

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

Delavci in Delodajalci Employees & Employers

2-3/2024 / letnik XXIV

2-3

Darja SENČUR PEČEK

Delovni čas in prožne ureditve dela ter njihova uveljavitev v ZDR-1D

Barbara RAJGELJ

Delovnopravno varstvo delavcev, žrtev nasilja v družini po noveli ZDR-1D

Polonca KONČAR

Posebnosti uresničevanja pravice do stavke v javnem sektorju

Aljoša POLAJŽAR

Kolektivno dogovarjanje samozaposlenih – kaj prinašajo nove
Smernice konkurenčnega prava EU?

Luka MIŠIČ

Doplačila v obveznem zdravstvenem zavarovanju: od dopolnilnega
zdravstvenega zavarovanja do obveznega zdravstvenega prispevka



Inštitut za delo
pri Pravni fakulteti
v Ljubljani

Delavci in Delodajalci:
Employees & Employers

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

Izdajatelj in založnik:
Publisher

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

Naslov uredništva
Editorial Office Address

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

Uredniški odbor
Editorial Board

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*

Glavna urednica
Editor in Chief

prof. Barbara Kresal, *University of Ljubljana*

Odgovorna urednica
Editor in Chief

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

Pomočnica glavne urednice

Assistant

Karim Bajt Učakar

Prevod / *Translated by*

Irena Kuštrin

Oblikovanje / *Design*

Gorazd Učakar

Tisk / *Printing*

Birografika BORI d.o.o., Ljubljana

Naklada

580 izvodov

ISSN:

1580-6316 (Tiskana izd.)

ISSN:

2670-5621 (Spletna izd.)

UDK:

349.2/3 : 364

Članki v reviji so recenzirani.

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

Revija izhaja štirikrat letno (1/marec, 2-3/maj, 4/december).

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

Letna naročnina/*Annual Subscription*: 128,10 €; posamezni izvod (particular issue) 35,70 €.

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 last annual meeting of the IALLJ took place in Warsaw, Poland (2023). The minutes of annual meetings and other information on the IALLJ published at www.labourlawjournals.com.

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

Delavci in Delodajalci Employees & Employers

2-3 / 2024 / letnik XXIV

2-3



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

Darja SENČUR PEČEK

Delovni čas in prožne ureditve dela ter njihova uveljavitev v ZDR-1D	173
<i>Working Time, Flexible Working Arrangements and their Enforcement</i>	
<i>in the ZDR-1D Act</i>	195

Barbara RAJGELJ

Delovnopravno varstvo delavcev, žrtev nasilja v družini po noveli ZDR-1D	197
<i>Labour Law Protection of Workers, Victims of Domestic Violence</i>	
<i>according to the Amendment ZDR-1D</i>	215

Polonca KONČAR

Posebnosti uresničevanja pravice do stavke v javnem sektorju	217
<i>Special Features regarding the Exercise of the Right to Strike in Public Sector</i>	235

Aljoša POLAJŽAR

Kolektivno dogovarjanje samozaposlenih – kaj prinašajo nove	
Smernice konkurenčnega prava EU?	237
<i>Collective Bargaining for the Self-employed - What Do the New EU</i>	
<i>Competition Law Guidelines Entail?</i>	248

Luka MIŠIČ

Doplačila v obveznem zdravstvenem zavarovanju: od dopolnilnega	
zdravstvenega zavarovanja do obveznega zdravstvenega prispevka	251
<i>Co-payments in Compulsory Health Insurance: From Supplementary</i>	
<i>Health Insurance to the Mandatory Health Contribution</i>	266

Valentina FRANCA

Pričakovanja in izzivi implementacije Direktive 2022/2041 o ustreznih	
minimalnih plačah	269
<i>Expectations and Challenges of Implementing Directive 2022/2041</i>	
<i>on Adequate Minimum Wages</i>	286

Katarina KOGEJ

Varstvo delavskih in socialnih pravic pred organi MOD in Sveta Evrope	289
<i>Protection of Labour and Social Rights Before the ILO and</i>	
<i>the Council of Europe</i>	316

zakonodaja - praksa / legislation - practice

Marijan DEBELAK

Odpoved pogodbe o zaposlitvi v noveli ZDR-1D	319
<i>Termination of Employment Contract in Amendment ZDR-1D</i>	<i>332</i>

Luka TIČAR

Obveznosti Slovenije po Direktivi 2023/970 o preglednosti plačil	333
<i>Obligations of Slovenia under the Directive 2023/970 on Pay Transparency</i>	<i>342</i>

Marijan PAPEŽ

Ohranitev razmerja med zavarovanci in uživalci pokojnin – kako pristopiti k celoviti ureditvi sistema pokojninskega in invalidskega zavarovanja	345
<i>Maintaining the Ratio of Insured Persons to Pension Beneficiaries – How to Work towards a Comprehensive Reform of the Pension and Disability Scheme</i>	<i>358</i>

najave, oglasi / announcements

Iz prejšnje številke revije	365
Najave	369

Delovni čas in prožne ureditve dela ter njihova uveljavitev v ZDR-1D

Darja Senčur Peček*

UDK: 349.235:331.101

Povzetek: Trajanje delovnega časa, njegova razporeditev in obdobja upravičenih odsotnosti z dela, pa tudi druge možnosti prožnih ureditev dela (kot je delo na domu) pomembno vplivajo na delavčevo možnost, da usklajuje poklicno in zasebno življenje. Prav tako je za delavca pomembna pravica do odklopa. V prispevku so obravnavane z navedenimi instituti povezane zakonske rešitve, ki jih je v skladu z Direktivo (EU) 2019/1158 in z namenom zaščite delavcev uveljavila novela ZDR-1D.

Ključne besede: delovni čas, razporeditev delovnega časa, krajši delovni čas, oskrbovalski dopust, delo na domu, usklajevanje poklicnega in zasebnega življenja, pravica do odklopa

Working Time, Flexible Working Arrangements and their Enforcement in the ZDR-1D Act

Abstract: The length of working time, its distribution and periods of justified absences from work, as well as other flexible working arrangements (such as working from home) have a significant impact on a worker's ability to reconcile work and private life. The right to disconnect is also important for the worker. The paper discusses legal solutions related to those institutes, which were implemented by the amendment ZDR-1D in accordance with Directive (EU) 2019/1158 and in order to protect workers.

Key words: working time, working schedules, part-time work, carers' leave, home work, work-life balance, right to disconnect

* Darja Senčur Peček, doktorica pravnih znanosti, redna profesorica na Pravni fakulteti Univerze v Mariboru.

darja.sencur-pecek@um.si

Darja Senčur Peček, PhD, Full Professor at the Faculty of Law, University of Maribor, Slovenia.

1. UVOD

Delovno pravo, ki določa minimalne standarde varstva delavcev kot šibkejše stranke v delovnem razmerju, pri tem nujno sledi spremembam v družbi.

V času hitrega tehnološkega napredka, digitalizacije, globalizacije in s tem potrebe po hitrem odzivanju na spremembe na trgu, delodajalci težijo k prožnejšim, nestandardnim oblikam zaposlitve (kot so zaposlitev za določen čas, za krajši čas, v nekaterih pravnih sistemih dopustne nove oblike dela na poziv itd.) in prožni organizaciji delovnega časa. Nestandardne oblike zaposlitve so pogosto povezane z veliko negotovostjo za delavce, razporeditev delovnega časa, ki delodajalcem zagotavlja ustrezno prožnost, pa praviloma vključuje manj ugodne oblike delovnega časa in pomeni nepredvidljivost za delavce.¹ Iz petega načela Evropskega steba socialnih pravic² ki določa, da je treba zagotavljati ustrezno prožnost za delodajalce, hkrati izhaja tudi, da je treba preprečevati delovna razmerja, ki vodijo do negotovih delovnih pogojev in spodbujati prehod k oblikam zaposlitve za nedoločen čas. To načelo³ je konkretizirano z določbami Direktive (EU) 2019/1152 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 20. junija 2019 o preglednih in predvidljivih delovnih pogojih v Evropski uniji,⁴ ki ne ureja samo obveznosti delodajalcev, da delavce obvestijo o njihovih pravicah in obveznostih iz delovnega razmerja, ampak postavlja tudi minimalne zahteve glede delovnih pogojev. Med drugim v 12. členu določa možnost delavca, da zahteva prehod na drugo obliko zaposlitve, in sicer na obliko zaposlitve s predvidljivejšimi in varnejšimi delovnimi pogoji, kadar je ta na voljo. Kaj so predvidljivejše in varnejše oblike zaposlitve je dodatno pojasnjeno v točki 36 preambule Direktive, ki se pri tem sklicuje na Evropski steber socialnih pravic. Gre predvsem za spodbujanje prehoda iz nestandardnih oblik zaposlitve v varnejšo obliko zaposlitve, kot je pogodba o zaposlitvi za polni delovni čas oziroma za nedoločen čas.

Značilnost sodobne družbe so tudi izzivi, ki jih prinašajo demografske spremembe, predvsem večanje deleža starejših prebivalcev, in s tem potrebe po njihovi oskrbi. Z vidika urejanja delovnih razmerij, to pomeni potrebo po zagotovitvi možnosti

¹ Glej A. M. Wöhrmann, N. Dilchert, Nicola, A. Michel, 2021.

² Evropski steber socialnih pravic v 20 načelih, dostopno na <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1606&langId=sl>

³ Pa tudi sedmo načelo, ki se nanaša na pravico delavcev, da so ob nastopu zaposlitve obveščeni o svojih pravicah in obveznostih iz delovnega razmerja.

⁴ UL L 186, 11. 7. 2019, str. 105-121.

ustreznega usklajevanja poklicnega in zasebnega življenja. Ne gre več samo za skrb za otroke, ampak tudi za skrb za starše in druge bližnje. Glede na to, da oskrbo večinoma zagotavljajo ženske, je možnost usklajevanja poklicnega in zasebnega življenja tudi pogoj za to, da se lahko zaposlijo, in ostanejo zaposlene (tudi s polnim delovnim časom, na zahtevnejših delovnih mestih), in prispevek k enakosti spolov. Navedeno izhaja tudi iz devetega načela Evropskega stebra socialnih pravic, ki določa, da imajo starši in tisti, ki skrbijo za druge, pravico do ustreznega dopusta in prožnih oblik dela ter dostop do storitev oskrbe; prav tako pa določa, da morajo imeti ženske in moški enak dostop do posebnega dopusta ali odsotnosti za zagotavljanje obveznosti oskrbe, pri tem pa se jih spodbuja, da ga uporabijo na uravnotežen način. Konkretnije se navedeno načelo uresničuje z Direktivo (EU) 2019/1158 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 20. junija 2019 o usklajevanju poklicnega in zasebnega življenja staršev in oskrbovalcev ter razveljavitvi Direktive Sveta 2010/18/EU.⁵ V 6. členu Direktive je tako med drugim določena pravica do oskrbovalskega dopusta, v 9. členu pa pravica staršev in oskrbovalcev, da zahtevajo prožne ureditve dela zaradi oskrbe.

Prožne (nestanardne) oblike zaposlitve oziroma dela tako lahko za delavce v določenem življenjskem obdobju oziroma v določeni situaciji pomenijo željeno možnost, ki jim omogoča lažje usklajevanje poklicnega in zasebnega življenja, lahko pa so oblika dela, v kateri se znajdejo, ker druge možnosti zaposlitve nimajo, in s tem, ko zanje predstavljajo vir negotovosti, učinkujejo ravno nasprotno. Možnost predlagati predvidljivejšo in varnejšo obliko zaposlitve po 12. členu Direktive 2019/1152 tako pomeni ekvivalent (pendant) možnosti predlagati prožne ureditve dela po 9. členu Direktive 2019/1158.⁶

Novela ZDR-1 D,⁷ ki v velikem delu pomeni implementacijo obveznosti iz navedenih dveh Direktiv,⁸ je zahtevo iz 12. člena Direktive 2019/1152 implementirala z dopolnitvijo 49. člena (ki se nanaša na spremembo pogodbe o zaposlitvi in sklenitev nove pogodbe o zaposlitvi). Delavec je že doslej lahko (iz različnih razlogov, tudi zaradi želje po prehodu na standardno obliko zaposlitve) predlagal spremembo ali sklenitev nove pogodbe o zaposlitvi, delodajalec pa je

⁵ UL L 188, 12. 7. 2019, str. 79-93.

⁶ Glej Report Expert Group, 2021, str. 57.

⁷ Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o delovnih razmerjih (ZDR-1D), Uradni list RS, št. 114/2023, 15. 11. 2023.

⁸ Glej Predlog zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o delovnih razmerjih – nujni postopek, EVA 2022-2622-0061, 20. 10. 2023. Več o Direktivi 2019/1152 glej P. Končar, 2018; L. Tičar, 2020.

delavčev predlog lahko upošteval, zavrnil ali ga prezrl. Z novelo ZDR-1D uvedeni peti, šesti in sedmi odstavek 49. člena sedaj posebej urejajo možnost delavca, da po šestih mesecih zaposlitve pri delodajalcu (oziroma po poteku obdobja poskusnega dela, če je to daljše od šestih mesecev) predlaga spremembo pogodbe o zaposlitvi ali sklenitev nove pogodbe o zaposlitvi zaradi izboljšanja zaposlitve ali pogojev dela, ob tem pa določa tudi obveznost delodajalca v zvezi s tem predlogom. Če razlog »izboljšanje zaposlitve ali pogojev dela« razlagamo v duhu direktive, ki je bila podlaga za to določbo, gre predvsem za to, da ima delavec, ki je pri delodajalcu navedeno obdobje zaposlen na primer na podlagi pogodbe o zaposlitvi za določen čas oziroma s krajšim delovnim časom, pravico predlagati sklenitev pogodbe o zaposlitvi za nedoločen čas oziroma s polnim delovnim časom. Delodajalec lahko delavčev predlog sprejme in delavcu ponudi predlagano novo pogodbo o zaposlitvi. Če delodajalec nima potrebe po opravljanju dela na podlagi predlagane pogodbe o zaposlitvi (na primer nima trajne potrebe po opravljanju dela oziroma nima potrebe po delu s polnim delovnim časom), lahko delavčev predlog zavrne. V tem primeru mora zavrnitev predloga pisno utemeljiti, kar pomeni, da mora pojasniti razloge za zavrnitev. Kot izhaja iz 36. točke preambule Direktive, mora delodajalec pri sprejemu odločitve upoštevati potrebe delavca in delodajalca. Pisni odgovor mora delavcu posredovati (lahko tudi po elektronski poti, če ima delavec elektronski naslov, ki ga zagotavlja in njegovo uporabo nalaga delodajalec) najkasneje v 30 dneh od prejema predloga. Zakon (v skladu z direktivo) omejuje pogostost podajanja predlogov delavca v zvezi s preходом na stabilnejšo zaposlitev. Ko delavec poda takšen predlog, je delodajalec dolžan pisno utemeljiti svojo odločitev le v primeru, da je od podaje morebitnega enakega delavčevega predloga minilo vsaj eno leto. Delavec sicer lahko podaja enake predloge kadarkoli, tudi pogosteje, vendar za delodajalca ne nastane obveznost iz petega odstavka 49. člena ZDR-1.

Prav tako je ZDR-1D zaradi izpolnitve obveznosti iz Direktive 2019/1158 uredil oskrbovalski dopust in možnosti delavca, da predlaga prožne ureditve dela, kar je natančneje obravnavano v nadaljevanju prispevka. Prispevek obravnava tudi z novelo ZDR-1D uvedeno pravico do odklopa. Slednja sicer neposredno ne implementira zahtev iz navedenih dveh direktiv, vsebinsko pa pomeni prispevek k lažjemu usklajevanju poklicnega in zasebnega življenja kot tudi k predvidljivejšim delovnim pogojem ter zagotavljanju varnega in zdravega dela.

2. OSKRBOVALSKI DOPUST

ZDR-1 je pred novelo ZDR-1D urejal posebno varstvo delavcev zaradi nosečnosti in starševstva. Ureditev je med drugim temeljila na Direktivi 2010/18/EU z dne 8. marca 2010 o izvajanju revidiranega sporazuma o starševskem dopustu,⁹ ki je bila nadomeščena z Direktivo 2019/1158. Nova direktiva pri določanju minimalnih zahtev izhaja iz ugotovitev, da predstavlja usklajevanje poklicnega in zasebnega življenja velik izziv ne le za delavce-starše, ampak tudi za delavce, ki zagotavljajo oskrbo drugim družinskim članom oziroma osebam, ki niso družinski člani, živijo pa v istem gospodinjstvu. V skladu s tem direktiva določa minimalne zahteve v zvezi z očetovskim in starševskim dopustom, uvaja oskrbovalski dopust in ureja prožne ureditve dela za delavce-starše in delavce-oskrbovalce. Zahteve iz navedene direktive glede očetovskega in starševskega dopusta je Slovenija implementirala s spremembami in dopolnitvami Zakona o starševskem varstvu in družinskih prejemkih (ZSDP-1),¹⁰ glede delovnopravnega varstva staršev in oskrbovalcev pa z novelo ZDR-1D.¹¹

V okviru varstva nekaterih kategorij delavcev tako ZDR-1 v 182. členu sedaj zagotavlja posebno varstvo delavcev zaradi nosečnosti, starševstva in oskrbe. Glede na opredelitev oskrbe v četrtem odstavku 182. člena ZDR-1 so posebnega varstva zaradi oskrbe deležni delavci, ki delajo s krajšim delovnim časom zaradi potreb usklajevanje poklicnega in zasebnega življenja (na podlagi 65.a člena) in delavci, ki so odsotni z dela zaradi oskrbovalskega dopusta (po 167.a členu).

Z novelo ZDR-1D uvedena pravica do oskrbovalskega dopusta pomeni izpolnitev obveznosti iz 6. člena Direktive 2019/1158. Z direktivo je bila ta pravica uvedena na podlagi ugotovitev, da se zaradi staranja prebivalstva in s tem povečanega pojava starostne oslabelosti povečuje tudi potreba po oskrbi, kar morajo države članice upoštevati v svoji ureditvi, med drugim tudi z uvedbo oskrbovalskega dopusta petih delovni dni na leto. V preambuli direktive se posebej poudarja pomen zagotovitve oskrbovalskega dopusta ne le v primeru oskrbe ožjih družinskih članov, pač pa tudi drugih sorodnikov (na primer starih staršev, bratov in sester).

⁹ Direktiva Sveta 2010/18/EU z dne 8. marca 2010 o izvajanju revidiranega okvirnega sporazuma o starševskem dopustu, sklenjenega med BUSINESSEUROPE, UEAPME, CEEP in ETUC, ter o razveljavitvi Direktive 96/34/ES ULL 68, 18.3.2010, str. 13–20.

¹⁰ ZSDP-1F, Uradni list RS, št. 153/2022.

¹¹ Več o tem glej P. Rataj, 2020.

Na podlagi nove določbe 167a. člena ZDR-1 ima delavec pravico do petih delovnih dni oskrbovalskega dopusta v posameznem koledarskem letu, za zagotavljanje oskrbe. Lahko gre za posamezen dan dopusta, dva ali več dni skupaj, ne glede na morebitno število upravičenih primerov, pa je maksimalno zakonsko določeno trajanje tega dopusta pet delovnih dni v koledarskem letu.

Delavec lahko izrabi oskrbovalski dopust v primeru, ko kateri od njegovih družinskih članov, opredeljenih v prvi, drugi ali tretji alineji drugega odstavka 26. člena ZDR-1 ali oseba, s katero živi v istem gospodinjstvu potrebuje znatnejšo nego iz zdravstvenih razlogov, delavec pa za tega družinskega člana ali osebo iz istega gospodinjstva ni upravičen do odsotnosti z dela v skladu s predpisi o zdravstvenem zavarovanju.

Družinski člani, na katere se nanaša pravica do oskrbovalskega dopusta so zakonec ali zunajzakonski partner, otroci, posvojenci in otroci zakonca oziroma zunajzakonskega partnerja ter starši (oče, mati, zakonec ali zunajzakonski partner starša ter posvojitelj). Pri teh družinskih članih bivanje v skupnem gospodinjstvu ni pogoj za uveljavljanje pravice. Za nego drugih družinskih članov oziroma sorodnikov (na primer brata ali sestre, starih staršev), pa tudi oseb, ki niso v sorodstvenem razmerju z delavcem pa lahko delavec uveljavlja pravico do oskrbovalskega dopusta le, če živijo v istem gospodinjstvu z delavcem. Zakon izrecno ne določa načina dokazovanja istega gospodinjstva, torej bo delavec to dokazoval na enak način, kot v drugih primerih, kjer se pojavlja ta zahteva. Praviloma je pokazatelj izpolnjevanja tega pogoja prijava stalnega ali začasnega prebivališča na istem naslovu, delavec pa lahko dokazuje izpolnjevanje tega pogoja tudi v primeru, če ta pokazatelj ni podan.

Delavec je upravičen do oskrbovalskega dopusta, če družinski član oziroma član gospodinjstva potrebuje znatnejšo nego iz zdravstvenih razlogov (kot to določa 167.a člen). Menim, da je mogoče kot situacije, ko je ta pogoj izpolnjen šteti na primer stanja po operativnem posegu, v primeru poslabšanja kronične bolezni, v primeru poškodbe, v primeru starostne oslabelosti, v primeru potrebe po zagotovitvi zdravstvene storitve tej osebi itd. Natančneje bo vsebino tega pogoja opredelilo sodišče s svojimi odločitvami. Iz določbe hkrati izhaja, da to ni odsotnost, ki bi se lahko kumulirala z odsotnostjo z dela v skladu s predpisi o zdravstvenem zavarovanju. Gre predvsem za odsotnost zaradi nege ožjega družinskega člana po 30. členu Zakonu o zdravstvenem varstvu in zdravstvenem zavarovanju (ZZVZZ),¹² morda tudi odsotnost zaradi spremstva, ki jo ureja 61.

¹² Uradni list RS, št. 9/92 s spr. in dop.

člen Pravil obveznega zdravstvenega zavarovanja.¹³ Kadar je delavec upravičen do odsotnosti zaradi nege (oziroma spremstva), za isti primer ni upravičen do oskrbovalskega dopusta. Glede na to, da je v skladu z ZZVZZ pravica do odsotnosti z dela zaradi nege priznana le v zvezi z otroci oziroma zakoncem,¹⁴ v primeru staršev, pa tudi oseb, s katerimi delavec živi v istem gospodinjstvu (na primer stari starši, bratje in sestre ali osebe, ki niso njegovi sorodniki) praviloma pride v poštev le oskrbovalski dopust.¹⁵

V skladu s splošno obveznostjo obveščanja delodajalca, po kateri mora delavec delodajalca obvestiti o bistvenih okoliščinah, ki vplivajo na izpolnjevanje njegovih obveznosti, mora delavec tudi v primeru nastopa okoliščin, ko mu pripada pravica do oskrbovalskega dopusta (in bo torej odsoten z dela), o tem obvestiti delodajalca. Iz določbe 167a. člena ZDR-1 izhaja, da mora delavec delodajalca o razlogu odsotnosti, se pravi o tem, da bo odsoten zaradi izrabe enega ali več dni oskrbovalskega dopusta obvestiti pred nastopom odsotnosti.

Delavec uveljavlja pravico do oskrbovalskega dopusta s pisno izjavo, s katero utemelji svojo upravičenost do odsotnosti. V izjavi mora navesti osebo, ki ji bo zagotavljal nego v času oskrbovalskega dopusta (upravičenec do nege) in razloge za nego (stanje po operaciji, poslabšanje kronične bolezni in podobno). K izjavi mora delavec priložiti dokazila, s katerimi potrdi navedbe iz izjave (na primer odpustnico iz bolnišnice, zdravstveno dokumentacijo itd.).¹⁶

Praviloma mora torej delavec navedeno izjavo s prilogami predložiti delodajalcu pred nastopom oskrbovalskega dopusta. Za primer, da delavec zaradi objektivnih okoliščin tega ne more storiti (ker na primer še ni pridobil zdravniške dokumentacije), pa mora izjavo s prilogami predložiti najkasneje v treh delovnih dneh po nastopu odsotnosti.

ZDR-1, ki določa pravico do oskrbovalskega dopusta, pri tem ne določa pravice do nadomestila plače v času tega dopusta, prav tako glede nadomestila ne napotuje na kak drug zakon. Direktiva sicer spodbuja države članice, naj zagotovijo plačilo ali nadomestilo za oskrbovalski dopust,¹⁷ a tega izrecno ne

¹³ Uradni list RS, št. 79/94 s spr. in dop.

¹⁴ Po 20. členu ZZVZZ so kot ožji družinski člani opredeljeni le zakonec in otroci.

¹⁵ Razen v primerih, ko pride v poštev pravica do spremstva, ki jo ima zavarovana oseba, ki je napotena k izvajalcu izven kraja prebivališča, če zaradi svojega zdravstvenega stanja ni sposobna sama potovati.

¹⁶ Zakon pri tem določa, da ta dokazila lahko vsebujejo nujno potrebne osebne podatke upravičenca do nege, medtem ko lahko nenujne osebne podatke (na primer diagnozo) delavec prekrije.

¹⁷ S tem naj bi se zagotovila učinkovita izraba pravic oskrbovalcev, zlasti moških. Glej točko 32 preambule direktive.

zahteva (kot v primeru očetovskega in starševskega dopusta). Za razliko od novo uvedene odsotnosti delavca, žrtve nasilja v družini, ki jo ZDR-1 izrecno opredeljuje kot plačano odsotnost z dela, se v zvezi z oskrbovalskim dopustom v zakonu uporablja le izraz odsotnost. Zakon torej izrecno ne določa, niti da gre za plačano, niti da gre za neplačano odsotnost.¹⁸ Kot izhaja iz obrazložitve predloga zakona, gre v tem primeru za pravico do odsotnosti z dela brez pravice do nadomestila.

3. PROŽNE UREDITVE DELA

3.1. Splošno

Pomemben ukrep, ki preko spodbujanja usklajevanja poklicnega in zasebnega življenja delavcev-staršev in delavcev-oskrbovalcev prispeva k enakosti moških in žensk v zvezi z delom¹⁹ je tudi pravica delavcev z otroci do določene starosti (vsaj 8 let) in delavcev-oskrbovalcev, da zahtevajo prožne ureditve dela, ki je opredeljena v 9. členu Direktive. Kot prožne ureditve dela Direktiva v 3.f členu opredeljuje možnost delavcev, da prilagodijo svojo razporeditev delovnega časa, vključno z ureditvijo dela na daljavo, gibljivim delovnim časom ali skrajševanjem delovnega časa.²⁰

Na podlagi zahtev Direktive novelirani ZDR-1 v tretjem odstavku 182. člena določa splošno obveznost delodajalca, da delavcem omogoči lažje usklajevanje poklicnega in zasebnega življenja. Obveznost se ne nanaša samo na omogočanje usklajevanja poklicnih in družinskih obveznosti (kot pred novelo) se pravi na delavce-starše, ampak tudi na delavce, ki zagotavljajo oskrbo drugim družinskim članom oziroma osebam, ki niso družinski člani, a živijo z delavcem v skupnem gospodinjstvu. Konkreten izraz te delodajalčeve obveznosti so med drugim zakonske določbe, ki se nanašajo na pravico delavca, da zaradi potreb usklajevanja poklicnega in zasebnega življenja predlaga prožne ureditve dela - sklenitev pogodbe o zaposlitvi s krajšim delovnim časom (65.a člen), sklenitev pogodbe o zaposlitvi za delo na domu (peti odstavek 68. člena) oziroma drugačno razporeditev delovnega časa (tretji odstavek 148. člena).

¹⁸ V stroki se v tej zvezi že pojavljajo vprašanja v zvezi z razlago te določbe. Glej T. Bohl, 2024.

¹⁹ Kar je namen Direktive 2019/1158, kot izhaja iz njenega prvega člena.

²⁰ Več o tem glej S. Bagari, 2022.

3.2. Krajši delovni čas

Delavec lahko opravlja delo s krajšim delovnim časom, če se zaposli na podlagi pogodbe o zaposlitvi s krajšim delovnim časom (kot jo ureja 65. člen ZDR-1) ali če med delovnim razmerjem v skladu z 49. členom ZDR-1 delodajalcu predlaga sklenitev takšne pogodbe, delodajalec pa s tem soglaša. Takšen predlog je delavec lahko podal že na podlagi dosedanje ureditve, tudi zaradi lažjega usklajevanja poklicnega in družinskega (zasebnega) življenja, delodajalec pa se predlogu ni bil dolžan odzvati.

Novost, ki jo je uvedla novela ZDR-1D v skladu z Direktivo 2019/1158, je v 65.a členu urejena možnost delavca, ki neguje otroka, starega do osem let, ali zagotavlja oskrbo družinskemu članu oziroma osebi iz istega gospodinjstva, ki potrebuje znatnejšo nego iz zdravstvenih razlogov (v smislu četrtega odstavka 182. člena ZDR-1), da v času trajanja delovnega razmerja zaradi potreb usklajevanja poklicnega in zasebnega življenja predlaga sklenitev pogodbe o zaposlitvi s krajšim delovnim časom za določen čas. Hkrati s to možnostjo delavca je urejena tudi obveznost delodajalca v tej zvezi. Delodajalec predloga sicer ni dolžan sprejeti, ne sme pa ga prezreti. Če ga ne sprejme, ga mora utemeljeno zavrniti.

Prav tako pride do opravljanja dela s krajšim delovnim časom v posebnih primerih (po 67. členu ZDR-1), ko ima delavec pravico do dela s krajšim delovnim časom na podlagi posebnih zakonov (kot so ZPIZ-2, ZZVZZ, ZSDP-1 in drugi). Za delavce-starše je v tej zvezi pomemben predvsem novelirani 50. člen ZSDP-1, ki pravico do dela s krajšim delovnim časom (s pravico do plačila prispevkov za preostanek delovnega časa) zagotavlja enemu od staršev, ki bodisi neguje in varuje otroka do tretjega leta starosti; neguje in varuje dva otroka (do osmega leta starosti najmlajšega otroka); oziroma neguje in varuje zmerno in težje gibalno oviranega otroka ali otroka z zmerno ali težjo motnjo v duševnem razvoju (do 18. leta starosti otroka). V teh primerih je delo s krajšim delovnim časom pravica delavca-starša, in delodajalec uveljavitve te pravice ne sme zavrniti.

Glede na to, da se tako pravica do dela s krajšim delovnim časom po ZSDP-1 (in 67. členu ZDR-1) kot tudi možnost predlagati delo s krajšim delovnim časom po 65.a členu ZDR-1 nanašata (tudi) na delavce-starše, je pomembno poudariti, da gre za dve različni obliki dela s krajšim delovnim časom. Delavci-starši, ki izpolnjujejo pogoje za delo s krajšim delovnim časom po določbah ZSDP-1 (ker imajo na primer otroka, starega do treh let ali dva otroka, pri čemer je

eden mlajši od osem let itd.), pri uveljavitvi te pravice niso vezani na odobritev delodajalca. Pripadajo jim pravice iz delovnega razmerja, kot to določa 67. člena ZDR-1 in pravice iz socialnega zavarovanja po ZSDP-1. Delavci-starši, ki ne izpolnjujejo pogojev za delo s krajšim delovnim časom po ZSDP-1 (ker imajo na primer enega otroka, starega med tri in osem let), pa tudi delavci-oskrbovalci pa imajo sedaj na voljo novo možnost predlagati delo s krajšim delovnim časom zaradi usklajevanja poklicnega in zasebnega življenja, pri čemer je uresničitev te možnosti odvisna od odobritve delodajalca. Glede na umestitev te oblike krajšega delovnega časa (za določbo 65. člena),²¹ je mogoče razumeti, da delavcem, ki delajo s krajšim delovnim časom na podlagi 65.a člena (ki v tej zvezi ne določa nobenih posebnosti) pripadajo pravice iz delovnega razmerja, kot izhajajo iz 65. člena ZDR-1.²²

Poleg delavca-starša (z otrokom do osem let)²³ ima možnost predlagati krajši delovni čas na podlagi 65.a člena tudi delavec, ki zagotavlja oskrbo (delavec-oskrbovalec oziroma oskrbovalec). Pojem oskrbovalca Direktiva 2019/1158 opredeljuje kot delavca, ki zagotavlja osebno oskrbo ali podporo sorodniku ali osebi iz istega gospodinjstva, ki potrebuje znatnejšo oskrbo ali podporo zaradi resnih zdravstvenih razlogov, kakor to opredeli vsaka država članica.²⁴ ZDR-1 krog družinskih članov in drugih oseb, ki jim delavec zagotavlja oskrbo, opredeljuje v četrtem odstavku 182. člena (kjer opredeljuje oskrbo), enako pa tudi v 167.a členu, ki ureja oskrbovalski dopust.²⁵ Pogoj za uveljavljanje oskrbe (v smislu četrtega odstavka 182. člena) je potreba družinskega člana oziroma osebe iz istega gospodinjstva po znatnejši negi iz zdravstvenih razlogov; gre za pojem, ki ga bo sčasoma napolnila sodna praksa (kot je bilo opozorjeno v zvezi z oskrbovalskim dopustom, kje je določen enak pogoj).

Če delavec, ki neguje otroka do osem let oziroma zagotavlja oskrbo (v smislu četrtega odstavka 182. člena ZDR-1), delodajalcu predlaga sklenitev pogodbe o zaposlitvi s krajšim delovnim časom zaradi potreb usklajevanja poklicnega in zasebnega življenja, ima delodajalec obveznost, da se na predlog odzove, in sicer v določenem roku. Predlog lahko sprejme, lahko pa ga tudi zavrne, če ima za to

²¹ Medtem ko je krajši delovni čas delavcev, ki so žrtve nasilja v družini (urejen v novem 67.a členu) umeščen za 67. člen, ki ureja krajši delovni čas v posebnih primerih.

²² V tem smislu tudi Predlog zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o delovnih razmerjih (obrazložitev k 8. členu) in K. Kresal Šoltes v K. Kresal Šoltes, D. Senčur Peček, 2024, str. 48-49.

²³ Možnost predlagati delo s krajšim delovnim časom imata tako mati kot oče otroka.

²⁴ Glej člen 3d Direktive.

²⁵ Glej točko 2 prispevka.

utemeljene razloge, kar mora pisno utemeljiti v 15 dneh. Medtem ko oblika in način sporočanja delavčevega predloga nista določena, mora biti delodajalčeva utemeljitev pisna, lahko pa jo pošlje tudi po elektronski pošti, če ima delavec elektronski naslov, ki ga zagotavlja in njegovo uporabo nalaga delodajalec.

Praviloma je potreba po delu s krajšim delovnim časom zaradi usklajevanja poklicnega in zasebnega življenja začasna, zato zakon predvideva sklenitev pogodbe o zaposlitvi s krajšim delovnim časom za določen čas. Obdobje, za katero se sklene takšna pogodba je odvisna od potreb delavca (v zvezi z nego otroka oziroma oskrbo)²⁶ in je predmet dogovora pogodbenih strank. Pritrditi je stališču, da pri tem ne pride v poštev splošna dveletna omejitev sklepanja pogodb o zaposlitvi za določen čas iz 55. člena ZDR-1.²⁷ To bi bilo v nasprotju z namenom določbe 65a člena, ki je v zagotovitvi prožne ureditve dela, dokler za to obstaja potreba, glede na začasnost samega razloga za sklenitev pogodbe o zaposlitvi s krajšim delovnim časom pa v tem primeru tudi ni nevarnosti zlorabe pogodbe o zaposlitvi za določen čas.

Ker je pogodba o zaposlitvi za določen čas na splošno manj stabilna oblika zaposlitve, zanjo pa se delavec odloči zaradi potrebe po začasnem krajšem delovnem času, zakon delavcu, ki je bil pred sklenitvijo pogodbe o zaposlitvi na podlagi 65.a člena pri delodajalcu zaposlen za nedoločen čas, zagotavlja mirovanje pravic, obveznosti in odgovornosti iz pogodbe o zaposlitvi za nedoločen čas (tretji odstavek 65.a člena). Po izteku pogodbe o zaposlitvi za določen čas (ki je bila sklenjena za krajši delovni čas) delavec tako nadaljuje z delom na podlagi pogodbe o zaposlitvi s polnim delovnim časom. Gre za enako rešitev, kot jo četrti odstavek 49. člen ZDR-1 predvideva v nekaterih drugih primerih sklenitve pogodbe o zaposlitvi za določen čas ob hkratnem obstoju pogodbe o zaposlitvi za nedoločen čas. Rešitev pomeni tudi izpolnjevanje zahtev direktive, ki v tretjem odstavku 9. člena določa, da ima v primeru, ko je trajanje prožnih ureditev dela omejeno, delavec ob koncu dogovorjenega obdobja pravico do vrnitve k prvotni ureditvi delovnega časa. Prav tako je treba v skladu z direktivo delavcu zagotoviti predčasno vrnitev na prvotno ureditev delovnega časa.

²⁶ Le v primeru krajšega delovnega časa zaradi nega otroka je določena že zakonska omejitev – najdlje do otrokovega osmega leta starosti.

²⁷ Glej K. Kresal Šoltes v K. Kresal Šoltes, D. Senčur Peček, 2024, str. 48.

3.3. Delo na domu

Pravna podlaga za opravljanje dela na domu (h kateremu se glede na 68. člen ZDR-1 uvršča tudi delo na daljavo), je pogodba o zaposlitvi za opravljanje dela na domu.²⁸ Sklenitev takšne pogodbe lahko v skladu z 49. členom ZDR-1 predlaga vsaka od pogodbenih strank, do njene sklenitve pa pride, če se z njo strinja tudi druga stranka. Podobno kot delo s krajšim delovnim časom, je tudi delo na domu delavec že doslej lahko predlagal tudi zaradi usklajevanja poklicnega in zasebnega življenja, delodajalec pa v tej zvezi ni imel nobene izrecno opredeljene obveznosti.

Z novelo je posebej urejena situacija, ko delavec sklenitev pogodbe o zaposlitvi za opravljanje dela na domu predlaga zaradi potreb usklajevanja poklicnega in zasebnega življenja. Gre za nov peti odstavek 68. člena ZDR-1, s katerim je implementirana zahteva Direktive 2019/1158 v zvezi s prožnimi ureditvami dela. Podobno kot v primeru predloga krajšega delovnega časa, je tudi v tem primeru, ko delavec-starš oziroma oskrbovalec predlaga sklenitev pogodbe o zaposlitvi za delo na domu, delodajalec dolžan svojo odločitev o delavčevem predlogu pisno utemeljiti najkasneje v 15 dneh, pri čemer se lahko ta utemeljitev pošlje tudi na elektronski naslov delavca, ki ga zagotavlja in uporabo nalaga delodajalec.

Dopolnjen peti odstavek 68. člena sicer tega izrecno ne ureja, a iz direktive jasno izhaja, da se lahko na delavčev predlog stranki dogovorita za začasno trajanje prožne ureditve dela (med katere sodi tudi delo na domu), in da ima delavec po izteku tega obdobja (ali že prej, če se spremenijo okoliščine) pravico do vrnitve na prvotno obliko dela.

3.4. Razporeditev delovnega časa

Delavec je dolžan delo opravljati v časovnem obdobju, ki izhaja iz razporeditve delovnega časa, kot je izrecno opredeljena v pogodbi o zaposlitvi ali v zakonu oziroma kolektivni pogodbi, na katere se sklicuje pogodba o zaposlitvi. Razporeditev je lahko enakomerna ali neenakomerna, lahko gre za delo v dopoldanskem, popoldanskem času ali v izmenah, delovni čas je lahko deljen, in podobno.

²⁸ Le v primeru izjemnih okoliščin (naravnih in drugih nesreč, kot je bila pandemija) je upoštevanje 169. člena ZDR-1 izjemoma dopustna enostranska odreditev dela na domu s strani delodajalca.

Že doslej je ZDR-1 v tretjem odstavku 148. člena določal tudi možnost delavca, da v času trajanja delovnega razmerja zaradi potreb usklajevanja družinskega in poklicnega življenja predlaga drugačno razporeditev delovnega časa. Delodajalec na delavčev predlog ni bil vezan, moral pa je pisno utemeljiti svojo odločitev, glede na potrebe delovnega procesa. Navedena določba je bila odraz splošne obveznosti delodajalca, da delavcem zagotavlja usklajevanje družinskih in poklicnih obveznosti.

Z novelo ZDR-1D je bila navedena zakonska določba spremenjena in dopolnjena v skladu z Direktivo 2019/1158. Po novem lahko delavec predlaga drugačno razporeditev delovnega časa zaradi potreb usklajevanja poklicnega in zasebnega življenja. Potreba po drugačni razporeditvi delovnega časa torej lahko nastane zaradi skrbi za otroka, zaradi oskrbe drugega družinskega člana, pa tudi zaradi oskrbe osebe, ki ni delavčev družinski član, a živi z delavcem v istem gospodinjstvu. Gre za širši krog oseb, zaradi katerih (zaradi skrbi zanje) lahko delavec predlaga drugačno razporeditev delovnega časa. Enako kot doslej delodajalec odloči o delavčevem predlogu glede na potrebe delovnega procesa in delavcu pisno utemelji svojo odločitev, to svojo utemeljitev pa lahko delavcu pošlje tudi po elektronski poti na elektronski naslov delavca, ki ga zagotavlja in uporabo nalaga delodajalec. Nova ureditev določa petnajstdnevni rok, v katerem mora delodajalec odločiti o delavčevem predlogu (od prejema delavčevega predloga).

3.5. Obveznost delodajalca v zvezi s prožnimi ureditvami dela

V vseh treh primerih prožnih ureditev dela, ki jih delavcem na podlagi direktive omogoča ZDR-1 (delo s krajšim delovnim časom, delo na domu, drugačna razporeditev delovnega časa) gre za pravico/možnost delavca predlagati navedene prožne ureditve dela in na drugi strani za določeno obveznost delodajalca v tej zvezi. Glede na zakonsko opredelitev te možnosti, ni dvoma o tem, da delodajalec delavcu predlagane prožne ureditve dela ni avtomatsko dolžan priznati, tudi če ta izpolnjuje pogoje (skrbi za otroka do osmih let oziroma zagotavlja oskrbo družinskemu članu ali članu gospodinjstva). A čeprav gre za relativno pravico, o kateri odloča delodajalec, ta pri svoji presoji delavčevega predloga ni povsem prost.

Kot izhaja iz Direktive 2019/1158, morajo biti v zvezi s to pravico interesi delavca in delodajalca utavnoteženi.²⁹ V drugem odstavku 9. člena direktiva s tem v zvezi določa, da delodajalci pri presoji delavčevega predloga upoštevajo potrebe tako delodajalca kot delavca, kar je v 36. točki preambule pojasnjeno v tem smislu, da med drugim upoštevajo trajanje zahtevane prožne ureditve dela, pa tudi svoje vire in operativne zmogljivosti, da nudijo takšno ureditev.

ZDR-1, ki sicer pri vseh treh prožnih ureditvah dela skoraj identično ureja obveznost delodajalca (ta mora svojo odločitev pisno utemeljiti v 15 dneh), le pri predlogu drugačne razporeditve delovnega časa določa, da mora delodajalec pri tem upoštevati potrebe delovnega procesa. Razlog je verjetno v tem, da je ZDR-1 možnost delavca, da predlaga drugačno razporeditev delovnega časa na tak način urejal že pred novelo, in je to ohranil tudi v spremenjeni določbi tretjega odstavka 148. člena. Ne glede na to, da pri ostalih dveh prožnih ureditvah dela (delo na domu, krajši delovni čas) to izrecno ni navedeno, bo (glede na direktivo) delodajalec tudi te predloge lahko sprejel ali zavrnil le ob upoštevanju potreb delovnega procesa (ob hkratnem upoštevanju potreb delavca).

Razlago dosedanje določbe tretjega odstavka 148. člena (ki je bila v slovensko delovno zakonodajo vključena že leta 2007),³⁰ kot izhaja iz teorije in sodne prakse, je tako mogoče uporabiti tudi v zvezi z novimi določbami glede prožnih ureditev dela. Gre za razlago, po kateri je delodajalec v primeru, da potrebe delovnega procesa to dopuščajo, dolžan slediti delavčevemu predlogu. Delavčevega predloga ne more kar apriori, pavšalno zavrniti, prav tako ga ne more zavrniti le zato, ker bi to pomenilo drugačno organizacijo delovnega procesa, ampak je treba v konkretnem primeru presojati, ali je predlagana prožna ureditev dela takšna, da pomeni oz. ne pomeni nesorazmernega posega v organizacijo delovnega procesa.³¹ Smiselno enako izhaja iz odločitve VSRS VIII lps 86/2019,³² ki se sicer nanaša na pravico do drugačne razporeditve delovnega časa v primeru dela s krajšim delovnim časom zaradi starševstva. Iz obrazložitve odločitve izhaja »Zato tudi ni dovolj, da delodajalec samo formalno utemelji svojo odločitev o razporeditvi delovnega časa po tretjem odstavku 148. člena ZDR-1, temveč mora biti ta odločitev tudi vsebinsko utemeljena ob upoštevanju pravice delavca iz naslova starševskega varstva do krajšega delovnega časa

²⁹ M. De la Corte-Rodríguez, str. 51.

³⁰ Z novelo ZDR-A (Uradni list RS, št. 103/2007), takrat kot tretji odstavek 147. člena.

³¹ D. Senčur Peček v I. Bečan et al., 2019, str. 885.

³² Sodba in sklep VSRS VIII lps 86/2019, 30. 6. 2020, ECLI:SI:VSRS:2020:VIII.IPS.86.2019.

in do lažjega usklajevanja njegovih družinskih in poklicnih obveznosti na eni strani in pravice delodajalca do čim bolj nemotenega organiziranja delovnega procesa na drugi strani. Pri tem ima v izhodiščnem položaju pravica delavca do starševskega varstva prednost pred delodajalčevo svobodno gospodarsko pobudo, kar izhaja že iz klavzule 6 okvirnega sporazuma o starševskem dopustu in določbe 182. člena ZDR-1. Vendar tudi ta delavčeva pravica ni absolutna, temveč je treba pri tem glede na naravo delavčevega dela in vrsto dejavnosti delodajalca upoštevati morebitne negativne posledice na strani delodajalca pri organiziranju delovnega procesa. Če bi bile te nesorazmerne velike, potem bi se moral tudi delavec, ki uživa starševsko varstvo, prilagoditi delodajalčevi organizaciji delovnega procesa. To pomeni, da ni upravičena vsakršna zahteva delavca, ki uživa starševsko varstvo, za drugačno razporeditev delovnega časa, kot je sicer urejen pri delodajalcu.«³³

Glede na navedeno delodajalec torej lahko delavčevemu predlogu ugodí, v primeru, ko bi to imelo negativne posledice za delovni proces, pa lahko predlog zavrne, pri čemer mora svojo negativno odločitev pisno utemeljiti (navesti razloge). Med primeri, kjer je očitno, da delodajalec nima razloga za zavrnitev predloga (ker je delavčevo delo manj povezano z delom drugih delavcev, in drugačna razporeditev delovnega časa ali delo na domu ne bi negativno vplivalo na delovni proces) in primeri, kjer delavčevemu predlogu iz očitnih razlogov ni mogoče ugoditi (ker gre na primer za delo s strankami, kjer delo na domu ni mogoče), je lahko vrsta primerov, kjer je tehtanje med interesi delavca in delodajalca zahtevnejše, odločitev o tem, ali je bila v konkretnem primeru zavrnitev predloga utemeljena, pa bo v primeru spora sprejelo sodišče.

Kadar delavec predlaga oziroma delodajalec odobri prožno ureditev dela le za določeno omejeno obdobje, ima ob koncu tega obdobja delavec pravico do vrnitve k prvotni razporeditvi delovnega časa oziroma obliki dela.³⁴ Iz direktive izhaja tudi, da lahko v primeru, ko je to utemeljeno zaradi spremenjenih okoliščin, delavec zahteva vrnitev k prvotni razporeditvi delovnega časa že tudi pred koncem dogovorjenega obdobja. Tudi na takšen predlog se mora delodajalec odzvati, pri tem pa upoštevati potrebe delavca in delodajalca.³⁵ Glede na to, da gre za vrnitev na prvotno ureditev dela, je pričakovati, da bo delodajalec v takšnih

³³ Glej točko 13 obrazložitve.

³⁴ Glej tretji odstavek 9. člena direktive.

³⁵ Isto tam.

utemeljenih primerih (na primer ko oskrbovana oseba umre oziroma se ji oskrba začne zagotavljati v domu za starejše in podobno) praviloma ugodil predlogu delavca, in bodo le redko podani utemeljeni razlogi za zavrnitev.

4. PRAVICA DO ODKLOPA

Z uveljavitvijo novele ZDR-1D, se je Slovenija pridružila državam, ki imajo zakonsko urejeno pravico do odklopa.³⁶ Ta je v 142.a členu opredeljena kot pravica, da delavec v času izrabe počitka in v času upravičenih odsotnosti z dela ne bo na razpolago delodajalcu. V času delavčevega dnevnega in tedenskega počitka, pa tudi v času njegovega letnega dopusta in drugih upravičenih odsotnosti z dela (bolniški stalež, odsotnost zaradi osebnih okoliščin itd.) torej delodajalec (oz. delavčevi nadrejeni) od delavca praviloma ne morejo zahtevati oziroma pričakovati, da se odzove na službeni telefonski klic, mail oziroma opravi kakšno delo (predvsem s pomočjo informacijsko-komunikacijske tehnologije).

Za razliko od prej obravnavanih pravic, ureditev pravice do odklopa neposredno ne pomeni izpolnjevanja zahtev iz mednarodnih dokumentov oz. prava EU. Evropski parlament je januarja 2021 sicer sprejel Resolucijo s priporočili Komisiji o pravici do odklopa,³⁷ in Komisijo pozval k pripravi predloga direktive o pravici do odklopa, a do tega ni prišlo. Komisija zgolj aktivno podpira socialne partnerje pri njihovih prizadevanjih v tej zvezi.³⁸ Leta 2020 so namreč socialni partnerji na ravni EU sprejeli Avtonomni okvirni sporazum o digitalizaciji³⁹ ki med izzivi, ki jih prinaša digitalizacija za svet dela, naslavlja tudi pravico do odklopa. Avtonomni sporazum zavezuje njegove podpisnike in njihove člane (delodajalske in sindikalne organizacije v državah članicah), ki so obvezani promovirati implementacijo predlaganih rešitev v kolektivne pogodbe na nacionalni, panožni in/ali podjetniški ravni, skladno z zakonodajo in prakso v posamezni državi članici.⁴⁰ Z izpolnitvijo obveznosti iz avtonomnega sporazuma, bodo socialni partnerji v RS vsebinsko napolnili tudi zakonsko urejeno pravico do odklopa.

³⁶ Več o tem glej D. Senčur Peček, 2017 in D. Senčur Peček, 2021.

³⁷ (2019/2181(INL)).

³⁸ Glej European Commission. European Pillar of Social Rights Action Plan, Luxemburg, 4. 3. 2021.

³⁹ BusinessEurope, CEEP, ETUC and SMEUnited (2020), European social partner framework agreement on Digitalisation. Gre za avtonomni dogovor socialnih partnerjev na ravni EU.

⁴⁰ Implementacija je tako v veliki meri odvisna od razvitosti socialnega dialoga v posamezni državi članici.

Kot izhaja iz 142.a člena ZDR-1, mora delodajalec delavcem zagotoviti pravico do odklopa, v ta namen pa mora sprejeti ustrezne ukrepe. ZDR-1 teh ukrepov ne določa, pač pa (podobno kot predpisi v nekaterih drugih pravnih sistemih, na primer v francoskem) način uresničevanja pravice do odklopa prepušča socialnim partnerjem oziroma delodajalcu. Razlog je verjetno (tudi) v tem, da so v različnih delovnih sredinah ustrezne različne kombinacije ukrepov. Socialni partnerji oziroma delodajalec morajo določiti ukrepe, ki bodo najprimernejši oziroma najbolj učinkoviti v posamezni dejavnosti, poklicu, pri delodajalcu. Pri tem si lahko pomagajo z ukrepi, ki so že uveljavljeni v praksi podjetij v drugih evropskih državah, oziroma izhajajo iz že omenjenih dokumentov na ravni EU - Resolucije Evropskega parlamenta in Avtonomnega okvirnega sporazuma o digitalizaciji (na primer izklop povezav po vnaprej določeni uri ali blokiranje dohodnih mailov, pojavljanje sporočil (na ekranu računalnika oziroma telefonu), s katerimi se delavce opozarja, da jim ni treba odgovoriti na mail izven delovnega časa, pa tudi različna usposabljanja in ozaveščanje delavcev in vodstev o problematiki, zaveza posloводства, da bo ustvarilo kulturo izogibanja kontaktiranja delavcev izven delovnega časa, morda tudi odprava vzrokov za poseganje v prosti čas delavcev (na primer prevelik obseg dela, neustrezna organizacija delovnega časa itd.).

Zakon pri ureditvi vsebine ukrepov za zagotovitev pravice do odklopa primarno napotuje na ureditev v kolektivni pogodbi dejavnosti. Če do ureditve teh ukrepov na ravni dejavnosti ne pride (ker bodisi ni kolektivne pogodbe za določeno dejavnost bidisi ker se socialni partnerji o njihovi ureditvi ne uspejo dogovoriti), prav tako v primeru, če delodajalca ne zavezuje nobena kolektivna pogodba dejavnosti, zakon napotuje na ureditev v kolektivni pogodbi ožje ravni – praviloma bo to kolektivna pogodba na ravni delodajalca. Nedvomno je glede na svobodo in avtonomijo kolektivnega pogajanja odločitve o sklenitvi in vsebini kolektivne pogodbe v rokah socialnih partnerjev. Pričakovati pa je, da se bodo stranke obstoječih kolektivnih pogodb, pa tudi pri sklepanju morebitnih novih kolektivnih pogodb, dogovorile (vsaj o minimalnih) ukrepih v zvezi s pravico do odklopa.⁴¹

⁴¹ Če do določitve ukrepov v podjetniški kolektivni pogodbi ne bi prišlo, bi se v primeru spora delodajalec lahko razbremenil, če bi dokazal svoje prizadevanje v zvezi s sklenitvijo kolektivne pogodbe. Menim, da bi lahko v takšni situaciji (ko do sklenitve kolektivne pogodbe kljub njegovemu prizadevanju ne bi prišlo), delodajalec sam sprejel ukrepe za zagotovitev te pravice, in s tem izpolnil svojo obveznost iz 142.a člena. V primeru spora bi o ustreznosti ukrepov odločalo sodišče.

Za primer, ko pri delodajalcu ni sindikata, in torej tudi do sklenitve podjetniške kolektivne pogodbe ne more priti, zakon skladno s splošnim pravilom iz 10. člena ZDR-1 (da se pravice urejajo s kolektivnimi pogodbami, s splošnimi akti pa le, če pri delodajalcu ni organiziranega sindikata) določa, da se ukrepi v zvezi s pravico do odklopa uredijo s splošnim aktom. 142.a člen ZDR-1 sicer izrecno tega ne omenja, ampak se nanj smiselno sklicuje s tem, ko nalaga delodajalcu, da sam pripravi predlog ukrepov v zvezi z zagotovitvijo pravice do odklopa in jih pred sprejemom posreduje v mnenje svetu delavcev (oziroma delavskemu zaupniku). Tako prejeta mnenje (ki ga mora svet delavcev oziroma delavski zaupnik posredovati v osmih dneh) je dolžan delodajalec obravnavati in se do njega opredeliti. Gre torej za obveznost posvetovanja z neposredno voljenimi delavskimi predstavniki. Delodajalec na pripombe oziroma mnenje delavskih predstavnikov ni vezan, nedvomno pa je smiselno da upošteva tiste, ki lahko prispevajo k oblikovanju tudi za delavce ustreznjšega nabora ukrepov.

Če so ukrepi glede uresničitve pravice do odklopa urejeni s kolektivno pogodbo dejavnosti, mora delodajalec o njih pisno obvestiti delavce na način, ki je pri delodajalcu običajen (oglasna deska, splet itd.). Enako velja, če je te ukrepe sprejel sam (ker pri delodajalcu ni sindikata). Če so ukrepi dogovorjeni s podjetniško kolektivno pogodbo, bodo delavci z njimi seznanjeni z objavo te kolektivne pogodbe, ki sta jo dolžni stranki zagotoviti na podlagi določb Zakona o kolektivnih pogodbah.⁴²

Ne glede na to, kako se določi vsebina ukrepov za zagotovitev pravice do odklopa (s panožno kolektivno pogodbo, s podjetniško kolektivno pogodbo ali enostransko s strani delodajalca), je dolžan te ukrepe sprejeti, se pravi pravico do odklopa delavcem zagotoviti delodajalec. Pri tem ima časa eno leto od uveljavitve novele ZDR-1D, se pravi do 16. novembra 2024. Daljše obdobje za uveljavitev te pravice je določeno tudi zato, da se lahko v tem času izvedejo kolektivna dogovarjanja in oblikujejo ustrezni ukrepi. Doslej v kolektivnih pogodbah dejavnosti ureditve ukrepov v zvezi s pravico do odklopa še ni najti.⁴³

⁴² Uradni list RS, št. 43/2006 in 45/2008.

⁴³ Nekaterе kolektivne pogodbe, kot je na primer Kolektivna pogodba za grafične dejavnosti (Uradni list RS, št. 77/2017 s spremembami in dopolnitvami) pa so že pred uveljavitvijo ZDR-1D splošno določile pravico do odklopa v povezavi z delom na domu. Glej dvanaesti odstavek 33. člena te kolektivne pogodbe.

