

Revija za delovno pravo in pravo socialne varnosti
Labour Law and Social Security Review

Delavci in Delodajalci Employees & Employers

4/2022 / letnik XXII

4

Grega STRBAN

Zavarovanje za dolgotrajno oskrbo – gradnik ali tujek v sistemu socialne varnosti?

Primož RATAJ

Izbrana aktualna vprašanja koordinacije dajatev za brezposelnost v Sloveniji

Etelka KORPIČ-HORVAT

Vpliv javnega interesa na delovnopravni položaj javnega uslužbenca

Valentina FRANCA

Stari-novi izzivi socialnega dialoga v Sloveniji: kako do preboja?



Inštitut za delo
pri Pravni fakulteti
v Ljubljani

Delavci in Delodajalci:
Employees & Employers

Izdajatelj in založnik:
Publisher

Naslov uredništva
Editorial Office Address

Uredniški odbor
Editorial Board

Glavna urednica
Editor in Chief

Odgovorna urednica
Editor in Chief

Pomočnica glavne urednice

Assistant

Prevod / Translated by

Oblikovanje / Design

Tisk / Printing

Naklada

ISSN: 1580-6316 (Tiskana izd.)

ISSN: 2670-5621 (Spletna izd.)

UDK: 349.2/3 : 364

Revija za delovno pravo in pravo socialne varnosti
Labour Law and Social Security Review

Inštitut za delo pri Pravni fakulteti v Ljubljani
Institute for Labour Law at the Faculty of Law, University of Ljubljana

Poljanski nasip 2, SI-1000 Ljubljana, Slovenia
tel: +386 (0)1 4203164, fax: +386 (0)1 4203165
inst.delo@pf.uni-lj.si; www.institut-delo.si; www.zdr.info

prof. Barbara Kresal, *University of Ljubljana*;
prof. Polonca Končar, *University of Ljubljana*; prof. Grega Strban, *University of Ljubljana*; prof. Darja Senčur Peček, *University of Maribor*; prof. Mitja Novak, *Institute for Labour Law at the Faculty of Law, University of Ljubljana*; dr. Katarina Kresal Šoltes, *Institute for Labour Law at the Faculty of Law, University of Ljubljana*; prof. Marc Rigaux, *University of Antwerp*; prof. Niklas Bruun, *University of Helsinki*; prof. Ivana Grgurev, *University of Zagreb*; prof. Željko Potočnjak, *University of Zagreb*, prof. Sylvaine Laulom, *University Lumière Lyon 2*, prof. Simon Deakin, *University of Cambridge*

prof. Barbara Kresal, *University of Ljubljana*

dr. Katarina Kresal Šoltes, *Institute for Labour Law at the Faculty of Law, University of Ljubljana*

Karim Bajt Učakar

Irena Kuštrin

Gorazd Učakar

Birografika BORI d.o.o., Ljubljana

235 izvodov

Članki v reviji so recenzirani.

Articles in the journal are subject to double-blind peer review.

Revija izhaja štirikrat letno (1/marec, 2-3/september, 4/deceember).

The journal is published in four issues per year (1/March, 2-3/September, 4/December).

Letna naročnina/Annual Subscription: 93,30 €; posamezni izvod (particular issue) 28 €.

Revija izhaja s finančno pomočjo Javne agencije za raziskovalno dejavnost Republike Slovenije.

The Journal is supported by the Slovenian Research Agency.

Abstracting and Indexing Services:

Revija je vključena v naslednje baze / *The Journal is indexed by:*

IBZ - Internationale Bibliographie der Zeitschriftenliteratur / International Bibliography of Periodical Literature in the Humanities and Social Sciences; IBR - Internationale Bibliographie der Rezensionen geistes- und sozialwissenschaftlicher Literatur / International Bibliography of Book Reviews of Scholarly Literature in the Humanities and Social Sciences.

Revija je članica Mednarodnega združenja revij za delovno pravo / *The Journal is a member of the International Association of Labour Law Journals – IALLJ.*

International Cooperation:

The Journal »Employees & Employers« is a member of the International Association of Labour Law Journals – IALLJ (www.labourlawjournals.com).

The International Association of Labour Law Journals was established for the following purposes:

1. Advancing research and scholarship in the fields of labour and employment law;
2. Encouraging the exchange of information regarding all aspects of the publishing process;
3. Promoting closer relations among editors of national and international labour and employment law journals.

Člani IALLJ / *The members of the IALLJ:*

Análisis Laboral, Peru; *Arbeit und Recht*, Germany; *Australian Journal of Labor Law*, Australia; *Bulletin on Comparative Labour Relations*, Belgium; *Canadian Labour and Employment Law Journal*, Canada; *Comparative Labor Law & Policy Journal*, USA; *Derecho de las Relaciones Laborales*, Spain; *Diritti lavori mercati*, Italy; *Diritto delle Relazioni Industriali*, Italy; *E-journal of International and Comparative Labour Studies*, Italy; *Employees & Employers (Delavci in delodajalci)*, Slovenia; *Europäische Zeitschrift für Arbeitsrecht (EuZA)*, Germany; *European Labour Law Journal*, Belgium; *Giornale di Diritto del lavoro e relazioni industriali*, Italy; *Industrial Law Journal*, United Kingdom; *Industrial Law Journal*, South Africa; *International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations*, The Netherlands; *International Labour Review*, ILO; *Japan Labor Review*, Japan; *Labour and Social Law*, Belarus; *Labour Society and Law*, Israel; *La Rivista Giuridica del Lavoro e della Previdenza Sociale – RGL*, Italy; *Lavoro e Diritto*, Italy; *Pécs Labor Law Review*, Hungary; *Revista de Derecho Social*, Spain; *Revue de Droit Comparé du Travail et de la Sécurité Sociale*, France; *Revue de Droit du Travail*, France; *Rivista giuridica del lavoro e della sicurezza sociale*, Italy; *Russian Yearbook of Labour Law*, Russia; *Studia z Zakresu Prawa Pracy i Polityki Społecznej (Studies in labour law and social policy)*, Poland; *Temas Laborales*, Spain; *Zeitschrift für ausländisches und internationales Arbeits- und Sozialrecht*, Germany.

The annual meeting of the IALLJ took place Online, at the occasion of the Lisbon Regional Labour Law Conference of the ISLSSL, 5-7 May 2021. The 2020 IALLJ Meeting was held Online, at the occasion of the IALLJ seminar on Climate Change and Labour Law, organised by KU Leuven, 2 September 2020.

Revija za delovno pravo in pravo socialne varnosti
Labour Law and Social Security Review

Delavci in Delodajalci Employees & Employers

4/2022 / letnik XXII

4



Inštitut za delo pri Pravni fakulteti v Ljubljani
Institute for Labour Law at the Faculty of Law, University of Ljubljana

Namen in vsebina / *Aims and Scope*

Revijo za delovno pravo in pravo socialne varnosti »Delavci in delodajalci« je leta 2001 ustanovil Inštitut za delo pri Pravni fakulteti v Ljubljani, z namenom razvijati in pospeševati znanstveno raziskovanje na področju delovnega in socialnega prava, kot tudi pospeševati dialog med akademsko in raziskovalno sfero ter prakso in socialnimi partnerji. Revija Delavci in delodajalci predstavlja znanstvene dosežke in spoznanja, relevantna za prakso. Revija objavlja znanstvene in strokovne članke, pravna mnenja, primerjalnopravne, mednarodne in pozitivnopravne analize, tujo in domačo sodno prakso ter prakso Sodišča Evropske unije, domače in tuje pravne vire ter pravo EU, poročila s konferenc, posvetov in drugih pomembnih dogodkov na področju delovnega prava, politike zaposlovanja, socialne varnosti in socialnega dialoga. Revija izhaja v slovenščini, s povzetki in izvlečki ter posameznimi prispevki tudi v angleškem jeziku (www.delavciindelodajalci.com).

Od leta 2015 je revija članica Mednarodnega združenja revij za delovno pravo (www.labourlawjournals.com).

The journal "Delavci in delodajalci" ("Employees & Employers") was founded with the intention to develop and promote scientific research and knowledge in the fields of labour and social law and to promote the dialogue between the academic and research community and the experts in practice as well as the social partners. The journal publishes scientific articles, discussions, comparative analyses, analyses of legislative, administrative and judicial developments in Slovenia and in the EU, practice – legislation, case law, reviews, reports from conferences, meetings and other relevant events in the fields of labour law, employment policy, social security. The journal also presents the research findings of practical relevance to the practice. The main scientific fields are: labour law, social security, international labour and social law, European labour and social law, fundamental social rights, management. The journal is published in Slovenian, but summaries, abstracts and some articles are available also in English (www.delavciindelodajalci.com).

In June 2015, the Journal »Employees & Employers« became a member of the International Association of Labour Law Journals (www.labourlawjournals.com).

Copyright: Inštitut za delo pri Pravni fakulteti Univerze v Ljubljani. Vse pravice zadržane.

Brez pisnega dovoljenja založnika je prepovedano reproduciranje, distribuiranje, javna priobčitev, predelava ali druga uporaba tega avtorskega dela ali njegovih delov v kakršnemkoli obsegu ali postopku, vključno s fotokopiranjem.

VSEBINA / CONTENTS

članki / articles*Grega STRBAN*

Zavarovanje za dolgotrajno oskrbo – gradnik ali tujek v sistemu socialne varnosti?	399
<i>Long-term Care Insurance – Friend or Foe in the Social Security System?</i>	<i>419</i>

Primož RATAJ

Izbrana aktualna vprašanja koordinacije dajatev za brezposelnost v Sloveniji	421
<i>Selected Issues Concerning Coordination of Unemployment Benefits in Slovenia</i>	<i>453</i>

Etelka KORPIČ-HORVAT

Vpliv javnega interesa na delovnopravni položaj javnega uslužbenca	457
<i>The Influence of Public Interest on the Labor Law Position of a Civil Servant</i>	<i>470</i>

Valentina FRANCA

Stari-novi izzivi socialnega dialoga v Sloveniji: kako do preboja?	471
<i>Old – New Challenges of Social Dialogue in Slovenia: How to Achieve a Breakthrough?</i>	<i>486</i>

recenzije, publikacije / book reviews, publications*Sara BAGARI*

Recenzija knjige: SCHUBERT, Claudia (Ed.). Economically-dependent workers: employment in a decent economy: international, European and comparative law perspective: a handbook. C. H. Beck; Hart; Nomos, 2022	489
---	-----

Etelka KORPIČ-HORVAT

Monografija: KORPIČ-HORVAT, Etelka, SENČUR PEČEK, Darja in OREŠEK, Natalija (ur.). <i>Socialna država in revščina</i> [na spletu]. 2022. Maribor : Univerza v Mariboru, Univerzitetna založba.	493
---	-----

poročila / reports

Društvo za delovno pravo in socialno varnost

Pravna (ne)izvedljivost Zakona o dolgotrajni oskrbi – izjava Društva za delovno pravo in socialno varnost (19. september 2022)	499
---	-----

Grega STRBAN

Doktorska disertacija Primoža Rataja: Pravni položaj brezposelnih oseb, ki se gibljejo v Evropski uniji	503
--	-----

Luka MIŠIČ

Izzivi trajnostno naravnane in dostojnega dela: poročilo o ljubljanskem dogodku / <i>Future Challenges of Decent and Sustainable Work</i>	507
--	-----

vsebinsko in imensko kazalo / index to employees and employers volume XXII

.....	511
-------	-----

najave, oglasi / announcements

Call for Papers for the Marco Biagi Award	518
---	-----

Napovednik kongresa XXII. Dnevi delovnega prava in socialne varnosti, 2023 / <i>XXII. Slovenian Congress of Labour Law and Social Security, 2023</i>	521
---	-----

Zavarovanje za dolgotrajno oskrbo – gradnik ali tujek v sistemu socialne varnosti?

Grega Strban*

UDK: 349.3:364-783"405"(497.4)

Povzetek: S staranjem prebivalstva in spremenjenim oblikovanjem življenjskih skupnosti je dozorelo prepričanje, da je odvisnost od oskrbe drugega samostojno socialno tveganje, ki ga je treba posebej pravno urediti. Kljub temu, da je bila razprava dolga, je bil zakon o dolgotrajni oskrbi sprejet v naglici. Obstajajo pomembne sistemske, strukturne in jezikovne pomanjkljivosti. Zavarovane osebe so opredeljene relativno ozko, posebno težavo pa jim lahko predstavlja pogoj gostote zavarovanja, ki ga nihče še ne more izpolniti. Za nosilca zavarovanja je določena obstoječa infrastruktura Zavoda za zdravstveno zavarovanje Slovenije. Pravice so urejene na način, da se daje prednost domskemu varstvu in oskrbovalcu družinskega člana, financiranje pa ostaja v pretežni meri sistemsko neurejeno in se skrb zanj prenaša v prihodnost. Tudi postopek uveljavljanja in varstva pravic je urejen pravno nedosledno. Za ureditev celovitega sistema zavarovanja za dolgotrajno oskrbo je treba vložiti več truda.

Ključne besede: dolgotrajna oskrba, ZDOsk, socialno zavarovanje, socialna varnost, socialnovarstvene storitve

Long-term Care Insurance – Friend or Foe in the Social Security System?

Abstract: Population ageing and diverse family patterns show that reliance on long-term care has to be perceived as an independent social risk in need of special legal regulation. Although, the discussion has been long-lasting, the new law on long-term care has been passed in haste. There are serious systemic, structural and linguistic deficiencies. Insured persons are defined rather narrowly, and insurance conditions that no one can meet in the initial period, are set. The existing infrastructure of

* Grega Strban, doktor pravnih znanosti, redni profesor na Pravni fakulteti Univerze v Ljubljani
grega.strban@pf.uni-lj.si

Grega Strban, PhD, Full Professor at the Faculty of Law, University of Ljubljana

the mandatory health insurance shall be used also for long-term care insurance. Rights and entitlements seems to be preferring institutional care and care of family members. Systematic financing of long-term care insurance remains unregulated and deferred into the future. The procedure of acquiring long-term care rights is peculiar. More effort would be required for a truly comprehensive regulation of long-term care insurance.

Key words: long-term care, ZDOsk, social insurance, social security, social services

1. UVODNE UGOTOVITVE

Sprva odvisnost od oskrbe drugega ni bila priznana kot samostojno socialno tveganje, saj potreba po dolgotrajni oskrbi ni bila splošni družbeni pojav. Zato tudi posebne razprave o socialnem zavarovanju zanj ni bilo.¹ Zaradi podaljševanja pričakovane življenjske dobe ob rojstvu v razvitih državah, kamor sodi tudi Slovenija,² se povečuje delež starejših oseb. Tudi pričakovana življenjska doba oseb starejših od 65 let se viša.³ Oboje je seveda uspeh zdravega načina življenja in medicinskega napredka. Hkrati lahko predvsem višja starost, pa tudi (težja) invalidnost onemogočata posameznici ali posamezniku samostojno opravljanje (vseh ali nekaterih) temeljnih življenjskih opravil. Prav tako ostaja stopnja rodnosti nizka,⁴ zaradi česar se predvideva, da bo v bodoče manj mladih ljudi, ki bodo

¹ Leta 1887 je bil po nemškem vzoru, v avstrijskem delu Avstro-Ogrske, sprejet Zakon o zavarovanju za poškodbe pri delu in poklicne bolezni. Sledil mu je Zakon o zavarovanju delavcev glede kake bolezni (1888). Pokojninsko in invalidsko zavarovanje ter zavarovanje za brezposelnost sta bila uvedena v začetku 20. stoletja. Podobno je veljalo v Nemčiji. Leta 1885 je bilo ustanovljeno le prostovoljno zavarovanje za dolgotrajno oskrbo duševno bolnih. Gitter, Oberender, 1986, str. 16.

² Dečki, rojeni v letu 2020 lahko pričakujejo, da bodo dočakali več kot 77 let starosti (kar je približno 5 let več kot rojeni leta 2001), deklice pa nekaj več kot 83 let starosti (približno 4 leta več od tistih rojenih leta 2001), <https://www.stat.si/>, oktober 2022.

³ Več kot petina (21,1%) prebivalcev Slovenije je starejših od 65 let, <https://www.stat.si/>, oktober 2022.

⁴ Stopnja rodnosti (povprečno število otrok na žensko v določenem življenjskem obdobju) je bila leta 2021 v Sloveniji 1,64, <https://www.stat.si/>, oktober 2022. Za obnovev prebivalstva bi morala biti okoli 2,2.

lahko izvajali storitve dolgotrajne oskrbe.⁵ Poleg tega je več gibanja, tudi znotraj EU in manj življenjskih skupnosti večgeneracijskih družin.

Zato tako imenovani mešani sistem, kjer se dajatve za dolgotrajno oskrbo urejajo v različnih delih sistema socialne varnosti, npr. kot negovalne bolnišnice, dodatek za nego, dodatek za pomoč in postrežbo (urejen v različnih predpisih), domsko varstvo, socialne storitve na domu, socialni servis,⁶ ne omogočajo več preglednega in celovitega urejanja področja dolgotrajne oskrbe. Prav tako si starejši zgolj s pokojnino ne morejo privoščiti plačljivih storitev dolgotrajne oskrbe.⁷ Povprečna starostna pokojnina je namreč oktobra 2022 znašala 780,61 evrov (neto 776,01 evrov), za 40 let ali več pokojninske dobe pa 977,30 evrov (neto 971,09 evrov).⁸ Povprečna cena oskrbe v javnih domovih za starejše marca 2022 pa mesečno 636,00 evra (oskrba I) in 1.034,70 evra (oskrba IV). V zasebnih domovih so bile cene višje, oskrba I je znašala 765,60 evra, oskrba IV pa kar 1.161,30 evra.⁹ Zato si veliko ljudi ne more privoščiti domskega varstva in so lahko odvisni od oskrbe družinskih članov. Ti so prav tako lahko v slabšem dohodkovnem položaju in nimajo druge izbire kot oskrbo izvajati sami. Nedopustno je, da bi bili starejši, ki so bili vse življenje aktivni, na starost odvisni od socialne pomoči.

Zaradi vseh omenjenih razlogov je bilo nujno sprejeti poseben zakon. Zakon o dolgotrajni oskrbi (ZDOsk)¹⁰ je bil sprejet decembra 2021, po več kot desetletje in pol dolgi razpravi.¹¹ Delno se je začel uporabljati v letu 2021, v celoti pa naj bi začel sredi leta 2025, ko naj bi bilo dokončno uvedeno zavarovanje za dolgotrajno oskrbo.¹²

⁵ Naravni prirast (na 100 prebivalcev) je bil negativen, in sicer je znašal -2,0, <https://www.stat.si/>, oktober 2022. Pri tem je treba upoštevati tudi presežno umrljivost zaradi bolezni Covid-19. Kmet Zupančič, 2022, str. 66.

⁶ Strban, 2018, str. 415.

⁷ Tudi naše ustavno sodišče omenja načelo plačljivosti socialnovarstvenih storitev. Glej npr. odločitev v zadevi U-I-150/05, SI:USRS:2007:U.I.150.05.

⁸ ZPIZ-mesečni statistični pregled, oktober 2022, www.zpiz.si.

⁹ Skupnost socialnih zavodov Slovenije, oktober 2022, www.ssz-slo.si.

¹⁰ Uradni list RS, št. 196/2021.

¹¹ Prvotni predlog je pripravilo Ministrstvo za zdravje (objavljen na spletni strani Ministrstva avgusta 2006), naslednjega Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve (2010 objavljen na spletni strani Ministrstva), zadnjega pa ponovno Ministrstvo za zdravje. Razlog za podajanje vročega kostanja je, da je dolgotrajna oskrba povezana tako s socialnim tveganjem bolezni, kot tudi s socialnimi tveganji starosti in invalidnosti. Povezana je torej z zdravstvenimi in socialnimi storitvami.

¹² Glej 134. člen ZDOsk.

Kljub temu, da je bil zakon sprejet po dolgo časa trajajoči razpravi, se ni mogoče izogniti občutku, da je bil sprejet v (predvolilni) naglici. Opaziti je mogoče številne jezikovne, pravne in sistemske pomanjkljivosti. Zato je vprašanje pričujočega prispevka, ali je ZDOsk nadaljnji gradnik sistema socialne varnosti pri nas, ali je tujek, ki ga le s težavo umestimo v sistem socialne varnosti. Težave se, kot običajno, skrivajo v podrobnostih.

2. SISTEMSKE, STRUKTURNE IN JEZIKOVNE ZNAČILNOSTI ZDOsk

Za analizirani zakon so značilne posebnosti tako glede urejanja sistema dolgotrajne oskrbe, kot tudi notranje strukture zakona in zunanje strukture v razmerju do drugih socialnih tveganj. Uporablja pa tudi nekoliko neustaljeno in samosvoje (ne najbolj pravilno) pravno izrazje.

2.1. Sistemske značilnosti

Zakonodajalec je s sprejemom ZDOsk želel urediti sistem dolgotrajne oskrbe. Znotraj tega naj bi po pravilih nomotehnike uredil vse pravice in obveznosti upravičencev do in izvajalcev dolgotrajne oskrbe, naloge države in občin ter vire in način financiranja dolgotrajne oskrbe.¹³ Vprašanje je, ali zakon ureja vse kar uvodoma napoveduje. V določenem delu je namreč zakon votel.¹⁴ Na več mestih govori o zavarovanju za dolgotrajno oskrbo, upravičenci so lahko samo zavarovane osebe, ki so jim priznane pravice iz ZDOsk, uporabniki pa so upravičenci, ki koristijo storitve dolgotrajne oskrbe.¹⁵ Določena je tudi gostota zavarovanja kot pogoj za pridobitev pravic iz zavarovanja za dolgotrajno oskrbo.¹⁶

¹³ Glej 1. člen ZDOsk.

¹⁴ Recimo, podobno kot je Zakon o pacientovih pravicah – ZPacP (Uradni list RS, št. 15/2008, s spremembami) izvolil pravico do drugega mnenja. Določa namreč (v svojem 40. členu), da uveljavljanje pravice do drugega mnenja v mreži javne zdravstvene službe določa zakon, ki ureja zdravstveno varstvo in zdravstveno zavarovanje. Ta pa pravice do drugega mnenja ne omenja. Zakona sta šla skupaj v zakonodajni postopek, a je sprememba ZPacP bila sprejeta, Zakona o zdravstvenem varstvu in zdravstvenem zavarovanju – ZZVZZ (Uradni list RS, št. 9/1992, s spremembami), pa ne.

¹⁵ Glej opredelitev izrazov v ZDOsk (5. člen).

¹⁶ Glej 11. člen ZDOsk.

Kljub temu, naj bi področje socialnega zavarovanja za dolgotrajno oskrbo urejal poseben zakon, ki naj bi bil uveljavljen najkasneje do sredine leta 2025.¹⁷ Poleg tega nekoliko skrbi umestitev zavarovanja za dolgotrajno oskrbo v četrto poglavje zakona, z naslovom ‚viri financiranja in zavarovanje za DO‘. To daje vtis, da je socialno zavarovanje za dolgotrajno oskrbo osiromašeno zgolj na financiranje dolgotrajne oskrbe. Seveda je vloga socialnih zavarovanj, ki so tradicionalno izločene iz zasebnega zavarovalnega prava,¹⁸ več kot samo zbiranje, upravljanje in poraba sredstev. Z njimi se namreč zagotavlja mednarodno, evropsko in ustavno priznana temeljna človekova pravica do socialne varnosti. Ta je tudi v slovenski ustavnosodni presoji doživela dinamično razlago.¹⁹

Poleg tega, zakonodajalec ni opredelil socialnega tveganja. ZDOsk (v 49. členu) namreč določa, da je obvezno zavarovanje za dolgotrajno oskrbo socialno zavarovanje za osebe, ki jih določa ta zakon, za *socialna tveganja*, ki so posledica bolezni, starostne oslabelosti, poškodb, invalidnosti, pomanjkanja ali izgube intelektualnih sposobnosti v daljšem časovnem obdobju, ki ni krajše od treh mesecev, ali trajno, in ki so odvisne od pomoči drugih oseb pri opravljanju osnovnih in podpornih dnevnih opravil. V literaturi se je namreč uveljavil že desetletje star izraz za to, ne povsem novo, a vendar samostojno socialno tveganje, in sicer *odvisnost od oskrbe drugega*.²⁰ Podoben izraz uporablja tudi Sodišče EU.²¹

2.2. Strukturne značilnosti

Vprašanje je tudi, ali je struktura zakona res najboljše zastavljena. Pri ugotovitvi strukture si običajno pomagamo z naslovi in podnaslovi, tudi robnimi (marginalnimi) naslovi členov zakona. Vse to ZDOsk sicer ima, vendar je sestavljen le iz dveh ne jasno ločenih delov. V prvem delu so splošne določbe, določbe o pravicah,

¹⁷ Glej 134. člen ZDOsk.

¹⁸ Pavliha, 2021.

¹⁹ Strban, 2013, str. 341.

²⁰ Strban, 2012, str. 211.

²¹ Glej npr. odločitev v zadevi C-388/09 - *da Silva Martins*, EU:C:2011:439. Sodišče večkrat omenja *risk of reliance on care* ali *reliance on others to carry out the basic routines of everyday life*. Listina EU o temeljnih pravicah (UL C 83, 30.3.2010) npr. omenja kot socialno tveganje samo ‚odvisnost‘ (v svojem 34. členu z naslovom Socialna varnost in socialna pomoč).

storitvah in kategorijah dolgotrajne oskrbe, postopku in načinu uresničevanja pravic, virih financiranja in zavarovanja za dolgotrajno oskrbo.

V drugem delu so določbe o izvajalcih dolgotrajne oskrbe, javni mreži izvajalcev, naloge ZZS, zbiranje podatkov, nadzor, kazenske ter prehodne in končne določbe.

Zakon bi lahko bil sicer razdeljen na tri dele, prvi bi urejal zavarovanje za dolgotrajno oskrbo, drugi izvajanje storitev dolgotrajne oskrbe in tretji del nadzor, kazenske, prehodne in končne določbe. Sedaj je namreč obvezno zavarovanje za dolgotrajno oskrbo razdeljeno v več delih (npr. v prvem delu na več mestih, celo v svojem poglavju, in v drugem delu npr. naloge ZZS, ki so povezane z zavarovanjem).

Smiselna, uporabnicam in uporabnikom prijazna bi bila bolj pregledna struktura zakona. Ta bi lahko po splošnih določbah urejala krog zavarovanih oseb, nato opredelitev socialnega tveganja, oblikovanje katerega je pogoj za pridobitev pravic, pravice same in postopek njihovega uveljavljanja. Sledile bi lahko obveznosti, predvsem povezane z zagotavljanjem finančnih sredstev in določitev ne le primarne, temveč tudi sekundarne dolžnosti države financirati obvezno zavarovanje za dolgotrajno oskrbo.²² Urediti bi bilo treba tudi pravni položaj nosilca socialnega zavarovanja kot funkcionalno decentralizirano, a teritorialno centralizirano samostojno pravno osebo javnega prava, za katero je značilno dekoncentrirano opravljanje nalog in predvsem (pravna, politična in organizacijska) samouprava.²³

Poseben del zakona bi moral urejati pravni položaj izvajalcev storitev dolgotrajne oskrbe in vsebino pravnih razmerij, ki se oblikujejo med njimi in nosilcem zavarovanja, na eni strani ter njimi in zavarovanimi osebami, na drugi. Obe pravni razmerji vplivata na postopek uveljavljanja pravic do storitev dolgotrajne oskrbe. Sledil bi še sklepni del, z določbami o varstvu podatkov, kazenskimi določbami in medčasovnim (intertemporalnim) pravom (prehodnih in končnih določb).

Morda še bolj pomembna kot formalna struktura, je vsebinska razmejitev do drugih socialnih tveganj v sistemu socialne varnosti. Odvisnost od oskrbe drugega je mogoče ločiti od bolezni ali poškodbe (povezane z delom ali ne). Slednji

²² Sekundarna dolžnost pokrivati izgube sicer izvira že iz 50. člena naše Ustave, ki pravi, da država skrbi za delovanje socialnih zavarovanj, tistih, ki so v ustavi izrecno omenjena in drugih, torej tudi zavarovanja za dolgotrajno oskrbo.

²³ Strban, 2005, str. 143.

sta praviloma kratkotrajni telesni ali duševni motnji v delovanju človeškega telesa, zaradi česar je potrebna medicinska oskrba ali nadomestilo izpadlega dohodka. Samostojnost bolne ali poškodovane osebe pri dnevnih opravilih ni nujno zmanjšana. Odvisnost od oskrbe drugega mora trajati vsaj določen daljši čas, pri čemer mora biti izražena potreba po bolj intenzivni (nemedicinski) obliki oskrbe, da jo je mogoče opredeliti kot socialno tveganje in zagotavljati dajatve iz sistema socialne varnosti. ZDOsk omenja daljše časovno obdobje, ki ni krajše od treh mesecev, ali ko obstaja trajna odvisnost od oskrbe drugega.²⁴

Drugače je pri invalidnosti, ki je sicer trajna ali trajnejša (prirojena ali pridobljena, telesna ali duševna) motnja v delovanju človeškega telesa, ki je ni mogoče odpraviti z zdravljenjem in medicinsko rehabilitacijo.²⁵ Kljub trajnosti obeh socialnih tveganj pa invalidnost in odvisnost od oskrbe drugega nista nujno povezani tveganji. Ena pomembnejših razlik je, da je cilj invalidskega zavarovanja (in drugih ukrepov v korist invalidov) njihova poklicna in zaposlitvena rehabilitacija. Torej (ponovna) vključitev v (predvsem delovno) življenje skupnosti. To pa je lahko za večino ljudi, ki potrebujejo dolgotrajno oskrbo nepomembno, denimo za starejše ljudi (ki niso več aktivni na trgu dela).

Odvisnost od oskrbe drugega je mogoče ločiti tudi od socialnega tveganja starosti (ki povzroči izgubo dohodka). Upokojitvena starost je določena kot plod družbenega soglasja o določeni starosti, pri kateri se od posamezne osebe ne zahteva več ekonomska aktivnost. Zato je posameznik tudi v starosti lahko povsem zdrav in samostojen, torej neodvisen od oskrbe drugega.

Seveda pa je odvisnost od oskrbe drugega lahko posledica ostalih socialnih tveganj, ki se jim lahko pridruži kot sekundarno socialno tveganje.²⁶ Tedaj so primarna socialna tveganja lahko bolezen, poškodba, invalidnost ali starost. Hkrati se lahko zagotavljajo dajatve iz obveznega zdravstvenega zavarovanja (npr. zdravlila ali medicinski pripomočki), izplačuje pokojnina in zagotavljajo storitve dolgotrajne oskrbe.

Poleg sistemsko strukturne zasnove, je lahko vprašanje tudi strukture znotraj obveznega zavarovanja za dolgotrajno oskrbo. Mišljeno je predvsem razmerje do drugih zakonov. ZDOsk namreč razveljavlja le nekatere določbe o dodatku

²⁴ Glej 1., 11. in 49. člen ZDOsk.

²⁵ Strban, 2012, str. 229.

²⁶ Bubnov Škoberne, Strban, 2010, str. 114.

za pomoč in postrežbo, ki so urejene v ZPIZ-2.²⁷ Od avgusta 2024 prejemniki pokojnin torej ne bodo več upravičeni do dodatka za pomoč in postrežbo. Težavo lahko predstavlja pomanjkanje prehodnega obdobja. Nekdo bo lahko pridobil starostno pokojnino zaradi zadostne gostote zavarovanja v preteklosti, ne bo pa imel gostote zavarovanja (zadnji dve leti v treh letih) za pridobitev pravic iz zavarovanja za dolgotrajno oskrbo, čeprav dodatek za pomoč in postrežbo v obeh primerih temelji na plačevanju prispevkov. Sredstva zanj se ne zagotavljajo iz proračuna.

Prav tako bodo prenehale veljati določbe o dodatku za pomoč in postrežbo urejene v Zakonu o socialno varstvenih prejemkih (ZSVarPre)²⁸ in Zakonu o socialnem vključevanju invalidov (ZSVI).²⁹ V slednjem pa ostajajo določbe o prebivanju s podporo in ohranjanje socialne vključenosti starejših invalidov.³⁰ Nerazumno, pri celovitem urejanju ‚sistema dolgotrajne oskrbe‘ je tudi, da prenehajo veljati določbe Zakona o socialnem varstvu (ZSV) o družinskem pomočniku, ki ga bo nadomestil oskrbovalec družinskega člana, ostajajo pa v veljavi določbe posebnega Zakona o osebni asistenci (ZOA). Ta ureja pravico do osebne asistencije, z namenom omogočiti posamezniku oziroma posameznici z dolgotrajnimi telesnimi, duševnimi, intelektualnimi ali senzoričnimi okvarami, ki jo v povezavi z različnimi ovirami lahko omejujejo, da bi enako kot drugi polno in učinkovito sodelovala v družbi na vseh področjih življenja enake možnosti, večjo neodvisnost, aktivnost in enakopravno vključenost v družbo, skladno z določbami Konvencije o pravicah invalidov. Opredelitvi dolgotrajne oskrbe in osebne asistencije sta si sila podobni, čeprav je odgovornost za samostojno življenje pri prvi na izvajalcu storitev dolgotrajne oskrbe, pri drugi pa na uporabniku ali uporabnici. Kljub temu sodi ureditev obeh v enotni sistem zavarovanja za dolgotrajno oskrbo. Zdi se, da ostaja nedotaknjena tudi ureditev negovalnih bolnišnic in oddelkov neakutne bolnišnične obravnave, kjer je v ospredju oskrba in ne akutno zdravniško zdravljenje.

²⁷ S koncem julija 2024 naj bi prenehal veljati le 99. člen Zakona o pokojninskem in invalidskem zavarovanju - ZPIZ-2 (Uradni list RS, št. 96/2012 z dopolnitvami), ne pa tudi njegovi 100. do 104. členi, ki prav tako urejajo dodatek za pomoč in postrežbo. Glej 157. člen ZDOsk.

²⁸ ZSVarPre, Uradni list RS, št. 61/2010 z dopolnitvami.

²⁹ ZSVI, Uradni list RS, št. 30/2018 z dopolnitvami.

³⁰ Glej 13. in 14. člen ZSVI.

2.3. Jezikovne značilnosti

Ugotoviti je mogoče, da izrazje veljavnega ZDOsk zakonodajalcu ne more biti v ponos. Preveč je notranjega sklicevanja med različnimi členi, zaradi česar je besedilo nepregledno. Zakon mora biti napisan tako, da ga je mogoče brati kot celoto in ne kot vodnik po labirintu zakonskih določb. Nekoliko moteče je lahko tudi ponavljanje besedila, npr. enaka opredelitev socialnega tveganja v kar treh določbah zakona.³¹

Poleg tega je zakonodajalec razvrednotil pravno pojmovanje pravice. Ta mora biti zmeraj opredeljena pravno abstraktno in daje možnost ravnanja ali neravnanja pravim subjektom, ki jim je priznana. Namesto o denarni ali nedenarni pravici,³² je pravilneje govoriti o pravici do denarnih dajatev ali do dajatev v naravi. Te pa je mogoče dalje členiti na storitvene in stvarne dajatve. Prav tako zaskeli v ušesu besedna zveza predmet pravice ali vrednost pravice.³³ Pravilneje bi bilo seveda, da nekaj sodi ali ne sodi v obseg pravice, ki določa vsebino in trajanje posameznih (storitvenih) dajatev.

Posebno (drugo) poglavje ZDOsk določa pravice, storitve in kategorije dolgotrajne oskrbe. Pri tem ne nakaže v čem so razlike med njimi. Pričakovati bi bilo, da obstajajo pravice do storitev dolgotrajne oskrbe, ki so prilagojene različnim kategorijam dolgotrajne oskrbe. Nekoliko nenavadna je tudi besedna zveza ‚obvezna socialna zavarovanja‘. Temeljna značilnost socialnih zavarovanj je, da so obvezna, neobveznih ni. V določenih primerih lahko obstaja zgolj prostovoljna vključitev v socialno zavarovanje z enostransko izjavo volje (npr. v pokojninsko in invalidsko zavarovanje ter zavarovanje za brezposelnost, ne pa tudi v obvezno zdravstveno zavarovanje).

³¹ Glej 1., 11. in 49. člen ZDOsk.

³² Glej npr. 17. točko 5. člena, 10. člen, ali 17. člen ZDOsk.

³³ Glej npr. 10. in 14. člen ZDOsk.

3. SOCIALNOZAVAROVALNO RAZMERJE

Socialnozavarovalno razmerje je mogoče analizirati z vidika subjektov tega razmerja, torej zavarovanih oseb in nosilca zavarovanja, pa tudi z vidika njegove vsebine, torej pravic in obveznosti ki se z njim oblikujejo.

3.1. Zavarovane osebe

Krog obvezno zavarovanih oseb v zavarovanju za dolgotrajno oskrbo se navezuje na obvezno zdravstveno zavarovanje. V zavarovanje za dolgotrajno oskrbo so namreč vključene osebe, ki so obvezno zdravstveno zavarovane. Dodaten pogoj je, da so dopolnile starost 18 let. Izjema velja le za tiste, ki so pred polnoletnostjo v delovnem razmerju, opravljajo gospodarsko, poklicno ali kmetijsko dejavnost oziroma poslovodno funkcijo kot edini ali glavni poklic v skladu s predpisi o obveznem zdravstvenem zavarovanju. Pri tem je vprašanje, zakaj v dolgotrajno oskrbo niso vključene tudi druge mladoletne osebe. Tudi te so lahko odvisne od oskrbe drugega. Nekatere pravice zanje, ki bi verjetno sodile v sistem dolgotrajne oskrbe, že poznamo. Med njimi sta npr. pravici do dodatka za nego otroka in do delnega plačila za izgubljeni dohodek.³⁴

Zakonodajalec je vzpostavil domnevo, da se z dnem uporabe ZDOsk šteje, da so v obvezno zavarovanje za dolgotrajno oskrbo vključene zgoraj omenjene osebe, ki so na dan začetka uporabe tega zakona vključene v obvezno zdravstveno zavarovanje. Njihovo prijavo v obvezno zavarovanje za dolgotrajno oskrbo je izvedel ZZS po uradni dolžnosti na dan 18. januarja 2022, ko se je ZDOsk začel uporabljati.³⁵

Posebno težavo pri tem predstavlja zahtevana gostota zavarovanja za dolgotrajno oskrbo, ki mora za pridobitev pravic iz tega zavarovanja znašati vsaj 24 mesecev v zadnjih 36 mesecih.³⁶ To pa pomeni, da nihče ne bo mogel pridobiti pravic po novem zakonu pred 18. januarjem 2024. Dodaten zaplet lahko predstavlja razveljavitev delov drugih zakonov že z začetkom leta 2023 (npr. določb o družinskem pomočniku). Pojavlja se bojazen, da bodo ob prevedbi pravic iz

³⁴ Glej 79. člen in naslednje Zakona o starševskem varstvu in družinskih prejemkih, ZSDP-1 (Uradni list RS, št. 26/2014 z dopolnitvami).

³⁵ Glej 138. člen ZDOsk.

³⁶ Glej 11. člen ZDOsk.

prejšnjega v nov pravni režim ljudje izgubili že pridobljene pravice, kar bi bilo seveda v nasprotju z namenom novega zakona. Vsekakor pa novih pravic v letu 2023 ne bodo mogli pridobiti, saj ne bodo izpolnjevali pogoja gostote zavarovanja.³⁷ Obstoječa vlada je s predlogom sprememb ZDOsk želela izvajanje zakona zamakniti v leto 2014, a je opozicija vložila zahtevo za naknadni zakonodajni referendum.³⁸ Rezultati referenduma naj bi bili znani po nekaterih predvidevanjih šele proti koncu januarja 2023, kar v negotovost spravlja obstoječe in potencialne nove upravičence (vsaj do tedaj).

Za pridobitev pravic je določen tudi pogoj stalnega prebivališča v Sloveniji. Takšna določba je lahko v nasprotju s pravili povezovanja sistemov socialne varnosti znotraj EU.³⁹ Prav tako je treba upoštevati pravila za določitev države stalnega prebivališča,⁴⁰ ki je lahko samo ena in določbe o prepovedi prekrivanja dajatev za dolgotrajno oskrbo.⁴¹ Če prekrivanja ni, se morajo vsaj denarne dajatve izplačevati tudi v druge države članice EU in na podlagi posebnih sporazumov tudi v Švico in države Evropskega gospodarskega prostora (EGP).

3.2. Nosilec zavarovanja

Nosilec zavarovanja za dolgotrajno oskrbo je Zavod za zdravstveno zavarovanje Slovenije (ZZZS).⁴² Ta je sicer že nosilec obveznega zdravstvenega zavarovanja. Zakonodajalec se je tako odločil uporabiti že obstoječo infrastrukturo obveznega zdravstvenega zavarovanja, ki pa ni povsem dosledno in ustrezno izpeljana.

