiffer (C-398/01) и Dellas (C-14/04).

националното законодателство на девет държави-членки: *Кипър, Чешката република, Естония, Италия, Латвия, Литва, Малта, Нидерландия и Обединеното кралство*.

Такова е и като цяло положението в Австрия и Унгария, с някои относително ограничени изключения в някои сектори. Освен това в *Испания* и *Словакия*, съгласно кодекса на труда, дежурството с присъствие на работното място се счита изцяло за работно време в частния сектор (но не и във всички сфери на публичния сектор). Наред с това във *Франция, Полша, Словакия и Испания*, в специфичния контекст на сектора на общественото здравеопазване, на дежурството с присъствие на работното място се гледа изцяло като на работно време.

Също така е ясно, че в значителен брой държави-членки дежурството с присъствие на работното място не се счита изцяло за работно време, съгласно постановеното в решенията на Съда:

- В *Ирландия* (по принцип) и в *Гърция* (за лекарите в сектора на общественото здравеопазване) не съществува правно изискване или практика за отчитане на „активното“ дежурство като работно време.
- „Неактивното“ дежурство с присъствие на работното място по принцип *не* се отчита изцяло като работно време съгласно приложимото национално законодателство или колективните трудови договори в *Дания, Гърция и Ирландия*; такъв е случаят и в *Полша* (с изключение на някои специфични сектори)⁷. То не се отчита изцяло като работно време, съгласно някои специфични секторни правила, в *Гърция* (за лекарите в сектора на общественото здравеопазване), *Словения* (за въоръжените сили, полицията, затворите, съдиите и прокурорите) и *Испания* (за Гражданската гвардия).
- Съгласно националното законодателство на *Белгия, Финландия и Швеция* „неактивното“ дежурство се счита принципно за работно време, но в него са предвидени и дерогации от този принцип посредством колективните трудови договори, които често не са в съответствие с постановеното в решенията на Съда. Във *Франция* често срещано е в секторните колективни трудови договори да се предвижда „равностойност“ (което означава, че неактивните периоди на дежурства на работното място ще се отчитат само частично). Френските органи призоваха социалните партньори да преразгледат договорите си, но не е ясно дали всички изцяло са се съобразили с това.
- Съответствието с изискванията по отношение на дежурствата остава неясно в *България и Румъния* (като цяло), в *Словения* (в сфери, различни от вече посочените по-горе сфери на обществените услуги) и в *Испания* (в сферата на обществените услуги, полицията и пожарната).

3.3. Компенсационна почивка

Основните изисквания, заложи в директивата, за минимална продължителност на дневната и седмичната почивка и на почивката по време на работния ден като цяло са били транспонирани по задоволителен начин.

Основните трудности са свързани по-скоро с използването на дерогациите, които позволяват минималното време за почивка да бъде отложено или скъсено, но само при

⁷

С изключение на работещите в здравните услуги и професионалните военнослужещи.

условие че по друго време работникът получи извънредна почивка с равностойна продължителност, за да компенсира пропуснатата почивка („равностойна компенсационна почивка“). Правилата не позволяват изцяло пропускане на минималните почивки, освен в изключителни случаи, в които е обективно невъзможно да се даде възможност за равностойна компенсационна почивка и работниците са получили съответна алтернативна защита. Освен това, в съответствие с решението по дело *Jaeger*, компенсационната почивка следва да се предоставя без отлагане, непосредствено след периода, в който работникът не е могъл да се възползва от почивката.

В редица държави-членки са били използвани дерогации по начин, който не отговаря на правилата. Основните проблеми са три на брой:

- **Изключване на някои работници от правото да се ползват от период на почивка:** това е проблем в конкретни сектори в *Белгия* (за училищата-интернати и въоръжените сили), в *Гърция* (за лекарите в сектора на общественото здравеопазване) и в *Унгария* (за краткосрочно заетите работници, училищата в обществения сектор и въоръжените сили). Това е проблем, в по-широк смисъл, и за някои работници в *Австрия* (включително работниците в здравни заведения и работниците, упражняващи грижи, полагани в домовете за настаняване на различни категории лица) и в *Латвия*.
- **Предоставяне на дерогации, при които не се изисква равностойна компенсационна почивка:** *Белгия*, *България*, *Естония*, *Унгария* и *Латвия* предоставят подобни дерогации в широк набор от дейности и сектори. Такива дерогации са разрешени в *Германия* (само чрез колективни трудови договори) и *Румъния* съответно при дежурствата и здравните услуги. Те са разрешени в *Португалия* в публичния сектор.
- **Закъснения при предоставянето на компенсационна почивка,** противно на постановеното в решението по дело *Jaeger*: в девет държави-членки изглежда няма обща правно обвързваща норма за планирането на компенсационната почивка. Това са: *Австрия* (по отношение на седмичната почивка), *Кипър*, *Дания*, *Франция*, *Гърция*, *Ирландия*, *Италия*, *Люксембург* и *Малта*. В *Белгия*, *Германия* и *Латвия* няма правно обвързваща норма във важни сектори или случаи.