Menim, da je namen pravice do odklopa predvsem v tem, da se pri delodajalcih in delavcih vzpostavi zavedanje o škodljivosti in nedopustnosti trajne oziroma prekomerne dosegljivosti delavcev in njihove priklopljenosti na mobilne naprave za potrebe dela, in da se (kjer ta že obstaja) odpravi. Ukrepi za zagotovitev te pravice bodo odvisni od vrste dejavnosti delodajalca, od organizacije dela pri delodajalcu in od narave dela delavca. Z uveljavitvijo teh ukrepov, se bodo oblikovali tudi standardi komunikacije med delodajalcem in delavci, ki ne bodo pomenili kršitve te pravice. Tudi v zvezi s pravico do odklopa je treba situacije presojati razumno, v skladu z namenom instituta.

5. UVELJAVLJANJE NOVIH ZAKONSKIH PRAVIC

Na podlagi ugotovitve, da je treba za večjo učinkovitost delovnega prava EU okrepiti njegovo izvrševanje,⁴⁴ novejše direktive (tudi Direktivi 2019/1152 in 2019/1158) poleg zahtev glede nacionalne ureditve posameznih pravic delavcev vsebujejo tudi zahteve v zvezi z njihovim uveljavljanjem. Ni torej dovolj, da države članice uredijo pravice delavcev v skladu z zahtevami iz direktive, ampak morajo zagotoviti tudi delovnopravno varstvo delavcev, ki uveljavljajo te pravice (varstvo pred manj ugodno obravnavo in pred odpuščanjem), delavcem omogočiti, da pravice čim bolj učinkovito (tudi sodno) uveljavijo (tudi z določitvijo obrnjenega dokaznega bremena), in določiti učinkovite, sorazmerne in odvračilne kazni za delodajalce, ki svojih obveznosti ne izpolnijo (ki kršijo nacionalne določbe, sprejete na podlagi direktiv).⁴⁵

Upošteva je slovensko delovno zakonodajo, so delavci na splošno varovani pred diskriminacijo, na podlagi kakršnekoli osebne okoliščine (6. člen ZDR-1). Prav tako delodajalec delavcu ne more odpovedati pogodbe o zaposlitvi brez utemeljenega razloga, v primeru spora v zvezi z zakonitostjo takšne odpovedi, pa je dokazno breme na strani delodajalca. Poleg tega so v 90. členu ZDR-1 določene okoliščine, ki absolutno ne morejo predstavljati utemeljenega razloga za odpoved pogodbe o zaposlitvi. Med neutemeljene razloge za odpoved so bili z novelo ZDR-1D dodani tudi primeri uveljavljanja novih pravic – odsotnost z dela zaradi oskrbe, opravljanje dela na domu ali s krajšim delovnim časom ali

⁴⁴ Glej točko 39 preambule Direktive 2019/1152.

⁴⁵ Glej poglavje IV. Direktive 2019/1152 in določbe členov 11 in naslednje Direktive 2019/1158.

v drugače razporejenem delovnem času zaradi potreb usklajevanja poklicnega in zasebnega življenja ali predlog za tak način opravljanja dela.⁴⁶ Novost je tudi prepoved kakršnihkoli pripravljalnih dejanj v zvezi z odpovedjo pogodbe o zaposlitvi oziroma za zaposlitev novega delavca, če bi bilo prenehanje delovnega razmerja posledica uveljavljanja pravic pri delodajalcu.⁴⁷ Tudi če delodajalec formalno uveljavlja katerega od zakonsko dopustnih razlogov za odpoved (na primer kršitev obveznosti, poslovni razlog), bodo tako pripravljalna dejanja kot sama odpoved pogodbe o zaposlitvi nezakonita, če bo delavec navedel dejstva, ki kažejo na to, da je bil dejanski razlog delavčevo uveljavljanje pravic (na primer uveljavljanje pravice do oskrbovalskega dopusta), delodajalec pa ne bo uspel dokazati, da temu ni bilo tako.

ZDR-1 v 200. členu ureja možnost delavcev, da v primeru, ko delodajalec ne izpolnjuje svojih obveznosti ali krši katero od delavčevih pravic iz delovnega razmerja, uveljavljajo te pravice pri delodajalcu, pa tudi sodno varstvo v tej zvezi. Prav tako je z namenom olajšanja procesnega varstva v več primerih predvideno obrnjeno dokazno breme (na primer v sporih v zvezi s kršitvijo prepovedi diskriminacije in kršitvijo obveznosti varovanja dostojanstva delavca, pa tudi v primeru spora v zvezi z uveljavljanjem posebnega varstva zaradi nosečnosti in starševstva). Sedaj se je pravilo o tem, da je dokazno breme na strani delodajalca razširilo tudi na spore v zvezi z uveljavljanjem posebnega varstva zaradi okrbe⁴⁸ in na spore v zvezi z uveljavljanjem pravice do odklopa.⁴⁹

Novela ZDR-1D je posegla tudi v kazenske določbe. Prekrškovne sankcije za delodajalce (in odgovorne osebe) so predvidene tako v zvezi s kršitvijo določb, ki se nanašajo na pravice, uvedene na podlagi zahtev iz direktiv (pravica predlagati stabilnejšo obliko zaposlitve, pravica do oskrbovalskega dopusta, pravica predlagati prožne ureditve dela), kot tudi za kršitev določb, ki se nanašajo na druge, novo uveljavljene pravice (na primer pravica do odklopa).⁵⁰

⁴⁶ Glej dopolnjeno prvo alinejo in novo tretjo alinejo prvega odstavka 90. člena ZDR-1.

⁴⁷ Glej novi drugi odsavek 90. člena ZDR-1. Gre za podobno rešitev, kot je bila že doslej uveljavljena v zvezi s posebnim varstvom staršev pred odpovedjo (drugi odstavek 115. člena ZDR-1).

⁴⁸ Glej drugi oddstavek 182. člena ZDR-1.

⁴⁹ Glej šesti odstavek 142.a člena ZDR-1.

⁵⁰ Glej 217. člen ZDR-1, nove točke 4.a, 7.a, 11.a in 16.a.

6. SKLEPNO

Z novelo ZDR-1D so bile uvedene nekatere nove pravice, ki lahko delavcem omogočijo ustrežnejše usklajevanje poklicnega in zasebnega življenja, nekatere pa tudi stabilnejše delovne pogoje. Predvideni so tudi različni zaščitni ukrepi, ki so namenjeni učinkovitejšemu uveljavljanju teh pravic v praksi.

Menim, da je podobno kot v drugih primerih uvedbe novih institutov (na primer pred tem ob uvedbi prepovedi trpinčenja) pričakovati, da bo trajalo določeno obdobje, da se instituti uveljavijo v praksi, in da se (tudi s pomočjo sodne prakse) napolni njihova vsebina. Krog upravičencev do oskrbovalskega dopusta in drugih z oskrbo povezanih pravic bo odvisen tudi od razlage pojma »znatnejša zdravstvena oskrba«, obseg pravice delavcev predlagati stabilnejšo obliko zaposlitve oziroma prožno ureditev dela pa od tehtanja interesov delavcev in delodajalcev (oziroma od razlage pojma »upoštevanje potreb delovnega procesa«). Tudi vsebina pravice do odklopa in njene meje se bodo oblikovale sčasoma. Na uveljavljanje vseh teh pravic pa bo pomembno vplivala tudi dejanska sodna zaščita delavcev, ki so v takšnih primerih deležni negativnih posledic.

LITERATURA

- Bagari, Sara, Direktiva o usklajevanju poklicnega in zasebnega življenja ter pravica do zahteve za prožne ureditve dela, Delavci in delodajalci, št. 3-4/2022, str. 231-252.
- Bečan, Irena et al., Zakon o delovnih razmerjih s komentarjem, 2. posodobljena in dopolnjena izdaja, Lexpera, GV Založba, Ljubljana, 2019.
- Bohl, Tanja, Oskrbovalski dopust – plačan ali ne?, Pravna praksa, št. 5/2024, str. 6-8.
- Corte-Rodriguez, Miguel De la, The transposition of the Work-Life Balance Directive in EU Member States: A long way ahead, European Commission, Brussels, 2022.
- Končar, Polonca, Predlog direktive o preglednih in predvidljivih delovnih pogojih, Delavci in delodajalci, št. 2-3/2018, str. 267-283.
- Kresal Šoltes, Katarina, Senčur Peček, Darja, Zakon o delovnih razmerjih (ZDR-1): z novelo ZDR-1D / uvodna pojasnila, Lexpera, GV Založba, Ljubljana, 2024.
- Rataj, Primož, Nova Direktiva o usklajevanju poklicnega in zasebnega življenja staršev in oskrbovalcev (EU) 2019/1158 ter slovenska pravna ureditev, Delavci in delodajalci, št. 2-3/2020, str. 205-231.
- Report Expert Group, Transposition of Directive (EU) 2019/1152 on transparent and predictable working conditions in the European Union, European Commission, Brussels, 2021.
- Senčur Peček, Darja, Delovni čas v dobi stalne dosegljivosti, Delavci in delodajalci, št. 2-3/2017, str. 155-178.

- Senčur Peček, Darja, Pravica do odklopa in druga pravna vprašanja upravljanja delovnega časa v dobi digitalizacije, Delavci in delodajalci, št. 2-3/2021, str. 295-323.
- Tičar, Luka, Pregled minimalnih zahtev glede delovnih pogojev po direktivi (EU) 2019/1152 v luči ZDR-1, Delavci in delodajalci, št. 2-3/2020, str. 245-256.
- Wöhrmann, Anne M., Dilchert, Nicola, Michel, Alexandra, Working time flexibility and work-life balance, Zeitschrift für Arbeitswissenschaft, 75/2021, str. 74-85, <https://doi.org/10.1007/s41449-020-00230-x>.

Working Time, Flexible Working Arrangements and their Enforcement in the ZDR-1D Act

Darja Senčur Peček*

Summary

The amendment ZDR-1D also encroached on the field of working time, justified absences from work and flexible working arrangements. A large part of the amendments and additions are about the implementation of EU Directive 2019/1158 which requires from the Member States to allow workers who are parents, as well as workers caring for relatives or persons living with them in the same household, to request flexible working arrangements, and to guarantee them the right to time off from work for the purpose of care.

It is therefore no longer just a matter of reconciling work and family life (with a view to caring for children), but also of reconciling work and private life (also with a view to caring for elderly family members and non-family members if they live with a worker in the same household). Flexible working arrangements relate, inter alia, to reducing working hours, flexible working hours, adjusting working schedules, as well as the possibility of working from home.

The amendment ZDR-1D did not bring about any changes regarding the duration of full-time work. However, it introduced a new possibility for workers to propose a part-time fixed-term employment contract with a view to reconciling work and private life. This is an added option, in addition to the right to part-time work in the case of parenthood, as guaranteed by the Parental Protection and Family Benefits Act.

Another novelty is also carers' leave totalling five working days per calendar year. The worker is entitled to this leave because of the need to care for a family member or a person with whom he lives in the same household. This is considered justified absence from work, which is granted to an employee if he is not entitled to absence from work on the grounds of the Health Care and Health Insurance Act. Unlike most other eligible absences from work, the law does not provide for a right to wage compensation for carers' leave.

* Darja Senčur Peček, PhD, Full Professor at the Faculty of Law, University of Maribor, Slovenia.
darja.sencur-pecek@um.si

The ability to work from home can also contribute to facilitating work-life balance. ZDR-1 has already regulated home work, which occurs through the conclusion of an employment contract (and only in the case of exceptional circumstances on the basis of unilateral order of the employer). The amendment introduced the possibility for the employee to propose to the employer the conclusion of such a contract; the employer must justify his decision in writing.

The amendment also supplemented the legal regulation of the employee's possibility to propose a different working time schedule to the employer. An employee now has the possibility to make such a proposal with a view to reconciling work and private life (and not just family life, as before the amendment), and the employer is now obliged to explain his decision within a certain time limit.

The aforementioned legal possibilities for flexible working arrangements give concrete expression to the general legal rule that the employer must make it easier for workers to reconcile work and private life. Although in most cases this is about the right of workers to propose flexible working arrangements, employers cannot just ignore these proposals, but must justify their decision in writing.

All of the above issues so far concern workers-parents and workers-carers. All workers, especially those who can work with the help of information and communication technology, are subject to the new regulation of the right to disconnect. The protection of workers against encroachments by employers in their leisure time and periods of justified absence from work also contributes to a better work-life balance.

Delovnopravno varstvo delavcev, žrtev nasilja v družini po noveli ZDR-1D

Barbara Rajgelj*

UDK: 349.2:347.61/.64-058.6
364.63-027.553

Povzetek: Varstvo delavcev, žrtev nasilja v družini je v slovenskem delovnem pravu novost. Avtorica na kratko predstavi pojem nasilja v družini in opredelitev delavca, žrtve nasilja v družini kot nove varovane kategorije, mednarodnopravne podlage, primerjalno ureditev v treh izbranih državah, novo slovensko ureditev in njene nomotehnične izzive ter razloge in tveganja, ki spremljajo umestitev nasilja v družini v okvir delovnega prava.

Ključne besede: nasilje v družini, delavci, žrtve nasilja v družini, plačana odsotnost, krajši delovni čas, ZDR-1D

Labour Law Protection of Workers, Victims of Domestic Violence according to the Amendment ZDR-1D

Abstract: The protection of workers, victims of domestic violence, is a new element in Slovenian labour law. The author briefly introduces the concept of domestic violence and the definition of the worker, victim of domestic violence as a new protected category, the international legal framework, the comparative regulation in the three selected countries, the new Slovenian regulation and its nomotechnical challenges, as well as the reasons and risks associated with the introduction of domestic violence into the labour law framework.

Key words: domestic violence, workers, victims of domestic violence, paid absence from work, shorter working hours, ZDR-1D

* Barbara Rajgelj, doktorica pravnih znanosti, docentka na Fakulteti za družbene vede Univerze v Ljubljani.

barbara.rajgelj@fdv.uni-lj.si

Barbara Rajgelj, PhD, Assistant Professor, Faculty of Social Sciences, University of Ljubljana, Slovenia.

1. UVOD

Ideja o tem, da se posledice nasilja v družini in odgovornost za soočanje z njimi ne končajo na vratih doma, se v zadnjih dveh desetletjih utrjuje. Razumevanje področij in akterjev, ki žrtvam lahko nudijo podporo pri preprečevanju nasilja in omilitvi njegovih posledic, se postopoma širi. »Nasilje v družini je uničujoč družbeni problem, ki se pojavlja na stičišču dela, doma in družbe.«¹ Tradicionalno je nasilje v družini veljalo za problem zasebnega življenja, ki je v delovno okolje in javno sfero zašlo le izjemoma. Različni akterji, vključno z delodajalci, sindikati, aktivisti, akademiki in odločevalci so prispevali vsak svoj delež k preoblikovanju razumevanja nasilja v družini kot družbenega, političnega in ekonomskega problema, ki se iz zasebnosti preliva na delovno mesto in zato delovnopravna obravnava predstavlja pomemben gradnik sistema preprečevanja nasilja in odpravljanja njegovih posledic.

Obstajata dva temeljna pristopa k utemeljevanju pomena vključevanja delovnega okolja in delodajalcev v obravnavo nasilja v družini: ekonomski in moralni. *Ekonomski pristop* opredeljuje nasilje v družini kot dejavnik, ki zmanjšuje produktivnost delavcev in povečuje stroške organizacije, zato podporo žrtvam razume zlasti kot investicijo v povečanje produktivnosti.² *Moralni pristop* razume nasilje v družini kot vprašanje človekovih pravic in neenakosti spolov. »Najpomembnejše smeri teorije poslovne etike, od aristotelske etike do feministične teorije in teorije človekovih pravic, priznavajo, da so podjetja ne le pomembni ekonomski, ampak tudi družbeni akterji.«³ Zato se od njih lahko pričakujejo ali se jim celo naložijo določene obveznosti do delavca, žrtve nasilja v družini, ki niso neposredno povezane z gospodarsko dejavnostjo in pridobivanjem dobička.

Pričujoči prispevek najprej predstavi pojem nasilja v družini in zakonsko opredelitev nove varovane kategorije, nato predstavi mednarodno in primerjalno ter novo slovensko delovnopravno ureditev na tem področju ter njene razloge in tveganja. V zaključku opozori na potrebo po sistematičnem in celovitem pristop k preprečevanju nasilja v družini in odpravi njegovih posledic.

¹ Gavinand, Weatherall 2022, 340.

² Reeves, O'Leary-Kelly 2007, 327; ILO 2021, 15; Ouedraogo, Stenzel 2021.

³ De Jonge 2018, 484.

2. NASILJE V DRUŽINI IN VARSTVO DELAVCA, ŽRTVE NASILJA V DRUŽINI

V slovenskem pravu nasilje v družini, vlogo in naloge organov ter ukrepe za preprečevanje nasilja v družini matično ureja Zakon o preprečevanju nasilja v družini (ZPND).⁴ Zakon natančno opredeljuje pojem nasilja v družini, kar je za varstvo nove kategorije zaščiteneh oseb v delovnem pravu pomembno zato, ker se delovnopravna zakonodaja pri opredelitvi delavca, žrtev nasilja v družini sklicuje na matični zakon, a definicijo oži z dodatnimi pogoji. Po 189.a členu novele Zakona o delovnih razmerjih (ZDR-1D)⁵ je delavec, žrtev nasilja v družini, oseba, ki je:

- *doživela eno od oblik nasilja v družini, opredeljenih v zakonu, ki ureja preprečevanje nasilja v družini* (po 3. členu ZPND je nasilje vsaka uporaba fizičnega, spolnega, psihičnega ali ekonomskega nasilja enega družinskega člana proti drugemu, zanemarjanje ali zalezovanje žrtve in telesno kaznovanje otrok; po 2. členu ZPND so družinski člani: zakonec ali zunajzakonski partner, sorodnik v ravni vrsti, sorodniki v stranski vrsti do vštetega četrtega kolena, oseba v svaštvu v ravni vrsti, oseba v svaštvu v stranski vrsti do vštetega drugega kolena, posvojitelj in posvojenec, rejnik in otrok, nameščen v rejniško družino, skrbnik in varovanec, osebe, ki imajo skupnega otroka, osebe, ki živijo v skupnem gospodinjstvu),⁶
- *doživela nasilje v zadnjih dveh letih* (glede na dolgotrajnost različnih, zlasti sodnih postopkov, je vprašanje, ali je pogojevanje varstva z dvoletnim rokom primerno, saj se lahko zgodi, da bo žrtev s sodnim ali drugim postopkom obremenjena šele po izteku tega roka),
- *prijavila nasilje na policijo ali center za socialno delo,*
- *postopki v zvezi z nasiljem in odpravljanjem posledic nasilja še niso končani* (da so postopki še v teku dokazuje bodisi s potrdilom centra za socialno delo o izdelani oceni o ogroženosti zaradi nasilja v družini bodisi s potrdilom

⁴ Zakon o preprečevanju nasilja v družini (ZPND), Uradni list RS, št. 16/08, 68/16, 54/17 – ZSV-H in 196/21 – ZDOsk.

⁵ Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o delovnih razmerjih (ZDR-1D), Uradni list RS, št. 114/2023.

⁶ Po 2. členu ZPND so omenjene osebe družinski člani tudi, če sta razmerje ali skupnost prenehala.

sodišča ali drugih institucij; po 26. členu ZPND in pravilniku, ki ureja obravnavo nasilja v družini,⁷ center za socialno delo pripravi oceno ogroženosti, o čemer bo za delovnopravne potrebe zaradi varstva zasebnosti izdal zgolj potrdilo o izdelani oceni).

Novela ZDR-1D novi varovani kategoriji zagotavlja splošno varstvo, v okviru katerega je delodajalec dolžan žrtvam nasilja v družini omogočiti lažje usklajevanje poklicnih obveznosti in obveznosti, ki izhajajo iz urejanja zaščite, pravnih in drugih postopkov ter odpravljanja posledic nasilja v družini.⁸ Dolžnosti delodajalca do nove varovane kategorije so konkretizirane z možnostjo delavca predlagati sklenitev pogodbe o zaposlitvi s krajšim delovnim časom, s pravico do dodatnih dni plačane odsotnosti ter z omejitvami, povezanimi z opravljanjem dela preko polnega delovnega časa, neenakomerno razporeditvijo ali začasno prerazporeditvijo delovnega časa ali nočnega dela, ki so dopustne le s predhodnim pisnim soglasjem delavca. V primeru spora v zvezi z uveljavljanjem posebnega varstva zaradi nasilja v družini po tem zakonu je dokazno breme na strani delodajalca (tretji odstavek 189.a člena ZDR-1).

Vse pravice oziroma možnosti delavca, žrtve nasilja v družini, so povezane s potrebo po večji časovni prožnosti, ki jo zahteva ureditev življenjske situacije: skrb za varnost sebe in svojih bližnjih, urejanje pravnih (sodnih, policijskih, socialnovarstvenih) in drugih postopkov (npr. namestitve v varno hišo, psihološka pomoč, svetovanje v okviru nevladnih organizacij idr.).

⁷ Pravilnik o sodelovanju organov ter o delovanju centrov za socialno delo, multidisciplinarnih timov in regijskih služb pri obravnavi nasilja v družini (Uradni list RS, št. 31/09 in 42/17).

⁸ »Delavci, žrtve nasilja v družini, imajo pravico do posebnega varstva v delovnem razmerju (prvi odstavek 189.a člena ZDR-1). Zaradi učinkovitejšega sodelovanja v postopkih, ki povečujejo njeno varnost, uživa posebno varstvo.« (drugi odstavek 189.a člena ZDR-1) Delodajalec mora delavcem, žrtvam nasilja v družini, omogočiti lažje usklajevanje poklicnih obveznosti in obveznosti, ki izhajajo iz urejanja zaščite, pravnih in drugih postopkov ter odpravljanja posledic nasilja v družini. (četrti odstavek 189.a člena ZDR-1).

3. MEDNARODNOPRAVNA UREDITEV IN UREDITEV V IZBRANIH TUJIH PRAVIH

3.1. Mednarodnopravna ureditev

V skladu s 3. členom *Konvencije Sveta Evrope o preprečevanju nasilja nad ženskami in nasilja v družini ter o boju proti njima* (Istanbulska konvencija)⁹ se nasilje v družini razume kot »vsako dejanja fizičnega, spolnega, psihičnega ali ekonomskega nasilja, ki se zgodi v družini ali njeni enoti ali med bivšima ali trenutnima zakoncema ali partnerjema, ne glede na to ali storilec še stanuje ali je stanoval v istem stanovanju z žrtvijo«.

Junija 2019 sta bili ob sodelovanju predstavnikov vlad, delodajalcev in delavcev na konferenci Mednarodne organizacije dela (MOD) sprejeti *Konvencija št. 190 o nasilju in nadlegovanju*¹⁰ in *spremljajoče priporočilo št. 206*, ki pretežno obravnavata nasilje in nadlegovanje na delovnem mestu, omenjata pa tudi nasilje v družini in njegov vpliv na delovno okolje.¹¹ Konvencija zahteva, da »Vsaka država članica sprejme ustrezne ukrepe za prepoznavo učinkov nasilja v družini in, kolikor je to razumno, za ublažitev njegovega vpliva na delovnem mestu.« (10(f). člen Konvencije št. 190). Vključitev določb o nasilju v družini v konvencijo in priporočilo odraža pomembno spremembo: v preteklosti je bilo nasilje v družini obravnavano kot »zasebna« zadeva brez povezave z delom, po novem pa se priznava, da ima negativne učinke na področju dela, hkrati pa ima lahko delovno okolje pozitiven prispevek pri zagotavljanju varnosti in blaginje žrtev nasilja v družini.¹² Priporočilo št. 206 kot možne ukrepe za blaženje posledic nasilja v družini na področju dela, ki jih države članice lahko sprejmejo z namenom uresničevanja zaveze iz 10(f). člena Konvencije št. 190, določa: (a) dopust za žrtve nasilja v družini; (b) prožne ureditve dela in zaščito za žrtve nasilja v družini; (c) začasno varstvo pred odpovedjo za žrtve

⁹ CoE, Konvencija Sveta Evrope o preprečevanju in boju proti nasilju nad ženskami in nasilju v družini (Istanbulska konvencija) z dne 11.5.2011.

¹⁰ Konvencija št. 190 je bila sprejeta 21.6.2019, veljati pa je začela 25.6.2021; Slovenija je še ni ratificirala.

¹¹ Preambula konvencije št. 190 opozarja, da »nasilje v družini lahko vpliva na zaposlovanje, produktivnost ter zdravje in varnost, vlade, združenja delavcev in delodajalcev ter institucije trga dela pa lahko pomagajo prepoznavati, se odzivati in odpravljati posledice nasilja v družini.« (13. odstavek preambule Konvencije št. 190)

¹² ILO 2020, 1.

nasilja v družini, če je to primerno, razen če razlogi za odpoved niso povezani z nasiljem v družini in njegovimi posledicami; (d) vključitev nasilja v družini v ocene tveganja na delovnem mestu; (e) sistem usmerjanja na javne ukrepe za blažitev nasilja v družini, če ti obstajajo, in (f) ozaveščanje o posledicah nasilja v družini.¹³

3.2. Avstralija

Leta 2022 je bila sprejeta novela Zakon o spremembi Zakona o poštenem delu (ang. *The Fair Work Amendment (Paid Family and Domestic Violence Leave) Act*),¹⁴ ki določa plačano odsotnost z dela zaradi nasilja v družini v trajanju 10 dni, do katere so upravičeni tako polno zaposleni, kot tudi delavci s krajšim delovnim časom ter priložnostni delavci. Podlaga za sprejem ureditve je bila med drugim raziskava, ki jo je izvedel Center za študije nasilja, povezanega s spolom na Univerzi Novi Južni Wales in je med zaposlenimi anketiranci ugotovila, da jih je približno 30 % doživelo nasilje v družini, pri čemer je približno polovica poročala, da je nasilje vplivalo na njihovo zmožnost vestnega opravljanja dela.¹⁵

Poleg tega lahko delavec zahteva fleksibilnejše oblike dela, na zahtevo pa mora delodajalec odgovoriti v 21 dneh, pri čemer jo lahko zavrne zgolj iz »razumnih poslovnih razlogov«, npr. ker bi bila realizacija zahteve predraga, zaradi bistvenega zmanjšanja produktivnosti ali negativnega vpliva na poslovanje s strankami. Enak režim kot velja za delavce, žrtve nasilja v družini velja tudi za delavce starše, tiste, ki negujejo družinskega člana, invalide in delavce, starejše od 55 let.¹⁶

3.3. Irska

Leta 2023 je bila sprejeta določba 7. člena Zakona o ravnovesju med poklicnim in zasebnim življenjem ter o drugih določbah (ang. *Work Life Balance and Miscellaneous Provisions Act 2023*), ki delavcem zagotavlja petdnevni plačan dopust zaradi nasilja v družini in zaščito pred odpovedjo pogodbe o zaposlitvi. Delavec, žrtev nasilja v družini, dopust lahko izkoristi za dostop do: (i) zdravstvenih storitev, (ii) storitev organizacij za pomoč žrtvam; (iii) psihološko ali drugo

¹³ 18. točka Priporočila št. 206.

¹⁴ Fair Work Amendment Bill 2022.

¹⁵ McFerran 2011, 9.

¹⁶ Fair Work Ombudsman 2023a, 1.

strokovno svetovanje; pa tudi za (iv) začasno ali trajno selitev; (v) postopek izdaje odredbe v skladu z zakonom o nasilju v družini iz leta 2018; (vi) iskanje nasvetov ali pomoči pri pravnih strokovnjakih; (vii) iskanje pomoči na policiji, (viii) iskanje druge ustrezne storitve (prvi odstavek b točka 7. člena zakona).¹⁷

Ko je minister za otroke, enakost, invalidnost, vključevanje in mladino Roderic O'Gorman leta 2022 napovedal sprejem zakona, je hkrati napovedal: »Vlada bo zagotovila tudi podporo delodajalcem, da bodo lažje oblikovali politike, povezane z nasiljem v družini in nudili boljšo podporo svojim zaposlenim, ki doživljajo nasilje.«¹⁸

3.4. Italija

Leta 2015 je bil sprejet Zakonodajni odlok 80/2015 (it. *Decreto Legislativo 15 giugno 2015, n. 80*), ki v 24. členu uvaja plačano odsotnost za ženske, žrtve nasilja na podlagi spola (it. *Congedo per le donne vittime di violenza di genere*) v trajanju največ treh mesecev, ki ga je mogoče uporabiti v obdobju treh let.¹⁹ Nadomestilo za odsotnost je enako kot pri porodniškem dopustu. Zakon določa, da delodajalci ne smejo zavrni odsotnosti, saj je pravica dodeljena z zakonom. Poleg tega delavci lahko zamenjajo delo s polnim delovnim časom za delo s krajšim delovnim časom ali pa dopust izrabijo na prožni podlagi.²⁰

4. KONKRETIZACIJA ZAŠČITE DELAVCEV, ŽRTEV NASILJA V DRUŽINI PO ZDR-1D

Novela ZDR-1D delavcem, žrtvam nasilja v družini zagotavlja dodatne pravice oziroma možnosti v zvezi z:

- delom s krajšim delovnim časom,
- dodatno plačano odsotnostjo z dela in
- opravljanjem dela preko polnega delovnega časa, razporejanjem delovnega časa ter nočnim delom.

¹⁷ Work Life Balance Act 2023.

¹⁸ Vlada Republike Irske 2022.

¹⁹ Decreto Legislativo 15 giugno 2015.

²⁰ Pillinger 2023: 6.

4.1. Krajši delovni čas žrtev nasilja v družini (67.a člen ZDR-1)

Delavec, žrtev nasilja v družini, lahko v času trajanja delovnega razmerja zaradi potreb usklajevanja poklicnega in zasebnega življenja predlaga sklenitev pogodbe o zaposlitvi za krajši delovni čas za obdobje urejanja zaščite, pravnih in drugih postopkov ter odpravljanja posledic nasilja v družini (prvi odstavek 67.a člena ZDR-1). Delodajalec svojo odločitev pisno utemelji najkasneje v 15 dneh. Pisna utemeljitev se lahko pošlje tudi po elektronski poti na elektronski naslov delavca, ki ga zagotavlja in uporabo nalaga delodajalec (drugi odstavek 67.a člena ZDR-1). Delavec, ki dela krajši delovni čas in je žrtev nasilja v družini, ima pravico do plačila za delo po dejanski delovni obveznosti ter druge pravice in obveznosti iz delovnega razmerja kot delavec, ki dela polni delovni čas, če s tem zakonom ni drugače določeno, ter pravice iz socialnega zavarovanja, kot če bi delal polni delovni čas, če zakon tako določa (tretji odstavek 67.a člena ZDR-1).

Kresal Šoltes in Senčur Peček opozarjata, da »bi bilo treba tudi v tem primeru zagotoviti mirovanje pravic iz prvotne pogodbe (...) Drugačna razlaga bi pomenila drugačno, manj ugodno obravnavo žrtev nasilja v družini v primerjavi z delavci iz 65.a (krajši delovni čas zaradi potreb usklajevanja poklicnega in zasebnega življenja, op.a.) in 67. člena (krajši delovni čas v posebnih primerih, op.a.) kot tudi v povezavi z drugim oziroma četrtnim odstavkom 49. člena v podobni primerljivi situaciji, za katero ni videti utemeljenega razloga.«²¹

S takšno ureditvijo krajšega delovnega časa je bila poleg dosedanjih dveh v delovnopravno zakonodajo uvedena še tretja oblika krajšega delovnega časa:

- *krajši delovni čas po volji strank (65. člen ZDR-1)* – delavec in delodajalec se lahko, če med njima obstaja soglasje, kadarkoli dogovorita za sklenitev pogodbe o zaposlitvi za krajši delovni čas od polnega. V tem primeru ima delavec pogodbene in druge pravice ter obveznosti iz delovnega razmerja enake kot delavec, ki dela polni delovni čas, uveljavlja pa jih sorazmerno času, za katerega je sklenil delovno razmerje (npr. plačilo za delo, regres za letni dopust), razen tistih, za katere zakon določa drugače (npr. pravico do letnega dopusta ima v minimalnem trajanju, enako kot če bi delal s polnim delovnim časom);
- *krajši delovni čas kot pravica delavca v posebnih primerih (67. člen ZDR-1)* – delavec, ki dela krajši delovni čas v skladu s predpisi o pokojninskem in invalidskem zavarovanju, zdravstvenem zavarovanju, starševskem varstvu ali

²¹ Kresal Šoltes, Senčur Peček, 2024, 49.

drugimi predpisi ima pravico do plačila za delo po dejanski delovni obveznosti, pravice iz socialnega zavarovanja pa, kot če bi delal polni delovni čas. Tudi druge pravice in obveznosti iz delovnega razmerja ima enake kot delavec, ki dela polni delovni čas, če s tem zakonom ni drugače določeno. Gre za primere, ko zakoni s področja socialne varnosti zaradi posebnih razlogov delavcu dajejo pravico do sklenitve pogodbe o zaposlitvi, pri čemer delodajalec sklenitve takšne pogodbe ne more odkloniti. Tako ima na primer skladno s pravili o starševskem varstvu pravico do krajšega delovnega časa eden od staršev, ki neguje in varuje do tretjega leta starosti, če ima enega otroka, do osmega leta starosti najmlajšega otroka, če ima dva ali več otrok, ter do 18. leta starosti otroka, če varuje in neguje z zmerno ali težjo gibalno oviranostjo ali motnjo v duševnem razvoju (50. člen ZSDP-1²²);

- *krajši delovni čas kot možnost za zaščito žrtev nasilja v družini (67.a člen ZDR-1)*²³ – ZDR-1D uvaja novo kategorijo krajšega delovnega časa, ki je ni mogoče označiti kot pravice, ampak zgolj kot možnost, ki pa se v bistvenem ne razlikuje od možnosti, ki jo imata za sklenitev pogodbe o zaposlitvi s krajšim delovnim časom delavec in delodajalec vedno na razpolago. Delavec, žrtev nasilja v družini, lahko predlaga sklenitev pogodbe o zaposlitvi za krajši delovni čas, delodajalec pa o tem predlogu pisno odloči in poda utemeljitev najkasneje v 15 dneh. Od siceršnjega predloga, ki ga delavec delodajalcu lahko da kadarkoli, se nova ureditev loči le po tem, da se o predlogu delodajalec mora izreči in pojasniti, ali je sklenitev pogodbe o zaposlitvi s krajšim delovnim časom zanj sprejemljiva ali ne.²⁴ Delavec ima položaj žrtve dve leti od zadnjega škodnega dogodka. Glede na umestitev krajšega delovnega časa žrtve nasilja v družini (67.a člena ZDR-1) za določbo o krajšem delovnem času v posebnih primerih (67. člen ZDR-1) je v zvezi z obsegom *delavskih pravic* treba

²² Zakon o starševskem varstvu in družinskih prejemkih (ZSDP-1), Uradni list RS, št. 26/14, 90/15, 75/17 – ZUPJS-G, 14/18, 81/19, 158/20, 92/21 in 153/22.

²³ Na enak način kot to velja za zaščito žrtev nasilja v družini je ZDR-1D uvedel možnost dogovora o krajšem delovnem času tudi v primerih potreb usklajevanja poklicnega in zasebnega življenja (65.a člen ZDR-1).

²⁴ Zakonodajnopravna služba Državnega zbora (ZPS) je v zvezi z ureditvijo krajšega delovnega časa za žrtve nasilja v družini opozorila, da iz takšne ureditve »ni jasno razvidno, ali ima delavec le pravico do predloga za uporabo pravice do dela s krajšim delovnim časom za žrtve nasilja, do katerega se mora delodajalec opredeliti, ali pa je delodajalec dolžan slediti predlogu delavca, če to dopuščajo potrebe delovnega procesa.« (ZPS 2023: 3) V praksi med tema dvema možnostma ni videti bistvenih razlik: ob zavrnitvi predloga se bo delodajalec najpogosteje skliceval na to, da potrebe delovnega procesa ne omogočajo ugoditi predlogu.

zastopati stališče, da za žrtev nasilja v družini velja vse, kar velja za delavca s krajšim delovnim časom v posebnih primerih, torej ima pravico do plačila po dejanskem delu, ostale pravice iz delovnega razmerja pa »kot delavec, ki dela polni delovni čas, če s tem zakonom ni drugače določeno« (drugi odstavek 67. člena ZDR-1), torej delavec ima polni regres, polno odpravnino itd. Zaradi neustrezne zakonske dikcije ni jasno, kakšen je obseg delavčevih socialnih pravic. Medtem ko v primeru t. i. posebnega krajšega delovnega časa zakon, kot rečeno, določa, da ima delavec *»pravice iz socialnega zavarovanja, kot če bi delal polni delovni čas«* (prvi odstavek 67. člena ZDR-1), ima delavec, žrtev nasilja v družini *»pravice iz socialnega zavarovanja, kot če bi delal polni delovni čas, če zakon tako določa«* (tretji odstavek 67.a člena ZDR-1). Takšna dikcija napeljuje na sklep, da z vidika obsega socialnih pravic pri zaščiti žrtev nasilja v družini po samem ZDR-1 ne gre za t. i. poseben part-time s polnimi socialnimi pravicami, ampak slednje delavec uživa (še)le, ko/če poseben zakon tako določi. Ker zakon (s področja socialne varnosti ali drug zakon) vedno lahko opredeli dodatne socialne pravice upravičencev, se zdi takšna zakonska dikcija odvečna, če ne celo zavajajoča, vsekakor pa gre iz nje razbirati namen zakonodajalca, da bo v socialni oz. v matični zakonodaji žrtvam nasilja v družini, ki delajo s krajšim delovnim časom, priznal pravice iz socialnega zavarovanja, kot če bi delale polni delovni čas.²⁵

Zoper 67.a člen ZDR-1 je Državni svet na ustavno sodišče vložil zahtevo za oceno ustavnosti, v kateri zatrjuje, da je ureditev krajšega delovnega časa v nasprotju z načelom »jasnosti in določnosti predpisov, vključno z načelom sorazmernosti iz 2. člena Ustave«.²⁶ Zahtevo utemeljuje s tem, da je po zakonu *prvič*, »pojem odpravljanja posledic nasilja v družini pomensko odprt in nedoločen, saj iz

²⁵ Kresal Šoltes in Senčur Peček (2024, 50) v zvezi z navedenim menita, da gre v primeru krajšega delovnega časa žrtev nasilja v družini za t. i. poseben part-time, kar pomeni, da »ima delavec pravico do plačila za delo po dejanski delovni obveznosti ter druge pravice in obveznosti iz delovnega razmerja kot delavec, ki dela polni delovni čas, če s tem zakonom ni drugače določeno, ter pravice iz socialnega zavarovanja, kot če bi delal polni delovni čas, če zakon tako določa. Določba je zaradi večkratnega sklicevanja na zakon nejasna in odpira vrsto vprašanj.« In še: »Zastavlja se vprašanje (ne)primernosti urejanja obsega pravic iz socialnih zavarovanj v delovni zakonodaji, kot tudi, ali področje uporabe spremenjenega 67. člena vključuje tudi primer iz 67.a člena. Glede na namen, sistemsko umestitev in predlagateljevo obrazložitev bi moral biti odgovor ne glede na nomotehnične nedoslednosti pritrdilen.« Obrazložitev zakonskega predloga se v zvezi s socialnimi pravicami res glasi: »Na podlagi posebnih predpisov ima delavec pravice iz socialnega zavarovanja, kot če bi delal polni delovni čas.« (Predlog ZDR-1D 2023: 28). A ta stavek obrazložitve ne drži, saj posebni predpisi (zaenkrat) takšne pravice ne vsebujejo.

²⁶ Državni svet RS, 2024, 7.

zakonskega besedila ni na noben način razvidno, katere situacije ta pojem sploh zajema, za katere oblike, vrste in intenzivnost nasilja v družini sploh gre« in *drugič*, »neomejena pravica delavca predlagati sklenitev pogodbe za krajši delovni čas v primerih nasilja v družini, katerega opredelitev je zakonsko povsem pojmovno odprta, na drugi strani za delodajalca predstavlja veliko breme za njegov delovni proces.« Kljub omenjenim pomanjkljivostim ocenjujem, da zahteva z vidika pojmovne odprtosti odpravljanja posledic nasilja v družini, ni tako nejasen in nedoločen pravni pojem, da ne bi zadostila zahtevam načela pravne države, saj je pojem vezan na opredelitev iz matične zakonodaje ter opredeljen z dodatnimi pogoji in zahtevami za predložitev prijav in dokazil pristojnih organov, poleg tega zakon delodajalcu daje možnost, da delavcu, žrtvi nasilja v družini, odreče sklenitev pogodbe o zaposlitvi za krajši delovni čas, če to primerno utemelji, takšna utemeljitev pa za delodajalca ne more biti preveliko breme.

4.2. Plačana odsotnost delavca, žrtve nasilja v družini (168.a člen ZDR-1)

V primeru urejanja zaščite, pravnih in drugih postopkov ter odpravljanja posledic nasilja v družini je delavec, žrtev nasilja v družini, upravičen do petih delovnih dni plačane odsotnosti z dela v posameznem koledarskem letu (prvi odstavek 168.a člena ZDR-1). V primeru plačane odsotnosti z dela mora najpozneje tri delovne dni pred nastopom odsotnosti o tem obvestiti delodajalca in predloži potrdilo centra za socialno delo o izdelani oceni o ogroženosti zaradi nasilja v družini, dokazilo o podani prijavi na policijo ter dokazilo o urejanju zaščite, pravnih in drugih postopkov ter odpravljanja posledic nasilja v družini (drugi odstavek 168.a člena ZDR-1). Delavec bo v tem primeru upravičen do nadomestila plače v skladu s sedmim odstavkom 137. člena ZDR-1.

Tudi ta določba, zlasti njen drugi odstavek je nomotehnično pomanjkljiv. Ob naštevanju dokazil, ki jih žrtev mora predložiti delodajalcu tri dni pred nastopom odsotnosti, ta dokazila niso identična dokazilom, s katerimi sicer dokazuje status žrtve. Tako, recimo, na tem mestu zakon omenja zgolj dokazilo o podani prijavi na policijo, medtem ko za status žrtve nasilja v družini zadostuje tako prijava policiji kot tudi centru za socialno delo. Zahteva po predložitvi dokazila o urejanju zaščite, pravnih in drugih postopkov ter odpravljanja posledic nasilja v družini kaže na to, da status žrtve delavcu s strani delodajalca ne bo priznan enkrat za dobo

največ dveh let, ampak bo moral vsak dodaten dan plačane odsotnosti konkretno dokazovati z različnimi dokazili o urejanju zaščite, pravnih in drugih postopkov ter odpravljanja posledic nasilja v družini (npr. vabilo sodišča na obravnavo, vabilo centra za socialno delo). Z vidika varstva interesov delodajalca je takšna zahteve razumljiva, z vidika pravic delavcev, zlasti pravice do varovanja intimnega, zasebnega in družinskega življenja, pa je takšna zahteva zelo obremenjujoča.

4.3. Varstvo delavcev, žrtev nasilja v družini v zvezi z delovnim časom in nočnim delom (189.b člen ZDR-1)

Delavci, žrtve nasilja v družini so v zvezi z nadurnim in nočnim delom varovani podobno kot delavci starši,²⁷ saj se jim opravljanje dela preko polnega delovnega časa, neenakomerno razporeditev ali začasno prerazporeditev delovnega časa ali razporeditev na nočno delo lahko naloži samo z njihovim predhodnim pisnim soglasjem (189.b člen ZDR-1). Prepoved nadurnega in nočnega dela torej ni absolutna, ampak je dopustnost uvedbe odvisna od volje zaščitene delavca.

5. RAZLOGI IN TVEGANJA ZA VARSTVO ŽRTEV NASILJA V DRUŽINI V OKVIRU DELOVNIH RAZMERIJ

5.1. Razlogi za delovnopravno varstvo žrtev nasilja v družini

Nasilje v družini ima lahko kratkoročne in dolgoročne negativne učinke na delavca, saj lahko prizadene njegovo telesno in duševno zdravje, finančno varnost, stanovanjske razmere, možnost izobraževanja in zaposlitev, ki pa je za žrtev hkrati tudi ključna zadeva, ki ji pomaga zapustiti nasilno razmerje. Finančna varnost, ki jo prinaša zaposlitev, ji omogoča, da se izogne izolaciji in ohrani, kolikor je to mogoče, svoj dom in življenjski standard.²⁸ Po eni strani lahko v času

²⁷ Tako Kresal Šoltes in Senčur Peček 2024, 91.

²⁸ Rothman, Hathaway, Stidsen in de Vries, (2007, 1) navajajo šest vidikov, preko katerih zaposlitev predstavlja podporo in pomoč žrtvam nasilja v družini: (1) izboljšanje finančnega stanja, (2) spodbujanje fizične varnosti, (3) povečanje samozvesti, (4) izboljšanje socialne povezanosti, (5) zagotavljanje duševnega oddiha in (6) zagotavljanje motivacije oziroma življenjskega smisla.

doživljanja nasilja delovno mesto za žrtve predstavlja varno okolje, po drugi pa lahko doživljajo dodaten stres zaradi pričakovanj in obremenitev na delovnem mestu, pri številnih žrtvah pa nasilje v družini negativno vpliva na delovno okolje: npr. nadležni telefonski klici na službeno številko, fizično omejevanje prihoda na delo, nadlegovanje, grožnje ali celo poškodbe sodelavcev s strani storilca.²⁹ Delodajalci lahko z različnimi ukrepi podprejo svoje žrtve, kar nedvomno prinaša koristi tudi samim delodajalcem: boljše delovne rezultate zaposlenih, večjo produktivnost, zavzetost zaposlenih in zadovoljstvo pri delu, manj odsotnosti z dela zaradi bolezni ali poškodb, zmanjšanje tveganja za zdravje in varnost vseh zaposlenih pri delodajalcu, manjšo fluktuacijo zaposlenih in s tem nižje stroške zaposlovanja in usposabljanja.³⁰

Razlogi za ureditev dodatnih pravic in možnosti za prožnejše urejanje delovnega časa, ki jih uvaja spremenjena slovenska delovnopravna zakonodaja, so:³¹

- *urejanje pravnih postopkov, povezanih s posledicami nasilja v družini* – žrtve so lahko udeležene v različnih postopkih pred sodišči, centri za socialno delo, policijo, upravnimi enotami, ki se odvijajo med delovnim časom:
 - *ukrepi za preprečevanje nasilja v družini* – žrtve so za zaščito sebe in otrok primorane predlagati izrek ukrepov po ZPND, ki vključujejo policijsko spremstvo ob vstopu v stanovanjske in druge prostore, sodno prepoved vstopa v stanovanje in zadrževanje v njegovi bližini, navezovanje stikov in vzpostavljanje srečanj z žrtvijo, objavo osebnih podatkov žrtve in odločitev o prepustitvi stanovanja v skupni uporabi (18. in 19. člen ZPND),
 - *(pred)kazenski postopki* – žrtve sodelujejo v predkazenskih in kazenskih postopkih kot oškodovanke,
 - *družinskopravni postopki* – žrtve ob odhodu iz nasilnega odnosa začnejo urejati tudi družinskopravna razmerja, pri katerih je treba rešiti tako premoženjska razmerja iz naslova partnerstva kot razmerja do otrok,
 - *postopki pred CSD* – žrtve so pogostejše vabljene na center za socialno delo, ki zlasti zaradi zaščite mladoletnih otrok intenzivneje spremlja družino; pogosto so v teh primerih določeni stiki pod nadzorom, na katere mora žrtev praviloma tedensko voditi otroke,

²⁹ Wathen, MacGregor, MacQuarrie 2015, e65.

³⁰ Fair Work Ombudsman 2023b, 2.

³¹ Povzeto po Internem gradivu nevladnih organizacij 2023.

- *skrb za otroke in izguba socialne mreže* – žrtve pogosto ostanejo same pri vsakodnevni skrbi za otroke; otroci, ki so bili žrtve nasilja, običajno potrebujejo več časa in pozornosti za soočenje z izkušnjo, zato je potrebna večja podpora pri šolskih obveznostih ali organizacija drugih oblik pomoči; žrtve pogosto izgubijo socialno mrežo, ki bi jim lahko pomagala vsaj z občasnim varstvom in skrbjo za otroke,
- *potreba po svetovanju, psihološki in drugi pomoči* – žrtve morajo imeti pogoje za vključitev v ustrezno terapevtsko, svetovalno, psihološko ali drugo pomoč, sicer so izpostavljene večjim bolezenskim tveganjem zaradi preživetega nasilja,
- *ureditev nastanitve oziroma selitve ter prešolanje otrok* – žrtve običajno živijo v istem gospodinjstvu kot povzročitelji, zato je potrebno urediti selitev in razdelitev skupnih stvari, v primerih visoke ogroženosti pa je nujna selitev na tajno lokacijo v krizni center ali v varno hišo, pri čemer morajo žrtve običajno poskrbeti tudi za prešolanje mladoletnih otrok.

5.2. Tveganja delovnopravnega varstva žrtev nasilja v družini

Zaradi dodatnih pravic in možnosti, ki jih delovnopravna zakonodaja prinaša delavcem, žrtvam nasilja v družini, bi bili delodajalci lahko manj motivirani, da jih zaposlujejo oziroma bi lahko z njimi v delovnem procesu ravnali drugače kot z drugimi zaposlenimi. Zato je pomembno poudariti, da so vsaj nekateri ukrepi, ki obremenjujejo delodajalca, vsaj v določeni meri odvisni od njegovih potreb in zmožnosti (sklenitev pogodbe o zaposlitvi za krajši delovni čas ni dolžnost, ampak zgolj možnost, ki jo predlaga žrtev, delodajalec pa na predlog mora podati obrazložen odgovor).

Žrtvam nasilja je treba omogočiti, da se avtonomno odločijo o uveljavljanju ukrepov (npr. nočno in nadurno delo lahko opravlja, če si tako želi), saj so same tiste, ki najbolj vedo, katere delovnopravne ukrepe in v kolikšnem obsegu želijo koristiti za potrebe urejanja svojega družinskega in zasebnega življenja.³²

Poleg manjših možnosti na trgu dela uvedene spremembe prinašajo tudi tveganje za posege v zasebnost delavca. Za dokazovanje statusa žrtve morajo zadostovati

³² Interno gradivo DNK 2023.

potrdila različnih državnih organov in nevladnih organizacij, vsaka zahteva po dodatnih informacijah s strani delodajalca pa predstavlja prekomeren poseg v pravico žrtve do zasebnosti. Delodajalec pri preverjanju upravičenosti do pravic od delavca torej lahko zahteva zgolj minimalni obseg podatkov, ki so potrebni za odločitve o pravicah.

6. SKLEPNO

Nova ureditev pravic in možnosti, ki jih ima delavec, žrtev nasilja v družini se, razumljivo, ukvarja predvsem s pravicami, ki jih ima delavec v razmerju do delodajalca, pri čemer naslavlja zlasti delovne pogoje, povezane z večjo prožnostjo delovnega časa. Med razlogi, ki jih navajajo pobudniki sprememb³³ so zlasti povečane časovne obremenitve žrtev nasilja v družini in v tem smislu sprejeti ukrepi zasledujejo želene cilje.

Poleg potreb po večji prožnosti delovnega časa imajo žrtve nasilja v družini bolj negotove poklicne poti in posledično nižje dohodeke.³⁴ Ta pomemben vidik ranljivosti zakon naslavlja zgolj posredno: z zagotavljanjem posebnega varstva žrtev ščiti tudi njihovo zaposlitev, ne vključuje pa ukrepov, ki bi ta problem naslavljali neposredno: eden takšnih, predlagan s strani nevladnih organizacij, je bil varstvo pred odpovedjo, ki v končnem besedilu zakona ni bil sprejet.³⁵ Poleg tega eden od ukrepov, to je možnost krajšega delovnega časa, brez sprememb na področju socialnovarstvenih pravic in sistema nadomestil za izpad dohodka, za najbolj ranljive kategorije žrtev ne bo imel nobenih pozitivnih učinkov.

Kljub dobrim namenom nova ureditev ustvarja vtis, da se je zakonodajalec težav, ki jih zaradi nasilja v družini trpi žrtev in se zrcalijo tudi v delovno okolje, lotil na točki, ki je za državo najmanj obremenjujoča. Medtem ko so v drugih državah pristopi sistematični, celoviti in dialoški in je delodajalec obravnavan kot partner pri

³³ Interno gradivo nevladnih organizacij 2023.

³⁴ Summers (2022: 353) na podlagi podatkov avstralskega statističnega urada, ki je leta 2016 izvedel raziskavo o osebni varnosti, ki je vključevala tudi intimno partnersko nasilje, ugotavlja: »Kar 60 % od 185.700 žensk, ki so zapustile nasilno razmerje, je bilo zaposlenih, vendar je večina od njih v tako ranljivih zaposlitvah, da nimajo zadostnega zaslužka za preživljanje sebe in svoje družine. Zato je kar 50 % od njih odvisnih od državnih nadomestil, ki so njihov glavni vir dohodka.«

³⁵ Nevladne organizacije so zaradi ohranitve finančne varnosti žrtev v postopku obravnave predloga predlagale tudi varstvo pred odpovedjo pogodbe o zaposlitvi, kar pa ni bilo sprejeto. (Interno gradivo nevladnih organizacij 2023).

reševanju stisk, ki jih trpijo žrtve nasilja v družini, so se pri nas odločevalci urejanja nasilja v družini v delovnem okolju lotili z zakonodajnim, prisilnim urejanjem, ki ohranja, če ne pogloblja antagonističen odnos med delom in kapitalom. Odpor do razumevanja problema nasilja v družini kot delovnopravne teme se med drugim kaže tudi v zahtevi za presojo ustavnosti nekaterih zakonskih rešitev s strani Državnega sveta, katere pobudniki so bili predstavniki delodajalcev.

Da bi sprejete zakonske spremembe – ob vseh nomotehničnih izzivih – zaživele v praksi in bi kar najbolje služile varstvu žrtev nasilja v družini, je potrebna iskrena zavezanost države celovitemu reševanju na različnih področjih, začevši z učinkovitimi policijskimi ukrepi in sodnimi postopki, stanovanjsko oz. namestitveno politiko, psihološko, zdravstveno, pravno in finančno podporo. Oblikovanje in izvajanje ukrepov mora temeljiti na partnerskem sodelovanju in zavezništvu med državo, sindikati, nevladnimi organizacijami in delodajalci, država pa mora začeti javno financirati programe ozaveščanja, izobraževanja, preprečevanja in podpore žrtvam ter priprave strategij in načrtov delovanja delodajalcev v primerih nasilja v družini. V nasprotnem primeru bo politika zapovedovanja in prenosa finančnih in organizacijskih bremen izključno na delodajalca, v praksi imela za posledico dodatne konflikte, manjšo zaposljivost žrtev nasilja v družini in posledično še večjo izolacijo in marginalizacijo žrtev, ki bodo zaradi zakonodajnega bremena, ki ga nosi njihov položaj za delodajalca, prisiljene v dodatno prikrivanje svojega ranljivega položaja.

LITERATURA

- De Jonge, Alice (2018). Corporate Social Responsibility through a Feminist Lens: Domestic Violence and the Workplace in the 21st Century. *Journal of Business Ethics* 148 (3): 471–487. Dostopno na: <https://doi.org/10.1007/s10551-015-3010-9>, 18.4.2024.
- Gavinand, Mihajla, Ruth Weatherall (2022). Domestic violence and work: setting a workplace agenda. *Labour and Industry: A Journal of the Social and Economic Relations of Work*. Vol. 32, No. 4, 339–348 <https://doi.org/10.1080/10301763.2023.2171682>.
- Johnson, Pamela R., Susan Gardner (1999): Domestic violence and the workplace: developing a company response, *Journal of Management Development*, Vol. 18, No. 7, 590–597. Dostopno: <https://doi-org.nukweb.nuk.uni-lj.si/10.1108/02621719910284440>, 17.4.2024.
- Kresal Šoltes, Katarina, Darja Senčur Peček, Zakon o dleovnih razmejih z novelo ZDR-1D. Uvodna pojansila, Ljubljana, GV Založba, 2024.
- McFerran, Ludo (2011): Safe at home, safe at work? National domestic violence and the workplace survey 2011. Dostopno na: <https://apo.org.au/sites/default/files/resource-files/2011-12/apo-nid27394.pdf>, 12.4.2024.

- Ouedraogo, Rasmane, David Stenzel (2021), How Domestic Violence is a Threat to Economic Development, IMF blog, 24.11.2021. Dostopno na: <https://www.imf.org/en/Blogs/Articles/2021/11/24/how-domestic-violence-is-a-threat-to-economic-development>, 22.4.2024.
- Pillinger, Jane (2023), Domestic Violence in the Workplace. Discussion Paper. European Agency for Safety and Health at Work. Dostopno na: https://osha.europa.eu/sites/default/files/Domestic-violence-in-the-workplace_en_0.pdf, 14.4.2024.
- Reeves, Carol, Anne M. O'Leary-Kelly (2007): The Effects and Costs of Intimate Partner Violence for Work Organizations. *Journal Of Interpersonal Violence* 22 (3): 327–344. Dostopno na: <https://doi.org/10.1177/0886260506295382>, 17.4.2024.
- Rothman, Emily F., Jeanne Hathaway, Andrea Stidsen in Heather F. de Vries (2007). How employment helps female victims of intimate partner violence: A qualitative study. *Journal of Occupational Health Psychology*, 12(2), 136–143. <https://doi.org/10.1037/1076-8998.12.2.136>
- Summers, Anne (2022), The choice: violence or poverty. Labour and Industry: A Journal of the Social and Economic Relations of Work. Vol. 32, No. 4, 349–357. Dostopno na: <https://doi.org/10.1080/10301763.2023.2171685>, 18.4.2024.
- Wathen, C. Nadine, Jennifer C. D. MacGregor, Barbara J. MacQuarrie, The Impact of Domestic Violence in the Workplace. Results From a Pan-Canadian Survey. *J Occup Environ Med.* 2015 Jul; 57(7): e65–e71. Dostopno na: <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC4676385/>, 7.4.2024.