Nekaj nalog ZZZS določa sicer ZDOsk, vendar se v določenem delu sklicuje tudi na ureditev v obveznem zdravstvenem zavarovanju. Tako se zavarovana oseba v zavarovanju za dolgotrajno oskrbo izkazuje s kartico zdravstvenega zavarovanja,

³⁷ To je izpostavil tudi ZZZS z dopisom Konkretni primeri in vprašanja za MDDSZ, naslovljenim na obe ministrstvi (za zdravje in za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti ter predsednika vlade) 10. avgusta 2022.

³⁸ Odlok o razpisu zakonodajnega referenduma o Zakonu o spremembah Zakona o dolgotrajni oskrbi (OdZDOsk-A), Uradni list RS, št. 134/2022.

³⁹ Glej Spiegel et al., 2020.

⁴⁰ Glej 11. člen izvedbene uredbe (Uredbe (ES) 987/2009), UL L 284, 30.10.2009, z dopolnitvami.

⁴¹ Glej 34. člen Uredbe (ES) 883/2004 o koordinaciji sistemov socialne varnosti, UL L 166, 30.4.2004, z dopolnitvami.

⁴² Glej 49. člen ZDOsk.

ki jo izda ZZZS in se uporablja enako kot v obveznem zdravstvenem zavarovanju. Tudi ZZZS številka naj bi bila ista kot v obveznem zdravstvenem zavarovanju.⁴³ Težava je morda v tem, ker je že predvideno, da bo kartico zdravstvenega zavarovanja nadomestila biometrična osebna izkaznica.

ZZZS sodeluje pri zagotavljanju storitev dolgotrajne oskrbe, saj pripravi Izhodišča za oblikovanje njihovih cen, ki jih sprejmeta ministra za zdravje in socialno varstvo. Podobno kot v obveznem zdravstvenem zavarovanju, ZDOsk ureja zagotavljanje storitev za dolgotrajno oskrbo v naravi (*in natura*), saj ZZZS plačuje izvajalce dolgotrajne oskrbe neposredno.⁴⁴ Kljub temu se zdi, da je zakonodajalec odstopil od partnerskega dogovarjanja med nosilcem, ministrstvom in izvajalci storitev, kot to obstaja v obveznem zdravstvenem zavarovanju. Tudi zaradi različnih ureditev, mora ZZZS voditi ločene podatke (in podračune) o obveznem zdravstvenem zavarovanju in zavarovanju za dolgotrajno oskrbo. Da sta obe področji ločeni, je razvidno tudi iz dolžnost imenovanja posebnega direktorja za področje dolgotrajne oskrbe.⁴⁵

Glede pristojnosti ZZZS zakon o dolgotrajni oskrbi določa, da je vstopna točka za dolgotrajno oskrbo organizacijska enota ZZZS, ki izvaja strokovne in upravno administrativne naloge v zvezi z uveljavljanjem pravic zavarovanih oseb iz sistema dolgotrajne oskrbe. ZZZS skrbi za zagotavljanje pravic iz zavarovanja za dolgotrajno oskrbo. Med drugim strokovni delavec vstopne točke za dolgotrajno oskrbo (torej ZZZS) izdelava oceno upravičenosti do dolgotrajne oskrbe, ki obsega oceno preostalih sposobnosti za izvajanje osnovnih in podpornih dnevnih opravil zavarovane osebe. Strokovni delavci morajo biti dobro usposobljeni. Obnovitveno strokovno izobraževanje morajo opraviti vsaka tri leta.⁴⁶ Težava lahko nastane ob začetku uporabe zakona, saj strokovni delavci ne bodo usposobljeni. Razlog je lahko tudi zahteva za naknadni zakonodajni referendum, ki je odložil priprave na izvajanje novega zakona.⁴⁷

⁴³ Glej 5. in 16. člen ZDOsk.

⁴⁴ Glej 17. člen ZDOsk.

⁴⁵ Glej 48. in naslednje člene ter 87. in 127. člen ZDOsk.

⁴⁶ Glej 36. in 88. člen ZDOsk.

⁴⁷ Odlok o razpisu zakonodajnega referenduma o Zakonu o spremembah Zakona o dolgotrajni oskrbi - OdZDOsk-A, Uradni list RS, št. 134/2022.

3.3. Vsebina socialnozavarovalnega razmerja

Pri vsebini socialnozavarovalnega razmerja je mogoče analizirati opredelitev socialnega tveganja odvisnosti od oskrbe drugega, pravice, ki naj se ob njegovem nastanku zagotavljajo in obveznosti zavarovanih in drugih oseb.

Omenili smo že, da je treba govoriti o enem socialnem tveganju. Vprašanje pa je, kako opredeliti odvisnost od oskrbe drugega. ZDOsk socialnega tveganja kot takšnega ne opredeljuje. Bolj se osredotoča na del izvajanja storitev dolgotrajne oskrbe.⁴⁸ Dolgotrajno oskrbo opredeljuje kot niz ukrepov, storitev in aktivnosti, namenjenih osebam, ki so zaradi posledic bolezni, starostne oslabelosti, poškodb, invalidnosti, pomanjkanja ali izgube intelektualnih sposobnosti v daljšem časovnem obdobju, ki ni krajše od treh mesecev, ali trajno odvisne od pomoči drugih oseb pri opravljanju osnovnih in podpornih dnevnih opravil.

Če bi želeli opredeliti socialno tveganje, bi bilo dobro začeti z njegovim opisom, npr. odvisnost od oskrbe drugega je zmanjšanje, izguba, ne pridobitev ali nepopolna pridobitev telesne, duševne, intelektualne ali čustvene samostojnosti (avtonomije). Razlog je lahko starost, (resnejša) bolezen ali (težja) invalidnost (pri katerikoli starosti). Posledica je lahko dalj časa trajajoča potreba po (občutni) oskrbi drugega, s katero se doseže cilj zagotoviti opravljanje temeljnih življenjskih aktivnosti.⁴⁹

Opredelitev v ZDOsk je torej nepopolna iz več razlogov. Ne vsebuje začetnega opisa, ne omenja telesnih, duševnih ali čustvenih sposobnosti, omejuje pa se na osebe, ki so praviloma polnoletne, kot je zgoraj že omenjeno. Poleg tega novi zakon dolgotrajno oskrbo opredeljuje kot niz ukrepov, storitev in aktivnosti, s čimer verjetno iz opredelitve izključuje denarno dajatev.

Ta je sicer omenjena med pravicami iz zavarovanja za dolgotrajno oskrbo. Pravice so prilagojene stopnji odvisnosti od oskrbe drugega. ZDOsk določa pet kategorij dolgotrajne oskrbe, v katere uvršča zavarovane osebe glede na izdelano oceno upravičenosti. Kategorije se med seboj razlikujejo po stopnji (ne)samostojnosti, ki jo dosega zavarovana oseba. Tako se v 1. kategorijo uvrsti zavarovana oseba z lažjo omejitvijo, v 5. kategorijo pa zavarovana oseba, ki ima najtežjo omejitev samostojnost ali sposobnost samooskrbe.⁵⁰

⁴⁸ Glej 1., 11. in 49. člen ZDOsk.

⁴⁹ Strban, 2012, str. 228.

⁵⁰ Glej 12. člen ZDOsk.

Dajatve v naravi se zagotavljajo v obliki dolgotrajne oskrbe v instituciji (domu) ali na domu ali s pomočjo oskrbovalca družinskega člana. Pravice so določene alternativno, saj se med seboj izključujejo. Nomotehnično ne najbolj dosledna je določitev obsega financiranja v prilogi zakona in ne v osrednem delu zakonskega besedila (čeprav je priloga tudi sestavni del zakona). Sklopi storitev dolgotrajne oskrbe (domske ali na domu) so pomoč pri osnovnih dnevnih opravilih, pomoč pri podpornih dnevnih opravilih in zdravstvena nega, vezana na osnovna dnevna opravila. Dodatni pravici predstavljajo storitve za krepitev in ohranjanje samostojnosti in storitve e-oskrbe. Vtis je, da zakon še zmeraj temelji na domski (institucionalni) oskrbi, saj je oskrba na domu manj razvita in se z ZDOsk posebej ne spodbuja.

Kar je bolj podrobno urejeno je pravni institut oskrbovalca družinskega člana, vendar tudi ta pušča nekatera vprašanja odprta. Oskrbovalec družinskega člana upravičencu iz 4. in 5. kategorije (težka in najtežja omejitev samostojnosti) nudi storitve dolgotrajne oskrbe na domu upravičenca.⁵¹ Oskrbovalec mora biti družinski član upravičenca, ki ima prijavljeno stalno ali začasno prebivališče na istem naslovu kot upravičenec in tam tudi dejansko prebivati.

Opredelitev družinskih članov se zdi nekoliko ožja od veljavne ureditve pravnega instituta družinskega pomočnika, urejenega v ZSV, ki pa se z začetkom leta 2023 preneha uporabljati. V skladu z ZSV so namreč družinski člani tudi stara mati, stari oče, stric in teta, ki v ZDOsk niso omenjeni. Tudi sicer so družinski člani določeni le pri opredelitvah izrazov.⁵² Poleg tega je istospolni partner upravičenca izrecno omenjen, ni pa omenjen istospolni partner enega od staršev. Tu je verjetno treba uporabiti splošno določbo (generalno klavzulo) Zakona o partnerski zvezi (ZPZ).⁵³

Pri oskrbovalcu družinskega člana je zanimiva tudi določba o njegovem obveznem začetnem in obdobjem usposabljanju.⁵⁴ Vprašanje je namreč, kako je mogoče predpisati usposabljanje za oskrbo npr. lastnih staršev ali otrok. Dolžnost usposabljanja je običajno predpisana za poklicne izvajalce dolgotrajne oskrbe. Ti imajo v nekaterih ureditvah prednost pred oskrbovalci družinskega člana. Postavljanje v ospredje oskrbovalca družinskega člana ima lahko za posledico

⁵¹ Glej 19. in naslednje člene ZDOsk.

⁵² Primerjaj 18. člen ZSV in 5. člen ZDOsk. ZDOsk sicer omenja vnuka kot družinskega člana, ne pa tudi v drugi smeri, torej starih staršev.

⁵³ ZPZ, Uradni list RS, št. 33/2016.

⁵⁴ Glej 20. in 30. člen ZDOsk.

posredno diskriminacijo žensk, ki praviloma izvajajo storitve dolgotrajne oskrbe za svoje družinske člane.⁵⁵

Alternativno s storitvenimi dajatvami je mogoče pridobiti pravico do denarnega prejemka.⁵⁶ Torej ni predvidenih tako imenovanih združenih (kombiniranih) pravic, ki bi jih hkrati delno sestavljale storitve in delno denarni prejemek. Slednji tudi ni nujno namenski (tedaj bi štel za pravico do dajatev v naravi). Ni določeno, da ga je treba porabiti za storitve dolgotrajne oskrbe, temveč je upravičencu prepuščeno razpolaganje z njim.

Ena večjih pomanjkljivosti ZDOsk se nanaša na dolžnost financiranja obveznega zavarovanja za dolgotrajno oskrbo. Nekaj sredstev se že sedaj zagotavlja iz državnega proračuna, nekaj iz socialnih zavarovanj (obveznega zdravstvenega ter pokojninskega in invalidskega zavarovanja). Zato je ZDOsk določil, da se do začetka financiranja pravic iz zavarovanja za dolgotrajno oskrbo, ki ga bo določil poseben zakon do sredine leta 2025, sredstva za DO zagotavljajo iz prispevkov za obvezno zdravstveno zavarovanje (3,8 odstotka prihodkov) in prispevkov za pokojninsko in invalidsko zavarovanje (2,2 odstotka prihodkov, po izteku prehodnega obdobja).⁵⁷ Preostanek sredstev bo do sprejema omenjenega posebnega zakona o zavarovanju za dolgotrajno oskrbo kril državni proračun, verjetno pa bo moral proračun kriti določen del tudi kasneje.⁵⁸

3.4. Postopek uveljavljanja in varstva pravic

Enakega pomena kot vsebinsko (materialno) urejanje pravic iz zavarovanja za dolgotrajno oskrbo je tudi urejanje postopkovnih (procesnih) pravic. Brez ustreznega postopka ni mogoče ustrezno uveljaviti materialnih pravic. Formalni pogoj pri uveljavljanju pravic je kartica (obveznega) zdravstvenega zavarovanja, ki jo ZDOsk nekoliko nedosledno omenja med storitvami dolgotrajne oskrbe.⁵⁹

Zakon temelji na zasebni maksimi uveljavljanja pravic, saj se postopek začne na zahtevo upravičenca, njegovega skrbnika ali pooblaščenca, verjetno pa tudi zakonitega zastopnika za mladoletne osebe. Slednje so lahko vključene, če so

⁵⁵ Strban, 2022, str. 603.

⁵⁶ Glej 18. člen ZDOsk.

⁵⁷ Glej 127. člen ZDOsk.

⁵⁸ Glej 53. in 140. člen ZDOsk.

⁵⁹ Glej 16. člen ZDOsk.

ekonomsko aktivne, a njihova poslovna sposobnost je omejena na razmerja povezana s pogodbo o zaposlitvi in se ne razteza preko tega. Odvisnost od oskrbe drugega pa ni nujno povezana z opravljanjem ekonomske dejavnosti.

Kljub prevladujoči zasebni iniciativi, je dopuščeno, da zdravnik (bodisi izbrani osebni ali lečeči) ali patronažna medicinska sestra, ko v okviru zdravstvene obravnave zavarovane osebe ugotovi, da obstajajo razlogi, zaradi katerih bi zavarovana oseba potrebovala dolgotrajno oskrbo in oceni, da zavarovana oseba zaradi težav v duševnem zdravju ali drugega vzroka, ki vpliva na zmožnost razsojanja, ni sposobna samostojno začeti postopka, o tem obvesti pristojni center za socialno delo. Dokler osebi ni postavljen skrbnik, lahko njeno voljo začasno nadomestijo družinski člani določeni v 35. členu ZDOsk. Če njihove privolitve ni mogoče pridobiti, postopek za uveljavljanje pravic do dolgotrajne oskrbe po uradni dolžnosti začne pristojni center za socialno delo.

Takšna ureditev je lahko sporna vsaj iz dveh vidikov. Prvi je, da pride do nadomeščanje volje upravičenca zgolj na podlagi ocene zdravnika ali medicinske sestre. Dokler mu poslovna sposobnost ni odvzeta ali omejena, lahko oseba pravno veljavno izraža svojo voljo in je za vsakršno dejanje potrebno njeno soglasje. Izjema so primeri, ko se postopek vodi na podlagi oficialne maksime, torej po uradni dolžnosti (*ex officio*). Tu pa trčimo ob drugo težavo. ZDOsk predvideva, da lahko center za socialno delo začne postopek za uveljavljanje pravic do dolgotrajne oskrbe po uradni dolžnosti, čeprav o njih ne odloča. Odloča vendar ZZZS. Zato bi bilo pravilneje zapisati, da lahko center za socialno delo da pobudo ZZZS za začetek postopka po uradni dolžnosti. Samo ZZZS namreč odloča o pravicah do dolgotrajne oskrbe.

Vprašanje se postavlja tudi pri odstopu od pravil molka organa druge stopnje, ki so v socialnih sporih sicer urejena v Zakonu o delovnih in socialnih sodiščih (ZDSS-1).⁶⁰ Če pristojni drugostopni organ ni izdal upravnega akta o pritožbi stranke v zakonitem roku in če ga tudi na novo zahtevo ne izda v nadaljnjih sedmih dneh (molk organa), sme stranka vložiti tožbo, kot če bi bila njena pritožba zavrnjena. Ni povsem razumno, da ZDOsk od tega odstopa. Pravi namreč, da če direkcija ZZZS kot drugostopni organ ne izda odločbe o pritožbi v 30. dneh⁶¹ od njenega prejema (molk organa), lahko zavarovana oseba uveljavlja sodno varstvo pred socialnim

⁶⁰ Glej 72. člen ZDSS-1, Uradni list RS, št. 2/2004, z dopolnitvami.

⁶¹ Rok za odločitev o pritožbi je lahko za zavarovano osebo, ki potrebuje storitve dolgotrajne oskrbe, (pre)dolg.

sodiščem, kot če bi bila njena pritožba zavržena. V tem primeru zavarovani osebi drugostopnega organa ni treba dodatno pozivati k izdaji drugostopne odločbe. S tem je lahko preveliko breme naloženo socialnim sodiščem. Oseba bo takoj vložila tožbo, s katero se bo moralo ukvarjati sodišče, medtem ko bo direkcija ZZSZ še zmeraj lahko izdala odločbo v skladu z 80. členom ZDSS-1 (izdaja upravnega akta po vložitvi tožbe). Pravilnejša bi bila ohranitev procesne predpostavke za sodno varstvo poziva organu druge stopnje in ne možnost takojšnje vložitve tožbe. Poleg tega je odstop od omenjene ureditve snov urejanja sodnega varstva pravic (procesnih predpostavk zanj) in ne posebnega upravnega postopka.⁶²

4. IZVAJANJE DOLGOTRAJNE OSKRBE

Izvajalci storitev dolgotrajne oskrbe so lahko javni zavodi ali druge pravne in fizične osebe, ki opravljajo dejavnost in imajo dovoljenje ministrstva za socialno varstvo ali ministrstva za zdravje (pri negovalnih domovih). Posebnosti veljajo za oskrbovalca družinskega člana.⁶³

Čeprav je zakonodajalec določil možnost izvajanja storitev dolgotrajne oskrbe v instituciji, domu in na domu upravičenca, se zdi, da težišče ostaja na institucionalnem (domskem) zagotavljanju storitev dolgotrajne oskrbe. To je lahko nekoliko v nasprotju z določbami spremenjene Evropske socialne listine, ki zavezuje tudi Slovenijo. Ta v 23. točki prvega dela in 23. členu drugega dela določa, da ima vsaka starejša oseba pravico do socialnega varstva. Države morajo v ta namen neposredno ali v sodelovanju z javnimi ali zasebnimi organizacijami sprejeti ali spodbujati ustrezne ukrepe, katerih namen je zlasti omogočiti starejšim osebam, da ostanejo polnopravni člani družbe tako dolgo, kot je mogoče. Poleg tega jim morajo omogočiti, da si svobodno izberejo svoj življenjski slog in živijo samostojno v domačem okolju tako dolgo, kot želijo in zmorejo. To se v skladu z dodatkom k spremenjeni Evropski socialni listini nanaša na fizične, psihološke in intelektualne zmožnosti starejše osebe.

V skladu s spremenjeno Evropsko socialno listino morajo države zagotavljati nastanitve, prilagojene potrebam starejših oseb in njihovemu zdravstvenemu

⁶² Podobno kot v ZDSS-1 je urejen molk organa druge stopnje v 28. členu Zakona o socialnem sporu – ZUS-1, Uradni list RS, št.105/2006 z dopolnitvami.

⁶³ Glej 58. in naslednje člene ZDOsk.

stanju ali ustrezno pomoč pri prilagajanju njihove nastanitve. Poleg tega morajo biti na voljo storitve zdravstvene nege in ostale storitve, ki jih potrebujejo glede na svoje stanje. Če starejša oseba živi v ustanovi, jim morajo države zagotoviti ustrezno pomoč, pri tem pa spoštujejo njihovo zasebnost ter sodelovanje pri odločitvah, ki se nanašajo na življenjske razmere v ustanovi.

Seveda ostaja zmeraj aktualno vprašanje razmerja med načeloma solidarnosti in samoodgovornosti in s tem povezanega pravnega režima javnih in zasebnih izvajalcev storitev dolgotrajne oskrbe. Dobro je, da so v izvajanje storitev dolgotrajne oskrbe vključeni javni in zasebni izvajalci storitev. Težava je lahko, ker zanje ne veljajo enaki pogoji poslovanja. Zato bi veljalo razmisliti, ali ne bi javnopravni režim, torej izvajanje storitev dolgotrajne osebe iz socialnega zavarovanja za dolgotrajno oskrbo, moral veljati tako za javne kot zasebne izvajalce dolgotrajne oskrbe, vključno z nedobičkonosnostjo opravljanja dejavnosti dolgotrajne oskrbe v javni mreži, ki se financira iz javnih sredstev. Solidarno zbrana sredstva zavarovanja za dolgotrajno oskrbo morajo biti porabljena za storitve in niso namenjena ustvarjanju dobička zasebnih izvajalcev.

5. SKLEP

Sprejem posebnega zakona za dolgotrajno oskrbo je mogoče pozdraviti. Vendar se ni mogoče izogniti občutku, da je priložnost za celovito ureditev sistema zavarovanja za dolgotrajno oskrbo nekoliko zamujena. Pravne pomanjkljivosti je mogoče zaslediti na vseh področjih. Zakon o dolgotrajni oskrbi, sicer napoveduje celovito ureditev sistema dolgotrajne oskrbe, a tega ne uresniči. Pri tem ne upošteva strukture sistema socialne varnosti in pravnega pravne izražanja. Socialnozavarovalno razmerje ureja pomanjkljivo. Z jezikovno razlago bi lahko celo prišli do zaključka, da upravičencem ne samo določen čas ne priznava pravic, temveč jih, z nedosegljivim pogojem gostote zavarovanja v začetnem obdobju in razveljavitvijo zakonskih določb, ki so veljale pred njegovo uveljavitvijo, celo ukinja. Zato je nujna uporaba namenske (teleološke) pravne razlage, za ohranitev pravic sedanjih upravičenk in upravičencev. Tudi postopek uveljavljanja pravic brez utemeljenega razloga odstopa od uveljavljanih postopkovnih pravil.

Novi zakon tako ni najboljši gradnik sistema socialne varnosti pri nas. Delno predstavlja tujek v njem, saj se socialnega zavarovanja za dolgotrajno oskrbo ne

loteva celovito. Več storitev s pravno naravo storitev dolgotrajne oskrbe ostaja urejenih v posebnih zakonih, sistemsko financiranje pa prenaša v prihodnost.

Zakonodajalec bo moral vložiti več truda, da bi iz tradicionalnega (družinskega) in industrijskega (domskega) modela dolgotrajne oskrbe prišli v skupnostno (integrirano) dolgotrajno oskrbo. Zagotoviti je treba svobodno izbiro življenjskega sloga tudi osebam, ki so odvisne od oskrbe drugega in njihovim oskrbovalkam in oskrbovalcem. Podobno kot zdravstvene storitve, mora biti tudi dolgotrajna oskrba visokokakovostna in dostopna vsem, ki jo potrebujejo, v finančno vzdržljivem sistemu zavarovanja za dolgotrajno oskrbo. Slednje uživa tudi ustavno varstvo.

Kakovost dolgotrajne oskrbe pomeni, da je prilagojena zavarovani osebi, vzpostavljeni morajo biti standardi kakovosti, upoštevati je treba mednarodne izkušnje, povečati odgovornost izvajalcev in prejemnikov dolgotrajne oskrbe. Dostopna mora biti ustrezna dolgotrajna oskrba, saj odvisnost od oskrbe drugega ne sme voditi v revščino in neenakost. Sistem mora biti tudi finančno vzdržljiv, kar pomeni, da se viri porabljajo racionalno, da so dobro upravljeni, da so javni in zasebni izvajalci povezani, spodbuja se zdrav življenjski slog in delo v sektorju dolgotrajne oskrbe.

Tako ostaja upanje. Ne le upanje, da bo sprejet zakon, ki bo dopolnjeval in nadgrajeval obstoječi sistem socialne varnosti pri nas, temveč tudi upanje, da se bodo odločevalci zmogli sporazumeti brez metanja polen pod noge ...

LITERATURA

- Bubnov Škoberne, Anjuta; Strban, Grega: Pravo socialne varnosti, GV Založba, Ljubljana 2010.
- Gitter, Wolfgang; Oberender, Peter (ur.): Pflegefallrisiko, Verlag P. C. O., Bayreuth 1986.
- Kmet Zupančič (ur.) et al.: Poročilo o razvoju 2022, UMAR, Collegium Graphicum, Ljubljana 2022.
- Pavliha, Marko: Zavarovalno pravo, GV Založba, Ljubljana 2021.
- Spiegel, Bernhard (ed.); Carrascosa Bermejo, Dolores; Rentola, Essi; Strban, Grega: The coordination of long-term care benefits and eventual consequences of the revision of the social security coordination rules, MoveS analytical report 2020.
- Strban, Grega: Legal aspects of long-term care in Slovenia, v: Becker, Ulrich (ur.); Reinhard, Hans-Joachim (ur.): Long-term care in Europe: A Juridical Approach, Springer 2018, str. 415-460.
- Strban, Grega: Odvisnost od oskrbe drugega – novo socialno tveganje?, Zbornik znanstvenih razprav, Letn. LXXII, 2012, str. 211-240.

- Strban, Grega: Pravica do socialne varnosti v (ustavno)sodnem odločanju, v: Marijan Pavčnik; Aleš Novak (ur.), (Ustavno)sodno odločanje, GV Založba, zbirka Pravna obzorja, št. 45, Ljubljana 2013, str. 341-391.
- Strban, Grega: Reliance on Long-term Care, v: Festschrift Walter J. Pfeil, Susanne Auer-Mayer, Elias Felten, Rudolf Mosler, Birgit Schrattbauer (Hrsg.), MANZ Verlag Wien 2022, str. 603-611.
- Strban Grega: Temelji obveznega zdravstvenega zavarovanja, Cankarjeva založba, Zbirka Scientia Iustitia, Ljubljana 2005.

Long-term Care Insurance – Friend or Foe in the Social Security System?

Grega Strban*

Summary

Population ageing and diverse family patterns show that reliance on long-term care has to be perceived as an independent social risk in need of special legal regulation. Although, the discussion has been long-lasting, the new law on long-term care has been passed in haste. Nevertheless, passing of the new law on long-term care has to be welcomed. However, an opportunity for a more comprehensive regulation of long-term care insurance seems to be wasted. Legal deficiencies can be observed across the entire spectrum of the newly passed law. It announces a comprehensive legal regulation of long-term care systems, but does not live up to that promise. It neglects the structure of the law, the structure of social security system, of which part it is, and proper legal terminology. Social insurance relationship is not flawlessly regulated. Due to insurance conditions that no one can meet in the initial period and annulment of laws or parts of laws now regulating long-term care benefits, some insured persons might even lose their entitlements, which cannot be the purpose of the legislature. Therefore teleological interpretation is required for keeping the existing entitlements. Moreover, the procedure for enforcing and protecting long-term care rights is legally peculiar.

New legislative act on long-term care is not the best friend with the existing social security system. However, it is also not a complete foe. Nevertheless, long-term care insurance is not comprehensively regulated and many long-term care services remain regulated in specific legislative acts and systemic financing is deferred into the future.

Legislature will have to invest more effort to present a truly comprehensive regulation of long-term care insurance, moving away from traditional (family) and industrial (institutional) care toward more communal and integrated long-term care. Free choice of one's lifestyle has to be guaranteed also to persons reliant on long-term care and their care-givers. Similarly to healthcare, high-quality

* Grega Strban, PhD, Full Professor at the Faculty of Law, University of Ljubljana
grega.strban@pf.uni-lj.si

long-term care services have to be accessible to all requiring them, in a financial sustainable long term care insurance, which enjoys constitutional protection.

Hope remains. Not only hope that a more comprehensive legislative act will be passed in the near future, but also hope that decision-makers will possess enough wisdom to agree on crucial points for the benefit of people relying on and proving long-term care.

Izbrana aktualna vprašanja koordinacije dajatev za brezposelnost v Sloveniji

Primož Rataj**

UDK: 349:331.56:061.1EU(497.4)

Povzetek: Prispevek se nanaša na koordinacijo dajatev za brezposelnost, kateri je v zadnjih letih bilo namenjene več pozornosti tako na ravni Evropske unije kot tudi v Sloveniji. Cilj prispevka je pravno obravnavati nekaj izbranih vprašanj, ki so teoretično in tudi praktično, zaradi prevladovanja čezmejnih primerov z Avstrijo in delno tudi Italijo, v Sloveniji pomembnejša. Izbrana vprašanja se nanašajo na seštevane obdobja zavarovanja, zaposlitve in samozaposlitve, obmejne delavce in povrnitev zneskov dajatev za brezposelnost, ter pravne vrzeli v koordinacijskih pravilih. S prikazom pravnih (ne)dоследnosti prispevek nakazuje vsebino, o kateri se države članice Evropske unije ne morejo zediniti, natančneje potrebo po spremembi pravil v koordinacijski uredbi Evropske unije.

Ključne besede: koordinacija, dajatev za brezposelnost, seštevane obdobja, obmejni delavci, povrnitev, pravna vrzel.

Selected Issues Concerning Coordination of Unemployment Benefits in Slovenia

Abstract: The contribution is centred on the rules concerning coordination of unemployment benefits that have been under the spotlight in the European Union and in Slovenia in the last few years. The goal of the contribution is to frame and legally discuss some selected issues that are theoretically and practically of greater importance in Slovenia, taking into account that cross-border cases with Austria and partially with Italy are prevalent. The selected issues regard aggregation of periods of insurance, employment and self-employment, frontier workers and reimbursement

* Primož Rataj, doktor pravnih znanosti, asistent na Pravni fakulteti Univerze v Ljubljani
primoz.rataj@pf.uni-lj.si

Primož Rataj, PhD, Teacher Assistant at the Faculty of Law, University of Ljubljana, Slovenia

** Prispevek predstavlja delni izsek iz avtorjeve doktorske disertacije Rataj Primož (2022), Pravni položaj brezposelnih oseb, ki se gibljejo v Evropski uniji, in je poleg drugačne strukture mestoma še dodatno izpopolnjen.

of unemployment benefits, and legal lacunas in coordination rules. By pointing out the (in)consistencies the contribution indicates the legal framework, upon which the European Union Member States cannot agree, more precisely about the need to alter the rules of the coordination Regulation.

Key words: *coordination, unemployment benefit, aggregation of periods, frontier workers, reimbursement, legal lacuna.*

1. UVODOMA O BREZPOSELNOSTI

Brezposelnost. Pojem, ki je široma po svetu poznan kot fenomen, ki je inherentno prisoten v kapitalistični družbi in ga vsaka družba oziroma država želi zmanjšati, pri čemer brezposelnosti ne more povsem preprečiti.¹ Države to poskušajo doseči na več načinov, od devetdesetih let prejšnjega stoletja dalje se brezposelne osebe spodbuja z »aktivnimi« ukrepi, kamor sodijo ukrepi aktivne politike zaposlovanja,² poleg tega pa se s »pasivnimi« ukrepi nadomešča tudi izpadli dohodek teh oseb.

Brezposelnost pa ne predstavlja le socialnega tveganja v smislu izgube dohodka (in potrebe po njegovi nadomestitvi),³ temveč se z njo povezujejo še številne druge posledice, npr. izguba delovne vneme, sposobnosti, psihične težave, krhanje družinskih razmer itd.⁴ Nekateri avtorji celo ilustrativno pišejo o tem,

¹ Dolžnost države ustvarjati možnosti za zaposlovanje in delo ter njuno zakonsko varstvo izhajata že iz 66. člena Ustave Republike Slovenije, Ur. l. RS, št. 33/91 s spremembami do 92/21 – UZ62a. Poleg tega je to določbo treba povezati s svobodo dela iz 49. člena Ustave RS, zlasti prosto izbiro zaposlitve.

² Med te ukrepe ali storitve se, denimo, umeščajo posredovanje zaposlitve, pomoč pri iskanju zaposlitve, poklicno usposabljanje, izobraževanje, storitve vseživljenjskega učenja, opravljanje javnih del v zameno za dajatve, spodbude zaposlovanju, oprostitve plačila prispevkov itd. Glej npr. Dijkhoff, 2019, str. 362; Bredgaard, 2015, str. 438.

³ Namensko se z nadomestilom za brezposelnost nadomešča izpadli dohodek, ki je v načelu lahko prisoten tudi ob izgubi le nekaj ur dela in ne predstavlja nujno popolne, temveč delno brezposelnost. Delna brezposelnost je v tujih sistemih lahko opredeljena neposredno ali posredno. Bubnov-Škoberne, 1997, str. 39, navaja primere delne brezposelnosti, kamor šteje, denimo, skrajšanje dnevnega ali tedenskega delovnega časa zaradi ekonomskih, tehničnih ali strukturnih okoliščin na strani delodajalca. Običajno je s predpisi določen najmanjši obseg skrajšanja. To velja, denimo, za redne prekinitve dela v zimskih mesecih ali zaradi slabih vremenskih pogojev, ki onemogočajo delo.

⁴ Kullmann, 2016, str. 451; Özdemir in drugi, 2016, str. 52.

da je brezposelnost razumljena kot najresnejši rizik v sistemu socialne varnosti, ker zavira razvoj, povzroča izgubo človeških potencialov in zviševanje socialnih izdatkov. Brezposelnost naj bi bila tako celo največje socialno zlo, ki ni le fizično, temveč moralno. Ni torej pomanjkanje, ki ga prinaša, temveč sovraštvo in strah, ki ju povzroči. Brezposelnost prizadene človeka ekonomsko in še posebej moralno, ustvarja siromaštvo in neenakost, čeprav so osebe zmožne in voljne delati, vendar ne morejo dobiti zaposlitve. V največji stiski so tisti brezposelni, ki so odgovorni za vzdrževanje družinskih članov. Mnogi pogrešajo delovno okolje, delo in sodelavce. Pri tem občutijo zapostavljenost, zavrženost, manjvrednost, nekoristnost, socialno izključenost in neenakost.⁵ Gledano skozi ta zorni kot je brezposelnost eden od izredno pomembnih družbenih dejavnikov, ki (lahko ključno) prispeva k pozitivnim ali negativnim socialnim in ekonomskim učinkom tako na ravni družbe kot na ravni posameznika.⁶

V sistemu socialne varnosti⁷ oziroma v okviru pravice do socialne varnosti⁸ se varnost v primeru brezposelnosti zagotavlja v prvi vrsti skozi obstoj in delovanje socialnega zavarovanja. Prvo tako zavarovanje je bilo vzpostavljeno že leta 1911 v Veliki Britaniji,⁹ kasneje pa so se pojavila tudi v drugih evropskih državah. Ugotavlja se, da se danes, tako v Sloveniji kot tudi v preostalih državah članicah Evropske unije (z izjemo Luksemburga),¹⁰ zagotavlja socialno varnost posameznika (in njegove družine) ob nastopu brezposelnosti s socialnimi zavarovanji,¹¹ v okviru katerih se dajatve zagotavljajo s plačilom prispevkov.¹²

V krog obvezno zavarovanih oseb so tipično vključeni delavci na podlagi pogodbe o zaposlitvi,¹³ v nekaterih državah članicah pa tudi primerljive (asimilirane) skupine

⁵ Bubnov-Škoberne, 1997, str. 25-26; Rataj, 2022, str. 182-183.

⁶ O brezposelnosti kot družbenem in individualnem stanju glej Bubnov-Škoberne, 1996, str. 6 in nasl.

⁷ Glej 58. in 7. člen Zakona o delovnih in socialnih sodiščih (ZDSS-1), Ur. l. RS, št. 2/04 s spremembami do 196/21 - ZDOsk.

⁸ Glej 50. člen Ustave RS.

⁹ Bubnov-Škoberne, Strban, 2010, str. 314.

¹⁰ V Luksemburgu se nadomestilo za primer brezposelnosti financira iz solidarnih davščin fizičnih in pravnih oseb ter iz proračuna države (torej davčno), natančneje preko posebnega Sklada za zaposlitev (*Fonds pour l'emploi*).

¹¹ Podrobneje glej informacijski sistem MISSOC, URL: www.missoc.org.

¹² Zanimivo je, da je Bubnov-Škoberne, 1997, str. 12, ugotavljala, da je tedaj na svetu zavarovanje za brezposelnost obstajalo le v 40 državah. Gre torej primarno za koncept, ki (je) obstaja(l) v Evropi.

¹³ Čeprav večina držav članic EU vključitve v zavarovanje za brezposelnost ne pogojuje z opravljanjem določenega števila ur dela (torej vključitev za vse zaposlene), je mogoče tu najti

aktivnih oseb, npr. javni uslužbenci, vajenci, osebe, ki se poklicno usposabljaajo, samozaposleni in včasih še katera druga skupina. Prostovoljna vključitev je predvidena za delavce zgolj izjemoma, pogostejše pa je to temeljno pravilo za samozaposlene, ki po drugi strani ponekod celo sploh ne morejo biti vključeni v zavarovanje za brezposelnost.¹⁴

Čeprav se navzven skoraj v vseh državah članicah EU varnost v primeru brezposelnosti zagotavlja s socialnim zavarovanjem, se ta na nacionalni ravni razlikujejo v ogromno niansah, temeljne razlike pa obstajajo predvsem z vidika treh elementov, tj. glede pogojev za dostop (npr. zahtevane dobe zavarovanja), višine dajatev in načina njihovega izračuna ter dolžine prejemanja dajatev. Razlike odražajo fundamentalno različne filozofske pristope držav članic pri urejanju varnosti za to socialno tveganje.

2. ČEZMEJNI PRIMERI IN KOORDINACIJA SISTEMOV SOCIALNE VARNOSTI

Čeprav se izrazito največji delež dejanskih stanj ob uresničitvi tveganja brezposelnosti pojavlja v okviru nacionalnega prostora (tj. posameznik pred nastopom brezposelnosti dela in prebiva ter je zavarovan v državi, katere državljan je), vendarle ni tako malo primerov, ko prihaja do čezmejnih dejanskih stanj. V okviru Evropske unije, kjer je ena od temeljnih svoboščin tudi svoboden pretok oseb (delavcev), se želi odpraviti ovire temu s povezovanjem sistemov socialne varnosti že vse od začetkov njenega obstoja (tedaj Evropske gospodarske skupnosti).¹⁵

izjeme. Omeniti je mogoče t. i. »mini-jobs« v Nemčiji in Avstriji, kjer osebe niso zavarovane za primer brezposelnosti, če zaslužijo manj od predvidenega mejnega zneska (približno 500 evrov mesečno).

¹⁴ V državah, kjer je mogoča prostovoljna vključitev v zavarovanje za brezposelnost, samozaposleni to storijo le redko. Posebnosti pri samozaposlenih v luči zavarovanja za brezposelnost so odraz razlik z delavci na teoretični in praktični ravni, o čemer izčrpno pišeta Schoukens, Weber, 2020. V tem zavarovanju imajo od vseh socialnih zavarovanj pravzaprav največ težav z vključitvijo ali dostopom do pravic. Glej podrobneje preglednice v Spasova in drugi, 2017, str. 68 in nasl., ter str. 81 in nasl.

¹⁵ Prva koordinacijska uredba je bila Uredba Sveta EGS št. 3, ki je bila dejansko po vsebini prva uredba, kadarkoli sprejeta v EU, kot jo poznamo danes. Prvi številčni uredbi sta sicer urejali jezik in delovanje članov Evropskega parlamenta.

Trenutno veljavni sta Uredba ES št. 883/2004 o koordinaciji sistemov socialne varnosti¹⁶ (v nadaljevanju »koordinacijska uredba«) in izvedbena Uredba ES št. 987/2009,¹⁷ ki se nanašata tudi na koordinacijo dajatev za brezposelnost. Upošteva se, da med nacionalnimi ureditvami zavarovanj za primer brezposelnosti obstaja ogromno razlik oziroma nians, je zaradi tega koordinacija dajatev za brezposelnost nemalokrat zapletena.¹⁸ Pogosto se v različnih kontekstih razumevanja in analogij išče primerjavo s koordinacijskimi pravili, ki urejajo drugo socialno tveganje, pri čemer pa se po svoji naravi socialni primer brezposelnosti razlikuje od drugih socialnih primerov. Poleg izpada dohodka se namreč zahteva tudi zmožnost za delo in (aktivno) iskanje zaposlitve¹⁹ oziroma razpoložljivost službam za zaposlovanje z vsemi obveznostmi, ki temu pritičejo.²⁰

Aktivno sodelovanje bi moralo v skladu z idejo (re)aktivacijske socialne države voditi do čim prejšnje ponovne zaposlitve, zaradi česar se dajatve za brezposelnost praviloma izplačujejo v državi članici, v kateri naj bi brezposelna oseba imela najboljše možnosti za zaposlitev.²¹ Pravila o koordinaciji dajatev za brezposelnost morajo to povezavo med prejemanjem dajatev in obveznostmi upravičenca nasloviti, jo poskusiti omiliti, a vendar tudi omogočiti pristojni državi, da lahko nadzoruje, ali brezposelna oseba izpolnjuje predpisane obveznosti.

Upošteva se navedeno se pri dajatvah za brezposelnost dve temeljni načeli koordinacijske uredbe iz 6. in 7. člena (seštevanje obdobj in izplačevanje dajatev v tujino zaradi odstopa od pravil glede pogoja prebivanja) uporabljata na specifičen način.²² Poleg tega je za nekatere skupine popolnoma brezposelnih delavcev, ki

¹⁶ Ur. l. ES L 166, 30. 4. 2004.

¹⁷ Ur. l. ES L 284, 30. 10. 2009.

¹⁸ To sicer velja še v večji meri s številnimi izzivi za nekatera druga socialna tveganja, npr. dajatve za dolgotrajno oskrbo.

¹⁹ Pennings, 2009, str. 177.