В *Австрия* (по отношение на дневната почивка), в *Белгия* (в публичния сектор), в *Дания* (по силата на някои колективни трудови договори), във *Финландия*, *Унгария*, *Полша* (за някои сектори), в *Португалия* (в публичния сектор), в *Словакия*, *Словения* и *Испания* компенсационната почивка трябва да бъде предоставена в рамките на определен период, но този период може да бъде по-дълъг от предвидения в решението по дело *Jaeger*.

3.4. Обучаващи се лекари

Обучаващите се лекари са включени в обхвата на Директивата за работното време след нейното изменение с директива от 2000 г.⁸ С нея се разрешава 48-часовото ограничение

⁸ Директива 2000/34/ЕО, ОВ L 195, 1.8.2000 г., стр. 41.

на средното седмично работно време да бъде въведено постепенно за тези работници до 31 юли 2009 г.

Тази промяна определено значително повиши защитата на здравето и безопасността в редица държави-членки, в които за обучаващите се лекари преди това не са се прилагали минимална продължителност на почивката или ограничения на продължителността на работното време. Положението обаче все още не е съвсем задоволително.

Гърция преустанови процеса по транспониране на директивата за тази група от населението, вследствие на което от обучаващите се лекари може да продължи да се изисква да пропускат минималните периоди за почивка и да работят прекалено дълго (средно между 66 и 80 часа на седмица). *Ирландия* не прилага законодателството си за транспониране, поради което значителен брой обучаващи се лекари продължават да работят средно над 60 часа седмично, като някои от тях работят 90 часа в една и съща седмица, без да ползват минималната дневна почивка. Първоначално *Белгия* не бе транспонираше директивата по отношение на обучаващите се лекари, които са работели средно по 79 часа седмично, но в момента е предприела законодателни постъпки в тази насока⁹. Изглежда във *Франция* с националните правила относно обучаващите се лекари все още не е определена ефективна горна граница на работното им време.

3.5. Работници от публичния сектор

Директивата се прилага за публичния сектор. Ограничени изключения има в някои сфери на обществените услуги като въоръжените сили и полицията или в някои дейности на службите за гражданска защита. Съдът обаче постанови, че дерогацията трябва да бъде ограничена до изключителни случаи, като природни или технологични катастрофи, нападения или сериозни инциденти, и че нормалната дейност на тези работници влиза в обхвата на директивата¹⁰.

Като цяло държавите-членки за транспонирани директивата що се отнася до публичния сектор. В някои държави-членки обаче тя не е транспонирана така, че да обхваща някои групи работници.

Директивата не е била транспонирана в *Кипър*, *Ирландия* и *Италия* що се отнася до въоръжените сили и полицията. В *Испания* тя не е била транспонирана по отношение на полицията (*Guardia Civil*) и изглежда не е била транспонирана за много други работници от публичния сектор, в това число и службите за гражданска защита. В *Италия* директивата не е транспонирана за службите за спешно реагиране, а дерогациите за лекари в сектора на общественото здравеопазване, служителите в съдилищата и затворите, както и изключването на лицата, заети в библиотеки, музеи и държавни археологични обекти, изглежда надхвърлят възможностите, предвидени в директивата. В *Гърция* директивата не е транспонирана за лекарите, работещи в сектора на общественото здравеопазване.

⁹ На 13 декември 2010 г. законодателството за изменение вече бе одобрено от двете камари и бе предоставено на краля за подпис. Очаква се да влезе в сила в началото на 2011 г.

¹⁰ *Feuerwehr Hamburg* (C-52/04) и Комисия срещу Испания (C-132/04).