PRAVNI VIRI

- CoE, Konvencija Sveta Evrope o preprečevanju in boju proti nasilju nad ženskami in nasilju v družini (Istanbulska konvencija), ang. The Council of Europe Convention on preventing and combating violence against women and domestic violence (Istanbul Convention), datum sprejema: 11.5.2011, začetek veljavnosti: 1.8.2014. Dostopno na: <https://www.coe.int/en/web/gender-matters/council-of-europe-convention-on-preventing-and-combating-violence-against-women-and-domestic-violence>, 7.4.2024.
- Decreto Legislativo 15 giugno 2015, n. 80. Gazzetta Ufficiale, 24 giugno 2015. Dostopno na: <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2015/06/24/15G00094/sg>, 18.4.2024.
- DNK, Delavska svetovalnica, Inštitut 8. marec, Spremembe Zakona o delovnih razmerjih: žrtve nasilja v družini. 11.1.2023 (neobjavljeno). (Interno gradivo nevladnih organizacij 2023)
- DNK, Dodatne obrazložitve sprememb Zakona o delovnih razmerjih, 2023 (neobjavljeno). (Interno gradivo DNK 2023)
- Državni svet RS, Zahteva za začetek postopka za oceno ustavnosti Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o delovnih razmerjih, 24. 1. 2024, str. 7. Dostopno na: https://ds-rs.si/sites/default/files/2024-01/10ds-13_zagt_ust_presoja_zdr-1d_p.pdf, 13.4.2024.
- Fair Work Amendment (Paid Family and Domestic Violence Leave) Bill 2022, Bills Digest No. 006, 2022–23, 4 August 2022. Dostopno na: https://parlinfo.aph.gov.au/parlInfo/download/legislation/billsdgs/8711166/upload_binary/8711166.pdf, 18.4.2024.
- Fair Work Ombudsman, Requests for flexible working arrangements, Avgust 2023. Dostopno na: <https://www.fairwork.gov.au/sites/default/files/migration/723/requests-for-flexible-working-arrangements.pdf>, 18.4.2024. (Fair Work Ombudsman 2023a)

- Fair Work Ombudsman, Small Business Employer Guide to Family and Domestic Violence A small business Employer's guide to supporting employees experiencing family and domestic violence, Julij 2023. Dostopno na: <https://www.fairwork.gov.au/sites/default/files/migration/1414/employer-guide-to-family-and-domestic-violence.pdf>, 21.4.2024. (Fair Work Ombudsman 2023b)
- ILO (2019), Priporočilo o nasilju in nadlegovanju št. 190 (ang. Violence and Harassment Recommendation, 2019, No. 206), datum sprejema 21.6.2019. Dostopno na: https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:R206,7.4.2024.
- ILO (2020), Domestic violence and its impact on the world of work, Brief, 10.3.2020. Dostopno na: https://www.ilo.org/global/topics/violence-harassment/resources/WCMS_738117/lang-en/index.htm, 7.4.2024.
- ILO (2021), Violence and Harassment in the World of Work: A Guide on Convention No. 190 and Recommendation No. 206. Geneva. Dostopno na: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---gender/documents/publication/wcms_814507.pdf, 22.4.2024.
- ILO, Konvencija o nasilju in nadlegovanju št. 190 (ang. Violence and Harassment Convention, 2019, No. 190), datum sprejema 21.6.2029, začetek veljavnosti: 25.6.2021. Dostopno na: https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C190,7.4.2024.
- Vlada Republike Irske, Minister O'Gorman announces introduction of paid leave for victims of domestic violence, Press Release, 22.9.2022. Dostopno na: <https://www.gov.ie/en/press-release/29922-minister-ogorman-announces-introduction-of-paid-leave-for-victims-of-domestic-violence/>, 17.4.2024.
- Vlada Republike Slovenije, Predlog Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o delovnih razmerjih, EVA 2022-2622-0061, 20.10.2023. Dostopno na: <https://imss.dz-rs.si/IMiS/ImisAdmin.nsf/ImisnetAgent?OpenAgent&2&DZ-MSS-01/796fdc9c6d8981b31f0485789d9c0218541ead333983a817fab76912d6b9fa40,21.4.2024>.
- Work Life Balance and Miscellaneous Provisions Act 2023, Number 8 of 2023. Dostopno na: <https://data.oireachtas.ie/ie/oireachtas/act/2023/8/eng/enacted/a0823.pdf>, 18.4.2024.
- Zakon o preprečevanju nasilja v družini (ZPND), Uradni list RS, št. 16/08, 68/16, 54/17 – ZSV-H in 196/21 – ZDOsk. Dostopno na: <https://pisrs.si/pregledPredpisa?id=ZAKO5084,7.4.2024>.
- Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o delovnih razmerjih (ZDR-1D), Uradni list RS, št. 114/2023. Dostopno na: <https://www.uradni-list.si/glasilo-uradni-list-rs/vsebi-na/2023-01-3325,9.4.2024>.
- ZPS, Mnenje o Predlogu zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o delovnih razmerjih (ZDR-1D), nujni postopek, EPA 1122-IX, 24.10.2023.

Labour Law Protection of Workers, Victims of Domestic Violence according to the Amendment ZDR-1D

Barbara Rajgelj*

Summary

The protection of workers, victims of domestic violence, is a novelty in Slovenian labour law, so the author first briefly presents the theoretical and developmental context in which in the last twenty years there has been a transformation of understanding and dealing with the problem of domestic violence. From being considered a private issue, it has passed from the private also to the public sphere, including into the field of work. The author then presents the concept of domestic violence and the definition of a worker who is a victim of domestic violence as a new protected category, the international legal basis and the comparative regimes in the three selected countries (Australia, Ireland and Italy). In the central part, the author analyses in detail the new Slovenian regulation, which provides workers who are victims of domestic violence with rights or opportunities in relation to: 1) shorter working hours, 2) additional paid absence from work, and 3) overtime work, the organisation of working hours and night work. In all cases, the measures are linked to the need for greater time flexibility required for regulating the life situation of a worker who is a victim of domestic violence such as: taking care of the safety of oneself and one's loved ones, regulating legal and other procedures, such as accommodation in a safe house, psychological assistance, counselling within the NGOs, etc. In analysing the new regulation, the author draws attention to some nomotechnical ambiguities, which she considers to have no such weight as to justify the assessment that the regulation is contrary to the constitutional principle of the rule of law, which the National Council asserts before the Constitutional Court on the initiative of the Employers' Interest Group. The last chapter presents the reasons and risks that accompany the placement of domestic violence within the framework of labour law. The author finishes with the conclusion that successful prevention of domestic violence and dealing with its consequences requires a sincere commitment of the state to comprehensive

* Barbara Rajgelj, PhD, Assistant Professor, Faculty of Social Sciences, University of Ljubljana, Slovenia.

Barbara.rajgelj@fdv.uni-lj.si

resolution in various fields, starting with effective police measures and judicial procedures, housing or accommodation policy, psychological, medical, legal and financial support. The creation and implementation of measures in the field of work must be based on the participation of social partners; legal changes by the state must be followed by appropriate awareness-raising, educational and support policies and publicly funded programmes that will also raise employers' awareness of domestic violence, the importance of their role in addressing the problem and increase employers' capacities to support victims.

Posebnosti uresničevanja pravice do stavke v javnem sektorju

Polonca Končar*

UDK: 331.109.32:351:342.7
331.109.32:61

Povzetek: Število stavk v javnem sektorju se povečuje. Pomanjkljivosti veljavne pravne ureditve in prakse postajajo vedno bolj očitne. Povezane so z zastarelim Zakonom o stavki. Na drugi strani področna zakonodaja in avtonomni pravni viri niso usklajeni z Zakonom o stavki, Ustavo RS in zavezujočimi mednarodnimi normami ter njihovimi tolmačenji. Prispevek najprej obravnava odnos med mednarodnim in notranjim pravom. Nato avtorica povzame temeljna načela in tolmačenja Konvencije MOD št. 87 in Evropske socialne listine (spremenjene), ki se nanašajo na stavko v javnem sektorju. V zadnjem delu pa je prispevek posvečen dilemam, ki so vezane na uresničevanje dveh konkretnih kolektivnih akcij v letu 2024, to je stavke/protesta sodnikov in stavke zdravnikov in zobozdravnikov.

Ključne besede: zakon o stavki, omejitve pravice do stavke, javni sektor, Konvencija MOD št. 87, Evropska socialna listina (spremenjena), zavezujoča narava tolmačenj mednarodnih norm, definicija stavke, nezakonitost stavke, organizatorji stavke, zamrznitev stavke, minimalne službe

Special Features regarding the Exercise of the Right to Strike in Public Sector

Abstract: The number of strikes in public sector has recently been increasing. The shortcomings of the current regulations and practice is becoming more and more obvious. They are related to the outdated Strike Act. On the other side, the sectoral legislation and autonomous legal sources are not in compliance with the Strike act, the Constitution of the RS, the binding international norms and their interpretations.

* Polonca Končar, doktorica pravnih znanosti, zaslužna profesorica na Pravni fakulteti Univerze v Ljubljani.

polonca.koncar@pf.uni-lj.si

Polonca Končar, PhD, Professor Emeritus at the Faculty of Law, University of Ljubljana, Slovenia.

The contribution in the first place draws the attention to the relation between international and national law. Next, the authoress points out basic principles and interpretations of the ILO Convention No. 87 and the European Social Charter (revised) which relate to the strike in public sector. The last part of the contribution is dedicated to the dilemmas regarding the concrete exercise of the two collective actions in 2024, namely the strike/protest of judges and the strike of doctors and dentists.

Key words: *Strike Act, restrictions of the right to strike, public sector, ILO Convention No.87, European Social Charter (revised), binding nature of interpretations of international norms, definition of the strike, illegality of the strike, strike organizers, freezing of the strike, minimal services*

1. UVOD

Upati je, da trenutni cunami stavk, predvsem v javnem sektorju, vendarle zadosti jasno kaže, da je res skrajni čas, da uvidimo, da je za odpravljanje kaotične situacije, ki smo ji priča glede stavk na splošno, še posebej pa stavk v javnem sektorju, nujna spremenjena in dopolnjena zakonska ureditev (ZStk, posebni zakoni), ki bo medsebojno usklajena, usklajena pa tudi z obvezujočimi mednarodnimi normami in razlagami teh norm s strani pristojnih nadzornih organov in z Ustavo RS¹. Mislim, da bi bilo pri spremembah nujno upoštevati obstoječi sistem sindikalne organiziranosti in kolektivnega pogajanja v državi.

Mednarodnopravne ureditve pravice do stavke ne bi smeli zanemarjati ali podcenjevati. Pravica do stavke ni absolutna.² Ugotovitev je še posebej povezana z vprašanjem dopustnih omejitev pravice do sindikalne svobode in pravice do stavke. Omejitve dopuščajo ali same mednarodne norme ali pristojni nadzorni organi v svojih razlagah norm. Omejitve so še posebej pomembne v javnem sektorju, ker so dopuščene le v določenih primerih in okoliščinah. Zato bi lahko

¹ Konkretneje to pomeni, da bi si pri tem lahko veliko pomagali z odgovori na vprašanja kot so: 1. ali Ustava RS in drugi pravni viri upoštevajo konceptualna izhodišča mednarodnih norm, 2. ali ustavne določbe, ki so relevantne z vidika stavke, razlagamo v skladu z mednarodnimi normami, 3. ali je (splošna) zakonska ureditev v skladu z Ustavo RS, 4. ali je področna zakonodaja, ki ureja stavko, v skladu z ZStk, Ustavo RS in mednarodnim pravom. Več o tem, na kaj se vprašanja nanašajo glej: Končar P.(2023), str. 317-318.

² Mikola M. (2010), str. 286-288.

govorili, da za uresničevanje pravice do stavke v javnem sektorju lahko veljajo *posebnosti*.

Omejitve so lahko popolne v smislu odvzema pravice do stavke ali delne v smislu ureditve uresničevanja pravice. Nekateri mednarodni instrumenti (npr. Konvencija MOD št. 87 o sindikalnih svoboščinah in varstvu sindikalnih pravic; v nadaljevanju: Konvencija MOD št. 87) pravice do stavke ne omenjajo in zato ne vsebujejo izrecnih določb o omejitvah pravice. Ne glede na to so pristojni nadzorni organi v svojih razlagah bistva sindikalne svobode izoblikovali kot nekakšno temeljno načelo stališče, da je stavka eno od bistvenih in legitimnih sredstev, z uporabo katerih delavci in njihove organizacije lahko uveljavljajo in branijo svoje socialne in ekonomske interese. Na to temeljno načelo so navezali stališče, da dejstvo, da gre za »bistveno sredstvo«, pogojuje zelo restriktiven pristop pri odločanju o tem, za katere zaposlene je sprejemljivo pravico do stavke popolnoma omejiti oziroma jim jo odvzeti, za katere pa so dopustne/nedopustne omejitve v zvezi z uresničevanjem pravice do stavke. Na drugi strani mednarodni instrumenti (npr. MESL), ki izrecno priznavajo pravico do stavke, na sicer splošen način, določajo pogoje, pod katerimi je mogoče pravico omejiti.

Pravico do stavke zaposleni uresničujejo na podlagi ustavne in zakonske ureditve ter sodne prakse posameznih držav. Nacionalni pravni sistemi pa temeljijo na mednarodnem pravu. V številnih akademskih razpravah so njihovi avtorji v preteklosti argumentirano podprli stališče, da so temeljna načela, stališča in razlage pravic delavcev kot je npr. pravica do stavke, ki so jih sprejeli pristojni nadzorni organi, postala del *običajnega mednarodnega prava*.³

Glede na zelo pomembno vlogo mednarodnega prava pri oblikovanju oziroma priznanju pravice do stavke in vplivu razlag mednarodnih norm na notranji pravni red posamezne države, želim v nadaljevanju najprej spomniti na nekaj temeljnih vprašanj *odnosa med mednarodnim in notranjim pravom* in učinkovanja mednarodnih pogodb v notranjem pravnem redu. Še vedno se pojavljajo dileme glede (ne)zavezujoče narave posameznih mednarodnih instrumentov, tudi tistih s področja sindikalne svobode in pravice do stavke⁴. Z vidika implementacije relevantnih zavezujočih mednarodnih norm v notranjem pravnem redu in praksi, je enako pomembno tudi vprašanje pravne narave njihovih razlag s strani pristojnih

³ O tem glej: International Trade Union Confederation (2014), str. 90.

⁴ V prispevku je dan poudarek Konvenciji MOD št. 87 o sindikalni svobodi in varstvu sindikalnih pravic ter Evropski listini o socialnih pravicah (spremenjeni).

nadzornih organov. Naloga teh organov ni le, da ocenjujejo v kolikšnem obsegu države pogodbenice izpolnjujejo obveznosti, ki izhajajo iz mednarodnih pogodb, temveč da podrobneje pojasnjujejo vsebino posameznih norm in pri tem oblikujejo načelna izhodišča o tem, kako ureditev posameznega vprašanja razumeti, kaj je smoter in cilj ureditve. Praksa kaže, da lahko taka načelna stališča pomembno vplivajo na vsebino ureditve določenega vprašanja in njeno implementacijo tako v mednarodnem pravu kot tudi na oblikovanje domačega prava, teorije in prakse.

V zadnjem delu se bom, upoštevaje primera stavke zdravnikov, v manjšem obsegu pa tudi protesta sodnikov, osredotočila na obstoječe pravne dileme glede npr. naše veljavne pravne ureditve, njene neusklajenosti s pravili mednarodnega običajnega prava, spornim razumevanjem bistva stavke itd.

Glede na to, da javnost v ocenah in analizah omenjenih stavk upošteva predvsem etične in moralne vidike, se bom sama v prispevku osredotočila, poudarjam, na pravne vidike pravice do stavke.

2. ODNOS MED MEDNARODNIM IN NOTRANJIM PRAVOM

2.1. Splošno o pomenu mednarodnih norm za uveljavitev pravice do stavke

Za priznanje pravice do stavke in oblikovanje njene vsebine so pomembne tako univerzalne kot tudi regionalne mednarodne pogodbe. Nekatere univerzalne pogodbe, npr. Mednarodni pakt o ekonomskih, socialnih in kulturnih pravicah (MPESKP) (8. člen), 1966, izrecno omenjajo pravico do stavke, druge, med konvencijami MOD je to npr. Konvencija MOD št. 87 (1948), pa izrecnih določb o pravici do stavke ne vsebujejo⁵, usmerjene so v sindikalno svobodo (organizacijsko in akcijsko). Glede tega, ali je pravica do stavke izrecno priznana, je podobna situacija tudi v primeru regionalnih mednarodnih instrumentov. V krog evropskih regionalnih instrumentov⁶ lahko primeroma uvrstimo Konvencijo o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin (11. člen), 1950 in Evropsko

⁵ Pravica do stavke je omenjena v Konvenciji št. 105 o prepovedi prisilnega dela.

⁶ Izven Evrope so bili sprejeti npr. Listina Organizacije Ameriških držav (45. člen), 1948, Ameriška konvencija o človekovih pravicah (16. člen), 1969, Afriška listina o človekovih pravicah in pravicah ljudstev (10. člen), 1981.

socialno listino (spremenjeno) (MESL) (6. člen), 1961. Slednja je tudi prva mednarodna pogodba, ki je priznala pravico do stavke. Za mednarodne norme s področja, ki je predmet te obravnave, pa stavke izrecno ne predvidevajo, je skupno, da so sprva sindikalno svobodo opredeljevali kot individualno pravico do svobodnega združevanja, ki ni povezana s tako imenovanimi industrijskimi razmerji. Postopno je prišlo do širšega razumevanja sindikalne svobode. Njegovo bistvo je v tem, da poleg individualne pravice do združevanja (že omenjena organizacijska svoboda) vključuje tudi pravico do različnih aktivnosti sindikatov, vključno s kolektivnim pogajanjem (akcijska svoboda). Pri tem so začeli povezovati kolektivno pogajanje in pravico do stavke. Najprej so nadzorni organi⁷ v MOD začeli opozarjati, da je za učinkovito kolektivno pogajanje nujno, da so delavci upravičeni tudi do stavke. Sprejeto je bilo jasno stališče, da je treba stavko šteti za pravico, ki izhaja iz sindikalne svobode (njenege akcijskega dela). Tako stališče je bilo v 60. letih konkretizirano z izrecnim priznanjem pravice do stavke v MESL in v MPESKP.

V prispevku se bom v nadaljevanju izmed doslej primeroma omenjenih mednarodnih pogodb osredotočila na Konvencijo MOD št. 87 in na MESL Sveta Evrope. Z vidika prakse uresničevanja pravice do stavke, še posebej stavke v javnem sektorju na nacionalni ravni, je posebej pomembno upoštevati načelna stališča in razlage bistva pravice do stavke, ki so jih oblikovali in uveljavili pristojni organi nadzora nad instrumentoma, da bi napolnili vsebino relativno splošnih določb instrumentov in pojasnili smotre in cilje ureditve konkretnih pravic.

Praksa uresničevanja pravice do stavke je problematična. Kot že omenjeno, je razlog za to zastarela in pomanjkljiva ter neusklajena pravna ureditev, ki odraža tudi pomanjkanje določenih konceptualnih načel, na katerih bi morale uresničevanje pravice temeljiti.

Ocenjujem, da v Sloveniji praksa uresničevanja pravice do stavke prepogosto ni usklajena z mednarodnimi normami in ne dosegamo sprejetih mednarodnih standardov. Zato je obžalovati občasno ignoriranje ali podcenjevanje pomena mednarodnega prava v razmerju do domačega. Še težje je razumeti občasno odrekanje zavezujoče narave mednarodnim instrumentom, ki sicer imajo naravo mednarodne pogodbe, kot tudi interpretacij nadzornih organov, ki sicer

⁷ Odbor izvedencev, tripartitni odbor Mednarodne konference dela za uporabo konvencij in priporočil in Odbor Administrativnega sveta za svobodo združevanja.

niso sodišča, imajo pa mandat, da v postopkih ugotavljanja morebitnih kršitev pojasnjujejo bistvo instrumentov.⁸

2.2. Učinkovanje mednarodnih pogodb v notranjem pravnem redu

Temelje glede uporabe in učinkovanja mednarodnega prava v slovenskem pravnem redu opredeljuje Ustava RS v svojem 8. členu:

» Zakoni in drugi predpisi morajo biti v skladu s splošno veljavnimi načeli mednarodnega prava in z mednarodnimi pogodbami, ki obvezujejo Slovenijo. Ratificirane in objavljene mednarodne pogodbe se uporabljajo neposredno«.

Citirana ustavna določba nam pove, da smo v Sloveniji v načelu sprejeli primat veljavnih načel mednarodnega prava in mednarodnih pogodb⁹ samo v razmerju do zakonov in drugih predpisov, ne pa tudi v razmerju do Ustave. Strokovnjaki s področja mednarodnega prava poudarjajo, da to pomeni dualistični pristop¹⁰ v opredeljevanju razmerja med mednarodnim in domačim pravom. Na drugi strani dejstvo, da se po Ustavi pred domačimi sodišči mednarodne pogodbe uporabljajo neposredno pod pogojem, da so ratificirane in objavljene, da Ustava dopušča tako dualistični kot tudi monistični pristop.¹¹

Vsaka veljavna mednarodna pogodba zavezuje pogodbenice in te jo morajo izvajati v dobri veri.¹² Mednarodne pogodbe morajo razlagati po pravilih

⁸ Npr.: Primer, ko je delodajalska stran leta 2012 začela spodbijati obstoj pravice do stavke na podlagi Konvencije MOD št. 87 kot to razlagajo nadzorni organi. O tem več: International Trade Union Confederation (march 2014), str. 4-10.; Nekatere zavaja uporaba besede »Listina« in Evropski socialni listini tudi ne priznavajo zavezujočo naravo mednarodne pogodbe.

⁹ Ustava v 160. členu uporablja izraz »splošna načela mednarodnega prava« in ne »splošno veljavna načela mednarodnega prava«, pri čemer pa naj ne bi med različnimi izrazoma, uporabljenima v Ustavi, obstajala vsebinska razlika. Sicer pa o podrobnejši teoretični analizi pomena »splošno veljavnega načela mednarodnega prava« glej: Škrk M. (2007), str.281-292.

Z vidika razmerja med mednarodnim in domačim pravom imajo pomembno vlogo sodišča. Glej npr.: 3. odstavek 3. člena zakona o sodiščih po katerem »je sodnik pri opravljanju sodniške funkcije vezan na Ustavo in zakon v skladu z Ustavo je vezan tudi na splošna načela mednarodnega prava in na ratificirane in objavljene mednarodne pogodbe.«

¹⁰ Domači ustavni red je od mednarodnega pravnega reda različen.

¹¹ V delovnopravni literaturi je za opisano situacijo uporabljen izraz »zmerni monizem«.

¹² 26. člen DKPMP.

mednarodnega prava. Vsebuje jih Dunajska konvencija o pravu mednarodnih pogodb, 1969 (DKPMP)¹³.

Mednarodne pogodbe pogosto vsebujejo široka načela, njihova besedila so splošna in uporabljeni izrazi nedoločni. Kot že omenjeno, potrebna so pojasnila oziroma razlage vsebine posameznih pogodbenih določb ter smotrov in ciljev konkretnih pogodb. Za razlago mednarodnih pogodb v tem smislu so zadolženi organi, ki delujejo v posamezni mednarodni instituciji znotraj tako imenovanih nadzornih sistemov. V MOD so to: Odbor izvedencev za uporabo konvencij in priporočil, tripartitni odbor Mednarodne konference dela za uporabo konvencij in priporočil ter Odbor Administrativnega sveta za svobodo združevanja. Mednarodno sodišče v Haagu je pristojno sprejemati avtentične interpretacije konvencij in priporočil (v primeru tožb zoper državo kršiteljico). V Svetu Evrope je organ za tolmačenje, ki je hkrati edini pristojen za izvajanje pravnega nadzora nad uresničevanjem obveznosti iz MESL. Evropski odbor za socialne pravice (EOSP).

Če v praksi ni toliko dilem glede zavezujoče narave konvencij MOD, te nedvomno sodijo v kategorijo mednarodnih pogodb, pa so v MOD znane ponavljajoče se razprave o tem, kateri izmed nadzornih organov, Odbor izvedencev ali tripartitni odbor za uporabo konvencij in priporočil ima mandat za interpretiranje norm, pomembnih z vidika stavke. Pri tem nekateri tudi dvomijo o zavezujoči naravi razlag nadzornih organov.¹⁴ Avtorji poročila o pravici do stavke in MOD, ki so ga izdelali v ITUC, so zavzeli nedvoumno stališče, da so npr. interpretacije Odbora izvedencev glede na Ustavo MOD, odličnost njegovih članov, globalno naravo odločitev, elegantne obrazložitve in usklajenost njegovih ugotovitev z ugotovitvami drugih organov znotraj in izven MOD prepričljive in jih je treba šteti za zavezujoče, razen, če oziroma dokler Mednarodno sodišče v konkretnem primeru ne odloči drugače.¹⁵

V primerjavi z MOD je situacija glede MESL (v nadaljevanju tudi Listina) nekoliko drugačna. Zaradi poimenovanja so zlasti v preteklosti nekateri napačno menili, da Listina nima narave zavezujoče mednarodne pogodbe. Listina vendarle je

¹³ Glej zlasti 31-33. člen.

Glede na načelna stališča Evropskega odbora za socialne pravice je vredno opozoriti na 27. člen Konvencije, ki določa, da »se pogodbenica ne more sklicevati na svoje notranje pravo, da bi upravičila neizvajanje mednarodne pogodbe.«

¹⁴ Glej: Debelak (2005), str. 48-49.

¹⁵ Glej: International Trade Union Confederation (2014), str. 28-39.

mednarodna pogodba¹⁶, ki države pogodbenice zavezuje, da bodo spoštovale obveznosti, ki jih v zvezi s konkretnimi pravicami Listina navaja v svojem II. delu. V slovenskem pravnem redu veljajo ratificirane in objavljene mednarodne pogodbe. Glede na to, da ratificirana Listina vsebuje izrecne določbe o (obveznem) nadzoru nad izpolnjevanjem pravnih obveznosti pogodbenih strank, določenih v Listini, ter da Evropskemu odboru za socialne pravice¹⁷ daje mandat, da s pravnega stališča presoja usklajenost nacionalnega prava in prakse držav pogodbenic z obveznostmi, ki izhajajo iz Listine¹⁸, je treba Sklepe odbora, vključno z Interpretativnimi izjavami, sprejetimi v okviru postopka rednega nadzora na podlagi periodičnih poročil držav pogodbenic, šteti za zavezujoče. Pravno zavezujoče so tudi Odločitve EOSP, ki jih ta sprejme v postopku kolektivnih pritožb, urejenem v Dodatnem protokolu k listini iz leta 1995.

3. KONVENCIJA MOD ŠT. 87 IN MESL TER TEMELJNA NAČELA IN TOLMAČENJA V ZVEZI Z OMEJITVAMI PRAVICE DO STAVKE V JAVNEM SEKTORJU

Demokratske države priznavajo stavko kot temeljno pravico vseh delavcev, vendar pa se pravna ureditev in praksa uresničevanja pravice do stavke po posameznih državah precej razlikuje.¹⁹ Glede na to je težko natančno opredeliti, kateri so skupni imenovalci stavke kot je urejena v različnih pravnih sistemih. Obstajajo pa vendarle nekateri, ki izhajajo iz določenih mednarodnih instrumentov in iz njihovih tolmačenj s strani nadzornih organov in ki prispevajo k odpravljanju pomembnejših konceptualnih razlik v urejanju stavke v posamezni državi. V MOD stavko obravnavajo kot eno od pravic v okviru tako imenovane akcijske svobode sindikatov. V Svetu Evrope pa MESL stavko sicer obravnava v okviru kolektivne akcije (kolektivno pogajanje je element kolektivne akcije), vendar jo

¹⁶ Zakon o zunanjih zadevah (ZZZ-1) upošteva DKPMP določa, da je »mednarodna pogodba sporazum, ki ga Republika Slovenija sklene pisno z eno ali več državami ali mednarodnimi organizacijami in za katerega velja mednarodno pravo, ne glede na število listin, iz katerih je sestavljen, in neglede na njegovo posebno ime« (prvi odst. 69. člena).

¹⁷ Tisti, ki spodbijajo zavezujočo naravo Listine in sprejetih sklepov in odločitev EOSP, to argumentirajo s tem, da EOSP ni sodišče.

¹⁸ Glej: IV. del Listine, posebej še 24. člen in 12. člen Dodatnega protokola k MESL iz leta 1995.

¹⁹ To potrjujejo različne mednarodnopravne analize. Glej npr.: Waas B. (2014).

hkrati šteje za individualno pravico vsakega delavca.²⁰ Obstajajo tudi še druge razlike, npr. glede dovoljenih ciljev stavke (le v primeru reševanja interesnih sporov) ali glede dopustnosti (delnega) omejevanja ali popolnega omejevanja (odvzema) pravice do stavke. Kar je pomembno je, da kljub različnim pristopom mednarodni instrumenti zasledujejo določene skupne smotre in cilje, ki naj bi jih s stavko poskušali uresničevati.

V strokovni literaturi je mogoče najti precej prispevkov²¹, v katerih avtorji povzemajo s strani nadzornih organov sprejeta stališča v zvezi z mednarodnimi normami o stavki, ki lahko štejejo kot načela, ki jih je treba upoštevati v notranjem pravnem redu. Zato se bom v nadaljevanju »samoomejila« na izbrana tolmačenja, ki so aktualna za uresničevanje pravice do stavke v javnem sektorju.

Temeljno in na splošno sprejeto *načelo* glede pravice do stavke sta v okviru analize **Konvencije št. 87** sprejela Odbor za svobodo združevanja/Odbor za sindikalno svobodo in Odbor neodvisnih izvedencev. Naj ga ponovim: »Stavka je temeljna pravica delavcev in njihovih organizacij ter eno od bistvenih in legitimnih sredstev, s pomočjo katerih delavci in njihove organizacije lahko uveljavljajo in branijo svoje socialne in ekonomske interese«. Ker gre za eno *bistvenih* sredstev, je po mnenju obeh odborov treba uporabiti zelo restriktiven pristop pri določanju kategorij delavcev, za katere veljajo določene omejitve glede uresničevanja pravice do stavke ali ki jim je pravica popolnoma omejena, torej dejansko odvzeta.

V zvezi s cilji stavke je Odbor za sindikalno svobodo zavzel stališče²², da mora biti rešitev *pravnega spora* v zvezi z različnimi interpretacijami zakonskih norm prepuščena sodiščem in da prepoved stavke v takih primerih ne pomeni kršitve sindikalne svobode.

V okviru omejitev postopkovne narave oziroma predpogojev za zakonito stavko, se je Odbor za sindikalno svobodo ukvarjal z vprašanjem *dopustnosti predhodne mediacije in arbitraže*. Zavzel je stališče, da zakonodaja, ki predvideva mediacijo

²⁰ Glej: Mikola M. (2010), str. 279; Avtor poudarja, da je tak pristop v ureditvi stavke v MESL lahko povezan z dilemami kot so npr. kdo lahko organizira stavko ali pa kdo so lahko udeleženci stavke.

²¹ Glej npr: International Trade Union Confederation (2014), 111 str.; Digest (2018); Freedom of Association (2006); Končar P.(1992), str. 818-826; Končar P. (1997), str. 227-304; Končar P. (2018), str.109-119; Končar P. (2021), str. 237-250; Končar P. (2023), str. 315-331; Debelak M. (2004), 171 str.; Debelak M. (2005-1), str. 69-88; Debelak M. (2005), 195-224; Debelak M. (2005-4), str. 535-570; Debelak M. (2010), str. 29-52; Debelak M. (2011), str. 7-17; Debelak M. (2018), str. 351-366.

²² Povzetki te odločitve in drugih v nadaljevanju omenjenih odločitev in načel, ki jih je sprejel Odbor za sindikalno svobodo je mogoče najti v: Freedom of Association (2006), 10. poglavje.

ali prostovoljno arbitražo pred napovedjo stavke, ne pomeni kršitve sindikalne svobode. *Postopek obvezne arbitraže* in stavke s ciljem končati spor pa je dopusten le v primeru stavk v bistvenih službah v najožjem pomenu besede, stavk javnih uslužbencev, ki opravljajo funkcijo javne oblasti in stavk v primeru akutne nacionalne krize. Sicer pa velja stališče, da na splošno odločitev, da bo stavka razumno obdobje suspendirana zato, da bi stranki v sporu lahko našli rešitev spora s pomočjo mediacije ali konciliacije, ne predstavlja kršitve načel sindikalne svobode.

Odbor za sindikalno svobodo kot tudi Odbor neodvisnih izvedencev sta oblikovala vrsto stališč v zvezi z dopustnostjo omejevanja pravice do stavke ali celo *njeno prepovedjo/odvzemom v javnem sektorju*, iz katerih je mogoče povzeti, da vztrajata na načelu, da je sprejemljiv le restriktiven pristop v zvezi z dopustnostjo omejitev ali prepovedi stavke. Tako naj bi bila prepoved stavke dopustna le za tiste javne uslužbenke, ki opravljajo funkcijo javne oblasti.²³ Funkcionarjem in njihovim pomočnikom na ministrstvih in v drugih primerljivih vladnih telesih kot tudi *funkcionarjem sodne oblasti ter sodnemu osebju* je dopustno pravico do stavke omejiti ali prepovedati. Javnim uslužbencem se lahko stavka prepove le, če delajo v bistvenih službah v najožjem pomenu besede. Torej v službah, katerih prekinitev dela bi lahko ogrozila življenje, osebno varnost ali zdravje celotnega ali dela prebivalstva (npr. bolnišnične službe, elektro službe, telefonske storitve, službe za oskrbo vode, kontrola zračnega prometa).²⁴

V sklop omejevanja pravice do stavke sodi tudi vprašanje zagotavljanja minimalnega delovanja določenih služb (tako imenovane *minimalne službe*) v času stavke, s katerimi se zagotavljajo temeljne potrebe prebivalstva. Po mnenju Odbora za sindikalno svobodo je vzpostavitev minimalnih služb možna/dopustna le v bistvenih službah v najožjem pomenu besede, v drugih javnih službah, kadar imata obseg in trajanje stavke za posledico resno nacionalno krizo, ki ogroža normalne življenjske razmere, ter v javnih službah temeljnega pomena. Odbor priporoča, da je določitev minimalne službe predmet kolektivnega pogajanja in ne enostranskega odločanja s strani delodajalca/države.

²³ Gre za ozko opredelitev koncepta javnega uslužbenca. Pri opredelitvi je odločilnega pomena narava uslužbenčeve funkcije, ne pa ali sodi v kategorijo zaposlenih, za katere velja upravno pravo.

²⁴ Seznam bistvenih služb v najožjem pomenu besede je relativno kratek, ker je odvisen od primerov prepovedi stavk v bistvenih službah, v katerih je Odbor moral odločati. Treba je upoštevati, da je v preteklosti do stavk prihajalo predvsem v zasebnem sektorju in da je število stavk v javnem sektorju naraslo v zadnjih desetletjih.

Glede na pomanjkljivosti v slovenski pravni ureditvi in očitnih težavah v praksi, uresničevanja pravice do stavke v javnem sektorju, je lahko poleg tolmačenj Konvencije MOD št. 87 koristna tudi »sodna praksa«²⁵, ki jo je razvil EOSP v zvezi z **MESL**. V njen okvir sodijo tako *temeljna načela*²⁶, ki jih EOSP upošteva pri interpretaciji določb Listine, kot tudi sklepi in odločitve o (ne)skladnosti notranje pravne ureditve in prakse z Listino. Izmed sklepov in odločitev, ki se navezujejo na zaposlene v javnem sektorju, v nadaljevanju omenjam le nekatere. V glavnem se nanašajo na dopustne omejitve pravice do stavke. Po Listini imajo pravico do stavke vsi delavci, neglede na to ali so sindikalno organizirani ali ne. Dodatek k Listini glede 4. odstavka 6. člena določa, da lahko vsaka pogodbenica uresničevanje pravice do stavke uredi z zakonom²⁷, pri čemer pa mora vsako omejitev pravice utemeljiti v skladu s pogoji iz G člena. Omejitve so torej *na splošno* dopustne samo, kadar so predpisane v zakonu in kadar so v demokratični družbi nujne za zaščito pravic in svoboščin drugih ali za zaščito javnega interesa, državne varnosti, javnega zdravja ali morale. Glede omejitev v *bistvenih službah/sektorjih* je EOSP presodil, da je mogoče šteti, da prepoved stavke v bistvenih sektorjih služi legitimnemu namenu, ker stavka v teh sektorjih lahko ogroža javni interes, nacionalno varnost in javno zdravje. Ni pa v skladu z Listino prepoved stavke vsem delavcem v določenem sektorju, ne da bi upoštevali njihove različne funkcije. Tako tudi ni v skladu s 4. odstavkom 6. člena prepoved stavke za vse javne uslužbenke. Je pa EOSP sprejel Interpretativno izjavo, da je dopustno na podlagi G člena omejiti pravico do stavke policistom, članom oboroženih sil, *sodnikom* in javnim uslužbencem na višjih položajih. Glede obvezne arbitraže, s katero skušata parlament ali vlada omejiti stavko oziroma jo končati, je EOSP mnenja, da je v skladu z Listino samo pod pogoji iz G člena Listine.

²⁵ Glej »Digest« (2018), zlasti str. 89-94.

²⁶ Načelna stališča kot npr.: da so za izpolnjevanje obveznosti v prvi vrsti odgovorne nacionalne oblasti, da je namen Listine, da človekovih pravic ne varuje le teoretično temveč tudi dejansko, da morajo države pogodbenice poleg pravnih sprejemati tudi praktične ukrepe ali, da je Listina živ instrument, posvečen vrednotam kot so dostojanstvo, avtonomija, enakopravnost in solidarnost ter jo je treba razlagati v luči razvoja nacionalnega prava kot tudi ustreznih mednarodnih instrumentov.

²⁷ EOSP je v zvezi s kolektivno pritožbo št. 59/2009 že odločil, da lahko omejitve sprejme tudi domače sodišče pod pogojem, da je njegova sodna praksa glede konkretnih omejitev stabilna in predvidljiva.

4. O DILEMAH SLOVENSKE PRAVNE UREDITVE IN PRAKSE

Pomanjkljivosti veljavne pravne ureditve in prakse uresničevanja pravice do stavke so pogojene z zastarelim ZStk ter področno zakonodajo in avtonomnimi viri, ki niso v skladu z Ustavo RS in zavezujočimi mednarodnimi instrumenti, s podnormiranostjo stavke. Trditev velja glede pravice delavcev do stavke na splošno, kot še posebej, za javne uslužbence in funkcionarje v državnih organih. Argumente za potrditev trditve pa lahko najdemo v nedavni kolektivni akciji sodnikov in v stavki zdravnikov in zobozdravnikov, organizirani s strani FIDES-a.

Definicija stavke

V sredstvih javnega obveščanja so novinarji v začetku januarja 2024 kratek čas poročali o (napovedani) stavki sodnikov, potem so tako kot predstavniki sodnikov začeli govoriti o opozorilnem protestu ali samo protestu.

»Zdravniška stavka« se je začela 15. januarja. Nekateri od stavgajočih zdravnikov so se odločili za zaostritev stavke v obliki umika soglasja za nadurno delo. Predstavniki FIDES-a sedaj preko medijev javnosti pojasnjujejo, da zdravniki, ki stavgajo, tudi med stavko delajo 40 ur na teden in 8 ur dežurajo.²⁸ Poudarjajo pa tudi spremembo ciljev oziroma predmeta stavke. S stavko se ne bori več za plače temveč za demokracijo.

Če pustim zaenkrat ob strani, ali naš pravni red dopušča stavko sodnikov, v zvezi z omenjenima primeroma izstopa vprašanje razmerja med tako imenovanimi *kolektivnimi/industrijskimi akcijami* delavcev in delodajalcev (MESL) in stavko. Čeprav ZStk stavko opredeljuje kot »prekinitev dela«, pa v praksi očitno stavko ne razumejo vedno kot klasično ustavitev/prekinitev dela. Zato se zastavlja vprašanje, ali je v naših razmerah sprejemljivo pojem »stavke« razumeti v širokem pomenu besede, ki poleg stavke pokriva tudi druge v praksi znane vrste kolektivnih ravnanj (kot je npr. odklonitev nadurnega dela)? Ali je pojem »kolektivna akcija« najširši pojem, ki je lahko uporabljen kot izraz za različne metode oziroma oblike protesta ali zahtev, ustavitev/prekinitev dela (stavka) pa je samo ena od oblik »protesta«/kolektivne akcije.²⁹ Gre za vprašanje konceptualne narave. Od odgovora na vprašanji sta odvisni morebitna zakonska sprememba definicije³⁰ in določitev

²⁸ Glej Ferlič Žgajnar B. (2024), str. 3.

²⁹ Končar P. (1986), str. 208-209; Debelak M. (2005-2), str. 215-216.

³⁰ V MOD se zavzemajo, da bi stavko opredelili kot »odklonitev dela«.

obsega varstva pravic delavcev, ki so vključeni v kolektivne akcije. K razjasnitvi konceptualnih izhodišč lahko prispeva tudi sodna praksa. Na vsak način pa potrebujemo jasno opredelitev »kolektivne akcije« in »stavke« ter pojasnitev, ali je obseg varstva pravic delavcev odvisen od tega, ali stavkajo ali so udeleženi v eni od oblik kolektivne akcije.

Pojasnilo glede 48 urnega dela v času stavke je samo po sebi sporno in zavajajoče, prav gotovo pa ne daje odgovora na vprašanje, ali je odklonitev nadurnega dela dopustna oblika stavke ali oblika industrijske akcije. Stavke, med katero delavci ne bi popolnoma ustavili/prekinili delo, naša zakonodaja ne pozna. Če pa želi FIDES poudariti, da »stavkajoči«, ki so preklicali soglasja za delo, ki prekoračuje tedensko 8 urno nadurno delo, ne delajo samo v obdobju, ki prekoračuje 8 urno nadurno delo, to pomeni, da isti delavci »stavkajo« (vendar v tem času celo delajo!), hkrati pa so udeleženi v obliki kolektivne akcije, ki jo imenujemo odklonitev nadurnega dela (v tem času naj delavci ne bi delali). Ali sta situaciji združljivi? Še posebej pa: ali prehod na protest v obliki odklonitve dela nima za posledico končanje prvotne stavke?

Ali sodniki lahko stavkajo

Primerjalno pravne analize kažejo, da je sodnikom stavka pogosto prepovedana. Po tolmačenjih nadzornih organov tako Konvencija št. 87 kot MESL dopuščata omejitve ali celo odvzem pravice do stavke sodnikov.

Po 77. čl. Ustave RS imajo pravico stavke v načelu vsi delavci. Pravica se lahko omeji ali odvzame, če to zahteva javna korist in se pri tem kumulativno upošteva vrsta in narava dejavnosti. Omejitve lahko predvidi le zakon. Smiselno enaka je ureditev v Zakonu o javnih uslužbencih. Omejitve so predmet področne zakonodaje. Za področje sodstva velja zakon o sodniški službi, ki pa prepovedi stavke sodnikov (izrecno) ne določa. V 2. odst. 37. člena določa le, da sodnik ne sme ovirati delovanja sodišča zaradi uveljavljanja svojih pravic. Ker torej nimamo izrecne zakonske prepovedi stavke sodnikov³¹, ne čudi očitno kolebanje sodnikov glede tega ali lahko stavkajo, protestno stavkajo ali pa jim je dovoljen samo protest, v načelu voden po postopkovnih omejitvah, ki sicer veljajo v primeru stavke.

³¹ Tudi sodišča še niso vsebinsko presojala, ali se 37. člen dejansko nanaša na omejitev/prepoved stavke sodnikov.

Nezakonitost stavke

Glede na pozive vladi, ki so se pojavili v javnosti v zvezi z nezakonitostjo stavke zdravnikov, npr. da stavka poteka nezakonito (ni organizirana na način, da ne ogroža zdravja in varnosti ljudi kot to zahteva 5. člen ZStk) in naj jo zato vlada prekine³², ali da naj vlada stavko razglasi za nezakonito in da naj s 1. marcem (uvedba odklonitve nadurnega dela) preneha izplačevati plače³³, je očitno primerno spomniti: 1. da o nezakonitosti stavke in drugih industrijskih akcijah odloča delovno in socialno sodišče³⁴, 2. zakonitost stavke se presoja glede na to, ali je predmet stavke dopusten, ali so v zvezi z začetkom stavke izpolnjene zakonske omejitve postopkovne narave in ali je vodena v skladu z omejitvami, ki jih dopušča 31. oziroma 6. člen ESL. Stavka je lahko nezakonita tudi zaradi kršitve 5. člena ZStk, vendar med stavko zdravnikov po mojem vedenju ne prihaja do kršitev tega člena, na podlagi katerega mora stavka biti »miroljubna«, to pomeni, da v času stavke ne povzročajo škode (npr. s poškodovanjem delovnih sredstev, zaradi česar ne bilo mogoče po končani stavki nadaljevati z delom), ali da ogrožajo varnost in zdravje ljudi (npr. tistih, ki v stavki ne sodelujejo).

Organizatorji stavke

Znano je, da je glede na ustavni koncept pravice delavcev do stavke zakonska ureditev tega vprašanja zelo kontroverzna. Čeprav so po Ustavi RS nosilci pravice delavci in ne sindikati, pa je po ZStk pravica organizirati stavko prvenstveno podeljena sindikatom. Delavci lahko organizirajo stavko le «v organizaciji, delu organizacije ali pri delodajalcu». Izven tega okvira je organizator stavke lahko le sindikat. Zakonodajalec je pravico do organiziranja stavke navezal na ustavno pravico do sindikalne svobode (76. člen Ustave) in na žalost spregledal njen 77. člen, s tem pa tudi vsebinsko in funkcionalno povezanost obeh členov.³⁵

V praksi nekateri vidijo utemeljitve za zakonitost potekajočih stavk v dejstvu, da so njihovi organizatorji *reprezentativni sindikati*. Vprašanje reprezentativnosti sindikatov, organizatorjev stavk, je aktualno v zvezi s stavkami vseh delavcev na splošno in ne samo delavcev v javnih službah in v državnih organih, vendar

³² Iniciativa Glas Ljudstva, Dnevnik (2024), str. 13.

³³ Šetinc Pašek M. (2024).

³⁴ Alinea č 6. člena zakona o delovnih in socialnih sodiščih (ZZDSS-1).

³⁵ Treba bi bilo upoštevati, da pravica do stavke vendarle ni samo samostojna ustavna pravica, ampak je tudi bistveni element sindikalne svobode.

menim, da je primerno nanj opozoriti tudi v tem prispevku. EOSP namreč od leta 2000 vztraja, da omejevanje pravice do organiziranja stavke na sindikate, ki imajo lastnost reprezentativnega/najbolj reprezentativnega sindikata na nacionalni ravni, v določeni poklicni skupini ali v družbi, organizaciji ali zadevnem oddelku, ni v skladu s 4. odst. 6. člena MESL.³⁶

Zamrznitev stavke

Prekinitve ali tako imenovane zamrznitve stavke naše pravo ne pozna, je pa praksa zamrznitev stavk relativno pogosta v primeru stavk v zasebnem sektorju. Vrhovno sodišče RS je že presodilo, da stavka ne more biti enostransko, brez vzajemnega soglasja strank v sporu, prekinjena/zamrznjena.³⁷ Iz sodne prakse izhaja, da se stavka enostransko lahko samo konča. Nadaljevanje prekinjene stavke pa pomeni le novo stavko, glede katere veljajo vse postopkovne zahteve, ki jih določa ZStk v zvezi z napovedjo in začetkom stavke.

Pozivi najvišjih državnih funkcionarjev, naj se stavka zdravnikov in zobozdravnikov zamrzne, pomeni drugačno situacijo. Razumeti jo je bilo mogoče kot poziv, da se po zaključeni mediaciji stavka konča. FIDES na zamrznitev stavke ni pristal. Ob sicer pravno sporni praksi »zamrzovanja stavke« je pa primer pokazal: 1. da je uporaba samega pojma »zamrznitev« lahko zavajajoča, 2. da se je poziv morda nanašal le na pričakovanje, da bo med postopkom mediacije stavka prekinjana, 3. da je poziv predstavljal poskus vprašljive intervencije države v stavko.

Minimalni delovni proces v času stavke

Glede vzpostavljanja minimalnih služb, tak pojem uporabljajo drugod, je nujno upoštevati »sodno prakso« EOSP. Odbor 4. odst. 6. člena MESL tolmači v skladu s svojo interpretativno izjavo iz leta 1969, da je stavko legitimno omejevati v tistih sektorjih, ki so bistvenega pomena za družbo in bi stavka lahko ogrozila javni interes, nacionalno varnost oziroma javno zdravje. Ni pa sprejemljivo prepoved stavke sprejeti za (celoten) bistveni sektor, še posebej, če je opredeljen zelo ekstenzivno (npr. zdravje/zdravstveni sektor), ne da bi upoštevali naloge/funkcije delavcev, ki delajo v konkretnem sektorju. Omejitve v obliki uvedbe minimalne službe so v skladu z MESL pod pogojem, da so v skladu s G členom Listine.

³⁶ Digest (2018), str. 90; Mikola M. (2010), str. 284.

³⁷ Sodba VS RS VIII Ips 48/2003, 20. 6. 2005.

V MOD Odbor za sindikalno svobodo meni, da so minimalne službe lahko vzpostavljene le v primeru bistvenih služb v najožjem pomenu besede, v službah, ki sicer niso bistvene, v ožjem pomenu pa bi obseg in trajanje stavke v njih lahko povzročil akutno nacionalno krizo, ki bi ogrožala normalne življenjske pogoje, in v službah temeljnega pomena.

Stavka zdravnikov in zobozdravnikov nas je spet opozorila na nekatere sicer znane pa vendarle ignorirane probleme veljavne pravne ureditve obravnavane tematike.

ZStk ni v skladu z ustavnimi izhodišči kot tudi ne s stališči nadzornih organov v MOD in Svetu Evrope. Nobeni skupini zaposlenih v javnih službah ali v državnih organih izrecno ne odvzema pravice do stavke, po drugi strani pa dopušča uresničevanje pravice do stavke v javnih službah in državnih organih *samo pod pogojem*: 1. da je zagotovljen minimum delovnega procesa, ki zagotavlja varnost ljudi in premoženja ali je nenadomestljiv pogoj za življenje in delo ljudi ali delo drugih organizacij, 2. da je zagotovljeno izpolnjevanje mednarodnih obveznosti, 3. da je zagotovljeno uresničevanje funkcij državnih organov.³⁸

Ureditev ne upošteva ustavnega izhodišča, da se stavka lahko zakonsko omeji, če to zahteva javna korist, pri tem pa je treba upoštevati vrsto in naravo dejavnosti. Določanje minimalnih služb je namenjeno zagotavljanju uresničevanja določenih potreb ljudi, ne pa »dela drugih organizacij«. Natančna zakonska/avtonomna opredelitev del, ki jih delavci morajo opravljati v času stavke, lahko pomeni tudi varstvo samih delavcev pred pretiranim omejevanjem pravice do stavke, kar lahko ima za posledico tudi neučinkovitost stavke.

Glede načrtovanega interventnega zakona o zdravniški službi pa se zastavlja naslednje vprašanje: Ali bo nameravana dopolnitev seznama storitev, ki naj bi jih bili zdravniki dolžni opravljati v času stavke, v skladu z Ustavo RS in mednarodnimi usmeritvami?

Za zaključek pa še to: Ali je širitev obsega, sicer premalo natančno opredeljenih minimalnih služb, pravi način za omejevanje/odvzem pravice do stavke? Ali ne bi bilo treba za končanje stavk, kot je sedanja stavka zdravnikov in zobozdravnikov predvideti drugačne pravne poti?

³⁸ Glej 7. in 11. člen.

LITERATURA

- International Trade Union Confederation (ITUC) (2014), *The Right to Strike and the ILO: The Legal Foundations*, March 2014, 111 str.; <https://www.ituc-csi.org/new-legal-report-right-to-strike>.
- Debelak M. (2004), *Stavka*, magistrska naloga, UL PF, 171 str.
- Debelak M. (2005), *Stavka in mednarodne norme - I. del : Stavka v normah Organizacije združenih narodov in Mednarodne organizacije dela*, *Delavci in delodajalci*, št. 1, 2005, str. 37-67.
- Debelak M. (2005), *Stavka in mednarodne norme- II. del : Stavka v normah Sveta Evrope*, *Delavci in delodajalci*, št. 1, 2005, str. 69-88.
- Debelak M. (2005-1), *Aktualna vprašanja pravne ureditve stavke v Republiki Sloveniji - I. del*, *Delavci in delodajalci*, št. 2-3, 2005, str. 195-224.
- Debelak M. (2005-4), *Aktualna vprašanja pravne ureditve stavke v Republiki Sloveniji - II. del*, *Delavci in delodajalci*, št. 4, 2005, str. 535-570.
- Debelak M. (2010), *Pravna ureditev stavke de lege ferenda*, *Delavci in delodajalci*, št. 1, 2010, str. 29-54.
- Debelak M. (2011), *Aktualno o pravici do stavke*, *Delavci in delodajalci*, št. 1, 2011, str. 7-17.
- Debelak M. (2018), *Problematika izvajanja zakona o stavki*, *Delavci in delodajalci*, št. 2-3, 2018, str. 351-366.
- *Digest of the Case-law of the European Committee of Social Rights*, <https://rm.coe.int/digest-2018-parts.i-ii-iii-iv-en/1680939f80>.
- Ferlič Žgajnar B. (2024), *Deveti teden stavke nič bliže dogovoru*, *Delo*, 12.3.2024, str. 3.
- *Iniciativa Glas ljudstva*, *Poziv: Ustavite nezakonito stavko, zaščitite paciente!*, *Dnevnik*, 16.2.2024, str. 13.
- *Freedom of Association* (2006): *Digest of decisions and principles of the Freedom of Association Committee of the Governing Body of the ILO*, Geneva, International Labour Office, 2006, 275 str. (para. 25-676).
- Mikola M. (2010), *Social Human Rights of Europe*, Krelactio, Legisactio Ltd., str. 277-296.
- Končar P. (1992), *Sindikalna svoboda in pravica do stavke v Ustavi RS in njena zakonska ureditev*, *Podjetje in delo*, št. 7, 1992, str. 818-826.
- Končar P. (1997), *Uresničevanje sindikalne svobode in pravice do stavke javnih uslužbencev*, v: Pavčnik M., Polajnar-Pavčnik A., Wedam-Luki D. (ur.), *Temeljne pravice*, Cankarjeva založba, 1997, str. 277-304.
- Končar P. (2018), *O omejevanju in odvzemu pravice do stavke v zvezi s 77. členom Ustave RS*, v: Senčur-Peček D. (ur.), *Teorija in praksa, pravo in življenje: Liber amicorum Etelka Korpić Horvat*, Univerzitetna založba Univerze v Mariboru, 2018, str. 109-119.
- Končar P. (2021), *Ali nove oblike organizacije dela vplivajo na spremembo bistva stavke*, *Delavci in delodajalci*, št. 2-3, 2021, str. 237-250.
- Končar P. *Exercise of the right to strike in Slovenia: on some controversial issues and compliance with the European Social Charter*, v: Grgurev I., Gotovac V., Vukorepa I., Bjelinski Radić I. (ur.), *Liber amicorum Željko Potočnjak*, Biblioteka Zbornici, Sveučilište u Zagrebu, Pravni fakultet, 2023, str. 315-332.

- Šetinc Pašek M. (2024), Vlada naj stavko razglasi za nezakonito, <https://www.metropolitan.si/novice/Slovenija/mojca-setinc-pasek-stavka-zdravniki>.
- Škrk M. (2007), Odnos med mednarodnim pravom in notranjim pravom v praksi Ustavnega sodišča, *Pravnik*, št. 6-8, 2007, str. 275-311.
- Waas B. (2014), Waas B. (ur), *Right to strike, A comparative view*, Wolters Kluwe, Law and Business, AH Alphen aan den Rijn, 2014, 615 str.

Special Features regarding the Exercise of the Right to Strike in Public Sector

Polonca Končar*

Summary

The number of strikes in public sector in Slovenia has recently been increasing. As regards the implementation of the right to strike (e.g. the participation of judges in several day protest or the strike of doctors and dentists is assessed to be caotic. The statement is based on different shortcomings in the present regulation and its implementation in practice. The Strike Act is outdated and the sectoral legislation and autonomous arrangements covering mostly the public sector are in great part not in conformity with the Strike act, the Constitution of the RS, the binding international norms and their interpretations construed within the supervision systems of individual international instruments. The latter are ignored or assessed as being not binding. Therefore the general issue of the relation between the international and domestic law is one of the core issues discussed in the paper.