²⁰ Razpoložljivost na trgu dela oziroma aktivno iskanje zaposlitve je tudi element, ki dajatve za brezposelnost načeloma loči od drugih (npr. od pokojnin, denarnih dajatev za primer bolezni). Z vidika upoštevanja tega elementa je še danes aktualno vprašanje, na kakšen način urejati vprašanja določitve pristojne države članice in tako zakonodaje, ki naj se uporabi (vključno z izračunom dajatev), izplačevanja dajatev za brezposelnost v drugo državo članico ob mobilnosti brezposelne osebe ter ali in kako seštevati obdobja (zavarovanja ali (samo)zaposlitve).

²¹ Mišič, Bagari, Strban, 2020, str. 44.

²² Zanimivo je, da sta ravno ti tehniki tudi izrecno določeni v 48. členu PDEU kot nekaj, kar mora zakonodajalec EU sprejeti z ukrepi, »kakršni so potrebni za zagotovitev svobodnega gibanja delavcev«. Natančneje so dajatve za brezposelnost urejene v 6. poglavju Uredbe ES št. 883/2004 in 5. poglavju Uredbe ES št. 987/2009.

so prebivali v drugi državi od pristojne države, (lahko) pristojna država prebivanja, kar je izjema od uporabe načela *lex loci laboris*, tj. pristojnosti države zadnje (samo)zaposlitve.

Pred prehodom na naslednje razdelke, velja omeniti še dvoje, da se postavi primeren uvodni kontekst. Ob koncu leta 2016 je bil vložen predlog Evropske komisije za spremembo Uredb ES št. 883/2004 in št. 987/2009.²³ Cilj predloga je bil modernizirati koordinacijo sistemov socialne varnosti kot odgovor na socialno in ekonomsko realnost v državah članicah EU. Predlog sprememb naj bi urejal več tem, največ sprememb pa se je nanašalo na koordinacijo dajatev za brezposelnost.²⁴ Pri predlogih s tega področja je (bil) namen sprememb zagotoviti ravnotežje med pravicami državljanov EU in enakomerno porazdelitev finančnih bremen med državami članicami, poleg tega pa doseči pravno jasnost, enostavno upravno odločanje ter izboljšati učinkovito izvedbo koordinacijskih pravil. Vse od prvotno sprejetih uredb so se določbe poglavja o koordinaciji dajatev za brezposelnost namreč le malo spremenile, iz različnih razlogov pa je bilo to poglavje ob spremembah pogosto obrobnegega pomena.²⁵

Čeprav se je upalo, da bodo spremembe lahko hitro sprejete, se je v postopku zapletlo. Politično kupčkanje, izhajajoče predvsem iz finančnih interesov, države članice deli praviloma na dva pola, tj. na države, ki od trenutnih pravil »profitirajo«, in tiste, ki ne. Pennings tako nastala razmerja opisuje celo kot »bojišče med vzhodom in zahodom«.²⁶ Do danes spremembe koordinacijske uredbe še niso bile sprejete, vprašanje pa je, kdaj bodo.

²³ European Commission, COM (2016) 815 final.

²⁴ Med drugimi zasledovanimi spremembami je bila tudi želja določneje pojasniti kolizijska pravila o zakonodaji, ki se uporablja, ter pojasniti razmerje med koordinacijsko uredbo in direktivo o napoteni delavcih. Glej Golyner, 2020, str. 104 in nasl. Vzroki so bili predvsem v nejasnosti glede pravic in obveznosti ter različne prakse držav članic, poleg tega pa tudi neenaka obravnava med državljani EU v primerljivih situacijah ter neuravnotežena razporeditev bremena med državami članicami. Glej European Commission, SWD (2016) 460, str. 13–14. Poleg tega se je predlagalo jasneje opredeliti okoliščine, v katerih bi države članice smele dostop do socialnih dajatev ekonomsko neaktivnim mobilnim osebam omejiti, ter spremembe pri koordinaciji dajatev za dolgotrajno oskrbo in družinskih dajatev. Podrobneje glej European Commission, COM (2016) 815 final.

²⁵ Podrobneje o posebnostih dajatev za brezposelnost in političnem kontekstu glej Rataj, 2021, str. 144–147.

²⁶ Pennings, 2020.

Poleg tega se je v zadnjih letih presenetljivo pojavilo izrazito zanimanje za to (pod) področje v Sloveniji.²⁷ To je odraz spleta več okoliščin,²⁸ k temu pa je vsaj delno botrovalo dejstvo, da se je v letih 2020 in 2021 pojavilo nekaj primerov javno dostopne sodne prakse s tega področja, hkrati pa je prišlo do sprememb(e) zakonodaje, ki je sporna. V naslednjih razdelkih, kot to izhaja iz naslova prispevka, je cilj pravno obravnavati zgolj nekatera izbrana vprašanja o koordinaciji dajatev za brezposelnost, ki so teoretično in tudi praktično v slovenskem pravnem prostoru pomembnejša.²⁹

3. SEŠTEVANJE OBDOBIJ ZAVAROVANJA, ZAPOSLOTITVE IN SAMOZAPOSLOTITVE

V agregatnem smislu je s področja koordinacije sistemov socialne varnosti primerov o brezposelnosti relativno malo. Daleč največ je zadev glede določitve pristojne zakonodaje, izplačevanja pokojnin v tujino ter primerov s področja zdravstvenih dajatev. Šele nato (in po številkah daleč v ozadju) so primeri glede brezposelnosti in družinskih dajatev. V poročilu iz leta 2020³⁰ za leto 2018 je, zgolj za ponazoritev, bilo v Sloveniji izdanih 1714 prenosnih obrazcev pri dajatvah za brezposelnost (obrazci U1, U2 in U3).³¹ Skoraj v celoti se primeri nanašajo na

²⁷ Pripravljena je bila analiza ovir pri koordinaciji sistemov socialne varnosti med državami članicami EU na področju nadomestil za primer brezposelnosti s strani Mišič, Bagari, Strban, 2020. Kasneje so bili objavljeni tudi nadaljnji prispevki, npr. Mišič, 2021, Mišič, Bagari, 2021, Rataj, 2021. Navsezadnje pa sem kot avtor doktorske disertacije z naslovom Pravni položaj brezposelnih oseb, ki se gibljejo v Evropski uniji (Rataj, 2022), to tematiko temeljito obravnaval.

²⁸ Ena od njih je gotovo ta, da je Slovenija v drugi polovici leta 2021 predsedovala Upravni komisiji za koordinacijo sistemov socialne varnosti, predstavnica Slovenije, gospa Barbo Škerbinc pa je sama v okviru svoje tedanje zaposlitve imela veliko stika z reševanjem primerov s tega področja in je želela delovati na način, da bi se na normativni ravni poskušalo posamezne vidike zaznanih težav še izboljšati.

²⁹ S takšnimi ali vsaj podobnimi izzivi se lahko srečujejo tudi drugod.

³⁰ De Wispelaere in drugi, 2020, str. 24, 46-47, 83. Glej tudi Rataj, 2022, str. 247-251.

³¹ Obrazec U1 služi za seštevanje obdobj (načeloma zavarovanja), kadar brezposelna oseba v državi zadnje (samo)zaposlitve ni izpolnila minimalne zahtevane dobe (zavarovanja), torej zgolj po potrebi. Obrazec U2 se uporablja za odobritev izplačevanja dajatev za brezposelnost v drugo državo članico z namenom iskanja zaposlitve za (načeloma) obdobje treh mesecev. Obrazec U3 se uporablja kot opozorilo zavoda za zaposlovanje države, v kateri brezposelna oseba išče zaposlitev. Sporoča, da je ta zavod obvestil pristojni zavod v državi, ki izplačuje nadomestilo za brezposelnost, da je prišlo do spremembe pri okoliščinah brezposelne osebe. To lahko pomeni tudi, da bodo uvedene spremembe v zvezi z nadomestilom za brezposelnost, da bo npr. to zmanjšano ali prekinjeno.

materijo seštevavanja obdobj (1660 obrazcev od 1714; od tega 1500 z Avstrijo, skoraj 90 z Italijo).³² Iz tega razloga se tudi pravzaprav vsa izbrana vprašanja v tem prispevku nanašajo na eno ali obe državi (v večji meri sicer na Avstrijo).

Največ primerov v praksi se torej nanaša na seštevavanje obdobj zavarovanja, zaposlitve in samozaposlitve. Ti za podlago jemljejo 61. člen koordinacijske uredbe, kjer je v prvem odstavku pravilo, ki določa, da mora pristojni nosilec države članice, katere zakonodaja določa, da je pridobitev, ohranitev, ponovna pridobitev ali trajanje pravice do dajatev odvisna od dopolnitve zavarovalnih dob, dob zaposlitve ali samozaposlitve, *po potrebi* upoštevati zavarovalne dobe, dobe zaposlitve ali samozaposlitve, dopolnjene po zakonodaji katere koli druge države članice, kakor da bi bile dopolnjene po zakonodaji, ki jo uporablja. Ključna besedna zveza v tem kontekstu je »po potrebi«. Zgolj tedaj, ko v skladu z zakonodajo pristojne države članice (načeloma države zadnje (samo)zaposlitve) ni izpolnjeno zadosti dolgo obdobje (načeloma) zavarovanja, je treba sešteti dobe, čemur je namenjen obrazec U1.

V prvem odstavku 61. člena uredbe je dodatno pravilo. Če je po zakonodaji, ki se uporablja, pravica do dajatev odvisna od dopolnitve zavarovalnih dob, se doba zaposlitve ali samozaposlitve, dopolnjene po zakonodaji druge države članice, ne upoštevajo, razen če bi se te dobe štele za zavarovalne dobe, če bi bile dopolnjene v skladu z zakonodajo, ki se uporablja.³³ Zgodovinsko-razvojno je tako pravilo izhajalo iz različnosti nacionalnih ureditev ustanovnih članic, saj sprva niso imele vse države članice socialnega zavarovanja za socialno tveganje brezposelnosti. Ni ga imel namreč Luksemburg, ki ga nima še vse do danes. Pravzaprav je več pravil o koordinaciji dajatev za brezposelnost odraz posebnosti Luksemburga in postopkovnih pravil spreminjanja koordinacijske uredbe.³⁴ Glede na to, da je (bila) v Luksemburgu podlaga za dajatve doba zaposlitve, druge

³² Zadnje dostopno poročilo De Wispelaere in drugi, 2021, str. 39-41, ima podobne rezultate, le da so se v letu 2020 številke za Avstrijo še dodatno povišale na več kot 2500 primerov. Najverjetneje je to odraz izgub zaposlitev zaradi pandemije Covid-19.

³³ Če bi se dobe zaposlitve ali samozaposlitve že v prvi državi štele za dobe zavarovanja, potem bi se zgolj seštelo obdobja zavarovanja. Glej zadevo C-126/77, *Frangiamore*, točke 6-10.

³⁴ Cornelissen, 2007, str. 209, izpostavlja primer Luksemburga, v katerem dela veliko obmejnih delavcev in ima od tega korist, v primeru njihove brezposelnosti pa breme zagotavljanja dajatev iz sistema socialne varnosti prevzamejo sosednje države. Za obmejne delavce veljajo specifična pravila in vselej je bilo težko najti rešitev, s katero bi soglašal Luksemburg. To pa je bilo potrebno zaradi postopkovnih zahtev. Glej tudi Cornelissen, 2012, str. 61. Za soglasje v Svetu EU je Luksemburg celo želel še prehodno določbo, ki je v desetem odstavku 87. člena koordinacijske uredbe.

države članice ne bi mogle priznati nadomestila za brezposelnost, če ne bi v luči seštevanja obdobja dobe zaposlitve (v Luksemburgu) obravnavale enakovredno obdobju zavarovalne dobe, če bi bila za čas delovne aktivnosti pristojna njihova zakonodaja. Kasneje je bilo razvojno to razširjeno še na obdobja samozaposlitve, saj so sčasoma v krog zavarovanih oseb v nekaterih državah članicah EU bili vključeni tudi samozaposleni (tudi v Sloveniji). S pristopom kasnejših držav članic in z dodatnimi nacionalnimi posebnostmi pri zagotavljanju varnosti v primeru brezposelnosti, je zgoraj omenjeno pravilo bilo postavljeno pod vprašaj.

Za ponazoritev se lahko vzame situacijo dveh držav članic, ki sta kasneje pristopili v EU. Čeprav so v Sloveniji vsa obdobja zaposlitve in tudi samozaposlitve izenačena z zavarovalno dobo, temu ni povsod tako. Drugače je denimo v Avstriji, s katero je tudi daleč največ primerov v praksi (smiselno podobno velja sicer tudi, denimo, za Nemčijo). V Avstriji so delavci in delavcem podobne osebe vključeni v zavarovanje za brezposelnost samo, če presegajo dohodkovno mejo približno 500 evrov mesečno.³⁵ Če te meje ne presegajo, se v zavarovanje za brezposelnost ne morejo vključiti.³⁶ Samozaposleni se lahko v primeru nižjih dohodkov od navedenega sicer vključijo v zavarovanje za brezposelnost, vendar na prostovoljni osnovi, odločitev pa jih zavezuje osem let.³⁷ Po drugi strani so v Sloveniji v zavarovanje za brezposelnost vključene vse (samo)zaposlene osebe ne glede na dohodek.³⁸ Lahko se zgodi, da je bila oseba (samo)zaposlena v Avstriji, vendar bo ob nastopu brezposelnosti pristojna država za zagotavljanje dajatev Slovenija. To velja npr. pri obmejnih ekonomsko aktivnih osebah, ki postanejo popolnoma brezposelni, in ki jih je v Avstriji precej.

Ne le v Sloveniji, temveč tudi širše v državah članicah EU se lahko pojavi pri odločanju zagata, kako obravnavati koordinacijsko pravilo glede (ne)upoštevanja dob zaposlitve ali samozaposlitve v drugi državi članici, če bi te po zakonodaji pristojne države bile izenačene z zavarovalno dobo. Situacija je različna od historično osnovane v primeru Luksemburga, saj v Luksemburgu socialnega zavarovanja ni, v Avstriji (ali drugih državah članicah EU), pa slednje obstaja.

³⁵ Ta dohodkovna meja se z leti prilagaja, znesek 500 eur pa je uporabljen, ker je podobno, z malenkost drugačnimi zneski, tudi v Nemčiji. Pri mesečnih dohodkih, višjih od navedenega zneska, so delavci in delavcem podobne osebe vključene v vsa socialna zavarovanja obvezno.

³⁶ So pa obvezno zavarovani za primer nesreč pri delu, prostovoljno pa se lahko vključijo v pokojninsko in zdravstveno zavarovanje. Glej točko (d) drugega odstavka 1. člena avstrijskega AIVG (nem. *Arbeitslosenversicherungsgesetz*).

³⁷ Glej 3. člen avstrijskega AIVG.

³⁸ Glej 54. člen ZUTD.

Dilema je, kako postopati, če v državi (samo)zaposlitve ni plačanih prispevkov za zavarovanje za primer brezposelnosti (npr. v Avstriji), hkrati pa mora o zadevi odločati Slovenija, ki pa vsa obdobja (samo)zaposlitve v skladu z njeno zakonodajo šteje za zavarovalno dobo.

S to zagato se je soočilo SEU že pred več desetletji, natančneje v zadevi *Warmerdam*.³⁹ Tedaj je SEU odločilo, da morajo nizozemski pristojni organi za priznanje nadomestila za brezposelnost upoštevati obdobja zaposlitve v Združenem kraljestvu, čeprav zaradi nizke plače tam ga. Warmerdam ni bila zavarovana za primer brezposelnosti, temveč zgolj za primer poškodbe pri delu. Na Nizozemskem so se namreč vsa obdobja zaposlitve štela za zavarovalna obdobja, saj ločnice po številu ur ali višini zaslužka ni (enako kot v Sloveniji). Temeljna ideja je (bila), da bi v primeru zaposlitve na Nizozemskem ta obdobja bila priznana kot obdobja zavarovanja, v konkretnem primeru pa zaradi uresničitve svobode gibanja (iz Nizozemske v Združeno kraljestvo) rezultat ni smel biti manj ugoden, kot če ne bi prišlo do gibanja med državama članicama.⁴⁰ Na ta način je pristojna država članica dolžna upoštevati in seštevati vsa obdobja, ki bi, če bi bila dopolnjena na njenem ozemlju, ustvarjala varnost v zavarovanju za primer brezposelnosti (tudi če prispevki v drugi državi članici niso bili plačani).⁴¹ Če bi izhajali iz zadeve *Warmerdam*, bi morali ugotoviti, da bi Slovenija morala tudi taka obdobja zaposlitve v Avstriji upoštevati, kadar bi bila Slovenija pristojna država (npr. pri popolnoma brezposelnih obmejnih delavcih).

Zanimivo je, da se je podobna zadeva pojavila nedavno v slovenski sodni praksi, vendar je bil rezultat drugačen. S tem se zbuja dvom v to, ali so bila spoštovana pravila koordinacijske uredbe oziroma širše prava EU. Čeprav je nacionalno sodišče omenilo in poznalo zadevo *Warmerdam*, je v sodbi Višjega delovnega in socialnega sodišča Psp 234/2020 šlo za primer slovenskega obmejnega delavca, ki sicer ni delal v Avstriji, temveč v Italiji, kjer je bil zaposlen, vendar pa mu ob nastopu brezposelnosti ni bilo priznano obdobje zavarovanja za primer

³⁹ C-388/87, *Warmerdam*. Glej tudi zadevo C-126/77, *Frangiamore*.

⁴⁰ C-388/87, *Warmerdam*, točki 11–12. To razumevanje je sicer do določene mere v navzkrižju s stališčem, da uresničitev svobodnega gibanja delavcev in »zamenjava« sistema socialne varnosti za posameznika ni vselej nevtralna ali ugodnejša, saj je lahko zanj zaradi razlik v sistemih tudi manj ugodna. Glej npr. zadevo C-345/09, *Van Delft*, točki 100–101 in tam navedena sodna praksa. Glej tudi C-208/07, *von Chamier-Glisczinski*, točka 85.

⁴¹ Mišič, Bagari, 2021, str. 98–99. Avtorja sumita, da je to odločevalcem v socialno-upravnih postopkih težko razumeti. Tako pravilo namreč ruši razmerje vzajemnih obveznosti oziroma pretresa jedrno naravo socialno zavarovalnega razmerja.

brezposelnosti. Ker v konkretni zadevi prispevki za zavarovanje za brezposelnost niso bili plačani, italijanski organ na obrazcu U1 ni potrdil obdobj, slovenski Zavod za zaposlovanje (ZRSZ) pa zaradi nepotrditve obdobj ni priznal pravice do nadomestila za brezposelnost. To je bilo storjeno navkljub temu, da je iz obrazložitve mogoče uvideti, da je bila brezposelna oseba v letu 2014 (sporno obdobje) v Italiji zaposlena⁴² (vendar ne zavarovana za primer brezposelnosti). Če bi se upoštevala navedena sodna praksa SEU in tolmačilo 61. člen uredbe v skladu z jezikovno razlago, je nedvomno, da bi Slovenija morala upoštevati obdobja zaposlitve v Italiji. Primer je jasni pokazatelj spornosti sedanjega pravila v 61. členu uredbe.

S to zagato se v socialno-upravni praksi srečujejo v več državah članicah, nič nenavadnega pa ni, da je praksa držav članic EU na tem mestu primerjalno nekonsistentna,⁴³ vključno s Slovenijo,⁴⁴ čeprav je to pravilo v uredbi pravzaprav že več desetletij.⁴⁵ Izredno redki pa so primeri pred sodišči. Vprašanje je, zakaj slovensko sodišče ni postavilo predhodnega vprašanja SEU, če pa je smiselno odločilo povsem v nasprotju z njegovo prakso. Če je bilo prepričano

⁴² Kolikor je mogoče razbrati iz dejanskega stanja je bil pritožnik v letu 2014 delno brezposeln v Italiji (točka 20), pri čemer mu je delovno razmerje prenehalo 15. 12. 2014 (točka 8), s čimer je postal popolnoma brezposeln. Zaradi posebnosti italijanske zakonodaje so se plačevali prispevki za pokojninsko in zdravstveno zavarovanje, ne pa za zavarovanje za primer brezposelnosti. Primer je zanimiv še iz nekaj drugih zornih kotov, saj se (sicer pavšalno) navaja, da so bila obdobja potrjena nekaterim drugim sodelavcem, ki so bili obmejni delavci, ni pa bilo sporno, da so lahko v Italiji tam prebivajoči delavci po italijanski zakonodaji uveljavili nadomestilo za brezposelnost. Izpostaviti velja tudi točko 19 v sodbi slovenskega sodišča, kjer je navedeno, da bi se lahko nadomestilo za brezposelnost uveljavljalo tudi v Italiji. Ta točka obrazložitve je zmotna, saj koordinacijska uredba za popolnoma brezposelne obmejne delavce določa izključno pristojnost države članice prebivanja, možnost izbire pa imajo zgolj drugi popolnoma brezposelni čezmejni delavci (ki niso obmejni delavci).

⁴³ Interna anketa, ki jo je v Upravni komisiji izvedla Poljska, naj bi pokazala, da 18 držav članic ne seštevajo obdobj (samo)zaposlitve, ki ne predstavljajo zavarovalne zaščite, ta številka pa je še višja in zajema 24 držav članic, ko gre za primer možnosti prostovoljne (ne)vključitve v zavarovanje. Glej European Commission, SWD (2016) 460, str. 43.

⁴⁴ Podrobneje za Slovenijo glej Mišič, Bagari, Strban, 2020, str. 76–77.

⁴⁵ De Cortazar in drugi, 2012, str. 16–17. Zaradi različne prakse držav članic se v praksi pojavlja tudi vprašanje, katera obdobja naj bodo izpolnjena na obrazcu U1 oziroma strukturiranih elektronskih dokumentih. Nekatere institucije vpisujejo vsa obdobja, druge samo obdobja, ki so relevantna za pridobitev dajatev za brezposelnost. Včasih se izpolnjuje tudi nepravilen strukturiran elektronski obrazec, neredko pa se čaka po več mesecev na prejem informacij od druge države članice. Ta neskladja oziroma težave so razumljene kot velik problem na izvedbeni ravni.

v odločitve, kot je bila sprejeta, je bila to idealna (žal zamujena) priložnost za poskus spremembe prakse na SEU za večje število držav članic.

Razlaga iz zadeve *Warmerdam* in pravilo iz prvega odstavka 61. člena Uredbe ni brez težav še v enem oziru. Vprašanje je, ali je lahko pomemben dejavnik, če bi se posameznik lahko v državi zadnje (samo)zaposlitve prostovoljno zavaroval za primer brezposelnosti, pa se ni. V takem primeru bi se krivdno odrekel varnosti za primer brezposelnosti in vprašanje je, zakaj bi se mu obdobja potem morala seštevati.⁴⁶ Nekatere države članice menijo, da tako seštevaje obdobji iz zadeve *Warmerdam* ne izhaja, saj tam možnosti prostovoljne vključitve ni bilo.

Čeprav je bilo izpostavljenih več vidikov, zakaj prihaja do različnih naziranj, je temeljni argument držav članic (ne)uravnoteženost pravic in obveznosti, kjer ocenjujejo kot nepravilno, da se prejemajo dajatve, čeprav za nekatera obdobja niso bili plačani prispevki. Če pa se oseba ne giblje ter je ves čas zavarovana v eni državi, pa mora ves čas plačevati prispevke. Argument SEU v zadevi *Warmerdam*, da zaradi uresničitve svobode gibanja delavcev rezultat ni smel biti manj ugoden, kot če ne bi prišlo do gibanja med državama članicama, po mnenju nekaterih držav članic EU tako vodi do enakih pravic ob različnih obveznostih, zaradi česar bi skozi prizmo enake obravnave morala biti rešitev drugačna.

V luči enotne uporabe pravil koordinacijske uredbe je zaželeno, da se najde sprejemljiva rešitev. V predlogu spremembe Uredbe ES št. 883/2004 je predvideno, da bi se za potrebe seštevavanja obdobji za pridobitev dajatev za brezposelnost upoštevala le tista obdobja, ki so v državi, v kateri so bila dopolnjena, upoštevna za pridobitev in ohranitev dajatev za brezposelnost.⁴⁷ Taka predlagana sprememba bi bila poenostavitev, ki bi razrešila več spornih vidikov.

Pred prehodom na naslednji razdelek, velja glede seštevavanja obdobji v širšem oziru dodati še nekaj. Čeprav je koordinacijska Uredba ES št. 883/2004 relevantna, kadar gre za čezmejna razmerja med državami članicami EU, so za razmerja med Slovenijo in tretjimi državami najpomembnejši dvostranski meddržavni sporazumi.⁴⁸ S temi instrumenti koordinacije je lahko urejeno

⁴⁶ Možnost prostovoljne vključitve v zavarovanje za brezposelnost velja npr. pri samozaposlenih osebah z nizkim zaslužkom v Avstriji. Na Danskem je celo celoten sistem zavarovanja za brezposelnost zasnovan na prostovoljni podlagi. Tako pravilo omogoča tudi obvoje, saj osebe vedo, da se lahko namerno ne zavarujejo, če pa postanejo brezposelne, pa naj bi bila tako ali tako vsa obdobja priznana, če bo pristojna druga država (npr. država prebivanja).

⁴⁷ Glej European Commission, SWD (2016) 460, str. 64–66.

⁴⁸ Podrobneje glej Rataj, 2022, Delavci in delodajalci, str. 257–261.

povezovanje dajatev za enega ali več socialnih primerov, s posplošitvijo pa se ugotavlja, da so redkeje vključene dajatve kratkotrajne narave,⁴⁹ kar velja tudi za določbe o koordinaciji dajatev za brezposelnost.⁵⁰ Če te dajatve so vključene, se jih koordinira predvsem z določbami o seštevajanju obdobj, ko se varuje pravice v pričakovanju.

Ko gre za sporazume Slovenije z državami, ki niso članice EU, velja omeniti naslednje. Seštevaje obdobj v dvostranskih sporazumih, ki jih je sklenila Slovenija, se praviloma izvede zgolj tedaj, ko je seštevaje obdobj »potrebno« za pridobitev pravic, praviloma pa gre za seštevaje obdobj zavarovanja, kar je tudi sicer najpogostejša rešitev pri povezovanju sistemov, ki temeljijo na socialnih zavarovanjih. Pri tem se obdobja ne smejo prekrivati (npr. če bi šlo za sočasno zaposlitev v obeh pogodbenicah).⁵¹

Zanimivo je, da se je nedavno v sodni praksi pojavilo več primerov državljanov tretjih držav, ki so bili zaposleni v Sloveniji, vendar pa krajše obdobje, kot je določal dvostranski sporazum. Natančneje je šlo za državljane Makedonije in BiH, ki so bili zaposleni v Sloveniji, vendar manj kot devet mesecev. Hkrati so bili mlajši od 30 let in zavarovani v Sloveniji več kot šest mesecev, zaradi česar so izpolnjevali nacionalno določene pogoje za priznanje nadomestila za brezposelnost po drugem odstavku 59. člena Zakona o urejanju trga dela (ZUTD).⁵² Višje delovno in socialno sodišče je v teh primerih (Psp 15/2021, Psp 56/2021 in Psp 68/2021) priznalo nadomestilo za brezposelnost, utemeljilo pa ga je s tem, da se na podlagi sporazumov pri uporabi zakonodaje ene pogodbenice državljani druge pogodbenice obravnavajo enako kot državljani prve pogodbenice. Slovenski zaposleni državljani, ki bi bili mlajši od 30 let in zavarovani v Sloveniji več kot šest mesecev, bi bili namreč upravičeni do nadomestila za brezposelnost.

⁴⁹ Dupper, 2007, str. 237.

⁵⁰ To velja tudi za mednarodne pravne vire, sprejete pod okriljem mednarodnih organizacij. Zavarovanje za primer brezposelnosti in relevantne dajatve so zajete v stvarni veljavnosti sporazumov Slovenije s tretjimi državami, npr. z Makedonijo (Ur. l. RS – MP, št. 10/00), Bosno in Hercegovino (Ur. l. RS – MP, št. 10/08 in 3/11), Srbijo (Ur. l. RS – MP, št. 5/10) in Črno goro (Ur. l. RS – MP, št. 9/11) – glej 2. člen sporazumov.

⁵¹ Pri seštevajanju (zavarovalnih) obdobj se zahteva zavarovanje za primer brezposelnosti na podlagi delovnega razmerja v dolžini devetih mesecev (9 od zadnjih 12 mesecev v sporazumu z Makedonijo in 9 od 18 mesecev v sporazumu z BiH) ter odsotnost kršitev predpisov o zaposlovanju tujcev. V sporazumih s Srbijo in Črno goro se zahteva izpolnjevanje pogojev po predpisih države, v kateri je bil (posameznik) zaposlen.

⁵² Zakon o urejanju trga dela, Ur. l. RS, št. 80/10 s spremembami do št. 54/21.

4. OBMEJNI DELAVCI TER POVRNITEV ZNESKOV DAJATEV ZA BREZPOSELNOST PO KOORDINACIJSKI UREDBI IN ZUTD

Drugo vprašanje, ki v slovenskem pravnem okolju terja pozornost, je nedavna sprememba ZUTD glede višine nadomestila za brezposelnost, ki je bila sprejeta spomladi 2021.⁵³ Ta se nanaša na popolnoma brezposelne obmejne delavce, za razumevanje pa je potrebno pojasniti ozadje in kontekst tega urejanja.

Fundamentalno gledano, lahko pravila koordinacijske uredbe pridejo v poštev šele, ko bi v primeru brezposelnosti prišlo do neke navezovalne okoliščine z drugo državo članico. Če je posameznik zaposlen v Sloveniji in prebiva v Sloveniji ter postane brezposeln, potem bi, da gre za čezmejni primer, morale priti do, npr. iskanja zaposlitve v drugi državi članici EU in želje po izplačevanju dajatev za brezposelnost v to državo članico. Uredba ES št. 883/2004 pa ne ureja pravnega položaja zgolj teh brezposelnih oseb, temveč se nanaša še na dve drugi različici življenjskih primerov. To so primeri, ko brezposelna oseba stalno prebiva v drugi državi članici, kot pa je bila pristojna država članica (tj. država zadnje (samo) zaposlitve). V tem primeru uredba ločuje med obmejnimi delavci in tistimi, ki to niso (za potrebe tega prispevka »drugi čezmejni delavci«).⁵⁴

Medtem, ko je v primeru delne ali občasne brezposelnosti teh oseb načeloma pristojna država zadnje (samo)zaposlitve (*lex loci laboris*),⁵⁵ je za popolnoma

⁵³ Zakon o dopolnitvi Zakona o urejanju trga dela (ZUTD-F), Ur. l. RS, št. 54/21. Glej tudi sodbo Višjega delovnega in socialnega sodišča Psp 182/2021 z dne 3. 11. 2021.

⁵⁴ V skladu s točko (f) 1. člena Uredbe ES št. 883/2004, ki opredeljuje pojme, je obmejni delavec »vsaka oseba, ki opravlja dejavnost zaposlene ali samozaposlene v eni državi članici in stalno prebiva v drugi državi članici, v katero se praviloma vrača vsak dan ali najmanj enkrat na teden«. Glede na definicijo pa ni nujno, da so to delavci, ki delajo v obmejni, sosednji državi. Tudi oseba, ki se npr. vsak vikend vrne z Nizozemske v Slovenijo z letalom, je po opredelitvi obmejni delavec. Danes je hitro premagovanje daljših razdalj bistveno lažje, kot pa je to bilo v preteklosti. V praksi je tako vedno težje ločiti med obmejnimi delavci in drugimi čezmejnimi delavci. Nedavno je tako npr. slovenski Zavod RS za zaposlovanje (ZRSZ) začel ponujati brezposelnim v podpis izjavo, kjer morajo pod pretnjo polne kazenske in materialne odgovornosti potrditi, ali so obmejni delavci. Sporno je seveda tudi, ali naj bodo koordinacijska pravila za ti dve ločeni skupini oseb še vnaprej različna. Običajnih obmejnih delavcev sicer ni malo in za Slovenijo najbolj relevanten primer so osebe, ki se dnevno vozijo na delo v Avstrijo.

⁵⁵ Delno ali občasno brezposelni obmejni delavec je tako še vedno aktivno (morda celo na dnevni ravni) v stiku s pristojno državo, v kateri je lahko zaposlen s krajšim delovnim časom. Iz tega razloga naj bi imel tam boljše možnosti za iskanje zaposlitve, zaradi česar mora biti na voljo delodajalcu ali službam za zaposlovanje v tej državi članici.

brezposelne obmejne delavce vselej⁵⁶ pristojna država prebivanja,⁵⁷ saj se tu domneva močna vez s to državo. Ta vez je šibkejša pri drugih čezmejnih delavcev, ki so se redkeje vračali v državo prebivanja, kjer pa so vseeno ohranili središče svojih interesov. V tej vmesni različici med državo (samo)zaposlitve in državo prebivanja je namesto avtoritativne določitve pristojnosti v primeru popolne brezposelnosti predvidena možnost izbire⁵⁸ med pristojnostjo države zadnje (samo)zaposlitve ali države prebivanja, kjer je to odvisno od tega ali se vrnejo v državo prebivanja ali ne.⁵⁹

Kot nakazano že v prejšnjem razdelku, so posebna pravila o obmejnih delavcih močan odraz zgodovinskega razvoja koordinacije, s čimer se je upošteval položaj Luksemburgu v političnih pogajanjih. Pravilo o pristojnosti države prebivanja, da zagotovi dajatve za brezposelnost popolnoma brezposelnim delavcem (ki so delali v drugi državi članici), je lahko kritizirano s številnih (razmejitvenih) vidikov. Spori se lahko pojavijo glede vprašanj, kdo sploh je obmejni delavec, katera je v resnici država prebivanja, kako razmejiti med

⁵⁶ C-443/11, *Jeltes in drugi*.

⁵⁷ To je pravzaprav ena od redkih izjem od uporabe zakonodaje države zaposlitve (*lex loci laboris*) in se kot izjema tudi razlaga, npr. v zadevi C-58/87, *Rebmann*, točke 11–20. Pristojnost države prebivanja temelji na domnevi, da so največje možnosti najti novo zaposlitev praviloma v državi članici, kjer brezposelna oseba prebiva, kar je podkrepljeno s posebnostjo dajatev za brezposelnost, kjer se poleg pasivno prejetih denarnih dajatev zahteva tudi aktivnost brezposelne osebe pri iskanju nove zaposlitve, to pa naj bi (naj)lažje preverjale službe za zaposlovanje v državi prebivanja. To domnevo je SEU prvič omenilo (pravzaprav vzpostavilo) v zadevi C-39/76, *Mouthaan*, čeprav to ni vselej res. Ureditev je na prvi pogled videti razumno, saj je država prebivanja pogosto tista, v kateri se je oseba izobraževala, katere uradni jezik obvlada in v kateri so drugi dejavniki, ki za posameznika predstavljajo središče njegovih življenjskih interesov. Pravilnost te domneve je sicer vprašljiva v konkretnih primerih. Možnost ovrženja domneve v luči sorazmernosti pri presoji individualnega primera je SEU v preteklosti dopuščalo (C-1/85, *Miethe*), vendar je od pričetka veljave Uredbe ES št. 883/2004 ne več (C-443/11, *Jeltes in drugi*). Domneva sicer niti slučajno ne vzdrži v vseh primerih, vprašanje pa je, ali sploh zdrži v večini primerov.

⁵⁸ Taka »možnost izbire« predstavja nenavadno rešitev v sistemski zasnovi koordinacijskih pravil. Možnosti izbire v pravu socialne varnosti praviloma ni, tudi pri koordinaciji sistemov socialne varnosti pa je to storjeno le izjemoma (npr. z vidika izbire posameznika le še v 15. členu uredbe za pogodbeno osebje Evropskih skupnosti). Z drugimi besedami, (ang.) *forum shopping* je sporen, tudi v kontekstu dajatev za brezposelnost. Vprašanje je, ali brezposelna oseba v takem primeru izbere državo članico, v kateri bo imela najboljše možnosti za najdbo nove zaposlitve, ali pa izbere državo, v kateri bo imela ugodnejše dajatve za brezposelnost. Poleg tega tudi možnost izbire predstavlja neenako obravnavo v razmerju do popolnoma brezposelnih obmejnih delavcev, ki take izbire nimajo (zanje je vselej pristojna država prebivanja).

⁵⁹ Glej podrobneje 65. člen Uredbe ES št. 883/2004 in zadevi C-308/94, *Naruschawicus*, C-227/71, *Aubin*.

delno, občasno in popolnoma brezposelno osebo,⁶⁰ ali pride do spremembe pristojne države v primeru izstopa v delno brezposelnost,⁶¹ in ali so res najboljše možnosti iskanja zaposlitve v državi prebivanja.⁶² Dodatna kritična vidika sta, da so dajatve v državi prebivanja tipično nižje oziroma manj ugodne

⁶⁰ Opredelitev delne ali popolnoma brezposelne osebe koordinacijska uredba ne vsebuje, kar lahko vodi v konflikte nacionalnih zakonodaj. Težave se pojavljajo v državah članicah EU, ravno tako pa so se pojavile že v sodni praksi SEU, npr. v zadevah C-444/98, *de Laet*; C-655/13, *Mertens*. Kriterij za opredelitev popolnoma brezposelne osebe je sicer med obema sodbama SEU naslovila Upravna komisija s Sklepom št. U3 o obsegu pojma »delna brezposelnost«, Ur. l. EU C 106, 24. 4. 2010. Ločevanje na delno, popolno ali občasno brezposelno osebo lahko privede v praksi do razmejitenih težav, kar izhaja iz primerov SEU in tudi povezave s pravili o aktivnostih v več državah članicah hkrati. Podrobneje o praktičnih primerih glej Rataj, 2022, str. 294-300.

⁶¹ Če je npr. za popolnoma brezposelnega obmejnega delavca pristojna država prebivanja, je vprašanje, ali se (v skladu z *lex loci laboris*) pristojnost spremeni, če sklene pogodbo o zaposlitvi s krajšim delovnim časom od polnega v drugi državi članici. Koordinacijska uredba tega nikjer jasno (izrecno) ne ureja, Upravna komisija pa priporoča, da naj bi imeli taki posamezniki še naprej pravico do dajatev za brezposelnost, ki jih zagotavlja država prebivanja. V ta namen naj države članice sklenejo sporazum v skladu s prvim odstavkom 16. člena Uredbe ES št. 883/2004 (Priporočilo št. U1 Upravne komisije za koordinacijo sistemov socialne varnosti, Ur. l. EU C 106, 24. 4. 2010). Vprašanje je, ali to v praksi prepreči spremembo pristojne države (v vseh primerih). Dodaten zaplet lahko predstavlja okoliščina, če delodajalec ne želi plačati prispevkov v državi prebivanja, saj meni, da je pristojna država zaposlitve. Pojavijo se lahko tudi nepravilnosti, ko se brezposelna oseba zaposli (za krajši ali polni delovni čas) v drugi državi članici ter ne obvesti pristojnega organa v državi, ki izplačuje dajatev za brezposelnost (zaradi česar prejema oboje). Za praktične težave glede Slovenije z Avstrijo in Italijo glej podrobneje Mišič, Bagari, Strban, 2020, str. 77-78. Sicer ima več držav članic težave z zaznavanjem tovrstnih primerov, o čemer pišejo Jorens (ur.), de Cortázar, Meissnitzer, Roberts in Spiegel, 2017, str. 15, 25-26, 30, 46.

⁶² Pogosti so primeri, ko obmejni delavci prebivajo v eni državi, ker so tam nepremičnine cenejše, mnogo pa je tudi primerov, ko so osebe odšle iskat zaposlitev v drugo državo članico, ker je v državi prebivanja preprosto niso našle. Velika večina obmejnih delavcev postane brezposelna šele po enem letu zaposlitve v pristojni državi, kar nakazuje, da so s trgom dela v tej državi članici tudi navezali močno vez. Celo Evropska komisija (European Commission, SWD (2016) 460, str. 81) ugotavlja, da je omenjena domneva o najboljših možnostih iskanja zaposlitve v državi prebivanja za popolnoma brezposelne osebe zmotna in ni več v stiku z realnostjo, v teoriji pa se poudarja, da danes na trgu dela ni več pomemben kraj bivanja kot tak, temveč delovne izkušnje, ki jih je brezposelna oseba pred tem pridobila (in država, kjer jih je pridobila). Glej npr. Verschueren, 2001, str. 18. S tega zornega kota so sedanja pravila o določitvi pristojne države (prebivanja) neutemeljena. *De lege ferenda* se že dalj časa razmišlja v smeri pristojnosti države zadnje (samo)zaposlitve tudi za te osebe. Več o tem v Rataj, 2021, str. 147-154.

za brezposelno osebo,⁶³ in da dajatve zagotavlja država prebivanja, ki ni prejela prispevkov.⁶⁴

Ob sprejemanju Uredbe ES št. 883/2004, s katero so se pravila minimalno dopolnila, je bil za države članice sporen predvsem zadnji vidik, tj. kako »deliti« finančno breme med državami članicami. Sprejeta je bila kompromisna rešitev,⁶⁵ kjer naj bi država zadnje (samo)zaposlitve državi prebivanja povrnila zneske dajatev za brezposelnost.⁶⁶

V koordinacijski uredbi je predvidena povrnitev na način, da se nosilcu v državi prebivanja, ki zagotavlja dajatve za brezposelnost na lastne stroške, s strani pristojnega nosilca države, katere zakonodaja je za brezposelno osebo nazadnje veljala, povrne celotni znesek dajatev, ki jih je slednji nosilec zagotavljal prve tri mesece. To obdobje se podaljša na pet mesecev, kadar je oseba v preteklih 24 mesecih dopolnila najmanj 12 mesecev (samo)zaposlitve v državi članici, katere zakonodaja je zanj veljala nazadnje, če bi se te dobe upoštevale pri ugotavljanju upravičenosti do dajatev za brezposelnost. Poleg tega lahko dve ali več držav članic ali njihovi pristojni organi predvidijo tudi druge metode povrnitve ali se odpovejo vsem povrnitvam med nosilci, ki so v njihovi pristojnosti.⁶⁷

⁶³ Obmejni delavci praviloma iščejo zaposlitev in hodijo na delo v drugo državo članico, kadar je plačilo tam višje. To se pogosto odraža tudi v dejstvu, da je sistem socialne varnosti razvit do višje ravni in so posledično lahko dajatve za brezposelnost določene v višjem znesku oziroma trajajo dlje časa. Glej tudi Pennings, 2020, str. 154; European Commission, SWD (2016) 460, str. 81, kjer je navedeno, da se zaradi slabšega pravnega položaja Evropska komisija srečuje s številnimi pritožbami.