3.6. Работници с повече от един трудов договор

Директивата не посочва изрично начина, по който следва да се прилага ограничение на продължителността на работното време в случай на работник, който по едно и също време работи по две или повече трудови правоотношения. Следва ли ограниченията на продължителността да се разбират като ограничения „за работник“ (като отработените при различните работодатели часове се сумират) или „за договор“ (като ограниченията се прилагат за всяко трудово правоотношение поотделно)?

В това отношение практиките в държавите-членки варират значително. Четиринадесет държави-членки прилагат директивата „за работник“. Единадесет държави-членки обаче я прилагат „за договор“, а именно: *Чешката република, Дания, Унгария*¹¹, *Латвия, Малта, Полша, Португалия, Румъния, Словакия, Испания и Швеция*. *Белгия и Финландия* са възприели междинен подход.

Комисията вече заяви, че доколкото това е възможно, директивата трябва да се прилага „за работник“¹². Предвид целта на директивата за защита на здравето и безопасността на работниците, държавите-членки следва да установяват подходящи механизми за мониторинг и правоприлагане, особено в случаите на няколко едновременно сключени договора с един и същ работодател.

3.7. Възможност за неучастие

Ситуацията по отношение на използването на възможността за неучастие се промени значително през последните години. През 2000 г. Обединеното кралство бе единствената държава-членка, възползвала се от възможността за неучастие. Към настоящия момент от тази възможност се възползват шестнадесет държави-членки, в това число и една държава-членка, която в момента прави законодателни постъпки за нейното въвеждане.

Единадесет държави-членки заявяват, че в своето законодателство за транспониране не са разрешили използването на възможността за неучастие: това са *Австрия, Дания, Финландия, Гърция, Ирландия, Италия, Литва, Люксембург, Португалия, Румъния и Швеция*.

Важно е да се отбележи, че използването на възможността за неучастие варира значително. Пет държави-членки (*България, Кипър, Естония, Малта и Обединеното кралство*) разрешават нейното използване независимо от съответния сектор. Единадесет държави-членки (*Белгия, Чешката република, Франция*¹³, *Германия, Унгария, Латвия, Нидерландия, Полша, Словакия, Словения и Испания*) разрешават (или са в процес на въвеждане на) по-ограничено използване на възможността за неучастие, ограничено до определени сектори или работни места, в които масово се използват дежурства.

Твърде разнородни са и защитните условия, които придружават възможността за неучастие. Така например някои държави-членки определят ограничение на

¹¹ С изключение на дейностите в сектора за здравни грижи.

¹² Доклад на Комисията относно Директивата за работното време — COM(2000) 787, точка 14.2.

¹³ Във Франция правното положение по отношение на прекомерния брой отработени часове при дежурство на работното място е твърде особено и е представено подробно в приложения работен документ.

продължителността на средната работна седмица за работниците, избрали неучастие (варираща от 51 часа в *Испания* до 72 часа (в това число и дежурствата) в *Унгария*), докато седем държави-членки не поставят изрично ограничение по отношение на тези работници. Две държави-членки (*Германия* и *Нидерландия*) изискват наличие на колективни трудови договори, както и съгласието на отделния работник, за да бъде неучастieto валидно. Само три държави-членки (*Германия*, *Латвия* и *Малта*) посочват ясно задължение за работодателя да записва работните часове на избраните неучастие работници, и само две държави-членки (*Чешката република* и *Словакия*) отбелязват задължение от страна на работодателя да информира инспектората по труда, когато се използва възможност за неучастие. Освен това *Германия* изисква специфични мерки с цел отчитане на здравето и безопасността, а *Нидерландия* изисква от социалните партньори първо да проверят дали необходимостта от прибягване до възможността за неучастие би могла да бъде избегната чрез промяна на организацията на работа.

Възможността за неучастие съвсем наскоро бе въведена в много държави-членки. Комисията обаче не е в състояние да направи пълна оценка на нейното функциониране на практика, тъй като в докладите на държавите-членки няма съответна информация нито за броя на действително отработените от избраните неучастие работници часове, нито за периода от време, в който те са били отработени. Изглежда, че повечето държави-членки не предвиждат какъвто и да било мониторинг или записване на работното време на избраните неучастие работници. Това положение не дава възможност на създателите на политики, на държавите-членки, които носят основната отговорност за прилагането на законодателството на ЕС, и на Комисията, като пазителка на Договорите, да получат основната информация, която им е необходима да преценят до каква степен избраните неучастие заети лица (както и техните колеги или клиенти) могат да бъдат изложени на рисковете, причинени от прекалено дълго работно време.