The discussion also gives a limited overview of the interpretations of individual international treaties (ILO Convention No. 87 and the revised European Social Charter) and their legally binding/non binding nature. The basic principles and interpretations, especially relevant to permissible limitations of strikes in public sector, are pointed out in order to confirm their important influence on the regulation and the exercise of the right to strike within the domestic legal order. Special attention is drawn to interpretations of the competent international supervision bodies which insist on the restrictive approach regarding the limitations of the right to strike in public sector.

The last part of the contribution is devoted to comments on selected legal dilemmas that can be ascertained in relation with the judges »strike« and the ongoing strike of doctors and dentists. The discussion covers the following issues: the definition of a strike, the question whether judges are allowed to strike, organizers of a strike, the strike's freeze-up, the minimal services.

* Polonca Končar, PhD, Professor Emeritus at the Faculty of Law, University of Ljubljana, Slovenia.
polonca.koncar@pf.uni-lj.si

Kolektivno dogovarjanje samozaposlenih – kaj prinašajo nove Smernice konkurenčnega prava EU?

Aljoša Polajžar*

UDK: 331.105.5:347.77:061.1EU

Povzetek: Avtor obravnava vsebino Smernic Evropske komisije o uporabi konkurenčnega prava Unije za kolektivne pogodbe v zvezi z delovnimi pogoji samozaposlenih oseb brez zaposlenih. Avtor ugotavlja, da predmetne Smernice 2022 nadalje razjasnjujejo domet konkurenčnopравnih omejitev kolektivnega dogovarjanja samozaposlenih oseb. Posledično Smernice 2022 predstavljajo dodatno možno spodbudo, da različni akterji (socialni partnerji, samozaposlene osebe, zakonodajalec itd.) nadalje postopajo na razvoju področja kolektivnega dogovarjanja samozaposlenih oseb.

Ključne besede: kolektivno dogovarjanje, samozaposlene osebe, konkurenčno pravo, pojem podjetja, ekonomsko odvisne osebe

Collective Bargaining for the Self-employed - What Do the New EU Competition Law Guidelines Entail?

Abstract: The author discusses the content of the European Commission's Guidelines on the application of the EU competition law to collective agreements concerning the working conditions of solo self-employed persons. The author notes that the 2022 Guidelines further clarify the scope of competition law restrictions on collective bargaining by solo self-employed persons. As a result, the 2022 Guidelines represent a further possible incentive for the various actors (social partners, self-employed persons, legislator, etc.) to proceed further in the development of the field of collective bargaining for solo self-employed persons.

Key words: collective bargaining, self-employed persons, competition law, concept of undertaking, economically dependent persons

* Aljoša Polajžar, magister prava, mladi raziskovalec, asistent in doktorski kandidat na Pravni fakulteti Univerze v Mariboru.

aljosa.polajzar@um.si

Aljoša Polajžar, Master of Law, Young Researcher, Assistant and PhD Student at the Faculty of Law, University of Maribor.

1. UVOD

Konkurenčnopravne omejitve, ki izvirajo iz prava EU, predstavljajo pomembno oviro za uresničevanje pravice do kolektivnega dogovarjanja samozaposlenih oseb.¹ Osebe, ki opravljajo delo kot samozaposleni (izven delovnega razmerja), se namreč načeloma štejejo za »podjetja« v smislu pravil konkurenčnega prava po 101. členu PDEU. S tem členom so prepovedani sporazumi med podjetji, ki omejujejo konkurenco na notranjem trgu, zlasti če neposredno ali posredno določajo nakupne ali prodajne cene ali druge pogoje poslovanja.² Navedena problematika je bila že obširno obravnavana v okviru slovenske pravne doktrine, kjer so bile tudi podrobno obravnavane ključne sodne odločitve iz tega področja (predvsem zadevi *Albany*³ in *Kunsten*)⁴⁵.

Pomemben nadaljnji mejnik v razvoju predmetnega področja pa predstavljajo Smernice Evropske komisije o uporabi konkurenčnega prava Unije za kolektivne pogodbe v zvezi z delovnimi pogoji samozaposlenih oseb brez zaposlenih (v nadaljevanju: Smernice 2022)⁶. Pri oblikovanju Smernic 2022 je Evropska komisija (ob pravnih temeljih, ki jih je Sodišče EU postavilo v zadevah *Albany* in *Kunsten*) upoštevala tudi dejanski kontekst razvoja v svetu dela. Kot navaja Evropska komisija, nekatere samozaposlene osebe težko vplivajo na svoje delovne pogoje, zlasti samozaposlene osebe brez zaposlenih, ki delajo samostojno in se za preživetje zanašajo predvsem na lastno delo. Nekatere samozaposlene osebe brez zaposlenih tako morda niso popolnoma neodvisne od svojega naročnika ali pa nimajo dovolj pogajalske moči (čeprav niso v celoti vključene v poslovanje svojega naročnika enako kot delavci). Na ta razvoj so vplivali nedavni razvoj trga (zlasti trend oddajanja dejavnosti poslovnih in osebnih storitev podizvajalcem in zunanjim izvajalcem), digitalizacija proizvodnih procesov ter vzpon platformnega gospodarstva.⁷

¹ O tej problematiki glej, med drugim: Biasi, 2018; Ioannis, Countouris in De Stefano, 2019; Gyulavári, 2020; Doherty in Franca, 2020.

² Smernice 2022, točki 3 in 4.

³ Zadeva C-67/96 *Albany International BV*, z dne 21. septembra 1999, ECLI:EU:C:1999:430.

⁴ Zadeva C-413/13 *FNV Kunsten Informatie en Media*, z dne 4. decembra 2014. ECLI:EU:C:2014:2411.

⁵ Glej, med drugim: Kresal Šoltes v Kresal Šoltes et al. (ur.), 2020, str. 36-38; Kresal Šoltes, 2011, str. 136-138; Kresal Šoltes, 2018, str. 260-261; Kresal v Waas et al. (ur.), 2021.

⁶ Sporočilo Komisije – Smernice o uporabi konkurenčnega prava Unije za kolektivne pogodbe v zvezi z delovnimi pogoji samozaposlenih oseb brez zaposlenih, z dne 29. 9. 2022, C(2022) 6846 final, UL 2022/C 374/02.

⁷ Smernice 2022, točka 8.

Namen predmetnega prispevka je obravnava ter predstavitev vsebine sprejetih Smernic 2022 z vidika konkurenčnopравnih omejitev kolektivnega dogovarjanja samozaposlenih oseb⁸. V zaključku prispevka pa bodo navedene še možne prihodnje priložnosti in izzive, ki jih prinaša sprejem Smernic 2022 za kolektivno dogovarjanje samozaposlenih oseb v Sloveniji.

2. VSEBINA, KI JO UREJAJO SMERNICE 2022

V Smernicah 2022 so določena načela za oceno sporazumov med podjetji, sklepov podjetniških združenj in usklajenih ravnanj, sklenjenih na podlagi kolektivnih pogajanj med samozaposlenimi osebami brez zaposlenih in enim ali več podjetji (nasprotnimi strankami) v zvezi z delovnimi pogoji samozaposlenih oseb brez zaposlenih, v skladu s 101. členom PDEU.⁹ Pri tem je za okvir Smernic 2022 *»samozaposlena oseba brez zaposlenih«* opredeljena kot oseba, *»ki nima pogodbe o zaposlitvi ali ni v delovnem razmerju in ki se pri opravljanju zadevnih storitev zanaša predvsem na lastno delo«*.¹⁰ *»Nasprotna stranka«* pa je opredeljena kot *»podjetje, za katerega samozaposlene osebe brez zaposlenih opravljajo svoje storitve, in sicer njihove profesionalne stranke, vključno z združenji takih podjetij.«*¹¹

Smernice 2022 se uporabljajo za *»kolektivne pogodbe«*, ki so opredeljene kot *»sporazum, o katerem se dogovorijo v pogajanjih in ga sklenejo samozaposlene osebe brez zaposlenih ali njihovi zastopniki in njihove*

⁸ Ostalih pravnih virov, ki so povezani s predmetno problematiko, v okviru predmetnega prispevka ne bomo obravnavali, saj bi slednje presevalo domet in namen tega prispevka. Za več o preostalih pravnih virih ter vidikih kolektivnega dogovarjanja samozaposlenih oseb glej v zgornjih opombah navedeno slovensko ter tujo literaturo.

⁹ Prav tam, točka 1.

¹⁰ Smernice 2022 v točki 18 ta pojem opredeljujejo še natančneje, ko navajajo, da samozaposlene osebe brez zaposlenih za opravljanje svojega dela lahko uporabljajo določeno blago ali sredstva. Denimo, čistilec bo uporabljal pripomočke za čiščenje, glasbenik pa glasbeni instrument. Bistveno je, da se v teh primerih blago uporablja kot pomožno sredstvo za opravljanje končne storitve, zato se šteje, da se te osebe zanašajo predvsem na lastno delo. To pa ne drži (in se Smernice 2022 ne uporabijo) v primerih, ko je gospodarska dejavnost samozaposlene osebe zgolj delitev ali izkoriščanje blaga ali sredstev ali nadaljnja prodaja blaga oziroma storitev. Za to gre v primerih, kadar samozaposlena oseba, denimo, oddaja stanovanje ali nadalje prodaja avtomobilске dele. Tovrstne dejavnosti se nanašajo na izkoriščanje sredstev oziroma na nadaljnjo prodajo blaga, ne pa na opravljanje lastnega dela.

¹¹ Prav tam, točka 2.

nasprotnne stranke, če se po svoji naravi in namenu nanaša na delovne pogoje takih samozaposlenih oseb brez zaposlenih«. ¹² Prav tako se Smernice 2022 uporabljajo za vse različne nacionalne oblike kolektivnih pogajanj (brez poseganja v diskrecijsko pravico držav članic glede obsega in oblike kanalov kolektivnega zastopanja samozaposlenih oseb) – od pogajanj prek socialnih partnerjev ali drugih združenj do neposrednih pogajanj skupine samozaposlenih oseb brez zaposlenih z njihovimi nasprotnimi strankami ali združenji teh nasprotnih strank. Zajemajo tudi primere, ko želijo biti samozaposlene osebe brez zaposlenih zajete z obstoječo kolektivno pogodbo (»možnost vključitve«, ang. *opt-in*), sklenjeno med nasprotno stranko, za katero delajo, in skupino delavcev/samozaposlenih oseb brez zaposlenih. ¹³

Pri tem je poudarjeno, da se te smernice nanašajo le na razlago, kako bo Komisija uporabljala konkurenčno pravo EU. Smernice 2022 tako *»ne ustvarjajo socialnih pravic ali obveznosti ter ne vplivajo na posebne pravice držav članic na področju socialne politike ali na avtonomijo socialnih partnerjev. Zlasti ne vplivajo na pristojnosti držav članic in/ali socialnih partnerjev glede organizacije kolektivnih pogajanj v okviru nacionalnega prava in/ali praks držav članic*«. Smernice 2022 tudi ne posegajo v opredelitev pojmov delavec ali samozaposlena oseba po nacionalnem pravu. V teh smernicah so tako zgolj pojasnjeni pogoji, pod katerimi lahko samozaposlene osebe brez zaposlenih in njihove nasprotnne stranke začnejo kolektivna pogajanja ter sklenejo kolektivne pogodbe brez tveganja kršitve 101. člena PDEU. ¹⁴

Nadalje Smernice 2022 opredeljujejo tudi, kaj vključujejo delovni pogoji samozaposlenih oseb brez zaposlenih. To so vprašanja, kot so: *»plačilo, nagrade in dodatki, delovni čas in delovni vzorci, dela prosti dnevi, dopust, fizični prostori, v katerih se delo opravlja, zdravje in varnost, zavarovanje in socialna varnost ter pogoji, pod katerimi ima samozaposlena oseba brez zaposlenih pravico prenehati zagotavljati svoje storitve ali pod katerimi ima nasprotna stranka pravico prenehati uporabljati njene storitve*«. ¹⁵

¹² Prav tam, točka 2. Izrecno je poudarjeno, da ta opredelitev pojma »kolektivna pogodba« ne posega v opredelitev tega pojma, kot se uporablja v državah članicah v okviru socialnega dialoga.

¹³ Prav tam, točka 14.

¹⁴ Prav tam, točka 10.

¹⁵ Prav tam, točka 15.

Posebej je izpostavljeno, da Smernice 2022 ne zajemajo odločitev združenj ali sporazumov ali usklajenih ravnanj med podjetji, ki ne sodijo v okvir pogajanj (ali priprav na pogajanja) med samozaposlenimi osebami in njihovo nasprotno stranko, da bi se izboljšali delovni pogoji samozaposlenih oseb. Zlasti Smernice 2022 ne zajemajo sporazumov, ki presegajo ureditev delovnih pogojev ali določajo pogoje (zlasti cene), pod katerimi samozaposlene osebe brez zaposlenih ali nasprotna stranka zagotavljajo storitve potrošnikom.¹⁶

2.1. Zajete skupine oseb samozaposlenih oseb brez zaposlenih, ki jih Smernice 2022 naslavljajo

Smernice 2022 določajo, da se za kolektivne pogodbe, ki jih sklenejo samozaposlene osebe brez zaposlenih, ki so v položaju, primerljivem s položajem delavcev, šteje, da ne spadajo na področje uporabe 101. člena PDEU.¹⁷ V luči tega izhodišča je Evropska komisija – ob upoštevanju razvoja dogodkov na trgu dela EU in na nacionalnih trgih dela, v smislu zakonodaje in sodne prakse – v okviru teh smernic določila kategorije samozaposlenih oseb brez zaposlenih, za katere meni, da so v položaju, primerljivem s položajem delavcev.¹⁸

V prvo skupino sodijo »*ekonomsko odvisne samozaposlene osebe brez zaposlenih*«. Komisija v obrazložitvi poudari, da takšne osebe svoje storitve opravljajo izključno ali pretežno za eno nasprotno stranko in na splošno svojega ravnanja na trgu ne določajo samostojno ter so v veliki meri odvisne od nasprotne stranke, saj so sestavni del njenega poslovanja in z njo tako tvorijo gospodarski subjekt. Prav tako je verjetneje, da prejemajo navodila v zvezi z opravljanjem svojega dela. Varstvo teh oseb (ureditev pravice do kolektivnih pogajanj) se je razvilo tudi v številnih nacionalnih ureditvah (npr. v Nemčiji, Španiji itd.).¹⁹ Pri tem je Komisija

¹⁶ Prav tam, točka 17.

¹⁷ Prav tam, točka 20. Kot izhaja iz Smernic 2022, to izhodišče temelji na zadevi *Kunsten*, v kateri je Sodišče EU nakazalo kriterije, na podlagi katerih se ponudnik storitev ne šteje za podjetje po 101. členu PDEU. Med drugim, ponudnik storitev izgubi status samozaposlenega gospodarskega subjekta in posledično status podjetja, če ne določa samostojno svojega ravnanja na trgu, temveč je od svojega naročnika popolnoma odvisen, ker ne nosi nobenega finančnega in poslovnega tveganja glede njegove dejavnosti in deluje kot pomožni organ, ki je vključen v podjetje navedenega naročnika (glej zadevo *Kunsten*, točka 33).

¹⁸ Smernice 2022, točka 22.

¹⁹ Prav tam, točka 23.

zavzela stališče, da je samozaposlena oseba v položaju ekonomske odvisnosti, če vsaj 50 % svojega skupnega letnega dohodka, povezanega z delom, zasluži pri eni sami nasprotni stranki (v obdobju enega ali dveh let – pri čemer to velja tudi kadar se delo opravlja manj kot eno leto).²⁰ Zato kolektivne pogodbe v zvezi z izboljšanjem delovnih pogojev, sklenjene med ekonomsko odvisnimi samozaposlenimi osebami brez zaposlenih in nasprotno stranko, od katere so ekonomsko odvisne, ne spadajo na področje uporabe 101. člena PDEU.²¹

V drugo skupino sodijo »*samozaposlene osebe brez zaposlenih, ki delajo 'z ramo ob rami' z delavci*«. Komisija navaja, da gre za samozaposlene, ki za isto nasprotno stranko opravljajo enake ali podobne naloge poleg delavcev. Posledično so v položaju primerljivem s položajem delavcev, saj svoje storitve opravljajo po navodilih (ang. *direction*) svoje nasprotne stranke, ne nosijo poslovnih tveganj dejavnosti nasprotne stranke in niso neodvisne pri opravljanju zadevne gospodarske dejavnosti. Ob tem Komisija poudarja, da morajo pristojni nacionalni organi/sodišča odločiti, ali je treba pogodbeno razmerje samozaposlenih oseb, ki delajo »z ramo ob rami« z delavci, prerazvrstiti v delovno razmerje. V vsakem primeru pa lahko imajo tudi samozaposlene osebe brez zaposlenih, ki niso prekvalificirane v delovno razmerje, koristi od kolektivnih pogajanj. Posledično kolektivne pogodbe, ki zadevajo te samozaposlene osebe, ne sodijo pod 101. člen PDEU (tudi če nacionalna sodišča teh oseb niso prekvalificirala v delavce).²²

Tretja skupina so »*samozaposlene osebe brez zaposlenih, ki delajo prek digitalnih platform za delo*«²³. Kot navaja Komisija, se je s pojavom platformnega

²⁰ Prav tam, točka 24.

²¹ Prav tam, točka 25.

²² Prav tam, točki 26 in 27.

²³ Smernice 2022 opredeljujejo pojem »digitalna platforma za delo« v točki 2.d. Kot izhaja iz obrazložitve je pojem opredeljen v skladu s Predlogom Direktive o platformnem delu (iz decembra leta 2021). Tudi v času priprave tega prispevka dokončna različica Direktive o platformnem delu še ni bila sprejeta. Skladno s predlogom Direktive o platformnem delu (1. odstavek 2. člena) je digitalna platforma dela vsaka fizična ali pravna oseba, ki zagotavlja komercialno storitev, ki izpolnjuje vse naslednje zahteve:

(a) vsaj delno se zagotavlja na daljavo z elektronskimi sredstvi, kot je spletno mesto ali mobilna aplikacija; (b) zagotavlja se na zahtevo prejemnika storitve; (c) kot nujno in bistveno sestavino vključuje organizacijo dela, ki ga opravljajo posamezniki, ne glede na to, ali se delo opravlja na spletu ali na določeni lokaciji. Za več glej: Evropska komisija, Predlog Direktive Evropskega parlamenta in Sveta o izboljšanju delovnih pogojev pri platformnem delu, COM(2021) 762 final, 2021/0414 (COD), z dne 9. decembra 2021.

gospodarstva (opravljanja dela prek digitalnih platform za delo) zgodilo, da se številni samozaposleni pri opravljanju tega dela znajdejo v položaju, ki je primerljiv s položajem delavcev. Samozaposlene osebe so lahko odvisne od digitalnih platform, zlasti za doseganje strank, in se pogosto srečujejo s ponudbami za delo v smislu »vzemi ali pusti«, pri čemer imajo malo ali nič možnosti za pogajanja o svojih delovnih pogojih, vključno s plačilom. Digitalne platforme za delo lahko običajno enostransko določijo pogoje poslovnega sodelovanja brez predhodnega obveščanja samozaposlenih oseb brez zaposlenih ali posvetovanja z njimi.²⁴ Tudi razvoji na nacionalni ravni (sodna praksa in zakonodajne spremembe) kažejo na primerljivost položaja teh samozaposlenih oseb z delavci.²⁵ Po mnenju Komisije, kolektivne pogodbe med samozaposlenimi osebami brez zaposlenih in digitalnimi platformami za delo v zvezi z delovnimi pogoji ne spadajo na področje uporabe 101. člena PDEU.²⁶

V 4. poglavju pa Smernice 2022 nazadnje določajo še skupine samozaposlenih, kadar slednji niso v primerljivem položaju z delavci (kot v 3. poglavju), ampak so vseeno v šibkem pogajalskem položaju v razmerju do nasprotnne stranke in zato ne morejo bistveno vplivati na delovne pogoje²⁷. V tem primeru tako ne velja domneva, da kolektivne pogodbe teh oseb ne sodijo pod 101. člen PDEU (te kolektivne pogodbe se torej štejejo za sporazume med podjetji v luči 101. člena PDEU). Kljub temu pa Komisija zoper te kolektivne pogodbe ne bo ukrepala²⁸. V okviru predmetnega 4. poglavja se tako pojasnjuje, kako bo Komisija izvrševala konkurenčno pravo EU na tem področju.²⁹

Prva kategorija so kolektivne pogodbe, ki jih samozaposlene osebe brez zaposlenih sklenejo z »nasprotnimi strankami z določeno ekonomsko močjo«. Komisija tako ne bo ukrepala zoper sklenjene kolektivne pogodbe (v zvezi z delovnimi pogoji), ko med strankama obstaja »neravnovesje v pogajalski moči«,

²⁴ Smernice 2022, točka 28.

²⁵ Prav tam, točka 29.

²⁶ Prav tam, točka 31.

²⁷ Kot navede Komisija se te osebe kljub temu lahko srečujejo s podobnimi težavami kot kategorije oseb, ki se skladno s temi smernicami štejejo za osebe v položaju, primerljivem z delavci.

²⁸ Kar v bistvu pomeni, da bo sklepanje teh sporazumov dopuščala.

²⁹ Smernice 2022, točka 32. Kot navaja Brameshuber v: Miranda Boto et al. (ur.), 2022, str. 249, gre po stališču Komisije za položaje, ki niso izvzeti iz omejitev po 101. členu PDEU – vendar gre stališče Komisije (da v teh primerih ne bo ukrepala) razumeti kot njeno upoštevanje širokega polja diskrecije, ki jo imajo na voljo socialni partnerji na nacionalni ravni (v luči njihove avtonomije).

saj so v tem primeru kolektivne pogodbe lahko legitimno sredstvo za odpravo tega neravnovesja. Tovrstno neravnovesje v pogajalski moči se domneva v dveh primerih, in sicer: kadar se samozaposlene osebe pogajajo ali sklepajo kolektivne pogodbe z eno ali več nasprotnimi strankami, ki predstavljajo celoten sektor ali industrijo; ter kadar se samozaposlene osebe »*pogajajo ali sklepajo kolektivne pogodbe z nasprotno stranko, katere skupni letni promet in/ali letna bilančna vsota presega 2 milijona EUR ali ki ima najmanj deset zaposlenih, ali z več nasprotnimi strankami, ki skupaj presegajo enega od navedenih pragov.*« Izrecno pa Komisija izpostavlja še, da neravnovesje v pogajalski moči lahko obstaja tudi v drugih primerih (odvisno od okoliščin vsakokratnega primera).³⁰

Druga kategorija so kolektivne pogodbe, ki jih samozaposlene osebe sklenejo v skladu z nacionalno zakonodajo ali zakonodajo EU³¹. Gre za primere, ko se v okviru pravne ureditve na nacionalni ravni (v luči zasledovanja socialnih ciljev) naslavlja neravnovesje v pogajalski moči, s katerim se soočajo določene skupine samozaposlenih oseb brez zaposlenih. V tovrstnih primerih je z nacionalnim pravom tem skupinam priznana pravica do kolektivnega dogovarjanja,³² ali pa so s področja uporabe nacionalnega konkurenčnega prava izključene kolektivne pogodbe, ki jih sklenejo samozaposlene osebe v določenih poklicih³³. Komisija proti tem kolektivnim pogodbam, ki vključujejo te kategorije samozaposlenih oseb brez zaposlenih, ne bo ukrepala, če ta nacionalna zakonodaja zasleduje socialne cilje.³⁴

³⁰ Smernice 2022, točke 33–35.

³¹ Primera po zakonodaji EU ne bomo podrobneje obravnavali, saj se nanaša predvsem na posebnosti direktiv EU s področja avtorskega prava (glej prav tam, točke 37–40).

³² Glej primer 8 v okviru 36. točke Smernic 2022, kjer je v okviru delovnega prava države članice določena pravica samozaposlenih avdiovizualnih prevajalcev do kolektivnih pogajanj s podjetji, za katere opravljajo storitve (gre za hipotetični primer, ki ponazarja vsebino te točke Smernic 2022).

³³ Glej primer 7 v okviru 36. točke Smernic 2022, kjer so s področja uporabe nacionalnega konkurenčnega prava države članice izključeni sporazumi, ki jih sklenejo nekatere samozaposlene osebe v kulturnem sektorju (gre za hipotetični primer, ki ponazarja vsebino te točke Smernic 2022).

³⁴ Prav tam, točka 36.

3. SKLEP

Sprejete Smernice 2022 prinašajo številne priložnosti za različne akterje (socialne partnerje, samozaposlene osebe, zakonodajalca itd.) v kontekstu nadaljnega razvoja kolektivnega dogovarjanja samozaposlenih oseb. Glavni cilj oziroma namen Smernic 2022 je razjasnitev razlage pojma »podjetje« oziroma dometa konkurenčnopравnih omejitev, ki lahko potencialno ovirajo razvoj kolektivnega dogovarjanja samozaposlenih oseb brez zaposlenih z nasprotnimi strankami. Posledično se lahko samozaposlene osebe kolektivno organizirajo ter sklepajo kolektivne sporazume za urejanje delovnih pogojev z nasprotnimi strankami z višjo stopnjo pravne varnosti (brez »strahu« oziroma negotovosti, da bi sklenjeni kolektivni sporazumi morebiti lahko pomenili kršitev konkurenčnega prava).

V tem kontekstu Smernice 2022 podrobneje razjasnjujejo, katere kategorije samozaposlenih oseb se ne štejejo za »podjetja«, temveč za osebe, ki so v primerljivem položaju z delavci. Posledično tudi sklenjeni kolektivni sporazumi (katerih namen je urejanje delovnih pogojev) teh kategorij samozaposlenih oseb (z njihovimi nasprotnimi strankami, za katere opravljajo storitve) ne sodijo na področje uporabe 101. člena PDEU.

Sprejete Smernice 2022 tako lahko služijo kot nadaljnja spodbuda za razvoj kolektivnega dogovarjanja samozaposlenih oseb brez zaposlenih v različnih oblikah samozaposlitve ter v različnih poklicih oziroma dejavnostih. Seveda sprejete Smernice 2022 same po sebi niso dovolj, saj je za kolektivno dogovarjanje ključna ustrezna organiziranost obeh pogajalskih strani. V Sloveniji so v zdajšnji praksi znani nekateri primeri kolektivnega organiziranja samozaposlenih, in sicer predvsem na področju kulture ter novinarstva. Velik možen potencial pa obstaja tudi na drugih področjih. Zgolj primeroma naj navedem, da bi, denimo, bil možen razvoj kolektivnega dogovarjanja med platformnimi delavci dostavljavci ter digitalnimi platformami dela (Glovo, Wolt itd.); med samozaposlenimi prevajalci ter med prevajalskimi podjetji, za katera slednji opravljajo svoje storitve itd. Za uresničitev navedenega pa ni pomemben zgolj razvoj sindikalne organiziranosti platformnih delavcev dostavljavcev, prevajalcev, kulturnih delavcev ipd., temveč tudi razvoj organiziranosti na »delodajalski« strani – oziroma na strani strank, za katere samozaposlene osebe brez zaposlenih opravljajo svoje storitve. Čas bo pokazal, v katero smer bo šel nadaljnji razvoj navedenega področja v praksi.

Prav tako pa Smernice 2022 predstavljajo priložnost za zakonodajalca, saj slednji igra ključno vlogo pri morebitni opredelitvi še preostalih (s Smernicami 2022 ne

izrecno zajetih) kategorij samozaposlenih oseb brez zaposlenih, katerih kolektivno dogovarjanje bi bilo kljub temu »tolerirano« iz vidika omejitev konkurenčnega prava. Kot izhaja iz Smernic 2022, bo Evropska komisija dopuščala primere, ko se v okviru pravne ureditve na nacionalni ravni (v luči zasledovanja socialnih ciljev) naslavlja neravnovesje v pogajalski moči, s katerim se soočajo določene skupine samozaposlenih oseb brez zaposlenih. Gre za primere, ko bi bila skladno z nacionalnim pravom določenim skupinam samozaposlenih oseb brez zaposlenih priznana pravica do kolektivnega dogovarjanja, ali pa bi bile skladno z nacionalno zakonodajo s področja uporabe konkurenčnega prava izključene kolektivne pogodbe, ki jih sklenejo samozaposlene osebe v določenih poklicih. Komisija proti tovrstnim ukrepom ter sklenjenim kolektivnim pogodbam ne bo ukrepala, v kolikor bo nacionalna zakonodaja zasledovala socialne cilje. Navedeno vsekakor predstavlja pomembno priložnost za slovenskega zakonodajalca, da z zakonodajnimi ukrepi (v kolikor bo za to obstajal interes) uredi področje kolektivnega dogovarjanja določenih kategorij samozaposlenih oseb brez zaposlenih, ki so potrebni socialne zaščite.

VIRI IN LITERATURA

- Biasi Marco, 'We will all laugh at gilded butterflies'. The shadow of antitrust law on the collective negotiation of fair fees for self-employed workers, *European Labour Law Journal*, let. 9, št. 4, 2018, str. 354–373.
- Brameshuber Elisabeth, (A Fundamental Right to) Collective Bargaining for Economically Dependent, Employee-Like Workers, v: Miranda Boto J. M. et al. (ur.), *Collective bargaining and the gig economy: a traditional tool for new business models*, Oxford etc.: Hart Publishing, 2022, str. 227–252.
- Doherty Michael, Franca Valentina, Solving the 'Gig-saw'? Collective Rights and Platform Work, *Industrial Law Journal*, let. 49, št. 3, 2020, str. 352–376.
- Evropska komisija, Predlog Direktive Evropskega parlamenta in Sveta o izboljšanju delovnih pogojev pri platformnem delu, COM(2021) 762 final, 2021/0414 (COD), z dne 9. decembra 2021.
- Evropska Komisija, Smernice o uporabi konkurenčnega prava Unije za kolektivne pogodbe v zvezi z delovnimi pogoji samozaposlenih oseb brez zaposlenih, z dne 29. 9. 2022, C(2022) 6846 final, UL 2022/C 374/02.
- Gyulavári Tamás, Collective Rights of Platform Workers: The Role of EU Law, *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, let. 27, št. 4, 2020, str. 406–424.
- Ioannis Lianos, Countouris Nicola, De Stefano Valerio, Re-Thinking the Competition Law/Labour Law Interaction: Promoting a Fairer Labour Market, *European Labour Law Journal*, let. 10, št. 3, 2019, str. 291–333.

- Kresal Barbara, Slovenia, v: Waas, B. et al. (ur.), *Collective bargaining for self-employed workers in Europe: approaches to reconcile competition law and labour rights*, Alphen aan den Rijn: Wolters Kluwer, 2021, str. 217–230.
- Kresal Šoltes Katarina, Vpliv prekarizacije dela na kolektivne pravice delavcev, v: Kresal Šoltes, Katarina, et al. (ur.), *Prekarno Delo: Multidisciplinarna Analiza*, Ljubljana: Pravna fakulteta; Ekonomska fakulteta, 2020, str. 29–44.
- Kresal Šoltes Katarina, Nestandardne oblike dela in kolektivne pogodbe, *Delavci in delodajalci*, let. 18, št. 2-3, 2018, str. 253–266.
- Kresal Šoltes Katarina, Vsebina kolektivne pogodbe : pravni vidiki s prikazom sodne prakse in primerjalnopravnih ureditev, GV založba, Ljubljana 2011.

Collective Bargaining for the Self-employed - What Do the New EU Competition Law Guidelines Entail?

Aljoša Polajžar*

Summary

The purpose of this paper is to discuss and present the content of the adopted Guidelines 2022 from the perspective of competition law restrictions on collective bargaining by the self-employed. The author notes that the adopted Guidelines 2022 provide a number of opportunities for different actors (social partners, self-employed persons, legislator, etc.) in the context of the further development of collective bargaining for the self-employed. The main objective or purpose of the Guidelines 2022 is to clarify the interpretation of the notion of »undertaking« or the scope of competition law restrictions that may potentially hinder the development of collective bargaining for the solo self-employed with counterparties. As a result, self-employed persons can organise collectively and conclude collective agreements to regulate working conditions with counterparties with a higher degree of legal certainty (without the »fear« or uncertainty that the collective agreements concluded could potentially infringe competition law).

Consequently, the author concludes that the adopted 2022 Guidelines can serve as a further incentive for the development of collective bargaining for solo self-employed persons in different forms of self-employment and in different professions or activities. Of course, the adoption of the 2022 Guidelines is not enough in itself, as the proper "organisation" of both negotiating parties is crucial for development of collective bargaining. In Slovenia, there are some examples of collective organisation of the the self-employed, particularly in the fields of culture and journalism. To give just a few examples, it would be possible, for example, to develop collective bargaining between platform delivery workers and digital labour platforms (Glovo, Wolt, etc.); between self-employed translators and the translation companies for which they provide their services, etc. However, it is not only the development of trade union organisation of platform delivery

* Aljoša Polajžar, Master of Law, Young Researcher, Assistant and PhD Student at the Faculty of Law, University of Maribor.
aljosa.polajzar@um.si

workers, translators, cultural workers, etc. that is important for the above to be realised. Also the development of organisation on the 'employer' side (meaning the side of the clients for whom the solo self-employed provide their services) is important. Time will tell in which direction further developments in this area will go in practice.

Lastly, the 2022 Guidelines also present an opportunity for the legislator, as the latter has a key role to play in the possible definition of the remaining (not explicitly covered by the 2022 Guidelines) categories of the solo self-employed persons whose collective bargaining would nevertheless be »tolerated« from the perspective of competition law restrictions. As the 2022 Guidelines imply, the European Commission will tolerate cases where the imbalance in bargaining power faced by certain groups of solo self-employed persons is addressed in the context of national regulation (in the light of the pursuit of social objectives). This is the case where, under national law, certain groups of solo self-employed persons would be recognised as having the right to collective bargaining, or where, under national law, collective agreements concluded by self-employed persons in certain professions would be excluded from the scope of application of competition law. The Commission will not take action against such measures and collective agreements, provided that the national legislation pursues social objectives. The above certainly represents an important opportunity for the Slovenian legislator to regulate by legislative measures (if there is an interest to do so) the area of collective bargaining for certain categories of self-employed persons without employees who are in need of social protection.

Doplačila v obveznem zdravstvenem zavarovanju: od dopolnilnega zdravstvenega zavarovanja do obveznega zdravstvenega prispevka

Luka Mišič*

UDK: 349.3:368.942(497.4)

Povzetek: 20. 7. 2023 je pričel veljati Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o zdravstvenem varstvu in zdravstvenem zavarovanju (ZZVZZ-T), ki je s 1. 1. 2024 ukinil sistem doplačil v obveznem zdravstvenem zavarovanju in z njimi povezano dopolnilno zdravstveno zavarovanje. Po zadnjem neuspešnem poskusu zakonodajalca ukiniti sistem doplačil in dopolnilnega zdravstvenega zavarovanja v začetku leta 2020, so danes, štiri leta kasneje, vse stvari in storitve iz obveznega zdravstvenega zavarovanja za obvezno zavarovane osebe krite v celoti. Ta prispevek obravnava osrednje pravne in druge izzive, povezane z dopolnilnim zdravstvenim zavarovanjem, presoja (ne)smiselnost in pot njegove ukinitve, ter novo ureditev obveznega zdravstvenega varstva in zdravstvenega zavarovanja, zdaj v delu financiranega s t. i. obveznim zdravstvenim prispevkom.

Ključne besede: zdravstveno varstvo, zdravstveno zavarovanje, doplačila, dopolnilno zdravstveno zavarovanje, obvezni zdravstveni prispevek

Co-payments in Compulsory Health Insurance: From Supplementary Health Insurance to the Mandatory Health Contribution

Abstract: On July 20th, 2023, the Act Amending the Healthcare and Health Insurance Act (ZZVZZ-T) entered into force. It abolished the system of co-payments in compulsory health insurance and the associated supplementary health insurance as of January 1st, 2024. Following the legislator's last unsuccessful attempt to abolish the system of co-payments and the supplementary health insurance at the beginning of

* Luka Mišič, doktor pravnih znanosti, docent na Pravni fakulteti Univerze v Ljubljani, gostujoči predavatelj na Univerzi v Trstu.

luka.misic@pf.uni-lj.si

Luka Mišič, PhD, Assistant Professor at the Faculty of Law, University of Ljubljana, Guest Lecturer at the University of Trieste.

2020, today all medical care under the compulsory health insurance is fully covered by the said insurance itself. This paper looks at the main legal and other challenges related to supplementary health insurance, the (in) advisability and path of its abolition, and the new arrangements of health care and health insurance in Slovenia, which is now partially financed by the so-called compulsory health contribution.

Key words: healthcare, health insurance, co-payments, supplementary health insurance, mandatory health contribution

1. UVOD

Leta 2021 je več kot 95% zavezancev za doplačila v obveznem zdravstvenem zavarovanju imelo sklenjeno prostovoljno zavarovanje za doplačila, tj. dopolnilno zdravstveno zavarovanje. To je predstavljalo več kot polovico zasebnih izdatkov za zdravstvo v Sloveniji, leta 2019 pa je pomenilo 15,6% skupnih zdravstvenih izdatkov. Leta 2017 je ta delež znašal 14%. Medtem so bila neposredna plačila, ki so glavni vir zasebnega zdravstvenega varstva v Sloveniji, med najnižjimi v Evropi, in sicer manj kot 12% glede na povprečje Evropske unije (dobrih 15% vseh izdatkov). Leta 2021 je bilo v obvezno zdravstveno zavarovanje vključenih 99% stalnih prebivalcev Slovenije. Približno 100.000 obvezno zavarovanih oseb je bilo zaradi svojega slabega gmotnega položaja razbremenjenih plačila premije.¹ Podatki kažejo na nekoč velik pomen dopolnilnega zdravstvenega zavarovanja pri zagotavljanju celovitega kritja stvari in storitev iz obveznega zdravstvenega zavarovanja, vendarle pa je bila tako visoka stopnja sklepanja te oblike prostovoljnega zavarovanja med zavezanci za doplačila jasno posledica doplačil samih. Drugače, z ukinitvijo doplačil v obveznem zdravstvenem zavarovanju je hipno odpadla potreba po urejanju dopolnilnega zdravstvenega zavarovanja, kar pomeni, da je bila potreba po njegovem sklepanju izključna posledica zakonske ureditve, ki je terjala dejansko sklenitev zavarovanja, saj je večino stvari in storitev v obveznem zdravstvenem zavarovanju glede na določbe 23. člena Zakona o zdravstvenem zavarovanju (ZZVZZ)² bilo treba doplačevati. Vprašanje, ali so obvezno zavarovane osebe, zavezane za doplačila, zavarovanje

¹ Evropska komisija, 2021, str. 9 in nasl.

² Ur. l. RS, št. 72/06 do 40/23.

sklenile na podlagi tehtanja različnih dejavnikov in s tem ravnale kot racionalni ekonomski agenti, ali pa je zavarovanje glede na ureditev ZZVZZ bilo moč šteti kot *de facto* obvezno.

V nadaljevanju besedila, ki je na nek način naravno nadaljevanje v isti reviji objavljenega prispevka iz leta 2020,³ v katerem sem podrobneje preučeval tedaj aktualne poskuse ukinitve sistema doplačil in dopolnilnega zdravstvenega zavarovanja, najprej obravnavam teoretične in praktične razloge za doplačila v obveznem zdravstvenem zavarovanju. Nato izpostavim atipične elemente formalno prostovoljnega zasebnega zavarovanja, prispevek pa sklenem s pregledom danes veljavne ureditve, ki jo primerjam z nekaterimi drugimi poskusi, premijo dopolnilnega zdravstvenega zavarovanja nadomestiti s *sui generis* javno dajatvijo.

2. RAZLOGI ZA DOPLAČILA V OBVEZNEM ZDRAVSTVENEM ZAVAROVANJU

Doplačila v obveznem zdravstvenem zavarovanju predstavljajo temeljno obliko finančne (so)udeležbe obvezno zavarovanih oseb pri stroških zdravljenja, ki ga te uveljavljajo na račun obveznega zdravstvenega zavarovanja. Sistem doplačil poznajo npr. v Bolgariji, na Danskem, v Estoniji, medtem ko nekatere ureditve temeljijo na povračilu stroškov zdravljenja, npr. Belgijska, Francoska, Luksemburška.⁴ Druge oblike finančne (so)udeležbe so praviloma povezane s protipravnim ali drugim ravnanjem zavarovane osebe, ki vzpostavlja individualno odgovornost za zdravje oziroma kritje stroškov zdravljenja, v Sloveniji npr. izključitev storitev zdravljenja, potrebnih za odpravo škode, ki si jo je zavarovana oseba povzročila sama, izključitev storitev zdravljenja, ki se izvedejo na njeno zahtevo, ne da bi te bile potrebne.⁵

ZZVZZ je vse do novele ZZVZZ-T⁶ dopolnilno zdravstveno zavarovanje, eno izmed oblik prostovoljnega zavarovanja, ki jih omogoča ZZVZZ, opredeljeval kot zavarovanje, ki ob uresničevanju pravic do zdravstvenih storitev po postopkih in pogojih, kot so predpisani v obveznem zdravstvenem zavarovanju, krije razliko med vrednostjo zdravstvenih storitev v skladu s 23. členom tega

³ Glej Mišič (2020).

⁴ <https://www.missoc.org/missoc-database/comparative-tables/results/> (dostop 10. 4. 2024).

⁵ Glej 25. člen Pravil obveznega zdravstvenega zavarovanja, Ur. l. RS, št. 79/94 do 124/23.

⁶ Ur. l. RS, št. 78/23.

zakona in deležem te vrednosti, ki ga v skladu z istim členom krije obvezno zdravstveno zavarovanje. Poenostavljeno, dopolnilno zdravstveno zavarovanje je bilo namenjeno kritju razlike do polne vrednosti stvari in storitev iz obveznega zdravstvenega zavarovanja, saj to večine⁷ stvari in storitev ni krilo v celoti. Del je tako morala doplačati zavarovana oseba sama z neposrednim plačilom iz žepa (angl. *out-of-pocket payment*) oziroma, kadar je pravočasno sklenila dopolnilno zdravstveno zavarovanje, zasebna zavarovalnica. Če zavarovana oseba, ki je postala zavezana za doplačila (npr. študentka, ki je bila zavarovana kot odvisna družinska članica, nato pa je sklenila pogodbo o zaposlitvi in s tem postala samostojna zavarovanka), dopolnilnega zdravstvenega zavarovanja ni sklenila v prvem mesecu od nastanka te obveznosti, stvari in storitev na račun tega zavarovanja ni mogla uveljavljati kar tri mesece. S tem se je preprečevalo, da bi oseba zavarovanje sklenila šele, ko bi potrebovala storitve zdravljenja. Pri tem je za vsako polno nezavarovano leto premija dopolnilnega zdravstvenega zavarovanja ob njegovi sklenitvi trajno narasla za tri odstotke, a največ osemdeset odstotkov. S tem se je preprečevalo, da bi oseba, zavezana za doplačila, zavarovanje sklenila šele, ko bi postala slabo zavarovalno tveganje (angl. *bad risk*), npr. v starosti, ko bi potrebovala več storitev zdravljenja, medtem ko bi v obdobju, ko je bila dobro zavarovalno tveganje (angl. *good risk*) redke storitve zdravljenja doplačevala neposredno iz žepa. 25. člen ZZVZZ je prav tako preprečeval položaje, ko oseba, ki ni sklenila prostovoljnega zavarovanja za doplačila, ne bi mogla kriti stroškov zdravljenja. Zavod za zdravstveno zavarovanje Slovenije (ZZZS) je namreč za vsako posamezno leto določil znesek, po katerem storitev zdravljenja tudi tem osebam ni več bilo treba doplačevati. Ta je bil odvisen od dohodka na družinskega člana obvezno zavarovane osebe in ni smel biti manjši od dvojne letne premije dopolnilnega zdravstvenega zavarovanja, torej približno 850 eurov. Po eni strani je ureditev zagotavljala višjo ekonomsko dostopnost storitev zdravljenja za vse obvezno zavarovane osebe, zavezane za doplačila, neodvisno od tega, ali so sklenile dopolnilno zdravstveno zavarovanje ali ne, in ščitila tiste, ki so zavarovanje pozabili skleniti pravočasno, pa so v obdobju treh mesecev lahko nastali visoki stroški zdravljenja. S tem je praviloma preprečevala izvoilitve pravice do socialne varnosti, predvsem pa pravice do zdravstvenega varstva na račun javnih sredstev.⁸ Po drugi strani pa je ureditev vzpostavljala

⁷ Glej Strban, v: Bubnov Škoberne, Strban (2010), str. 290.

⁸ Glej 50. in 51. člen Ustave Republike Slovenije (URS), Ur. l. RS, št. 33/91-I do 92/21. Glej Mišič (2020), str. 54 in nasl.

solidarnost zavarovalne skupnosti obveznega zdravstvenega zavarovanja s tistimi, ki niso bili solidarni z istimi zavarovanimi osebami, le v okviru zavarovalne skupnosti dopolnilnega zdravstvenega zavarovanja. Predvsem teoretično pa je vprašanje, ali bi ob morebitni vnovični uvedbi dopolnilnega zdravstvenega zavarovanja zakonodajalec lahko sankcioniral tiste, ki zavarovanja nekoč niso sklenili in bi po nekdanji veljavni ureditvi izkusili trajni dvig premije, tega pa bi sklenili po novi ureditvi, saj bi ob vnovični uvedbi prostovoljnega zavarovanja za doplačila praviloma vsi zavarovanci znova morali biti obravnavani enako, kakor da zavarovanje sklepajo prvič.

Temeljni namen doplačil za stvari (npr. zdravila) in storitve iz obveznega zdravstvenega zavarovanja na splošno predstavljajo zagotavljanje dodatnih zasebnih sredstev za financiranje javnega zdravstva, omejevanje povpraševanja in s tem omejevanje stroškov obveznega zdravstvenega zavarovanja oziroma javnih finančnih izdatkov seznanjenost zavarovanih oseb z dejansko vrednostjo stvari in storitev iz obveznega zdravstvenega zavarovanja, glede katerih lahko velja prepričanje o brezplačnosti, ter preprečevanje t. i. moralnega tveganja, povezanega s teoretično bolj tveganim ravnanjem oziroma načinom življenja posameznika, kadar je ta zavarovan v primerjavi z ravnanjem oziroma načinom življenja nezavarovanega posameznika.⁹ Pri tem velja, da so vsi navedeni razlogi vsaj do neke mere vprašljivi, zaradi česar je ukinitve doplačil in dopolnilnega zdravstvenega zavarovanja, kot izhaja iz nadaljevanja te razprave, praviloma lahko dobrodošla sprememba v slovenskem sistemu zdravstvenega varstva in zdravstvenega zavarovanja. Še več, sistem doplačil lahko izgubi smisel¹⁰ (npr. omejevanje povpraševanja, zagotavljanje dodatnih zasebnih sredstev, ki zmeraj krijejo dejanske stroške zdravljenja), če je na voljo prostovoljno zavarovanje za doplačila, saj lahko glede na strukturo zavarovalne skupnosti in omejitve glede višine premije pomenijo, da bodo odhodki zavarovalnice presegali njene prihodke, s čimer je izničen ekonomski namen zavarovanja za zavarovatelja.

Prvič, storitve zdravljenja odgovarjajo na zdravstvene potrebe zavarovane osebe in ščitijo mednarodno priznano človekovo pravico do zdravja. Te slovenska ustava neposredno ne določa, temveč jo je tako v njeni negativni ali obrambni kot tudi in predvsem pozitivni obliki moč izpeljati iz 51. člena, ki ureja pravico do zdravstvenega varstva. Ta je povezana s pravico do socialne varnosti,

⁹ Podrobneje v Mišič (2020) str. 50-51.

¹⁰ Glej Kresal (idr.) (2016), str. 75.

urejeno v 50. členu ustave, ki med drugim izrecno omenja obvezno zdravstveno zavarovanje. Pravica do zdravja je sicer ključna za zagotavljanje posameznikovega svobodnega življenjskega razvoja oziroma za učinkovito izvrševanje zasebne avtonomije. Le posameznik, ki upravičeno pričakuje, da mu bo v primeru nastopa bolezni ali poškodbe zagotovljeno časovno dostopno in kakovostno zdravstveno varstvo, lahko živi v skladu s svobodno izbranim načinom življenja.¹¹ S tega zornega kota je omejevanje povpraševanja po zdravstvenih storitvah z namenom omejevanja stroškov obveznega zdravstvenega zavarovanja oziroma javnih finančnih izdatkov vprašljivo, saj lahko neupravičeno posega ne le v posameznikovo zdravje oziroma v njegovo fizično in psihično dobrobit, temveč tudi v njegovo možnost svobodnega življenjskega razvoja. Kot ugotavlja Ivanc, omejenost finančnih in drugih virov ne more biti upravičen razlog za opustitev pravice do zdravja oziroma pravice do zdravljenja, ki je sicer tipična pravica t. i. pozitivnega statusa.¹² Na vprašanje o zagotavljanju dodatnih zasebnih sredstev za financiranje javnega zdravstva pri tem ni enoznačnega odgovora. To lahko po eni strani pomembno vpliva na finančno vzdržnost ureditve v času zmanjšanih prihodkov ZZZS, npr. kadar se prihodki na račun prispevkov za socialno varnost zmanjšajo, prihodki na račun premije dopolnilnega zdravstvenega zavarovanja pa ostajajo nespremenjeni. Po drugi strani pa lahko ima enak učinek tudi vsaka druga oblika dajatve, ki ni neposredno odvisna od (višine) plače ali plačila za delo obvezno zavarovane osebe.

Drugič, glede preprečevanja moralnega tveganja,¹³ povezanega z dejstvom, da lahko posamezniki, ki so zavarovani, ravnavajo oziroma živijo bolj tvegano kot bi ravnali oziroma bi živeli sicer, velja podobno. Obvezno zdravstveno zavarovanje temelji na načelu *ex lege* zavarovanja in ne nudi možnosti prostovoljne vključitve ali izstopa iz zavarovanja (angl. *opt-out*). Zato morata zakonodajalec oziroma zavarovalna skupnost sprejemati večino, če ne kar vse načine življenja zavarovanih oseb, ne da bi ti za storitve zdravljenja morali doplačevati. To velja tudi za tiste načine življenja, ki so objektivno bolj tvegani, njihova izbira pa je posledica

¹¹ Mišič (2021), str. 138.

¹² Glej Ivanc, v: Šturm (ur.) (2011) str. 289.

¹³ Moralno tveganje nastopi, ko je posameznik zaradi obstoja zavarovalne zaščite spodbujen k ravnanju, ki je nezaželeno za drugo osebo v zavarovalnem razmerju (npr. zavarovalnico, nosilca socialnega zavarovanja). Povezano je s problemom t. i. negativne selekcije, ki nastopi bodisi kot rezultat asimetrije informacij, bodisi kot rezultat načela obveznosti zavarovanja ali drugih pravil, ki zavarovalnici onemogočajo razlikovati med zavarovanci na podlagi nekaterih osebnih okoliščin. Glej v Lambert (idr.) (2011), str. 225 in nasl. Prvič v Mišič (2020), str. 51.

informirane odločitve zavarovane osebe, npr. ukvarjanje z nevarnimi športi, ki vodi v večje število zdravstvenih obravnav, ki jih je v delu treba doplačati ali v izogib doplačilu skleniti prostovoljno zdravstveno zavarovanje. V nasprotnem primeru načelo obveznosti zavarovanja posameznikovo zasebno avtonomijo oziroma svobodo na premoženjskem področju omejuje dvakrat, in sicer s samo obveznostjo vključiti se v javno zdravstveno zavarovanje in plačevati prispevke za socialno varnosti kot tudi glede narekovanja sprejemljivih načinov življenja in določanja doplačil za nesprejemljive načine življenja in z njimi povezane stroške zdravljenja.¹⁴ Pri tem v slovenski ureditvi Pravila obveznega zdravstvenega zavarovanja tako ali tako omogočajo izključitev pravic oziroma storitev zdravljenja, ki so potrebne za odpravo škode, ki si jo je zavarovana oseba povzročila sama. Z razširjajočo namensko razlago, ki bi gotovo bila protiustavna, saj je v nasprotju s samim namenom instituta zdravstvenega zavarovanja, bi zavarovalna skupnost obveznega zdravstvenega zavarovanja na podlagi 8. točke 25. člena Pravil iz obsega pravic izključevala vse stvari in storitve, katerih potrebnost bi bilo moč povezati ne le z naklepnim (npr. samopoškodba) temveč celo malomarnim ali prav vsakim za zdravje zavarovane osebe škodljivim ravnanjem oziroma načinom življenja. S tega zornega kota sta oba navedena razloga, ki govorita v prid doplačil v obveznem zdravstvenem zavarovanju, lahko v neskladju s temeljnim načelom horizontalne solidarnosti, ki pomeni solidarnost t. i. dobrih tveganj (angl. *good risks*) npr. mladih ali zdravih zavarovanih oseb, s t. i. slabimi tveganji (angl. *bad risks*), npr. starimi ali kronično bolnimi zavarovanimi osebami. To velja toliko bolj, kadar so potrebe zdravljenja povsem nepovezane s posameznikovim ravnanjem oziroma načinom življenja, npr. izhajajo iz redke bolezni.

Tretjič, seznanjenost zavarovanih oseb z dejanskimi stroški zdravljenja je moč zagotoviti tudi na druge načine, in sicer z izdajanjem računov za storitve zdravljenja, na katerih je naveden znesek, ki ga je kril Zavod za zdravstveno zavarovanje Slovenije, čeprav na računu ni (več) zneska, ki ga je krila zavarovana oseba sama ali zasebna zavarovalnica, pri kateri je sklenila dopolnilno zdravstveno zavarovanje.

Thomas in drugi so med prednosti slovenskega sistema dopolnilnega zavarovanja leta 2015 prištevali (i) varstvo posameznikov pred neposrednimi plačili iz žepa, (ii) možnost prevolitve stroškov iz javnega na zasebni sektor brez ustvarjanja neizpolnjenih potreb zdravstvenega stanja, (iii) višino zavarovalne premije, ki se zdi splošno dostopna, (iv) mednarodno primerljivo nizke administrativne stroške

¹⁴ Glej tudi Mišič (2020), str. 57.

ureditve in (v) ureditev izravnalne sheme, ki pomaga odpravljati selekcijo tveganj. Med njegove slabosti so prištevali (i) regresivnost zavarovalne premije, (ii) prevzem transakcijskih stroškov, (iii) cenovno neučinkovitost zaradi nekaterih elementov oligopola, (iv) neučinkovitost zavarovalne sheme pri celostni odpravi selekcije tveganj, (v) kompleksnost sistema z nizko stopnjo transparentnosti delovanja, in (vi) nezainteresiranost nosilca obveznega zdravstvenega zavarovanja za nadzor nad cenami in cenovno učinkovitostjo.¹⁵

3. (A) TIPIČNOST DOPOLNILNEGA ZDRAVSTVENEGA ZAVAROVANJA

Dopolnilno zdravstveno zavarovanje samo po sebi ni, kot kaže primerjalnopravni pregled,¹⁶ atipično, saj sistem doplačil in zavarovanja za doplačila pozna več evropskih ureditev zdravstvenega varstva in zdravstvenega zavarovanja. Še več, združevanje javnih in zasebnih elementov pri urejanju zdravstvenega varstva je pogost pojav.¹⁷ Ureditev prostovoljnega zavarovanja za doplačila prav tako, vse dokler ne posega v ustavno jedro pravice do socialne varnosti in pravice do zdravstvenega varstva na račun javnih sredstev, sodi znotraj širokega polja proste presoje, ki ga na področju uživa zakonodajalec.¹⁸ Očitno pa je, da gre za atipično zasebno zdravstveno zavarovanje, ki je do leta 2024, ko je bilo ukinjeno, učinkovalo kot *de facto* obvezno.

Na podlagi 62. člena nekdanj veljavnega ZZZZZ, je vsem zavarovanim osebam bila zagotovljena enaka obravnava, ne glede na starost, spol in zdravstveno stanje. To so osebne okoliščine, ki pri tipičnih zasebnih zdravstvenih zavarovanjih določajo stopnjo tveganja zavarovanca in odločilno vplivajo na višino zavarovalne premije, ki jo ta plačuje. Še več, zasebna zavarovalnica lahko sklenitev zavarovalne pogodbe praviloma zavrne oziroma sklenitev dopušča le do določene starosti, saj je v nasprotnem primeru lahko izničen sam namen zavarovanja. Medtem pa je premija dopolnilnega zdravstvenega zavarovanja, glede katerega je veljala kontrahirna dolžnost, z nekaterimi izjemami¹⁹ morala biti enaka za vse pri zavarovalnici

¹⁵ Thomas (idr.) (2015), str. 1.

¹⁶ Glej op. št. 4.

¹⁷ Glej npr. Strban (2005), str. 52, ali Triller Vrtovec (2019), str. 66.

¹⁸ Glej npr. v Mišič (2021), str. 140 in nasl.

¹⁹ Glej 5. točko 62.b člena ZZZZZ, ki ureja t. i. čakalno dobo in izjemno znižanje oziroma povišanje premije.

zavarovane osebe, neodvisno od tega, ali je šlo za dobra ali slaba tveganja, njeno najvišjo ceno pa je nazadnje določala Uredba o določitvi najvišje cene premije dopolnilnega zdravstvenega zavarovanja.²⁰ V obdobju, ko so zavarovalnice, ki so izvajale dopolnilno zdravstveno zavarovanje, grozile z drastičnim dvigom premij,²¹ pri katerem bi gotovo ravnale usklajeno,²² je Vlada Republike Slovenije določila, da najvišja mesečna premija ne sme presegati 35,67 eura. Uredba je veljala do 31. decembra 2023, ko je bil, kot že omenjeno, ukinjen sistem doplačil in dopolnilnega zdravstvenega zavarovanja.