⁶⁴ Rešitev, da revnejše države prebivanja zagotavljajo dajatve, ki so jim breme, hkrati pa so bogatejše države pobirale prispevke (za te dajatve), ni pravična. Ta vidik je bil sporen že pred sprejemom Uredbe ES št. 883/2004, saj se je predvidevalo, da bodo s tem obremenjene države članice, ki so leta 2004 vstopile v EU. Celo poimensko je bila, denimo, izpostavljena Slovenija, ki je imela (in še ima) v relativnem pomenu veliko število obmejnih delavcev. Glej Jorens, Schulte, Schumacher, 1999, str. 280. Podrobneje o problematiki (ne)povezanosti plačila prispevkov in dajatev piše Verschueren, 2001, str. 13–24.

⁶⁵ Na tej podlagi so bili vstavljeni šesti, sedmi in osmi odstavek 65. člena Uredbe ES št. 883/2004 o povračilih med državama, ki jasno izkazujejo, da je šlo za politični kompromis. Tovrstne določbe so namreč praviloma predmet urejanja v izvedbeni uredbi. Potreba po uravnoteženju finančnega bremena med državami članicami je sicer prisotna tudi npr. pri dajatvah za primer bolezni ter dajatvah za nesreče pri delu in poklicne bolezni. Glej 35. in 41. člen Uredbe ES št. 883/2004 ter 62. in naslednje člene izvedbene Uredbe ES št. 987/2009.

⁶⁶ To je treba razumeti z vidika razvojnih dogodkov in političnih stališč. Glej podrobneje Cornelissen, 2007, str. 215–216.

⁶⁷ Glej šesti, sedmi in osmi odstavek 65. člena Uredbe ES št. 883/2004.

Povrnitev kot kompromisna rešitev je sledila koordinaciji zdravstvenih dajatev, vendar je povrnitev še vedno (sistemsko gledano) izjema, z izjemo pa so povezane tudi težave. Ta pravila se v praksi niso izkazala za najboljša,⁶⁸ obstaja pa tudi več teoretičnih pomislekov. V prvi vrsti je ta povrnitev torej le delna, saj se povrnejo zneski zgolj za tri ali pet mesecev,⁶⁹ poleg tega pa zgolj zneski nadomestila za brezposelnost, ne pa za druge izdatke iz sistema socialne varnosti (npr. za zdravstvene dajatve v naravi in družinske dajatve v državi prebivanja za brezposelne osebe in njene družinske člane). Za popolnoma brezposelno osebo se, v času prejemanja dajatev za brezposelnost po zakonodaji države prebivanja, uporablja zakonodaja države prebivanja za celoten sistem socialne varnosti (v nasprotnem primeru bi bila situacija še bistveno kompleksnejša).⁷⁰

Povrnitev je lahko dodatno sporna za državo zadnje (samo)zaposlitve, npr. kadar je zaposlitev v tej državi trajala le kratko obdobje,⁷¹ lahko pa tudi z vidika višine

⁶⁸ Glej podrobneje 70. člen izvedbene Uredbe ES št. 987/2009. Prvi vidik je izvedbeni vidik, torej vidik računanja in povrnitve med pristojnimi nosilci. Ti postopki so vselej izvedbeno zapleteni in obremenjujoči, država prebivanja pa je vselej izpostavljena negotovosti, ali bo dejansko prejela povrnitev in kdaj. Vsak primer postopka povrnitve zahteva izmenjavo podatkov o obdobju (samo)zaposlitve, obdobju povrnitve in o datumu plačil. Država, ki povrača stroške, mora preveriti, ali ni za enaka obdobja že prišlo do povrnitve in če je bila dosežena zgornja meja po nacionalni zakonodaji. Če je zahteva za povrnitev zavrnjena ali le delno sprejeta, je treba dodatno izmenjati podatke o razlogih za (delno) zavrnitev. Poleg tega pogosto prihaja do zamud pri povrnitvah. Glej European Commission, SWD (2016) 460, str. 82–83. Tudi sicer se ugotavlja, da do povrnitev zneskov ne prihaja vselej. Država zadnje (samo)zaposlitve lahko ugovarja temu, da gre za obmejne delavce. Morda pride tudi do drugačnega preračunavanja, ali pa gre za prekrivanje zavarovanja (ker je oseba v istem času npr. zaposlena v tej državi, pa o tem ne obvesti pristojnih organov države prebivanja). Ni presenetljivo, da je predlog Evropske komisije poskus sprememb v smer odprave povrnitve zneskov.

⁶⁹ To obdobje upravičenosti je lahko za posamezno brezposelno osebo po nacionalni zakonodaji bistveno daljše.

⁷⁰ Essers, Pennings, 2020, str. 165. To je določeno kot eno od splošnih pravil v poglavju o določitvi zakonodaje, ki se uporablja, natančneje v točki (c) tretjega odstavka 11. člena Uredbe ES št. 883/2004.

⁷¹ Kot primer bi lahko služila zaposlitev s poskusnim delom v Avstriji slovenskega državljana, ki prebiva v Sloveniji. Ker v skladu z 61. členom uredbe načeloma zadošča že en dan zavarovanja za prenos pristojnosti in odgovornosti za izplačilo dajatev, se lahko zgodi, da bi bila v primeru neuspešno opravljenega poskusnega dela država zadnje (samo)zaposlitve (Avstrija) dolžna povrniti zneske nadomestila za brezposelnost v obdobju treh mesecev, čeprav je prejela skoraj ničelne prispevke. V teoriji lahko v nekaterih primerih pride torej celo do tega, da bosta finančno breme zagotavljanja dajatev za brezposelnost nosili država prebivanja in preko povrnitve delno država zadnje (samo)zaposlitve, čeprav so bili v večini seštetega obdobja prispevki pobrani v neki tretji državi članici.

te.⁷² Glede povrnitev je sedaj pomembno dodati še nekaj. Obstaja omejitev povrnjenega zneska, ki je določena na način, da država zadnje (samo)zaposlitve državi prebivanja povrne poln znesek dajatev za brezposelnost, vendar ne v višjem znesku, kot bi to izhajalo iz zakonodaje države zadnje (samo)zaposlitve.⁷³ To pravzaprav pomeni, da država stalnega prebivališča nikoli ni »obogatena«, hkrati pa država zadnje (samo)zaposlitve izplača največ toliko, kot če bi bila pristojna sama, lahko pa tudi manj (na mesečni ravni). Videti je, da torej pravilo o pristojnosti države prebivanja ter časovno omejena povrnitev z omejitvijo po višini praviloma koristi le bogatejšim, razvitejšim državam, v katerih obmejni delavci delajo, to pa gre na rovaš finančnega položaja obmejnih delavcev, ki postanejo (popolnoma) brezposelni, in države njihovega prebivanja.

Ker pristojnost države prebivanja, ki v skladu z nacionalno zakonodajo odloči o dajatvah za brezposelnost, običajno pomeni tudi manj ugoden razplet za brezposelno osebo, lahko ta okoliščina državo prebivanja spodbudi k dodatni socialnopravni zaščiti položaja brezposelnih oseb. To se morda zasnuje na način, da v iskanju »brezplačnega kosila«⁷⁴ predvidi višjo *najvišjo* dajatev za brezposelnost za obdobje treh ali pet mesecev zgolj za popolnoma brezposelne obmejne delavce, saj naj bi ji ta znesek država zadnje (samo)zaposlitve povrnila.

Ravno ta sporen vidik pravil o povrnitvi stroškov za nadomestilo za primer brezposelnosti je razviden v nedavni spremembi slovenskega ZUTD.⁷⁵ V novem četrtem odstavku 62. člena ZUTD je predvideno, da se brezposelni osebi, ki ima stalno prebivališče v Sloveniji, in se je v drugo državo članico EU, EGP ali Švico dnevno ali najmanj enkrat tedensko vozil(a) na delo (tj. popolnoma brezposelni obmejni delavec), za obdobje treh ali petih mesecev prizna denarno nadomestilo največ v višini 1.785 evrov, če ima brezposelna oseba v skladu s prvim odstavkom

⁷² To je zlasti sporno, ko po nacionalni zakonodaji države zadnje (samo)zaposlitve obveznosti zagotavljanja dajatev sploh ne bi bilo, tako obveznost pa vzpostavi nacionalna zakonodaja države prebivanja. Na to zagoto je bilo odgovorjeno v Sklepu št. U4 Upravne komisije za koordinacijo sistemov socialne varnosti z dne 13. decembra 2011 o postopkih povračil, Ur. l. EU C 57, 25. 2. 2012. Sklep v takih primerih namreč predvideva povrnitev (točka 2 v 1. členu in 3. člen sklepa). Tudi v tem oziru se države članice pogosto ne strinjajo o tej največji višini povrnitve. Glej European Commission, SWD (2016) 460, str. 21, 83. Države članice naj bi celo izjavile, da ne bodo spoštovale Sklepa št. U4. Čeprav je bil sklep sprejet šele leta 2012, je vprašanje, kolikšen je njegov pomen.

⁷³ Glej šesti odstavek 65. člena Uredbe ES št. 883/2004 v zvezi s četrnim odstavkom 70. člena Uredbe ES št. 987/2009.

⁷⁴ Glej Mišič, 2021, European law blog.

⁷⁵ Ur. l. RS, št. 54/21.

60. člena ZUTD pravico do denarnega nadomestila v trajanju šest mesecev ali več. V oči zbode dejstvo, da je, ob siceršnji splošni zgornji omejitvi denarnega nadomestila za primer brezposelnosti v višini 892,50 evrov, za obdobje, ko bi povrnila zneske druga država članica, zgornja omejitev po slovenski zakonodaji določena v dvakratniku. Povsem jasno je, da Slovenija s to spremembo želi izboljšati položaj obmejnih delavcev (predvsem v Avstriji),⁷⁶ katerim omejen čas omogoča višje nadomestilo, s čimer posredno breme plačila tega prevali na Avstrijo.⁷⁷ Mišič⁷⁸ špekulira, da je razlog za to predvsem politične narave, saj takih obmejnih delavcev ni malo in predstavljajo nezanemarljiv del volilnega telesa, hkrati pa meni, da je zakonodajalec spremenil zakon predvsem zato, ker naj ne bi nastopile finančne posledice za Slovenijo.⁷⁹

Tako pravilo je morda laično videti kot »obvod« ali »zloraba«, vsekakor pa vodi k neenakemu obravnavanju brezposelnih oseb znotraj ene (relativno majhne) države. Vprašanje je, ali se z njo krši pravo EU. Tu je mogoče opozoriti na dva vidika. Prvi vidik predstavlja načelo enakosti. V konkretnem primeru prihaja do t. i. obratne diskriminacije, ko je oseba v boljšem pravnem položaju, če se giblje med dvema državama članicama, kot pa če je vseskozi delovno aktivna znotraj ene (Slovenije). Obratna diskriminacija v pravu EU se pogosto zdi nepoštena, celo nenavadna, vendar pa je pravo EU ne rešuje⁸⁰ (in je po stališču nekaterih

⁷⁶ Predlog je izhajal od Sindikata delavcev migrantov, ki se osredotoča na čezmejna razmerja delavcev, ki delajo v Avstriji. V luči lastninskopravnega dojemanja nadomestila za brezposelnost je bil temeljni argument, da je neupravičeno enako obravnavan položaj različnih oseb. Obmejni delavci v Avstriji namreč plačujejo višjo prispevno stopnjo za zavarovanje za brezposelnost kot delavci v Sloveniji, tipično pa tudi od višjih plač. S tem, ko so potem upravičeni do nadomestila pod enakimi pogoji kot drugi delavci, ki so zavarovani v Sloveniji, naj bi šlo za *de facto* omejitev svobode gibanja. Po višini je na podlagi zakonske spremembe za popolnoma brezposelne obmejne delavce sedaj nadomestilo najbolj skladno z višino nadomestila v Avstriji, saj je znesek 1.785 evrov podoben znesku približno 1.750 evrov mesečno (oz. 56 evrov dnevno). Hkrati je v Avstriji največ slovenskih obmejnih delavcev, celo več kot 20.000 v letu 2016. Res je sicer, da bi Slovenija morda morala pokriti razliko, ko gre za druge sosednje države članice, npr. Italijo (z najvišjim zneskom povrnitve tam približno v višini 1.300 evrov), Hrvaško in Madžarsko. Vendar pa je število delavcev v teh državah članicah bistveno manjše, kot pa je obmejnih delavcev v Avstriji. Ravno tako to ni zanimalo predlagatelja, tj. sindikata s člani, ki so zaposleni v Avstriji. Glej Mišič, 2021, European law blog.

⁷⁷ Vprašanje je, ali je Avstrija voljna izplačevati nenadoma višja denarna nadomestila.

⁷⁸ Mišič, 2021, European law blog.

⁷⁹ Mišič, 2021, Javna Uprava, str. 9, 11-12. Mišič opozarja, da na srečo zakonodajalec ni šel še dlje in predlagal še spornejšo določbo o avtomatičnem prilagajanju nadomestila v višini, kot bi bil izplačan v državi članici zadnje zaposlitve.

⁸⁰ Glej npr. C-332/90, *Steen*; C-132/93, *Steen*; C-212/06, *Walloon*, točke 33, 37-40 in tam

teoretikov tudi ne bi smelo).⁸¹ Z drugimi besedami, ni prepovedana in je, denimo, že nekaj let poznana na področju izvajanja čezmejnih zdravstvenih storitev.⁸² Sporen bi bil prej položaj, ko bi imela mobilna oseba zaradi čezmejnega gibanja manj pravic (kot omejitve svobodi gibanja), česar pa v konkretnem primeru ni. Ravno tako se v pravu EU sistemi socialne varnosti le povezujejo, ne pa harmonizirajo. Vsebinsko in raven pravic v nacionalnih shemah imajo pristojnost države določati same.

Vprašanje v luči načela enakosti je lahko le, ali je tako pravilo skladno z nacionalnim pravnim redom (npr. ustavnopravno določenim načelom enakosti pred zakonom). Obmejni delavci v Avstriji v primerjavi z delavci v Sloveniji lahko ob enakih obdobjih zavarovanja, ob enakem dohodku iz (samo)zaposlitve ter ob ravno tako enakem nastopu brezposelnosti uživajo (začasno) nadomestilo za brezposelnost v različni višini. Po drugi strani obstaja tudi razlika, in ta je v različnosti prispevnih stopenj med državama, s čimer zaposleni v Avstriji prispevajo relativno več, kar morda lahko vodi v različno višino nadomestila. Ta argument je sicer na trhljih tleh, saj tudi že zaposleni samo znotraj Slovenije lahko prispevajo več (tisti z višjo plačo) ter prejmejo v končni fazi enako, npr. najvišje predvideno denarno nadomestilo.⁸³ Vsekakor skupini delavcev nista v povsem enakem položaju, sta si pa položaja izredno podobna, pri čemer bi bil ključni vidik za odločitev, ali sta si v zadostni meri »bistveno podobna«.

Drugi – spornejši – vidik se nanaša na skladnost s samo koordinacijsko uredbo. Omejitve predstavlja predvsem točka (a) petega odstavka 65. člena Uredbe ES št. 883/2004, ki določa, da brezposelni obmejni delavec prejema dajatve v skladu z zakonodajo države prebivanja, »kakor da bi med opravljanjem zadnje dejavnosti zaposlene ali samozaposlene osebe zanj veljala ta zakonodaja«. Dejstvo je, da če bi v času (samo)zaposlitve za to osebo veljala slovenska zakonodaja, bi bila upravičena le do najvišjega zneska v višini 892.50 evra, torej manj, kot pa je predvideno sedaj (1.785 evrov). Tudi SEU je v zadevah *Grisvard in Kreitz*⁸⁴ potrdilo stališče, da se pri izračunu nadomestila za brezposelnost upošteva pravila v državi

navedena sodna praksa. Reši jo lahko po drugi strani npr. nacionalno ustavno pravo. Glej Eichenhofer, str. 80, 83, v: Jorens (ur.), 2010.

⁸¹ Glej npr. Van der Mei, 2009, str. 379–382.

⁸² Več o tem v Rataj, 2015.

⁸³ Teoretično je sicer možno, da bi zaposleni v Sloveniji tudi v absolutnem znesku (zaradi višje plače in nižje prispevne osnove) prispeval enako kot obmejni delavec v Avstriji, pa bi še vedno na dajatveni strani ob izgubi zaposlitve bila različno obravnavana.

⁸⁴ C-201/91, *Grisvard in Kreitz*, točka 18.

prebivanja, kot če bi oseba bila ves čas zavarovana v tej državi (in se ne upošteva omejitev v državi zadnje (samo)zaposlitve). Glede na te ugotovitve, je ureditev nadomestila izrecno v neskladju s koordinacijsko uredbo in (vsaj smiselno s) sodno prakso SEU, kar odpira možnosti morebitnemu postopku zoper Slovenijo.

Širše gledano je ideja trenutne ureditve v ZUTD sicer plemenita. Po eni strani je cilj, da bi zaposleni, ki so plačevali od višje plače tudi prispevke po višji stopnji, prejeli višje nadomestilo, po drugi strani pa, da se država zadnje zaposlitve ne bi razbremenila obveznosti plačila zneska, ki bi ga plačala, če bi bila pristojna njena zakonodaja. Če je bil pri vzpostavitvi mehanizma povrnitve v letu 2004 vzpostavljen kompromis (delne) povrnitve s strani države zadnje zaposlitve, je sprememba v ZUTD tehniko nagnila bližje proti polni povrnitvi oziroma polni odgovornosti države zadnje zaposlitve. Tak predlog (ne o povrnitvi, temveč o pristojnosti države zadnje zaposlitve in zatoj njeni polni odgovornosti) je v preteklosti že obstajal⁸⁵ in je v teoriji strokovno ali filozofsko boljši, ni pa (bil) politično soglasno sprejet. V tej luči sam razumem spremembo ZUTD kot krik k pristojnosti države zadnje (samo)zaposlitve za zagotavljanje dajatev *de lege ferenda*.⁸⁶

5. PRAVNE VRZELI V KOORDINACIJI

Tretje izbrano vprašanje je vprašanje pravnih vrzeli v koordinaciji sistemov socialne varnosti. Na ravni EU koordinacija omogoča, da se nacionalni sistemi socialne varnosti držav članic povezujejo praviloma brez vpliva na njihovo vsebino. To pa vendarle ne preprečuje dokaj pogostega dejanskega zapleta, ko posameznik na nek način ob gibanju v drugo državo članico pade v situacijo, ko njegov pravni

⁸⁵ Tak predlog je že leta 1998 podala Evropska komisija, vendar v zakonodajnem postopku ni bil sprejet. Črtanje izjeme za obmejne delavce bi bila dejansko poenostavitev (kar je eden od ciljev uredb pri zapletenem čezmejnem pravnem urejanju). Na ta način bi se izognili vsem težavam, povezanim z opredelitvijo, izognili bi se povrnitvam od države zadnje zaposlitve ter v večji meri bi bila dosežena sistemska povezava med prispevki in dajatvami. Ne le to, zaradi pogostejših gibanj iz revnejših držav v bogatejše, bi to praviloma vodilo tudi k boljšemu pravnemu položaju brezposelnih oseb. Glej podrobneje tudi Rataj, 2021, str. 147-154.

⁸⁶ Mišič, 2021, Javna uprava, str. 11, opozarja, da to ni bil cilj zakonodajnega predloga, saj bi v tem primeru obrazložitev zakonskega predloga bila drugačna. Vsebovala bi lahko navedbe o neprimernosti posebnih določb o pristojnosti države članice stalnega prebivališča in z njo povezanim kompleksnim sistemom povračila stroškov. Navkljub neskladnosti s pravom EU, bi vsaj prišlo do drugečnega videza in morebitnega vnovičnega odprtja razprave na ravni EU.

položaj ni najbolje varovan. To se lahko zgodi, denimo, ko sprejme zaposlitev v drugi državi, slednjo izgubi ter nato uveljavlja v tej državi članici nadomestilo za primer brezposelnosti, kjer je odmerni odstotek 60 odstotkov osnove, v državi prejšnje zaposlitve pa bi bil 80 odstotkov. Dejstvo je, da gibanje za posameznika ni nujno nevtrarno, saj je lahko enako, manj ali bolj ugodno od situacije, ko bi bil posameznik vključen le v en sistem.⁸⁷ Takih primerov je lahko cela kopica.⁸⁸

Obstajajo tudi dobro znane situacije, ko pride do opaznejših vrzeli med nacionalnimi sistemi, ki jih trenutna pravila v Uredbi ES št. 883/2004 ne rešujejo. Eden od takih primerov je, denimo, ko se pri pokojninah dajatve zagotavljajo v skladu z načelom časovne razdelitve (lat. *pro rata temporis*), če je bil posameznik aktiven v več državah članicah. Težava nastane, ko se v eni državi članici ob dosegu upokojitvene starosti posameznik upokoji (npr. pri 65 letih), ni pa še dosežena upokojitvena starost v kateri od preostalih držav, kjer je bil posameznik v preteklosti aktiven. V takem primeru v drugi državi članici ne izpolnjuje pogojev za upokojitev ter se mu sorazmerni del pokojnine (še) ne izplačuje. Vprašanje je, ali bo ta sorazmerna delna pokojnina v prvi državi zadoščala za preživetje, hkrati pa je vprašanje, ali zakonodaja te države dopušča kumulacijo pokojnine s prihodki iz dela.⁸⁹ Dejstvo je, da zaradi razlik v nacionalnih sistemih lahko pride do situacij, ki jih uredba ne rešuje tako, da bi bilo preprečeno tveganje revščine.

Zelo podoben primer se sicer lahko pojavi tudi na področju dajatev za brezposelnost. V Italiji je bila pred nekaj leti, denimo, upokojitvena starost povišana na 67 let za oba spola. Če nek obmejni delavec, ki je zaposlen v Italiji in prebiva v Sloveniji, postane pred upokojitvijo (npr. pri 66 letih) popolnoma brezposeln, bo zanj pristojna država prebivanja, tj. Slovenija. Če želi uveljavljati nadomestilo za brezposelnost v Sloveniji, se mora registrirati kot brezposelna oseba in izpolnjevati preostale pogoje za pridobitev nadomestila. Težava nastopi, ker je starostna meja za registracijo kot brezposelna oseba v Sloveniji določena med 15 in 65 let (ker je v Sloveniji zgornja upokojitvena starost 65 let). Taka oseba se torej ne more registrirati kot brezposelna oseba in ne more pridobiti

⁸⁷ To je odraz dejstva, da je podobne nacionalne sisteme na načelni ravni lažje koordinirati. Večja kot je podobnost med njimi, do manj razlik in kompleksnih situacij namreč lahko pride. In obratno, bolj kot so si sistemi socialne varnosti različni, bolj je zapleteno njihovo povezovanje.

⁸⁸ Essers, Pennings, 2020, str. 164.

⁸⁹ Verschueren, 2020, str. 398.

nadomestila za brezposelnost zaradi inherentnih razlik med upokojitveno starostjo v Italiji in Sloveniji.⁹⁰ Podobna zagata je lahko tudi v obratnem primeru.⁹¹

Možnost sicer obstaja, da bi brezposelna oseba v takem primeru uveljavljala starostno pokojnino v Sloveniji, vendar bi zanjo morala dopolniti vsaj 15 let zavarovalne dobe. Pa tudi če to dajatev lahko uveljavlja, je vprašanje, ali bo (ker sorazmernega dela pokojnine iz Italije še ne more uveljavljati) ta zadostna za preživetje. Najverjetneje je, da bo taka sorazmerna pokojnina tudi bistveno nižja, kot pa bi bilo polno nadomestilo za brezposelnost. Žalosti okoliščina, da čeprav so koordinacijske uredbe načeloma pozitiven prispevek za čezmejno gibajoče se osebe, lahko zaradi razlik v nacionalnih ureditvah sistemov socialne varnosti pride do situacij, ko bi bila oseba v boljšem položaju, če uredbe ne bi bilo. Vprašanje je, ali in na kakšen način bi se lahko iskale rešitve za te primere.

Možnih poti je pravzaprav več. Najenostavnejša rešitev bi bila, če bi Slovenija v nacionalnem pravu predvidela izjemo, ko bi tudi taka oseba lahko prejela nadomestilo za brezposelnost.⁹² Prva možnost je torej nacionalno urejanje, druga možnost pa je izhajanje iz uredbe. Uredba sicer od držav članic ne zahteva oziroma jih ne obvezuje, da rešijo probleme npr. s harmonizacijo upokojitvene starosti ali začasnih, čakalnih obdobj. Rešitve so mogoče na podlagi dogovora med državama članicama po 16. členu Uredbe ES št. 883/2004 o pristojni državi, kjer bi lahko bila pristojna država še naprej država zadnje (samo)zaposlitve. Če bi bila npr. v zgornjem primeru za 66 let starega obmejnega delavca, ki je (bil) zaposlen v Italiji in prebiva v Sloveniji, pristojna država Italija, tedaj bi lahko, če ne bi nacionalna zakonodaja v Italiji tega omejevala, do 67. leta prejemal nadomestilo za brezposelnost v Italiji. Kljub temu tudi izjema z dogovorom med

⁹⁰ Essers, Pennings, 2020, str. 166–167, izpostavljata ravno tak primer, vendar na primeru obmejnega delavca, ki prebiva v Belgiji in dela na Nizozemskem (kjer je upokojitvena starost višja).

⁹¹ Težava pri 65. letu starosti lahko nastopi, če italijanski obmejni delavec sklene sporazum o prenehanju pogodbe o zaposlitvi v Sloveniji zaradi dosega upokojitvene starosti v Sloveniji. Ker lahko pokojnino v tem primeru prejema le za obdobja delovne aktivnosti v Sloveniji, bo ta pokojnina morda zgolj delna. V preostalem delu je brezposeln, vendar v Italiji (državi prebivanja) ne more uveljavljati nadomestila za brezposelnost, ker mu je mogoče očitati prostovoljni nastop brezposelnosti. Podrobneje o preigranih različicah glede na razliko v državi prebivanja in državi zaposlitve glej Rataj, 2022, str. 321–322.

⁹² Essers, Pennings, 2020, str. 166–167. Avtorja navajata primer Belgije, ki je določila posebno pravilo, da lahko obmejni delavci prejmejo belgijsko nadomestilo za brezposelnost, vse dokler niso upravičeni do tuje zakonsko določene starostne pokojnine. Pri tem Belgija v takem primeru zahteva vsaj 15 let prebivanja v Belgiji (in aktivnosti kot obmejni delavec), kar je vseeno lahko pogoj, ki v konkretnem primeru ni izpolnjen.

državam članicama v nekaterih različicah dejanskih stanj ne bi privedla do »popolnega razpleta« in bi bila navkljub temu zaželeno izjema v nacionalnem pravu (v pokojninskem zavarovanju ali v zavarovanju za brezposelnost).⁹³

Omenjena možnost dogovora med državama članicama je sicer v diskreciji držav članic in se je lahko poslužijo, ali pa tudi ne. Posamezniki so v celoti odvisni od dobrohotnosti zadevnih držav članic. Pojavljajo se tudi razlike med samimi primeri.⁹⁴ Zagonetno vprašanje pa dejansko je, katera država članica bi v vsakem primeru morala zapolniti vrzel oziroma katera načela se lahko uporabijo v teh primerih in s katerimi instrumenti se pride do rešitev.⁹⁵

Obstaja tudi tretja pot, ki sloni na sklicevanju na svobodno gibanje delavcev po Pogodbi o delovanju Evropske unije (PDEU), kjer v konkretnem primeru v sodni presoji država članica mora zavarovati socialnopravni položaj posameznika, čeprav to ne bi izhajalo iz pravil koordinacijske uredbe.⁹⁶ Med drugo in tretjo možnostjo je lahko tudi tanka meja. Essers in Pennings⁹⁷ se po analogiji za iskanje rešitev v tovrstnih primerih sklicujeta na nedavno odločeno zadevo *Vester*.⁹⁸ Primer se je nanašal na časovno vrzel 12 mesecev, ki je nastala v razmerju med Belgijo in Nizozemsko glede obdobja prejemanja dajatev za bolezen ter zahtevanega obdobja za prejemanje dajatev za invalidnost.⁹⁹ V

⁹³ Podrobneje v Rataj, 2022, str. 321-322.

⁹⁴ Ko gre za vprašanje čakalnih obdobij kot v zadevi C-134/18, *Vester*, je obveznost, da se vmesno obdobje, ki nastopi zaradi razlik v nacionalnih ureditvah, »zapolni«.

⁹⁵ Essers, Pennings, 2020, str. 165.

⁹⁶ Že v zadevi C-75/63, *Unger*, je SEU pojasnilo, da je potrebno uredbe do največje možne mere razlagati v skladu s svobodo gibanja delavcev. To včasih pomeni tudi, da so primeri pred SEU odločeni s pravno razlago, ki je zakonodajalec ni predvidel. Kot najhujša posledica je možno celo, da je določilo koordinacijske uredbe neveljavno, če je v nasprotju z namenom določb o svobodnem gibanju delavcev po (sedaj) PDEU. Glej npr. zadeve: C-41/84, *Pinna*; C-290/00, *Duchon*, točka 46.

⁹⁷ Essers, Pennings, 2020, str. 168-169.

⁹⁸ C-134/18, *Vester*.

⁹⁹ Šlo je za primer popolnoma brezposelne obmejne delavke, ki je delala na Nizozemskem v obdobju od 1997 do 2015 ter je prebivala v Belgiji. Ko je postala brezposelna, je bila zanj pristojna Belgija. Nato je gospa Vester zbolela in prejemale dajatve za bolezen 12 mesecev, vendar pa ji nato v Belgiji niso bile priznane dajatve za invalidnost zaradi prekratkega obdobja zavarovanja v Belgiji. Hkrati tudi ni bila upravičena do dajatev za invalidnost na Nizozemskem, saj je bilo tam čakalno obdobje 24 mesecev, ki šteje za razmejitev, da nekdo ni več zgolj začasno nezmožen za delo. Skratka, sporni vidik je bil, da je zaradi razlik v nacionalnih zakonodajah gospa Vester padla v situacijo, ko ji za 12-mesečno obdobje (razlike) ni bila zagotovljena nobena dajatev. Vprašanje je bilo, ali je to skladno s 45. in 48. členom PDEU o svobodi gibanja delavcev.

tem primeru je SEU pojasnilo, da koordinacija sicer pomeni le povezovanje, in ne harmonizacije zakonodaj držav članic, pri čemer pa morajo države članice vseeno pri uporabi nacionalnih pravil spoštovati pravo EU, kar še posebej velja za določbe o svobodnem gibanju.¹⁰⁰ Čeprav nizozemska zakonodaja na prvi pogled ni razlikovala med delavci migranti in tistimi, ki to niso, je bila gospa Vester kot delavka migrantka v praksi obravnavana manj ugodno v primerjavi z drugimi delavci, ki niso izkoristili svobode gibanja.¹⁰¹ V tem pogledu je prišlo do izida, ki je v nasprotju s 45. členom PDEU, zaradi česar bi morale pristojne oblasti obeh držav članic uporabiti vsa sredstva, ki jih imajo na razpolago, in ravnati v skladu z načelom medsebojnega sodelovanja v dobri veri, ki je določeno v tretjem odstavku 4. člena PEU, da se doseže namen 45. člena PDEU.¹⁰²

V zadevi *Vester* je tako SEU pojasnilo, da morajo biti manj ugodno obravnavani člani skupine obravnavani enako z drugo referenčno skupino, če to vodi do izida, ki je v nasprotju s 45. členom PDEU. SEU je nacionalnim pristojnim oblastem zadevnih držav članic prepustilo, da najdejo najprimernejšo rešitev za zagotovitev enake obravnave med delavci migranti in tistimi, ki to niso.¹⁰³ To je bilo torej »potrebno« storiti tudi za obdobje spornih 12 mesecev, pri čemer SEU ni pojasnilo, katera država članica bi to morala storiti, saj je to prepustilo njenemu medsebojnemu dogovoru.¹⁰⁴

Če se zadeva *Vester* poskuša preslikati na področje dajatev za brezposelnost, bi to lahko narekovalo potrebo po sklenitvi dogovora med državami članicami na podlagi 16. člena uredbe ali pa uvedbo izjeme v nacionalnem pravu oziroma v upravni ali sodni praksi. Težav seveda ni z neprimernostjo nacionalnih ureditev kot takih, težava nastopi le, ko uporaba nacionalnih zakonodaj več držav članic privede do tega, da se z uporabo pravil uredbe ustvari situacija, ki ni skladna s svobodo gibanja (delavcev) po primarnem pravu EU, tj. PDEU. Kot že omenjeno mestoma v tem članku, bi *de lege ferenda* pristojnost države zadnje (samo) zaposlitve za izplačevanje dajatev za brezposelnost, kot je bilo v teoriji že nekajkrat predlagano, rešila to zagato.¹⁰⁵ V takem primeru bi bila pristojna Italija,

¹⁰⁰ C-134/18, *Vester*, točke 29–31.

¹⁰¹ Prav tam, točke 41–43.

¹⁰² Prav tam, točki 44–45.

¹⁰³ Glej tudi Verschuere, 2020, str. 399.

¹⁰⁴ C-134/18, *Vester*, točke 46–49.

¹⁰⁵ Essers, Pennings, 2020, str. 169–170.

brezposelna oseba bi bila na voljo njenim službam za zaposlovanje in težav, povezanih z upokojitveno starostjo v Sloveniji, preprosto ne bi bilo več.

Kakorkoli obrnemo, ob trenutni ureditvi lahko v praksi preko različnih čezmejnih dejanskih stanj nastopijo različne težave, ki bi se sicer zmanjšale v primeru pristojnosti države zadnje (samo)zaposlitve. V vseh različicah pa bi analogna uporaba zadeve *Vester* vodila k bolj varovanemu pravnemu položaju brezposelne osebe v luči določb PDEU o svobodi gibanja. Vprašanje je le, ali bodo zadevne države članice uspele priti do medsebojnega dogovora po 16. členu koordinacijske uredbe oziroma v nacionalni zakonodaji postavile ustrezne varovalke. Če tega ne storijo, se lahko zgodi, da bo prišlo do novih primerov pred SEU. Če do take situacije pred SEU pride na področju dajatev za brezposelnost, je vprašanje, ali bo SEU primer obravnavalo vnovič specifično, na poseben način v primerjavi z drugimi vrstami dajatev (npr. za bolezen/invalidnost), ali pa ne.

Zanimivo je, da je mogoče najti tudi informacijo o predlogu Evropske komisije, ki bi lahko bil v pomoč pri teh zapletih. V poročilu o predlogu sprememb koordinacijske uredbe iz leta 2018¹⁰⁶ je mogoče najti amandma, ki bi predstavljal nov recital v preambuli uredbe. Po vsebini naj bi bilo določeno, da v primerih, ko zaradi razlik med sistemi socialne varnosti držav članic skupina oseb, ki delajo v drugi državi, kot je njihova država prebivanja, ter so zato v luči 45. in 48. člena PDEU postavljene v slabši položaj kot tisti, ki niso izkoristili svobode gibanja, denimo, če imajo določeno obdobje bistveno nižjo raven varnosti kot državljani države prebivanja, in kadar zadeva ne more biti rešena na podlagi koordinacijskih pravil, bi morala država prebivanja teh državljanov in njihovih družin najti način, kako odpraviti te pomanjkljivosti, in sicer na podlagi dogovora z drugo ali drugimi zadevnimi državami članicami.

Čeprav je ideja EK plemenita, sta Essers in Pennings kritizirala amandma,¹⁰⁷ saj bi se sprejel le recital, in ne zavezujoče pravilo, hkrati pa ni nikjer obveznosti za druge države članice (poleg države prebivanja), čeprav so bili tam morda plačani prispevki. Vprašanje dometa tega amandmaja je tudi, da se ne nanaša le na primere, ko ni upravičenosti do dajatev zaradi razlik med sistemi držav članic, temveč ko pride do »pomanjkljivosti« oziroma manj ugodnih dajatev.

¹⁰⁶ Committee on Employment and Social Affairs, 2018, str. 17. Glej 23. amandma, ki je predlagal nov recital 6(g). Glej tudi Essers, Pennings, 2020, str. 176–177.

¹⁰⁷ Essers, Pennings, 2020, str. 177.

S tem se lahko odpira vrsta vprašanj in sporov v praksi, kaj točno so prednosti in pomanjkljivosti, če se upoštevajo razlike v višini in trajanju dajatev itd. Avtorja sta kot sporno videla tudi to, da je odgovornost vselej na državi prebivanja, čeprav je v skladu s poglavjem o določitvi pristojne zakonodaje morda pristojna druga država članica (npr. država (samo)zaposlitve).

De lege ferenda sta Essers in Pennings predlagala drugačno rešitev. Njun predlog sledi zadevi *Vester* in ona bi v luči čakalnih obdobj ali upokojitvenih starosti predlagan amandma prilagodila tako, da bi v primeru oseb, ki so izpostavljene odsotnosti socialne varnosti zaradi razlik med sistemi držav članic ter tega koordinacijska uredba ne uspe razrešiti, država prebivanja prevzela pobudo za sprejem sporazuma z drugo zadevno državo članico z namenom, da se položaj oseb kolikor je mogoče izenači s položajem oseb, ki bi ga imele, če ne bi izkoristile svobode gibanja.¹⁰⁸ Pri tem bi bila druga država članica dolžna sodelovati pri iskanju rešitve, če pa se sporazuma ne bi doseglo, bi država prebivanja izplačala predujem v višini dajatev, kot se je predlagalo v sporazumu, država prebivanja pa bi lahko nato zaprosila za pomoč Upravno komisijo (za socialno varnost delavcev migrantov) z namenom pridobiti zavezujočo rešitev. Država prebivanja bi tako lahko Upravno komisijo zaprosila, da določi obveznost drugi državi članici, da državi prebivanja povrne stroške v zvezi s tem. Taka določba bi morala biti zavezujoča, vključena pa bi lahko bila v 2. ali 3. naslovu uredbe. Lažje bi seveda bilo, če bi bilo tako pravilo v 2. naslovu, tj. v poglavju o določitvi pristojne zakonodaje (kot horizontalno pravilo).

S takim – po moji skromni oceni – bolj dodelanim predlogom bi se vzpostavilo zavezujoče pravilo, obveznost za vse zadevne države članice, da se dogovorijo, možnost, da o zadevi presoja neodvisni organ, kot je Upravna komisija, varovalo bi se položaj posameznika s predvidenim predujmom, hkrati pa bi bila končna odgovornost za zagotavljanje izpadlega vidika, npr. nemožnosti uveljavljanja dajatve iz sistema socialne varnosti, lahko bodisi na državi prebivanja bodisi na drugi državi članici. To bi pravzaprav tudi sledilo argumentaciji iz primerov, ki sem jih obravnaval v disertaciji ter sem jih v tem razdelku prikazal vzorčno.

¹⁰⁸ Prav tam, str. 178–179.

6. NAMESTO SKLEPA

Če sem prispevek pričel z brezposelnostjo kot fenomenom, ki se mu družba nikoli ne more povsem izogniti, je zanimiva ugotovitev, da je bila septembra 2022 v Sloveniji zabeležena najnižja številka registriranih brezposelnih oseb v času od osamosvojitve Slovenije dalje.¹⁰⁹ Povsem pri vrhu težav podjetij v gospodarstvu je izziv, kje najti delavce. Kljub temu se na območju Evropske unije za zimo 2022 napovedujejo črni oblaki in številni izzivi, ki morda bodo, morda pa tudi ne, vodili k povečanju brezposelnosti. V trenutnih okoliščinah s številnimi izzivi ni za pričakovati, da se bo zakonodajalec na ravni EU naprezal v prizadevanjih v smer sprememb uredb za koordinacijo sistemov socialne varnosti.