Безпокойство буди и фактът, че в някои държави-членки може да не се спазват заложените в директивата цели за защита на здравето и безопасността, а изискването за предварителното доброволно съгласие за неучастие може да не се прилага точно.

3.8. Годишен отпуск

Изглежда че правото на платен годишен отпуск по силата на член 7 като цяло е транспонирано по задоволителен начин. Основните проблеми са свързани с отлагането му и с изтичането на правото на платен годишен отпуск.

В някои държави-членки по силата на националното законодателство от работник може да се изисква да изчака до година, преди действително да може да вземе платен годишен отпуск. Също така в някои държави-членки правото на платен годишен отпуск, предоставено по смисъла на директивата, се губи в края на годината, за която се полага отпускът, или в края на периода на прехвърляне, дори и работникът да не е имал възможност да ползва отпуска поради причини, извън неговия контрол, като заболяване например. Това не е съвместимо с директивата¹⁴.

¹⁴ BECTU (C- 173/99); *Schultz – Hoff u Stringer* (C-350/06 и C-520/06).

3.9. Нощен труд

Поради факта, че през нощта човешкият организъм е по-чувствителен на промените, които настъпват в заобикалящата го среда, и на някои тежки видове труд, дългите периоди на нощен труд могат да крият допълнителен риск за здравето и безопасността на работниците. Поради това директивата предвижда по-защитни норми за работниците, упражняващи нощен труд: средно не повече от 8 часа работа на ден и не повече от 8 часа в дните, включващи особено опасен или стресов нощен труд. Дерогации са възможни или по законодателен път, или посредством сключването на колективни трудови договори, при условие че работникът, упражняващ нощен труд получава равностойна компенсационна почивка.

Като цяло правилата, отнасящи се до нощния труд, са били транспонирани по задоволителен начин. Основните пропуски в транспонирането, отчетени в последния доклад на Комисията за изпълнението на директивата, са били поправени. В *Унгария* обаче изглежда не е било транспонирано ограничението на продължителността на нощния труд. Специалното ограничение на продължителността на работното време при особено опасен или стресов нощен труд изглежда не е изцяло транспонирано в *Естония* и изобщо не е транспонирано в *Италия*, а в *Испания* може да бъде надхвърляно. Освен това в *Естония*, *Латвия*, *Румъния*, *Ирландия* и *Италия* изглежда този вид труд не е ясно дефиниран, което поражда риск от неефикасност на всяка едно ограничение на продължителността.

4. ОЦЕНКИ ОТ ДЪРЖАВИТЕ-ЧЛЕНКИ И СОЦИАЛНИТЕ ПАРТНЬОРИ

В своите доклади за изпълнението шестнадесет държави-членки са посочили, че транспонирането на директивата като цяло е имало позитивно отражение, като е осигурило по-високо равнище на защита за работниците, като е опростило националното законодателство и го е направило по-ефективно и като е разширило обхвата на правната защита до групи, които преди това са били изключени от нея.

Единадесет държави-членки са застъпили становището, че достиженията на правото на Съюза в областта на дежурствата и незабавната компенсационна почивка са имали или биха имали съществено негативно отражение, създавайки практически трудности във връзка с организацията на работното време, по-специално при предоставянето на 24-часови услуги в секторите на здравните грижи и противопожарната охрана например. Четиринадесет държави-членки призоваха за внасянето на промени в директивата приоритетно що се отнася до дежурствата, по-гъвкавите референтни периоди и планирането на компенсационната почивка.

Профсъюзите подчертаха важното място, което директивата заема в европейската социална политика, и постоянната нужда от общи минимални норми в тази област на европейско равнище. Целесъобразно е защитата срещу прекаления брой работни часове да не бъде намалявана, дерогациите да бъдат по-строги, възможността за неучастие да бъде постепенно прекратена, защитните условия да бъдат прилагани по-стриктно и цялостното правоприлагане да бъде подобро.

Работодателите на европейско равнище посочиха работното време като ключов елемент за постигането на гъвкавост и конкурентоспособност. Като цяло обаче те застъпиха становището, че директивата надхвърля това, което е необходимо за защитата на здравето и безопасността на работниците. Те призоваха за повече

опростяване и за по-голяма гъвкавост в процеса на национално транспониране и за приоритетно внасяне на промени в директивата, с цел разрешаване на по-дълги референтни периоди, както и по отношение на дежурствата и планирането на компенсационната почивка.