Ker dopolnilno zdravstveno zavarovanje, ki je pri vseh zavarovalnicah, ki so ga izvajale, predstavljalo isti t. i. zavarovalni produkt, ni bilo namenjeno zagotavljanju nadstandarda, kot npr. prostovoljno dodatno pokojninsko zavarovanje, ki zagotavlja višjo raven socialne varnosti v obliki dodatne pokojnine, temveč že omenjenemu kritju razlike do polne vrednosti stvari in storitev iz obveznega zdravstvenega zavarovanja, to odpira očitno vprašanje, zakaj je zavarovanje trideset let po tem, ko je bilo uvedeno zaradi pomanjkanja sredstev v javnem zdravstvu, sploh še bilo potrebno. Ne nazadnje je dopolnilno zdravstveno zavarovanje, ki se je izvajalo po načelih medgeneracijske vzajemnosti in vzajemnosti med spoloma, skupaj z obveznim zdravstvenim zavarovanjem že na podlagi prvega odstavka 62. člena ZZVZZ predstavljalo del socialne varnosti zavarovanih oseb. S tem je večina elementov tipičnih zasebnih zavarovanj, pri katerih so pravice (npr. višina zavarovalnega kritja, višina nadomestila, vrste storitev) in obveznosti strank določene z zavarovalno pogodbo, glede katere velja pogodbeni svoboda in pri katerih je višina premije, kot omenjeno, odvisna predvsem od stopnje tveganja zavarovanca, v primeru dopolnilnega zdravstvenega zavarovanja praviloma bila izničena.

Odgovor tako verjetno tiči v dejstvu, da so zasebne zavarovalnice na račun t. i. privida prostovoljnosti²³ dopolnilnega zdravstvenega zavarovanja, ki je učinkovalo kot *de facto* obvezno, lahko računale s stalnim pripadom novih zavarovanih oseb, pri čemer te zaradi istovrstnosti zavarovalnega produkta pri vseh zavarovalnicah slednjih praviloma niso nikdar zamenjale. Zavarovatelj je s tem pridobil možnost,

²⁰ Ur. l. RS, št. 44/2023.

²¹ Kar bi glede na določbe 62. člena ZZVZZ sicer najverjetneje moral predhodno pisno potrditi neodvisni pooblaščenec aktuar.

²² O znakih oligopola v Thomas (idr.) (2015), str. 1.

²³ O t. i. prividu prostovoljnosti v Mišič (2020), str. 52.

pogodbene stranke trajno seznanjati o tipičnih zasebnih zdravstvenih zavarovanjih in drugih zavarovalnih produktih, ki jih sicer ponuja na trgu.

Privlačnost izvajati dopolnilno zdravstveno zavarovanje, ki se je lahko ponujalo le kot samostojni zavarovalni produkt, je ob že omenjeni obveznosti skleniti zavarovalno pogodbo s katerokoli obvezno zavarovano osebo in jo obravnavati enako, neodvisno od npr. njene starosti, spola ali zdravstvenega stanja, dodatno omejevala določba 4. točke 62. člena ZZVZZ, v skladu s katero so morale zavarovalnice sredstva iz poslovanja dopolnilnega zavarovanja uporabiti za izvajanje tega zavarovanja, medtem ko so morale v primeru pozitivnega izida iz dopolnilnega zavarovanja polovico tega izida nameniti za izvajanje dopolnilnega zavarovanja. Finančna tveganja, povezana s strukturo zavarovancev glede na spol in starost, ki je praviloma bila najslabša pri zavarovalnici, ki je zavarovanje pričela izvajati prva, je odpravljala t. i. izravnalna shema.

Navedene lastnosti dopolnilnega zdravstvenega zavarovanja, kot je bilo urejeno s 62. in naslednjimi členi ZZVZZ, odpirajo vprašanje smiselnosti urejanja prostovoljnega zavarovanja za doplačila, kadar je to sicer zasebno zavarovanje do te mere zakonsko urejeno, da se po svoji naravi približuje socialnemu zavarovanju, in kadar je zavarovanje kljub njegovi prostovoljni naravi sklenila prevladujoča večina obvezno zavarovanih oseb, zavezanih za doplačila. Drži, da se z načelom prostovoljnosti zavarovanja širi polje zasebne avtonomije zavarovane osebe oziroma vsaj primarno zagotavlja višjo raven svobode na premoženjskem področju, vendar pa je dejanska enotnost obveznega in dopolnilnega zdravstvenega zavarovanja ves čas govorila v prid tudi formalno enotnemu sistemu zdravstvenega varstva in zdravstvenega zavarovanja, uvedenem z zadnjo novelo Zakona o zdravstvenem varstvu in zdravstvenem zavarovanju.

4. OBVEZNI ZDRAVSTVENI PRISPEVEK IN DRUGE VRSTE JAVNIH DAJATEV

ZZVZZ-T v 12. členu, ki spreminja 48. člen ZZVZZ, določa mesečno plačilo obveznega zdravstvenega prispevka v višini 35 eurov, pri čemer se ta uskladi enkrat letno, in sicer 1. marca z rastjo povprečne bruto plače v Sloveniji. Zavezanci za plačilo praviloma sovpadajo z nekdanjimi zavezanci za doplačilo, npr. obvezno zavarovane osebe, navedene v 15. členu ZZVZZ. Obvezni zdravstveni prispevek se pobira v skladu z 58. členom ZZVZZ, ki odkazuje na določbe

posebnega zakona, ki ureja plačevanje prispevkov za socialno varnost, 12. člen ZZVZZ-T pa ureja tudi plačilo prispevka s strani več delodajalcev, in sicer tega plača glavni delodajalec, in nekatere druge vidike njegovega plačevanja. Bistvena novost obveznega zdravstvenega prispevka je, kot izhaja že iz imena te nove *sui generis* javne dajatve, njegova obvezna narava. Tako bodo vsi sicer redki zavezanci za doplačila, ki prej niso sklenili dopolnilnega zdravstvenega zavarovanja, zdaj občutili omejitev razpoložljivega mesečnega dohodka. Vendar pa ne z namenom kritja razlike do polne vrednostni stvari in storitev iz obveznega zdravstvenega zavarovanja, saj je sistem doplačil bil ukinjen, temveč z namenom zagotavljanja dodatnih sredstev nosilcu obveznega zdravstvenega zavarovanja. Tako bi ZZVS, ki kot javni zavod prav tako ne izplačuje dobička, zdaj moral razpolagati z več dodatno zbranimi sredstvi, kakor zasebne zavarovalnice, ki so izvajale dopolnilno zdravstveno zavarovanje, tudi zato, ker se del prihodkov ne bo več izgubil v režijskih stroških večjega števila zavarovalnic. Vprašanje pa je, koliko zdravstvenih storitev so obvezno zavarovane osebe, ki kljub zavezanosti za doplačila niso sklenile dopolnilnega zdravstvenega zavarovanja, vsako leto plačale neposredno iz žepa. Že omenjeni statistični prikaz razkriva, da je delež dejanskih doplačil bil majhen. Glede na oceno finančnih posledic, bi ZZVS po ukinitvi dopolnilnega zdravstvenega zavarovanja na letni ravni prejel dodatnih približno 590 do 620 milijonov eurov, dejanska dodatna, torej nova sredstva v javnem zdravstvu, pa naj bi znašala približno 45 milijonov eurov letno.²⁴ Toliko sredstev naj bi torej po oceni predlagatelja letno ostalo v rokah zavarovalnic, ki so izvajale dopolnilno zdravstveno zavarovanje. Sprememba 45. člena ZZVZZ zdaj tudi na zakonski ravni vzpostavlja sicer jezikovno nejasno obveznost sistemskega sofinanciranja obveznega zdravstvenega zavarovanja s strani države, in sicer z institutom uravnoteženja finančnega načrta ZZVS iz proračuna države. Člen sicer ne vsebuje določbe, ki bi jasno določala obveznost pokrivanja izgub na račun državnega proračuna, vendar pa to iz določbe vsaj za leto 2024, ko je za (so) financiranje obveznega zdravstvenega zavarovanja namenjenih 240 milijonov eurov, izhaja posredno.²⁵

Vendarle pa nova ureditev financiranja in uresničevanja pravic v obveznem zdravstvenem zavarovanju odpira dve pomembni vprašanji. Prvič, zakaj izpada sredstev, ki ga je povzročila ukinitve sistema doplačil oziroma premije

²⁴ Predlog Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o zdravstvenem varstvu in zdravstvenem zavarovanju, EPA: 741-IX, z dne 11. 4. 2023.

²⁵ Prim. besedilo predloga zakona in besedilo sprejetega ZZVZZ-T.

dopolnilnega zdravstvenega zavarovanja, ni nadomestil dvig prispevkov za socialno varnost. Torej sprememba 11. člena Zakona o prispevkih za socialno varnost (ZPSV).²⁶ Drugič, ta bi odpravila pomislek, zakaj obvezni zdravstveni prispevek ostaja enak za vse zavezance za plačilo, in ni progresiven. Ne nazadnje je eno izmed osrednjih pomanjkljivosti dopolnilnega zdravstvenega zavarovanja predstavljalo dejstvo, da so vsi zavezanci za doplačila plačevali enako premijo, neodvisno od višine njihovega dohodka. S tem je nastopil položaj dejanske neenake obravnave zavarovank in zavarovancev glede na njihov gmotni položaj, kljub splošni sprejemljivosti premije, pa je lahko na podlagi te osebne okoliščine, kadar oseba plačila premije ni bila opravičena, bila omejena ekonomska oz. materialna²⁷ dostopnost do pravic iz obveznega zdravstvenega zavarovanja.

Podobno je glede osnutka ZZVZZ-1, ki je prav tako ukinjal sistem doplačil in uvažal t. i. zdravstveno doplačilo, leta 2017 ugotavljal Strban, saj je tudi ta *sui generis* javna dajatev zaradi določene gornje omejitve pri osnovi učinkovala manj progresivno kot bi učinkoval sistematično primernejši dvig prispevne stopnje od sicer neomejenega prispevno obremenjenega dohodka.²⁸ ZZVZZ-1 je mesečno višino zdravstvenega doplačila določal v razmerju do povprečne plače in sicer v sedmih razredih, ki so določali plačilo zdravstvenega prispevka v višini od 20 in 75 eurov mesečno. Kasneje so bili predlagani le trije razredi, nato pa je predlog Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o zdravstvenem varstvu in zdravstvenem zavarovanju (ZZVZZ-O),²⁹ ponovno predlagal sedemstopenjsko lestvico, ki bi se pričela pri 10 in končala pri 150 eurov mesečno, in sicer za zavezance, katerih letni prihodki za preteklo leto bi presegali petkratnik povprečne letne neto plače.³⁰ Predlogom, ki niso bili sprejeti, je bila skupna praviloma večja progresivnost v primerjavi z danes veljavnim obveznim zdravstvenim prispevkom, in dejstvo, da so vsi določali posebno vrsto javne dajatve, plačano iz razpoložljivega mesečnega dohodka zavezanca. Vendarle pa vsi kažejo na to, da si je v zadnjih petih letih več predlagateljev prizadevalo ukiniti sistem doplačil in dopolnilno zdravstveno zavarovanje, pri čemer pa sta se bodisi dvig prispevne stopnje bodisi uvedba progresivne javne dajatve izkazala za politično nesprejemljivo. Zdi se, da noben predlagatelj prav tako ni razmišljal o uvedbi t. i. socialnih namenskih davkov,

²⁶ Ur. l. RS, št. 5/96 do 26/14.

²⁷ Glej Mišič (2020), str. 54.

²⁸ Glej Strban (2017), str. 460.

²⁹ EPA: 785-VII z dne 23. 12. 2019

³⁰ Glej Mišič (2020), str. 60-61.

s katerimi bi lahko sistemsko in namensko sofinancirali sistem zdravstvenega varstva in zdravstvenega zavarovanja v primeru izpada sredstev, nekoč zbranih s premijo dopolnilnega zdravstvenega zavarovanja.

5. SKLEP

Zakonodajalcu sistema doplačil in dopolnilnega zdravstvenega zavarovanja ni bilo potrebno ukiniti, vendar pa ukinitve, tako kot vzpostavitev, sodita v široko polje proste presoje, ki ga uživa na področju ustavnih pravic pozitivnega statusa, npr. pravice do socialne varnosti, pravice do zdravstvenega varstva (na račun javnih sredstev). Problematično bi bilo predvsem, če bi ta ukinil dopolnilno zdravstveno zavarovanje, ohranil pa sistem doplačil, saj bi s tem močno poslabšal ekonomsko oziroma materialno dostopnost zdravstvenega varstva, ki je tako ali tako na udaru zaradi časovne in geografske, posledično pa tudi ekonomske oziroma materialne dostopnosti (npr. zaradi zdravljenja v tujini, zdravljenja izven javne zdravstvene mreže). Vendarle pa večina razlogov, obravnavanih v tem prispevku, govori v prid ukinitve sistema doplačil in prostovoljnega zavarovanja za doplačila. Zakonodajalec je s tem namreč okreplil pomen javnih elementov v sistemu socialne varnosti in v sistemu zdravstvenega varstva in zdravstvenega zavarovanja, v katerih je dopolnilno zdravstveno zavarovanje pravzaprav predstavljalo tujek, saj je šlo za popačen zavarovalni produkt, ki je bil namenjen izključno zagotavljanju dodatnih sredstev za financiranje javnega zdravstva. S tega zornega kota je uvedba javne dajatve sistematično primernejša, še primernejši pa bi bil dvig prispevkov za socialno varnost, ki bi poskrbel za enakost obveznosti v odstotni vrednosti, a neenakost v dejansko zbranih sredstvih, glede na prispevno obremenjeni dohodek obvezno zavarovane osebe. Edino prednost uvedbe obveznega zdravstvenega prispevka predstavlja njegov proticiklični potencial v času recesije, če bodo le-tega plačevale tudi brezposelne osebe in če se višina prispevka ne bo negativno indeksirala glede na morebitno stagnacijo ali celo zmanjšanje povprečne plače. To je bila verjetno tudi osrednja javno-finančna prednost³¹ sicer zasebne premije dopolnilnega zdravstvenega zavarovanja.

Najprimernejši način, da zakonodajalec ne bi neposredno povečeval t. i. stroškov dela, kar je prav tako pogosto uporabljen argument zoper uvedbo novih javnih

³¹ Glej na več mestih v Thomas (idr.) (2015).

dajatev, in bi pri tem še zmeraj zagotavljal dodatna sredstva za izvajanje obveznega zdravstvenega zavarovanja, predstavlja uvedba t. i. socialnih namenskih davkov,³² npr. od alkohola, sladkih pijač. Pri tem bi sicer sporno sankcioniral nezdrave in pogosto le navidez svobodno izbrane načine življenja. V tem smislu bi podobno rešitev lahko predstavljala vzpostavitev jasne obveznosti davčnega sofinanciranja obveznega zdravstvenega zavarovanja v razliki med prihodki in odhodki, brez uvedbe namensko vezanih davkov. Vendar pa drži, da povečevanje ravni davčnega financiranja funkcionalno decentraliziranih³³ socialnih zavarovanj še dodatno krepí dejansko moč zakonodajne oziroma izvršilne veje oblasti pri izvajanju zavarovanja oziroma delovanju zavodov.

LITERATURA

- Evropska komisija, STATE OF HEALTH IN THE EU. SLOVENIJA. ZDRAVSTVENI PROFIL DRŽAVE 2021, OECD, European Observatory on Health Systems and Policies, 2021.
- Ivanc, Blaž, v: Šturm, Lovro (ur.), KOMENTAR USTAVE REPUBLIKE SLOVENIJE, Dopolnitev A, Fakulteta za podiplomske državne in evropske študije, Ljubljana 2011, str. 815-873.
- Kresal, Barbara (idr.), SOCIAL SECURITY LAW IN SLOVENIA, Wolters Kluwer, Alphen aan den Rijn 2016.
- Lambert, Philippe (idr.), Health Insurance Coverage and Adverse Selection, v: Börsch-Supan, Axel (idr.) (ur.): THE INDIVIDUAL AND THE WELFARE STATE. LIFE HISTORIES IN EUROPE, Springer Verlag, Berlin Heidelberg 2011, str. 225-232.
- Mišič, Luka, Pravni in etični vidiki pravice do zdravljenja v času epidemije, v: Delavci in delodajalci 21 (2021) 2-3, str. 137-170.
- Mišič, Luka, Zakaj (in kako) ukiniti sistem doplačil in dopolnilno zdravstveno zavarovanje?, v: Delavci in delodajalci 20 (2020) 1, str. 47-72.
- Mišič, Luka, Strban, Grega, Devolution and decentralisation in social security: the situation in Slovenia, v: Vonk, Gijsbert J., Schoukens, Paul (ur.), DEVOLUTION AND DECENTRALISATION IN SOCIAL SECURITY: A EUROPEAN COMPARATIVE PERSPECTIVE, Eleven International Publishing, Haag 2019, str. 165-177.
- Spiegel, Bernhard (ur.) (idr.), ANALYTICAL REPORT 2014. THE RELATIONSHIP BETWEEN SOCIAL SECURITY COORDINATION AND TAXATION LAW. FreSso, Social Europe. European Union, 2015.
- Strban, Grega, Predvidene novosti v obveznem zdravstvenem zavarovanju, v: Delavci in delodajalci 17 (2017) 4, str. 447-471.

³² Izčrpno o različnih oblikah javnih dajatev v Spiegel (ur.) (2015), str. 10 in nasl.

³³ Izčrpno v Mišič, Strban, v: Vonk, Schoukens (ur.) (2019), str. 165 in nasl.

- Strban, Grega, Zdravstvena zavarovanja, v: Bubnov Škoberne, Anjuta, Strban, Grega, PRAVO SOCIALNE VARNOSTI, GV Založba, Ljubljana 2010, str. 267-308.
- Strban, Grega, TEMELJI OBVEZNEGA ZDRAVSTVENEGA ZAVAROVANJA, Cankarjeva založba, Ljubljana 2005.
- Thomas, Steve (idr.), ANALYSIS OF THE HEALTH SYSTEM IN SLOVENIA. MAKING SENSE OF COMPLEMENTARY HEALTH INSURANCE, World Health Organization, Copenhagen 2016.
- Triller Vrtovec, Katja, ZDRAVSTVENO PRAVO. PRAVNA RAZMERJA MED OBLASTNIMI ORGANI IN NOSILCI ČLOVEKOVIH PRAVIC V SEDANJI ZDRAVSTVENI UREDITVI TER PREDLOG SPREMEMB, Uradni list, Ljubljana 2019.

Co-payments in Compulsory Health Insurance: From Supplementary Health Insurance to the Mandatory Health Contribution

Luka Mišič*

Summary

After several legislative attempts made in the past few years to abolish the system of co-payments in Slovenian compulsory health insurance, the social policy goal was finally achieved on January 1st, 2024, when the Act Amending the Healthcare and Health Insurance Act (ZZVZZ-T) entered into force. Since all medical services were now covered in-full by the compulsory health insurance scheme, the supplementary health insurance, once covering the difference to the full price of medical services or supplies, was abolished as well. In the past, most compulsorily insured persons (e.g., workers, self-employed persons) were liable for surcharges. Since they had to be paid in respect to most medical services and supplies, the great majority of compulsorily insured persons actually opted for the private insurance relieving them from direct out-of-pocket payments, making the insurance *de facto* mandatory. Only some groups of persons were either free from surcharges (e.g., dependent family members like school children or students) or free from having to pay the surcharges themselves (e.g., income support recipients).

The voluntary, but highly regulated insurance for co-payments, organized by private insurance companies, was disputed ever since its introduction in the 1990s, following a lack of sufficient financial resources to carry out the public healthcare and health insurance scheme. This was due to the fact that its monthly premium of around 35 euros was the same for all compulsorily insured persons, regardless of the amount of their income, and offered no progressivity whatsoever. That is why a number of previous legislative proposals that would abolish both the supplementary health insurance as well as the system of co-payments aimed to introduce a progressive public duty, paid from one's disposable income, in order to substitute for the loss of health insurance funds following the abolition, whilst mimicking the logic of social security contributions paid in percentages

* Luka Mišič, PhD, Assistant Professor at the Faculty of Law, University of Ljubljana, Guest Lecturer at the University of Trieste.
luka.misic@pf.uni-lj.si

of one's income. However, the legislative proposal that actually made it through parliament (ZZVZZ-T), abolished the system of co-payments and supplementary health insurance, whilst substituting the once voluntary premium with a mandatory health contribution in the current amount of 35 euros that is again the same for all insured persons, regardless of the amount of their income.

Interestingly enough, none of the proposals suggested a simple increase of social security contributions, which would have insured that high-earners pay more than low-earners in net amounts, nor were socially earmarked taxes ever considered as a viable solution of solving the challenges of co-payments, the supplementary health insurance and the loss of income for the public healthcare network, following their abolition.

Pričakovanja in izzivi implementacije Direktive 2022/2041 o ustreznih minimalnih plačah

Valentina Franca*

UDK: 331.215.53:331.1:061.1EU

Povzetek: Evropska unija je s sprejetjem Direktive 2022/2041 o ustreznih minimalnih plačah postavila pred države članice številne zahteve, med drugim uskladitev pravnih okvirov in praks glede določanja minimalne plače ter spodbujanje kolektivnih pogajanj, s ciljem doseganja 80-odstotne pokritosti s kolektivnimi pogodbami. Vendar se države članice soočajo s številnimi izzivi pri uresničevanju tega cilja, saj je kolektivno pogajanje prostovoljno in država ne sme posegati vanj. V prispevku so predstavljeni in analizirani obstoječi pristopi nekaterih držav članic ter možnosti, ki jih ima Slovenija pri tem.

Ključne besede: minimalna plača, kolektivna pogajanja, kolektivne pogodbe, sindikati, delodajalske organizacije

Expectations and Challenges of Implementing Directive 2022/2041 on Adequate Minimum Wages

Abstract: With the adoption of Directive 2022/2041 on Adequate Minimum Wages, the European Union has imposed several requirements on member states, including harmonizing legal frameworks and practices regarding minimum wage determination and promoting collective bargaining, with the aim of achieving an 80 % coverage with collective agreements. However, member states face numerous challenges in achieving this goal, as collective bargaining is voluntary and the state cannot interfere with it. The article presents and analyzes the existing approaches of some member states as well as the options available to Slovenia in this regard.

* 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.

Key words: *minimum wage, collective bargaining, collective agreements, trade unions, employers' organizations*

1. UVOD

Plačilo za delo je temeljna pravica delavca, zato je v pravnih redih varovana s številnimi pravnimi akti. Med te se uvrščajo zlasti zakoni in kolektivne pogodbe, ki na različne načine določajo minimalno plačo. To velja tudi za države članice Evropske unije (EU), za katere od oktobra 2022 velja Direktiva o ustreznih minimalnih plačah (*Directive of the European Parliament and of the Council on adequate minimum wages in the European Union*; v nadaljevanju direktiva).¹ Države članice imajo dve leti časa za implementacijo, to je do novembra 2024. Čeprav so bili v času sprejemanja direktive prisotni pritiski določanja zneska minimalne plače, se to ni zgodilo. Tako direktiva ne določa zneska minimalne plače in tudi ne obvezuje držav članic, da z zakonom predpišejo minimalno plačo. Cilji direktive so zagotoviti ustrezne minimalne plače, ki omogočajo dostojen življenjski standard, boj proti revščini in zmanjšanje neenakosti v plačah.² K tem ciljem naj bi pripomogla tudi Direktiva (EU) 2023/970 o krepitvi uporabe načela enakega plačila za enako delo ali delo enake vrednosti za moške in ženske s preglednostjo plačil in mehanizmi za izvrševanje,³ s čimer naj bi se tudi uresničevalo šesto načelo Evropskega stebra socialnih pravic o dostojnem plačilu.

Na teh izhodiščih direktiva določa merila, ki jih morajo države članice upoštevati pri določanju zakonsko določenih minimalnih plač. To so: kupna moč, ki upošteva življenjske stroške; splošna raven plač in njihova razdelitev; stopnja rasti plač ter dolgoročne ravni in trendi nacionalne produktivnosti. Ta merila v bistvu odražajo trenutno nacionalno prakso in države članice se lahko prosto odločajo o relativni teži, ki jim jih pripisujejo. Velik pomen ima določba tretjega odstavka petega člena direktive, ki pravi, da države članice uporabljajo okvirne referenčne vrednosti za vodenje svoje ocene ustreznosti zakonsko določenih minimalnih plač ter da v ta namen lahko uporabijo okvirne referenčne vrednosti, ki se običajno uporabljajo

¹ Uradni list EU, št. L275/33 z dne 19. 10. 2022.

² Več o tem v Bobovnik & Franca (2023).

³ Uradni list EU, št. L 132/21 z dne 17. 5. 2023.

na mednarodni ravni, kot je 60 odstotkov bruto mediane plače ali 50 odstotkov bruto povprečne plače.⁴ Predvidevanja ob sprejemu direktive so bila, da bo to za večino držav pomenilo dvig takrat veljavnih minimalnih plač. Vendar k temu ne doprinaša zgolj direktiva, ampak tudi zaostrene razmere na trgu dela, ko so ne samo delodajalci ampak tudi država kot delodajalec prisiljeni dvigovati (minimalne) plače s ciljem zadržati obstoječe delavcev ter privabljati nove.

Pomen direktive se ne omejuje zgolj na določanje in zagotavljanje minimalnega plačila, ampak tudi za socialni dialog. Direktiva namreč določa kolektivno pogajanje kot posebno pravico sindikatov (tretji odstavek tretjega člena) ter štiti delavce, ki sodelujejo (ali želijo sodelovati) pri tem, pred diskriminacijo (prvi odstavek četrtega člena). Zato se direktivo pogosto tudi poimenuje *direktiva o kolektivnih pogajanjih*. Brez dvoma je to prvič v zgodovini, da je toliko evropskih držav zakonsko zavezanih razmišljati, premišljevali in načrtovati konkretne ukrepe za krepitev sindikatov in delodajalskih organizacij ter za pogajanja o sporazumih za delavce. Države članice, ki imajo manj kot 80-odstotno pokritost s kolektivnimi pogodbami, bi morale pripraviti nacionalne akcijske načrte do konca leta 2025. Čeprav direktiva ne določa, na kakšen način ter kakšne zaveze/ukrepe bi takšni načrti morali vsebovati, je to za evropsko sindikalno gibanje edinstvena priložnost za ponovno vzpostavitev okvira kolektivnega dogovarjanja,⁵ pridobitve možnosti sodelovanja in nadzora nad delovnimi pogoji in plačami ter za okrepitev demokracije na delovnem mestu. Namen tovrstnih načrtov bi morali biti pristno prizadevanja za spodbujanje kolektivnega dogovarjanja in ne zgolj kot »kljukanje obveznosti«, kar pa lahko predstavlja izziv za socialne partnerje, tudi zaradi pravne nedorečenosti postopka sprejemanja ter vsebine načrtov.

V tem prispevku so predstavljena izbrana vprašanja z vidika pričakovanj in implementacije direktive. Najprej je izpostavljena veljavnost direktive (točka 2) in nato pomen direktive za kolektivna pogajanja (točka 3). Strnjeno so predstavljeni tudi pristopi nekaterih drugih držav članic in izzivi za Slovenijo (točka 4). Prispevek zaključujemo z razmisleki za učinkovitejšo implementacijo direktive v slovenski pravni red.

⁴ Več v Müller (2023); Haapanala et al. (2023).

⁵ Več v Dingeldey & Nussbaum Bitran (2023).

2. VELJAVNOST DIREKTIVE

Direktiva se uporablja za delavce v EU, ki imajo sklenjeno pogodbo o zaposlitvi ali delovno razmerje, kakor je opredeljeno v pravu, kolektivnih pogodbah ali praksi, ki velja v posamezni državi članici, ob upoštevanju sodne prakse Sodišča EU (2. člen). S tem direktiva nedvomno določa, da za zaposlene delavce, torej tiste, ki imajo sklenjeno pogodbo o zaposlitvi, veljajo določila o minimalni plači. To v primeru Slovenije pomeni sklenitev pogodbe o zaposlitvi po veljavnem Zakonu o delovnih razmerjih (ZDR-1).⁶ Po drugi strani pa ni enoznačnega odgovora, ali direktiva oziroma določila minimalne plače v posamezni državi članici veljajo tudi za delavce, ki niso v delovnem razmerju in opravljajo delo na podlagi civilne pogodbe. Drugi člen direktive sicer določa, da je pri presoji tega vprašanja treba upoštevati sodno prakso Sodišča EU. Vendar dosedanja sodna praksa ne daje enoznačnega odgovora na vprašanje, kdo je delavec. Sodišče EU je namreč sprejelo vrsto odločitev o tem, vendar iz tega ni mogoče natančno razbrati in sklepati, koga je mogoče šteti kot delavca, za katerega bi veljala določila o minimalni plači po določbah direktive. Kot zlasti kritične skupine, za katere ni jasno, ali direktiva velja, se navajajo platformski delavci, ki delo opravljajo kot fizične osebe na podlagi podjemne pogodbe, in samostojni podjetniki, ki delo, ki delo opravljajo na podlagi pogodbe o poslovnem sodelovanju in ki ne zaposlujejo drugih (t. i. solo self-employed). S sprejetjem direktive o platformskih delavcev bi se njihovo pravno varstvo lahko izboljšalo, čeprav so mnenja v teoriji različna.⁷

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

⁶ Uradni list RS, št. od 21/13 do 135/23-ZIUZDS.

⁷ Marca 2024 so predlog besedila direktive o platformskih delavcih potrdili ministri članic EU, pristojni za delo; sedaj morata direktivo potrditi še Svet EU ter Evropski parlament. Med drugim predlog direktive predvideva pravno domnevo obstoja delovnega razmerja, večjo preglednost nad delovanjem algoritmov ter boljšo zaščito varovanja osebnih podatkov. Na ravni EU se namreč že dalj čas izpostavlja zahteva po zaščiti delovnih in socialnih platformskih delavcev (npr. Rosin, 2022; Aliosi, 2022; Georgiou, 2022), saj njihovo število narašča, obravnava njihovega statusa pa se med državami članicami razlikuje. Zato nekateri raziskovalci predlagajo, naj se regulacija delovnopravnega statusa platformskih delavcev prepusti državam članicam in nacionalnim sodiščem brez urejanja na ravni EU (De Becker, 2023). Nadaljnja analiza tega vprašanja presega namen pričujočega prispevka.

njeno implementacijo v večini držav članic potrebne korenitejše in konkretne spremembe, kar bi bilo smiselno nadalje preučiti in raziskati.

3. POMEN DIREKTIVE ZA KOLEKTIVNA POGAJANJA

Direktive o ustreznih minimalnih plačah se je prijel vzdevek *direktiva o kolektivnih pogajanjih*, saj določa kolektivno pogajanje kot *posebno pravico sindikatov*, zagotavlja pravico do kolektivnih pogajanj in ščiti delavce, ki sodelujejo ali želijo sodelovati pri tem pred diskriminacijo. Zelo pomemben je drugi odstavek četrtega člena direktive, ki 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 morajo skladno z določili direktive vsebovati jasen časovni načrt in konkretne ukrepe za postopno povečanje stopnje pokritosti s kolektivnimi pogodbami. Pripraviti jih je treba v sodelovanju s socialnimi partnerji, redno morajo biti pregledani ter posodobljeni najmanj vsakih pet let. Ravno tako morajo biti javno objavljeni in o njih je treba obvestiti Evropsko komisijo.

Prvi izziv, ki se kaže tukaj, je *metodologija* za merjenje stopnje pokritosti s kolektivnimi pogodbami. Ta namreč še ni enotna, vendar glede na razpoložljive podatke zgornji prag dosega le nekaj članic, vse druge pa morajo zavihati rokave. Dostopni podatki OECD (2021) 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 % določenim pragom. Torej, v 19-tih državah članicah bodo morale nacionalne vlade pripraviti akcijske načrte za izboljšanje pokritosti s kolektivnimi pogodbami. Vendar ob tem ni mogoče mimo dejstva, da dejansko na ravni EU ni mogoče razpolagati z verodostojnimi in pravimi 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,⁸ zato na podlagi podatkov OECD ni mogoče oblikovati konkretnjših sklepov za Slovenijo (več o tem v točki 4.2).

⁸ Npr. Franca (2022).

Vendar navkljub dobrim namenom direktive glede pokritosti s kolektivnimi pogodbami, je takšna ureditev lahko tudi sporna. Kajti socialni dialog in kolektivno dogovarjanje sta *prostovoljna*. Nihče ne more prisiliti socialnih partnerjev, da bi se pogajali in dosegli sporazume – pravica svobodnega odločanja o tem je zagotovljena tako na mednarodni kot nacionalni ravni. Poleg tega bi kakršno koli vmešavanje v ta proces, še posebej s strani države, lahko bilo v nekaterih državah nezaželeno. Denimo, Konvencija MOD št. 98 o uporabi načel o pravicah organiziranja in kolektivnega dogovarjanja⁹ jasno določa, da morajo organizacije delavcev in delodajalcev uživati ustrezno zaščito pred kakršnim koli vmešavanjem s strani drug drugega ali predstavnikov ali članov drug drugega v njihovo ustanavljanje, delovanje ali upravljanje. To postavlja članice v nezavidljiv položaj, saj so po eni strani obvezane spodbujati socialni dialog, po drugi strani pa obstajajo omejitve glede tega, v kolikšni meri države lahko posegajo v izvajanje socialnega dialoga. Hkrati je treba upoštevati nacionalne specifičnosti industrijskih razmerij, kar ne velja zgolj za države z nižje razvitim socialnim dialogom, ampak tudi za države, ki so tradicionalno zaznamovane z visoko ravni kolektivnega dogovarjanja (več o tem v točki 4).

4. KAKO DO VEČJE POKRITOSTI S KOLEKTIVNIMI POGODBAMI

Pri zasledovanju cilja večje pokritosti s kolektivnimi pogodbami je najprej bistveno omogočiti sindikatom takšno delovanje, ki ne bo oteženo z ovirami za včlanjevanje in njihovo aktivno delovanje tako na trgu dela kot širše v družbi. Na drugi strani se kot izziv kaže motivacija delodajalskih organizacij za aktivnejše vključevanje v socialni dialog, saj v nekaterih državah predstavlja to še večji problem kot izzivi na sindikalni strani; denimo na Madžarskem, Romuniji, Bolgariji in podobno. In nena zadnje, kako nacionalne vlade vrednotijo socialni dialog ter se zavedajo pomena vzpostavitve in ohranitve socialnega dialoga v državi. Treba se je torej usmeriti na tri področja oziroma na okrepitev 1) sindikalnih in 2) delodajalskih organizacijskih sposobnosti ter 3) ustanovitev in podporo panožnega kolektivnega dogovarjanja. Ob tem je ključno poudariti, da je za doseganje tako visokega praga pokritosti s kolektivnimi pogodbami treba to zasledovati zlasti na panožni ravni; zgolj podjetniška raven nameč ni dovolj. To potrjujejo tudi težnje po decentralizaciji in fragmentaciji kolektivnih delovnih razmerij v času zadnje finančno- ekonomske krize, ki

⁹ Uradni list RS, št. 15/92 – Mednarodne pogodbe.

so v marsikateri državi članici temeljito zamajale temelje kolektivnega dogovarjanja in sklepanja kolektivnih pogodb na panožni ravni. Kolektivna pogajanja zgolj na ravni delodajalca namreč šibi sindikate, kar se ne kaže zgolj z vidika manjše stopnje pokritosti veljavnosti kolektivnih pogodb, ampak tudi z vidika znanja, sposobnosti, uspešnosti pogajanj, kakovosti dogovorjenih vsebin in podobno. Zato je delovna na panožni kakor tudi na nacionalni ravni ključno. V nadaljevanju so najprej predstavljeni nekateri pristopi in dilemi drugih držav članic pri implementaciji direktive (točka 4.1), čemur sledijo še razmisleki o slovenskih izzivih (točka 4.2).

4.1. Pristopi in dileme drugih držav članic

Odzivi držav članic nad direktivo o minimalni plači so bili različni. Ker se v okviru tega prispevka osredotočamo zgolj na del o kolektivnih pogajanjih, velja najprej izpostaviti najbolj oster odziv skandinavskih držav. Za te namreč velja visoka stopnja kolektivnega dogovarjanja z nizko stopnjo posredovanja države.¹⁰ Povedano z drugimi besedami, sindikati in delodajalci se *bona fide*, torej v dobri veri, pristno, pogovarjajo, dogovarjajo ter tudi dogovorijo ne samo minimalne plače, temveč tudi ostale delovne pogoje in ostale socialno-ekonomske vsebine, ki so pomembne za ustrezno delovanje v podjetju, panogi in družbi nasploh. Zgovoren primer trdnosti njihovega sistema kolektivnih pogajanj je vsesplošen sindikalni odziv na nepripravljenost sklenitve kolektivnih pogodb v družbi Tesla na Švedskem.¹¹ V primeru direktive o minimalni plači so izrazili svoje nestrinjanje s poseganjem države v njihove kolektivne odnose, to je v njihovo avtonomijo.¹² Po sprejetju direktive, ko so bile tudi nekatere predlagane določbe izpuščene, so se strasti nekoliko pomirile, vendar njihovo splošno odklonilno stališče ostaja. Sicer pa vse skandinavske države, članice EU, presegajo 80 – odstotno pokritost s kolektivnimi pogodbami, zato tudi ni zaznati korenitejših aktivnosti na nacionalni ravni v smeri implementacije direktive.

¹⁰ Npr. Eldring & Alsos (2012).

¹¹ Od takrat, ko je Švedski sindikat industrijskih in kovinskih delavcev (IF Metall) 27. oktobra 2023 začel stavkati proti Tesli, ker delodajalec ni želel skleniti kolektivne pogodbe, je konflikt prerasel v najpomembnejšo bitko na švedskem trgu dela v več desetletjih. Tesli so se uprli namreč tudi delavci, ki so zaposleni v drugih podjetjih, denimo tisti, ki prevažajo avte (transport), poštni delavci, delavci na polnilnih postajah in podobno. Stavka ima tudi pomembne mednarodne posledice. Solidarnostne ukrepe s švedskimi sindikati izvajajo tudi na Danskem, Norveškem in Finskem. Več o tem npr. v Kvist & Vera-Valdes 2024; Putrino, 2024 ter v številnih medijskih objavah.

¹² Npr. Sjodin (2022); Lillie (2022); Haapanala et al. (2023).

Popolnoma drugačno situacijo je mogoče opaziti v državah srednje in vzhodne Evrope, vključno z baltskimi državami. Denimo, v Litvi direktivo razumejo zgolj kot določila o minimalni plači kot taki, torej tehnično, in ne tudi z vidika njenega pomena za kolektivna pogajanja.¹³ Podobno na Madžarskem, za katero je značilno decentralizirano in skromno sklepanje kolektivnih pogodb, je ravno spodbujanje kolektivnega dogovarjanja ena izmed šibkejših točk njihove delovnopravne zakonodaje in industrijskih razmerij. Če bi želeli slediti ciljem direktive, bi morali spremeniti ne zgolj pravno ureditev (denimo pravice sindikatov, veljavnost kolektivnih pogodb, pravno ureditev stavke ipd.), temveč in toliko bolj pomembno usmeriti se v konkretne ukrepe, oblikovanje politik in zlasti poudarjanja socialnega dialoga ter kolektivnih pogajanj kot vrednote sistema.¹⁴

V smislu izpolnjevanja ciljev direktive se bodo države članice morale usmeriti zlasti v dvoje. Najprej v pregled možnosti izboljšave pravnih ureditev delovnopravne zakonodaje ter kot drugo v iskanje možnosti sprejema ukrepov ter politik za resnično spodbujanje kolektivnega dogovarjanja. V okviru obsega tega prispevka izpostavljam nekaj možnosti. Zelo pogosto se izpostavlja vprašanje reprezentativnosti sindikatov, saj se v marsikateri državi članici pojavljajo t.i. *rumeni sindikati*, ki imajo včlanjeno nizko število delavcev, ampak zaradi nedorečenosti zakonodaje (npr. Portugalska), lahko sklepajo kolektivne pogodbe, ki veljajo za vse delavce. Ob tem je hkrati potrebna previdnost, da ne bi postavili previsokih pragov reprezentativnosti, ki bi onemogočali učinkovito organiziranje sindikatov ali skorajda onemogočili organiziranje novih sindikatov (npr. Belgija). Smiselno se je torej usmeriti v ukrepe glede nesorazmerno visokega praga reprezentativnosti in/ali zmanjšanje njihove kompleksnosti (npr. Ciper). V okviru tega bi bilo treba tudi razmisliti v Sloveniji. V številnih strokovnih prispevkih je bila poudarjena nujna potreba po spremembi praktično celotne kolektivne delovnopravne zakonodaje,¹⁵ vključno s pragom določanja reprezentativnosti. Zlasti upoštevajoč število reprezentativnih sindikatov v javnem sektorju, je treba nujno razmisliti o ukrepih, ki bi spodbujali združevanje sindikatov.¹⁶ S podobnimi izkušnjami se srečujejo tudi v Avstriji, kjer opozarjajo na neželeno konkurenco med sindikati.

¹³ Petrylaite & Petrylaite (2024).

¹⁴ Kun & Szilard (2023).

¹⁵ Npr. Franca (2022).

¹⁶ Po zadnje objavljenih dostopnih podatkih je v Republiki Sloveniji 48 reprezentativnih sindikatov (MDDSZ, 2023).

Primerjalno gledano ima Slovenija zagotovljene (minimalne) možnosti z vidika delovanja sindikatov, kot je obračunavanje članarine s strani delodajalca, zagotavljanja prostorov in druge opreme za delovanje sindikata, kakor tudi možnosti zagotavljanja plačila sindikalnim zaupnikom (ZDR-1 člani 203-207 in ureditev v panožnih kolektivnih pogodbah). Kajti v marsikateri državi sindikatom tovrstne možnosti ne pripadajo, kar znatno šibi njihov položaj v kolektivnih pogajanjih. Poleg tega tako v Sloveniji kot v večini evropskih držav ostaja za sindikate izziv dostop do delavcev v primerih dela izven prostorov delodajalca, zlasti dela od doma oziroma dela na daljavo. Podobno je z napotenimi delavci, delavci iz tujine ter tistimi, ki delajo prek platform ter drugih nestandardnih oblik dela. Sindikati so v veliki meri odgovorni za izvajanje teh aktivnosti, vendar je (vsaj načelna) podpora države ključnega pomena.

V nekaterih državah sindikalno članstvo vključuje zavarovanje za primer brezposelnosti, kar predstavlja močno spodbudo za včlanjevanje, kot na primer v skandinavskih državah. V državah, kjer to zaradi institucionalnih razlogov ni mogoče, bi bilo smiselno razviti programe za krepitev določenih storitev za člane, kot so usposabljanje, karierno svetovanje in podobno. Smislen bi bil tudi razmislek o financiranju delovanja socialnega dialoga, denimo v obliki zagotavljanja določenih storitev, analiz, pravnih mnenj, morda tudi sofinanciranja časa za pogajanja in podobno. Veliko naporov je treba vložiti v pridobivanja in zlasti ohranjanje potrebnih znanj in kompetenc posameznikov, ki pogajajo in sklepajo dogovore. Odsotnost le-tega se kaže, med drugim, tudi v številnih in dolgo časa trajajočih stavkah v javnem sektorju. Zato bi bilo smiselno, da država določene ukrepe tudi finančno podpre.

Veliko izzivov je tudi na delodajalski strani. Prvi problem je organiziranje delodajalcev, marsikje, denimo v Bolgariji in Romuniji, so sindikati organizirani, vendar delodajalci niso. Drugič, delodajalci oziroma njihove organizacije morajo biti pripravljeni sodelovati v kolektivnih pogajanjih. Predlogi gredo v smer pogojevanja določenih prednosti ali ugodnosti glede na sklenitev kolektivne pogodbe. Denimo, v Belgiji obstaja sistem kolektivnih bonusov, ko lahko delodajalci koristijo določene davčne ugodnosti, odvisno od tega, ali delodajalca zavezuje kolektivna pogodba. Podoben primer bi bilo mogoče urediti v zakonodaji javnih naročil, ki bi pogojevala sodelovanje v javnih naročilih s spoštovanjem sklenjenih kolektivnih pogodb, kar bi delodajalce spodbajalo h kolektivnem dogovorjanju. Takšni razmisleki in rešitve se pojavljajo na Hrvaškem, Cipru,

Češki, na Irskem in Nizozemski.¹⁷ Podobno Nemčija pripravlja predlog zveznega zakona o javnih naročil (nem. Bundestariftreuegesetz), po kateri naj bi javne pogodbe na nacionalni ravni lahko sklenili zgolj s podjetji, katere zavezujejo določila kolektivne pogodbe. Sicer na deželni ravni takšen način urejanja že poznajo, sedaj bi to uredili na panožni.¹⁸

Eno izmed učinkovitejših orodij večje stopnje pokritosti s kolektivnimi pogodbami naj bi bila možnost razširjene veljavnosti kolektivnih pogodb *erga omnes* na ravni panoge. V večini evropskih držav obstajajo sistemi (bolj ali manj obsežni in prilagodljivi), s katerimi je mogoče kolektivne pogodbe uporabiti tudi za podjetja, ki niso podpisniki kolektivnih pogodb. Ta razširitev je pogostejša na panožni ravni, lahko pa zajema tudi regionalno območje. Z delodajalskega vidika se kot pogost motiv za takšen pristop navaja določitev ne samo minimalnih standartov za delo v določeni panogi, ampak tudi za določitev plač in tem ureditev »plačne konkurence«. Če se veljavnost kolektivne pogodbe na podlagi zakona ali drugega pravnega akta razširi, je s tem zagotovljeno, da ga bodo morali spoštovati vsi udeleženci. Podoben učinke imajo tudi primeri veljavnosti kolektivnih pogodb v primeru odcepitv podjetij (t. i. spin-off), veljavnost kolektivne pogodbe še določen čas po njenem prenehanju ter okrepitev načela *in favorem*.¹⁹

Po dostopnih podatkih še nobena država članica ni pripravila in javno objavila akcijskega načrta, so pa nekatere že aktivno pristopile k temu. Denimo, večkrat je izpostavljen primer Romunije, ki je leta 2022 sprejela nov zakon o socialnem dialogu.²⁰ Ta določa nova pravila glede imenovanja delavskih predstavnikov, dodatne obveznosti delodajalcev glede obveščanja delavcev, nove zahteve glede sindikatov in kolektivnega pogajanja in razreševanja delovnopravnih sporov. Znižali so kriterije reprezentativnosti, denimo sindikat se bo štel kot reprezentativen v podjetju, če bo njihovo število članov obsegalo vsaj 35 % vseh zaposlenih v podjetju (prej je bilo 50 %). Določena je obveznost kolektivnih pogajanja na ravni podjetja, če je v podjetju zaposlenih več kot 10 delavcev (prej 21); če do tega ne pride, je predvidena kazen okrog štiri tisoč evrov. Zanimiva je tudi določba, da imajo socialni partnerji 45 dni časa za sklenitev kolektivne pogodbe; lahko pa sporazumno ta čas podaljšajo.

¹⁷ Več v De Spiegelaere (2024).

¹⁸ Müller and Schulten (2024).

¹⁹ Stališča o možnosti razširjene veljavnosti kolektivnih pogodb se nacionalno močno razlikujejo. Večjo zavzetost je mogoče zaznati v državah, ki podobne rešitve že poznajo, denimo Nemčija, Avstrija, tudi Slovenija.

²⁰ Law 367/ 2022 on social dialogue, Official Gazette of Romania, Part I, no. 1238 of 22 December 2022.

Zanimiv je tudi odziv Irske kot države anglosaksonskega sistema z nižjo stopnjo pravnega normiranja v primerjavi z drugimi državami članicami. Že v času sprejemanja direktive o minimalni plači je vlada ustanovila t.i. skupino visokih predstavnikov (ang. high-level working group), ki so jo sestavljali po trije predstavniki reprezentativnih sindikatov, delodajalcev ter vlade, dva visoka uradnika iz ministrstva za gospodarstvo, predsednik vlade in priznan akademik iz področja plač oziroma delovnega prava. Naloge skupine so vključevale pregled okvira delovnih razmerij za določanje plač in zaposlitvenih pogojev ter preučitev priznavanja sindikatov ter ovir pri reformi plačnega sistema. Skupina je predlagala načine, kako bi lahko načrte za kolektivno dogovarjanje uvedli v sodelovanju s socialnimi partnerji in državo ter tako izpolnili obveznosti EU, s poudarkom na pogajanjih na panožni in podjetniški ravni. Priporočili so uporabo »mehkih« spodbud in »mehkega pritiska« na delodajalce za pristop h kolektivnim pogajanjem v dobri veri (angl. good faith), če to zahtevajo sindikati s »pomembnim članstvom« (angl. meaningful membership). Če pa do dogovora ne bo prišlo, zlasti zaradi delodajalske nekativnosti, bi se te vsebine uredile z zakonodajo, to je z »Employment Regulation Order«. ²¹

4.2. Nekatere možnosti slovenskega odziva

Slovenija se tudi primerjalno²² izpostavlja kot država članica, ki ima večino institutov glede minimalne plače ustrezno vzpostavljenih, zlasti z Zakonom o minimalni plači (ZMin),²³ tudi z ZDR-1 ter z Zakonom o kolektivnih pogodbah (ZKolP)²⁴. Minimalna plača je zakonsko urejena, ravno tako je urejen način njenega usklajevanja; zato bi bilo v splošnem mogoče skleniti, da je način določitve višine minimalne plače glede na zahteve direktive večinoma ustrezni. Glede pokritosti s kolektivnimi pogodbami ostajamo na meji 80 %, velik delež k temu prispeva 100 % pokritost s kolektivnimi pogodbami v javnem sektorju,²⁵ vendar ob tem ni mogoče mimo dejstva, da uradnih podatkov ne o pokritosti

²¹ Več v Doherty (2024).

²² Müller (2023).

²³ Uradni list RS, št. 13/10, 92/15, 83/18.

²⁴ Uradni list RS, št. 43/06, 45/08.

²⁵ Tako velja za večino evropskih držav, čeprav je v nekaterih ravno obratno. Zaradi neustreznega in pomanjkljivega pravnega okvira je, denimo na Portugalskem, pokritost s kolektivnimi pogodbami višja v zasebnem kot v javnem sektorju (več v Ribeiro 2024).

s kolektivnimi pogodbami kakor tudi ne o sindikalnem članstvu, članstvu v delodajalskih organizacijah ter ostalih podobnih podatkov, uradno nimamo. To je bila že večkrat izražena kritika vladi oziroma pristojnemu ministrstvu, vendar konkretnih ukrepov še ni.²⁶ Ker tudi metodologija na ravni EU ni poenotena in ker v Sloveniji ne razpolagamo z uradnimi statističnimi podatki, se vendarle postavlja vprašanje, ali 80 % pokritost s kolektivnimi pogodbami sploh dosegamo. Glede na trenutno veljavnost kolektivnih pogodb v zasebnem sektorju je povsem mogoče, da je odstotek pokritosti s kolektivnimi pogodbami (bistveno) nižji. Denimo, Kolektivna pogodba dejavnosti gostinstva in turizma Slovenije se je 31. 12. 2023 iztekla, njen normativni del pa se uporablja do konca letošnjega leta, to je do 31. 12. 2024. Dodatno nevarnost predstavlja tudi Kolektivna pogodba dejavnosti trgovine Slovenije, ki velja do 30. 6. 2024. Če ne bo prišlo do sklenitve nove kolektivne pogodbe v dejavnosti trgovine, bo to zaradi obsega panoge znatno vplivalo na stopnjo pokritosti s kolektivnimi pogodbami v Sloveniji. Upoštevati je tudi treba, da tudi tiste kolektivne pogodbe, ki imajo sedaj razširjeno veljavnost, to ne velja nujno za vse dejavnosti po Standardni klasifikaciji dejavnosti. Vse to postavlja pod vprašaj podatke OECD o pokritosti s kolektivnimi pogodbami oziroma (ne)doseganja pragu, ki bi ga morala Slovenija doseči.

V primeru nedoseganja 80 % pokritosti s kolektivnimi pogodbami je treba pripraviti akcijski načrt, ki lahko predstavlja precejšen izziv. Kajti na formalni ravni so t. i. omogočitveni pogoji za kolektivno dogovarjanje načeloma vzpostavljeni, to pomeni, da je delovanje sindikatom in delodajalskim organizacijam omogočeno, da večina mehanizmov na tem področju dobro deluje in da so primerjalno izpostavljeni kot učinkoviti, denimo možnost razširjene veljavnosti kolektivnih pogodb za zagotavljanje večje pokritosti s kolektivnimi pogodbami. Vendar to še ne pomeni, da je mogoče brezbrizno trditi, da je vse urejeno oziroma da ničesar ni treba in ni mogoče storiti. Razmišljati bi veljalo ravno obratno: ne samo kako zagotoviti, ampak kako obdržati 80 % pokritost s kolektivnimi pogodbami. Možnosti je precej, ključna je seveda trdnost zaveze k doseganju tega cilja.

Z vidika prenove zakonodaje so nujne *spremembe plačnega sistema* tako v javnem kot v zasebnem sektorju. Najprej bi bilo treba izhodiščno določiti, da osnovna plača ne sme biti nižja od minimalne, nato se lotiti drugih perečih vprašanj, kot so določitev dodatkov in podobno. Prenoviti bi bilo treba tudi

²⁶ Npr. Franca (2022).

zakonodajo o *stavki*, ki je praktično v celoti zastarela. Poleg tega neučinkovitost oziroma otežena možnost izvedbe stavke zaradi pravne nedoročenosti šibi moč sindikatov. Kot navedeno v toči 4.1 tega prispevka, je primer Tesle na Švedskem pokazalo, kako pomembna je možnost organizacije in izvedbe stavke. Nasprotno se v Sloveniji srečujemo z vprašanji učinkovitosti stavke ter drugih s tem povezanih vprašanji, kar pa presega namen tega prispevka, je pa pomembno z vidika spodbujanja kolektivnih pogajanj.

Nadalje z institucionalnega vidika je treba omeniti *Ekonomsko-socialni svet* (ESS), ki bi lahko znatno doprinesel k ciljem direktive in nasploh h krepitvi socialnega dialoga. Vendar žal zaradi prakse njegovega »ne-delovanja« je le blede senca tega, kar bi lahko bil. V marsikateri državi članici pogrešajo takšen institucionalno vzpostavljen organ, denimo v Belgiji, Grčiji in na Irskem. Dejansko pa je ESS neizkoriščena možnost, zlasti z njegovim nedelovanjem, izstopi bodisi sindikatov bodisi delodajalcev. To točno kaže na to, da zgolj institucija (forma) brez vsebine ne omogoča veliko. Četudi imamo institucionalno in finančno podprt organ, ESS trenutno ne deluje. Še več, kakršni koli dogovori mimo ESS, denimo predsednika vlade in/ali ministrov neposredno z eno ali drugo stranjo, so nedopustni in ogrožajo socialni dialog. To kaže na (kronično) pomanjkanje razumevanje socialnega dialoga, torej po skandinavskem zgledu dogovarjanja *bona fide* ter z resničnim (!) namenom doseganja dogovora. Kajti kolektivna pogajanja ni mogoče razumeti kot pogajanja »kdo bo več iztržil« in »koga stisnil v kot«, ampak kot eden od *demokratičnih načinov doseganja socialnega miru*. Ravno v tem kontekstu menim, da je to šibka točka slovenskega sistema industrijskih razmerij – razumevanja dodane vrednosti socialnega dialoga, njegove vloge pri urejanju delovnih razmerij ter nasploh odnosov v družbi. Država bi morala v teh šibkejših točkah odigrati vlogo spodbujevalca in ne obratno.

Ob tem se postavlja vprašanje, ali bi lahko ESS kot organ odigral vlogo posvetovalnega telesa na področju plač oziroma ali bi bilo treba, denimo po irskem zgledu, vzpostaviti posebno telo za ta namen. Glede na dosedanjo šibko prakso delovanja ESS bi bilo verjetno bolj smiselno vzpostaviti posebno, neodvisno, strokovno in s sodelovanjem socialnih partnerjev organ, ki bi zagotavljala potrebne podatke, vključno z njihovo analizo, vključeno s poznavanjem tujih praks, kar bi omogočilo oblikovanje tako širših politik kot konkretnjših ukrepov. Vedno pa obstoji možnost ustrezne okrepitve ESS ter s tem prevzemanja resničnih nalog, za katere je bil ustanovljen.

Nenazadnje velja omeniti še eno možnost za krepitev kolektivnih pogajanj v luči direktive. Socialni partnerji v Sloveniji se podobno kot v drugih državah srednje in vzhodne Evrope v kolektivnih pogajanjih omejuje na tradicionalne teme, kot so v splošnem plače in delovni pogoji. Vendar že dalj časa so prisotni pozivi, da bi bilo treba nabor teh tem razširiti.²⁷ Iz slovenske perspektive so to nedvomno vprašanja, o katerih bi se morali že zdavnaj začeti pogovarjati in ki se intenzivirajo, kot so digitalizacija, umetna inteligenca, robotizacija, zeleni prehod in podobno. To so tudi vsebine vseživljenskega učenja, torej ustreznega usposabljanja in izobraževanja delavcev, kar je v Sloveniji kritično,²⁸ tudi z vidika socialnih partnerjev.²⁹ Tudi iz tega bi lahko črpali motivacijo za socialni dialog, torej tudi za sklepanje skupnih zavez, pri čemer je podpora države ključna. To ne zajema zgolj materialnega in praktičnega vidika, kot je organizacija različnih dogodkov in gradiva, ampak ustvarjanje *spodbudnega okolja za socialne partnerje*, kjer je kolektivno dogovarjanje cenjeno. Struktura in pravna regulacija sama po sebi nista dovolj, aktivno je treba pristopiti tudi k »mehkejšim« ukrepom, kot so usposabljanje, javne kampanje, spodbude v različnih oblikah, prepoznavanje koristi kolektivnih pogajaj te poudarjanje pomena njegovih rešitev, tudi sredstva za raziskave in razvoj socialnega dialoga.