Predlog Evropske komisije iz decembra 2016, v katerem so predlogi sprememb pravil o koordinaciji dajatev za brezposelnost bili deležni največ pozornosti, nakazuje redko spreminjanje teh v preteklosti in izrazito večdimenzionalnost tega socialnega tveganja, ki je povezano z obveznostjo iskanja zaposlitve in nadzorom nad aktivnostmi brezposelne osebe. Sporna vprašanja in primeri, preko katerih se manifestirajo, so mnoga. V prispevku so prikazana le nekatera, s čimer se nakazuje potreba ne le po interpretaciji, temveč tudi spremembah, ki bodo odražale drugačne življenjske in pravne okoliščine, kot pa so bile pri nastanku pravil pred več kot 60 leti.

Na političnem parketu so marsikdaj podprta stališča, da je pravila potrebno napraviti jasna in takšna, da bo praksa čim bolj enotna. Ravno tako se najpogosteje podpira, da koordinacijska pravila ne bi vodila do manj ugodnega razpleta oziroma »škode« za brezposelno osebo. Pri predlogih sprememb se tipično zaplete pri vprašanju, katera (izmed držav članic) bo sedaj finančno nosila posledice ter kakšen bo »strošek«. Kot sta slikovito opisala kolega Mišič in Bagari, naj bo predvsem jasno »kdo pije in kdo plača ter s kakšnim namenom«.¹¹⁰ Upanje je, da bo pri spremembah pravil iz koordinacijske uredbe kdaj (tj. čim prej) lahko dosežen konsenz o tem, da ni najpomembnejše kolikšen je račun, kako si ga deležniki razdelijo, temveč pravice oseb ter pravila, ki so teoretično najboljše domišljena. To še toliko bolj velja pri koordinaciji dajatev za brezposelnost, kjer

¹⁰⁹ Glej novico na spletni strani Zavoda Republike Slovenije za zaposlovanje, URL: <https://www.ess.gov.si/obvestila/obvestilo/septembrska-brezposelnost-najnizja-v-samostojni-sloveniji> (oktober 2022).

¹¹⁰ Mišič, Bagari, 2021, str. 103.

primerov ni izredno veliko ter »račun« oziroma »strošek« ni enormen. Pričujoči prispevek predstavlja kamenček v mozaiku k temu cilju.

LITERATURA

- BREDGAARD, Thomas (2015). Evaluating what works for whom in active labour market policies, *European journal of social security*, letn. 17, št. 4, str. 436-452.
- BUBNOV-ŠKOBERNE, Anjuta (1997). Pravni vidiki socialne varnosti za brezposelne, Časopisni zavod Uradni list Republike Slovenije: Ljubljana.
- BUBNOV-ŠKOBERNE, Anjuta, STRBAN, Grega (2010). Pravo socialne varnosti, Ljubljana: GV Založba, 423 str.
- COMMITTEE ON EMPLOYMENT AND SOCIAL AFFAIRS (2018). Report on the proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council amending Regulation (EC) No 883/2004 on the coordination of social security systems and Regulation (EC) No 987/2009 laying down the procedure for implementing Regulation (EC) No 883/2004, COM (2016) 0815 – C8-0521/2016 – 2016/0397 (CID), 23. 11. 2018, 144 str.
- CORNELISSEN, Rob (2007). The new EU coordination system for workers who become unemployed, *European journal of social security*, letn. 9, št. 3, str. 187-219.
- CORNELISSEN, Rob (2012). How difficult is to change EU social security coordination legislation, *Pravnik*, letn. 67, št. 1-2, str. 57-78.
- DE CORTAZAR, Carlos Garcia (ur.), RENTOLA, Essi (ur.), FUCHS, Maximilian, KLOSSE Saskia (2012). Coordination of unemployment benefits, Think tank report 2012, trESS, Ghent University, 99 str.
- DE WISPELAERE, Frederic, DE SMEDT, Lynn, PACOLET, Jozef (2020). Coordination of social security systems at a glance: 2019 Statistical report, European Union, 94 str.
- DE WISPELAERE, Frederic, DE SMEDT, Lynn, PACOLET, Jozef (2021). Coordination of social security systems at a glance: 2021 Statistical Report, European Union, 54 str.
- DIJKHOFF, Tineke (2019). The ILO Social protection floors Recommendation and its relevance in the European context, *European journal of social security*, letn. 21, št. 4, str. 351-369.
- DUPPER, Ockert (2007). Migrant workers and the right to social security: An international perspective, *Stellenbosch law review*, letn. 18, št. 2, str. 219-254.
- EICHENHOFER, Eberhard. Application of the coordination Regulation in the context of decentralisation and regionalisation in matters of social security, str. 72-90, v: JORENS Yves (ed.) (2010). 50 years of social security coordination: past – present – future, Report of the conference celebrating the 50th anniversary of the European coordination of social security, European Commission.
- ESSERS Ger, PENNING, Frans (2020). Gaps in social security protection of mobile persons: Options for filling these gaps, *European journal of social security*, letn. 22, št. 2, str. 163-179.
- EUROPEAN COMMISSION (2016). Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council amending Regulation (EC) No 883/2004 on the coordination of social security systems and Regulation (EC) No 987/2009 laying down the procedure for implementing Regulation (EC) No 883/2004, COM (2016) 815 final, Strasbourg, 13. 12. 2016, 46 str.

- EUROPEAN COMMISSION (2016). Commission staff working document: Impact assessment. Initially to partially revise Regulation (EC) No 883/2004 on the coordination of social security systems and Regulation (EC) No 987/2009 laying down the procedure for implementing Regulation (EC) No 883/2004, SWD (2016) 460 final/2, Bruselj, 16. 12. 2016, 177 str.
- GOLYNKER, Oxana (2020). Guest editor's overview of the special issue, *European journal of social security*, letn. 22, št. 2, str. 103-109.
- JORENS, Yves, SCHULTE, Bernd, SCHUMACHER C. (1999). Co-ordination of the social security systems and the Accession of Central and Eastern European countries to the European Union, *European journal of social security*, letn. 1, št. 3, str. 269-282.
- JORENS, Yves (ur.), DE CORTÁZAR, Carlos García, MEISSNITZER, Martin, ROBERTS, Simon, SPIEGEL, Bernhard (2017). Analytical report 2017 on mutual assistance and sincere cooperation: An inquiry into the cooperation to enforce the coordination Regulations and to combat fraud and error, FreSso, European Commission, 120 str.
- KULLMANN, Miriam (2016). The risk of unemployed older workers, *European labour law journal*, letn. 7, št. 3, str. 442-460.
- ÖZDEMİR, Erhan, WARD, Terry, FUCHS, Michael, ILINCA, Stefania, LELKES, Orsolya, RODRIGUES, Ricardo, ZOLYOMI, Eszter (2016). Employment of older workers, Research note no. 5/2015, European Commission, 68 str.
- MIŠIČ, Luka (2021). Unemployment benefits in the EU: Is Slovenia fighting the good fight or just trying to get away with a free lunch, *European law blog*, 7. 4. 2021, URL: <https://europeanlawblog.eu/2021/04/07/unemployment-benefits-in-the-eu-is-slovenia-fighting-the-good-fight-or-just-trying-to-get-away-with-a-free-lunch/> (dostop november 2022).
- MIŠIČ, Luka. Socialnopravna vročica slovenskega zakonodajalca : o obmejnih in starejših delavcih ter o predlogu (proti)socialne kapice. *Javna uprava*, 2021, letn. 57, št. 1/2, str. 7-23, 147-148.
- MIŠIČ, Luka, BAGARI, Sara. Koordinacija dajatev za brezposelnost v Evropski uniji : kdo pije, kdo plača?. *Podjetje in delo : revija za gospodarsko, delovno in socialno pravo*, 2021, vol. 47, št. 1, str. 80-104.
- MIŠIČ, Luka, BAGARI, Sara, STRBAN, Grega (2020). Ovire pri koordinaciji sistemov socialne varnosti med državami članicami EU na področju denarnih nadomestil za primer brezposelnosti, Pravna fakulteta Univerze v Ljubljani, 137 str.
- PENNINGGS, Frans (2009). Coordination of unemployment benefits under Regulation 883/2004, *European journal of social security*, letn. 11, št. 1-2, str. 177-203.
- PENNINGGS, Frans (2020). The discussion on the revision of the coordination rules of unemployment benefits – a battlefield between East and West, *European journal of social security*, letn. 22, št. 2, str. 148-162.
- RATAJ, Primož (2015). Odobritev čezmejnega zdravstvenega varstva, *Delavci in delodajalci*, letn. 15, št. 1, str. 63-81.
- RATAJ, Primož (2021). Izbrana vprašanja prihodnjega urejanja koordinacije dajatev za brezposelnost v pravu Evropske unije. *Zbornik znanstvenih razprav*, letn. 81, str. 141-175, 245, 255.
- RATAJ, Primož (2022). Pravni položaj brezposelnih oseb, ki se gibljejo v Evropski uniji: doktorska disertacija, Ljubljana, 538 str.
- RATAJ, Primož (2022). Izbrana vprašanja povezovanja sistemov socialne varnosti v luči zaposlovanja delavcev iz držav EU in tretjih držav, *Delavci in delodajalci*, letn. 22, št. 2-3, str. 253-286.

- SPASOVA, Slavina, BOUGET, Denis, GHAILANI, Dalila, VANHERCKE, Bart (2017). Access to social protection for people working on non-standard contracts and as self-employed in Europe: A study of national policies, European Commission, 100 str.
- SCHOUKENS, Paul, WEBER, Enzo (2020). Unemployment insurance for the self-employed: A way forward post-corona, EISS Research paper, 23 str.
- VAN DER MEI A. P. (2009). Combating reverse discrimination: Who should do the job, editorial, *Maastricht journal of European and comparative law*, letn. 16, št. 4, str. 379-382.
- VERSCHUEREN, Herwig (2001). Financing social security and Regulation (EEC) 1408/71, *European journal of social security*, letn. 3, št. 1, str. 7-24.
- VERSCHUEREN, Herwig (2020). The role and limits of European social security coordination in guaranteeing migrants social benefits, *European journal of social security*, letn. 22, št. 4, str. 390-402.

Selected Issues Concerning Coordination of Unemployment Benefits in Slovenia

Primož Rataj*

Summary

Unemployment is a phenomenon that is inherently present in capitalist society that each country wishes to reduce, but can never entirely prevent it. Countries typically strive towards adopting a combination of various »active« and »passive« measures, whereas the social security is, at least in Europe, primarily achieved with the existence and the functioning of an unemployment social insurance scheme. These schemes seem similar from the outset, but vary significantly in details, making coordination between these schemes rather difficult in cross-border cases. In the European Union (EU), coordination between national social security schemes has been a *sine qua non* for the functioning of the internal market ever since its origin. This was achieved by coordination Regulations that have been changed with time. In the never-ending quest towards ideal rules, the European Commission's proposal from 2016 deals with several topics, but unemployment benefits represent the largest part. Moreover, coordination rules on unemployment benefits have recently been given specific attention in Slovenia, not only theoretically, but also in administrative practice and case-law. Since statistically cross-border cases in Slovenia reflect the prevalence of cases with Austria and partially with Italy, legal analysis of selected issues was undertaken with the perspective of highlighting (in)consistencies and indicating the possible changes *de lege ferenda* (that EU Member States cannot agree upon). The first issue regards Art. 61 of Regulation EC 883/2004 on the aggregation of periods of insurance, employment and self-employment. Whenever the applicable legislation makes the right to benefits conditional on the completion of periods of insurance, the periods of employment or self-employment completed under the legislation of another Member State shall not be taken into account unless such periods would have been considered to be periods of insurance had they been completed in accordance with the applicable legislation. While this rule had originally been enacted for Luxembourg (the only Member State without an

* Primož Rataj, PhD, Teacher Assistant at the Faculty of Law, University of Ljubljana, Slovenia
primoz.rataj@pf.uni-lj.si

unemployment insurance scheme), the European Court of Justice (ECJ) has latter followed the letter of the Regulation in the case C-388/87, Warmerdam. ECJ broadened its applicability by arguing that exercising the free movement of workers should not lead to an outcome that would be worse than if no movement took place between (two) Member States. This issue is heavily contested in several Member States, since for the aggregated periods, no contributions had been paid. Interestingly, this is not disputed only in administrative practice, but there has been a recent court case in Slovenia (VDSS Psp 234/2020), where the court decided differently than ECJ in Warmerdam without opting for a preliminary ruling procedure, missing out on an excellent opportunity to give the ECJ the option to perhaps change its case-law. A possible change seen as improvement of coordination rules in the future could be, that only those periods would be aggregated, that in the Member State in which they were completed, would be relevant to obtain the unemployment benefit(s). The second undertaken issue in Slovenia stems from the rather recent legislative change of the Slovenian Labour Market Regulation Act (ZUTD). In the spring of 2021, Art. 62 of ZUTD was changed to grant wholly unemployed frontier workers, resident in Slovenia, an unemployment benefit up to 1.785 euro monthly for a period of either three or five months. This mirrors the rules in Art. 65 of Regulation EC 883/2004, where reimbursement of these sums is (as a compromise) foreseen by the Member State of last (self)employment. This is close to the upper ceiling of the unemployment benefit in Austria and is double the amount of the highest unemployment benefit in Slovenia. The legislative change opened up the discussion on two fronts. Firstly, it is questionable whether this is line with the constitutional principle of equal treatment in law, and secondly, it is expressly in contradiction with para. 5 (a) of Art. 65 of coordination Regulation. Regarding the latter more precisely, the wholly unemployed frontier worker shall receive benefits in accordance with the legislation of the Member State of residence as if he/she had been subject to that legislation during his/her last activity as an employed or a self-employed person. Obviously, if that were the case, the general upper ceiling for unemployment benefit in Slovenia would apply (and not twice as much). On a practical level, it is questionable if Austria will really reimburse these larger amounts. The legislative change could also be an indication towards the (full) responsibility of the Member State of last (self)employment for provision of unemployment benefits. The article focuses on yet another, third issue of the coordination rules. It is not rare that an individual worker, when exercising his freedom to move, in the field of social security falls in a situation where his/her legal position is worse than if no

movement took place. These cases could, for instance, relate to the amount of the unemployment benefit, but such outcomes can never be entirely prevented. A more pressing issue is when there are more notable differences between national social security schemes, where applying these differences in a concrete case leads to legal lacunas that coordination Regulations do not solve. An important one, for instance, relates to different pensionable ages that are, not surprisingly, also relevant for unemployment insurance schemes. The latter define the moment up until which a person can register as an unemployed person and/or receive benefits. When seeking a solution to this issue, an agreement based on Art. 16 of coordination Regulation EC 883/2004 is the first choice. A unilateral exception in national law could also help in resolving cases that pop-up in administrative practice. But these options remain in the discretion of Member States, where individuals are entirely dependent on their will to do so. Nevertheless, there are remaining issues in practical cases, relating to inquiries which Member State is the one to fill a gap, which legal principles should be followed and with which instruments or arguments this could be achieved. Despite the fact that Regulations themselves might not offer a solution, invoking free movement of workers is a possibility and a recent ECJ case C-134/18, *Vester*, provides an illustration. Obviously, a change of the coordination Regulation is something that might happen in the future, even though it is difficult to agree on how such a change should be formed (as a recital, a binding rule, upon which Member State lies the responsibility to initiate procedures or to pay the benefits, should Administrative Commission have a role etc.). Even though the contribution deals merely with some selected issues in the coordination of unemployment benefits (primarily in the EU), these issues sound the alarm on coordination rules and indicate some possible pathways to interpret them or to perhaps change them in the future.

Vpliv javnega interesa na delovnopравни položaj javnega uslužbenca

Etelka Korpič-Horvat*

UDK: 349.2:35.08

Povzetek: Avtorica v prispevku obravnava vpliv javnega interesa na določitev posebnega delovnopravnega položaja javnega uslužbenca. Poudarja, da mora posebna ureditev pravic in obveznosti iz delovnega razmerja javnih uslužbencev v primerjavi z delavci, izhajati iz posebne narave dela javnih uslužbencev, ki je v javnem interesu, da zakonodajalcu ni mogoče očitati arbitrarnosti oziroma samovoljnosti pri urejanju njihovega položaja. Ugotavlja, da je javni interes nedoločen pravni pojem; njegove opredelitve ne najdemo v Ustavi RS, ker se določa na zakonski ravni in se presoja v vsakem primeru posebej. Država je varuh javnega interesa, hkrati pa v vlogi delodajalca mora varovati tudi javnega uslužbenca, kot šibkejšo stranko v delovnih razmerjih, zato mora oba interesa uravnotežiti.

Ključne besede: javni sektor, javni interes, javna sredstva, javni uslužbenec, pogodba o zaposlitvi

The Influence of Public Interest on the Labor Law Position of a Civil Servant

Abstract: In her article, the authoress deals with the influence of public interest on the determination of the special labor law position of a civil servant. She emphasizes that the special regulation of the rights and obligations of civil servants compared to workers must stem from the special nature of the work of a civil servant, which is in the public interest, so that the legislator cannot be accused of arbitrariness. She notes that public interest is an undefined legal concept; its definition is not found in the Constitution of the Republic of Slovenia, because it is determined

* Etelka Korpič-Horvat, doktorica pravnih znanosti, nekdanja ustavna sodnica in podpredsednica Ustavnega sodišča RS
Etelka.korpichorvat@gmail.com
Etelka Korpič-Horvat, PhD, former Judge and Vice-president of the Constitutional Court of the Republic of Slovenia

at the legal level and is assessed in each individual case. The state is the guardian of the public interest, but at the same time, in the role of employer, it must also protect the civil servant, as the weaker party in labor relations, so it must balance both interests.

Key words: public sector, public interest, public funds, civil servant, employment contract

1. UVOD

Na poseben delovnopравни položaj javnih uslužbencev v primerjavi z delovnopravnim položajem delavcev vpliva predvsem javna narava poslovanja oseb javnega prava kot delodajalcev javnega sektorja, ki izvajajo naloge oziroma opravljajo dejavnosti v javnem interesu. Gre za oblastne naloge v državnih organih in upravah lokalnih skupnosti in za opravljanje dejavnosti javnih služb, ki jih opravljajo posredni proračunski uporabniki. Izvajanje nalog oziroma opravljanje dejavnosti v javnem interesu dovoljuje zakonodajalcu, da delovnopравни položaj javnih uslužbencev uredi drugače, kot velja za delavce v zasebnem sektorju, ne da bi mu bilo mogoče očitati, da je drugačna ureditev arbitrarna, samovoljna in zato neskladna z ustavo. Navedeno potrjuje tudi sodna in ustavno sodna praksa, kar je razloženo v nadaljevanju.

2. STATUS DELODAJALCA IN POLOŽAJ JAVNEGA USLUŽBENCA OZIROMA DELAVCA

Delovnopравни položaj javnega uslužbenca oziroma delavca je odvisen od statusa in dejavnosti oziroma izvajanja nalog delodajalca v javnem ali v zasebnem sektorju. Za državo, občine in druge pravne osebe javnega prava (posredne proračunske uporabnike) velja javni režim poslovanja in pravne osebe javnega prava se razvrščajo v javni sektor, medtem ko se pravne osebe zasebnega prava razvrščajo v zasebni sektor, v katerem veljajo druga pravila poslovanja.¹ Javni sektor izvaja naloge oziroma opravlja dejavnosti v javnem interesu, zasebni pa

¹ B. Tičar, I. Rakar, 2011, str. 146.

opravlja pridobitne dejavnosti zaradi pridobivanja dobička (3. člen Zakona o gospodarskih družbah; ZGD-1).²

Kljub temu, da se tudi gospodarske javne službe izvajajo v javnem interesu, se po Zakonu o javnih uslužbencih (ZJU)³ v javni sektor ne razvrščajo zaposleni v javnih podjetjih in gospodarskih družbah, v katerih ima večinski delež oziroma prevladujoč vpliv država ali lokalna skupnost (tretji odstavek 1. člena ZJU). Zato zaposleni v teh pravnih osebah ne pridobijo statusa javnega uslužbenca in zanje zato za urejanje delovnopравниh razmerij v celoti velja Zakon o delovnih razmerjih (ZDR-1),⁴ pa čeprav se ti pravni subjekti po Zakonu o spremembah in dopolnitvah Zakona o revidiranju⁵ razvrščajo med subjekte javnega interesa (v nadaljevanju SJ).⁶ Te družbe morajo poleg ekonomskih ciljev slediti tudi načelom družbene odgovornosti in zato morajo pripravljati nefinančno poročilo o uspešnosti družbe pri varovanju okolja, skrbi za zaposlene in za celotno družbo. Njihov namen poslovanja ni zgolj doseganje dobička, temveč se njihovo poslovanje izvaja tudi v javnem interesu, saj mora družba prispevati k gospodarskemu razvoju, skrbeti za dostojno življenje zaposlenih in njihovih družin, lokalne in širše družbene skupnosti.⁷ Kljub temu je zakonodajalec ocenil, da to ne vpliva na delovnopравни položaj zaposlenih v teh pravnih osebah in je njihov delovnopравни položaj izenačil z delavci, za katere velja ZDR-1.

Katere pravne osebe razvrstiti v javni sektor po klasifikaciji pravnih oseb glede na sredstva s katerimi poslujejo, se po Zakonu o javnih financah (ZJF)⁸ razvršča drugače kot velja po ZJU. ZJF v javni sektor razvršča neposredne in posredne

² Zakon o gospodarskih družbah, Uradni list RS, št. 65/09 – uradno prečiščeno besedilo, 33/11, 91/11, 32/12, 57/12, 44/13 – odl. US, 82/13, 55/15, 15/17, 22/19 – ZPosS, 158/20 – ZIntPK-C.

³ Zakon o javnih uslužbencih, Uradni list RS, št. 63/07 – uradno prečiščeno besedilo, 65/08, 69/08 – ZTFI-A, 69/08 – ZZavar-E, 40/12 – ZUJF, 158/20 – ZIntPK-C, 203/20 – ZIUPOPĐVE, 202/21 – odl. US in 3/22 – ZDeb).

⁴ Zakon o delovnih razmerjih, Uradni list RS, št. 21/13, 78/13 – popr., 47/15 – ZZSDT, 33/16 – PZ-F, 52/16, 15/17 – odl. US, 22/19 – ZPosS, 81/19, 203/20 – ZIUPOPĐVE, 119/21 – ZČmIS-A, 202/21 – odl. US, 15/22 in 54/22 – ZUPŠ-1.

⁵ Zakon o revidiranju, Uradni list RS, št. 65/08, 63/13-ZS-K, 84/18 in 115/12.

⁶ Status SJ je določen na podlagi tako imenovane Revizijske direktive - Direktive 2014/56/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 6. aprila 2014 o spremembi Direktive 2006/43/ES o obveznih revizijah za letne in konsolidirane računovodske izkaze, UL L 158/196 z dne 27. 5. 2014.

⁷ Bratina, B., Jovanovič, D. 2019, str. 1204-1215.

⁸ Zakon o javnih financah, Uradni list RS, št. 11/11 – uradno prečiščeno besedilo, 14/13 – popr., 101/13, 55/15 – ZFisP, 96/15 – ZIPRS1617, 13/18 in 195/20 – odl. US.

uporabnike proračuna. Med prve sodijo vladni, nevladni in pravosodni neposredni proračunski uporabniki. Zavod za zdravstveno zavarovanje Slovenije in Zavod za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije, oba v obveznem delu zavarovanja, javni gospodarski zavodi, javna podjetja in druge pravne osebe, v katerih imajo država ali občine odločujoč vpliv na upravljanje. Poimensko so posredni proračunski uporabniki navedeni v Pravilniku o določitvi neposrednih in posrednih proračunskih uporabnikov državnega in občinskih proračunov.⁹ Torej se po ZJF tudi javna podjetja in druge pravne osebe, v katerih imajo država ali občine odločujoč vpliv na upravljanje, razvrščajo v javni sektor, čeprav zaposlene v teh pravnih osebah ZJU ne vključuje v režim uslužbenskih razmerij in čeprav te pravne osebe praviloma opravljajo dejavnosti, ki so v javnem interesu.

Razvrstitev pravnih oseb v javni ali zasebni sektor ni nepomembna. Za pravne osebe javnega prava veljajo drugačna načela in materialno pravo, kot za osebe zasebnega prava. Eno od osnovnih načel je, da za pravne osebe javnega prava velja strogo načelo zakonitosti; dopustno je tisto ravnanje, ki je izrecno določeno v predpisih, obveznosti subjektov javnega sektorja so jasno določene, enako velja za pooblastila; strožja je zahteva glede porabe javnih sredstev, ki mora biti ne samo pravilna, ampak tudi smotrna, kar pomeni, da so osebe javnega prava dolžne porabljati sredstva učinkovito in uspešno, z njimi ravnati gospodarno in zato okvire možne porabe sredstev, vključno za stroške dela, praviloma določajo predpisi; nadalje se uporablja različno materialno pravo na statusnopravnem področju in na delovnopravnem področju, zakonodaja o stečaju, likvidaciji in prisilni poravnavi praviloma, razen določenih izjem, ne velja za pravne osebe javnega prava, revizijska pristojnost računskega sodišča, kot zunanjega revizijskega organa, se predvsem nanaša na poslovanje pravnih oseb javnega prava, pravila javnega naročanja, računovodska pravila, ZJF in drugi predpisi iz področja proračunskega poslovanja, veljajo le za pravne osebe javnega prava.¹⁰ Vse navedeno vpliva na drugačen režim poslovanja kot velja za pravne subjekte zasebnega prava. Označujemo ga kot javni režim poslovanja pravnih oseb javnega prava, ki pa vpliva tudi na posebno ureditev delovnopravnih razmerij med delodajalci in javnimi uslužbenci, ki je urejen s posebnim ZJU in tudi s posebnimi področnimi zakoni, ki še razgrajujejo posebnosti poslovanja bodisi državnega organa (policija, vojska) ali določene dejavnosti (kultura, šolstvo,

⁹ Pravilnik o določitvi neposrednih in posrednih uporabnikov državnega in občinskih proračunov, Uradni list RS, št. 46/03.

¹⁰ B. Bugarič 2004, str. 792-793.

zdravstvo itd). Navedene posebnosti, predvsem večja vezanost poslovanja pravnih oseb javnega prava na predpise, *ius cogens* norme, narekuje predvsem uresničevanje javnega interesa.

3. VPLIV URESNIČEVANJA JAVNEGA INTERESA NA POSEBNO UREDITEV PRAVIC IN OBVEZNOSTI JAVNIH USLUŽBENCEV

Definicije javnega interesa ne najdemo v predpisih. Gre za pravno nedoločen pojem. Na abstraktni ravni ga ne določa ustava,¹¹ ga pa uporablja ustavno sodišče in mu s svojimi odločitvami daje pomembno težo. Tako na primer ustava v tretjem odstavku 15. člena določa, da so človekove pravice in temeljne svoboščine omejene s pravicami drugih in v primerih, ki jih določa ustava. Po doktrini ustavno sodišče s *pravicami drugih* šteje tudi javni interes (odločba št. U-I-92/93, z dne 9/6-1994). Vendar pa tudi za poseg v človekovo pravico in temeljno svoboščino zaradi javnega interesa velja, da mora poseg prestatiti test legitimnosti (cilj mora biti ustavno dopusten)¹² in test sorazmernosti, mora biti uravnotežen s soočeno ustavno pravico na podlagi kumulativno izpolnjenih pogojev: nujnosti, primernosti in sorazmernosti v ožjem pomenu.

Opredelitev javnega interesa se določa na zakonski ravni,¹³ kjer je konkretiziran glede na razmerja, ki jih ureja in zato vsebinsko določljiv. Javni interes ni državni interes, je lahko interes manjšine, vendar ne interes posameznika.¹⁴ Določitev javnega interesa ne sme biti arbitrarna, samovoljna. Ker je javni interes nedoločen pojem, ga morajo sodišča v primeru spora razložiti glede na obravnavo konkretnega primera. Če menijo, da zakon vsebuje posebno ureditev delovnopravnega položaja javnega uslužbenca, ki ni skladna z ustavo, so dolžna v skladu s 156. členom ustave zahtevati, da ustavno sodišče odloči o njegovi ustavni skladnosti. Ker zakon ne opredeljuje, kaj je javni interes, njegovo vsebino

¹¹ Ustava določa javno korist, ki je prav tako pravno nedoločen pojem. Zapisana je v 69. členu (razlastitev, 74. členu (podjetništvo), 77. členu (pravica do stavke in v 155. členu (prepoved povratne veljave pravnih aktov).

¹² Glej odločitev US št. U-I-45/07, ko ustavno sodišče ni našlo ustavno dopustnega razloga za ureditev v ZDR, ki ni določal časovnega obdobja, v katerem je bilo mogoče delavcu odpovedati pogodbo o zaposlitvi po izrečenem pisnem opozorilu in novi kršitvi delovnopravnih razmerij.

¹³ A. Petek, Javna korist in javni interes, *zagovorniki-okolja.si/2019/09/11/javna-korist-in-javni-interes-v-slovenskem-pravu*.

¹⁴ Ibid.

ugotavlja sodišče, ob upoštevanju okoliščin vsakokratnega primera in tehtanju obeh konkurenčnih si pravic.¹⁵

4. JAVNI INTERES V DELOVNEM (USLUŽBENSKEM) PRAVU

Država pri urejanju pravic in obveznosti javnih uslužbencev nastopa v dvojni vlogi: kot regulator in kot delodajalec in je tudi socialni partner. Dolžna je varovati javni interes in javnega uslužbenca v delovno pravnem razmerju, v katerem je javni uslužbenec v podrejenem položaju. Ker obstajajo tveganja prekomernega varovanja javnega interesa ali interesa javnega uslužbenca, je zato regulacija delovnih razmerij s prisilnimi predpisi večja, kot to velja za zasebni sektor. Zato je kljub uveljavljenemu načelu pogodbenosti delovnih razmerij, dopustnost avtonomnega urejanja medsebojnih delovnopravnih razmerij med delodajalcem in javnim uslužbencem manjša, kot velja za delovnopravna razmerja v zasebnem sektorju. To pa je tudi razlog za manj gibko spreminjanje delovnopravnih razmerij, saj so spremembe vezane na predpise in kolektivne pogodbe in ne na dogovor pogodbenih strank v pogodbi o zaposlitvi. To se predvsem izraža z omejevanjem in prepovedjo načela *in favorem*, ko je delodajalec v javnem sektorju zelo omejen s priznavanji pravic javnim uslužbencem v večjem obsegu, kot so določene v predpisih in kolektivnih pogodbah. Izven teh, *ius cogens* določenih okvirjev, delodajalec ne sme priznavati javnemu uslužbencu večji obseg pravic, kot so določene v predpisih in kolektivnih pogodbah, kar lahko negativno vpliva na uspešno poslovanje države, občin in drugih oseb javnega prava. Zato so zahteve po večji prožnosti uslužbenskih razmerij in približevanju ureditvi delovnih razmerij, ki veljajo za delavce v zasebnem sektorju, vse večje. Zahtevajo se tudi večja pooblastila javnim managerjem pri upravljanju s kadri.¹⁶ Uspešno delovanje javnega sektorja naj bi se uresničevalo z deregulacijo, decentralizacijo in zmanjševanjem stroškov in drugimi ukrepi.¹⁷

Pravila uslužbenskega prava so prepletena z varstvom javnega interesa in varstvom javnega uslužbenca kot izvajalca tega interesa. Zakonodajalec mora zato iskati uravnoteženost varstva obeh interesov. To je razumljivo zaradi narave dela javnih

¹⁵ Sodba II Ips 826/2008 z dne 23.9.2010.

¹⁶ Javna uprava 2020, Strategija razvoja javne uprave 2015–2020, Vlada Republike Slovenije, št. 01000-9/2014/11 z dne 29. 4. 2015.

¹⁷ G. Hammerschmid et al. 2016, str. 1-9.

uslužbencev, saj naloge opravljajo v javnem interesu in zaradi delovnopravnih norm, ki morajo po svoji funkciji varovati javne uslužbence kot podrejeno (šibkejšo) stranko v delovnopravnem razmerju. Zato je zakonodajalec v ZJU določil vpliv javnega interesa s strogimi normami izvajanja nalog javnega uslužbenca že v skupnih načelih, ki veljajo za vse javne uslužbence, zaposlene pri neposrednih kot posrednih proračunskih uporabnikih. Poudarjeno je načelo zakonitosti, javni uslužbenec je dolžan naloge opravljati skladno z nacionalnimi in mednarodnimi akti, ki zavezujejo Republiko Slovenijo, brez samovolje; naloge mora opravljati strokovno, dosegati najboljše rezultate, smotno porabljati javna sredstva, ravnati po pravilih poklicne etike in varovati zaupne podatke (II poglavje ZJU).

Pravna načela delovnega prava, ki so določena v prvem delu ZJU, ki veljajo za ves javni sektor, so pod izrazitim vplivom javnega interesa. Nadalje je kljub načelu pogodbenosti delovnih razmerij, ki velja tudi za uradnike, vidno zasledovanje javnega interesa pri urejanju pravic in obveznosti javnih uslužbencev v XII. poglavju ZJU, ki velja za javne uslužbence, zaposlene v državnih organih in občinah. Pri urejanju pravic in obveznosti javnih uslužbencev ZJU izključuje avtonomno urejanje, saj predstojnik ne sme sprejeti odločitve, ki bi zagotavljala drugačne pravice in obveznosti in pogoje kot so določene s predpisi. Javni uslužbenec mora upoštevati navodila in odredbe delodajalca; lahko pa zahteva pisno odredbo in pisno navodilo, če meni, da je vsebina ustne odredbe ali ustnega navodila nejasna. Na podlagi pisne odredbe in pisnega navodila mora opraviti zahtevano delo oziroma ga opraviti na zahtevan način, lahko pa opravljanje del odkloni, če bi šlo za protipravno ravnanje (četrty odstavek 94. člena ZJU); v primeru, če bi pomenila kaznivo dejanje, pa jih mora odkloniti (peti odstavek 94. člena ZJU). ZJU daje javnemu uslužbencu večjo avtonomnost pri odklonitvi oz. neupoštevanju protipravnih navodil. Javni uslužbenec je prost odškodninske in disciplinske odgovornosti, če je storil disciplinsko kršitev oziroma povzročil škodo z izvršitvijo pisne odredbe oziroma navodila nadrejenega, ali z izvršitvijo ustne odredbe, če nadrejeni kljub njegovi pisni zahtevi ni izdal pisne odredbe oziroma navodila (šesti odstavek 94. člena ZJU). V tem primeru je odškodninsko odgovoren nadrejeni, ki je izdal odredbo ali navodilo. Zaradi zagotovitve normalnega delovnega procesa in s tem uresničevanja javnega interesa, je javni uslužbenec dolžan na podlagi zakonskih norm opravljati dela izven opisa delovnega mesta, opravljati dodatno delo v interesu delodajalca, opravljati delo preko polnega delovnega časa, opravljati dela v projektni skupini, opravljati manj zahtevno delo ali mu je prepovedano opravljanje del v drugih dejavnostih, ki bi lahko vplivala na njegovo nepristranskost (95. do 99. člen ZJU). Iz navedenih določb je zopet

razvidno zasledovanje javnega interesa, ki ga varuje država kot regulator. Zato se pravila pogodbenega prava, ki temelji na soglasju pogodbenih strank, mešajo s pravili javnega prava, kjer velja oblastno odločanje in razmerje nadrejenosti in podrejenosti. To je posebej vidno pri uradniških delovnih mestih. Po 23. členu ZJU so uradniki javni uslužbenci, ki v organih opravljajo javne naloge, ki so neposredno povezane z izvrševanjem oblasti in z varstvom javnega interesa. Zato zanje velja načelo javnega natečaja, ki zahteva, da se zaradi varovanja javnega interesa izbere za uradnika tisti kandidat, ki najbolje izpolnjuje natečajne pogoje.

4.1 Sprememba in razveljavitev pogodbe o zaposlitvi zaradi javnega interesa

Kot že navedeno, pogodbo o zaposlitvi sklepajo vsi javni uslužbenci, tudi uradniki, ki opravljajo javne naloge, ki so neposredno povezane z izvrševanjem oblasti ali varstvom javnega interesa (prvi odstavek 23. člena ZJU). Pravna podlaga, ki se nanaša na sestavine pogodbe o zaposlitvi je različna; za uradnike in strokovno tehnične javne uslužbenke v državnih organih in občinah velja 53. člen ZJU, medtem ko za javne uslužbenke zaposlene pri posrednih proračunskih uporabnikih veljajo sestavine pogodbe o zaposlitvi po 31. členu ZDR-1, z izjemo sestavin, ki se nanašajo na plačo, ki se določa po posebnem zakonu, Zakonu o sistemu plač v javnem sektorju (ZSPJS).¹⁸ Pogodba o zaposlitvi, ki ima sicer prvine zasebnega prava, se lahko zaradi vpliva javnega interesa po 13. točki drugega odstavka 53. člena ZJU spreminja z enostranskim (oblastnim) sklepom delodajalca. Vendar pravica enostranskega spreminjanja sestavin pogodbe o zaposlitvi ni absolutna, temveč je omejena z zakonskim pooblastilom. Le v primeru, ko zakon dopušča tak poseg v pogodbo o zaposlitvi, je enostranska sprememba pogodbe o zaposlitvi dopustna. To je pri javnih uslužbencih zaposlenih pri neposrednih proračunskih uporabnikih dovoljeno v primeru premestitve (četrti odstavek 53. člena ZJU), ki pa posledično lahko vpliva na spremembo drugih sestavin pogodbe o zaposlitvi (kraj opravljanja dela, navedba delovnega mesta, oziroma naziva ali položaja, opis dela). Posebej je enostransko

¹⁸ Zakon o sistemu plač v javnem sektorju, Uradni list RS, št. 108/09 – uradno prečiščeno besedilo, 13/10, 59/10, 85/10, 107/10, 35/11 – ORZSPJS49a, 27/12 – odl. US, 40/12 – ZUJF, 46/13, 25/14 – ZFU, 50/14, 95/14 – ZUPPJS15, 82/15, 23/17 – ZDOdv, 67/17, 84/18 in 204/21.

odločanje predstojnika določeno tudi v primeru prenehanja veljavnosti pogodbe o zaposlitvi po 154. členu ZJU. Nadalje, enostransko, s pisnim obrazloženim sklepom, delodajalec, neposredni proračunski uporabnik ureja pravice in obveznosti javnega uslužbenca, razen navodil za delo, in odloča o zahtevi za odpravo kršitev pravice iz delovnega razmerja (prvi odstavek 24. člena ZJU).

Ugotovimo lahko, da kljub uvedenemu pogodbenemu načelu glede sklepanja, uresničevanja in prenehanja pogodbe o zaposlitvi, zakonodajalec še vedno določa vrsto izjem, ko predstojnik v državnih organih in upravah lokalnih skupnosti lahko z enostranskim sklepom določa in spreminja pravice in obveznosti javnim uslužbencem. Če predpostavimo, da je navedeno enostransko določanje in spreminjanje pravic in obveznosti javnih uslužbencev v javnem interesu zaradi večje prožnosti delovnih razmerij, ostaja odprto vprašanje, ali pogodbeni stranki s pogodbo o zaposlitvi in njenim spreminjanjem ne bi zagotovili prožnosti delovnih razmerij, kot to velja za zasebni sektor oziroma, ali bi javni interes s subsidiarno uporabo ZDR-1 bil manj zavarovan.

Pogodbeni koncept delovnega razmerja je opredeljen na podlagi subsidiarne uporabe 49. člena ZDR-1, ki določa, da spremembo ali sklenitev nove pogodbe o zaposlitvi pogodbeni stranki lahko dogovorita zaradi spremenjenih okoliščin. Enostranska sprememba pogodbe o zaposlitvi s strani predstojnika je v nasprotju z navedenim konceptom. Pogojuje ga javni interes, če do sklenitve aneksa ali nove pogodbe o zaposlitvi ne pride na podlagi soglasij volje obeh pogodbenih strank. Vprašanje je, ali ne gre za prekomerno varstvo javnega interesa, če upoštevamo, da je načelo pogodbenosti delovnih razmerij eno od temeljnih načel delovnega prava in je njegovo uresničevanje prav tako v javnem interesu in če upoštevamo, da družbam, ki opravljajo dejavnosti gospodarskih javnih služb zakonodajalec ne posega v pogodbeno svobodo strank v zvezi s pogodbo o zaposlitvi.

Nadalje je zasledovanje javnega interesa razvidno iz ZJU v delu, ki velja za javne uslužbence v državnih organih in upravah lokalnih skupnosti z določitvijo instituta celotne ali delne razveljavitve pogodbe o zaposlitvi. Pogodba o zaposlitvi se lahko v celoti ali delno razveljavi, če ni sklenjena v skladu s predpisi in kolektivno pogodbo. Celotna razveljavitev pogodbe o zaposlitvi je celo obvezna, zaradi neizpolnjevanja pogojev za delovno mesto in kršitve natečajnega postopka (74. člen ZJU). Gre za kršitev načela enakopravne dostopnosti delovnih mest v javnem sektorju, kjer je izražen javni interes v tem, da se pridobijo najboljši kadri, da je po pravilno izvedenem natečajnem postopku izbran najbolj strokovno usposobljen kandidat.