В докладите на единадесет държави-членки и в доклада на профсъюзите на европейско равнище бяха изразени сериозни опасения относно ефективността на мониторинга и правоприлагането на директивата на национално равнище, по-конкретно в определени сектори. Сред най-често посочваните проблеми са:

- прекалено дългото работно време и неизползването на минималните периоди на почивка в обществените болници, по-специално що се отнася до дежурствата на лекарите,
- несъблюдаването от страна на работодателите на ограниченията на продължителността на работното време, референтните периоди и минималното време за дневна почивка или неводенето на регистри на работно време, надхвърлящо ограниченията,
- националните правила, с които директивата е транспонирана по неясен или непрактичен начин,
- неясният обхват на дерогацията от член 17, параграф 1 („работниците с правомощия за самостоятелно вземане на решения“)¹⁵,
- работодателите, които не са предоставили на своите служители право на годишен отпуск в рамките на годината.

Като цяло организациите на работодателите изразиха мнението, че правоприлагането и мониторинга са били задоволителни. В някои държави-членки те са преценили, че мониторингът е налагал прекалена регулаторна тежест на МСП и на съблюдаващите законодателството предприятия.

5. ЗАКЛЮЧЕНИЯ

Комисията е наясно със значителните усилия, положени от много държави-членки за постигането на транспониране или за подобряването на съответствието вследствие на решения на Съда или на национални съдилища, или на нотификации от страна на Комисията.

Като цяло голяма част от заетите в ЕС лица работят съгласно правила за работното време, които са в съответствие със законодателството на ЕС. В много случаи предоставената съгласно националните правила защита е по-голяма от тази, изисквана по силата на директивата.

Анализът на Комисията обаче показва, че голям брой държави-членки са въвели възможността за неучастие от 2000 г., като единадесет от тях я използват, за да се

¹⁵ Вж. приложения работен документ, раздели 4.2, 9.1 и 9.2.

справят с трудностите, пред които са изправени по отношение на дежурствата и компенсационната почивка при предоставянето на 24-часови услуги.

Анализът също така показва, че продължава да има проблеми с изпълнението на съществени елементи от директивата, както са изтъкнати от Съда, като например:

- определянето на работното време (в това число и дежурствата) и на правилата за равностойната компенсационна почивка (в случаите, в които минималните периоди на почивка са отлагани), особено при предоставянето на услуги 24 часа в денонощието, седем дни в седмицата,
- положението на работниците с няколко трудови договора,
- положението на специфични групи работници (особено в областта на обраната и сигурността и т.нар. „работници с правомощия за самостоятелно вземане на решения“),
- липсата на надлежен мониторинг или изпълнение на условията, които придружават възможността за неучастие, в много държави-членки, в които тази възможност е разрешена.

Комисията:

- ще направи цялостна оценка на въздействието на директивата върху здравето и безопасността на работниците в контекста на променящите се режими на работа и модели на организация на труда,
- ще изясни тълкуването на някои правила, като вземе предвид съдебната практика, опита на държавите-членки при нейното прилагане и становищата на социалните партньори¹⁶,
- ще разгледа ситуациите, възникващи по силата на националното законодателство или практики, като специално внимание ще бъде отделено на тези от тях, при които работниците са принуждавани да работят прекалено много часове или да работят без необходимата почивка.

Без да се засяга ролята ѝ на пазителка на Договорите, Комисията ще продължи да подкрепя държавите-членки в усилията им за подобряване на изпълнението на директивата от тяхна страна, и е готова да улеснява обмена между държави-членки и между социалните партньори, когато това би било от полза.

През март 2010 г.¹⁷ Комисията даде началото на преразглеждане на директивата на базата на консултации със социалните партньори на европейско равнище съгласно член 154, параграф 2 от ДФЕС.

Тя започна и подробно проучване на социално-икономическото въздействие на директивата, което ще допълни правната оценка на въздействието, представена в настоящия доклад.

¹⁶ Повече подробности можете да намерите в документ COM(2010) 801, посочен в бележката под линия по-долу.

¹⁷ COM(2010) 106, 24.3.2010 г.; COM(2010) 801, 21.12.2010 г.

Комисията е решена да доведе прегледа на Директивата за работното време до успешен край. С оглед на тази цел, тя приема едновременно с настоящия доклад и съобщение, което дава началото на втория етап на консултацията със социалните партньори съгласно член 154, параграф 3 от ДФЕС.