5. SKLEPNO IN V PRIHODNOST USMERJENE ZAKLJUČNE MISLI

Na ravni EU je mogoče pritrditi mnenju, da se je v evropski politiki zgodila sprememba paradigme, načina razmišljanja in vrednotenja ne samo določanja in zagotavljanja minimalnih plač, ampak in predvsem vrednotenja socialnega dialoga in kolektivnih pogajanj.³⁰ Treba se je namreč spomniti ukrepov, ki so bili sprejeti v času ekonomsko-gospodarske krize in so bili usmerjeni bolj v poskuse razgradnje nacionalnih kolektivnih pogajalskih sistemov kot pa v njihovo ohranitev oziroma vrednotenje, da so lahko del rešitve pri izzivih na trgu dela, vključno s kriznimi situacijami oziroma izrednimi razmerami. Da so usmeritve drugačne, potrjuje tudi nedavno podpisana *tripartitna deklaracija*

²⁷ Franca (2022; 2023, 2023a).

²⁸ Lepičnik & Mezgec (2023).

²⁹ Franca (2023).

³⁰ Tako tudi Priporočilo Sveta EU z dne 12. junija 2023 o kreelitvi socialnega dialoga v Evropski uniji, št. C/2023/1389.

za uspešen socialni dialog v Evropi³¹ z zavezo, da evropski socialni dialog je in ostaja ključen za evropski socialni model ter evropsko demokracijo. S podpisano deklaracijo so se politiki in evropski socialni partnerji zlasti zavezali k naslavljanju izziva pomanjkanja delavcev in ustreznih kompetenc na trgu dela, postavitvi evropskega socialnega dialoga v osrčje prihodnosti ter k ustanovitvi posebnega odposlanca za namenom promocije in krepitve vloge socialnega dialoga na evropski ravni in na nacionalnih ravneh (angl. *European Social Dialogue Envoy*). Slednji naj bi deloval v okviru Evropske komisije in bi bil odgovoren za spremljanje razvoja socialnega dialoga, komunikacijo z nacionalnimi socialnimi partnerji ter za ugotavljanje pomanjkljivosti ter možnosti izboljšav. S to deklaracijo se vzpostavlja pakt za evropski socialni dialog (angl. *Pact for European Social Dialogue*), ki bo svoje delovanje začel s tri- in dvopartitnimi srečanji evropskih socialnih partnerjev z namenom ugotavljanja predlogov krepitve evropskega socialnega dialoga.

Čeprav je vedno mogoče politike in ukrepe izboljšati, ni mogoče zanikati splošne usmeritve EU k pomenu in razvoju socialnega dialoga. V smislu implementacije direktive o minimalni plači je treba poudariti, da splošnega pravila ni (*one size does not fits all*), treba je upoštevati nacionalne specifičnosti. Vendar v okviru doseganja ciljev kolektivnih pogajanj je ključno izpostaviti *namen* sklenitve skupnih dogovorov. Torej, ne zgolj in samo predlagati ukrepe, s katerimi bi formalno zadostili zahtevam direktive. Kajti zgolj »navidezni«, nepremišljeni in sami sebi namenjeni ukrepi ne bodo vodili do enega od ciljev direktive, to je 80 % pokritosti s kolektivnimi pogodbami. Zavedati se je namreč treba, da četudi bi – teoretično – danes izpolnili ta pogoj, ga ja treba v prihodnosti tudi vzdrževati. Zgodovina nas zelo dobro uči, da se lahko še tako dobri sistemi hitro porušijo, če zanj ne skrbimo. Verjetno je najbolj »šolski« primer tega slovenski sistem plač v javnem sektorju: nihče ni prav zares zanj strokovno in razvojno skrbel, sedaj pa začudenje, kako je mogoče, da razpada.

Okrepiti bi bi torej smiselno tiste institute, ki so že vzpostavljeni, kot je ESS. Nato pa se nujno lotiti spremembe tiste zakonodaje, ki deluje zaviralno na socialni dialog, kar sta zagotovo zakona o reprezentativnosti sindikatov in o stavki. Obenem je ključno usmeriti moči tudi v okrepitev aktivnosti za razumevanje pomena kolektivnih pogajanj, morda ne bi bila odveč *kodeks kolektivnih*

³¹ Val Duchesse Social Partner Summit, Tripartite Declaration for a Thriving European Social Dialogue, podpisan s strani predsednice Evropske komisije, predsednika belgijske vlade kot predsedujočega Svetu EU ter evropskih socialnih partnerjev 31. januarja 2024.

pogajanj, v katerem bi poenotili mnenja o načinu poteka pogajanj, poštenih postopkih, preglednosti, bontonu in podobno. Seveda je ključno, da pri vsem tem so socialni partnerji močno aktivni, sicer bi bilo vse to samo sebi namen. Oni so namreč tisti, ki bodo svoje delovanje utemeljevali na tovrstnih ukrepih ter gradili svojo prihodnost. Njihovo opolnomočenje, podprto s strani države oziroma vlade, je ključno, nadaljnja odgovornost razvoja pa je zlasti v njihovih rokah.

LITERATURA IN VIRI

- Aloisi, A. (2022). Platform work in Europe: Lessons learned, legal developments and challenges ahead. *European Labour Law Journal*, 13(1), 4-29.
- Bobovnik, A. & V. Franca. (2023). How to regulate minimum wage in light of contemporary social change : a case study of Slovenia. *Stanovništvo* 61(2): 145–166.
- Doherty, M. (2024). *Make me good...just not yet? Ireland and the Adequate Minimum Wage Directive*. Prispevek na Twenty-first International Conference in Commemoration of Prof. Marco Biagi Social Dialogue in Time of Societal Transformation Modena, Italy, 18-19 March 2024 Marco Biagi Foundation, University of Modena and Reggio Emilia.
- De Becker, A. (2023). *The Directive on improving working conditions in platform work and its uncertainties: how to be dealt with in Belgium, the Netherlands and Italy?* Prispevek na svetovnem kongresu Labour Law Reseach Network conference, Varšava, Poljska, 25. - 27. junij 2023.
- De Spiegelaere, S. (2024). *Time for action! How policy can strenghten (multi-employer) collective bargaining in Europe*.
- https://www.uni-europa.org/wp-content/uploads/sites/3/2024/04/uni-europa_bargaining.pdf
- Dingeldey, I. & I. Nussbaum Bitran. (2023). The European Minimum Wage Directive – and why it is a challenge to trade unions' but not employers' unity. *Economic and Industrial Democracy*, <https://doi.org/10.1177/0143831X231161840>
- Eldring L. & K. Alsos. (2012). *European Minimum Wage: A Nordic Outlook*. Fafo, Norway.
- Emanuele S. Putrino. (2024). Tesla, let me fix my car: the right to repair and the need for a balance between public and private enforcement. *Oklahoma law review* 76, 351 – 396.
- Franca, V. (2022). Stari-novi izzivi socialnega dialoga v Sloveniji: kako do preboja? *Delavci in delodajalci* 22(4), str. 471-487.
- Franca, V. (2023). Pravni vidiki izobraževanja in usposabljanja delavcev: dejansko stanje in pogled naprej. V Lepičnik-Vodopivec, J. (ur.), Mezgec, M. (ur.). (2023). *Vseživljenjsko učenje odraslih za trajnostni razvoj in digitalni preboj*. Brezplačna elektronska izd. Koper: Založba Univerze na Primorskem, 2023, str. 73-86.
- Franca, V. (2023a). Ravnotežje moči v dobi umetne inteligence: bodo kolektivne dogovore sklepali algoritmi? *Delavci in delodajalci* 23(4), str. 393-409.

- Georgiou, 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), 193-210.
- Haapanala, H., Marx, I. & Z. Parolin. (2023). Decent wage floors in Europe: Does the minimum wage directive get it right? *Journal of European Social Policy*, 33(4), 421-435.
- Kvist, O. & J. Eduardo Vera-Valdés. (2024). *The Effect of CEO Public Behaviour on the Company's Valuation: The Case of Tesla and Elon Musk*, <https://ssrn.com/abstract=4734037> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.4734037>
- Kun Attila-Szabó & Imre Szilárd. (2023). *The impact of the "Minimum Wage Directive" - Directive (EU) 2022/2041 - in Hungary*. *Revue de Droit du Travail* 3, 216-223.
- Lepičnik-Vodopivec, J. (ur.) & M. Mezgec (ur.). (2023). *Vseživljenjsko učenje odraslih za trajnostni razvoj in digitalni preboj*. Brezplačna elektronska izd. Koper: Založba Univerze na Primorskem, 2023.
- Lillie, N. (2022). Nordic unions and the European Minimum Wage Directive. *Transfer: European Review of Labour and Research*, 28(4), 499-504.
- Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti. (2023). *Seznam reprezentativnih sindikatov*. <https://podatki.gov.si/dataset/seznam-reprezentativnih-sindikato>
- Müller, T. (2023). *Minimum Wage Developments in 2022: Fighting the Cost-Of-Living Crisis*. ETUI Research Paper - Policy Brief 2023.02; https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=4404709
- Müller, T. & T. Schulten. (2024). The Collective Bargaining Directive in Disguise – How the European Minimum Wage Directive Aims to Strengthen Collective Bargaining. V Ratti, L., Brameshuber, E. & Pietrogiovanni, V. (ur.): *The EU Directive on Adequate Minimum Wages*. Context, Commentary and Trajectories, Bloomsbury Publishing.
- OECD. (2021). *Collective bargaining coverage*.
- <https://stats.oecd.org/index.aspx?DataSetCode=CBC>
- Petrylaite, D. & V. Petrylaite. (2024). *Setting the minimum wage in Lithuania: reality and challenges*. Prispevek na Twenty-first International Conference in Commemoration of Prof. Marco Biagi Social Dialogue in Time of Societal Transformation Modena, Italy, 18-19 March 2024 Marco Biagi Foundation, University of Modena and Reggio Emilia.
- Ribeiro, A. T. (2024). *Portugal and the Minimum Wage Directive: what really changes?* Prispevek na Twenty-first International Conference in Commemoration of Prof. Marco Biagi Social Dialogue in Time of Societal Transformation Modena, Italy, 18-19 March 2024 Marco Biagi Foundation, University of Modena and Reggio Emilia.
- Rosin, A. (2022). The right of a platform worker to decide whether and when to work: An obstacle to their employee status? *European Labour Law Journal*, 13(4), 530-541. <https://doi.org/10.1177/20319525221128887>
- Sjödin, E. (2022). European minimum wage: A Swedish perspective on EU's competence in social policy in the wake of the proposed directive on adequate minimum wages in the EU. *European Labour Law Journal*, 13(2), 273-291.

Expectations and Challenges of Implementing Directive 2022/2041 on Adequate Minimum Wages

Valentina Franca*

Summary

Since October 2022, EU Member States have been bound by the Directive on Adequate Minimum Wages, with a deadline for implementation until November 2024. The directive does not specify the exact amount of the minimum wage, leaving it to individual member states, nor does it mandate that countries legislate on the matter. Its aim is to ensure adequate minimum wages for decent living standards, poverty alleviation, and reducing wage inequalities. Besides setting minimum pay levels, the directive significantly impacts social dialogue by recognizing collective bargaining as a special right of unions and protecting workers participating in or seeking to engage in it from discrimination. This directive also underscores the importance of revitalizing collective bargaining frameworks and strengthening workplace democracy. However, the harmonization of methodologies for measuring collective bargaining coverage poses a primary challenge. According to OECD data, only eight EU countries meet this threshold, with Slovenia hovering just below at 78.6 %. While Slovenia has various institutions for regulating minimum wages, the challenge remains in promoting collective bargaining to achieve and sustain the required coverage with collective agreements. This leads to the question of state intervention in collective bargaining, given that social partners have voluntary participation guaranteed by international standards. Member States vary in their approaches, with some showing high activity and dedication to this goal while others prefer the directive to focus solely on minimum wage setting without encroaching on collective bargaining. No Member State has published the action plan required for those not meeting the 80 % collective bargaining coverage. Similarly, Slovenia has yet to show concrete activities in this regard, despite wage issues persisting in both the public and private sectors. To enhance the effectiveness of social dialogue, it would be prudent to update legislation such as the Representativeness of Trade Unions Act and the Strike Act. Concurrently, efforts should be directed towards

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

the efficient functioning of the Economic and Social Council, which, although established institutionally, has weak impacts. Furthermore, consideration should be given to establishing an independent body for examining wage-related matters, providing and analysing relevant data, and offering expert opinions. A potential approach to broader collective bargaining could involve incorporating topics like digitalization, artificial intelligence and the green transition while promoting the training and education. Emphasizing the significance of understanding the importance of collective bargaining and contemplating a code of conduct to align negotiation practices, fairness, and transparency is crucial. However, it is paramount that social partners are actively involved, as they are pivotal for the future of their operations. While the state should support their empowerment, the responsibility for further development primarily lies in their hands.

Varstvo delavskih in socialnih pravic pred organi MOD in Sveta Evrope

Katarina Kogej*

UDK: 349.2/.3:341.215.2:342.7

Povzetek: V okviru MOD in Sveta Evrope so bili sprejeti številni pomembni akti, ki zagotavljajo varstvo delavskih in socialnih pravic v našem prostoru. Prispevek se osredotoči na mehanizme varstva, zagotovljene pred obema organizacijama, pri čemer izpostavi zadnje primere, v katerih so nadzorna telesa obravnavala slovensko ureditev. Preuči postopek rednega nadzora MOD ter postopka tožbe in pritožbe, s posebnostmi pritožb v zvezi s svobodo združevanja. V okviru Sveta Evrope je predstavljen nedavno spremenjeni postopek pred EOSP, tako glede postopka poročanja kot kolektivnih pritožb, obravnavana pa je tudi vloga ESČP. V zaključku je izpostavljenih nekaj povezav med mehanizmi nadzora obeh organizacij, ki skrbita, da so t.i. človekove pravice druge generacije učinkovito zagotovljene in varovane.

Ključne besede: MOD – Svet Evrope – delavske in socialne pravice – postopek poročanja – postopek tožbe – postopek pritožbe – Odbor izvedencev – EOSP – kolektivne pritožbe – ESČP

Protection of Labour and Social Rights Before the ILO and the Council of Europe

Abstract: Several important instruments have been adopted in the framework of the ILO and the Council of Europe to ensure the protection of labour and social rights. This paper focuses on the supervisory mechanisms guaranteed before both organisations, highlighting recent cases in which the competent bodies have addressed the Slovenian regime. It examines the ILO's regular supervisory procedure, the

* Katarina Kogej, magistrica prava, LL.M (KU Leuven, Master of European Social Security), asistentka na Katedri za delovno in socialno pravo Pravne fakultete Univerze v Ljubljani. katarina.kogej@pf.uni-lj.si

Katarina Kogej, Master of Laws, LL.M (KU Leuven, Master of European Social Security), Teaching Assistant at the Faculty of Law, University of Ljubljana, Slovenia.

representations and the complaints procedure, with particular reference to complaints concerning freedom of association. In the context of the Council of Europe, the recently amended procedure before the ECSR is presented, both in terms of the reporting system and collective complaints, and the role of the ECtHR is discussed. The conclusion highlights some of the links between the supervisory mechanisms of the two organisations, which ensure that so-called second-generation human rights are successfully implemented and protected.

Key words: ILO – Council of Europe – labour and social rights – reporting system – complaint procedure – representation procedure – Committee of Experts – ECSR – collective complaints – ECtHR

1. UVOD

Mednarodna organizacija dela (MOD) in Svet Evrope (SE) sta dve izmed ključnih mednarodnih organizacij, ki zagotavljajo varstvo delavskih in socialnih pravic v našem prostoru.¹

Od ustanovitve MOD leta 1919 do danes je bila organizacija izjemno aktivna, saj je bilo sprejetih že kar 190 konvencij, 6 protokolov ter 206 priporočil.² Posebnost te prve specializirane agencije Organizacije združenih narodov (OZN) je tudi njena tripartitna sestava, ki pomeni, da pri sprejemanju aktov ne sodelujejo le predstavniki držav članic, temveč tudi predstavniki delavcev in delodajalcev teh držav.³ Slovenija je bila v MOD sprejeta 29. maja 1992, konvencije MOD pa so na ozemlju današnje države veljale že pred tem. Prve so bile v času tedanje Jugoslavije ratificirane že pred drugo svetovno vojno in tako je Slovenija že z Aktom o notifikaciji nasledstva v svoj pravni red sprejela 66 konvencij MOD.⁴ Do leta 2024 jo zavezuje že 84 konvencij in 2 protokola, od tega je ratificirala vseh 10 temeljnih in vse 4 prednostne konvencije o upravljanju.⁵

¹ Omeniti bi bilo vredno še vsaj Evropsko unijo in Organizacijo združenih narodov, ki pa v okviru tega prispevka ne bosta obravnavani.

² URL: https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/how-the-ilo-works/organigramme/jur/legal-instruments/WCMS_700630/lang--en/index.htm.

³ Hirose, Kenichi, str. 129; Novak, Mitja, 2019, str. 141.

⁴ Novak, Mitja, 2006, str. 43; Ur. l. RS, št. 54/92, MP – št. 15/92; Ur. l. RS, št. 1/97.

⁵ URL: https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:11200:0::NO:11200:P11200_COUNTRY_

Svet Evrope kot vodilna organizacija za varstvo človekovih pravic v Evropi je bil ustanovljen leta 1949, štiri leta kasneje pa je v veljavo stopila Evropska konvencija o človekovih pravicah (EKČP), ki jo morajo ob pristopu podpisati vse članice organizacije.⁶ Slovenija se je SE pridružila 14. maja 1993 in je pogodbenica večine od več kot 220 mednarodnih pogodb, oblikovanih v okviru organizacije.⁷ Temeljni mednarodni dokument SE na področju varstva delavskih in socialnih pravic je Evropska socialna listina,⁸ ki je bila v izvorni obliki podpisana 18. oktobra 1961. Leta 1996 je bila podpisana Spremenjena Evropska socialna listina, ki jo je ratificirala tudi Slovenija.⁹ Na področju harmonizacije je nujno omeniti še Evropski kodeks socialne varnosti,¹⁰ organizacija pa je aktivna tudi na področju koordinacije sistemov socialne varnosti.¹¹

V okviru obeh mednarodnih organizacij so se razvili pomembni delovnopravni in socialnopravni standardi za varstvo pravic. V skladu z načelom subsidiarnosti so z mednarodnimi pogodbami priznane človekove pravice dolžne v prvi vrsti uresničevati države pogodbenice same. Varstvo pravic morajo zagotoviti tako z vodenjem ustreznih politik, z zakonodajnimi in drugimi ukrepi, kot tudi z zagotavljanjem nadzora nad njihovo uporabo, ki mora vključevati ustrezno sodno varstvo. Po sistemu zmernega monizma, vpeljanega v Sloveniji, mednarodne pogodbe po ratifikaciji avtomatično postanejo sestavni del notranjega pravnega sistema. Na določbe, ki so jasne in določne, se je mogoče sklicevati pred sodiščem neposredno, medtem ko je nekatere, ki niso »samouresničljive« (self-executing),

ID:103533_ O vplivu, ki ga imajo standardi MOD na slovenski sistem socialne varnosti: Strban, Grega, 2019, str. 459-482.

⁶ URL: <https://www.coe.int/sl/web/about-us>.

⁷ URL: <https://www.gov.si teme/slovenija-in-svet-evrope/>; Tako je Slovenija ratificirala tudi EKČP, z Zakonom o ratifikaciji, Ur. l. RS – MP, št. 7/94.

⁸ Končar, Polonca, 2015, str. 172.

⁹ V prispevku uporabljam izraz Listina oz. kratiko ESL, ki naj predstavlja nabor več instrumentov: izvirno ESL iz leta 1961, Dodatni protokol k Listini iz leta 1988, Protokol iz leta 1991, Dodatni protokol k ESL o sistemu kolektivnih pritožb iz leta 1995 in Spremenjeno ESL (če se izrecno sklicujem zgolj na zadnjo pa uporabljam kratiko MESL). Slovenija je ratificirala MESL (prevzela je obveznosti iz 95 od 98 odstavkov) in sprejela tudi sistem kolektivnih pritožb iz leta 1995; Zakon o ratifikaciji Evropske socialne listine (spremenjene), Ur. l. RS – MP, št. 7/99.

¹⁰ Sprejet leta 1964 in revidiran leta 1990. Slovenija je ratificirala kodeks iz leta 1964: Zakon o ratifikaciji Evropskega kodeksa o socialni varnosti, Ur. l. RS – MP, št. 29/03.

¹¹ Pomembno je omeniti vsaj Evropsko konvencijo o socialni in zdravniški pomoči (1953), Evropsko konvencijo o socialni varnosti (1972) ter vzorčne določbe za sklepanje dvostranskih pogodb na področju socialne varnosti. URL: http://www.svetevrope.si/sl/dokumenti_in_publikacije/konvencije/po_vsebini/socialna_varnost/index.html.

potrebno prenesti v notranje pravo, da se jim zagotovi učinkovanje. Slovenska sodišča lahko torej nekatere določbe uporabijo neposredno, poleg tega pa lahko veljavno pravo razlagajo v luči mednarodnega prava.¹² K uresničevanju obveznosti pomembno prispevajo tudi socialni partnerji in civilna družba, pri čemer je potrebno opozoriti, da se država s tem ne razbremeni odgovornosti.¹³

V prvi vrsti je torej uresničevanje delavskih in socialnih pravic, ki se jih je država zavezala spoštovati v mednarodnih dokumentih, dolžna zagotoviti sama. Predmetni prispevek pa se osredotoči predvsem na vprašanje, kako je varstvo teh pravic zagotovljeno na ravni organov, v okviru katerih so bili standardi sprejeti, pri čemer se omejujem na MOD in SE.

Pri razpravah o človekovih pravicah se pogosto izpostavlja, da so socialne pravice t.i. pravice druge generacije, ki imajo lastnost pozitivnega statusa. Odvisnost od pozitivnega ravnanja države je razvidna že iz dolžnosti zakonodajalca, da skladno z zakonskim pridržkom, ustavno pravico do socialne varnosti natančneje uredi v zakonu. O mednarodnih normah na področju pravic druge generacije se tako zaključuje, da gre za vodila ravnanja programske narave, in ne za iztožljive, individualne pravice. Kljub temu, da so tudi pravice druge generacije učinkovito zaščitene pred (najvišjimi) nacionalnimi sodišči, iz zapisa pravic v mednarodnih dokumentih in odsotnosti sodnega nadzora pred mednarodnim ali nadnacionalnim sodiščem,¹⁴ izhaja videz podrejenosti osrednjim pravicam prve generacije (državljskim in političnim pravicam).¹⁵ Ta videz pa ne odseva nujno realnega stanja, kar prikažem v osrednjem delu prispevka. Predstavljeni so namreč mehanizmi za varstvo delavskih in socialnih pravic pred organi MOD in Sveta Evrope, ki spodbujajo države k zagotavljanju obeh sklopov pravic.

Najprej se osredotočim na postopek varstva pravic pred MOD, tako v okviru sistema poročanja, kot tudi postopka tožbe in pritožbe, vključno s posebnim postopkom pritožbe v zvezi s svobodo združevanja. Pri tem izpostavim zadnje ugotovitve Odbora izvedencev za uporabo konvencij in priporočil (v nadaljevanju Odbor izvedencev), ki se nanašajo na Slovenijo, dotaknem pa se tudi pritožb vloženih zoper Slovenijo. V tretjem poglavju se posvetim postopku varstva pravic pred Svetom Evrope, pri čemer v okviru Evropskega odbora za socialne

¹² Več o vlogi nacionalnih sodišč pri izpolnjevanju mednarodnih obveznosti: Končar, Polonca, 2021, str. 437-448; Kresal, Barbara, 2018, str. 147-168; Šetinc Tekavc, Martina, str. 343-362.

¹³ Končar, Polonca, 2021, str. 439-440, 442.

¹⁴ V primerjavi z možnostjo individualne tožbe na ESČP glede pravic prve generacije.

¹⁵ Mišič, Luka, Strban, Grega, str. 517-518, 520, 524-525.

pravice obravnavam tako redni nadzor, kot tudi postopke kolektivnih pritožb in izpostavim zadnje novosti v postopku. Predstavim zadnje sklepe, v katerih je Odbor v postopku rednega poročanja preučeval slovensko ureditev, pri čemer se osredotočim predvsem na ugotovljene neskladnosti. Kratko se dotaknem tudi kolektivnih pritožb, vloženih zoper Slovenijo, nazadnje pa obravnavam vlogo ESČP pri varstvu delavskih in socialnih pravic. V zaključku izpostavim nekaj povezav med obema organizacijama.

2. POSTOPEK VARSTVA PRAVIC PRED MOD

Sistem nadzora v okviru MOD lahko v grobem razdelimo na šest sklopov. Redni nadzor (poglavje 2.1.) je vzpostavljen v okviru obveznosti poročanja držav o implementaciji ratificiranih aktov MOD, kjer si pristojnost delita Odbor izvedencev ter Odbor za uporabo konvencij in priporočil, ki ga izvoli vsakoletna Mednarodna konferenca dela. Izredni nadzor se izvaja v obliki pritožb (poglavje 2.2.) in tožb (poglavje 2.4.), pri čemer je vzpostavljen tudi poseben postopek za pritožbe v zvezi s svobodo združevanja, o katerih odloča Odbor za svobodo združevanja (poglavje 2.3.).

Nadzor se poleg tega izvaja tudi preko t.i. splošnih vprašalnikov (*General Surveys*), v okviru katerih države poročajo o različnih temah, pri čemer izpostavijo ukrepe, ki so jih sprejele za uveljavitev aktov MOD oz. ovire, ki jim preprečujejo ali zaradi katerih odlagajo ratifikacijo določenega akta.¹⁶ Odbor izvedencev na tej podlagi pripravi poglobljen splošni pregled nacionalne zakonodaje in prakse držav članic na izbrano temo. Nazadnje je nujno izpostaviti še tehnično pomoč in usposabljanje, ki ga MOD zagotavlja članicam pri pripravi nacionalnih zakonodaj oz. pri reševanju težav v praksi.

2.1. Redni nadzor v okviru poročanja

Država mora po ratifikaciji konvencije MOD redno poročati o ukrepih, ki jih je sprejela za implementacijo.¹⁷ O izvajanju temeljnih konvencij in konvencij o upravljanju morajo države poročati vsaka tri leta, medtem ko so dolžne poročila

¹⁶ Obveznost izhaja iz 19. in 22. člena Ustave MOD.

¹⁷ 22. člen Ustave MOD.

o izvajanju ostalih konvencij predložiti vsakih šest let (poročila lahko MOD zahteva tudi v krajših časovnih intervalih). Kopije poročil mora vlada predložiti organizacijam delavcev in delodajalcev, ki lahko pripombe posredujejo vladi ali neposredno MOD.¹⁸

Za presojo poročil je pristojen Odbor izvedencev, ki zagotavljanje mednarodnih standardov v državah članicah presoja nepristransko in strokovno.¹⁹ Pri pregledu poročil sprejema dve vrsti sklepov: Ugotovitve (*Observations*) in Neposredne zahteve (*Direct requests*). Ugotovitve vsebujejo komentarje glede temeljnih vprašanj, ki se pojavljajo pri implementaciji konkretnih konvencij v državi podpisnici in se uporabljajo predvsem v primeru resnejšega ali dolgotrajnejšega neizpolnjevanja obveznosti. Zbirka vseh Ugotovitev je objavljena v letnem poročilu Odbora izvedencev, ki se predloži tudi Odboru za uporabo konvencij in priporočil pri Mednarodni konferenci dela. Neposredne zahteve so po drugi strani naslovljene neposredno na vlade²⁰ in namenjene tehničnim vprašanjem oz. zahtevam za dodatne informacije.²¹

2.1.1. Ugotovitve²² naslovljene na Slovenijo

Zadnje letno poročilo je Odbor izvedencev objavil 9. februarja 2024. Prvi del vsebuje splošno poročilo in vključuje pripombe o tem, kako države članice izpolnjujejo obveznosti iz Ustave MOD. V drugem delu so zbrane Ugotovitve glede izpolnjevanja mednarodnih standardov dela, tretji del pa je rezultat t.i. splošnih

¹⁸ URL: <https://www.ilo.org/global/standards/applying-and-promoting-international-labour-standards/committee-of-experts-on-the-application-of-conventions-and-recommendations/lang--en/index.htm>; Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations (Report of the CEACR), 2024, str. 37, 39.

¹⁹ Odbor sestavlja 20 uglednih strokovnjakov iz različnih geografskih regij, pravnih sistemov in kultur, katerih mandat traja tri leta.

²⁰ Prav tako so javno objavljene. ILO: NORMLEX. Za Slovenijo: URL: https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:11110:0::NO:11110:P11110_COUNTRY_ID,P11110_CONTEXT:103533,SC.

²¹ URL: <https://www.ilo.org/global/standards/applying-and-promoting-international-labour-standards/committee-of-experts-on-the-application-of-conventions-and-recommendations/lang--en/index.htm>; Report of the CEACR, 2024, str. 37, 39.

²² Na Slovenijo je bilo naslovljenih tudi kar nekaj neposrednih zahtev, a bi njihovo obravnavanje preseglo omejitve tega prispevka.

URL: https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:11110:0::NO:11110:P11110_COUNTRY_ID,P11110_CONTEXT:103533,SC.

vprašalnikov. V nadaljevanju bom povzela zgolj zadnje *Ugotovitve*, ki so bile naslovljene na Slovenijo, medtem ko *Neposrednih zahtev* ne bom analizirala.

Vlade so zavezane v poročilih odgovarjati na *Ugotovitve* in *Neposredne zahteve* Odbora izvedencev, naslovljene nanje v preteklih letih. Slovenija je bila omenjena med državami, ki v zadnjem obdobju poročanja te obveznosti ni (v celoti) izpolnila.²³

Prve Ugotovitve so bile na Slovenijo naslovljene v zvezi z izpolnjevanjem obveznosti iz Konvencije št. 98 o uporabi načel o pravicah organiziranja in kolektivnega dogovarjanja (iz l. 1949). Odbor poziva vlado, da v sodelovanju s socialnimi partnerji razmisli o dopolnitvi zakonodaje, ki ureja prepoved vmešavanja v delovanje sindikatov. Predvsem naj pojasni besedno zvezo »prevzeti sindikat«, ki jo v drugem odstavku 200. člena uporabi Kazenski zakonik in ki torej predstavlja kaznivo dejanje kršitve sindikalnih pravic.²⁴

Nadalje so bile Ugotovitve sprejete v zvezi s Konvencijo št. 156 o enakih možnostih delavcev in delavk in njihovem enakem obravnavanju (delavci z družinskimi obveznostmi) (iz l. 1981). Vlada je poročala o zakonodajnih spremembah sprejetih zaradi implementacije Direktive EU št. 2019/1158,²⁵ predvsem o spremembah Zakona o starševskem varstvu in družinskih prejemkih (ZSDP-1)²⁶ in (takrat načrtovanih) spremembah Zakona o delovnih razmerjih (ZDR-1)²⁷. Odbor je vlado pozval, naj posreduje informacije o izvajanju sprememb ZSDP-1 v praksi, o sprejetih spremembah ZDR-1 ter o delu zagovornika načela enakosti, zlasti v zvezi s širjenjem ozaveščenosti javnosti o nedavnih zakonodajnih spremembah.²⁸

V zvezi s Konvencijo št. 81 o inšpekciji dela v industriji in trgovini (iz l. 1947) in Konvencijo št. 129 o inšpekciji dela v kmetijstvu (iz l. 1969), je Odbor izpostavil, da poročila vlade ni prejel, zato je ponovil prejšnje *Ugotovitve*. Pri tem so od vlade

²³ Report of the CEACR, 2024, str. 68-69.

²⁴ Odstavek navedenega člena se glasi: *Enako se kaznuje, kdor s kršitvijo predpisov ali splošnih aktov prepreči ali onemogoči delavcem svobodno združevanje in sindikalne dejavnosti ali ovira uresničevanje sindikalnih pravic ali prevzame sindikat*. Kazenski zakonik (KZ-1), Ur. l. RS, št. 50/12; Report of the CEACR, 2024, str. 328.

²⁵ Direktiva (EU) 2019/1158 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 20. junija 2019 o usklajevanju poklicnega in zasebnega življenja staršev in oskrbovalcev ter razveljavitvi Direktive Sveta 2010/18/EU; OJ L 188, 12.7.2019, p. 79-93.

²⁶ Ur. l. RS, št. 26/14; Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o starševskem varstvu in družinskih prejemkih (ZSDP-1F) Ur. l. RS, št. 153/22.

²⁷ Ur. l. RS, št. 21/13.

²⁸ Report of the CEACR, 2024, str. 726-727.

zahtevali predvsem predložitev konkretnih informacij o primerih, v katerih so bile delavcem migrantom naložene sankcije. Vlada mora poročati tudi o postopanju v primerih, ko delavci migranti delo opravljajo brez pogodbe o zaposlitvi oz. ko nimajo dovoljenja za prebivanje. Od države zahtevajo okrepitev prizadevanja za zagotovitev zadostnega števila inšpektorjev za delo in za reševanje problemov v zvezi z nasiljem, nadlegovanjem in drugimi pritiski, s katerimi se soočajo inšpektorji. Sprejeti morajo biti tudi ukrepi, ki bodo inšpektorjem omogočili vstop v prostore, za katere upravičeno menijo, da morajo biti podvrženi pregledu.²⁹

Tudi glede Konvencije št. 13 o uporabi svinčenega belila pri barvanju (iz l. 1921) je Odbor ugotovil, da država obveznosti poročanja ni izpolnila, zato je ponovil prejšnje *Ugotovitve*, v katerih je vlado predvsem pozval naj sprejme potrebne ukrepe za prepoved uporabe svinčenega belila pri barvanju in o tem poroča.³⁰

2.2. Postopek pritožbe

Postopek pritožbe (*representation procedure*) je določen s 24. in 25. členom ustave MOD, in delavskim sindikalnim organizacijam oz. organizacijam delodajalcev omogoča vložiti pritožbo zoper državo članico, ki ne spoštuje sprejetih obveznosti. Pritožbo se vloži na Administrativni svet, ki lahko za namen preučitve pritožbe (in odgovora vlade) ustanovi tričlanski tripartitni odbor. Le-ta pripravi poročilo, v katerem predstavi pravne in dejanske vidike zadeve ter poda priporočila. Poročilo je javno objavljeno. Če vlada ne sprejme potrebnih ukrepov, se lahko zadeva naloži v spremljanje Odboru izvedencev, v najresnejših primerih pa lahko vodi v tožbo, pri čemer Administrativni svet ustanovi preiskovalno komisijo.³¹

Kadar se pritožba nanaša na kršitev Konvencij MOD št. 87 ali 98, je posredovana v obravnavo Odboru za svobodo združevanja.³²

²⁹ Ibid., str. 797-799.

³⁰ Ibid., str. 937-938.

³¹ URL: <https://www.ilo.org/global/standards/applying-and-promoting-international-labour-standards/representations/lang--en/index.htm>.

³² Ibid; Konvencija MOD št. 87 o sindikalnih svoboščinah in varstvu sindikalnih pravic (iz l. 1948); Konvencija MOD št. 98 o uporabi načel o pravicah organiziranja in kolektivnega dogovarjanja (iz l. 1949).

2.2.1. Slovenija v postopku pritožbe

Prva pritožba, ki je zadevala Slovenijo, je iz leta 2016, ko se je v postopku znašla skupaj z vrsto drugih držav zaradi domnevnega neupoštevanja Konvencije MOD št. 98 o uporabi načel o pravicah organiziranja in kolektivnega dogovarjanja.³³ Druga pritožba, naslovljena med drugim tudi na Slovenijo, je iz leta 2022, ko so ji bile očitane kršitve Konvencije MOD št. 111 o diskriminaciji pri zaposlovanju in poklicih (iz l. 1958) in Konvencije št. 122 o politiki zaposlovanja (iz l. 1964).³⁴ Ker je Administrativni svet v obeh primerih odločil, da zadeve ne bodo obravnavali, se je postopek takoj zaključil (in tričlanski tripartitni odbor niti ni bil ustanovljen).

Konec leta 2021 je pritožbo zoper Slovenijo kot interesno združenje delavcev vložila Zveza svobodnih sindikatov Slovenije (ZSSS) zaradi kršitve 11. člena Konvencije MOD št. 155 o varstvu pri delu, zdravstvenem varstvu in delovnem okolju (iz l. 1981) in Protokola (iz l. 2002). Državi so očitali neučinkovito in nesistematično preprečevanje poklicnih bolezni, ker (z izjemo postopka za prijavljanje azbestnih bolezni) ni imela urejenega postopka za prijavljanje oz. ugotavljanje poklicnih bolezni. Postopek ugotavljanja kršitve je bil kmalu po uvedbi začasno ustavljen, saj je vlada izbrala postopek mirne rešitve spora (*conciliation procedure*), ki se je izvedel na nacionalni ravni in v katerem sta stranki uspeli doseči sporazum. Rezultat postopka je bil sprejem novega Pravilnika o poklicnih boleznih.³⁵ Ker je bil spor uspešno rešen, je bil postopek pred MOD novembra 2023 zaključen.³⁶

2.3. Postopek pritožbe v zvezi s svobodo združevanja

Svoboda združevanja in kolektivnega pogajanja sta med temeljnimi načeli MOD, Konvenciji št. 87 in 98 pa sta uvrščeni med temeljne konvencije. Tripartitni Odbor

³³ Pritožba vložena proti Avstriji, Belgiji, Bolgariji, Hrvaški, Cipru, Češki, Danski, Estoniji, Finski, Franciji, Nemčiji, Grčiji, Madžarski, Irski, Italiji, Litvi, Latviji, Luksemburgu, Malti, Nizozemski, Poljski, Portugalski, Romuniji, Slovaški, Sloveniji, Švedski in Španiji, št. GB.326/INS/16/5.

³⁴ Pritožba vložena proti Avstriji, Belgiji, Bolgariji, Hrvaški, Cipru, Češki, Danski, Estoniji, Finski, Franciji, Nemčiji, Grčiji, Madžarski, Irski, Italiji, Litvi, Latviji, Luksemburgu, Malti, Nizozemski, Poljski, Portugalski, Romuniji, Slovaški, Sloveniji, Švedski in Španiji, št. GB.346/INS/18/5.

³⁵ Ur. l. RS, št. 25/2023, z dne 24. 2. 2023.

³⁶ Pritožba proti Sloveniji št. GB.349/INS/19; URL: <https://zssszaupnikvzd.si/baza-znanja/elementi-sistema-varnosti-in-zdravja-pri-delu/ilo-elementi-sistem-varnosti-in-zdravja-pri-delu/ilo-mednarodna-organizacija-dela/>.

za svobodo združevanja (*Committee on Freedom of Association*) obravnava pritožbe, ki jih organizacije delavcev in delodajalcev vložijo proti državam, ki kršijo temeljni načeli, ne glede na to, ali so ratificirale relevantne konvencije. Če Odbor zadevo sprejme v obravnavo, stanje prouči v dialogu z zadevno vlado. Kadar ugotovi kršitev, preko Administrativnega sveta izda poročilo in priporočila o odpravi kršitev. Države morajo o izvajanju priporočil poročati. Če so ratificirale ustrezne instrumente, se lahko pravni vidiki zadeve posredujejo v obravnavo Odboru izvedencev. V določenih primerih lahko Odbor za svobodo združevanja predlaga tudi misijo za neposredne stike (*direct contacts mission*), ki problem obravnava v procesu dialoga z vlado in socialnimi partnerji.³⁷

Od ustanovitve leta 1951 je Odbor preučil že več kot 3.300 primerov, a postopka v zvezi s Slovenijo še ni bilo.³⁸

2.4. Postopek tožbe

Tožbo (*complaint*) zoper državo članico lahko zaradi nespoštovanja ratificirane konvencije vложи druga država članica, ki je ratificirala isto konvencijo, delegat Mednarodne konference dela, ali pa Administrativni svet začne postopek po uradni dolžnosti. Administrativni svet lahko sicer po prejemu tožbe ustanovi tričlansko Preiskovalno komisijo (*Commission of Inquiry*), ki je pristojna celovito preiskati zadevo in pripraviti priporočilo o ukrepih za odpravo kršitev. Komisija je ustanovljena v primeru, da je država članica obtožena stalnih oz. dalj časa trajajočih resnih kršitev, ki jih kljub pozivom ne rešuje. V določenih primerih je mogoča tudi pot na Meddržavno sodišče v Haagu. Če država ne upošteva priporočil Komisije ali odločitve Meddržavnega sodišča, lahko Administrativni svet Mednarodni konferenci dela priporoči ukrepe, ki se mu zdijo primerni za zagotovitev izpolnitve mednarodnih obveznosti.³⁹

³⁷ Annual Report of the Committee on Freedom of Association, št. GB.347/INS/17/1(Add.1), z dne 22. 3. 2023.

³⁸ URL: <https://www.ilo.org/global/standards/applying-and-promoting-international-labour-standards/committee-on-freedom-of-association/lang--en/index.htm>; URL: <https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:70004:.....>

³⁹ 26. – 34. člen Ustave MOD.

Postopek tožbe se uporablja redko, zgolj v primerih resnih kršitev. Do priprave prispevka je bilo ustanovljenih 14 preiskovalnih komisij, pri čemer nobena ni zadevala Slovenije.⁴⁰

3. POSTOPEK VARSTVA PRAVIC PRED SVETOM EVROPE

V okviru Sveta Evrope je varstvo delavskih in socialnih pravic zagotovljeno predvsem pred Evropskim odborom za socialne pravice (EOSP) (*European Committee of Social Rights, ECSR*), pomembno vlogo pa ima tudi Evropsko sodišče za človekove pravice (ESČP). Delitev na oba organa sovпада s temeljnimi dokumenti varstva, omenjenimi v uvodu. Najprej je v poglavju 3.1. razdelano varstvo pred EOSP, nato pa se v poglavju 3.2. dotaknem tudi varstva pred ESČP.

Nadzora nad izpolnjevanjem Evropskega kodeksa socialne varnosti ne obravnavam v posebnem delu, ampak ga omenim v zaključnem poglavju, kot ilustracijo povezave med nadzornimi organi MOD in SE.

3.1. Postopek varstva pred EOSP

EOSP zagotavlja varstvo 31 temeljnih socialnih pravic določenih v Evropski socialni listini,⁴¹ ki je eden najbolj celovitih in obsežnih mednarodnih instrumentov za varstvo socialnih pravic.⁴² Od sprejema Dodatnega protokola k Listini o sistemu

⁴⁰ URL: <https://www.ilo.org/global/standards/applying-and-promoting-international-labour-standards/complaints/lang--en/index.htm>; URL: https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:50011::NO:50011:P50011_ARTICLE_NO:26.

⁴¹ Izvirna ESL iz leta 1961 določa 19 temeljnih socialnih pravic. Izvirno besedilo je bilo dopolnjeno s kasneje sprejetimi akti, glej opombo 9. Večina držav članic SE je ratificirala MESL, medtem ko 7 držav še vedno zavezuje zgolj izvirna ESL (Hrvaško, Češko, Dansko, Islandijo, Luksemburg, Poljsko in Združeno kraljestvo), nekatere izmed članic pa niso ratificirale nobene izmed Listin (sistem nadzora je enak za obe Listini). Pri tem je treba izpostaviti, da mora država, ki se odloči za ratifikacijo, v skladu s členom A III. dela Listine ratificirati vsaj 6 od členov 1, 5, 6, 7, 12, 13, 16, 19, in 20. Skupno število ratificiranih členov oz. oštevilčenih odstavkov ne sme biti manjše od 16 členov oz. 63 oštevilčenih odstavkov. Več o tem: Kresal, Barbara, 2020, str. 418-419; URL: <https://www.coe.int/en/web/european-social-charter/provisions-of-the-charter>.

⁴² Eleveld, Anja, Katrougalos, George, str. 64.

kolektivnih pritožb (leta 1995) je nadzor dvotiren in obsega sistem poročanja in sistem kolektivnih pritožb.⁴³

3.1.1. Varstvo v okviru rednega letnega poročanja držav

Dne 27. septembra 2022 je bila sprejeta Odločitev (*Decision*),⁴⁴ ki je uvedla nekatere spremembe v sistem poročanja (*reporting system*). Po prej veljavni ureditvi so bile pravice iz ESL razvrščene v štiri skupine, države pa so o izvajanju pravic iz posamezne skupine poročale vsake štiri leta.⁴⁵ Z uvedbo novega sistema so od leta 2023 države pogodbenice dolžne kratko poročilo o izvajanju pravic v zakonodaji in praksi predložiti vsaki dve leti. Poročilo mora izmenično zajemati sprejete določbe iz ene od po novem dveh skupin Listine:

- Prva skupina: členi 1, 2, 3, 4, 5, 6, 8, 9, 10, 18, 19, 20, 21, 22, 24, 25, 28, 29 (po potrebi prilagojeno Listini iz leta 1961 in Protokolu iz leta 1988).
- Druga skupina: členi 7, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 23, 26, 27, 30, 31 (po potrebi prilagojeno Listini iz leta 1961 in Protokolu iz leta 1988).

Sistem pomeni, da se (še zmeraj) o implementaciji vsake izmed sprejetih določb poroča vsake štiri leta.⁴⁶

Že od leta 2014 je poročanje poenostavljeno za države, ki so sprejele postopek kolektivnih pritožb. Vsaki dve leti so morale namreč predložiti t.i. poenostavljeno poročilo o ukrepih, ki so jih sprejele za odpravo kršitev ugotovljenih v postopku kolektivnih pritožb. Ker so tako redno poročilo o tematskih sklopih določb predložile le v preostalih letih, so dejansko o vsaki sprejeti določbi poročale zgolj vsakih osem let.⁴⁷ Tudi po novem sistemu se to ne spremeni, saj morajo države, ki so sprejele postopek kolektivnih pritožb, poročati o eni skupini določb vsaka štiri leta (torej se o posamezni pravici poroča na osem let).⁴⁸ Smoter poenostavitve je v tem, da postopek kolektivnih pritožb izboljšuje učinkovitost nadzora nad spoštovanjem pravic iz ESL, zato ni potrebno tako pogosto poročanje. Osrednja slabost poenostavitve je dobro vidna na primeru Slovenije, saj upravičeni vlagatelji

⁴³ Kresal, Barbara, 2020, str. 418.

⁴⁴ Opr. št. CM/Del/Dec(2022)1444/4.4.

⁴⁵ Za več glej Kresal, Barbara, 2020, str. 418-423.

⁴⁶ Opr. št. CM/Del/Dec(2022)1444/4.4.

⁴⁷ Digest of the Case Law of the European Committee of Social Rights (ECSR Digest), 2022, str. 13.

⁴⁸ Opr. št. CM/Del/Dec(2022)1444/4.4.

svoje pravice vlagati kolektivne pritožbe ne izkoriščajo dovolj in so bile zoper državo do sedaj vložene le tri kolektivne pritožbe. Kljub temu pa aktualizirana stališča EOSP glede (ne)spoštovanja pravic iz posamezne skupine dobimo zgolj vsakih osem let, kar je, kot izpostavi tudi *Barbara Kresal*, zelo dolga doba.⁴⁹

Eden izmed ukrepov, katerih namen je prispevati k bolj fokusiranemu in aktualnemu nadzoru, so t.i. »usmerjena vprašanja« (*targeted questions*), ki sta jih pristojna pripravljati EOSP in Vladni odbor ESL in Evropskega kodeksa socialne varnosti (*Governmental Committee of the European Social Charter and European Code of Social Security*, v nadaljevanju Vladni odbor) in na katera bodo države odgovarjale v poročilih.⁵⁰

EOSP poročila preuči in odloči, ali so razmere v državah pogodbenicah v skladu z ESL. Odločitve, imenovane Sklepi (*Conclusions*), se javno objavijo vsako leto,⁵¹ najpomembnejša stališča pa so povzeta tudi v zbirki Digest, po posameznih členih.⁵² Da bi povečali transparentnost, predvidljivost in pravno določnost, EOSP sprejema tudi Interpretativne izjave (*Statements of Interpretation*), s katerimi vsebinsko napolni posamezno določbo ESL ali določen vidik posamezne pravice. Spremljanju spoštovanja sklepov EOSP je namenjen t.i. *follow-up* postopek, v katerem Odbor ministrov s Priporočili in Resolucijami države lahko pozove k spoštovanju odločitev.⁵³

Ena izmed novosti postopka je tudi vpeljava t.i. *ad hoc* poročil. Od držav pogodbenic se lahko zahteva predložitev tovrstnega poročila, če se pojavijo nova oz. kritična vprašanja, ki so široke ali transverzalne narave, ali so vseevropskih razsežnosti. Predmet in časovni okvir tovrstnih poročil določita EOSP in Vladni odbor, sprejme pa jih slednji. EOSP, ki poročila preuči, v zvezi z *ad hoc* poročili ne sprejema sklepov o skladnosti z ESL, ampak na njihovi podlagi pripravi pregled in široko pravno analizo ugotovljenih razmer z vidika ESL. Izpolnjevanje obveznosti se tako zagotovi preko dialoga med državami in ustreznimi zainteresiranimi stranmi (socialnimi partnerji in civilno družbo).⁵⁴

⁴⁹ Kresal, Barbara, 2020, str. 421-424.

⁵⁰ Opr. št. CM/Del/Dec(2022)1444/4.4.

⁵¹ V bazi HUDOC-ESC, URL: <https://hudoc.esc.coe.int/eng>.

⁵² Zbrana so tako stališča, ki jih je Odbor oblikoval v okviru postopka rednega poročanja, kot tudi v okviru kolektivnih pritožb. Zadnja verzija je bila objavljena leta 2022 in zajema odločitve sprejete do 31. 12. 2021. ECSR Digest, 2022, str. 5.

⁵³ Kresal, Barbara, 2020, str. 421; URL: <https://www.coe.int/en/web/european-social-charter/national-reports>.

⁵⁴ Opr. št. CM/Del/Dec(2022)1444/4.4.

3.1.1.1. Slovenija v postopku poročanja

Zadnji Sklepi v postopku rednega poročanja, ki se nanašajo na Slovenijo, so bili sprejeti januarja 2023 in javno objavljeni v začetku marca 2024. Nanašajo se na obdobje od 1. 1. 2018 do 31. 12. 2021, zato se spremembe v postopku poročanja, opisane v prejšnjih odstavkih, še niso uporabljale.

Presojana je bila skladnost ureditve s členi 7, 8, 16, 17, 19, 27 ter 31 ESL. Odbor skladnost ureditve presoja po posameznem odstavku in ugotovljeno je bilo, da je slovenska ureditev v celoti skladna z vsemi odstavki 8. člena (ki ureja pravico zaposlenih žensk do materinskega varstva) ter 27. člena (ki ureja pravico delavcev z družinskimi obveznostmi do enakih možnosti in enakega obravnavanja). V zvezi s posameznimi odstavki preostalih preučevanih členov pa so bile ugotovljene določene kršitve, ki so obravnavane v nadaljevanju.

7. člen ESL (Pravica otrok in mladostnikov do varstva)

7. člen v desetih odstavkih ureja pravico otrok in mladostnikov do varstva. Pri presoji je Odbor ugotovil, da slovenska ureditev ni v skladu z zahtevami prvega, tretjega, četrtega in petega odstavka. Prvi odstavek določa, da se lahko otroci zaposlijo s starostjo petnajst let, razen v primeru lažjih del, ki ne škodujejo njihovemu zdravju, morali ali vzgoji. V tretjem odstavku je zapisano, da otroci, ki so vključeni v obvezno šolanje, ne smejo biti zaposleni pri delih, ki bi jim onemogočala v celoti izkoristiti ugodnosti izobraževanja.⁵⁵ Slovenska ureditev ni bila v skladu z navedenimi zahtevami, ker je omogočala, da delovni čas otrok mlajših od 15 let, ki opravljajo lažje delo v času šolskih počitnic, traja največ sedem ur na dan in 35 ur na teden.⁵⁶

EOSP pojasni, da tudi delo, ki je sicer po naravi lažje, ne more biti opredeljeno kot tako, če se opravlja predolgo.⁵⁷ Da države zagotovijo, da delo ne škoduje zdravju, morali ali vzgoji otrok in jim omogoči v celoti izkoristiti ugodnosti njihovega izobraževanja, šoloobvezni otroci med šolskimi počitnicami ne bi smeli opravljati lažjega dela dlje kot 6 ur dnevno oz. 30 ur na teden.⁵⁸ Slovenija je s sprejemom

⁵⁵ Uporabljam prevod Listine iz URL: http://www.svetevrope.si/sl/dokumenti_in_publikacije/konvencije/163/index.html.

⁵⁶ 212. člen ZDR-1 pred novelo ZDR-1D (Ur. l. RS št. 114/2023, z dne 15. 11. 2023).

⁵⁷ Schömann, Isabelle, str. 295.

⁵⁸ Conclusions 2023, Slovenia, Article 7/1; Conclusions 2023, Slovenia, Article 7/3.

novele ZDR-1D novembra 2023 ureditev uskladila z zahtevami ESL, saj je delovni čas opredeljene skupine omejila na zahtevanih 6 ur na dan in 30 ur na teden.⁵⁹

Četrti odstavek zahteva, da mora biti delovni čas oseb, mlajših od 18 let, omejen v skladu s potrebami njihovega razvoja, zlasti s potrebami njihovega poklicnega usposabljanja. Iz prakse EOSP izhaja, da je omejitev dela na 8 ur na dan ali 40 ur na teden skladna za osebe, starejše od 16 let,⁶⁰ ne pa tudi za osebe, mlajše od 16 let.⁶¹ Delovni čas oseb mlajših od 18 let (in starejših od 15 let) je v slovenski ureditvi omejen na 8 ur na dan oz. 40 ur na teden.⁶² Ker nimamo strožje omejitve najdaljšega delovnega časa za delavce mlajše od 16 let, je ureditev v neskladju z ESL.⁶³

Peti odstavek 7. člena od držav pogodbenic zahteva, da priznajo pravico mladih delavcev in vajencev do pravične plače ali drugega ustreznega plačila. Ureditev v Sloveniji je v skladu z ESL, saj plača mlajših delavcev znaša vsaj 80% minimalne plače, ki se zahteva za odrasle delavce (le-ta mora biti vsaj 60% povprečne neto plače).⁶⁴ Poročilo navaja, da je Slovenija v letu 2021 zadostila pogoju, saj je minimalna plača mlajših delavcev znašala 57% povprečne mesečne neto plače (minimalni pogoj po ESL pa je 48%).⁶⁵

EOSP v okviru presoje skladnosti istega odstavka opozarja, da obdobje vajeništva ne sme biti predolgo ter da se mora nadomestilo (nagrada)⁶⁶ postopoma povečevati. Na začetku mora znašati najmanj eno tretjino začetne plače delavca, ki ne opravlja vajeništva, oz. eno tretjine minimalne plače, do konca vajeništva pa se mora delež dvigniti na vsaj dve tretjini.⁶⁷ V skladu z Zakonom o vajeništvu (ZVaj) minimalni znesek vajeniške nagrade v prvem letniku ne sme biti nižji od 250 EUR, v drugem od 300 EUR in v tretjem letniku ne sme biti manj kot 400 EUR. Odbor ugotavlja, da to pomeni, da nagrada v začetku znaša 33,9% minimalne

⁵⁹ 34. člen novele ZDR-1D: Ur. l. RS, št. 114/2023, z dne 15. 11. 2023.

⁶⁰ Conclusions 2002, Italy.

⁶¹ Conclusions XI-1 (1991), Netherlands.

⁶² 192. člen ZDR-1.

⁶³ Conclusions 2023, Slovenia, Article 7/4.

⁶⁴ Conclusions XVII-2 (2005), Spain.

⁶⁵ Conclusions 2023, Slovenia, Article 7/5.

⁶⁶ V skladu z 20. členom nadomestilo Zakon o vajeništvu (ZVaj, Ur. l. RS, št. 25/17) poimenuje vajeniška nagrada.

⁶⁷ Conclusions 2006, Portugal.

plače, do konca vajeništva pa znese 54% minimalne plače, zaradi česar ureditev ni v skladu z Listino.⁶⁸

Pri presoji petega odstavka je EOSP preverjal tudi ureditev plačila v atipičnih oblikah dela in nadzora nad plačilom, ter ugotovil, da slovenska ureditev izpolnjuje zahtevane standarde. Pri tem je bilo pomembno, da ZDR-1 vzpostavlja domnevo, da delovno razmerje obstaja, če so podani elementi delovnega razmerja,⁶⁹ in v tem primeru prepoveduje opravljanje dela na podlagi pogodb civilnega prava (razen če tako določa zakon).⁷⁰

16. člen ESL (Pravica družine do socialnega, pravnega in ekonomskega varstva)

Odbor je najprej presojal, kako je urejeno pravno varstvo družin. V tem okviru je Slovenija posredovala informacije o izvajanju mediacije, za katere je Odbor zaprosil v Sklepu iz leta 2015. Poleg tega so presojali implementacijo različnih določb, ki zagotavljajo varstvo pred nasiljem v družini nad ženskami. V obeh primerih ni bilo ugotovljenih kršitev.