Pri delni razveljavitvi pogodbe o zaposlitvi, zakonodajalec izrecno določa kot razlog delne razveljavitve oškodovanje javnega interesa. Namreč ZJU v 75. členu določa, da se pogodba o zaposlitvi lahko delno razveljavi, če so posamezne določbe v škodo javnega interesa ali v neskladju z zakonom, podzakonskimi predpisi in kolektivno pogodbo. Kerševan razlaga, da je delna razveljavitev pogodbe o zaposlitvi mogoča le takrat, ko sta kumulativno izpolnjena oba pogoja (da so določbe pogodbe o zaposlitvi v škodo javnega interesa in da so v neskladju z zakoni, podzakonskimi predpisi in kolektivno pogodbo). Če bi se upošteval le javni interes, bi bila taka razlaga v nasprotju z načelom pravne varnosti (2. člen ustave). Javni interes je nedoločen pojem, zato je treba upoštevati oba pogoja, sicer lahko pride do poseganja v pogodbo o zaposlitvi s strani komisije za pritožbe ali sodišča na podlagi razlage, ki temelji na različnih pogledih, kakšen je javni interes.¹⁹ Oškodovanje javnega interesa mora utemeljevati kršitev zakona, podzakonskega predpisa ali kolektivne pogodbe, da ne pride do arbitrarne odločitve organov (komisije za pritožbe in sodišča) pri presoji, kdaj je oškodovan javni interes. Javni interes se mora zato navezovati na kršitev predpisov in kolektivnih pogodb. Razveljavljena določba se enostransko nadomesti z določbo, ki je v skladu s predpisi in kolektivno pogodbo. Zato so posamezne sestavine pogodbe o zaposlitvi le deklaratorne narave, ker jih delodajalec mora le uskladiti s kogentnimi predpisi in kolektivno pogodbo, ne more pa jih sam avtonomno urejati.

4.2. Smotrna poraba javnih sredstev za stroške dela je v javnem interesu

Javni interes je izražen tudi pri porabi sredstev za stroške dela javnih uslužbencev. Država v vlogi zakonodajalca sprejema pravila plačnega sistema, ki jih mora tudi sama upoštevati; njeni prihodki so proračunska sredstva, predvsem davki, torej sredstva davkoplačevalcev in ne ustvarjeni prihodki, ki bi se neposredno ustvarili in izkazovali na podlagi dela javnih uslužbencev. Zato se smotrna poraba proračunskih sredstev za stroške dela, ki se financirajo iz odhodkovnega dela proračuna šteje za uresničevanje javnega interesa, ki dovoljuje tudi po ustavno sodni presoji drugačno normiranje plačnega sistema kot velja za zasebni sektor.²⁰

¹⁹ E. Kerševan 2022, str. 415.

²⁰ Glej odločbe ustavnega sodišča št. U-I-244/08 z dne 21.1.2010; št. U-I-329/04 z dne 24.11.2004, št. U-I-146/12 z dne 14.11.2013.

Posebnost plačnega sistema v javnem sektorju torej je, da temelji na porabi javnih, proračunskih sredstvih. Zato je pravilno in smotno trošenje teh sredstev v javnem interesu, saj njihova poraba vpliva na proračunsko poslovanje. Odhodkovni del proračuna je namenjen zadovoljevanju javnega interesa, ki ga s svojim poslovanjem mora uresničevati država; na občinski ravni pa lokalna skupnost, občina. Zato zakonodajalec pomembno posega v plačni sistem in ga za celotni javni sektor ureja s posebnim zakonom, ZSPJS in drugimi predpisi ter kolektivnimi pogodbami in ne dopušča dogovarjanja o sestavinah plače in niti njeni višini v pogodbi o zaposlitvi. Delodajalec javnemu uslužbencu in funkcionarju ne sme določiti plače drugače kot je določena v navedenih pravnih podlagah (tretji odstavek 3. člena ZSPJS). Določitev plače v pogodbi o zaposlitvi je zato le deklaratornega pomena, saj delodajalec v celoti mora upoštevati navedene kogentne pravne podlage in se zato z javnim uslužbencem, kot navedeno, ne more dogovarjati niti o sestavinah plače, niti o njeni višini. ZSPJS izrecno določa, da če plača v pogodbi o zaposlitvi, odločbi ali sklepu ni skladna s predpisi in kolektivnimi pogodbami, veljajo določbe predpisov in kolektivnih pogodb, kot sestavni del pogodbe o zaposlitvi, odločbe ali sklepa (peti odstavek 3. člena ZSPJS). Zato delodajalec le ugotovi in zagotovi javnemu uslužbencu pravilno višino posameznih sestavin plače iz navedenih kogentnih pravnih podlag. To potrjuje, da je določitev plače v pogodbi o zaposlitvi, ki jo skleneta javni uslužbenec in delodajalec, le deklaratorne narave, prav zaradi javnega interesa, ki se uresničuje s pravilno in smotno porabo proračunskih sredstev. Posledično je omejeno tudi načelo *in favorem* v smislu priznavanja večjega obsega pravic, ki je sicer dopuščeno v zasebnem sektorju (9. člen ZDR-1).

Navedeno potrjuje tudi ustavno sodna odločitev v zadevi št. U-I- 244/08 z dne 21.1.2010, ko je ustavno sodišče presojalo, ali je dodatek za delovno dobo javnim uslužbencem lahko nižji glede na splošno načelo enakosti po drugem odstavku 14. člena ustave. Ustavno sodišče je presodilo, da ne gre za enake položaje in zato razlikovanje ni v neskladju z načelom enakosti pred zakonom iz drugega odstavka 14. člena Ustave. *Plača zaposlenih v javnem sektorju se namreč določa na podlagi ZSPJS (prvi odstavek 3. člena ZSPJS) in se, drugače kot plače delavcev v zasebnem sektorju, zagotavlja z javnimi sredstvi. Gre za v izhodišču drugače zasnovana plačna sistema, tako da plačni položaji delavcev v omenjenih različnih plačnih sistemih niso primerljivi. Ustavno načelo enakosti pred zakonom pa zavezuje zakonodajalca zgolj k enaki obravnavi enakih oziroma bistveno podobnih primerov, za kar pa v obravnavanem primeru ne gre,* je svojo odločitev utemeljilo ustavno sodišče.

Omejitev porabe javnih sredstev sega tudi na druge pravice, ne le na plačo, ki se javnemu uslužbencu ne sme priznavati v večjem obsegu, kot je to določeno z zakonom, podzakonskim predpisom in kolektivno pogodbo (tretji odstavek 16. člena ZJU), če bi s tem obremenil javna sredstva. Ta določba pa dosega, da stimulacija za boljše in večji obseg dela plahni, kar seveda ni v javnem interesu. Pride do absurda, da norma, ki varuje javni interes, le-tega hkrati tudi omejuje. To pa negativno vpliva na priznavanje večjega obsega pravic in na boljše poslovanje delodajalca.

Zaradi delovnopravnega varstva morata pogodbeni stranki pri določitvi sestavin pogodbe o zaposlitvi upoštevati minimalne standarde, določene v heteronormnih in avtonomnih aktih (9. člen ZDR-1 in 16. člen ZJU). Tudi po 32. členu ZDR-1 veljajo *ex lege* zakonite določbe minimalnih pravic in obveznosti pogodbenih strank kot sestavine pogodbe o zaposlitvi, ta določba pa se subsidiarno uporablja za vse javne uslužbenke.

Za delovanje uprave velja strogo načelo zakonitosti oziroma legalitetno načelo. Upravni organi opravljajo svoje delo samostojno v okviru in na podlagi ustave in zakonov (drugi odstavek 120. člena ustave). Zato, ker je delodajalec zavezan k zakonitemu poslovanju, je treba razlagati določbo 77. a člena, ki določa spremembo nezakonitega akta v korist javnega uslužbenca, tako, da mora predstojnik spremeniti nezakonit akt v korist javnega uslužbenca, ker bo sicer kršil načelo zakonitosti delovanja uprave. Sprememba na podlagi navedene določbe se ne šteje za spremembo pogodbe o zaposlitvi, čeprav se za tako spremembo lahko sklene tudi aneks k pogodbi o zaposlitvi. Sicer pa se na podlagi 32. člena ZDR-1 v primeru, če je določilo v pogodbi o zaposlitvi v nasprotju s splošnimi določbami o minimalnih pravicah in obveznostih pogodbenih strank, določenimi z zakonom, kolektivno pogodbo oziroma splošnim aktom delodajalca, uporabljajo določbe zakona, kolektivne pogodbe in splošnega akta delodajalca.²¹

5. SKLEP

Ugotovimo lahko, da je kljub težnji po čim večjem izenačevanju ureditve delovnih razmerij javnih uslužbenecv z delavci, vpliv javnega interesa na delovno razmerje javnih uslužbenecv velik. Zato so pravila, ki določajo delovna razmerja javnih

²¹ Kerševan 2022, str. 422.

uslužbencev, mešana z elementi javnega in zasebnega prava. Zaradi narave dela bodo določena razlikovanja v teh razmerjih ostala, saj tudi sodna in ustavno sodna praksa potrjujeta, da položaja javnega uslužbenca in delavca, prav zaradi uresničevanja javnega interesa in porabe javnih sredstev za stroške dela, nista enaka in je zato dopustna drugačna, posebna ureditev delovnih razmerij. To velja predvsem za javne uslužbence v državnih organih in upravah lokalnih skupnosti. To pa ne pomeni, da se v sedanji pravni ureditvi delovnopравни položaj delavca in javnega uslužbenca ne bi mogla bolj poenotiti. To velja predvsem v tistih segmentih, ko poenotenje njunih položajev ne bi vplivalo ali pomembno vplivalo na uresničevanje javnega interesa. Zato tudi presoja porabe javnih sredstev sama po sebi ni zadosten razlog za razlikovanje, če ta poraba ne vpliva na javnofinančno vzdržnost ali je zanemarljiva. Treba bo v vsakem primeru posebej presojati, kako močan je vpliv javnega interesa, da lahko sklenemo, da položaja delavca in javnega uslužbenca v delovnem razmerju nista enaka in uzakonimo posebnosti delovnih razmerij za javnega uslužbenca. Predvsem pa bo treba proučiti, ali vpliv javnega interesa lahko omejuje pogodbeni koncept delovnih razmerij, ki sicer velja za celoten javni sektor. Ali zakonodajalec z določanjem izjem dopustnosti enostranskega urejanja delovnih razmerij prekomerno ne posega v pogodbeno svobodo avtonomnega dogovarjanja pogodbenih strank, delodajalca in javnega uslužbenca.

LITERATURA IN VIRI

- Bratina, Borut; Jovanovič, Dušan, 2019. Novosti in povezanost institutov z noveliranim Zakonom o revidiranju in Zakonom o gospodarskih družbah, Podjetje in delo, 6-7/2019/XLV, str. 1204-1215.
- Bugarič, Bojan, et. al. 2004, Komentar zakonov s področja uprave, Inštitut za javno upravo, Ljubljana, str. 792-793.
- Hammerschmid, Gerhard; Steven Van de Walle, Rhys Andrews, Bezes, Philippe „Public Administration Reforms in Europe, 2016. The View from the Top“, Elgar, str. 1-9.
- Kerševan, Erik, 2022. v Apohal Vučkovič, Lidija, et. al., Zakon o javnih uslužbencih s komentarjem, GV Založba, Ljubljana.
- Petek, Aljoša. Javna korist in javni interes, zagovorniki-okolja.si/2019/09/11/javna-korist-in-javni-interes-v-slovenskem-pravu.
- Tičar, Bojan; Rakar Iztok, 2011. Pravo javnega sektorja, Inštitut za lokalno samoupravo in javna naročila, Maribor, str. 146.

The Influence of Public Interest on the Labor Law Position of a Civil Servant

Etelka Korpič-Horvat*

Summary

It can be concluded that, despite the tendency to equalize the regulation of employment relationships between civil servants and workers, the influence of the public interest on the employment relationship of civil servants is great. Therefore, the rules that determine the employment relationships of civil servants are a mixture of elements of public and private law. Due to the nature of work, certain distinctions in these relationships will remain, as judicial and constitutional jurisprudence also confirm that the positions of civil servants and workers, precisely because of the realization of the public interest and the use of public funds for labor costs, are not the same and therefore a different, special arrangement of labour relations is permissible. This applies primarily to civil servants in state bodies and local community administrations. This does not mean, however, that the labor law position of the worker and the civil servant could not be more unified within the current legal system. This is especially true for those segments where the unification of their positions would not affect or significantly affect the realization of the public interest. Therefore, even the assessment of the use of public funds in itself is not a sufficient reason for differentiation, if this use does not affect public financial sustainability or is negligible. In each individual case, it will be necessary to assess how strong the influence of the public interest is, in order to be able to conclude that the positions of the worker and the civil servant in the employment relationship are not the same and to legislate the specifics of the employment relationship for the civil servant. Above all, it will be necessary to examine whether the influence of the public interest can limit the contractual concept of employment relations, which otherwise applies to the entire public sector. Does the legislator, by determining the exceptions to the admissibility of unilateral regulation of labor relations, excessively interfere with the contractual freedom of autonomous agreement between the parties to the contract, the employer and the civil servant?

* Etelka Korpič-Horvat, PhD, former Judge and Vice-president of the Constitutional Court of the Republic of Slovenia
Etelka.korpichorvat@gmail.com

Stari-novi izzivi socialnega dialoga v Sloveniji: kako do preboja?

Valentina Franca*

UDK: 331.105.6:349.2(497.4)

Povzetek: Socialni dialog kot pomembna evropska in nacionalna vrednota nudi dovoljšne možnosti odzivanja na izredne razmere. V času epidemije je bilo v Sloveniji zaznati relativno skromen odziv, kar je mogoče pripisati več dejavnikom. Za dosego preboja se je treba sistematično lotiti nerešenih vprašanj iz preteklosti, zlasti prenove plačnega sistema v javnem in zasebnem sektorju, ter nemudoma pristopiti k pogovorom o sodobnih izzivih, s katerimi se soočamo tako na trgu dela kot širše v družbi. Pri tem je nujno treba prepoznati javni interes delovanja socialnega dialoga ter vzpostaviti ustrezne mehanizme podpore s strani države.

Ključne besede: socialni dialog, sindikati, delodajalske organizacije, kolektivne pogodbe

Old and New Challenges of Social Dialogue in Slovenia: How to Achieve a Breakthrough?

Abstract: Social dialogue, as an important European and national value, provides sufficient opportunities to respond to emergencies. During the epidemic, there was a relatively modest response in Slovenia due to several factors. In order to achieve a breakthrough, it is necessary to systematically address unresolved issues from the past, especially the wage system in the public and private sector, and immediately start discussions about the modern challenges we face, both in the labour market and in the broader society. In doing so, it is essential to recognise the public interest in the functioning of social dialogue and to create appropriate support mechanisms from the state side.

* Valentina Franca, doktorica znanosti, izredna profesorica na Fakulteti za upravo Univerze v Ljubljani

valentina.franca@fu.uni-lj.si

Valentina Franca, PhD, Associate Professor, Faculty of Public Administration, University of Ljubljana, Slovenia

Key words: *social dialogue, trade unions, employers' organizations, collective agreements*

1. UVOD

Kmalu po izbruhu Covid-19 je postalo jasno, da bodo posledice na trgu dela dolgoročne. Poleg nujnih ukrepov, kot sta uvedba subvencioniranega krajšega delovnega časa in čakanja na delo, je bilo treba posebno pozornost nameniti tudi drugim vidikom dela. To bi moralo socialne partnerje prisiliti k tesnejšemu sodelovanju, a temu ni (bilo) vedno tako. To potrjuje tudi nedavna študija Eurofounda,¹ ki v nasprotju s pričakovanji raziskovalcev ni potrdila predpostavke inovativnega odziva socialnih partnerjev na posledice epidemije ter drugih strukturnih sprememb v desetih evropskih državah. Izkazalo se je namreč, da se inovativne spremembe v kolektivna pogajanja uvajajo postopno, obstoječe teme se posodablajo, nove pa se večinoma uvajajo kot odziv na spreminjajoče se razmere v družbi in na trgu dela. Sklepanje kolektivnih dogovorov je v primerjavi s spremembami zakonske ureditve prožnejša možnost odziva tako na izredne dogodke kot druge spremembe, zato se je pričakovala oziroma se pričakuje proaktivnost socialnih partnerjev pri soočanju z izzivi, ki jih prinaša dvojni (zeleni in digitalni) prehod ter druge strukturne spremembe v EU. Vendar po ugotovitvah raziskovalcev je obseg, v katerem se lahko temu prilagodijo kolektivna pogajanja, omejen s prednostnimi nalogami posameznega pogajalskega programa ter drugimi strukturnimi in drugimi dejavniki, značilnimi za posamezno okolje.

Slovenski dosežki socialnega dialoga v času epidemije kažejo skromno podobo. K temu je zagotovo pripomoglo takratno nedelovanje Ekonomsko-socialnega sveta, kar pomeni, da so bili takrat predlagani zakonski predlogi sprejeti brez temeljitega upoštevanja delovno socialne perspektive. Odsotnost dogovorov s sindikati javnega sektorja in strategija vladnih enostranskih odločitev se je v praksi odražala tudi konkretno, denimo s stavko v zdravstvu in šolstvu, z zahtevami po višjih plačah in ureditvi delovnih pogojev v drugih panogah. Takšen poskus neuspele enostranske odločitve je bil tudi dvig zdravniških in zobozdravniških plač leta 2021 v sicer enotnem plačnem sistemu javnih uslužbencev. O tem je

¹ Eurofound, 2022. Pri raziskavi je sodelovala tudi avtorica tega prispevka.

odločalo tudi Ustavno sodišče RS, pri čemer pa se ni spustilo v vprašanje pravne dopustnosti takšnega dviga plač, ampak je presodilo, da ta dvig lestvice plačnih razredov za zdravnike in zobozdravnike ne more pomeniti nujnega ukrepa za odpravo posledic epidemije.² Nezmožnost sklenitve kolektivnih dogovorov v javnem sektorju kot odziv na takratne razmere, se je odrazila tudi v ureditvi dela na domu in covidnih dodatkih. V praksi so se in se še vedno pojavljajo situacije, ko so pri primerljivih vsebinah javni uslužbenci obravnavani neenako. Vse to je vplivalo in še vedno vpliva tudi na zasebni sektor, ki bi lahko črpal določene rešitve iz kolektivnih pogodb ali drugih dogovorov za javni sektor, a jih ni, ker niso bili sprejeti. Posledično so se številna vprašanja reševala na ravni delodajalcev, kar je vodilo oziroma še vodi v večje neenakosti na trgu dela. A vendar je ravno zagotavljanje enakih možnosti eden najpomembnejših ciljev kolektivnih pogajanj in sklenitve kolektivnih pogodb.

Na delovanje socialnega dialoga v Sloveniji pomembno vplivajo še druga nerešena vprašanja iz preteklosti. Mednje sodi predvsem plačni sistem, ki v zasebnem sektorju ni bil resneje posodobljen in prenovljen že vsaj dvajset let. Tudi v javnem sektorju se slišijo številni pozivi k prenovi plačnega sistema javnih uslužbencev, ki pa z nekaterimi posamičnimi dogovori, kot je nedavno sklenjen sporazum med predstavniki ministrstva za zdravje in zdravniškim sindikatom Fides, že izgublja temeljno izhodišče – enotnost.³ Poleg tega se na trgu dela organizacije soočajo s kritičnim pomanjkanjem delavcev, kar je posledica več dejavnikov, kot je strukturna brezposelnost, menjava poklica zaradi zaprtja gospodarstva kot posledica Covid-19, nizkih plač in neustreznih delovnih pogojev. V gospodarstvu je vse bolj opaziti zaposlovanje tujih delavcev, ne zgolj iz geografsko bližnjih držav, temveč tudi iz azijskih in drugih kulturno različnih regij. Vse to ustvarja drugačne interesne zahteve tako med socialnimi partnerji kakor tudi znotraj sindikatov in delodajalskih organizacij. Poleg notranje konsolidacije, jasne strateške usmeritve posamezne organizacije ter izoblikovanih stališč, je in bo pogovor ter posledično dogovor več kot nujen. Hkrati pa verjetno ne bo mogoče s starimi »orodji« graditi novih poti. Poleg pluralizma interesov je treba

² Sklep U-I-25/22-8 z dne 10. 2. 2022.

³ Vlada RS se je zavezala, da bo do 30. junija 2023 v zakonodajni postopek vložila predlog sprememb plačnega sistema v javnem sektorju. Vendar hkrati se je že izoblikovala zasnova oblikovanja posameznih stebrov, med katerimi se že predlaga zdravstveni, ki bi uredil posebnosti dejavnosti. Dogovor, ki sta ga oktobra 2022 podpisala zdravstveni minister ter sindikat Fides in z njim začasno prekinila stavkovne aktivnosti, predvideva namreč oblikovanje ločenega zdravstvenega stebra v okviru plačnega sistema v javnem sektorju.

upoštevati spremembe načinov opravljanja dela in komunikacije, vedno bolj bo treba graditi na moči argumentov na podlagi opravljenih raziskav, analiz in drugih študij. Dodatno situacijo zaostrujejo geopolitični pretresi, zlasti vojna v Ukrajini,⁴ ter posledično dražji energenti in splošna inflacija. Od socialnih partnerjev se pričakuje proaktivno sodelovanje pri iskanju rešitev, nenazadnje je to jasna usmeritev pri implementaciji nacionalnih načrtov okrevanja in odpornosti.⁵

V tem prispevku so izpostavljene nekatere aktualne in pereče problematike socialnega dialoga z vidika proaktivnosti in doseganja preboja tako na trgu dela kot v družbi. Najprej je predstavljen pomen nedavno sprejete Direktive o ustreznih minimalnih plačah v Evropski uniji (v nadaljevanju: direktiva)⁶ za kolektivna pogajanja (točka 2). Dostojno plačilo za delo je namreč temeljna pravica iz delovnega razmerja ter ena izmed središčnih tem kolektivnega dogovarjanja, ki predstavlja osnovo za druge vsebine. Zato se točka tri tega prispevka osredotoča na (nerazrešena) vprašanja plačnega sistema tako v zasebnem kot javnem sektorju. Zaključek prispevka predstavlja točka 4 s predstavitvijo nekaterih predlogov za kakovosten razvoj socialnega dialoga ter v točki 5 sklepne misli oziroma izzivi, ki so že potrkali na vrata socialnih partnerjev in se jih je treba čim prej lotiti.

2. KAJ POMENI DIREKTIVA O USTREZNIH MINIMALNIH PLAČAH V EU ZA SOCIALNI DIALOG?

Razprava o ureditvi minimalne plače na ravni EU ima že dolgo zgodovino, konkretnije predloge pa je dobila s sprejetjem Evropskega stebra socialnih pravic,⁷ ki se v šestem načelu zavzema za dostojno plačilo. To je predstavljalo

⁴ Denimo, konkretna posledica so izzivi zaposlovanja ukrajinskih delavcev, glej Krapež, 2022.

⁵ Več o tem v tematski številki znanstvene revije Italian Labour e-journal 2022, letnik 14, št. 2, kjer so raziskovalci po državah predstavili vlogo socialnih partnerjev pri sprejemu nacionalnih načrtov okrevanja in odpornosti; za Slovenijo glej Domadenik Muren, P. in Franca, V. (2022): Slovenia.

⁶ *Directive of the European Parliament and of the Council on adequate minimum wages in the European Union*. Direktiva je bila v evropskem parlamentu sprejeta z veliko večino, saj je zanjo glasovalo 505 poslancev, 92 jih je bilo proti, 44 pa se jih je glasovanja vzdržalo. Direktivo je potrdil tudi Svet EU 4. 10. 2022; po uradni objavi bodo imele države članice dve leti časa za implementacijo. Besedilo predloga in kasneje sprejete direktive je dostopno na: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14366-2021-INIT/sl/pdf>.

⁷ Več o tem v Franca 2017; Mišić 2020.

podlago za pripravo predloga direktive, ki ga je Evropska komisija objavila oktobra 2020,⁸ evropski parlament pa sprejel septembra 2022, Svet EU pa oktobra 2022. Cilji direktive so zagotoviti ustrezne minimalne plače, ki omogočajo dostojen življenjski standard, boj proti revščini zaposlenih in zmanjšanje neenakosti v plačah. Drugi odstavek 5. člena direktive določa merila, ki jih morajo države članice upoštevati pri določanju zakonsko določenih minimalnih plač: kupno moč, ki upošteva življenjske stroške; splošno raven plač in njihovo porazdelitev; stopnjo rasti plač ter dolgoročne nacionalne ravni in gibanje produktivnosti. Ta merila v bistvu odražajo trenutno nacionalno prakso in države članice se lahko prosto odločajo o relativni teži, ki jim jo pripisujejo. Velik pomen ima določba tretjega odstavka petega člena, ki pravi, da države članice dodatno uporabljajo *samodejni mehanizem za prilagoditve zakonsko določenih minimalnih plač indeksaciji na podlagi vseh ustreznih meril ter v skladu z nacionalno zakonodajo in prakso, pod pogojem, da uporaba tega mehanizma ne povzroči znižanja zakonsko določene minimalne plače*. V skladu s četrtrim odstavkom petega člena lahko države članice uporabijo okvirne referenčne vrednosti, ki se *običajno uporabljajo na mednarodni ravni, kot so 60 % bruto mediane plače in 50 % bruto povprečne plače in/ali okvirne referenčne vrednosti, uporabljene na nacionalni ravni*. Za večino držav članic bo to pomenilo dvig trenutne minimalne plače. Pomen navedenih določil ter celotne direktive za ustrezno ureditev minimalne plače na ravni EU in v državah članicah, presega namen tega prispevka, zato je v nadaljevanju izpostavljen drugi ključen poudarek direktive, to je prepoznavanje pomena kolektivnih pogajanj pri zagotavljanju ustreznih minimalnih plač v EU.

Direktiva krepi vlogo sindikatov na podlagi tretjega odstavka tretjega člena, ki določa, da je kolektivno pogajanje njihova *posebna pravica*⁹ in prvi odstavek četrtega člena, ki zagotavlja pravico do kolektivnih pogajanj in ščiti delavce, ki sodelujejo (ali želijo sodelovati) pri tem, pred diskriminacijo. Kajti nadalje drugi odstavek četrtega člena zavezuje države članice z manj kot 80-odstotno pokritostjo s kolektivnimi pogodbami, da sprejmejo ukrepe za povečanje pokritosti s kolektivnimi pogodbami. To vključuje nacionalne akcijske načrte, ki vsebujejo jasen časovni načrt in konkretne ukrepe za postopno povečanje stopnje

⁸ Evropska komisija, 2020.

⁹ Evropska komisija v prvotnem predlogu direktive ni uporabila izraza "trade union", ampak "worker organization", kar je vnašalo določeno zmedo, saj ni bilo jasno, kaj bi točno pomenilo oziroma zajemal izraz "worker organization".

pokritosti. Ti akcijski načrti se pripravljajo v sodelovanju s socialnimi partnerji, redno pregledujejo in posodablajo najmanj vsakih pet let. Na podlagi tega se predvideva, da bo imela direktiva močan vpliv na kolektivna pogajanja zlasti v državah članicah z nižjo stopnjo pokritosti s kolektivnimi pogodbami.

Dostopni podatki OECD¹⁰ namreč kažejo, da zgolj osem držav članic EU izpolnjuje ta pogoj: Italija, Francija, Avstrija, Belgija, Finska, Danska in Španija. Slovenija ima po teh podatkih 78,6 % pokritost s kolektivnimi pogodbami, torej ravno pod 80-odstotno določenim pragom. Ob tem ni mogoče mimo dejstva, da dejansko na ravni EU ni mogoče razpolagati z verodostojnimi in praviimi podatki o točnem odstotku pokritosti s kolektivnimi pogodbami. Države članice namreč same poročajo podatke, metodologije niso poenotene, denimo v oči bode dejstvo, da Italijo prikazujejo s 100 % pokritostjo, čeprav tega v praksi ni. Tudi za Slovenijo nimamo uradnih statističnih podatkov o tem, čeprav stroka na to že dalj časa opozarja.

Postavlja se torej vprašanje, kako doseči prag 80-odstotne pokritosti s kolektivnimi pogodbami. Kot eno izmed možnosti se navaja močnejše uveljavljanje razširjene veljavnosti kolektivnih pogodb, pri čemer se kot proti argument izpostavlja avtonomija socialnega dialoga. Dejansko gre za tehtanje argumentov, kako globoko lahko regulativa (najprej direktiva, nato nacionalna zakonodaja) posega v razmerja med socialnimi partnerji, če jim je zagotovljena avtonomija dogovarjanja ter kako močan je javni interes pri varovanju pravic delavcev kot šibkejši stranke v odnosu med delavcem in delodajalcem. Pri tem ne gre zgolj za plačo, ampak tudi za ureditev delovnih pogojev ter preostalih delavskih pravic, vključno z varnim in zdravim delovnim okoljem. Ravno ta poseg v avtonomijo socialnih partnerjev je bil razlog za nestrinjanje z direktivo, zlasti s strani sindikalnih držav oziroma socialnih partnerjev.¹¹

Z vrednostnega stališča velja pritrditi mnenjem,¹² da se je v evropski politiki zgodila sprememba paradigme, načina razmišljanja in vrednotenja, tako ustreznih minimalnih plač kakor tudi kolektivnih pogajanj. Kajti ukrepi, ki so bili sprejeti v

¹⁰ OECD-AIAS ICTWSS database; dostopno na: <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=CBC>.

¹¹ Denimo, zelo odmevno je bilo stališče Švedske oziroma švedskih socialnih partnerjev, ki so močno nasprotovali posegu v njihov sistem kolektivnega dogovarjanja za minimalno plačo. Januarja 2022 je švedska sindikalna organizacija (The Swedish Trade Union Confederation; Landsorganisationen i Sverige) v znak protesta tudi prenehala plačevati članarino največji evropski sindikalni konfederaciji ETUC.

¹² Podobno tudi Schultzen & Mueller, 2021.

času ekonomsko-gospodarske krize iz leta 2008, so bili usmerjeni bolj v poskuse razgradnje nacionalnih kolektivnih pogajalskih sistemov kot pa v njihovo ohranitev oziroma vrednotenja, da so lahko del rešitve pri izzivih na trgu dela, vključno s kriznimi situacijami oziroma izrednimi razmerami.

A vendar direktiva ne rešuje vseh vprašanj, kot je vprašanje veljavnosti kolektivnih pogodb za tiste, ki niso v delovnem razmerju in opravljajo delo na podlagi civilne pogodbe. Najbolj se na ravni EU izpostavljajo platformski delavci, ki tudi čakajo na svojo direktivo z željo po močnejši zaščiti delovnih in socialnih pravic.¹³ Sicer direktiva nalaga državam članicam dolžnost vzpostavitve sistema izvrševanja, ki bo vključeval *zanesljivo spremljanje, nadzor in terenske inšpekcijske preglede*. To naj bi omogočilo nadzor in preprečevanje izvajanja dela prek podizvajalcev (t. i. outsourcing), prikritimi delovnimi razmerji ter kršitev v zvezi z opravljanjem dela izven delovnega časa. Usmeritev je zagotovo ustrezna, vendar bodo za njeno implementacijo v večini držav članic potrebne korenitejša in konkretne spremembe.

3. KAKO DO NOVEGA PLAČNEGA SISTEMA?

Eden izmed večjih izzivov socialnega dialoga v Sloveniji je zagotovo prenova plačnega sistema tako v zasebnem kot v javnem sektorju. Sistem, kot je postavljen, ne dohaja vseh sprememb, ki se dogajajo tako v delovnih procesih kot na trgu dela. Dosedanje spremembe plačnega sistema so večinoma pomenile le »gašenje požara«, ki rešijo trenutno situacijo nezadovoljstva, temeljni problem pa ostaja. Vprašanja plačila za delo nedvomno sodi v t. i. klasične teme socialnega dialoga, saj gre za temeljno pravico iz delovnega razmerja. Ob upoštevanju trenutnih razmer, zlasti pomanjkanja delavcev ter inflacije, to vprašanja postaja še bolj pereče. Vendar težina vprašanja ne bi smela biti izgovor, da se k reševanju tega ne pristopi. Kajti odprtih vprašanje je znotraj tega tematskega sklopa več, denimo določanje osnovne plače, nagrajevanje delovne in tudi poslovne uspešnosti, določanje in izplačevanje dodatkov, kakor tudi višina plače ter drugih plačil za delo. Temeljno izhodišče za prenovo je dostojno plačilo za opravljeno delo ter z vidika delodajalca omogočanje spodbujanja kakovostnega dela, ki

¹³ Več v npr. Rosin, 2022; Aliosi, 2022; Georgiou, 2022.

bo vodilo do dobrih poslovnih rezultatov oziroma do zagotavljanja kakovostnih storitev v javnem sektorju.

3.1. Pogoji dela in dodatek k plači

Zakon o minimalni plači (ZMinP, Uradni list št. 13/10, 92/15 in 83/18) zavezuje izplačati minimalno plačo delavcem, ki v Republiki Sloveniji delajo polni delovni čas. Korak v pravo smer dostojnega plačila so bile zagotovo zadnje spremembe ZMinP, ki so izvzele iz zneska minimalne plače dodatke¹⁴ ter plačila za delovno in poslovno uspešnost.¹⁵ Po sedanji ureditvi to ni všteto v minimalno plačo oziroma se prišteva k znesku minimalne plače. Poleg vprašanja višine minimalne plače je z vidika dostojnega dela problematična določitev zneskov osnovnih plač v kolektivnih pogodbah ter v pogodbah o zaposlitvi, ki so za manj kvalificirane delavce določene v zneskih, nižjih od minimalne plače. Ravno tako se dodatki k plači odmerjajo od tako določene (in ne minimalne) plače. Pri tem je treba opozoriti na sklep Upravnega sodišča VII Ips 191/2018 z dne 21. 5. 2019. Upravno sodišče je namreč v njem odločilo, da v primerih, ko delodajalca ne zavezuje nobena kolektivna pogodba, je treba izhajati iz *ureditve pravic v drugih kolektivnih pogodbah*. V konkretnem sporu je bilo izpostavljeno vprašanje višine dodatka za nadurno delo, če delodajalca ne zavezuje nobena kolektivna pogodba. Sprejelo je stališče, da je delodajalec dolžan plačati takšen dodatek, kot ga določa *večina veljavnih kolektivnih pogodb*. Na tak način je mogoče sklepati, da je mogoče kot osnovno plačo določiti takšno, ki je primerljiva z osnovnimi plačami, določenimi v večini veljavnih kolektivnih pogodb. Povedano z drugimi besedami, ni dopustno določiti plače v višini 300 evrov mesečno (in od te osnove obračunati dodatke), če večina veljavnih kolektivnih pogodb za primerljivo delo določa v povprečju 600 evrov mesečno.

Za nadaljnji razvoj in implementacijo koncepta dostojnega dela bi kazalo bodoče napore usmeriti v takšno oblikovanje plačnega sistema, ki bi temeljil in izhajal iz *minimalne plače*. S tem bi pripomogli k preglednosti, transparentnosti ter lažjemu razumevanju plačnega sistema s strani tako delavcev kot delodajalcev. Ravno tako bi pripomogel k motivaciji in zavzetosti za delo. Vendar bi bilo treba obenem pregledati obstoječe dodatke k plači ter ovrednotiti, katere od sedaj

¹⁴ Zakon o dopolnitvi zakona o minimalni plači (ZMinP-A), Uradni list RS, št. 92/15.

¹⁵ Zakon o dopolnitvi zakona o minimalni plači (ZMinP-A), Uradni list RS, št. 83/18.

veljavnih dodatkov v kolektivnih pogodbah bi bilo mogoče vključiti v osnovno plačo z vidika zahtevnosti dela ter pogojev za delo za posamezno delovno mesto oziroma vrsto dela. Vsa tovrstna vprašanja je treba smiselno dogovoriti ter razrešiti v socialnem dialogu, ki bo nedvomno zahteven, vendar je več kot potreben in nujen za bodoči razvoj, zlasti z vidika vseh drugih izzivov, ki se jih je treba na trgu dela lotiti. Pri teh vprašanjih je treba najprej izhajati iz širšega, makro vidika, ne pa zgolj iz mikro okolja (raven posamezne organizacije).

Pri takšnem pristopu je zagotovo treba odgovoriti na (večno) vprašanje, kateri pogoji dela sodijo v osnovno plačo oziroma za katerega je treba plačati dodatek k plači. Pri tem velja slediti stališču, da pogoji dela, v katerih delavec pretežno opravlja delo, se upoštevajo pri osnovni plači (na primer posebne obremenitve, neugodni vplivi okolja ali nevarnosti pri delu); če pa se posebni pogoji pojavljajo občasno, jih je treba ovrednotiti z dodatki k osnovni plači.¹⁶ Torej, dodatek k plači izhodiščno pomeni plačilo za nadobremenitev pri delu, ki ni stalna, je občasna in takrat, ko nastane, je treba to plačati. Če je takšna obremenitev stalna, na primer delo na mrazu v hladilnici, je to pogoj dela in lahko utemeljuje višjo plačilo v obliki osnovne plače za to delo. To seveda pomeni kar precejšen miselni preobrat dosedanjega sistema, vendar bi lahko bili s tem postavljeni temelji za bolj pregleden in »realen« sistem, torej takšen, ki odraža dejansko stanje.

3.2. Ohranitev (ne)enotnega plačnega sistema v javnem sektorju

V praktično vseh evropskih državah je sindikalna organiziranost v javnem sektorju višja kot v zasebnem, ravno tako to velja za pokritost s kolektivnimi pogodbami. Razlogov za to je več, nedvomno pa je med njimi tudi dejstvo, da za vse javne uslužbenke velja isti temeljni zakonski okvir, za zaposlene v javni upravi pa toliko bolj. To pomeni večjo izhodiščno usklajenost po eni strani, po drugi pa predstavlja oviro pri določenih poklicnih skupinah, ki bi si želeli posebne obravnave, pogosto z argumentom posebnosti opravljanja dela ter drugih poklicnih značilnosti. Najbolj izrazit primer tega so v Sloveniji zdravniki in zobozdravniki, ki si že več let prizadevajo za izstop iz enotnega plačnega sistema v javnem sektorju. Poleg interesnega vprašanja se na tem mestu izpostavlja strokovna dilema, kaj bi to pomenilo tako za zdravnike in zobozdravnike, ki delajo v javnem zdravstvu, torej javnem sektorju, ter za ostale javne uslužbenke. Kajti izstop ene poklicne

¹⁶ Tako Korpič-Horvat, 2019, str. 793.

skupine lahko odpre vrata tudi naslednjim, kar neizbežno lahko vodi do razpada enotnega plačnega sistema v javnem sektorju. Ob še eni predstavljeni možnosti se je težko opredeliti, katera bi bila ustrežnejša, vendar je v vsakem primeru treba pristopiti k temeljiti prenovi plačnega sistema v javnem sektorju. Kajti ni samo poklicna skupina zdravnikov in zobozdravnikov nezadovoljna z obstoječim stanjem, podobni pozivi in klici k spremembam se pojavljajo tudi pri ostalih zaposlenih, denimo v zdravstvu in socialnem varstvu, šolstvu... Nedavne napovedi po oblikovanju stebrov za posamezne dejavnosti v oktobru 2022 nedvomno kažejo na odmik od temeljne značilnosti obstoječega sistema, to je enotnost, vendar zaenkrat ni mogoče oceniti, kakšen ter kolikšen bo ta odmik.

Socialni dialog v javnem sektorju bi moral biti zgled socialnemu dialogu v zasebnem sektorju. Socialnim partnerjem v javnem sektorju je po eni strani lažje kot v zasebnem, saj so praktično vsi člani sindikata zaposleni večinoma za nedoločen čas s polnim delovnim časom, kar naj bi jim omogočalo lažje interesno usklajevanje ter posledično oblikovanje pogajalskih izhodišč. Vendar mora biti vladna stran, ki v pogajalskem procesu zastopa delodajalca, na to pripravljena – tako interesno kot tudi strokovno. To pomeni interes in voljo skleniti dogovor, priti do kompromisa in ponuditi rešitve ter s tem tudi izhodišča, ki so lahko *mutatis mutandi* uporabna za zasebni sektor. Tipičen primer tega je bilo urejanje posebnosti dela na domu, ko se je ravno v javnem sektorju dogajalo veliko neenakosti pri, denimo, izplačilu nadomestila za uporabo lastnih sredstev pri delu od doma, možnostih dela od doma in podobno. Kljub temu, da je od prvega izbruha epidemije marca 2020 minilo že nekaj časa ter da domače in tuje raziskave kažejo, da se bo delo od doma ohranilo vsaj v hibridni obliki, do tega dogovora ni prišlo. Zakonodajalec tukaj ni opravil svojega dela in ni sprejel potrebnih sprememb zakonodaje, zlasti ne Zakona o dohodnini,¹⁷ ki dejansko diskriminira delavce pri tem. Vendar ravno tako so bile redke kolektivne pogodbe, ki so pristopile k ureditvi tega vprašanja.¹⁸ Vlada je spomladi 2022 sprejela usmeritve (in ne zavezujočih predpisov) za hibridni način dela v državni upravi (ne pa tudi širše v javnem sektorju), po katerih naj bi javnim uslužbencem v javni upravi za dan, ko se opravlja delo od doma, pripadlo nadomestilo za uporabo

¹⁷ Konkretno sprememba 10. točke 44. člena ZDoh-2, Uradni list od 12/11 do 39/22. Več v Franca in Domadenik Muren, 2022.

¹⁸ Denimo Kolektivna pogodba časopisnoinformativne, založniške in knjigotrške dejavnosti (Uradni list RS, št. od 43/00 do 103/22) in Kolektivna pogodba grafične dejavnosti (Uradni list RS, št. 77/17, 84/18, 52/19, 175/20, 70/22).

lastnih sredstev v višini dva evra na dan. Kakšno je dejansko uresničevanje teh priporočil v praksi, tako glede višine nadomestila kakor tudi ostalih določil o organizaciji hibridnega načina dela, pravzaprav ni mogoče podati odgovora, saj se ti podatki uradno ne beležijo. Predvidevati pa je mogoče, da je uresničevanje še vedno različno, saj je veliko prepuščeno odločitvi predstojnika.

4. NEKAJ PREDLOGOV V RAZMISLEK

Socialni dialog ostaja pomembna evropska in s tem tudi nacionalna vrednota. Vendar, da bi ta vrednota lahko resnično živela ter dosegala svoj namen, bi bilo treba razmišljati o številnih izzivih, pred katerimi so postavljeni socialni partnerji ter tudi družba nasploh. Najprej bi bilo treba temeljiteje izkazovati *javni interes* socialnega dialoga, kar se lahko odraža v skrbi in zagotavljanju njegovega kakovostnega delovanja. Utrjevanje socialnega dialoga kot vrednote pomeni tudi udejanjanje v procesih odločanja in pri končnem sprejemanju odločitev. To med drugim pomeni ustvarjanje ustrezne podstat socialnih partnerjev za uresničevanje svojega poslanstva, to je sprejemanje dogovorov (in ne enostranskih interesnih odločitev), ki predstavljajo usmeritev in vodilo, ne samo za trenutno urejanje izzivov na trgu dela, marveč tudi razvojno perspektivo, kakšen trg dela in družbo si želimo v bližnji in daljni prihodnosti.

Razumevanje in udejanjanje javnega interesa pri socialnem dialogu in utrjevanje te vrednote ni vedno enoznačno in preprosto. Kot korak v to smer bi bilo zagotovo treba razmišljati o zagotovitvi *strokovne podpore* socialnemu dialogu, kar se lahko odraža na različne načine. Denimo, izvajanje potrebnih raziskav, zagotovitev uradnih prevodov različnih dokumentov in virov (na primer okvirni sporazum evropskih socialnih partnerjev o digitalizaciji iz leta 2020 še vedno ni preveden v slovenščino¹⁹), organiziranje strateških razprav s ciljem oblikovanja skupnih izhodišč, temeljnih zaključkov ali sklepov (kar je mogoče doseči tudi v sodelovanju s strokovno javnostjo), ki lahko predstavljajo tudi izhodišče za nadaljnje delovanje Ekonomsko-socialnega sveta ter drugih institucij. Morda bi kazalo razmišljati o

¹⁹ Okvirni sporazum o digitalizaciji so leta 2020 sprejeli evropski socialni partnerji, in sicer na strani delavcev največja sindikalna konfederacija ETUC, na strani delodajalcev pa delodajalska združenja BusinessEurope, SME United in CEEP. V slovenščino sporazum ni bil uradno preveden, ravno tako ni bil deležen poglobljene strokovne razprave, kar je nedvomno neizkoriščena priložnost (več v Franca 2021).

ustreznem strokovnem (ne političnem) prostoru, morda platformi za oblikovanje strokovnih izhodišč, soočanje mnenj, povezovanja, krepitev zaupanja in iskanja skupnih imenovalcev.

Neizbežna je preučitev možnosti *financiranja socialnega dialoga*. Posredno financiranje prek različnih evropskih in nacionalnih projektov dejansko spodbuja delovanje socialnih partnerjev. Vsekakor ne gre zanikati pozitivnih izidov, dobrih praks in kakovostnih rešitev kot rezultatov tovrstnih projektov. Zlasti je spodbudno mednarodno sodelovanje in povezovanje, vendar vse te aktivnosti ne bi smele ogroziti temeljnega delovanja in poslanstva socialnih partnerjev. To je tisto, ker jih »ohranja pri življenju« in zagotavlja kakovosten razvoj socialnega dialoga, zato je treba vpreči napore v iskanje tovrstnih rešitev, ki ne bi ohromila avtonomije socialnih partnerjev, a jim hkrati nudila zadostno podporo za delovanje v skladu s svojo temeljno dejavnostjo in poslanstvom.

Že več let se v strokovni javnosti izpostavlja potreba po vzpostavitvi *uradne evidence* oziroma *uradnih podatkov* o sindikalnem članstvu ter članstvu v delodajalskih organizacijah ter uradne baze sklenjenih in veljavnih kolektivnih pogodb na ravni dejavnosti in poklicev. Nujno je, da vsi deležniki in tudi javnost razpolaga z enakimi in verodostojnimi podatki, kar bo pripomoglo tudi k izboljšanju zgleda v domači in mednarodni javnosti, kakor tudi utrdilo zaupanje pri medsebojnih dogovorih. Morda bo te aktivnosti spodbudila nedavno sprejeta direktiva o ustrezni minimalni plači (več v točki 2 tega prispevka). To bi moralo zajemati tudi možnost pregleda in ponovne preveritve lastnosti reprezentativnosti. Vzporedno bi bilo treba čim prej pristopiti k *spremembi zastarele zakonodaje*, zlasti Zakona o stavki (ZStk),²⁰ Zakona o reprezentativnosti sindikatov (ZRSin)²¹ in tudi Zakona o sodelovanju delavcev pri upravljanju (ZSDU).²² Vsi trije zakoni praktično niso bili vsebinsko spremenjeni od obdobja po osamosvojitvi. Nekoliko novejšega datuma je Zakon o kolektivnih pogodbah (ZKoIP),²³ ki je bil sprejet leta 2006.

Vsekakor gre za izredno težke pogajalske vsebine, a vendarle je treba zagristi v to kisllo jabolko. Tako v praksi kakor tudi pri sodnem odločanju, se je pri razlagi te zakonodaje težko opirati na namen zakona oziroma posameznih zakonskih

²⁰ Uradni list št. 23/91.

²¹ Uradni list RS, št. 13/93.

²² Uradni list RS, št. 42/93, 61/00 - Odl. US, 56/01, 26/07, 45/08 - ZArbit.

²³ Uradni list RS, št. 43/06, 45/08.

določil, če so bila sprejeta v popolnoma drugačnem družbenem sistemu in ki posledično težko zaobjamejo sodobne izzive tako za tiste, ki so v delovnem razmerju kakor tudi za opravljanje dela izven delovnega razmerja, na primer v primeru samostojnih podjetnikov, platformskih delavcev in podobno.

5. SKLEPNE MISLI: NOVI IZZIVI

Ni mogoče mimo dejstva, da so pred celotno družbo številni *novi izzivi*, katerih posledice občutimo že danes. Tipičen primer tega so podnebne spremembe. Na prvi pogled se zdi, da so podnebne spremembe in s tem povezan zeleni prehod (angl. *green transition*) izven klasičnih delovno in socialnopravnih vprašanj. Vendar to ne drži povsem, kajti podnebne spremembe že vplivajo na naš slog življenja in bivanja, kakor tudi na opravljanje dela.²⁴ V marsikateri organizaciji intenzivno iščejo konkretne rešitve za, denimo zmanjšanje obremenitev za delavce zaradi hudih vročin, kakor tudi rešitve za bolj sistemsko usmerjene procese, ki pripomorejo k zmanjševanju obremenjevanja okolja. Zagotovo gre za kompleksna vprašanja ter preplet različnih znanj: tehnoloških, varstva okolja, zdravja, poznavanja podnebja in podobno, kakor tudi razumevanje posledic vsega navedenega na delovna in socialna razmerja. Nekateri raziskovalci že preučujejo možnosti delavcev, kako poročati o neustreznem ravnanju delodajalca pri izvajanju zelenih politik in če bi bilo mogoče tovrstno ravnanje obravnavati kot žvižgašтво.²⁵ Z vidika socialnega dialoga je nedvomno, da socialni partnerji potrebujejo pomoč pri pripravi ustreznih izhodišč, programov, strategij ter iskanju odgovorov na tovrstne spremembe, kar bi lahko bila ena izmed možnosti, kako izkazovati javni interes ter utrjevati socialni dialog kot vrednoto.

Vendar za pogovore o tovrstnih posledicah, kakor tudi o drugih sodobnih vprašanjih, kot so posledice staranja prebivalstva, prisotnost digitalizacije in umetne inteligence v delovnih procesih, pomanjkanje delavcev, večja prisotnost tujih delavcev in s tem povezana vprašanja, je treba imeti »trdno bazo«, zaupanje in predvsem skupen namen za kompromisno rešitev. Da je to mogoče doseči, dokazuje tudi junija 2022 sprejet program dela evropskih socialnih partnerjev za

²⁴ Več v Eurofound, 2011; Kalt, 2022.

²⁵ Denimo Piszczek, Branski & Jaworska 2022.

obdobje 2022- 2024,²⁶ v katerem načrtujejo sodelovanje na različnih področjih, kot so zeleni prehod, zaposlovanje mladih, zasebnost in nadzor na delovnem mestu, izboljšanje ujemanja znanj in spretnosti (skill matching) v Evropi ter krepitev zmogljivosti socialnih partnerjev. Znotraj tega je zelo pomembna zaveza o pogajanjih za pravno zavezujoče ukrepe glede ureditve dela na daljavo ter pravice do odklopa. Seveda ni vse zlato, kar se sveti, pa vendar: kako daleč smo v Sloveniji glede takšnih in podobnih dogovorov? Ob tem se zdi, da na površje priplava dilema: je treba najprej rešiti »stare« tradicionalne izzive, kot je plačni sistem, da bomo lahko začeli z drugimi kompleksnimi vprašanji ali lahko to storimo obratno: okrepimo možnosti s sodobnejšimi vsebinami in nadaljujemo s tradicionalnimi?

LITERATURA IN VIRI

- Aloisi, A. 2022. Platform work in Europe: Lessons learned, legal developments and challenges ahead. *European Labour Law Journal* 13(1): <https://doi.org/10.1177/20319525211062557>.
- Evropska komisija. 2020. Proposal for a Directive of the European parliament and of the council on adequate minimum wages in the European Union; dostopno na <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020PC0682&from=EN>.
- Eurofound. 2011. Industrial relations and sustainability: the role of social partners in the transition towards a green economy, Publications Office of the European Union, Luxembourg.
- Eurofound. 2022. Moving with the times: Emerging practices and provisions in collective bargaining, Publications Office of the European Union, Luxembourg.
- Franca, V. 2017. Razmislek o evropskem stebru socialnih pravic. *Pravna praksa* 36(49/50), str. 23-24, z avtorj. sl. ISSN 0352-0730. [COBISS.SI-ID 15926353]
- Franca, V. Vpliv digitalizacije na delovna razmerja: nujnost usposabljanja in obvladovanja umetne inteligence. *Podjetje in delo Letn.* 47, št. 6/7, str. 919-928.
- Franca, V., Domadenik Muren, P. 2021. Raziskava: Delo na domu in platformsko delo; dostopno na: <https://www.zds.si/sl/o-zds/novice/raziskava-delo-od-doma-in-platformsko-delo/>.
- Georgio, D. 2022. The new EU Directive on Transparent and Predictable Working Conditions in the context of new forms of employment; *European Journal of Industrial Relations* (28): 2; <https://doi.org/10.1177/09596801211043717>.
- Domadenik Muren, P. in Franca, V. (2022): National recovery and resilience plan : Slovenia. *Italian labour law e-journal*. 2022, vol. 15, spec. iss. 1, str. 1-15.

²⁶ Evropski socialni partnerji so »2022-2024 Work Programme« podpisali 28. junija 2022 v okviru skupne konference »Strengthening Europe through Social Dialogue - European Social Dialogue Work Programme 2022-2024«. Dokument je dostopen na spletni strani: https://www.busesseurope.eu/sites/buseur/files/media/reports_and_studies/2022-06-28_european_social_dialogue_programme_22-24_0.pdf.

- Kalt, T. 2022. Agents of transition or defenders of the status quo? Trade union strategies in green transitions. *Journal of Industrial Relations* 64(4); <https://doi.org/10.1177/00221856211051794>.
- Korpič-Horvat, E. 2019. Komentar 127. člena ZDR-1 v Belopavlovič, N. in drugi; Zakon o delovnih razmerjih s komentarjem, druga posodobljena in dopolnjena izdaja. Ljubljana: GV založba.
- Krapež, K. 2022. Zaposlovanje oseb z začasno zaščito iz Ukrajine v sistemu agencijskega dela v Sloveniji. *Podjetje in delo* 48(3/4): 455-479.
- Mišič, L. 2020. Equality of opportunity in the EU: rethinking the European pillar of social rights in light of free movement as a supranational principle of justice. *Zbornik znanstvenih razprav* 80: 41-75.
- Rosin, A. 2022. Towards a European Employment Status: The EU Proposal for a Directive on Improving Working Conditions in Platform Work. *Industrial Law Journal* 51(2): 478-493.
- Schultzen, T. & Mueller, T. 2021. A paradigm shift towards Social Europe? The proposed Directive on adequate minimum wages in the European Union. *Italian Labour Law e-journal* 14(1); <https://illej.unibo.it/article/view/13368/12951>.
- Piszczek, A. Branski, M. & Jaworska, K. 2022. The way to “greening” the workplaces in Poland. Industrial relations and the green transition: towards inclusive and sustainable growth: 13th ILERA European Congress: Barcelona, UAB Campus, 8-10 September 2022: abstract book. Barcelona: Universitat Autònoma de Barcelona, 2022. Str. 50.

Old and New Challenges of Social Dialogue in Slovenia: How to Achieve a Breakthrough?

Valentina Franca*

Summary

The period of the epidemic required significant adjustment measures in the labor market, so it was to be expected that the social partners would try to respond as adequately as possible through collective agreements. Due to various factors, such as the government's unilateral decision-making strategy, the nonfunctioning of the Economic and Social Council, and other constraints, the social dialog response was modest. Other unresolved issues could also contribute, but in practice, they cause significant discontent as well as legal problems. The renovation of the wage system in both the private and public sectors is certainly one of them. The issue of wages and decent work compensation is also a focus of interest at the European level, particularly due to the recently adopted directive on adequate minimum wages in the European Union. According to the data, it will have an impact on almost all member states, which will have to focus, among other things, on measures to ensure 80% coverage by collective agreements. According to the OECD, Slovenia is just below this threshold, but due to the poor methodology of data collection and presentation, it is questionable whether the coverage by collective agreements in Slovenia is that high. In addition to alignment with the Directive for the Slovenian situation, the renewal of the wage system in the public and private sectors is a major challenge. The question must be answered as to which working conditions are part of the basic salary and which burdens can be determined as exceptional or as those for which workers are entitled to a benefit. In the public sector, it also makes sense to address thoroughly the comprehensive reform of the wage system, because in practice there are both calls to phase out the wage system and numerous calls to harmonize anomalies. In regulating fundamental issues of social dialogue, such as the issue of decent pay, as well as in addressing new challenges, it is also necessary to start from the public interest in the functioning of social dialogue. It would be useful if the

* Valentina Franca, PhD, Associate Professor, Faculty of Public Administration, University of Ljubljana, Slovenia
valentina.franca@fu.uni-lj.si

state would thoroughly recognized this interest and tried to pursue it in various ways, for example, by providing adequate support, financing the activities of the social partners, seriously approaching the renewal of outdated legislation in the field of collective labor relations, and the like. At the same time, it is necessary to address discussions on new challenges as soon as possible, such as the green transition, the consequences of the aging population, the presence of digitalization and artificial intelligence in work processes, labor shortages, the increased presence of foreign workers, and related issues. The European social partners are including these issues even more intensively in their activities and work programs, which is also an incentive for the national level.

Recenzija knjige

Economically-Dependent Workers: Employment in a Decent Economy : International, European and Comparative Law Perspective : a Handbook

SCHUBERT, Claudia (Ed.). *Economically-dependent workers: employment in a decent economy: international, European and comparative law perspective: a handbook*. C. H. Beck; Hart; Nomos, 2022 – 304 str.

Kot uvodoma izpostavljajo avtorji recenzirane knjige, razlika med zaposlenimi v delovnem razmerju in samozaposlenimi osebami nikoli ni bila črno-bela. Sodna praksa, zakonodaja in literatura že od nekdaj upoštevajo vmesni status med zaposlitvijo oziroma delovnim razmerjem in samozaposlitvijo oziroma opravljanjem samostojne dejavnosti. Gre za status ekonomsko odvisne osebe, ki v določenih državah posamezniku zagotavlja podlago za posebno pravno varstvo, ki ga ostali samozaposleni niso deležni, hkrati pa je obseg tega varstva praviloma manjši, kot so ga deležni zaposleni. Od prvih jih loči obstoj ekonomske odvisnosti le od enega oz. manjšega števila naročnikov, od slednjih pa odsotnost osebne podrejenosti. Čeravno so ekonomsko odvisni delavci trenutno v ospredju predvsem zaradi digitalizacije in spletnih platform, gre za skupino, ki je obstajala že dolgo pred pojavom tehnoloških in tehničnih sprememb na trgu dela.

Knjiga *Economically dependent workers: employment in a decent economy: international, European and comparative law perspective: a handbook* je rezultat raziskovalnega projekta petnajstih avtorjev iz različnih evropskih držav o pravni ureditvi in pravnem varstvu ekonomsko odvisnih delavcev ter je razdeljena na štiri vsebinske dele.

V prvem delu, ki je vsebinsko najobsežnejši, nacionalni strokovnjaki analizirajo pravno ureditev ekonomsko odvisnih oseb z vidika delovnega prava in prava socialne varnosti v enajstih evropskih državah: v Avstriji (*Franz Marhold*), Franciji (*Francis Kessler* in *Gheorghe Big*), Nemčiji (*Claudia Schubert*), na Irskem (*Michael Doherty*), v Italiji (*Maurizio Del Conte* in *Elena Gramano*), na Nizozemskem (*Mijke Houwerzijl*), Portugalskem (*José João Abrantes*), v Sloveniji (*Luka Tičar*), Španiji (*Adrián Todolí Signes*), na Švedskem (*Annamaria Westregård*) in v Združenem kraljestvu (*Anne Davies*). Med njimi lahko prepoznamo tako države, ki ekonomsko odvisnim delavcem že zagotavljajo

določeno delovno- in socialnopravno varstvo na zakonodajni ravni oziroma slednjega trenutno vzpostavljajo (Nemčija, Avstrija, Italija, Slovenija, Španija, Portugalska in Francija), kot tiste, ki ekonomsko odvisnim delavcem pravno varstvo zagotavljajo v okviru kolektivnih pogodb (kot sta Nizozemska in Irska). V primerjalnopravni analizi, ki zaključuje prvi del, avtorica *Claudia Schubert*, ki je hkrati tudi urednica knjige, ugotavlja, da opredelitev ekonomsko odvisnih delavcev in njihovo pravno varstvo v proučevanih državah še zdaleč nista enotna. Kljub vsem razlikam v podrobnostih pa ureditev v vseh državah temelji na ugotovitvi, da je omejitev delovnega prava in/ali prava socialne varnosti na zaposlene v delovnem razmerju, ki so osebno odvisni od delodajalca, preveč omejujoča, saj tudi ekonomsko odvisni delavci potrebujejo primerljivo socialno zaščito.¹

V drugem delu je predstavljena zaščita, ki se ekonomsko odvisnim delavcem zagotavlja v okviru mednarodnega (delovnega in socialnega) prava. Sestavljen je iz dveh poglavij, pri čemer prvo ekonomsko odvisne delavce obravnava z vidika pravnih standardov Mednarodne organizacije dela (MOD), drugo pa z vidika pravnega varstva, ki jim ga zagotavlja Evropska socialna listina. *Anne Trebilcock* ugotavlja, da se pojem *ekonomsko odvisni delavec* kot tak redko pojavlja v instrumentih, ki jih je sprejela MOD, ali v pripombah nadzornih mehanizmov, vzpostavljenih za spremljanje skladnosti z mednarodnimi standardi dela. Kljub temu številni instrumenti in politični dokumenti MOD segajo širše ter določajo načela in pravice, ki veljajo za vse delavce. Avtorica v zaključku poglavja razpravlja o možnosti nadaljnjega razvoja normativnega dela MOD glede ekonomsko odvisnih oseb, pri čemer poudari potrebo po okrepljenem zavzemanju za spoštovanje pravic in zaščite, ki jih že uživajo vsi delavci v skladu z veljavnim mednarodnim delovnim pravom. V poglavju o pravnem varstvu ekonomsko odvisnih delavcev z vidika Evropske socialne listine *Monika Schlachter* razpravlja o vprašanju, ali pravice iz listine vključujejo tudi osebe, ki delo opravljajo na drugi pravni podlagi in ne na podlagi pogodbe o zaposlitvi. Da pridemo do odgovora, je treba preučiti poseben cilj vsake določbe in dokazati, ali njen namen zahteva

¹ Pojem socialna zaščita (angl. *social protection*) se v knjigi uporablja kot nadpomenka za zaščito, ki jo delavcem zagotavljajo določbe delovnega prava in prava socialne varnosti. V slovenskem pravnem sistemu pa se pojem socialna zaščita praviloma razlaga kot najširši pojem v socialnem sistemu, ki obsega sistem socialne varnosti, vključno s sistemi socialnih zavarovanj, socialnega varstva, socialnih ugodnosti in spodbud. Glej A. Bubnov Škoberne in G. Strban, *Pravo socialne varnosti*, Ljubljana: GV Založba, 2010, str. 46.

izključitev samozaposlenih oseb. Če kazalnikov v tej smeri ni, se lahko domneva, da so pravice delavcev zagotovljene neodvisno od pravne podlage, na osnovi katere opravljajo delo.

Čeravno je vedno večje število t.i. novih samozaposlenih oseb v zadnjih dvajsetih letih spodbudilo mnoge razprave o ekonomsko odvisnih osebah na ravni EU, številnim pobudam doslej ni sledil noben zakonodajni ukrep. V tretjem delu »v iskanju samoroga« *Rüdiger Krause* pravno ureditev ekonomsko odvisnih oseb v pravu EU obravnava skozi tri vsebinske sklope. V prvem analizira obstoječe primarno in sekundarno pravo EU v zvezi s socialno zaščito ekonomsko odvisnih delavcev, v drugem išče odgovor na vprašanje, ali se lahko pristojnost držav članic, kot jo na tem področju predvideva Pogodba o delovanju EU, uporabi za sprejetje direktiv o socialni zaščiti in kakšna vsebina takih direktiv je zaželeno, v tretjem pa naslovi vprašanje kolektivnega pogajanja ekonomsko odvisnih delavcev kot sredstva kolektivne samopomoči. Čeprav se na prvi pogled to zdi nemogoča naloga, avtor ugotavlja, da »*je z nekaj dobre volje samoroga mogoče najti in ukrotiti.*«

Zadnji, četrti del je namenjen zaključnim ugotovitvam in predlogom za nadaljnji razvoj pravnega varstva ekonomsko odvisnih delavcev s poudarkom na vključevanju slednjih v evropsko socialno politiko. Pritrditi gre avtorici *Claudii Schubert*, ki poudarja pomen vpliva MOD in EU na nacionalno zakonodajo ter nadaljnji razvoj pravnega položaja in socialne zaščite ekonomsko odvisnih delavcev. Pristop k zagotavljanju pravnega varstva delavcev, ki temelji na človekovih pravicah, ne more biti omejen na kategorijo odvisnih delovnih razmerij. Namesto tega je treba takšen pristop prilagoditi namenom temeljnih pravic in potrebi po varstvu.

Čeravno lahko o slednjih v zadnjih letih najdemo mnogo strokovne in znanstvene literature, pa gre za prispevke, ki so praviloma del širše razprave o nestandardnih oblikah zaposlitve in samozaposlitve ali pa naslavljajo le posamezen vidik ekonomsko odvisnih oseb. Tudi primerjalnopravne razprave so praviloma omejene na manjše število držav, medtem ko obravnavana knjiga vključuje analizo pravne ureditve vseh držav članic EU, ki priznavajo ekonomsko odvisne osebe kot posebno pravno kategorijo oziroma tem delavcem zagotavljajo (vsaj omejeno) pravno varstvo. Kot njeno bistveno prednost lahko poleg tega označimo celovitost obravnavanja pravnega položaja ekonomsko odvisnih delavcev z nacionalnega, mednarodnega in evropskega vidika. Knjiga odgovarja na mnoga vprašanja, ki se odpirajo pri obravnavi pravnega položaja

ekonomsko odvisnih oseb. Odlikuje jo bralki in bralcu prijazen jezik, zato je namenjena tako pravnim strokovnjakom s področja delovnega prava in prava socialne varnosti kot študentkam in študentom na različnih ravneh študija.

Sara Bagari, mag. prava,
Pravna Fakulteta Univerze v Ljubljani

Monografija

Socialna država in revščina

KORPIČ-HORVAT, Etelka, SENČUR PEČEK, Darja in OREŠEK, Natalija (ur.). *Socialna država in revščina* [na spletu]. 2022. Maribor : Univerza v Mariboru, Univerzitetna založba.

Izšla je monografija *Socialna država in revščina*, ki jo je izdala Univerzitetna založba Univerze v Mariboru. Gre za prvo tovrstno znanstveno publikacijo v Sloveniji. Pobudo za nastanek monografije so dale Zveza društev za gospodarsko pravo Slovenije, Zveza društev pravnikov Slovenije ter Pravna fakulteta Univerze v Mariboru in Pravna fakulteta Univerze v Ljubljani. Nastala je iz želje prispevati k iskanju poti, kako odpraviti vse oblike revščine in socialne izključenosti ter kako slediti temu cilju, ki je zapisan tudi v Agendi OZN za trajnostni razvoj do leta 2030. Cilj, da bi odpravili vse oblike revščine, se v tem obdobju povsod po svetu oddaljuje.

Zbrani prispevki avtoric in avtorjev v monografiji ponujajo znanstvene in strokovne podlage, ki bi lahko služile pri določanju strategije za dolgoročno sistemsko reševanje problema revščine in socialne izključenosti v Sloveniji. Domala vsi, ki se ukvarjajo s tem pomembnim problemom v Sloveniji, so raziskali in predlagali, kako izboljšati socialni položaj ljudi v državi. Tako je 37 avtoric in avtorjev napisalo 27 prispevkov (10 prispevkov je napisanih v soavtorstvu) na 724 straneh.

Po mnenju avtoric in avtorjev je pomembno, da so ukrepi države pri odpravljanju revščine realni, merljivi, transparentni in dosegljivi ter da je treba spremljati njihovo učinkovitost in uspešnost. Finančna zmožnost države je pomemben pogoj za doseganje cilja, vendar ne edini, kot opozarjajo avtorice in avtorji.

Različne oblike revščine terjajo različne pristope njihovega ugotavljanja in odpravljanja. Zato so zbrani prispevki v monografiji interdisciplinarni. Sestavljali so jih pravniki, sociologi in ekonomisti. Čeprav avtorice in avtorji opozarjajo tako na problem revnih v razvitih državah kot tudi v državah v razvoju, revščino v Sloveniji obravnavajo predvsem v povezavi s socialno izključenostjo – od vzrokov pojavljanja do iskanja poti, kako jo odpraviti. Revščina ima tisoč obrazov od stanovanjske, prehranske, zdravstvene, energetske, okoljevarstvene in druge, zato je za njeno odpravljanje mogočih več načinov, pri čemer morajo sodelovati vsi deležniki, tj. država, vse tri veje oblasti, občine, pooblaščenice institucije, civilna družba in posamezniki.

Kljub nizki stopnji dohodkovne neenakosti in revščine, bo morala tudi Slovenija aktivno razvijati področja socialne politike, socialne ekonomije, ekonomske demokracije, korporativne družbene odgovornosti, razmisliti o uvedbi univerzalnega temeljnega dohodka, kot država zadovoljivo izvrševati svojo pozitivno obveznost uresničevanja človekove pravice varstva pred revščino in socialno izključenostjo, vključno z učinkovitim pravnim sredstvom, zlasti sodnim varstvom poštenega postopka.

Tako kot je zapisala ena od avtoric *skrajni čas bi bil sistemsko pristopiti k izboljšavam*.

V javnem interesu je, sporočajo avtorice in avtorji, da načelo socialne države ne bi bilo okrnjeno, da posamezniki ne trpijo zaradi prizadetega dostojanstva, ki jim ga povzroča revščina in socialna izključenost.

Pomembno je, da se o problemih revščine in socialne izključenosti razpravlja, o njih govori in v skladu s strategijo odpravlja.

Zaradi interdisciplinarnih vsebin je monografija razdeljena po vsebinskih sklopih na pet poglavij. Prvo poglavje zajema zgodovinski razvoj socialne države in njene pravne vidike, v katerem avtorice in avtorji opozarjajo na tesno povezanost pravne in socialne države; predstavljeni so pravni učinki pravnih virov v okviru evropskega pravnega okvirja, ki so namenjeni boju proti revščini, predvsem Evropske socialne listine (spremenjene) in Evropske konvencije o varstvu človekovih pravic, v okviru prava EU – Pogodbe o delovanju Evropske unije, Listine EU o temeljnih pravicah in Evropskega stebra socialnih pravic ter drugi viri; opravljen je tudi pregled sodne prakse EU in pojasnjen razvoj presoje Evropskega sodišča za človekove pravice iz tradicionalnega varovanja političnih in državljanskih pravic na področje socialnih pravic. Nadalje je na podlagi raziskave prikazan vpliv procesnega prava, zlasti upravnega postopka, na socialne pravice. Socialne pravice posameznikov se pretežno določajo v upravnih postopkih in zadevajo vsakega člana skupnosti, saj se letno izda nekaj milijon odločb, zato igra procesno pravo v upravnih razmerjih čedalje večjo vlogo, saj zagotavlja učinkovito izvrševanje področnih javnih politik in hkrati preprečuje zlorabo oblasti. Nadalje so analizirane pozitivne obveznosti države, da zagotavlja pogoje okolja, da človek lahko živi dostojanstveno in človeka vredno življenje; poudarjeno je, da je pravica do socialne varnosti jedro socialne države in da socialna država ne jamči zgolj dajatev za preživetje, temveč ohranja tudi sorazmeren življenjski slog, ko nastopi socialni primer. Poudarjajo se javne službe kot steber socialne države. Posegi v socialne pravice bodo stalnica zaradi demografskih in drugih vzrokov, so zapisale avtorice in avtorji, pomembno pa je,

da so transparentni, nediskriminatorni ter da se upošteva sorazmernost in varuje dostojanstvo posameznika.

V poglavju o sistemski tematizaciji revščine, avtorice in avtorji opozarjajo na dohodkovno neenakost: od družbene odgovornosti do družbene pravičnosti; prav tako opozarjajo, da neoliberalni sistem pogloblja prepad med vse bogatejšimi in revnimi, vendar lahko na premagovanje dohodkovne neenakosti pomembno vpliva socialna ekonomija, ekonomska demokracija in korporativna družbena odgovornost. Poslovanje gospodarskih družb terja tudi ustrezen odnos do naravnega in družbenega okolja in ne le ustvarjanje dobička. Vprašanje je, kako določiti pravne okvirje in vzpodbude za njihov hitrejši razvoj. Avtorice in avtorji ugotavljajo, da sedanji neoliberalni kapitalistični model ne prinaša koristi vsem ljudem. Eden od avtorjev meni, da je univerzalni temeljni dohodek (UTD) *najučinkovitejši, najnujnejši, najcenejši in najhitrejši ukrep za izboljšave znotraj sistema*. Avtorice in avtorji tudi opozarjajo, da se odnos do okolja in naravnih virov odseva tudi v pristopu do revščine in revnih, saj izkoriščanje okolja in naravnih virov običajno prinese koristi peščici, ne pa večini prebivalstva. V publikaciji lahko preberemo tudi o predlogih pravno-ekonomskih mehanizmov zmanjšanja revščine v Sloveniji, pri čemer je poudarjeno, da je za odpravljanje revščine pomembna dolgotrajna gospodarska rast in produktivnost, ki ji sledita učinkovita redistribucija in aktivna politika zaposlovanja. Kolektivne pogodbe so pomemben instrument za zmanjševanje tveganja revščine delavcev, zato je treba vzpodbujati sistem kolektivnega pogajanja tako v javnem kot zasebnem sektorju. Poudarjeni so elementi solidarnosti v sistemu obveznega pokojninskega in invalidskega zavarovanja. Zapisana in utemeljena je tudi trditev, da odpravljanje prekarnosti in nestandardnih oblik dela zmanjšuje revščino.

V tretjem poglavju o revščini kot izzivu za socialno politiko lahko preberemo, da postopek osebnega stečaja in odpusta obveznosti, ne da bi se opravilo empirično dokazovanje, ne igra pomembne vloge pri boju z revščino. Na podlagi empirične analize je obravnavan odnos do revnih in do načinov, kako naj bi država blaginje naslavljala njihove potrebe; do katere mere se pomoč revnim pogojuje predvsem z vidika uporabe aktivacije in zaslužnosti različnih ranljivih skupin, kot so brezposelni, delavci z nizkimi dohodki, družine z otroki, starejši. Obravnavan je problem prehranske revščine in razvoj prehranske dobrotelosti, predvsem zavržene hrane in njene redistribucije, s čimer naj bi reševali dva problema, problem prehranske revščine in krožne ekonomije. Pri tem pojavu je pomembna človekova pravica do hrane, ki ustreza prehranskim normam posameznika,

zato bi morali biti ljudje, ki prejemajo donacije hrane, enakovredno vključeni v redistribucijo hrane. Nadalje je obravnavana socialna varnost oseb z invalidnostjo v Republiki Sloveniji, kot predpogoj za uresničevanje človekovih pravic.

V četrtem poglavju o ozaveščanju o revščini v Sloveniji lahko v monografiji preberemo, da igrata jezik in etična pripadnost pomembno vlogo v procesih socialnega razslojevanja in potencialne izpostavljenosti revščini. Socialnemu izključevanju in revščini so posebej izpostavljene migrantske skupnosti in Romi. Stanovanjska revščina predstavlja eno od pomembnih oblik revščine, ki vpliva na posameznikovo fizično in duševno zdravje, njegov položaj v družbenih odnosih ter s tem na kakovost življenja. Dom je kraj za življenje v miru, varnosti in dostojanstvu. Posebej je obravnavana stanovanjska revščina med starejšimi v Sloveniji. Odgovornost države za zmanjševanje revščine je v dobrem načrtovanju in spremljanju sprejetih ukrepov njihovega uresničevanja. Posebej je izpostavljena nejasna opredelitev, kateri socialni transferji zmanjšujejo revščino in koliko sredstev se namenja za zmanjševanje revščine. Glede na današnji čas je digitalna vključenost pomemben dejavnik zmanjševanja revščine in socialne izključenosti.

V petem poglavju je obravnavana revščina tudi s študijo primera s predstavitvijo programa Plan Ceibal iz leta 2007 v Urugvaju. Gre za program vzpodbujanja digitalne pismenosti med otroci in mladostniki v javnem izobraževalnem zavodu, z zagotovljenim dostopom do digitalne tehnologije in visoko hitrostnega interneta.

Prispevki avtoric in avtorjev predstavljajo, kot je zapisano v monografiji, *teoretično in empirično podlago za uveljavljanje načela socialne države in ustavnih socialnih pravic*. Zato naj bi bili prispevki dobra strokovna podlaga za doseganje rezultatov pri odpravljanju revščine in socialne izključenosti. Kot poudarjajo avtorice in avtorji, problem revščine ni stvar civilne družbe in dobrodelnih organizacij, temveč je odgovornost države.

Cilj monografije je, da bi bile avtorice in avtorji slišani in da se najdejo poti, da bodo vsi ljudje živeli človeka vredno življenje v katerem bo lahko vsak ustvarjal in uresničeval svoje cilje.

Poleg avtoricam in avtorjem, da je monografija Socialna država in revščina izšla, gre zahvala tudi recenzentoma akademiku in zaslužnemu profesorju doktorju Janezu Kranjcu in zaslužnemu profesorju doktorju Albinu Igličarju ter številnim notranjim recenzentkam in recenzentom in ne nazadnje Zvezi društev za gospodarsko pravo, Zvezi pravnikov Slovenije in obema pravnima fakultetama,

Pravni fakulteti Univerze v Ljubljani in Pravni fakulteti Univerze v Mariboru, ki so finančno podprli izdajo monografije ter izdajatelju Univerzitetni založbi Univerze v Mariboru in njenim sodelavkam in sodelavcu. Zahvala pa gre tudi rektorju Univerze Maribor prof. dr. Zdravku Kačiču, za vso podporo pri nastajanju monografije.

Dr. Etelka Korpič-Horvat
Glavna in odgovorna urednica

DRUŠTVO ZA DELOVNO PRAVO
IN SOCIALNO VARNOST



PRAVNA (NE)IZVEDLJIVOST ZAKONA O DOLGOTRAJNI OSKRBI

Izjava Društva za delovno pravo in socialno varnost (DDPSV)

Društvo za delovno pravo in socialno varnost je dne 19. septembra 2022 organiziralo strokovno srečanje, na katerem so članice in člani društva razpravljali o pravnih pomislekih, ki se pojavljajo v zvezi z uveljavitvijo Zakona o dolgotrajni oskrbi – ZDOsk (Uradni list RS, št. 196/21).

Večinsko mnenje je bilo, da ZDOsk vsebuje številne pravne praznine, pravne pomanjkljivosti in pravno neustrezne določbe. Poleg vira financiranja, statusa izvajalcev dolgotrajne oskrbe in vstopnih točk, se kažejo z vidika obstoječih in bodočih upravičencev do dolgotrajne oskrbe ključne pomanjkljivosti zakona predvsem pri pogojih za priznavanje pravic do dolgotrajne oskrbe in prevedbi pravic iz obstoječe ureditve v pravice po ZDOsk.

V skladu z ZDOsk so v obvezno zavarovanje za dolgotrajno oskrbo vključeni vsi, ki so vključeni v obvezno zdravstveno zavarovanje. Prijavo v obvezno zavarovanje za dolgotrajno oskrbo je Zavod za zdravstveno zavarovanje Slovenije (ZZZS) za vse osebe, ki so vključene v obvezno zdravstveno zavarovanje, izvedel s 18. 1. 2022 po uradni dolžnosti. Vendar ZDOsk za priznavanje pravic do dolgotrajne oskrbe zahteva, da je oseba vključena v obvezno zavarovanja za dolgotrajno oskrbo vsaj 24 mesecev v zadnjih 36 mesecih. To pomeni, da s 1. 1. 2023, ko naj bi se začele uporabljati prve določbe glede pravic do dolgotrajne oskrbe po ZDOsk, nihče ne bo upravičen do teh pravic, saj bo ta pogoj izpolnjen šele 18. 1. 2024 (24 mesecev po prijavi, ki jo je po uradni dolžnosti opravil ZZZS). V praksi bo to pomenilo, da do 18. 1. 2024 nihče ne bo mogel pridobiti pravice do dolgotrajne oskrbe na podlagi ZDOsk, hkrati pa ostaja nerešeno vprašanje, kaj bo z upravičenci, ki so različne pravice do dolgotrajne oskrbe pridobili po veljavni ureditvi (ureditvi, ki velja do začetka uporabe ZDOsk). Poleg navedenega težava nastopi pri prevedbi obstoječih pravic do dolgotrajne oskrbe v pravice po

novi ureditvi, saj zakon seznama pravic, ki naj se prevedejo, ne vsebuje, niti ne določa, v katere pravice naj se prevedejo. Prav tako v okviru splošnih pogojev tudi ni opredeljeno, katere so primerljive storitve oziroma prejemki na podlagi drugega predpisa.

Pravno nedopustno bi bilo, da bi ljudje zaradi prehoda na nov sistem ostali brez pravic do dolgotrajne oskrbe, bodisi že pridobljenih pravic po sedanjih ureditvi, bodisi pravic po ZDOsk. Izvajanje zakona, na način, kot ga ta trenutno predvideva, je v ustavno zapovedani pravni in socialni državi neprimerno. Primer so lahko upravičenci do družinskega pomočnika, ki bi glede na določbe ZDOsk ob prevedbi ostali brez dosedanjih pravic, hkrati pa zaradi neizpolnjevanja gostote zavarovanja ne bi pridobili pravic po ZDOsk. Prav tako pa zaradi razveljavitve določb ZSV (157. člen ZDOsk) v obdobju po 1. 1. 2023 ne bo več mogoče pridobiti pravice do izbire družinskega pomočnika.