V okviru socialne in ekonomske zaščite družin je Slovenija odgovarjala na ciljno usmerjeno vprašanje o zagotavljanju enakega dostopa do družinskih prejemkov. V poročilu je pojasnila, da upravičenost do družinskih prejemkov ni odvisna od dolžine prebivanja v Sloveniji, ter da so pri prejemanju otroškega dodatka tudi osebe brez državljanstva in begunci obravnavani enako.

Kršitev je bila ugotovljena v zvezi z višino družinskih prejemkov, saj morajo, da so skladni z ESL, družinski prejemki zadosten dodaten dohodek zagotavljati dovolj velikemu številu družin. Zadostnost pa se ocenjuje glede na mediano mesečnega ekvivalentnega neto dohodka po Eurostatu. Ob upoštevanju podatkov za obdobje 2020-2021, EOSP ugotavlja, da družinski prejemki v Sloveniji ne predstavljajo zadostnega dodatnega dohodka dovolj velikemu številu družin.⁷¹

⁶⁸ Conclusions 2023, Slovenia, Article 7/5.

⁶⁹ 18. člen ZDR-1.

⁷⁰ Drugi odstavek 13. člena ZDR-1.

⁷¹ V natančnejše vrednosti se zaradi prostorske omejenosti v prispevku nisem spuščala. Za več glej: Conclusions 2023, Slovenia, Article 16.

17. člen ESL (Pravica otrok in mladostnikov do socialnega, pravnega in ekonomskega varstva)

V zvezi s pravicami zagotovljenimi v 17. členu, je EOSP najprej izpostavil, da je Slovenija zagotovila skladnost z Listino s tem, ko je prepovedala vse oblike telesnega kaznovanja otrok. S tem je odpravila kršitev, ki je bila ugotovljena v postopku kolektivne pritožbe št. 95/2013.⁷²

Kršitev prvega odstavka 17. člena je bila ugotovljena v zvezi z otroci brez spremstva, ki so nezakonito vstopili v državo. EOSP se sklicuje na ugotovitve Varuha človekovih pravic, ki je poudaril, da Slovenija še ni vzpostavila sistema ustrezne nastanitve otrok brez spremstva. Le-ti so nastanjeni v azilnem domu v Logatcu ali v prostorih študentskega doma v Postojni. Še posebej je bila izpostavljena spornost določbe v Zakonu o tujcih (ZTuj-2), ki ureja ravnanje v primeru t.i. kompleksne krize na področju migracij.⁷³ Ker ureditev dopušča takojšen izgon otrok brez spremstva, ki so nezakonito prestopili mejo, brez da bi se jim zagotovila kakršna koli pomoč (oz. ustrezno varstvo), je v neskladju z ESL.⁷⁴

19. člen ESL (Pravica združenih delavcev in njihovih družin do varstva in pomoči)

EOSP je ugotovil kršitve četrtega, šestega, osmega, devetega in desetega odstavka 19. člena.

Četrty odstavek zahteva enako obravnavanje delavcev migrantov pri zaposlovanju, pravici do združevanja in pravici do nastanitve. Ker Slovenija v zvezi z delavci, napotenimi iz tujine, ni posredovala zahtevanih informacij o zagotovitvi enakega obravnavanja na področju zaposlovanja, članstva v sindikatih in kolektivnih pogajanj, ki jih je EOSP zahteval v Sklepih iz leta 2015, ni izpolnila obveznosti poročanja iz člena C ESL. V Sklepih iz istega leta je ugotovil tudi, da razmere v Sloveniji niso v skladu z Listino, ker delavcem migrantom ni zagotovljena enaka obravnava glede dostopa do stanovanj, zlasti do subvencioniranih najemnih shem. Odbor je opozoril, da države ne smejo postavljati pravnih ali dejanskih omejitev pri nakupu stanovanja,⁷⁵ dostopu do subvencioniranih stanovanj ali

⁷² Več o tem: Conclusions 2015; Association for the Protection of all Children (APPROACH) Ltd. v. Slovenia, Complaint No. 95/2013 in Follow-up leta 2017; Tičar, Luka, str. 580-582.

⁷³ Conclusions 2023, Slovenia, Article 17/1; 10.a in 10.b člen ZTuj-2 (Ur. l. RS, št. 91/21).

⁷⁴ Conclusions 2023, Slovenia, Article 17/1.

⁷⁵ Conclusions IV (1975), Norveška.

pomoči pri pridobivanju stanovanj, kot so posojila ali druga nadomestila.⁷⁶ Ker se razmere v Sloveniji na tem področju niso spremenile, je EOSP ponovno ugotovil neskladnost.⁷⁷

Šesti odstavek od držav pogodbenic zahteva, da kolikor mogoče olajšajo ponovno združitev družine tujega delavca, ki ima dovoljenje za nastanitev na njihovem ozemlju. EOSP ugotavlja, da stanje v Sloveniji ni v skladu z zahtevami Listine, saj je zahteva po dvoletnem bivanju v državi, preden delavci migranti lahko uveljavljajo združitev družine, predolga. Neskladnost je tudi posledica tega, da ureditev družinskim članom delavcev migrantov ne daje neodvisne pravice do bivanja, kar pomeni, da so lahko izgnani ker je bil izgnan delavec migrant, na katerega se njihova pravica veže. Nazadnje pa je bil izpostavljen še problem ugotavljanja zadostnih sredstev za preživetje, ki ne smejo biti nižja kot je minimalni dohodek. Pri izračunavanju le-teh se namreč v nasprotju z ESL ne vštevajo vsi socialni prejemki, ampak zgolj prejemki iz zavarovanja za starševsko varstvo in prejemki, ki izhajajo iz nezmožnosti delavca migranta za delo.⁷⁸

V skladu z osmim odstavkom države jamčijo, da delavcev migrantov, ki zakonito prebivajo na njihovem ozemlju, ne bodo izgnale, razen če ogrožajo državno varnost ali kršijo javni red ali moralo. V zvezi s tem je Odbor ugotovil kršitev že v Sklepih iz leta 2015, saj Slovenija dopušča odvzem dovoljenja za prebivanje tudi iz drugih razlogov (npr. če oseba ostane brez sredstev za preživljanje, nima pogodbe o zaposlitvi, zdravstvenega zavarovanja itd.). Ker država ureditve ni uskladila z ESL, je EOSP ponovno ugotovil neskladnost.⁷⁹

Ker Slovenija Odboru ni posredovala podatkov o tem, ali obstajajo kakšne omejitve glede prenosa premičnega premoženja delavcev migrantov in ni zagotovila posodobljenih informacij o ureditvi prenosa zaslužkov in prihrankov, je bila pri presoji devetega odstavka 19. člena ugotovljena kršitev obveznosti poročanja iz člena C Listine.⁸⁰

Ker je bila ugotovljena neskladnost s četrtnim, šestim, osmim in devetim odstavkom 19. člena, je Odbor ugotovil tudi neskladnost z desetim odstavkom tega člena, ki določa, da se varstvo po tem členu razširi tudi na samozaposlene delavce

⁷⁶ Conclusions III (1973), Italija.

⁷⁷ Conclusions 2023, Slovenia, Article 19/4.

⁷⁸ Conclusions 2023, Slovenia, Article 19/6.

⁷⁹ Conclusions 2023, Slovenia, Article 19/8.

⁸⁰ Conclusions 2023, Slovenia, Article 19/9.

migrante. Če so namreč obravnavani enako kot ostali delavci, vse navedene neskladnosti prizadenejo tudi njih.⁸¹

31. člen ESL (Pravica do nastanitve)

V skladu s prvim odstavkom 31. člena Listine, morajo države sprejemati ukrepe za pospeševanje dostopa do nastanitve primerne standarda. Ker Slovenija Odboru ni posredovala informacij, za katere je zaprosil v Sklepih iz leta 2015 in 2017, je bilo ugotovljeno, da nadzor nad stanovanjskimi standardi ni ustrezen. Poleg tega je EOSP ugotovil, da ukrepi, ki jih je država sprejela za izboljšanje neustreznih stanovanjskih razmer romske skupnosti, niso zadostni. Kljub ukrepom, ki jih je v poročilu navedla država, je namreč Odbor na podlagi poročil različnih nadzornih organov⁸² ugotovil, da stanje ni v skladu z Listino.⁸³

Drugi odstavek od držav zahteva, da sprejmejo ukrepe za preprečevanje in zmanjševanje brezdomstva z namenom, da bi ga postopno odpravile. Že v Sklepih leta 2015 je EOSP ugotovil, da so ukrepi Slovenije količinsko neustrezni zaradi nezadostnega števila postelj v zavetiščih oz. začasnih nastanitvah glede na število brezdomcev. Ker poročilo ne vsebuje informacij, ki bi dokazale nasprotno, je sklep o neskladnosti ponovljen. Neskladnost je bila ugotovljena še, ker država ni uspešno zagotovila, da bi se izselitve Romov izvajale ob spoštovanju njihovega dostojanstva. Nazadnje je neskladnost tudi posledica dejstva, da slovenska zakonodaja ne prepoveduje izselitve iz zasilne nastanitve oz. zatočišča, če ni zagotovljena nadomestna nastanitev.⁸⁴

S sprejemom tretjega odstavka 31. člena se države zavežejo poskrbeti, da bo nastanitev dostopna tudi tistim brez zadostnih sredstev. Neskladnost slovenske ureditve je posledica nezadostne ponudbe socialnih stanovanj, kljub (do presoje Odbora) sprejetim ukrepom. Posledično so čakalne dobe za socialna stanovanja predolge, EOSP pa poudarja, da tudi pravna sredstva v tem primeru niso učinkovita. Nazadnje je k ugotovitvi neskladnosti botrovalo to, da državljanom

⁸¹ Conclusions 2023, Slovenia, Article 19/10.

⁸² Sklicevali so se npr. na mnenje, ki ga je leta 2022 sprejel Svetovni odbor o Okvirni konvenciji za varstvo narodnih manjšin, poročilo Evropske komisije proti rasizmu in nestrpnosti iz leta 2019 ter na mnenje posebnega poročevalca Združenih narodov za vprašanja manjšin, ki je leta 2018 obiskal Slovenijo. Conclusions 2023, Slovenia, Article 31/1.

⁸³ Conclusions 2023, Slovenia, Article 31/1.

⁸⁴ Conclusions 2023, Slovenia, Article 31/2.

drugih držav pogodbenic Listine, ki zakonito prebivajo ali redno delajo, ni zagotovljena enaka obravnava pri upravičenosti do socialnih stanovanj.⁸⁵

3.1.2. Varstvo v okviru postopka kolektivnih pritožb

Nadzor v okviru postopka kolektivnih pritožb (*collective complaints procedure*) se lahko izvaja le nad državami, ki so ratificirale Dodatni protokol iz leta 1995, ki je povečal učinkovitost in vpliv ESL.⁸⁶ Pritožb ne morejo individualno vlagati posamezniki, ki zatrjujejo kršitev ESL, ampak Protokol to pravico daje mednarodnim organizacijam delodajalcev in sindikatov, drugim mednarodnim nevladnim organizacijam s posvetovalnim položajem pri SE (ki so na seznamu, ki ga sestavlja Vladni odbor) ter reprezentativnim⁸⁷ nacionalnim organizacijam delavcev in delodajalcev. Če država poda ustrezno izjavo,⁸⁸ lahko vložitev pritožbe dovoli tudi reprezentativnim nacionalnim nevladnim organizacijam.⁸⁹ Organizacija, ki pritožbo vlaga, ne rabi izkazati, da je s kršitvijo neposredno prizadeta, pogoj za dopustnost pa tudi ni izčrpanost notranjih pravnih sredstev.⁹⁰

Ko EOSP preveri izpolnjevanje vseh procesnih zahtev, sprejme Odločitev o dopustnosti (*Decision on admissibility*). Odbor zadevo obravnava v pretežno pisnem postopku, kontradiktornost pa zagotovi s pisno izmenjavo stališč strank. V izjemnih primerih lahko razpiše tudi ustno obravnavo. Odločitev (*Decision on the merits*) posreduje strankam, drugim pogodbenicam ter Odboru ministrov, objavi pa se najkasneje v štirih mesecih odkar je bila poslana Odboru ministrov, skupaj z resolucijo tega Odbora (lahko prej, če je resolucija izdana prej).⁹¹

Po ugotovitvi kršitev so države dolžne poročati o ukrepih, ki so jih sprejele za njihovo odpravo. Do leta 2023 so morale vsaki dve leti predložiti t.i. poenostavljeno poročilo o ukrepih, ki so jih sprejele za odpravo kršitev ugotovljenih v postopku

⁸⁵ Conclusions 2023, Slovenia, Article 31/3.

⁸⁶ Do danes je postopek kolektivnih pritožb sprejelo 16 držav članic SE. URL: <https://www.coe.int/en/web/european-social-charter/statistics-on-collective-complaints>.

⁸⁷ Pojem se razlaga avtonomno in je širši od opredelitve v nacionalnem pravu.

⁸⁸ Slovenija te izjave ni podala.

⁸⁹ 1. člen Dodatnega protokola; Kresal, Barbara, 2020, str. 424-425; več: Polajžar, Aljoša, str. 560-563.

⁹⁰ URL: <https://www.coe.int/en/web/european-social-charter/collective-complaints-procedure1>.

⁹¹ Več o postopku: Kresal, Barbara, 2020, str. 421-426; Polajžar, Aljoša, str. 557-574.

kolektivnih pritožb.⁹² Danes morajo v skladu z odločitvijo z dne 27. septembra 2022 o implementaciji vsakega Priporočila, ki ga je izdal Odbor ministrov, v dveh letih pripraviti enotno poročilo o sprejetih ukrepih. Socialni partnerji, nevladne organizacije in drugi lahko na poročilo podajo komentarje. EOSP poročilo preuči in objavi Ugotovitev (*Finding*) glede tega, ali je bila kršitev uspešno odpravljena, ter jo posreduje Odboru ministrov.⁹³

Odbor ministrov lahko glede na oceno EOSP zadevo zaključi z Resolucijo ali pa Priporočilo obnovi. Pred sprejemom odločitve lahko zadevo v nadaljnje posvetovanje posreduje tudi Vladnemu odboru, in sicer bodisi na lastno pobudo ali pa na pobudo države pogodbenice. Posvetovanje (*consultations*) z Vladnim odborom lahko državi pomaga najti ustrezne ukrepe za rešitev zadeve, saj ji lahko Odbor omogoči vpogled v primere najboljše prakse drugih držav, ali pa državi pomaga pri pripravi in sprejetju ustreznih strategij in načrtov. Vladni odbor o izidu posvetovanj obvesti Odbor ministrov, ki zadevo bodisi zaključi bodisi sprejme Priporočilo.⁹⁴

3.1.2.1. Slovenija v postopku kolektivnih pritožb

Čeprav je Slovenija že vse od leta 1999 vključena v sistem kolektivnih pritožb, so bile do trenutka pisanja prispevka zoper njo vložene zgolj tri kolektivne pritožbe. Na tem mestu bom zadeve zgolj kratko povzela, saj so bile v literaturi že podrobno obravnavane.⁹⁵

S kolektivno pritožbo št. 53/2008, je mednarodna nevladna organizacija FEANTSA (*European Federation of National Organisations Working with the Homeless*) Sloveniji očitala predvsem kršitev 31. člena ESL o pravici do nastanitve. Sporen je bil položaj najemnikov, ki so bivali v stanovanjih, ki so bila v postopkih denacionalizacije vrnjena zasebnim lastnikom. Spoznano je bilo, da država ni sprejela zadostnih ukrepov glede možnosti pridobitve alternativnih stanovanj, razvoja pravil glede zasedenosti stanovanj in da se je spreminjala politika neprofitnih najemnin, ki so bile vse višje.⁹⁶

⁹² Kresal, Barbara, 2020, str. 423.

⁹³ Opr. št. CM/Del/Dec(2022)1444/4.4.

⁹⁴ Opr. št. CM/Del/Dec(2022)1444/4.4.

⁹⁵ Tičar, Luka, str. 575-589.

⁹⁶ Decision on the merits: European Federation of National Organisations working with the Homeless (FEANTSA) v. Slovenia, Collective Complaint No. 53, sprejeta dne 8. 9. 2009.

Kolektivno pritožbo št. 95/2013 je glede kršitve 17. člena ESL vložilo mednarodno združenje APPROACH (*Association for the Protection of all Children*). Bistvo očitka je bilo v pomanjkanju jasne in obširne prepovedi vseh oblik telesnega kaznovanja otrok, zaradi česar je Odbor že pred vložitvijo pritožbe v postopku poročanja večkrat ugotovil neskladnost, kršitev pa potrdil v odločitvi o pritožbi.⁹⁷ Kot izhaja tudi iz Sklepov 2023, je Slovenija kasneje prakso uskladila z zahtevami ESL.⁹⁸

Mednarodna nevladna organizacija UWE (*University of Women Europe*) je zoper Slovenijo vložila kolektivno pritožbo št. 137/2016, s katero je uveljavljala kršitev pravice do enakega plačila moških in žensk, varovane s tretjo točko prvega odstavka 4. člena in točko c) 20. člena ESL. Neskladnost je bila ugotovljena zaradi pomanjkanja učinkovitih pravnih sredstev v primeru kršitve pravice enakega plačila, saj so bili postopki razumljeni kot preveč zapleteni in predolgi. Prav tako so opozorili na pomanjkanje transparentnosti plač oz. plačnega sistema.⁹⁹

Večkrat je bilo poudarjeno, da Slovenija potenciala sistema kolektivnih pritožb še ni izkoristila, kar lahko razberemo že iz dejstva, da so bile vložene zgolj tri pritožbe in vse s strani mednarodnih nevladnih organizacij.¹⁰⁰ Kot pojasnjuje *Barbara Kresal*, je treba sistem kolektivnih pritožb »razumeti kot dodatni instrument, kot dodatno možnost, ki lahko prispeva k izboljševanju stanja v določeni državi kar zadeva spoštovanje temeljnih socialnih pravic. Prispeva lahko k odpravljanju problematičnih rešitev, k odpravljanju kršitev delavskih in socialnih pravic v državi in pomeni koristen prispevek k razvoju države in družbe kot celote.«¹⁰¹

Še posebej v luči prilagojenega sistema rednega poročanja, ki so mu podvržene države, ki so sprejele postopek kolektivnih pritožb, kot je bilo opisano v poglavju 3.1.1. Da bi zagotovili učinkovito uresničevanje ESL, morajo upravičeni vlagatelji, zlasti reprezentativni nacionalni sindikati, aktivneje izvrševati svojo vlogo pri nadzoru nad spoštovanjem Listine.¹⁰²

⁹⁷ Decision on the merits: Association for the protection of All Children APPROACH) Ltd v. Slovenia, Complaint No. 95/2013; sprejeta dne 5. 12. 2014.

⁹⁸ Glej poglavje 3.1.1.1.; iii; Conclusions 2023, Slovenia, Article 17/1.

⁹⁹ Decision on the merits: University Women of Europe (UWE) v. Slovenia, Complaint No. 137/2016, sprejeta dne 5. 12. 2019.

¹⁰⁰ Kresal, Barbara, 2021, str. 429-430; Polajžar, Aljoša, str. 569-570.

¹⁰¹ Kresal, Barbara, 2021, str. 429.

¹⁰² Ibid., str. 429-430.

3.2. Postopek varstva pred ESČP

Zgoraj opisani postopki varstva delavskih in socialnih pravic posamezniku ne zagotavljajo individualne pravice do sodnega varstva pred mednarodnim oziroma nadnacionalnim sodiščem. K odpravi tega bremena človekovih pravic druge generacije bistveno prispeva ESČP. Le-ta sicer res preko EKČP varuje predvsem pravice prve generacije, a že načelo integralnosti človekovih pravic in temeljnih svoboščin zahteva, da je zaradi njihove nedeljivosti in medsebojne odvisnosti, pozornost treba enakomerno nameniti tako uresničevanju državljskih in političnih, kot tudi ekonomskih, socialnih in kulturnih pravic.¹⁰³

Kot pišeta *Mišič* in *Strban*, je mogoče EKČP v razmerju do temeljnih socialnih pravic uporabiti na vsaj tri različne načine. Prvič, EKČP socialne pravice varuje posredno, preko varovanja osrednjih državljskih in političnih pravic, saj določa širši pravni okvir uresničevanja ESL, kot npr. spoštovanje načela demokratičnosti, načela pravne države, prepoved diskriminacije itd. Drugič, pravice iz ESL so lahko varovane tudi neposredno, ko so povezane z državljskimi in političnimi pravicami. Nazadnje pa imajo nekatere določbe EKČP tudi same pomembno socialno razsežnost.¹⁰⁴

Mikkola izpostavlja nekaj členov, ki so bili v praksi ESČP še posebej pomembni za zaščito pravic iz ESL. Preko 2. člena (pravica do življenja) in 3. člena (prepoved mučenja), je sodišče zaščitilo pravico do človeškega dostojanstva. Po 2. členu so države dolžne zaščititi zdravje in življenje ljudi, zaradi česar je bila preko tega člena izpeljana zahteva, da države zagotovijo ustrezen sistem zdravstvenih storitev dostopnih vsem, ki jim grozi življenjsko nevarno poslabšanje zdravstvenega stanja.¹⁰⁵ 3. člen zagotavlja zaščito tudi ranljivim skupinam, kot so starejši ali otroci. Kršitev je že bila ugotovljena v primeru, ko je država opustila svojo dolžnost, da z ustreznimi ukrepi socialne politike zaščiti otroke, ki so živeli v izrazito neprimernih razmerah.¹⁰⁶

Precej širše kot navedena člena pa se lahko za zaščito delavskih in socialnih pravic uporabi 8. člen EKČP, ki zagotavlja pravico do spoštovanja zasebnega in družinskega življenja. Razvoj sodne prakse od držav ne zahteva več zgolj

¹⁰³ Mišič, Luka, Strban, Grega, str. 529; Eide, Asbjørn, str. 119; Končar, Polonca, 2010, str. 152.

¹⁰⁴ Mišič, Luka, Strban, Grega, str. 526-527.

¹⁰⁵ Cyprus v. Turkey, Grand Chamber judgment, Application no. 25781/94, 10. 5. 2001; Pentiacova v. Moldova, Application no. 14462/03, 4. 1. 2005.

¹⁰⁶ Z and Others v United Kingdom, Application no. 29392/95, 10. 5. 2001; Mikkola, Matti, str. 82-86.

negativne zaščite, temveč tudi pozitivno podporo za zagotavljanje družinskega življenja, kot na primer sprejem ukrepov za preprečevanje socialne negotovosti posameznikov in družin.¹⁰⁷

Pomembno vlogo so odigrali tudi 4. člen (prepoved suženjstva in prisilnega dela),¹⁰⁸ 5. člen (pravica do svobode in varnosti)¹⁰⁹, 11. člen (svoboda zbiranja in združevanja)¹¹⁰, 14. člen EKČP in 1. člen Protokola št. 12 (prepoved diskriminacije), 2. člen Dodatnega protokola (pravica do izobraževanja) ter 1. člen Dodatnega protokola (varstvo premoženja)^{111, 112}

4. ZAKLJUČNE MISLI

V prispevku sem zaradi preglednosti ločeno predstavila nadzorne mehanizme v okviru MOD in Sveta Evrope, kar pa še zdaleč ne pomeni, da organizaciji svojo prakso oblikujeta neodvisno druga od druge. Ravno nasprotno, med obema obstaja kar nekaj povezav, njuna telesa pa se v svojih odločitvah redno sklicujejo tako na akte kot tudi na prakso drug drugega.¹¹³

Povezava med organizacijama je še posebej vidna na primeru Evropskega kodeksa socialne varnosti,¹¹⁴ ki vsebinsko sledi Konvenciji MOD št. 102 o minimalnih normah socialne varnosti, razlikuje pa se v strožjih pogojih za ratifikacijo. Država mora namreč ratificirati šest od devetih socialnih primerov (pri Konvenciji 102 zgolj tri od devetih).¹¹⁵ Države so dolžne poročati o izvrševanju Kodeksa, poročila pa preučuje Odbor izvedencev MOD. Ugotovitve preuči še Vladni odbor ESL in Evropskega kodeksa o socialni varnosti, ki nato poroča

¹⁰⁷ Mikkola, Matti, str. 86-88.

¹⁰⁸ V primeru Siliadin v France, Application no. 73316/01, 26. maj 2005, je bilo delo posameznice v gospodinjstvu (pri čemer je pri delodajalcu tudi stanovala) prepoznano kot oblika modernega suženjstva.

¹⁰⁹ Predvsem v zvezi z varstvom mladoletnih storilcev kaznivih dejanj.

¹¹⁰ Predvsem pomembno za varstvo pravic kolektivnega delovnega prava.

¹¹¹ Glej: Strban, Grega, Mišič, Luka: Property Protection of Social Rights, 2021, str. 1-14.

¹¹² Za več glej: Mikkola, Matti, str. 82-94.

¹¹³ Npr. ko EOSP presoja izpolnjevanje obveznosti držav iz 3. člena ESL (pravica do varnih in zdravih delovnih pogojev), je relevantno tudi kako država izpolnjuje obveznosti iz relevantnih aktov MOD, kot npr. Konvencije št. 155. ECSR Digest, 2022, str. 64. Tudi: Kresal, Barbara, 2020, str. 436.

¹¹⁴ Sprejet je bil leta 1964, leta 1990 pa je bil sprejet revidiran Evropski kodeks socialne varnosti. Slovenija je ratificirala zgolj Kodeks iz leta 1964. Ur. l. RS - MP, št. 126/03.

¹¹⁵ Bubnov Škoberne, Anjuta, str. 134.

Odboru ministrov SE. Le-ta ugotovi, ali je pogodbenica izpolnila svoje obveznosti in jo lahko s sprejemom resolucije pozove k izpolnitvi.¹¹⁶ Če je država ratificirala vsaj eno izmed Konvencij MOD št. 102, 121, 128 ali 130, lahko za poročanje o izpolnjevanju obveznosti iz Kodeksa uporabi kopije ustreznih poročil za MOD ter jih po potrebi dopolni z manjkajočimi informacijami, ki se zahtevajo v obrazcu za poročanje.¹¹⁷

Na podlagi pregleda mehanizmov varstva delavskih in socialnih pravic pred organi MOD in SE lahko mirno zaključimo, da človekove pravice druge generacije še zdaleč niso zgolj programske norme, ki se lepo slišijo. EOSP, ESČP, Odbor izvedencev in vsa ostala pomembna telesa s svojo prakso napolnjujejo abstraktne določbe in skrbijo za razvoj standardov. To ilustrira tudi eno od ključnih načel interpretacije, ki je poudarjeno tako pri ESL kot pri EKČP, da gre za »živa instrumenta«, ki ju je potrebno razlagati skladno z razvojem in aktualnim stanjem človekovih pravic.¹¹⁸

VIRI IN LITERATURA

- Bubnov Škoberne, Anjuta; Strban, Grega: PRAVO SOCIALNE VARNOSTI, GV Založba, Ljubljana 2010.
- Council of Europe: Digest of the Case Law of the European Committee of Social Rights, Council of Europe, June 2022.
- Eide Asbjørn, Economic and Social Rights, v: HUMAN RIGHTS: CONCEPT AND STANDARDS (Ur. Symonides, Janusz), Unesco, Routledge, London in New York 2000, str. 109-174.
- Eleveld, Anja; Katrougalos, George: The Right to Social Security and Social Assistance in the 'Case Law' and Conclusions of the Social Rights Committee, v: RESEARCH HANDBOOK ON EUROPEAN SOCIAL SECURITY LAW (Ur. F. Pennings, G. Vonk), Edward Elgar Publishing, Cheltenham 2023, str. 64-83.
- Hirose, Kenichi: Future of Work, Future of Social Security – ILO at 100, v: Delavci in delodajalci, XIX (2019) 2-3, str. 129-136.
- Končar, Polonca: Evropska socialna listina (spremenjena): kako jo uresničujemo v Sloveniji?, v: Delavci in delodajalci, XV (2015) 2-3, str. 171-186.
- Končar, Polonca: Iztožljivost socialnih pravic s poudarkom na vlogi Evropskega odbora za

¹¹⁶ URL: <https://www.coe.int/en/web/european-social-charter/reporting-procedure>.

¹¹⁷ Resolution CM/ResCSS(2023)16 on the application of the European Code of Social Security by Slovenia, Period from 1 July 2021 to 30 June 2022, adopted by the Committee of Ministers on 6. 9. 2023.

¹¹⁸ Lukas, Karin, str. 423;

URL: https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/seminar_background_paper_2020_eng.

- socialne pravice, v: Delavci in delodajalci, X (2010) 2-3, str. 151-166.
- Končar, Polonca: Učinkovito uresničevanje Evropske socialne listine – njen osnovni cilj, v: Delavci in delodajalci, XXI (2021) 4, str. 437-448.
 - Kresal, Barbara: 60 let Evropske socialne listine in 25 let Spremenjene Evropske socialne listine, v: Delavci in delodajalci, XXI (2021) 4, str. 427-435.
 - Kresal, Barbara: Evropska socialna listina (spremenjena) v sodbah slovenskih sodišč, v: TEORIJA IN PRAKSA, PRAVO IN ŽIVLJENJE: LIBER AMICORUM ETELKA KORPIČ – HORVAT (Ur. D. Senčur Peček), Univerzitetna založba Univerze v Mariboru, Maribor 2018, str. 147-168.
 - Kresal, Barbara: Pomen Evropske socialne listine za varstvo delavskih pravic: novejša praksa Evropskega odbora za socialne pravice, v: Delavci in delodajalci, XX (2020) 4, str. 417-441.
 - Lukas, Karin: Taking Stock of the European Social Charter at 60: The European Social Charter and Equality, v: Delavci in delodajalci, XXI (2021) 4, str. 419-426.
 - Mikkola, Matti: SOCIAL HUMAN RIGHTS OF EUROPE, Legisactio, Helsinki 2010.
 - Mišič, Luka; Strban, Grega: ESL in EKČP: bremena človekovih pravic druge generacije in kako jih preseči, v: Delavci in delodajalci, XXI (2021) 4, str. 515-536.
 - Novak, Mitja: Normativna dejavnost Mednarodne organizacije dela v obdobju globalizacije, v: Delavci in delodajalci, XIX (2019) 2-3, str. 137-152.
 - Novak, Mitja; Končar, Polonca; Bubnov Škoberne, Anjuta; Belopavlovič, Nataša; Kalčič, Miran; Kresal, Barbara; Kresal Šoltes, Katarina; Strban, Grega; Vodovnik, Zvone: KONVENCIJE MEDNARODNE ORGANIZACIJE DELA S KOMENTARJEM, GV Založba, Ljubljana 2006.
 - Polajžar, Aljoša: Oris in pomen postopka kolektivnih pritožb po Evropski socialni listini – skrajni čas za njegovo pogostejšo uporabo?, v: Delavci in delodajalci, XXI (2021) 4, str. 557-574.
 - Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations: Application of International Labour Standards 2024, International Labour Conference, 112th Session, 2024, Report III (Part A).
 - Schömann, Isabelle: Article 7: The Right of Children and Young Persons to Protection, v: THE EUROPEAN SOCIAL CHARTER AND THE EMPLOYMENT RELATION (Ur. N. Bruun; K. Lörcher; I. Schömann; S. Clauwaert), Hart Publishing, Oxford 2017, str. 289-306.
 - Strban, Grega: Vpliv standardov MOD na slovenski sistem socialne varnosti, v: Delavci in delodajalci, XIX (2019) 4, str. 459-482.
 - Strban, Grega; Mišič, Luka: Property Protection of Social Rights: Perspectives of the European Court of Human Rights and the Slovenian Constitutional Court, v: Iustinianus primus law review (2021), Special Issue, str. 1-14.
 - Šetinc Tekavc, Martina: Uporaba standardov MOD v slovenski sodni praksi, v: Delavci in delodajalci, XIX (2019) 2-3, str. 343-360.
 - Tičar, Luka: Republika Slovenija v postopkih kolektivne pritožbe, v: Delavci in delodajalci, XXI (2021) 4, str. 575-589.
 - Council of Europe: Accepted provisions of the European Social Charter, URL: Accepted provisions of the European Social Charter - Social Rights (coe.int) (27. marec 2024).
 - Council of Europe: Reporting Procedure of the European Code of Social Security, URL: <https://www.coe.int/en/web/european-social-charter/reporting-procedure> (27. marec 2024).
 - Council of Europe: Reporting System of the European Social Charter, URL: <https://hudoc.esc.coe.int/eng> (27. marec 2024).

- Council of Europe: Statistics on Collective Complaints, URL: <https://www.coe.int/en/web/european-social-charter/statistics-on-collective-complaints> (27. marec 2024).
- Council of Europe: The Collective Complaints Procedure, URL: <https://www.coe.int/en/web/european-social-charter/collective-complaints-procedure1> (27. marec 2024).
- European Court of Human Rights, Judicial Seminar 2020, The Convention as a living instrument at 70. URL: https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/seminar_background_paper_2020_eng (27. marec 2024).
- HUDOC-ESC, URL: <https://hudoc.esc.coe.int/eng> (27. marec 2024).
- ILO: Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations, URL: <https://www.ilo.org/global/standards/applying-and-promoting-international-labour-standards/committee-of-experts-on-the-application-of-conventions-and-recommendations/lang--en/index.htm> (27. marec 2024).
- ILO: Committee on Freedom of Association, URL: <https://www.ilo.org/global/standards/applying-and-promoting-international-labour-standards/committee-on-freedom-of-association/lang--en/index.htm> (27. marec 2024).
- ILO: Compilation of Decisions of the Committee on Freedom of Association, URL: <https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:70004:::> (27. marec 2024).
- ILO: Complaints, URL: <https://www.ilo.org/global/standards/applying-and-promoting-international-labour-standards/complaints/lang--en/index.htm> (27. marec 2024).
- ILO: NORMLEX – complaints, URL: https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:50011::NO:50011:P50011_ARTICLE_NO:26 (27. marec 2024).
- ILO: NORMLEX: Supervising the application of International Labour Standards for Slovenia, URL: https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:11110:0::NO:11110:P11110_COUNTRY_ID,P11110_CONTEXT:103533,SC (27. marec 2024).
- ILO: Representations, URL: <https://www.ilo.org/global/standards/applying-and-promoting-international-labour-standards/representations/lang--en/index.htm> (27. marec 2024).
- MOD: International labour standards – A glossary, URL: https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/how-the-ilo-works/organigramme/jur/legal-instruments/WCMS_700630/lang--en/index.htm (27. marec 2024).
- MOD: NORMLEX: Ratifications for Slovenia, URL: https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:11200:0::NO::P11200_COUNTRY_ID:103533 (27. marec 2024).
- RS: Slovenija in Svet Evrope, URL: <https://www.gov.si teme/slovenija-in-svet-evrope/> (27. marec 2024).
- Svet Evrope: Kdo smo, URL: <https://www.coe.int/sl/web/about-us> (27. marec 2024).
- Svet Evrope: Konvencije, URL: http://www.svetevrope.si/sl/dokumenti_in_publikacije/konvencije/po_vsebini/socialna_varnost/index.html (27. marec 2024).
- ZSS: MOD, URL: <https://zssszaupnikvzd.si/baza-znanja/elementi-sistema-varnosti-in-zdravja-pri-delu/ilo-elementi-sistem-varnosti-in-zdravja-pri-delu/ilo-mednarodna-organizacija-dela/> (27. marec 2024).

Protection of Labour and Social Rights Before the ILO and the Council of Europe

Katarina Kogej*

Summary

The International Labour Organisation and the Council of Europe are among the most important organisations ensuring the protection of labour and social rights. According to the principle of subsidiarity, it is primarily the responsibility of the State to ensure the realisation of labour and social rights that it has committed to uphold in international instruments. It must ensure the protection of rights both by pursuing appropriate policies, legislative and other measures, and by ensuring that their application is monitored, including through appropriate judicial protection. However, the present paper focuses primarily on the question of how the protection of these rights is ensured at the level of the bodies within which the standards were adopted.

The supervisory system of the ILO consists of regular supervision and special procedures. Member States are required to report on the implementation of conventions every three (for fundamental and governance Conventions) or six years. The Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations examines the reports and adopts Observations or Direct Requests. Observations are published in the annual report of the Committee. The last report was published on 9th of February 2024 and the paper underlines the Observations addressed to Slovenia. The Observations concern the following ILO Conventions: No. 98, No. 156, No. 81, No. 129, and No. 13.

The representation procedure allows an industrial association of employers or of workers to present to the ILO Governing Body a representation against any Member State, which has in its view failed to comply with their obligations. In case the representation concerns the application of Conventions Nos 87 and 98, it is referred to the Committee on Freedom of Association. So far, only three representations have involved Slovenia. In the first two cases, the Governing Body concluded that the representation was not receivable. The last case concerned

* Katarina Kogej, Master of Laws, LL.M (KU Leuven, Master of European Social Security), Teaching Assistant at the Faculty of Law, University of Ljubljana, Slovenia.
katarina.kogej@pf.uni-lj.si

the Occupational Safety and Health Convention No. 155. The Governing Body closed the procedure because the parties involved reached agreements after conciliation process. The complaint procedure allows a complaint to be filed by a Member State, a delegate to the International Labour Conference or the Governing Body. Until the moment of writing, no complaints have been filed against Slovenia.

Within the Council of Europe, protection of labour and social rights is guaranteed before the European Committee of Social Rights (ECSR), but the European Court of Human Rights (ECtHR) plays an important role as well. The ECSR monitors compliance with the European Social Charter (ESC) through the reporting procedure and through the collective complaints' procedure. As a result of a reform in 2022, provisions of the ESC are divided into two groups and the states must report on one group every two years. The new procedure also introduced *ad-hoc* reports, which are submitted on new or critical issues with a broad or transversal scope. The paper examines the last Conclusions addressed to Slovenia, which were adopted in January 2023, but published in the beginning of March 2024. The focus is mainly on the provisions of the ESC where non-compliance has been found.

The paper also presents changes to the collective complaints' procedure following the reform in 2022. States Parties must now submit a single report on the follow-up two years after the Committee of Ministers adopted a recommendation, where a violation of the ESC was found. The collective complaints addressed at Slovenia are briefly summarised.

In the end, the role of the ECtHR in protection of labour and social rights is discussed. The conclusion highlights some of the links between the supervisory mechanisms of the two organisations (especially the supervisory mechanism of the European Code of Social Security), which ensure that so-called second-generation human rights are successfully implemented and protected.

Odpoved pogodbe o zaposlitvi v noveli ZDR-1D

Marijan Debelak*

UDK: 331.106.44:328.34

Povzetek: Članek analizira spremembe določb ZDR-1D, ki se nanašajo na odpoved pogodbe o zaposlitvi. Spremembe sicer niso obsežne. Najpomembnejši spremembi se nanašata na uveljavitev dodatnega postopka na zahtevo delavca v primeru opozorila delavca na izpolnjevanje obveznosti pred redno odpovedjo pogodbe o zaposlitvi iz krivdnega razloga in na zadržanje učinkovanja nekaterih odpovedi pogodbe o zaposlitvi predstavniku delavcev.

Ključne besede: opozorilo delavca na izpolnjevanje obveznosti, neutemeljeni odpovedni razlogi, izredna odpoved pogodbe o zaposlitvi, dodatno varstvo predstavnika delavcev

Termination of Employment Contract in Amendment ZDR-1D

Abstract: The article analyzes the changes to the provisions of ZDR-1D, which refer to the termination of the employment contract. The changes are not extensive. The most important ones relate to the implementation of an additional procedure at the request of the employee in the case of a warning to the employee to fulfill his obligations before the regular termination of the employment contract due to fault and to the suspension of the effect of certain terminations of the employment contract to the employee representative.

Key words: warning the employee to fulfill his obligations, unjustified reasons for termination, extraordinary termination of employment contract, additional protection of the employee representative

* Marijan Debelak, magister pravnih znanosti, vrhovni sodnik svetnik, Vrhovno sodišče Republike Slovenije.

marijan.debelak@sodisce.si

Marijan Debelak, Master of Law, Supreme Judge Councillor, Supreme Court of the Republic of Slovenia.

1. UVOD

ZDR-1D je prinesel nekatere spremembe tudi v zvezi z odpovedjo pogodbe o zaposlitvi. Žal v tem delu, razen minimalno, ne gre za spremembe, ki bi bile prepotrebne zaradi uskladitve ureditve z evropskim pravom in nujne popravke, na katere sem že opozoril v lanskoletnem predavanju in članku v reviji Delavci in delodajalci, št. 2-3/2023.

Prišlo je do sprememb in dopolnitev 85. člena, 90. člena, 111. člena, 113. člena, 116. člena in manjše dopolnitve 217. člena ZDR-1. Posebej je določen (v 38. členu ZDR-1D) tudi rok za uveljavitev spremembe 113. člena, ki se začne uporabljati 12 mesecev po uveljavitvi novele, postopki odpovedi pogodbe o zaposlitvi iz krivdnega razloga, ki so bili začeti pred uveljavitvijo novele zakona, pa se končajo v skladu z dotedanjimi pravili.

Skleпам, da so spremembe in dopolnitve v zvezi z odpovedjo pogodbe o zaposlitvi predvsem posledica upoštevanja različnih interesov socialnih partnerjev in so do neke mere tudi vprašljive.

2. DOLOČBA 85. ČLENA ZDR-1

V 85. členu ZDR-1 je prišlo do sprememb v prvem odstavku in dopolnitev z novim četrtem, petim in šestim odstavkom. Zato ta člen citiram v celotnem novem besedilu:

(1) Pred redno odpovedjo pogodbe o zaposlitvi iz krivdnega razloga mora delodajalec najkasneje v 60 dneh od ugotovitve kršitve in najkasneje v šestih mesecih od nastanka kršitve pisno opozoriti delavca na izpolnjevanje obveznosti in možnost odpovedi, če bo delavec ponovno kršil pogodbene in druge obveznosti iz delovnega razmerja v šestih mesecih od prejema pisnega opozorila, razen če ni s kolektivno pogodbo na ravni dejavnosti drugače določeno, vendar ne dalj kot v 18 mesecih. Pisno opozorilo se lahko pošlje tudi po elektronski poti na elektronski naslov delavca, ki ga zagotavlja in uporabo nalaga delodajalec.

(2) Pred redno odpovedjo iz razloga nesposobnosti ali krivdnega razloga in pred izredno odpovedjo pogodbe o zaposlitvi mora delodajalec delavca pisno seznaniti z očitanimi kršitvami oziroma z očitanim razlogom nesposobnosti in

mu omogočiti zagovor v razumnem roku, ki ne sme biti krajši od treh delovnih dni, razen če obstajajo okoliščine, zaradi katerih bi bilo od delodajalca neupravičeno pričakovati, da delavcu to omogoči. Pisna seznaniitev se lahko opravi tudi po elektronski poti na elektronski naslov delavca, ki ga zagotavlja in uporabo nalaga delodajalec.

(3) Pri zagovoru lahko po pooblastilu delavca sodeluje predstavnik sindikata ali druga, s strani delavca pooblaščen oseba.

(4) Na pisno zahtevo delavca, ki jo lahko poda v treh delovnih dneh od prejema pisnega opozorila, mu mora delodajalec omogočiti, da se v razumnem roku, ki ne sme biti krajši od treh delovnih dni in ne daljši od 30 dni, o kršitvah iz prvega odstavka tega člena izjavi (v nadaljnjem besedilu: izjava o očitanih kršitvah), razen če obstajajo okoliščine, zaradi katerih bi bilo od delodajalca neupravičeno pričakovati, da delavcu to omogoči.

(5) V postopku zagovora, v katerem se lahko delavec izjavi o očitanih kršitvah, lahko po pooblastilu delavca sodeluje sindikat, če delavec ni član sindikata, pa svet delavcev oziroma delavski zaupnik ali druga oseba, ki jo delavec pooblasti.

(6) Odločitev o pisnem opozorilu pred redno odpovedjo pogodbe o zaposlitvi iz krivdnega razloga na podlagi postopka iz četrtega odstavka tega člena mora biti podana v osmih dneh po podani izjavi o očitanih kršitvah, izražena v pisni obliki, obrazložena in vročena delavcu.

V prvem odstavku je določen krajši rok učinkovanja predhodnega pisnega opozorila delavcu na izpolnjevanje obveznosti in možnost odpovedi; v prejšnjem zakonu je bil ta rok eno leto, sedaj je šest mesecev. Predvidena je tudi krajša možnost podaljšanja tega roka v kolektivni pogodbi na ravni dejavnosti; prej največ dve leti, sedaj največ 18 mesecev. Te spremembe predstavljajo ugodnejšo ureditev za delavce, saj skrajšujejo čas učinkovanja opozorila za namen kasnejše redne odpovedi pogodbe o zaposlitvi iz krivdnega razloga. Če torej sedaj delavec v šestih mesecih (razen če v kolektivni pogodbi na ravni dejavnosti ni določeno drugače) ponovno krši pogodbene obveznosti, mu delodajalec ob izpolnitvi ostalih pogojev lahko redno odpove pogodbo o zaposlitvi iz krivdnega razloga. Na rok šestih mesecev pa ne vplivajo dodatni postopki po novem četrtem in šestem odstavku tega člena, saj se šestmesečni rok šteje od prejema pisnega opozorila in ne od prejema odločitve o pisnem opozorilu po šestem odstavku tega člena (več kasneje).

Novi četrty, peti in šesti odstavek določajo dodatne postopke po prejemu pisnega opozorila. Ti postopki se izvedejo le v primeru pisne zahteve delavca, naj mu delodajalec omogoči, da se v razumnem roku, ki ne sme biti krajši od treh delovnih dni in ne daljši od 30 dni, še posebej izjavi o kršitvah iz predhodnega pisnega opozorila. Možnost izjave o kršitvah glede na opredelitev v naslednjem odstavku pomeni, da gre dejansko za zagovor delavca o kršitvah. Bistvo izjave je torej možnost zagovora. Če delavec pisne zahteve ne poda, do nadaljnjih postopkov ne pride. Delodajalec nadaljnjih predvidenih postopkov tudi ne bo dolžan izvesti, če bo delavec podal le ustno zahtevo, naj mu delodajalec omogoči izjavo (zagovor) ali če zahteve ne bo podal v treh delovnih dneh od prejema pisnega opozorila, temveč kasneje.

Razlika med zagovorom po drugem in četrtem odstavku tega člena je v tem, da se delavec po četrtem odstavku zagovarja šele po pisnem opozorilu, v katerem je že opredeljena njegova kršitev, v primeru zagovora pred odpovedjo pogodbe o zaposlitvi pa se mu omogoči zagovor po seznanitvi s kršitvijo, ki se mu šele očita. Ob zagovoru po četrtem odstavku torej delavca ni treba seznanjati z očitanimi kršitvami; te so mu znane že iz pisnega opozorila.

Nadaljnji postopek je formaliziran. V postopku je treba upoštevati rok za zagovor, in sicer najmanj tri delovne dni in največ 30 dni. Izjema je v primeru obstoja okoliščin, zaradi katerih bi bilo od delodajalca neupravičeno pričakovati, da delavcu omogoči zagovor. Ker gre za zagovor za že očitane kršitve v pisnem opozorilu, te kršitve pa v glavnem niso hujše narave (sicer niti ne bi bilo pisnega opozorila), si je težko predstavljati primere, da se od delodajalca sploh ne bi moglo pričakovati, da delavcu omogoči zagovor (za razliko od zagovora po drugem odstavku). Zato bo po vsej verjetnosti prihajalo do teh primerov le izjemoma; morda takrat, ko bo delodajalec delavca vabil na zagovor, delavec pa se bo vabilu izmikal.

Nekoliko nejasno je, od kdaj teče rok za zagovor – od prejema zahteve delavca ali od prejema vabila na zagovor, saj zakon tega ne specificira. S tem v zvezi pa govori najprej o razumnem roku, v katerem je treba delavcu omogočiti izjavo (zagovor). Razumni rok je rok, ki je po svoji naravi omejen in ne sme biti predolg, ker sicer ne bi bil več smiseln. Najkasnejši rok, v katerem je delodajalec dolžan delavcu omogočiti zagovor, je 30 dni. Ta rok se šteje od prejema pisne zahteve delavca, saj takrat delodajalec zve, da mora izvesti še dodaten postopek zagovora. Na drugi strani zakon določa tudi „rok, ki ne sme biti krajši od treh delovnih dni.“ Zavzemam se za to, da gre za podoben rok, kot v primeru drugega odstavka

tega člena. To pomeni, da mora imeti delavec za pripravo na zagovor najmanj tri delovne dni. Delodajalec mora namreč delavca na zagovor najprej povabiti, in če bo delavec odsoten z dela, tudi s posebnim vabilom, ki mu mora biti vročeno. Zato ta rok teče od prejema vabila delavcu, da se udeleži zagovora, delodajalec pa ga mora upoštevati zato, da delavcu omogoči pripravo na zagovor in si pri tem morebiti zagotovi sodelovanje pooblaščenca v skladu s petim odstavkom. Menim, da po poteku 30 dni od prejema zahteve delavca, delodajalec, ki je z vabilom že omogočil zagovor delavcu na določen datum, vendar se ga delavec ni udeležil zaradi okoliščin na njegovi strani, zagovora ne bo več dolžan zagotoviti. Posebne dolžnosti prelaganja zagovora na prošnjo delavca ni, sploh ne po 30 dneh od prejema zahteve, saj bi to preseglo razumen okvir.

Delavec bo zagovor lahko podal tudi v pisni obliki, kar je že stališče sodne prakse v primeru zagovora po drugem odstavku. Pisni zagovor po poteku roka 30 dni od zahteve delavca v primeru, če je delodajalec delavcu sicer omogočil ustni zagovor, bo prepozen. Tudi v takšnem primeru od delodajalca ne bo mogoče zahtevati, da se do prepoznega zagovora še posebej opredeli oziroma odloči o pisnem opozorilu po šestem odstavku.

Peti odstavek določa, da pri zagovoru lahko po pooblastilu delavca sodeluje sindikat, če delavec ni član sindikata, pa svet delavcev oziroma delavski zaupnik ali druga oseba, ki jo delavec pooblasti. Ureditev v tem odstavku ocenjujem za nomotehnični spodrsrljaj, saj gre za podvajanje te določbe in določbe tretjega odstavka (z minimalnimi razlikami). Boljše bi bilo le sklicevanje na možnost pooblastila po tretjem odstavku ali enotna ureditev v obeh primerih.

Po opravljenem zagovoru je v šestem odstavku predvidena tudi posebna odločitev o pisnem opozorilu pred redno odpovedjo pogodbe o zaposlitvi iz krivdnega razloga na podlagi postopka iz četrtega odstavka. To odločitev mora delodajalec podati v osmih dneh po podani izjavi (zagovoru) o očitanih kršitvah. Odločitev mora biti izražena v pisni obliki, obrazložena in vročena delavcu. Pisna odločitev lahko pride v poštev le v primeru, če se bo delavec zagovarjal (ustno ali pisno), ne pa, če se na zagovor ne bo odzval. S pisno odločitvijo se bo delodajalec še enkrat opredelil do očitane kršitve v predhodnem pisnem opozorilu in jo spremenil ali potrdil. Zavrnitev bo moral dodatno utemeljiti in se pri tem opredeliti do zagovora delavca. Pisna odločitev tudi ne sme presegati dejanskega okvira očitane kršitve v predhodnem opozorilu.

Zakonska opredelitev, da gre za pisno odločitev o pisnem opozorilu z obrazložitvijo ne pomeni, da je s tem določena oblika formalnega sklepa delodajalca. Tudi

morebitna kasnejša redna odpoved pogodbe o zaposlitvi iz krivdnega razloga (zaradi kasnejše dodatne kršitve) namreč predstavlja le enostransko dejanje delodajalca, za katero zakon določa le minimalne zahteve obličnosti (87. člen ZDR-1). Zato navedeni dodatno predvideni postopki v zvezi s pisnim opozorilom ali kasnejšo odločitvijo o pisnem opozorilu po šestem odstavku nimajo narave formalnih aktov.

Pisno opozorilo po prvem odstavku ali odločitev o njem po šestem odstavku nimata posebnih pravnih posledic in ju ni mogoče neposredno izpodbijati. Sodna praksa namreč ne priznava možnosti uveljavljanja samostojnega sodnega varstva zoper pisno opozorilo, saj to opozorilo glede na prvi in drugi odstavek 200. člena ZDR-1 ne predstavljata ravnanja ali opustitve delodajalca, ki bi imelo za delavca (samostojne) pravne posledice. Neutemeljenost pisnega opozorila je mogoče uveljavljati v kasnejšem sporu o nezakonitosti redne odpovedi pogodbe o zaposlitvi.¹

Tudi s sedanjo možnostjo dodatnega postopka na zahtevo delavca zakon ne predvideva neposrednega sodnega varstva zoper pisno opozorilo ali kasnejšo odločitev delodajalca, ki ni nič drugega kot dodatna odločitev o pisnem opozorilu. Na presojo sodišča o utemeljenosti in pravočasnosti pisnega opozorila ne bi smelo vplivati, če bo delavec zoper pisno opozorilo zahteval še izjavo (zagovor) in bo izdana kasnejša odločitev, s katero bo delodajalec opozorilo potrdil, ali pa delavec možnost izjave ne bo izkoristil.

Postopek po novem četrtem, petem in šestem odstavku bo torej delavcu omogočal dodatno varstvo, vendar se na drugi strani postopek (potencialno) podaljšuje in zapleta. Pomislek je, ali so te rešitve res smiselne in potrebne, predvsem ob upoštevanju tega, da je njihov predmet le pisno opozorilo, ki nima neposrednih pravnih učinkov. Primerjava zahtevanega ravnanja delodajalca v drugih primerih prenehanja pogodbe o zaposlitvi in v primeru pisnega opozorila (in kasnejše redne odpovedi pogodbe o zaposlitvi iz krivdnega razloga) pokaže celo, da je zadnji primer preobremenjen z dodatnimi postopki in možnimi zapleti.

Vprašanje je tudi, kolikokrat se bo zgodilo, da si bo delodajalec premislil in s kasnejšo odločitvijo odpravil prejšnje pisno opozorilo. Lahko se bo zgodilo tudi, da se bo prav zaradi teh dodatnih postopkov zmanjšalo število opozoril in rednih odpovedi pogodbe o zaposlitvi iz krivdnega razloga in se bo delodajalec raje

¹ Glej tudi odločbo Ustavnega sodišča RS U-I-45/07, Up-249/06, 17. 5. 2007, ECLI:SI:USRS:2007:U.I.45.07.

posluževal enostavnejšega postopka pri podaji izrednih odpovedi pogodbe o zaposlitvi, saj tudi standard hujše kršitve pogodbenih ali drugih obveznosti iz delovnega razmerja iz 110. člena ZDR-1 ni posebno strog.

Vprašanje je tudi, kako bo te dodatne zahteve in formalizirane postopke tolmačila sodna praksa. Menim, da pri tem ne sme iti v smer pretiranega formalizma, ki ga ni vzpostavila pri dosednji presoji redne ali izredne odpovedi pogodbe o zaposlitvi in da najmanjše nepravilnosti ne smejo predstavljati razloga za nezakonitost kasnejše redne odpovedi pogodbe o zaposlitvi iz krivdnega razloga. Namen teh določb je predvsem omogočiti delavcu, da se dodatno izjavi oziroma zagovarja.

3. DOLOČBA 90. ČLENA ZDR-1

V 90. členu, ki določa neutemeljene odpovedne razloge, je prišlo do spremembe v prvi alineji prvega odstavka. Pred spremembo je zakon določal neutemeljenost redne odpovedi pogodbe o zaposlitvi tudi zaradi starševstva, sedaj pa se je izraz starševstvo nadomestil s »starševsko varstvo ali odsotnost z dela zaradi oskrbe v skladu s tem zakonom.« Ta alineja se po spremembi glasi:

- *začasna odsotnost z dela zaradi nezmožnosti za delo zaradi bolezni ali poškodbe ali nege družinskih članov po predpisih o zdravstvenem zavarovanju ali odsotnost z dela zaradi izrabe starševskega dopusta po predpisih o starševskem varstvu ali odsotnost z dela zaradi oskrbe v skladu s tem zakonom.*

Člen je dopolnjen s tretjo alinejo, ki kot neutemeljen odpovedni razlog določa opravljanje dela na domu ali s krajšim delovnim časom ali v drugače razporejenem delovnem času zaradi potreb usklajevanja poklicnega in zasebnega življenja ali predlog za tak način opravljanja dela.

Dodan je bil tudi drugi odstavek, po katerem delodajalec ne sme opraviti nobenega ravnanja, ki je sicer potrebno za odpoved pogodbe o zaposlitvi oziroma za zaposlitev novega delavca, če bi bilo prenehanje delovnega razmerja posledica uveljavljanja pravic pri delodajalcu.

Sprememba v prvi alineji je posledica uvedbe instituta oskrbovalskega dopusta v 167. a člen ZDR-1 (oskrbovalski dopust) in spremembe 186. člena ZDR-1 (starševski dopust in oskrba), kot posledica prenosa Direktive 2019/1158/EU o usklajevanju poklicnega in zasebnega življenja staršev in oskrbovalcev ter

razveljavitvi Direktive Sveta 2010/18/EU, predvsem prvega odstavka 12. člena. Ta določa:

Države članice sprejmejo potrebne ukrepe, s katerimi prepovejo odpuščanje in vse priprave na morebitno odpustitev delavcev, ker so zaprosili za ali izrabili dopust iz členov 4 (očetovski dopust), 5 (starševski dopust) in 6 (oskrbovalni dopust) ali uveljavljali pravico zahtevati prožne ureditve dela iz člena 9.