Čeprav Slovenija potrebuje čimprejšnjo sistemsko ureditev dolgotrajne oskrbe, pa je ZDOsk toliko pravno pomanjkljiv, da ne more doseči svojega namena. Če bi pravice po ZDOsk lahko pridobili šele z 18. 1. 2024, ostaja odprto vprašanje ne le upravičencev po sedaj veljavni ureditvi, temveč tudi vseh, ki bi do tedaj (torej v celotnem letu 2023 in v začetku leta 2024) želeli pridobiti pravice do dolgotrajne oskrbe.

Uresničevanje pravic do dolgotrajne oskrbe (tudi dosedanjih) še dodatno onemogoča dejstvo, da zaradi rokov, določenih v prehodnih določbah (129. člen ZDOsk) najkasneje do 1. 7. 2023 ne bo izvajalcev dolgotrajne oskrbe, hkrati pa se z razveljavitvijo določb ZSV (157. člen ZDOsk) posega v status javnih socialno varstvenih zavodov, kot jih poznamo sedaj.

Zaradi velikega števila potrebnih sprememb in dopolnitev ZDOsk bi bilo nujno čim prej sprejeti nov zakon o dolgotrajni oskrbi, ki bi to področje celovito in pravno pravilno uredil. Nesprejemljivo je tudi, da ZDOsk ureja zavarovance in pogoje zavarovanja, uveljavitev zakona o zavarovanju za dolgotrajno oskrbo pa napoveduje v letu 2025 (uveljavitev najkasneje do 30. 6. 2025). Socialno zavarovanje je namreč precej več od zgolj golega financiranja nekaterih pravic. Če to ne bi bilo mogoče, je treba ZDOsk nemudoma dopolniti z natančnimi določbami prehodnega obdobja, v katerih bi bila podrobneje predpisana prevedba pravic in v začetnem obdobju opuščen pogoj predhodne dobe zavarovanja. Hkrati pa je treba čim prej aktivno pristopiti k iskanju rešitev na ostale pravne praznine in pravne pomanjkljivosti ZDOsk, kot so vprašanje financiranja, vprašanje primerljivih pravic in prevedbe pravic, (ne)obstoj izvajalcev dolgotrajne oskrbe in neure-

jen postopek dostopanja do posameznih pravic po izdaji odločbe, ki obstoječe pravice prevaja v pravice po ZDOsk.

V Ljubljani, 19. septembra 2022

Izvršni odbor DDPSV
Prof. dr. Grega Strban, Predsednik društva, l.r.
Zasl. prof. dr. Polonca Končar, l.r.
Prof. dr. Mitja Novak, l.r.
Izr. prof. dr. Barbara Kresal, l.r.
Karim Bajt Učakar, l.r.

Doktorska disertacija as. Primoža Rataja:

Pravni položaj brezposelnih oseb, ki se gibljejo v Evropski uniji

Asistent Primož Rataj je v svoji doktorski disertaciji analiziral zelo aktualno temo, saj se število predvsem kratkotrajnih gibanj z namenom zaposlitve ali samozaposlitve znotraj EU povečuje. Pravni položaj brezposelnih oseb je bil z nacionalnega in primerjalnega vidika že analiziran, ne pa tudi z vidika povezovanja (koordinacije) sistemov socialne varnosti držav članic EU. Še posebej v času pretresov v družbi kot so ekonomske, sanitarne ali draginjske (npr. energetske) krize v družbi, lahko večje število tujih delavcev (bodisi tujcev pri nas ali naših delavcev v drugih državah članicah) ostane brez zaposlitve in dela. Vprašanje je lahko, kje lahko uveljavijo pravico do denarnega nadomestila, v državi zadnje zaposlitve ali v državi prebivanja. To je še posebej aktualno za tako imenovane obmejne delavce. Poleg tega je lahko vprašanje, katere dajatve so podvržene režimu povezovanja sistemov socialne varnosti v EU. So to le denarne dajatve, ali tudi številni ukrepi aktivne politike zaposlovanja, namenjeni brezposelnim prejemnikom denarnega nadomestila?

Vse bolj aktualno je tudi vprašanje povezovanja sistemov socialnih pomoči, h katerim se zatečejo brezposelne osebe po izčrpanju dajatev iz zavarovanja za brezposelnost. Te so lahko namenjene samo določenim skupinam brezposelnih oseb (tako imenovane kategorične socialne pomoči ali posebne neprispevne denarne dajatve - v izrazju povezovanja sistemov socialne varnosti). Lahko pa so namenjene vsem brez zadostnih sredstev za življenje (tako imenovane splošne denarne socialne pomoči). Za prve veljajo posebna pravila povezovanja, druge so iz njega na splošno izvzete. Vprašanje je lahko, ali naj bo tudi v prihodnje tako. Posebna pravila lahko veljajo za prve iskalce zaposlitve ali iskalce zaposlitve, ki so dolgotrajno brezposelne osebe.

Na vsa ta vprašanja je doktorand iskal odgovore v disertaciji. Kot raziskovalno hipotezo je postavil trditev, da so koordinacijska pravna pravila, ki urejajo dajatve za brezposelnost, sistemsko neskladna s pravili o povezovanju sistemov socialne varnosti, premalo pravno jasna in določna ter z omejenim dostopom do socialnih pomoči, pravni položaj brezposelnih oseb, ki se gibljejo v EU ni ustrezno pravno varovan. V pomoč so mu bile tri delovne teze, in sicer a) ločevanje in izrazito

različno urejanje treh pravnih položajev brezposelnih oseb v poglavju o dajatvah za brezposelnost v Uredbi ES št. (ES) 883/2004 sta neutemeljena in sistemsko neskladna s temeljnimi načeli in tehnikami povezovanja sistemov socialne varnosti; b) pravila o dajatvah za brezposelnost ne omogočajo svobodnega gibanja prejemnikov dajatev za brezposelnost do največje možne mere znotraj držav članic EU, zaradi česar so v neskladju s 45. in 48. členom PDEU; c) pravni položaj brezposelnih iskalcev zaposlitve je ob gibanju v EU neustrezno varovan, ker v drugi državi članici EU ne morejo prejeti denarne socialne pomoči.

Z namenom potrditve ali ovrženja omenjenih trditev je sistematično analiziral pravni položaj brezposelnih oseb, ki se gibljejo v EU, tako s pravno teoretskega, systemskega, zgodovinskega, primerjalnega in praktičnega vidika. Dotaknil se je splošnega fenomena povezovanja sistemov socialne varnosti in podrobno analiziral povezovanje dajatev za brezposelnost. Analiziral je obstoječa načela in pravila, predloge sprememb koordinacijske uredbe, predlagano uvedbo evropskega zavarovanja za brezposelnost in odločitve Sodišča EU. Pri tem je uporabil obsežen znanstveni aparat, saj disertacija obsega 60 strani literature, predvsem v tujem jeziku, in čez 2900 opomb pod črto. Razprava je odločilno oplemenitena z avtorjevimi lastnimi stališči.

Prepričljivo ugotavlja, da so pravila o dajatvah za brezposelnost sprejeta v luči temeljnih načel in tehnik povezovanja sistemov socialne varnosti, saj je določena pristojnost ene države članice (načelo uporabe zakonodaje ene države članice), predvidena so pravila o seštevanju obdobj (načelo varstva pravic v nastajanju) in tudi o izplačevanju dajatev na ozemlje drugih držav članic (načelo varstva pridobljenih pravic). Hkrati pri vseh obstajajo izjeme od splošnih pravil, ki jih avtor dosledno prikaže in kritično ovrednoti. Vprašanje je, ali so pravila o določitvi pristojne države, kar je eno težjih vprašanj povezovanja sistemov socialne varnosti, še ustrezna in sistemsko skladna. V določeni meri obstaja celo možnost izbire brezposelne osebe, ki sistemsko sicer ni predvidena. Pravilo o določitvi pristojne države (ali je to država zadnje zaposlitve, prebivanja, ali katera tretja) naj bo odvisno od okoliščine, kje ima brezposelna oseba najboljše možnosti ponovno najti zaposlitev.

Avtor je upravičeno kritičen tudi do omejenega varstva pridobljenih pravic, saj se dajatve za brezposelnost le v omejenem obsegu izplačujejo v drugo državo članico. Vprašanje je, ali lahko izplačevanje kratkotrajnih dajatev v tujino spodkoplje finančno ravnotežje nacionalnega sistema socialne varnosti, kar Sodišče EU običajno šteje za utemeljen razlog omejitvam svobode

gibanja. Ali pa naj tudi brezposelne osebe uživajo neomejeno svobodo gibanja znotraj EU?

Posebej so analizirani pravni položaji brezposelnih iskalcev zaposlitve. Ti bi morali imeti v vseh primerih, ko je ohranjen status delavca ali samozaposlene osebe, pravico do enake obravnave pri dostopu do socialnih ugodnosti kot domači delavci. Med socialne ugodnosti pa sodijo tudi (splošne) socialne pomoči. Te bi morale biti predmet povezovanja sistemov socialne varnosti, saj so še posebej pomembne za brezposelne osebe, ki se gibljejo v Uniji.

Kot to velja pri večini raziskovalnih trditev, je tudi raziskovalna hipoteza Primoža Rataja delno potrjena. Svoje ugotovitve je utemeljil z razmislekom o obstoječih pravilih povezovanja sistemov socialne varnosti (tako EU kot dvostranskih sporazumov). Hkrati je predlagal izboljšanje pravil povezovanja dajatev za brezposelnost v prihodnje (*de lege ferenda*).

Disertacija dr. Primoža Rataja je vredna branja vsem, ki jih zanima povezovanje sistemov socialne varnosti. Obravnava namreč vsa bistvena pravna vprašanja povezovanja sistemov socialne varnosti v EU, s posebnim poudarkom na dajatvah za brezposelnost. Obstaja tudi upanje, da bo obsežna vsebina disertacije izšla v krajši knjižni obliki.

Prof. dr. Grega Strban

Izzivi trajnostno naravnane in dostojnega dela: poročilo o ljubljanskem dogodku

Future Challenges of Decent and Sustainable Work: Report on the Ljubljana Event

Luka Mišič*

Konec oktobra, ko se poletje še kar ni hotelo povsem umakniti jeseni, je na Pravni fakulteti Univerze v Ljubljani potekala dvodnevna znanstvena konferenca s področja delovnega prava in prava socialne varnosti. Organizatorjem - Mednarodnemu združenju za delovno pravo in pravo socialne varnosti (angl. *International Society for Labour and Social Security Law*; ISLSSL), Pravni fakulteti Univerze v Ljubljani ter slovenskemu Društvu za delovno pravo in socialno varnost - je v slovensko prestolnico z aktualno in pomembno, a ravno prav široko temo (angl. *Future Challenges of Decent and Sustainable Work*), uspelo privabiti več kot dvajset govork in govorcev iz približno desetih različnih držav, pri čemer je skupino odločilno zaznamovala ne le državljanska in regijska ter institucionalna, temveč tudi spolna in starostna raznolikost, pa čeprav je konferenčno vabilo izvirno nagovarjalo predvsem mlajše kolegice in kolege, aktivne na širšem področju socialnega prava. Vendar pa se je prav vključujoča zasnova dogodka, ki je, ob promociji radikalno mladih raziskovalk in raziskovalcev, glas dal tudi nekoliko bolj izkušenim, izkazala za pomembno, saj je raznorodnost skupine gotovo še dodatno pripomogla h kakovosti razprave in splošni pogovorni vnemi, ki je bila oba dneva nepopustljiva. Če smo se na podobnih srečanjih kolegice in kolegi predvsem med razpravo že večkrat zatekali v svet medmrežja, načrtovali letne dopuste oziroma se tako ali drugače izgubljali v lastnih mislih, smo si tokrat praviloma želeli, da bi dnevni program kar nekoliko zavlekli, celo na rovaš sprostitev ter oddiha ob jedači in pijači. Usoda je hotela tudi, da je dogodek publiki ponudil le peščico uspavank ali, podobno nadležno, v angleški besedi škripajočih nastopov, ob katerih bi se dremež še kako prilegel, pa ta ni mogoč, in tako sta v ospredju res bila zgolj delovno pravo in pravo socialne varnosti, brez nepotrebnih motenj in skoraj brez spoznavnoteoretskih preprek, pogosto posta-

* Luka Mišič, doktor pravnih znanosti, docent na Pravni fakulteti Univerze v Ljubljani.
Luka Mišič, PhD, Assistant Professor at the Faculty of Law, University of Ljubljana.
luka.misic@pf.uni-lj.si

vljenih prav z nejasno in nerazumljivo govorico. Tudi redki vsebinski zdrsi – če so to sploh bili (!) –, ki jih je bilo moč zaznati, npr. lahkoten govor o harmonizaciji opredelitve delavca na nacionalni ravni v Evropski uniji (v nadaljevanju: EU), brez upoštevanja historičnega vidika in geografsko, kulturno in še kako pogojenega razvoja podobnih pravnih institutov v različnih pravnih redih, navidezno preprosta aplikacija tipičnih pravil socialnih zavarovanj na praviloma še vedno atipična pravna razmerja ekonomske aktivnosti (npr. oddajanje nepremičnine v najem, pridobivanje pasivnega dohodka od drugih vrst premoženja), so bili sprejeti z velikim razpravljaljskim navdušenjem, le-to pa se bo gotovo preneslo predvsem na kolegice in kolege, ko bodo ti vnovič »odpirali« kakšno poglavje nastajajoče doktorske disertacije.

Ne zgolj zasedbeno, tudi vsebinsko je bila konferenca vse prej kot enakorodna, le da je v običajni maniri nosilne organizacije delovno pravo, pa čeprav omejeno na ekonomsko aktivne posameznike, vidno prehitevalo teme s področja socialne varnosti, ki nas pregovorno spremlja od zibke do groba. K temu je gotovo vsaj nekoliko pripomogel naslov srečanja, ki sem ga v pomembnem delu celo določil sam, in ki je grajen okoli širšega izziva (ne)dostojnega dela, ki je v EU v porastu predvsem kot posledica t. i. novih oblik dela in siceršnje prekarizacije nekaterih panog, poklicev ali skupin prebivalstva, ter žgočih vprašanj ekološke, ekonomske in drugih oblik vzdržnosti načinov opravljanja dela. Kljub temu je bilo tem, ki bi se nahajale na presečišču okoljevarstva in zaposlovanja, na programu žal premalo, pa še te so okoljske izzive naslavljele posredno, predvsem skozi družbeno odgovornost gospodarskih družb, ali ob omembi pozitivnih učinkov dela na daljavo. Kot privilegirani pripadniki »razvitega« sveta, smo v svojem evrocentризmu seveda povsem spregledali izzive socialno-ekonomsko manj razvitih delov sveta, razpravljali o pomenih algoritmov v delovnem procesu, etični dostavi hrane, ipd., ter pri tem praviloma povsem spregledali pogosto globalno (ne)učinkovitost delovnega prava in prava socialne varnosti, ne nazadnje tudi neučinkovitost človekovih pravic in temeljnih svoboščin oziroma dejanskih zmožnosti njihovega učinkovitega uresničevanja in varstva.

Govora o siceršnjih običajnih osumljencih sodobnega, nam znanega delovnega prava, npr. delitveni ekonomiji, delu na poziv, množičnemu delu, delu na daljavo, je sicer bilo ravno dovolj, da odsotnost relevantnih novot, ki so jih uspešno nadomeščali živopisni vzorci in izzivi nacionalnih praks, ni bila nadležna, medtem ko so nekatere teme, vezane npr. na pomorski sektor oziroma mednarodni ladijski promet, za celinskega slušatelja bile povsem nove, skoraj nespoznavne

ter z okusom po morju in soli celo navdihujejo. Zasledujoč tradicionalno delitev na individualno in kolektivno delovno pravo, je konferenca hočeš nočeš vključevala teme obeh sklopov, enako pa velja za razmerja med nacionalnim pravom in mednarodnim pravom ter pravom EU, na področju delovnega prava in prava socialne varnosti pogosto razpetim med zahteve po čimbolj učinkovitem delovanju skupnega trga in varovanjem nacionalnih socialnih držav ter lokalnih trgov dela, vključno s tam registriranimi delodajalci in samozaposlenimi osebami ter njihovo (cenovno) konkurenčnostjo. Razprava o socialni prihodnosti EU, direktivi o minimalni plači ali npr. svobodi gibanja, je tako bila precej cinična, izhajajoča predvsem iz tržnega razumevanja državljanstva EU.

Vnovič se je izkazala tudi morda celo osrednja in sestavljena akademska mantra, in sicer kako pomembno je, da se praktično naravnani pristopi k pravnim izzivom ustrezno dopolnjujejo s teoretičnimi spoznanji, pri čemer je pravzaprav politika (tako v angl. pomenu *policy* kot tudi *politics*) tista, ki je pogosto pomembnejša od prava, npr. učinkovitosti mednarodnih standardov, mednarodnih dokumentov o temeljnih pravicah, saj slednja usmerja zakonodajalčevo normodajno dejavnost. Primerov, npr. s področja protidiskriminacijskega (delovnega) prava, je v razpravi žal bilo preveč, ti pa so bili zaznamovani z (ne)kulturnimi vplivi nekaterih evropskih držav, zoper katere je delovno pravo ali celo pravo kot tako v pomembni meri nemočno.

Če bi v poročilu izpostavil izbrane prispevke, bi s tem naredil krivico vsaj kakšnemu, na katerega bi bil pozabil, prav tako pa bi se gotovo obrnil predvsem k tistim, z najbolj izvirnimi, s tem pa tudi (lahko lažno) mamljivimi naslovi, zaradi česar poročilo sklepam z mislijo, da so srečanja, ki združujejo kolegice in kolege iz vendarle različnih okolij, ki pa razmišljajo o podobnih izzivih, nujna za prihodnost v zadnjih letih pogosto atomiziranih akademskih procesov, ne nazadnje pa tudi za napredek področne pravne znanosti in stroke, katerih dognanja naj se ne prelivajo le k zakonodajalcu, temveč tudi iz države v državo, iz akademske skupnosti v akademsko skupnost.

VSEBINSKO KAZALO – letnik XXII/2022

članki / articles

Cinzia CARTA, Gratiela-Florentina MORARU

Labour Law Beyond National Borders: Major Debates in 2018-2019-2020, p. 9
Delovno pravo preko nacionalnih meja: glavne razprave v letih 2018-2019-2020, str. 9

Sara BAGARI

Uporaba algoritmov na področju delovnih razmerij in socialne varnosti, str. 41
Use of Algorithms in the Field of Labour Relations and Social Security, p. 55

Aljoša POLAJŽAR, Asja LEŠNIK

Ali pogodbeno delo izven delovnega razmerja uživa kazenskopravno varstvo?
Analiza dometa kazenskoprnega varstva po 196. in 197. členu KZ-1 v luči načela zakonitosti, str. 57
Does Contract Work outside the Employment Relationship Enjoy Criminal Protection? Analysis of the Scope of Criminal Law Protection under Articles 196 and 197 of KZ-1 in the light of the Principle of Legality, p. 85

Katarina KRAPEŽ

Odsotnost zakonodajnih in internih standardov v zvezi s slikovnim in zvočnim snemanjem pedagoške dejavnosti na slovenskih visokošolskih zavodih, str. 87
Absence of Legislative and Internal Standards Related to Video and Audio Recording of the University Lessons at Slovenian Higher Education Institutions, str. 109

Špelca MEŽNAR

Cepljenje kot pogoj za opravljanje dela: odprta vprašanja, str. 171
Mandatory Vaccination in the Workplace: Open Questions, p. 185

Luka MIŠIČ

Sistematična analiza PKP ukrepov s področja socialne varnosti: med pravom in (socialno) politiko, str. 187
Systematic Analysis of Anti Covid Measures in the Field of Social Security: Between Law and (Social) Policy, p. 205

Andraž RANGUS

Demografski trendi in medgeneracijska solidarnost v pokojninskem zavarovanju, str. 207

Demographic Trends and Intergenerational Solidarity in Pension Insurance, p. 230

Sara BAGARI

Direktiva o usklajevanju poklicnega in zasebnega življenja ter pravica do zahteve za prožne ureditve dela, str. 231

Directive on Work-life Balance and the Right to Request Flexible Working Arrangements, p. 251

Primož RATAJ

Izbrana vprašanja povezovanja sistemov socialne varnosti v luči zaposlovanja delavcev iz držav EU in tretjih držav, str. 253

Selected Issues of Coordination of Social Security Systems in the Perspective of Employing Workers from EU Member States and Third Countries, p. 284

Grega STRBAN

Zavarovanje za dolgotrajno oskrbo – gradnik ali tujek v sistemu socialne varnosti?, str. 399

Long-term Care Insurance – Friend or Foe in the Social Security System?, p. 419

Primož RATAJ

Izbrana aktualna vprašanja koordinacije dajatev za brezposelnost v Sloveniji, str. 421

Selected Issues Concerning Coordination of Unemployment Benefits in Slovenia, p. 453

Etelka KORPIČ-HORVAT

Vpliv javnega interesa na delovnopravni položaj javnega uslužbenca, str. 457

The Influence of Public Interest on the Labor Law Position of a Civil Servant, p. 470

Valentina FRANCA

Stari-novi izzivi socialnega dialoga v Sloveniji: kako do preboja?, str. 471

Old – New Challenges of Social Dialogue in Slovenia: How to Achieve a Breakthrough?, p. 486

sodna praksa / case law

Marijan DEBELAK

Pomembnejše odločbe Delovno-socialnega oddelka Vrhovnega sodišča RS v drugi polovici leta 2021 (izbral, uredil in komentiral: M. D.), str. 111

Biserka KOGEJ DMITROVIČ

Pregled sodne prakse na področju javnih uslužbencev, str. 287

Review of Civil Service Case-law, p. 301

Samo PUPPIS

Prejemki javnih uslužbencev - novejša sodna praksa Vrhovnega sodišča RS, str. 303

Remuneration of Civil Servants - Recent Case-law of the Supreme Court of the Republic of Slovenia, p. 328

Marijan DEBELAK

Novejša sodna praksa Vrhovnega sodišča RS v zvezi z denarnimi zahtevki, str. 329

Recent Case Law of the Supreme Court of the Republic of Slovenia concerning Pecuniary Claims, p. 362

Marjana LUBINIČ

Prenehanje pogodbe o zaposlitvi poslovodnih in vodilnih delavcev (iz sodne prakse Vrhovnega sodišča Republike Slovenije), str. 363

Termination of Contract of Employment of Managers and Executives (from the Case-law of the Supreme Court of the Republic of Slovenia), p. 379

poročila / reports

Društvo za delovno pravo in socialno varnost

Pravna (ne)izvedljivost Zakona o dolgotrajni oskrbi – izjava Društva za delovno pravo in socialno varnost (19. september 2022), str. 499

Grega STRBAN

Doktorska disertacija Primoža Rataja: Pravni položaj brezposelnih oseb, ki se gibljejo v Evropski uniji, str. 503

Luka MIŠIČ

Izzivi trajnostno naravnane in dostojnega dela: poročilo o ljubljanskem dogodku / *Future Challenges of Decent and Sustainable Work*, str. 507

recenzije, publikacije / book reviews, publications

Sara BAGARI

Recenzija knjige: SCHUBERT, Claudia (Ed.). Economically-dependent workers: employment in a decent economy: international, European and comparative law perspective: a handbook. C. H. Beck; Hart; Nomos, 2022, str. 489

Etelka KORPIČ-HORVAT

Monografija: KORPIČ-HORVAT, Etelka, SENČUR PEČEK, Darja in OREŠEK, Natalija (ur.). *Socialna država in revščina* [na spletu]. 2022. Maribor : Univerza v Mariboru, Univerzitetna založba, str. 493

IMENSKO KAZALO – letnik XXII/2022

BAGARI, Sara

- Uporaba algoritmov na področju delovnih razmerij in socialne varnosti, str. 41
Use of Algorithms in the Field of Labour Relations and Social Security, p. 55
- Direktiva o usklajevanju poklicnega in zasebnega življenja ter pravica do zahteve za prožne ureditve dela, str. 231
Directive on Work-life Balance and the Right to Request Flexible Working Arrangements, p. 251
- Recenzija knjige: SCHUBERT, Claudia (Ed.). Economically-dependent workers: employment in a decent economy: international, European and comparative law perspective: a handbook. C. H. Beck; Hart; Nomos, 2022, str. 489

CARTA, Cinzia, MORARU, Gratiela-Florentina

- Labour Law Beyond National Borders: Major Debates in 2018-2019-2020, p. 9
Delovno pravo preko nacionalnih meja: glavne razprave v letih 2018-2019-2020, str. 9

DEBELAK, Marijan

- Pomembnejše odločbe Delovno-socialnega oddelka Vrhovnega sodišča RS v drugi polovici leta 2021 (izbral, uredil in komentiral: M. D.), str. 111
- Novejša sodna praksa Vrhovnega sodišča RS v zvezi z denarnimi zahtevki, str. 329
Recent Case Law of the Supreme Court of the Republic of Slovenia concerning Pecuniary Claims, p. 362

FRANCA, Valentina

- Stari-novi izzivi socialnega dialoga v Sloveniji: kako do preboja?, str. 471
Old – New Challenges of Social Dialogue in Slovenia: How to Achieve a Breakthrough?, p. 486

KOGEJ DMITROVIČ, Biserka

- Pregled sodne prakse na področju javnih uslužbencev, str. 287
Review of Civil Service Case-law, p. 301

KORPIČ HORVAT, Etelka

- Vpliv javnega interesa na delovnopравни položaj javnega uslužbenca, str. 457
The Influence of Public Interest on the Labor Law Position of a Civil Servant, p. 470
- Monografija: KORPIČ-HORVAT, Etelka, SENČUR PEČEK, Darja in OREŠEK, Natalija (ur.). *Socialna država in revščina* [na spletu]. 2022. Maribor : Univerza v Mariboru, Univerzitetna založba, str. 493

KRAPEŽ, Katarina

- Odsotnost zakonodajnih in internih standardov v zvezi s slikovnim in zvočnim snemanjem pedagoške dejavnosti na slovenskih visokošolskih zavodih, str. 87
Absence of Legislative and Internal Standards Related to Video and Audio Recording of the University Lessons at Slovenian Higher Education Institutions, str. 109

LUBINIČ, Marjana

- Prenehanje pogodbe o zaposlitvi poslovodnih in vodilnih delavcev (iz sodne prakse Vrhovnega sodišča Republike Slovenije), str. 363
Termination of Contract of Employment of Managers and Executives (from the Case-law of the Supreme Court of the Republic of Slovenia), p. 379

MEŽNAR, Špelca

- Cepljenje kot pogoj za opravljanje dela: odprta vprašanja, str. 171
Mandatory Vaccination in the Workplace: Open Questions, p. 185

MIŠIČ, Luka

- Sistematična analiza PKP ukrepov s področja socialne varnosti: med pravom in (socialno) politiko, str. 187
Systematic Analysis of Anti Covid Measures in the Field of Social Security: Between Law and (Social) Policy, p. 205
- Izzivi trajnostno naravnane in dostojnega dela: poročilo o ljubljanskem dogodku / *Future Challenges of Decent and Sustainable Work, str. 507*

POLAJŽAR, Aljoša, LEŠNIK, Asja

- Ali pogodbeno delo izven delovnega razmerja uživa kazenskopravno varstvo? Analiza dometa kazenskoprnega varstva po 196. in 197. členu KZ-1 v luči načela zakonitosti, str. 57
Does Contract Work outside the Employment Relationship Enjoy Criminal Protection? Analysis of the Scope of Criminal Law Protection under Articles 196 and 197 of KZ-1 in the light of the Principle of Legality, p. 85

PUPPIS, Samo

- Prejemki javnih uslužbencev - novejša sodna praksa Vrhovnega sodišča RS, str. 303
Remuneration of Civil Servants - Recent Case-law of the Supreme Court of the Republic of Slovenia, p. 328

RANGUS, Andraž

- Demografski trendi in medgeneracijska solidarnost v pokojninskem zavarovanju, str. 207
Demographic Trends and Intergenerational Solidarity in Pension Insurance, p. 230

RATAJ, Primož

- Izbrana vprašanja povezovanja sistemov socialne varnosti v luči zaposlovanja delavcev iz držav EU in tretjih držav, str. 253
Selected Issues of Coordination of Social Security Systems in the Perspective of Employing Workers from EU Member States and Third Countries, p. 284
- Izbrana aktualna vprašanja koordinacije dajatev za brezposelnost v Sloveniji, str. 421
Selected Issues Concerning Coordination of Unemployment Benefits in Slovenia, p. 453

STRBAN, Grega

- Zavarovanje za dolgotrajno oskrbo – gradnik ali tujek v sistemu socialne varnosti?, str. 399
Long-term Care Insurance – Friend or Foe in the Social Security System?, p. 419
- Doktorska disertacija Primoža Rataja: Pravni položaj brezposelnih oseb, ki se gibljejo v Evropski uniji, str. 503

CALL FOR PAPERS FOR THE 2023 MARCO BIAGI AWARD

To stimulate scholarly activity and broaden academic interest in comparative labour and employment law, the International Association of Labour Law Journals announces a Call for Papers for the **2023** Marco Biagi Award. The award is named in honor of the late Marco Biagi, a distinguished labour lawyer, victim of terrorism because of his commitment to civil rights, and one of the founders of the Association. The Call is addressed to doctoral students, advanced professional students, and academic researchers in the early stage of their careers (that is, with no more than three years of post-doctoral or teaching experience).

1. The Call requests papers concerning *comparative and/or international* labour or employment law and employment relations, broadly conceived. Research of an empirical nature within the Call's purview is most welcome.
2. Submissions will be evaluated by an academic jury to be appointed by the Association. Submitted papers should include an abstract.
3. The paper chosen as the winner of the award will be assured publication in a member journal, subject to any revisions requested by that journal.
4. Papers may be submitted preferably in English, but papers in French or Spanish will also be accepted. The maximum length is in the range of 12,500 words, including footnotes and appendices. Substantially longer papers will not be considered.
5. The author or authors of the paper chosen as the winner of the award will be invited to present the work at the Association's **2023** meeting which is to be announced soon on the website of the Association. Efforts are being undertaken to provide an honorarium and travel expenses for the presentation of the paper. Until that effort bears fruit, however, the Association hopes that home institutional funds would be available to support the researcher's presentation.
6. The deadline for submission is **31 March 2023**. Submissions should be sent electronically in Microsoft Word both to *Lavoro e diritto* at lavoroediritto@unife.it and to Frank Hendrickx, the President of the Association, at frank.hendrickx@kuleuven.be and his secretariat: iar@kuleuven.be

Website of the IALLJ: www.labourlawjournals.com

Prior Recipients of the Marco Biagi Award

- 2022: Despoina Georgiou, *Digital Platforms and the World of Work: Towards a Fairer Re-Distribution of Risks*
- 2021: Nastazja Potocka-Sionek, *How to regulate 'digital piecework'? Lessons from global supply chains*
- 2020: Harry Stylogiannis, *Platform work and the human rights to freedom of association and collective bargaining*
- 2019: Giovanni Gaudio, *Adapting labour law to complex organisational settings of the enterprise. Why re-thinking the concept of employer is not enough.*
- 2018: Matteo Avogaro, *New perspectives for workers' organizations in a changing technological and societal environment*
- 2017:** Nicolas Bueno, *From the right to work to the freedom from work*
- 2016: Mimi Zou, *Towards Exit and Voice: Redesigning Temporary Migrant Workers's Programmes*
- 2015: Uladzislau Belavusau (Vrije Universiteit Amsterdam, the Netherlands), *A Penalty Card for Homophobia from EU Labor Law: Comment on Asociația ACCEPT (C-81/12).*
- 2014: Lilach Lurie (Bar-Ilan University, Israel), *Do Unions Promote Gender Equality?*
- Special Commendation: Isabelle Martin (University of Montreal, Canada), *Corporate Social Responsibility as Work Law? A Critical Assessment in the Light of the Principle of Human Dignity*
- 2013: Aline Van Bever (University of Leuven, Belgium), *The Fiduciary Nature of the Employment Relationship*
- 2012: Diego Marcelo Ledesma Iturbide (Buenos Aires University, Argentina), *Una propuesta para la reformulación de la conceptualización tradicional de la relación de trabajo a partir del relevamiento de su especificidad jurídica*
- Special Commendation: Apoorva Sharma (National Law University, Delhi, India), *Towards an Effective Definition of Forced Labor*

2011: Beryl Ter Haar (Universiteit Leiden, the Netherlands), Attila Kun (Károli Gáspár University, Hungary) & Manuel Antonio Garcia-Muñoz Alhambra (University of Castilla-La Mancha, Spain), *Soft On The Inside; Hard For the Outside. An Analysis of the Legal Nature of New Forms of International Labour Law*

Special Commendation: Mimi Zou (Oxford University, Great Britain), *Labour Relations with "Chinese Characteristics"? Chinese Labour Law at an Historic Crossroad*

2010: Virginie Yanpelda, (Université de Douala, Cameroun), *Travail décent et diversité des rapports de travail*

Special Commendation: Marco Peruzzi (University of Verona, Italy), *Autonomy in the European social dialogue*

Association's Award Prior to Naming as Marco Biagi Award

2009: Orsola Razzolini (Bocconi University, Italy), *The Need to Go Beyond the Contract: "Economic" and "Bureaucratic" Dependence in Personal Work Relations*

Inštitut za delo pri Pravni fakulteti v Ljubljani
Društvo za delovno pravo in socialno varnost
in Planet GV

v sodelovanju s:

Pravno fakulteto Univerze v Ljubljani in
Inštitutom za delovna razmerja in socialno varnost PF v Mariboru

vabijo na kongres

XXII. DNEVI DELOVNEGA PRAVA IN SOCIALNE VARNOSTI

XXII. Slovenian Congress of Labour Law
and Social Security

**Portorož, Kongresni center St. Bernardin
25. - 26. maj 2023**

Prijave in informacije:

Inštitut za delo pri Pravni fakulteti v Ljubljani, Poljanski nasip 2, Ljubljana,
e-naslov: inst.delo@pf.uni-lj.si

Delavci in Delodajalci

Employees & Employers

www.delavciindelodajalci.com

revija za delovno pravo in pravo socialne varnosti

Labour Law and Social Security Review

Inštitut za delo pri Pravni fakulteti v Ljubljani (IDPF) od leta 2001 dalje izdaja novo znanstveno revijo DELAVCI IN DELODAJALCI.

Vsebina revije je namenjena obravnavi aktualnih vprašanj s področja **pravnih razmerij med delavci in delodajalci ter s področja socialne varnosti**: individualna in kolektivna delovna razmerja, zaposlovanje in zavarovanje za brezposelnost, pokojninsko in invalidsko zavarovanje, zdravstveno varstvo in zavarovanje, socialno varstvo, inšpekcija dela in ostala področja delovnega prava in prava socialne varnosti. Z enako pozornostjo bodo obravnavana vprašanja iz pravnih razmerij med delavci in delodajalci tako v ZASEBNEM KOT JAVNEM SEKTORJU.

Poleg ČLANKOV IN RAZPRAV o primerjalnopravni, mednarodnopravni in domačipravni ureditvi posameznih delovnopravnih in socialnopravnih institutov, bodo v reviji objavljeni tudi prispevki priznanih strokovnjakov IZ PRAKSE ZA PRAKSO o njihovih izkušnjah pri izvajanju posameznih institutov v praksi, skupaj z najpogostejšimi aktualnimi VPRAŠANJI IN ODGOVORI. V PRILOGI bo prostor za zanimive **domače in tuje pravne vire**, revija pa bo predstavljala tudi aktualno SODNO PRAKSO. POROČILA o pravnih posvetih, simpozijih in konferencah doma in v tujini, bibliografije in recenzije avtorskih del ter razna druga sporočila o pomembnih dogodkih bodo bralcem olajšala **pregled nad najpomembnejšimi dogodki** z vsebinskega področja revije.

Revija je namenjena:

- strokovnjakom s področja delovnega prava in prava socialne varnosti,
- vodstvenim delavcem, vodjem pravne, splošne in kadrovske službe
- izvajalcem kadrovskega menedžmenta
 - kadrovikom, pravnikom, ekonomistom, sociologom, ...
- predstavnikom delavcev – sindikatom, svetom delavcev
- predstavnikom delodajalcev – zbornicam, združenjem
- vodilnim državnim uslužbencem in direktorjem javnih zavodov, agencij in drugih oseb javnega prava
- študentom dodiplomskega in podiplomskega študija prava, sociologije, uprave, socialnega dela, menedžmenta
- sodnikom delovnih in socialnih sodišč, upravnih sodišč in sodnikom za prekrške,
- inšpektorjem za delo
- in drugim.

Naročilnica / Subscription**DA, naročam revijo Delavci in Delodajalci za leto 2023**

št. izvodov _____ tiskana izdaja št. izvodov _____ digitalna izdaja
 Letna naročnina (štiri številke) je 128,10 € (tiskana ali digitalna izdaja), posamezna številka 35,70 €, dvojna številka 71,40 € (vse cene so z DDV), priznamo 50% popust za študente in **40% popust za naročilo paketa tiskane in digitalne izdaje**.
 Odjava naročila je možna dva meseca pred iztekom tekočega koledarskega leta za naslednji letnik revije.

YES, please enter my subscription to the review Employees and Employers

No. of issues _____ print version No. of issues _____ online version
 Annual subscription (four issues) at price 128,10 €, particular issue at price 35,70 € (double 71,40 €), special discount for students (50%) and for the print and online version package (40%).

Naročnik / Subscriber _____

Naslov / Address _____

Zavezanec za DDV: da / ne (obkroži!) – ID št. / Vat No. _____

Kontaktna oseba / Contact person _____

Položaj v organizaciji / Position at work _____

Telefon / Phone _____ Datum / Date _____

E-naslov / E-mail _____

Žig / Mark _____

Podpis odgovorne osebe / Signature _____

Strinjam se, da Inštitut za delo pri Pravni fakulteti v Ljubljani moje osebne podatke (ime, priimek, elektronski naslov) uporabi za obveščanje o dogodkih in publikacijah inštituta oziroma Pravne fakultete Univerze v Ljubljani.

I agree that the Institute of Labor Law at the Faculty of Law in Ljubljana uses my personal data (name, surname, e-mail address) for information on the events and publications of the Institute or the Faculty of Law, University of Ljubljana.

Poslati na naslov / Mail to address: Inštitut za delo pri Pravni fakulteti v Ljubljani, Poljanski nasip 2, 1000 Ljubljana, Slovenija, ali/or e-mail: inst.delo@pf.uni-lj.si

NAVODILA AVTORJEM ZA PRIPRAVO PRISPEVKOV

Prispevke objavljamo v slovenščini, s povzetkom in izvlečkom v angleščini, prispevke tujih avtorjev pa lahko objavimo tudi v izbranem tujem jeziku.

Objavljamo znanstvene in strokovne prispevke, ki jih recenziramo in honoriramo. Vsak prispevek mora imeti naslov, ime in priimek avtorja, strokovni naziv avtorja, polni naslov ustanove, v kateri je avtor zaposlen, ter poleg besedila prispevka tudi:

- povzetek (abstract),
- ključne besede (key words),
- kratek izvleček v angleščini (summary) ter
- na koncu članka še navedbo literature in virov.

Znanstveni prispevki naj bodo dolgi praviloma eno avtorsko polo (do 30.000 znakov, upoštevajoč tudi prostore med znaki), strokovni prispevki pa so lahko tudi krajši. Kratek izvleček v angleščini (summary) je dolg eno tipkano stran (3.000 znakov) in strnjeno, na razumljiv način, povzema vsebino in ključne ugotovitve prispevka. Povzetek (abstract) je dolg pet tipkanih vrstic (450 znakov) in zgoščeno predstavlja vsebinske sklope in vprašanja, ki jih bo avtor obravnaval v prispevku. Povzetek, izvleček in ključne besede (5 – 10) pripravi avtor v angleškem in slovenskem jeziku.

Prispevki imajo vsebinske in bibliografske opombe, ki se navajajo sproti, pod črto, z nadpisano zaporedno številko. Bibliografske opombe s priimki avtorjev naj bodo pisane z malimi črkami in navedbo citirane strani (npr. Bajič, Stojan, str. 1), v primeru, da se avtor pojavlja z več prispevki, je treba dodati za imenom avtorja tudi letnico citiranega dela (npr. Bajič, Stojan. 1925, str. 1), navedba celotnega citiranega oz. referenčnega bibliografskega vira pa naj bo navedena na koncu prispevka (literatura in viri).

Pri sklicevanju na zakonski ali drug pravni predpis, se ta prvič navede s polnim imenom in navedbo uradnega lista ter uradno okrajšavo že v besedilu ali v sprotni opombi, v nadaljevanju pa se navaja z uradno okrajšavo.

Revija praviloma objavlja še ne objavljena dela, ki tudi niso bila poslana za objavo v kakšno drugo revijo, za morebitne kršitve avtorskih pravic je odgovoren avtor.

Avtorji oddajo prispevke v elektronski obliki (word) na naslov uredništva: inst.delo@pf.uni-lj.si .

Prispevki, ki ne bodo ustrezali zgoraj navedenim zahtevam, bodo vrnjeni avtorjem v dopolnitev.



<http://www.delavciindelodajalci.com>