Podobna podlaga za dopolnitev je tudi dopolnitev s tretjo alinejo, ki se povezuje s 65 a. členom novele (krajši delovni čas zaradi potreb usklajevanja usklajevanje poklicnega in družinskega življenja).

Drugi odstavek je povsem nov in nekoliko spominja na tretjo alinejo, ki kot neutemeljen razlog za redno odpoved določa vložitev tožbe ali udeležbo v postopku zoper delodajalca zaradi zatrdjevanja kršitev pogodbenih in drugih obveznosti iz delovnega razmerja pred arbitražnim, sodnim ali upravnim organom. Vseeno v sedanjem novem odstavku ne gre za neutemeljen razlog za redno odpoved, temveč za prepoved vseh ravnanj v zvezi s predvideno odpovedjo pogodbe o zaposlitvi (mišljena je le redna odpoved pogodbe o zaposlitvi), ki bi bila posledica uveljavljanja pravic pri delodajalcu (torej ne gre za primer uveljavljanja pravic pri sodišču ali arbitraži). Ta dejanja so lahko različna, tudi dejanje zaposlovanja novega delavca. V omejenem segmentu, le kolikor se nanaša na pravice, ki jih urejata Direktiva 2019/1152/EU o preglednih in predvidljivih delovnih pogojih v Evropski uniji² in Direktiva 2019/1158/EU,³ ta določba predstavlja tudi prenos teh direktiv. Gre za dopolnitev zaščite delavca, ki mu je sicer težko dokazovati, da so dejanja pred redno odpovedjo ali sama redna odpoved pogodbe o zaposlitvi posledica uveljavljanja pravic pri delodajalcu.

4. DOLOČBA 111. ČLENA ZDR-1

V 111. členu ZDR-1 je prišlo do spremembe tretje in četrte alineje prvega odstavka, ki določata razloge za izredno odpoved delavca. V dosedanjem tekstu je tretja alineje prvega odstavka določala razlog za izredno odpoved pogodbe

² Prvi odstavek 128. člena te direktive določa: Države članice sprejmejo potrebne ukrepe, s katerimi prepovejo odpoved ali odpovedi enakovreden ukrep in vse priprave na tako odpoved delavcem, ker so uveljavljali pravice iz te direktive.

³ Glej zgoraj omenjeni prvi odstavek 12. člena te direktive.

o zaposlitvi: če delodajalec delavcu »vsaj dva meseca ni izplačeval plače oziroma mu je izplačeval bistveno zmanjšano plačo«, sedaj pa določa le, »če mu delodajalec vsaj dva meseca ni izplačeval plače ali nadomestila plače.« Četrta alineja je pred tem določala razlog za izredno odpoved pogodbe o zaposlitvi, če delodajalec delavcu »dvakrat zaporedoma ali v obdobju šestih mesecev ni izplačal plače ob zakonsko oziroma pogodbeno dogovorjenem roku«, sedaj pa določa, če delodajalec delavcu »dvakrat zaporedoma ali v obdobju šestih mesecev ni izplačal plače ali nadomestila plače ob zakonsko oziroma pogodbeno dogovorjenem roku.«

Obe spremembi sta minimalni, saj je poleg dosedanjega teksta o neizplačilu plače določeno še nadomestilo plače, za kar pa menim, da je vsaj s stališča sodne prakse nepomembna dopolnitev. Vseeno je določba s tem bolj jasna in pomeni, da je razlog za izredno odpoved delavca tudi neizplačilo nadomestila plače, torej nadomestila, ki ga plača delodajalec iz svojih sredstva ali nadomestila, ki bremeni zavod (137. člen ZDR-1).

Zakonska sprememba je v tretji alineji črtala možnost odpovedi pogodbe o zaposlitvi delavca, če je delodajalec delavcu vsaj dva meseca izplačeval bistveno zmanjšano plačo. Prejšnji tekst ZDR-1 (podobno tudi tekst ZDR v tretji alineji 112. člena) je določal možnost izredne odpovedi tudi, če je delodajalec delavcu vsaj dva meseca izplačeval bistveno zmanjšano plačo. Menim, da je bila to pomembna določba. Večkrat se je namreč dogajalo, da je delavec podal odpoved pogodbe o zaposlitvi prav zaradi tega, ker mu je delodajalec izplačeval (bistveno) nižjo plačo in ne, ker mu sploh ni izplačeval plače. Običajno se v praksi dogaja prav izplačevanje nižje plače. Glede tega obstaja tudi sodna praksa, kar pomeni, da je bila ta določba v praksi pomembna in se je večkrat uporabljala.⁴

V obrazložitvi črtanja tega teksta je predlagatelj navedel, da pojem, da delavec ne prejme plače, zajema tudi bistveno zmanjšano plačo, saj naj bi iz zakona izhajalo, kaj je plača.

S tem pojasnilom se težko strinjam. Pomembno je, da so razlogi za izredno odpoved delavca jasni, sicer se ustvarja pravna negotovost. Če med razlogi za izredno odpoved pogodbe o zaposlitvi delavca ni več izplačilo bistveno zmanjšane plače, bi to lahko pomenilo, da tega razloga enostavno ni. Ob sedanjem tekstu

⁴ Glej npr. sodbo VDSS Pdp 773/2022 z dne 30. 5. 2023, sodbo in sklep VDSS Pdp 605/2021 z dne 27. 1. 2022, sodbo VS RS VIII Ips 143/2009 z dne 5. 4. 2011, sodbo in sklep VS RS VIII Ips 370/2007 z dne 22. 1. 2008, sodbo VS RS VIII Ips 17/2022 z dne 24. 3. 2023.

zakona, da je razlog za izredno odpoved pogodbe o zaposlitvi delavca neizplačilo plače (vsaj dva meseca), se zato poraja vprašanje, ali neplačilo plače pomeni le neplačilo celotne plače ali pa lahko pomeni tudi kakršno koli zmanjšano plačilo plače (bistveno ali nebistveno), npr. če delodajalec vsaj dva meseca delavcu plačuje nekoliko nižji dodatek k plači ipd. Le izplačilo malo zmanjšane plače je lahko dodatno vprašljivo, saj razlogi za izredno odpoved delavca, tako kot razlogi za izredno odpoved delodajalca, ne morejo biti neke minimalne kršitve. O tem, da neplačilo plače zajema tudi plačilo bistveno ali niti ne bistveno zmanjšanje plače, tudi ni mogoče sklepati z razlago določb o plači, saj te določbe ne vsebujejo teh pojmov. Za presojo so odločilne določbe o konkretnih razlogih za možnost izredne odpovedi delavca. Zato je tudi navedeno črtanje sporno.

5. DOLOČBA 113. ČLENA ZDR-1

113. člen ZDR-1 je zelo spremenjen. Pri členu, ki določa možnost zadržanja učinkovanja odpovedi je prišlo do spremembe tretjega in četrtega odstavka in do dodanega petega odstavka. Sedanji spremenjeni člen se glasi:

- (1) *Če sindikat, svet delavcev ali delavci, ki so izvolili predstavnika delavcev, podajo negativno mnenje v zvezi z redno odpovedjo iz razloga nesposobnosti ali iz krivdnega razloga ali z izredno odpovedjo pogodbe o zaposlitvi in predstavnik delavcev pri delodajalcu zahteva zadržanje učinkovanja prenehanja pogodbe o zaposlitvi zaradi odpovedi, prenehanje pogodbe o zaposlitvi ne učinkuje 30 dni od vročitve odpovedi oziroma do poteka roka za mediacijo ali arbitražo oziroma sodno varstvo.*
- (2) *Če se predstavnik delavcev in delodajalec sporazumeta o reševanju spora pred arbitražo, se zadržanje učinkovanja prenehanja pogodbe o zaposlitvi zaradi odpovedi podaljša do izvršljive arbitražne odločitve.*
- (3) *Če predstavnik delavcev v sodnem postopku uveljavlja nezakonitost odpovedi pogodbe o zaposlitvi v primerih iz prvega odstavka tega člena, se zadržanje učinkovanja prenehanja pogodbe o zaposlitvi zaradi odpovedi podaljša do odločitve sodišča v sporu na prvi stopnji oziroma najdlje za šest mesecev.*
- (4) *Delodajalec lahko v času zadržanja učinkovanja prenehanja pogodbe o zaposlitvi zaradi odpovedi do izvršljive arbitražne odločitve oziroma do*

odločitve sodišča na prvi stopnji prepove predstavniku delavcev opravljati delo, ki ni povezano z opravljanjem funkcije predstavnika delavcev, vendar mu mora v tem času zagotavljati nadomestilo plače v višini 80 odstotkov osnove iz sedmega odstavka 137. člena tega zakona.

- (5) *Delodajalci in sindikati lahko s kolektivno pogodbo na ravni dejavnosti vzpostavijo sklad, ki bo namenjen povračilu izplačanih nadomestil plače za čas prepovedi opravljanja dela v času zadržanja učinkovanja prenehanja pogodbe o zaposlitvi iz prejšnjega odstavka, ko sodišče na prvi stopnji ugotovi, da je bilo prenehanje pogodbe o zaposlitvi zakonito.*

Pomembno je poudariti, da se spremenjeni člen začne uporabljati šele 12 mesecev po uveljavitvi tega zakona.

Ta določba krepi varstvo delavskih predstavnikov. Negativno mnenje v zvezi z redno odpovedjo iz razloga nesposobnosti ali iz krivdnega razloga ali z izredno odpovedjo, ki ga podajo sindikat, svet delavcev ali delavci, ki so izvolili predstavnika delavcev, ob tem, da predstavnik delavcev pri delodajalcu zahteva zadržanje učinkovanja prenehanja pogodbe o zaposlitvi zaradi odpovedi, zadrži prenehanje pogodbe o zaposlitvi za 30 dni od vročitve odpovedi oziroma do poteka roka za mediacijo ali arbitražo oziroma sodno varstvo oziroma v primeru sporazuma o arbitraži vse do izvršljive arbitražne odločitve. V primeru sodnega postopka zaradi nezakovitosti odpovedi pogodbe o zaposlitvi (iz prvega odstavka tega člena) se zadržanje učinkovanja prenehanja pogodbe o zaposlitvi zaradi odpovedi podaljša do odločitve sodišča v sporu na prvi stopnji oziroma najdlje za šest mesecev.

Pred tem je zakon določal možnost podaljšanja zadržanje učinkovanja le z začasno odredbo sodišča, sedaj pa je podaljšanje zadržanje učinkovanja prenehanja pogodbe o zaposlitvi avtomatsko. Ta ureditev je lahko sporna. Njena vprašljivost je v potencialno preveliki zaščiti predstavnikov delavcev. Res je, da morajo biti ti dodatno zaščiteni in da mora najprej obstajati negativno mnenje (sindikata, sveta delavcev ali delavcev, ki so izvolili predstavnika delavcev), vendar so ta mnenja lahko zelo subjektivna ali enostranska. Ob takšnem mnenju ter predhodni zahtevi za zadržanje učinkovanja prenehanja pogodbe o zaposlitvi zaradi odpovedi pa je v primeru sodnega spora vzpostavljena avtomatska daljša zaščita, ki traja do odločitve sodišča v sporu na prvi stopnji oziroma najdlje šest mesecev. To bo pomenilo, da bo delovno razmerje takšnemu delavcu v primerih izredne odpovedi pogodbe o zaposlitvi večkrat trajalo še približno dodatnih sedem mesecev (zadržanje po prvem odstavku in dodatno zadržanje po tretjem odstavku), kljub temu da v sporu ne bo uspel. Menim, da šest mesečni rok

zadržanja učinkovanja prenehanja pogodbe o zaposlitvi zaradi odpovedi teče od datuma vložitve tožbe na sodišče, seveda pa le v primeru, če bo takšna tožba pravočasna.

Problem se bo pojavil predvsem takrat, če bo predstavnik delavcev takšno tožbo izgubil. Delodajalec mu bo sicer v skladu s četrnim odstavkom lahko prepovedal opravljati delo in plačeval le nadomestilo plače, vendar bo tak predstavnik v veliko boljšem položaju kot drugi delavci. Zastavlja se tudi vprašanje, kako bo takšno zadržanje vplivalo na odločitev sodišča o delovnem razmerju, predvsem v primeru zavrnitve zahtevka.

Položaj delavca in delodajalca bi bil v takšnem primeru vsaj nekoliko izenačen, če bi delodajalec v primeru neuspeha delavca v sodnem sporu dobil povrnjeno nadomestilo plače, ki ga je plačeval delavcu. V zadnjem odstavku te določbe je takšna možnost sicer predvidena, vendar je prepuščena ureditvi s kolektivno pogodbo na ravni dejavnosti z vzpostavitvijo posebnega sklada, do česar pa morda sploh ne bo prišlo.

6. DOLOČBA 116. ČLENA ZDR-1

Prišlo je tudi do manjše spremembe 116. člena, ki se sedaj glasi:

Delavcu, ki mu je odpovedana pogodba o zaposlitvi iz poslovnega razloga ali iz razloga nesposobnosti, in je ob poteku odpovednega roka odsoten z dela zaradi začasne nezmožnosti za delo zaradi bolezni ali poškodbe, preneha delovno razmerje z iztekom zadnjega dne odsotnosti z dela zaradi začasne nezmožnosti za delo zaradi bolezni ali poškodbe, najkasneje pa s potekom šestih mesecev po izteku odpovednega roka.

Pred tem je bilo določeno, da delavcem, ki so odsotni z dela zaradi bolezni preneha delovno razmerje z vrnitvijo na delo oziroma ko bi se delavec moral vrniti na delo, sedaj pa z zadnjim dnevom odsotnosti. Določba vsebuje minimalen popravek, res pa je bilo prejšnje besedilo nejasno in nelogično. Iz prejšnjega besedila bi lahko sklepali, da se mora delavec po odsotnosti iz bolezni za en dan vrniti na delo (če je to pred šestimi meseci). Novelirano besedilo je povsem ustrezno – delovno razmerje preneha z zadnjim dnevom odsotnosti delavca.

LITERATURA IN VIRI

- Debelak Marijan, Sodna praksa glede prenehanja delovnega razmerja s predlogi za izboljšanja pravne ureditve, Delavci in delodajalci št. 2024/2-3, str. 259–280.
- Direktiva (EU) 2019/1152 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 20. junija 2019 o preglednih in predvidljivih delovnih pogojih v Evropski uniji, UL L 186/105, z dne 11. 7. 2019.
- Direktiva (EU) 2019/1158 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 20. junija 2019 o usklajevanju poklicnega in zasebnega življenja staršev in oskrbovalcev ter razveljavitvi Direktive Sveta 2010/18/EU, UL L 188/79, z dne 12. 7. 2019.
- Predlog zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o delovnih razmerjih, EVA 2022-2622-0061, z dne 23. 6. 2023.
- Ustavno sodišče RS, Odločba U-I-45/07, Up-249/06, 17. 5. 2007, ECLI:SI:USRS:2007:U.I.45.07.
- 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 – ZIUPOPDVE, 119/21 – ZČmIS-A, 202/21 – odl. US, 15/22, 54/22 – ZUPŠ-1, 114/23 in 136/23 – ZIUZDS.

Termination of Employment Contract in Amendment ZDR-1D

Marijan Debelak*

Summary

The article discusses changes to the provisions of ZDR-1D, which refer to the termination of an employment contract. The changes are not extensive. The greatest emphasis is on two major changes. The first one refers to the implementation of an additional procedure at the request of the employee in the event of a written warning to the employee to fulfill his obligations before regular termination of the employment contract due to fault, and the second to the suspension of the effect of certain terminations of the employment contract to the employee representative. The author points out some of the consequences of these changes. After analyzing the new provisions of the law, he also expresses some concerns about the additional procedure in the case of an employer's warning to an employee to fulfill his obligations and concerns about the arrangement that the workers' representative (if certain conditions are met) is suspended from terminating the employment contract until the decision of the court at the first instance, or six months after the filing of the lawsuit (with a prior suspension of up to 30 days).

* Marijan Debelak, Master of Law, Supreme Judge Councillor, Supreme Court of the Republic of Slovenia.

marijan.debelak@sodisce.si

Obveznosti Slovenije po Direktivi 2023/970 o preglednosti plačil

Luka Tičar*

UDK: 331.221.8:341:061.1EU

Povzetek: Avtor v prispevku posebej poudarja in izpostavlja tiste naloge držav članic EU izhajajočih iz Direktive, ki bodo neposredno obremenile delodajalce. Vir plačne vrzeli med spoloma je namreč bodisi posamezen delodajalec bodisi posamezna dejavnost, zato je potrebno ukrepe postaviti na to raven. Predvideni ukrepi bodo v izraziti meri spremenili uveljavljene vzorce določanja višine plač in ob tem močno posegli tudi v način obveščanja o vseh dejavnostih, lahko pomembnih za pojav plačne vrzeli. Pomembno bo vzpostaviti dober in učinkovit mehanizem plačne politike že v času sklepanja pogodbe o zaposlitvi, saj se bodo na ta način zmanjšala tveganja za izrazitejši kasnejši razrast vrzeli med spoloma. Vseeno pa nekaj manevrskega prostora za pogajanja med kandidati in delodajalcem mora ostati. Avtor prispevek zaključi z določeno mero zadržanosti in skepse glede resnične učinkovitosti novih pristopov k naslavljanju in odpravljanju plačne vrzeli med spoloma.

Ključne besede: plačna vrzel, enako obravnavanje žensk in moških, preglednost plačil pred zaposlitvijo, pravica do obveščenosti

Obligations of Slovenia under the Directive 2023/970 on Pay Transparency

Abstract: In the article, the author especially emphasizes and points out those tasks of the EU member states arising from the Directive, which will directly burden employers. The source of the wage gap between the gender is either an individual employer or an industry, so it is necessary to put measures at this level. The envisaged measures will significantly change the established patterns of determining the amount of wages and, at the same time, will greatly interfere with the way of informing about all

* Luka Tičar, doktor pravnih znanosti, izredni profesor na Pravni fakulteti Univerze v Ljubljani.
luka.ticar@pf.uni-lj.si

Luka Tičar, PhD, Associate Professor at the Faculty of Law, University of Ljubljana, Slovenia.

factors that may be important for the appearance of the wage gap. It will be important to establish a good and efficient wage policy mechanism already at the time of concluding the employment contract, as this will reduce the risks of a more pronounced subsequent growth of the gender gap. Nevertheless, some maneuvering space for negotiations between the candidates and the employer must remain. The author concludes the paper with a degree of reluctance and skepticism about the true effectiveness of new approaches to addressing and closing the gender pay gap.

Key words: pay gap, equal treatment of women and men, transparency of payments before employment, right to information

1. UVOD

Dne 10. maja 2023 je bila sprejeta Direktiva 2023/970 o krepitvi uporabe načela enakega plačila za enako delo ali delo enake vrednosti za moške in ženske s preglednostjo plačil in mehanizmi za izvrševanje¹ (v nadaljevanju Direktiva ali Direktiva o preglednosti plačil), ki predstavlja (trenutno) zadnjo v nizu mnogih direktiv s področja prepovedi diskriminacije oz. enake obravnave in enakih možnosti. Nesporno je, glede in upošteva tudi uradne statistične podatke, izsledke študij ipd., dosežek dejanske enakosti ne samo žensk in moških v praksi resen in konstanten problem. Resnost je ravno pri enakopravnosti spolov in ožje pri enakosti plačila še toliko bolj izrazita, saj trendi v zadnjih obdobjih kažejo ravno obratno smer od želene.² Pravica do enakega plačila ne glede na spol je, kot kaže v praksi skoraj neuresničljiva, zato po našem mnenju ta Direktiva predstavlja enega zadnjih možnih zakonskih ali pravnih ukrepov, ki v pravni ureditvi EU in nacionalnih delovnih zakonodajah morda še manjkajo. Rdeča nit Direktive je namreč preglednost, transparentnost plačil z nekaterimi ukrepi in mehanizmi, ki jih morajo države članice vnesti v svoje pravne sisteme do 7. junija 2026. Rok na prvi pogled dopušča skrben in temeljit pristop k prenosu Direktive,

¹ Uradni list EU, L 132/21, z dne 17.5.2023.

² Kresal, Barbara, str. 173. O vsebini predloga Direktive glej tudi Carlson, Laura, str. 1-20.

a nedavne izkušnje pri prenosu nekaterih drugih direktiv s področja delovnega prava,³ kažejo na to, da časa vendarle ni veliko.

Namen tega prispevka je izpostaviti izbrane ukrepe ali mehanizme za doseg transparentnosti plačil, ki zahtevajo normativno aktivnost države s spremembo bodisi ZDR-1⁴ ali kakšnega drugega predpisa. Na tem mestu ne bomo predstavljali vsebine celotne Direktive, saj je slednje storila Kresal v tej reviji v letu 2021,⁵ ko je Komisija objavila predlog Direktive. Besedilo predloga pa je zelo podobno oz. enako kot besedilo sprejete Direktive. Zato bo pozornost namenjena pričakovanim novim obveznostim delodajalcev, ki jim jih bo naložila država s ciljem zmanjšanja plačne vrzeli med ženskami in moškimi. Zato so obveznosti države iz Direktive na nek način obveznosti, ki jih bodo morali izpolnjevati delodajalci v praksi, da dosežemo skupen cilj, to je vsaj zmanjšanje, če že ne odprave, plačne vrzeli med spoloma.

2. PRIČAKOVANE NOVE OBVEZNOSTI DELODAJALCEV V LUČI PREGLEDNOSTI PLAČIL

2.1. Pri postopku sklepanja pogodbe o zaposlitvi

Direktiva v 5. členu problematiko preglednosti postavlja v fazo pred sklenitvijo pogodbe o zaposlitvi. Tako ima vsak iskalec zaposlitve, to je kandidat, ki se prijavi na razpisano prosto delovno mesto, pravico od morebitnega delodajalca prejeti naslednje informacije:

- o začetnem plačilu ali njegovem razponu, ki temelji na objektivnih in spolno nevtralnih merilih, za zadevno delovno mesto in
- o ustreznih določbah kolektivne pogodbe, ki jo delodajalec uporablja za to delovno mesto, kadar je ustrezno.

³ Šlo je za direktivo o preglednih in predvidljivih delovnih pogojih (2019/1152) in direktivo o usklajevanju zasebnega in poklicnega življenja (2019/1158), ki sta bili s precejšnjo zamudo preneseni z zadnjo novelo ZDR-1 v novembru 2023.

⁴ Zakon o delovnih razmerjih, Uradni list RS, št. 21/13, s spremembami in dopolnitvami.

⁵ Podrobno in obširno o vsebini takrat predloga Direktive glej Kresal, Barbara, str. 171-198.

Te informacije naj bi bile zagotovljene na ustrezen način, tako da se zagotovi informirano in pregledno pogajanje o plači, ki bo ostalo del izbirnega postopka pri delodajalcu. Zahtevane informacije se lahko, kot pravi Direktiva, zagotovijo denimo v objavi delovnega mesta ali na ustrezen način pred razgovorom za zaposlitev.

Ocenjujemo, da se večino na novo zahtevanega v praksi pri zaposlovanju že zagotavlja, četudi ZDR-1 teh pravic kandidatov oz. obveznosti delodajalcev ne vsebuje. Z dopolnitvijo ZDR-1 v opisani smeri bo država izpolnila svojo nalogo, v praksi pa naj bi te novosti prispevale k manj s spolom kandidatov zaznamovanim pogajanjem o višini plače. Ocenjujemo, da bodo v praksi, v nekaterih državah sicer bolj kot drugih, še vedno lahko pomemben dejavnik tudi pogajalske veščine kandidatov, a slednje bi po novem morale biti manjšega pomena, kot danes. Rezultat naj bi bil torej minimalna razlika v višini plače (če sploh!), ki bo sicer temeljila na objektivnih in spolno nevtralnih merilih. Ta merila Direktiva, sicer primeroma, izrecno tudi omenja v četrtem odstavku 4. člena. Ti kriteriji so znanje, spretnosti, trud, odgovornost, delovni pogoji, lahko pa tudi, kadar ustrezno, drugi dejavniki, relevantni za določeno delovno mesto. Gre za kriterije, katerih večino verjetno že vsebujejo tarifni deli kolektivnih pogodb, kot tudi plačni sistemi posameznih delodajalcev predvsem v zasebnem sektorju. Ti kriteriji pa so lahko pomemben dejavnik tudi plačnega sistema v javnem sektorju, kjer danes še nimajo pomembnejše vloge.

2.2. Preglednost določanja plač in pravica do obveščenosti

Po 6. členu Direktive morajo *delodajalci svojim delavcem omogočiti preprost dostop do meril, ki se uporabljajo za določanje plačil, ravni plačil in plačnega napredovanja delavcev. Ta merila so objektivna in spolno nevtralna.* Domnevamo, da vse naštetu danes že izhaja iz pravnih virov, ki pri posameznem delodajalcu določajo plačni sistem, torej bodisi kolektivna pogodba ustrezne ravni bodisi splošni akt delodajalca. Seveda je modro in verjetno potrebno to obveznost izrecno zapisati v zakonu, s čimer se bo pomembno prispevalo k ustrezni avtonomni pravni ureditvi plač, novi ali ustrezno prilagojeni že obstoječi. Direktiva v istem členu sicer dopušča državam, da delodajalce z manj kot 50 delavci izvzamejo iz obveznosti v zvezi s plačnim napredovanjem, kar ocenjujemo kot neprimerno. V Sloveniji je namreč veliko delodajalcev z do 50 zaposlenimi delavci, zato tudi njihov spolno nevtralen sistem plačnih napredovanj lahko

pomembno prispeva k zasledovanim ciljem. Tudi če se bo zakonodajalec odločil in sprejel dovoljeno izjemo, bodo delodajalci z do 50 delavci še vedno dolžni delavcem omogočiti dostopnost meril, ki se uporabljajo za določanje plačil in ravni plačil.

Zelo pomembno novost na področju plač pa prinaša pravica do obveščenosti iz 7. člena Direktive. Vsak delavec ima po prvem odstavku pravico zahtevati in v pisni obliki prejeti *informacije o svoji osebni ravni plačila in o povprečnih ravneh plačil, razčlenjenih po spolu za kategorije delavcev, ki opravljajo enako delo ali delo enake vrednosti kot oni sami*. Te informacije lahko prejmejo neposredno od delodajalca, lahko pa tudi preko delavskih predstavnikov ali organa za enakost, torej zagovornika načela enakosti. Vsebina obveščenosti posega na področje, ki je doslej ostajalo skrito, saj se je domnevalo, da gre za v določeni meri poslovno skrivnost ali podatek, ki ga ni potrebno oz. se ga ne sme razkrivati tretjim osebam. S tem, ko bo delavec dobil informacijo o svoji plači in povprečju plač razčlenjenem po spolu in kategorijah sodelavcev, ki opravljajo delo enake vrednosti, se bo razkrila morebitna plačna vrzel med spoloma. Ker gre načeloma za zelo občutljivo materijo, v praksi ne redko označeno za skrivnost, Direktiva nalaga delodajalcem v zvezi s tem tri pomembne obveznosti:

- obveznost na podlagi zahteve delavca posredovati dodatna in razumna pojasnila in podrobnosti v zvezi s katerimi koli predloženimi podatki, če so le ti netočni ali nepopolni in obveznost delavcem dati utemeljen odgovor na zahtevo;
- obveznost obvestiti delavce o pravici biti informiran o zgoraj omenjenih podatkih iz prvega odstavka 7. člena Direktive;
- obveznost zahtevane informacije zagotoviti v razumnem roku, ki ne sme biti daljši od 2 mesecev od podane zahteve.

Nenazadnje pa velja izpostaviti tudi prepoved delodajalca delavcem preprečiti razkritje svojega plačila, če je slednje namenjeno izvrševanju načela enakega plačila, oz. še več, države članice morajo sprejeti ukrepe za prepoved pogodbenih pogojev, ki delavce omejujejo pri razkrivanju informacij o njihovem plačilu. To pomeni, da bo denimo v ZDR-1 vnesena določba, da se v pogodbi o zaposlitvi ne sme določiti prepovedi ali omejevanja razkrivanja višine plače, če razkrivanje služi spoštovanju načela enakega plačila. Ob tem velja dodati, da Direktiva dopušča delodajalcem zahtevo, *da delavci informacij, ki so jih pridobili na podlagi tega člena in ki niso informacije o njihovem plačilu ali ravni plačila, ne uporabijo za noben drug namen kot za uveljavljanje svoje pravice do enakega plačila*.

Iz zapisanega zgoraj in določenega v Direktivi jasno izhaja, da gre za občutljivo materijo oz. podatke, pri katerih ima delodajalec interes, da se ne razkrivajo preširokemu krogu ljudi in drugim subjektom. Zato tudi Direktiva razkrivanje in uporabo tovrstnih relevantnih podatkov omejuje na področje izvrševanja načela enakega plačila, to je ugotavljanje in odpravljanje plačne vrzeli med ženskami in moškimi.

2.3. Obveznost poročanja o plačni vrzeli med ženskami in moškimi

Ena zadnjih na novo prihajajočih obveznosti delodajalcev bo poročanje o plačni vrzeli. Kot izhaja iz v nadaljevanju določenih podatkov, o katerih bo poročanje potrebno,⁶ bo moral bržkone vsak delodajalec sam ugotavljati obstoj morebitne plačne vrzeli, kar bo pomenilo pomembno dodatno breme strokovnim službam pri delodajalcih. Ravno zato Direktiva v 11. členu državam članicam nalaga obveznost zagotoviti podporo v obliki tehnične pomoči in usposabljanja delodajalcem z manj kot 250 delavci in predstavnikom delavcev, da se olajša izpolnjevanje novih obveznosti. Zaradi nazorne ponazoritve namenoma navajamo vse informacije iz prvega odstavka 9. člena, ki bodo predmet poročanja, ki jih bo moral delodajalec pred tem ugotoviti:

- plačilno vrzel na podlagi spola;
- plačilno vrzel na podlagi spola v dopolnilnih ali spremenljivih delih (plače);
- vrzel med medianama plačil na podlagi spola;
- vrzel med medianama plačil na podlagi spola v dopolnilnih ali spremenljivih delih (plače);
- delež žensk in moških, ki prejemajo dopolnilne ali spremenljive dele;
- razmerje med ženskami in moškimi v vsakem kvartilnem plačilnem razredu (quartile pay band);
- plačilna vrzel na podlagi spola med delavci po kategorijah delavcev, razčlenjena po običajni osnovni plači in dopolnilnih ali spremenljivih delih (plače).

⁶ Direktiva v sedmem in osmem odstavku 9. člena govori o subjektih, katerih bodo poročali delodajalci. To bodo praviloma že ustanovljeni organi za enakost po državah članica, ni pa nujno. V Sloveniji je ta organ zagovornik načela enakosti.

Ena od slabosti leta 2021 objavljenega predloga Direktiva, na kar je opozorila tudi Kresal,⁷ je bila rešitev, da naj bi obveznost rednega poročanja o zgornjih podatkih veljala le za delodajalce z več kot 250 delavci. Tu je prišlo do spremembe, po naši oceni, v pravo smer, saj je obveznost poročanja v veljavni Direktivi sledeča:

- Delodajalci z 250 ali več delavci morajo prvič poročati do 7. junija 2027 in nato vsako leto zagotovijo informacije iz odstavka 1 za predhodno koledarsko leto.
- Delodajalci s 150 do 249 delavci poročajo prvič do 7. junija 2027 in nato vsaka tri leta zagotovijo informacije iz odstavka 1 za predhodno koledarsko leto.
- Delodajalci s 100 do 149 delavci prvič poročajo do 7. junija 2031 in nato vsaka tri leta zagotovijo informacije iz odstavka 1 za predhodno koledarsko leto.
- Glede delodajalcev z manj kot 100 delavci pa Direktiva določa, da jim države članice ne preprečujejo, da bi prostovoljno zagotavljali informacije iz odstavka 1. Lahko pa država članica določi, da morajo tudi ti delodajalci zagotavljati relevantne informacije o plačilu.⁸

2.3.1. Skupna ocena plačil

Država članica bo morala po 10. členu Direktive delodajalcem določiti obveznost pripraviti t.i. skupno oceno plačil, in sicer, če bo določen delodajalec ugotovil najmanj petodstotno razliko med povprečnimi ravni plačil za ženske in moške, pa te vrzeli ne bo upravičil na podlagi objektivnih, spolno nevtrálnih meril ter mu v šestih mesecih od ugotovitve vrzeli ne bo uspelo popraviti te neupravičene razlike. Gre torej za dodatno breme oz. obveznosti, vendar zgolj tistih delodajalcev, kjer bo prisotna neupravičena in neodpravljava plačna vrzel v višini 5 odstotkov. Iz povedanega se da zaključiti, da je oz. bo sleherna vrzel pod 5 odstotki relativno sprejemljiva. Sicer pa Direktiva v drugem odstavku 10. člena najprej pojasnjuje

⁷ Kresal, Barbara, str. 193.

⁸ Možnost prostovoljnega poročanja o vseh relevantnih podatkih tudi delodajalcev z manj kot 100 delavci lahko pomembno prispeva k splošnem ozaveščanju pomembnosti enakosti spolov, in bo po našem mnenju v praksi tudi prisotna. V Sloveniji se namreč od leta 2020 podeljuje tudi Certifikat Družbeno odgovoren delodajalec, v okviru katerega se področji strukture plačila in nagrajevanja naslavljata v okviru dveh skupin ukrepov, to je ukrepov za usklajevanje zasebnega in poklicnega življenja in ukrepov za organizacijsko kulturo in razvoj kadrov. Več o tem glej na spletni strani Inštituta Ekvilib, ki poleg certifikata Družbeni odgovoren delodajalec podeljuje tudi Certifikat družini prijazno podjetje (www.ekvilib.org/sl).

namen skupne ocene plačil, nato pa določa tudi njeno vsebino. Namen je jasen in logičen in sicer ugotovitev, odprava in preprečitev razlik v plačilih med ženskami in moškimi, ki jih ni mogoče upravičiti z objektivnimi merili. Glede vsebine skupne ocene plačil pa je Direktiva stroga in predvideva močna bremena in dodatne obveznosti delodajalcem.⁹ Morda bi lahko že slednje ocenili kot učinkovito sredstvo za zagotavljanje primerne ravni enakosti plačil med spoloma, saj bodo imeli delodajalci interes zagotoviti in vzdrževati plačni sistem brez nedovoljene diskriminacije.

3. ZAKLJUČEK

Direktiva fenomen enakega plačila žensk in moških, ki je v pravu EU prisoten od vsega začetka, torej od petdesetih let prejšnjega stoletja, naslavlja še s pretežno praktičnega vidika. Nesporno je, da evropska zakonodaja, kot tudi številni mednarodni pravni akti in nenazadnje tudi nacionalne zakonodaje na normativni ravni dobro urejajo načelo enakega plačila za delo enake vrednosti. A to očitno ne zadošča, saj niti dobra pravna ureditev v praksi ne dosega želenih ciljev. Neenakost plačil med spoloma ostaja, trendi pa v zadnjem obdobju zopet kažejo celo na povečevanje in ne zmanjšanje vrzeli. Direktiva o transparentnosti plačil seveda tudi nalaga dodatna normodajna opravila državam članicam EU, a bodo obveznosti skorajda v celoti usmerjene na delodajalce. Ti bodo morali v dobršni meri dovoliti vpogled v plačne vzorce, o njih poročati, izračunavati plačno vrzel in na koncu svoje plačne modele, če bodo neprimerni, tudi ustrezno prilagoditi. Upamo, da bodo še zadnji možni ukrepi resnično učinkoviti in zmanjšali

⁹ Skupna ocena plačil bo morala vsebovati naslednjo vsebino:

- analizo razmerja delavcev med ženskami in moškimi v vsaki kategoriji delavcev;
- informacije o povprečnih ravneh plačil žensk in moških ter dopolnilnih ali spremenljivih delov za vsako kategorijo delavcev;
- morebitne razlike v povprečnih ravneh plačil med ženskami in moškimi v vsaki kategoriji delavcev;
- razloge za take razlike v povprečnih ravneh plačil na podlagi morebitnih objektivnih, spolno nevtrálnih meril, kot so jih skupaj ugotovili predstavniki delavcev in delodajalec;
- delež žensk in moških, ki se jim je po vrnitvi s porodniškega ali očetovskega dopusta oziroma starševskega ali oskrbovalskega dopusta plačilo kakor koli izboljšalo, če je do takega izboljšanja prišlo v zadevni kategoriji delavcev v obdobju, v katerem je bil dopust izkoriščen;
- ukrepe za obravnavanje razlik v plačilu, če te niso upravičene na podlagi objektivnih, spolno nevtrálnih meril;
- oceno učinkovitosti ukrepov iz predhodnih skupnih ocen plačil.

plačno vrzel med spoloma. Garancije za to ni, veliko prej kot denimo čez 10 let pa otipljivih pozitivnih rezultatov ne gre pričakovati.

LITERATURA IN PRAVNI VIRI

- Carlson, Laura, The EU pay transparency proposed directive-gemneral overview and some comments on the rules on eforcement and sanctions, *European equality law review*, 2022/2, str. 1-20.
- Kresal, Barbara, Predlog nove direktive EU na področju enakega plačila žensk in moških: preglednost plačil in mehanizmi uveljavljanja, *Delavci in delodajalci*, št. 2-3/2021, str. 171-198.
- 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 – ZIUPOPDVE, 119/21 – ZČmIS-A, 202/21 – odl. US, 15/22, 54/22 – ZUPŠ-1, 114/23 in 136/23 – ZIUZDS.
- Direktiva (EU) 2023/970 o krepitvi uporabe načela enakega plačila za enako delo ali delo enake vrednosti za moške in ženske s preglednostjo plačil in mehanizmi za izvrševanje, Uradni list EU, L 132/21, z dne 17.5.2023.
- Direktiva (EU) 2019/1152 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 20. junija 2019 o preglednih in predvidljivih delovnih pogojih v Evropski uniji, Uradni list EU, L št. 186 z dne 11. 7. 2019.
- Direktiva (EU) 2019/1158 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 20. junija 2019 o usklajevanju poklicnega in zasebnega življenja staršev in oskrbovalcev ter razveljavitvi Direktive Sveta 2010/18/EU, Uradni list EU, L št. 188 z dne 12. 7. 2019.

Obligations of Slovenia under the Directive 2023/970 on Pay Transparency

Luka Tičar*

Summary

On May the 10th 2023, Directive 2023/970 was adopted on strengthening the application of the principle of equal pay for equal work or work of equal value for men and women with pay transparency and enforcement mechanisms (hereinafter the Directive or the Pay Transparency Directive), which represents (currently) the last in a series of many directives in the field of prohibition of discrimination or equal treatment and equal opportunities. It is undeniable, regarding and taking into account official statistical data, the results of studies, etc., that the achievement of actual equality not only between women and men in practice is a serious and constant problem. The seriousness is all the more pronounced when it comes to gender equality and, more specifically, equal pay, as the trends in recent periods show the exact opposite direction from the desired one. The right to equal pay regardless of gender appears to be almost unrealizable in practice, so in our opinion this Directive represents one of the last possible statutory or legal measures that may still be missing in the EU legal system and national labour laws. Namely, the common thread of the Directive is transparency of payments with certain measures and mechanisms that member states must introduce into their legal systems by June the 7th, 2026.

An important part of the content of the Directive is devoted to the expected new obligations of employers, which the state will impose on them with the aim of reducing the wage gap between women and men. Therefore, the state's obligations from the Directive are, in a way, obligations that employers will have to fulfill in practice in order to achieve the common goal, i.e. at least the reduction, if not the elimination, of the wage gap between the sexes.

To ensure transparency, the Directive places the first obligations of employers in the phase before concluding an employment contract. Any jobseeker, i.e. a candidate who applies for an advertised vacancy, will have the right to receive

* Luka Tičar, PhD, Associate Professor at the Faculty of Law, University of Ljubljana, Slovenia.
luka.ticar@pf.uni-lj.si

information from the potential employer both about the starting wage or its range, based on objective and gender-neutral criteria, for the position in question, as well as the relevant provisions of the collective agreement used by the employer for this position, when applicable. In addition to the obligations at concluding of the employment contract, probably the most important obligation of the employer is, on the one hand, to provide workers with easy access to objective and gender-neutral criteria used to determine wages, pay levels and wage progression of workers, as well as to identify and report on the wage gap on the other hand. It is to be expected that there will be a considerable burden on employers, which is somehow logical, since a gap cannot arise anywhere other than the employers themselves. The effectiveness of the set of all measures will first become apparent in five to ten years.

Ohranitev razmerja med zavarovanci in uživalci pokojnin – kako pristopiti k celoviti ureditvi sistema pokojninskega in invalidskega zavarovanja

Marijan Papež*

UDK: 368.914:368.945

Povzetek: Razmerje med zavarovanci in uživalci pokojnin je tudi pokazatelj stabilnosti sistema obveznega pokojninskega in invalidskega zavarovanja in je veliki meri odvisno od stanja gospodarstva. Predvsem pred osamosvojitvijo je bilo razmerje bistveno ugodnejše, napovedi pa so, da se bo razmerje še poslabševalo, čeprav je v zadnjih letih zelo stabilno, kar gre pripisati rekordnemu številu zavarovancev in tudi učinkom ZPIZ-2. Celovita ureditev sistema pokojninskega in invalidskega zavarovanja je zelo pomembna za njegovo stabilnost in dostojne pokojnine in sedaj smo v pričakovanju nove reforme tudi na področju invalidskega zavarovanja, ki mora s svojimi spremembami to uravnovesiti na dolgi rok in zagotoviti ustrezno socialno varnost tako trenutnim, kot tudi bodočim generacijam uživalcev pravic. Za stabilnost sistema je pomembna tudi postopnost uvajanja sprememb, z daljšimi prehodnimi obdobji.

Ključne besede: zavarovanci, uživalci pokojnin, nova reforma, vzdržnost sistema, dostojne pokojnine,

Maintaining the Ratio of Insured Persons to Pension Beneficiaries – How to Work towards a Comprehensive Reform of the Pension and Disability Scheme

Abstract: The ratio of insured persons to pension beneficiaries is also indicative of the stability of the compulsory pension and disability insurance scheme and to a large extent reliant on the economic situation. Particularly before the independence, the ratio was significantly more favourable; despite having been very stable over the recent years due to

* Marijan Papež, univ. dipl. pravnik, generalni direktor Zavoda za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije.

generalni.direktor@zpiz.si

Marijan Papež, LLB, Director General of The Pension and Disability Insurance Institute of Slovenia (ZPIZ)..

a record increase in the number of insured persons, the ratio is, however, forecast to continue to decline. A comprehensive regulation of the pension and disability insurance scheme is the key for ensuring its stability and provision of decent pensions; a new reform is ahead of us now, which with its changes must balance this in the long term and ensure adequate social security for both current and future generations of beneficiaries. Also important for the stability of the scheme is that the changes are phased in over a longer transition period.

Key words: *insured persons, pension beneficiaries, new reform, sustainability of the scheme, decent pensions*

1. UVOD

Razmerje med zavarovanci in uživalci pokojnin je med drugim pokazatelj stabilnosti pokojninskega sistema in je v veliki meri odvisno od stanja gospodarstva. Predvsem v obdobju pred osamosvojitvijo je bilo razmerje bistveno ugodnejše, napovedi pa so, da se bo razmerje še poslabševalo, čeprav je v zadnjih letih zelo stabilno, kar gre pripisati rekordnemu številu zavarovancev. Seveda ni samo razmerje med številom zavarovancev in upokojencev pokazatelj stabilnosti sistema. Nekateri se še vedno ozirajo po časih iz leta 1987 in pred tem, ko je bilo razmerje 1:3 in so za enega upokojenca prispevali trije zaposleni. Tudi razvoj tehnologije je bil v tem obdobju neverjeten in posledično so se spreminjale tudi oblike dela. Marsikateri delovni proces ne potrebuje več toliko zaposlenih, saj so se procesi avtomatizirali oz. je večina od njih odvisna od IKT.

V zadnjem obdobju smo bili priča številnim spremembam pokojninskega in invalidskega zavarovanja, ki so v sistem vpeljale parcialne rešitve, ki so bile v interesu posameznih manjših skupin zavarovancev in uživalcev pravic. Zato so se v določeni meri že načela vzpostavljena razmerja med zavarovanci in trenutnimi ter prihodnjimi uživalci pravic, saj se je s parcialnimi spremembami poseglo tudi v temeljna načela te oblike zavarovanja. Novih sprememb pokojninskega in invalidskega zavarovanja se je potrebno lotiti celovito, saj se le tako lahko zagotovi, da bo prihodnji sistem deloval pregledno in učinkovito. Celovita ureditev sistema pokojninskega in invalidskega zavarovanja je zelo pomembna za njegovo stabilnost in dostojne pokojnine. Smo v pričakovanju nove reforme, ki mora s

svojimi spremembami to razmerje uravnovesiti na dolgi rok in zagotoviti ustrezno socialno varnost tako trenutnim, kot tudi bodočim generacijam uživalcev pravic. Za stabilnost sistema je pomembna tudi postopnost uvajanja sprememb, z daljšimi prehodnimi obdobji. V tem trenutku razpolagamo šele z izhodišči sprememb oziroma reforme, ki jih je Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti (MDDSZ) v juliju 2023 predstavilo socialnim partnerjem. Upam, da bodo konec maja, ko bo potekali že XXIII. Dnevi delovnega prava in socialne varnosti, znana tudi že vladna izhodišča.

Zelo pomembno sporočilo predstavljenih izhodišč s stani MDDSZ je, da se ne spreminja zahtevana doba za izpolnitev pogojev za starostno pokojnino in da ta ostane 40 let (pričakujem, da bo tako ostalo tudi, ko bodo izhodišča potrjena še na vladi). Za doseženih 40 let dobe naj bi se postopoma dvignila starost iz 60 na 62 let in za doseženih 15 let dobe starost iz 65 na 67 let. Spremembe z daljšimi prehodnimi obdobji naj bi se začele šele z letom 2028. Navedeno naj bi predstavljalo ključno pozitivno spremembo v primerjavi s prejšnjimi reformami, ki so se začele izvajati že slab mesec po sprejemu v Državnem zboru, zaradi česar se je upokojilo ali prijavilo na zavod za zaposlovanje še dodatno za eno leto novih upokojencev. Pri ozaveščanju pa morajo svojo vlogo odigrati tudi mediji, vendar ne na način, kot je bilo na primer pred časom že objavljeno, da se bo dvignila starost za upokojitev iz 65 na 67 let. Nekateri se še spomnimo posledic takšnega informiranja v zvezi s preteklimi reformami, ko je to povzročilo med ljudmi zmedo, strah, nezaupanje in posledično prenačljene odločitve za upokojitev, ki niso bile najboljše z vidika kasnejše višine pokojnine. Ne smemo tudi pozabiti na reformo invalidskega zavarovanja, o kateri se zelo malo ali skoraj nič ne govori, je pa za pripravo in izvedbo zahtevnejša od pokojninske.

2. RAZMERJE MED POVPREČNIM ŠTEVILOM ZAVAROVANCEV IN UŽIVALCEV PRAVIC IZ OBVEZNEGA ZAVAROVANJA OD LETA 1975 DO 2023

Razmerje med številom zavarovancev in številom upokojencev je bilo v zadnjih petih desetletjih najugodnejše v letu 1981, ko je znašalo 1:3,86, medtem ko je v letu 1991 že padlo na 1:2,08 ter v letu 2023 na 1:1,57. Najslabše razmerje je bilo v času gospodarske krize leta 2013, ko je bilo to razmerje samo 1:1,38. V letu 1991 pa je bilo v obdobju 50-ih let zabeleženo največje poslabšanje

razmerja v enem letu, saj je padlo iz 1:2,48 v letu 1990 na 1:2,08 v letu 1991. To je posledica občutnega znižanja števila zavarovancev iz 893.211 v letu 1990 na 816.902 (znižanje kar za 67.719) v letu 1991, kar je pomenilo znižanje kar za 7,7 odstotka. Ob hkratnem bistvenem povečanju števila upokojencev, kar za 10,4 % iz 356.374 na 393.200 (za 36.926). Če naredimo primerjavo samo leta 1991 z zadnjimi desetimi leti, je v obdobju 2014 do 2023 poraslo število zavarovancev za 165.922 iz 833.121 v letu 2013 na 999.043 v letu 2023 kar je skoraj za 20 odstotkov. Število upokojencev se je v tem obdobju povečalo samo za 32.701 (manj kot samo v letu 1991) iz 602.311 v letu 2013 na 635.012 v letu 2023, kar je za 5,4 odstotka. Posledično zaradi skoraj 20 odstotne rasti števila zavarovancev in samo 5,4 odstotne rasti števila upokojencev se je razmerje občutno izboljšalo iz že zelo neugodnega 1:1,38 v letu 2013 na 1:1,57 v letu 2023. Vsekakor je imela reforma, ki je začela veljati z letom 2013 (ZPIZ-2), vpliv tako na višje število zavarovancev, kot na počasnejšo rast števila upokojencev. Seveda pa ima največji vpliv na število zavarovancev in stabilnost pokojninske blagajne stanje gospodarstva, ki je v zadnjih letih zelo ugodno.

Seveda ni mogoče primerjati samo števil o razmerju med številom zavarovancev in številom upokojencev, ker je bil tehnološki napredek v 50-ih oziroma 30-ih letih neverjeten in si pred desetletji ni bilo možno predstavljati kakšne spremembe se bodo dogajale predvsem na področju IT. Avtomatizacija in digitalizacija, v zadnjem času tudi robotizacija pomenijo, da za delo, za katerega je bilo potrebno pred desetletji večje število zaposlenih, sedaj opravi en ali peščica zaposlenih. Ker se bo delo še bolj avtomatiziralo, je treba v prihodnje tudi razmišljati, da se bo pokojninska blagajna financirala ne zgolj s prispevki zaposlenih in delodajalcev, ampak tudi iz drugih virov, povezanih z opravljanjem dela. V tej smeri je zelo pomembno, da se ustrezno prilagodi tudi šolski sistem. Tudi zaradi staranja prebivalstva in specifičnih potreb v starosti, saj se že sedaj soočamo na primer pri implementaciji Zakona o dolgotrajni oskrbi s pomanjkanjem ustrezno usposobljenega kadra.

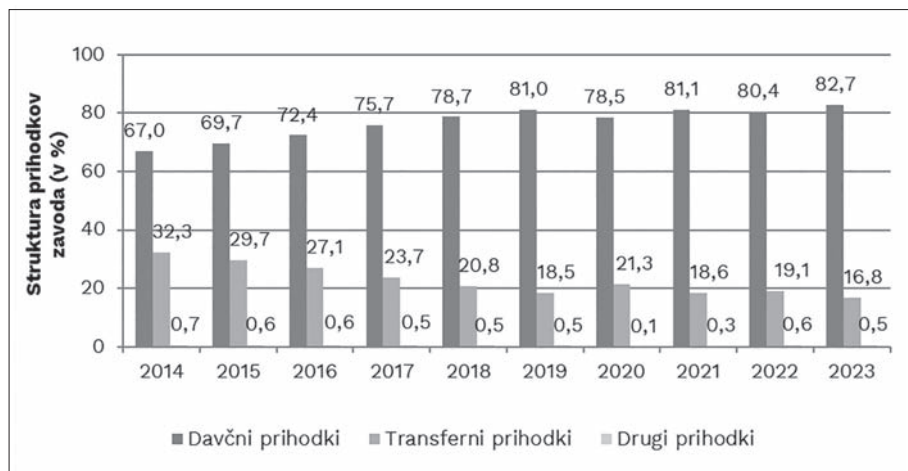
Za stabilnost sistema obveznega pokojninskega in invalidskega zavarovanja je pomembno, da je čim več zavarovancev, ki v sistem vplačujejo, in ne preveč tistih, ki iz sistema prejemajo. Zato so potrebne pravočasne prilagoditve sistema, ki zagotavljajo tako dostojne pokojnine kot finančno vzdržnost sistema, tako kratkoročno kot dolgoročno. Glede na napovedi v času gospodarske krize, da bo kmalu prišlo do razmerja 1:1, je sedaj stanje zadovoljivo, tudi na račun reforme ZPIZ-2, ki je pomenila kasnejši odhod v pokoj, in dobre gospodarske situacije.

Vsekakor je potrebna nova reforma obveznega pokojninskega in invalidskega zavarovanja, ne pa posamezne parcialne rešitve, ki smo jim bili priča v zadnjih letih in pomenijo dokaj veliko finančno obremenitev sistema. Za stabilnost pokojninske blagajne je pomembna tudi demografska slika, ki pa je za prihodnjo situacijo v Sloveniji zelo neugodna, zato bo potrebno za zagotovitev dovolj aktivnega prebivalstva ustrezno nasloviti tudi migracijsko politiko.

Iz Preglednice 1 v prilogi na koncu prispevka je razvidno število zavarovancev in upokojujencev ter razmerje od leta 1975 do 2023.

Od stanja v gospodarstvu je odvisen tudi delež, ki ga mora prispevati v pokojninsko blagajno državni proračun. Slika 1 prikazuje strukturo prihodkov z deleži od davčnih prihodkov (prispevki za socialno varnost), transfernih prihodkov in drugih prihodkov. V letu 2023 je bil delež davčnih prihodkov najvišji vse od leta 1996, ko se je dvakrat znižala prispevna stopnja delodajalcev iz 15,5 na 8,85%. Najslabši delež davčnih prihodkov pa je bil v letu 2013 in sicer 66,1 odstotka, kar pomeni, da je v letu 2023 delež ugodnejši za 16,6 odstotne točke.

Slika 1: Struktura prihodkov zavoda, 2014 - 2023



VIR:ZPIZ

V Preglednici 2 v prilogi na koncu prispevka je predstavljena obveznost državnega proračuna, delež obveznosti državnega proračuna v BDP in delež državnega proračuna v skupnih prihodkih pokojninske blagajne od leta 2000 do 2023. V letu 2023 je bila najugodnejša situacija, saj je bil delež v BDP samo 1,69 odstotka, medtem ko je bil v letu 2013 kar 4,20 odstotka. Delež obveznosti državnega proračuna v skupnih prihodkih zavoda pa je s 15,1 odstotka prav tako najugodnejši v letu 2023, medtem ko je bil v letu 2014 kar 31,3 odstotka.

2.1. Začasno in občasno delo dijakov in študentov

Vpliv na ugodnejše razmerje ima tudi dejstvo, da se od leta 2015 študentsko in dijaško delo šteje v pokojninsko dobo. Menim, da ima ta ukrep več pozitivnih učinkov, tudi za posameznika, ki pridobi že v času srednje šole oziroma študija pokojninsko dobo, kar pomeni, da imamo vključenih v zavarovanje več mladih. Takšne osebe imajo ob vključitvi v delovno razmerje že doseženo določeno obdobje pokojninske dobe (pol leta, leto, dve leti ali več) in bodo na ta način pri nižji starosti izpolnile zahtevano pokojninsko dobo. Generacije, ki imajo to možnost, so v bistveno boljši situaciji, kot generacije, ki so zaključevale študij pred letom 2015. Slednje so se soočale še z gospodarsko krizo in težjo zaposljivostjo ob zaključku študija, zaradi česar so številni odlagali zaključek študija, da so lahko opravljali študentsko delo, ki pa se takrat ni štelo v pokojninsko dobo. Po moji oceni se bodo generacije, ki so končale študij med letom 2009 in 2014, upokojevale med 2 do 5 let kasneje kot kasnejše generacije oziroma z manj dosežene pokojninske dobe, kar pa bo imelo vpliv na višino pokojnine. Če samo primerjamo število zavarovancev v letu 2013, ko jih je bilo v povprečju samo 833 tisoč, in v letu 2023, ko jih je bilo 999 tisoč, izhaja, da jih veliko, predvsem mladih, ni imelo možnost zaposlitve. Na primer: oseba 1 je zaključila študij pri 27 letih in se je zaradi krize zaposlila pri 28 letih in bo dopolnila 40 let pokojninske dobe pri starosti 68 let. Oseba 2 je zaključila študij pri 25 letih in se je takoj zaposlila, ima pa tudi 2 leti pokojninske dobe iz naslova študentskega dela, kar pomeni, da bo dopolnila 40 let pokojninske dobe pri starosti 63 let. Seveda ne vemo, kakšni bodo pogoji upokojevanja čez tri desetletja, a dejstvo je, da ima oseba 2 že v štartu pet let prednosti, da prej doseže pogoje za upokojitev. Če so mladi preko dijaškega oziroma študentskega dela vključeni v sistem obveznega pokojninskega in invalidskega zavarovanja, v katerega tudi vplačujejo prispevke, jim tudi ni vseeno, kaj bo s tem sistemom, kar je dolgoročno pomembno z vidika

medgeneracijskega dogovora. V blagajno se iz tega naslova zbere sorazmerno veliko prispevkov, v letu 2023 dobrih 84 milijonov evrov (skoraj 1,2 odstotka vseh prihodkov zavoda). Delež ni zanemarljiv tudi če ga primerjamo s prispevkom Kapitalske družbe, ki je v letu 2023 prispevala v pokojninsko blagajno 65 milijonov evrov. V letu 2023 je bilo v to obliko dela prvič vključenih preko 100 tisoč oseb, ki so povprečno pridobile 2 meseca in 23 dni pokojninske dobe, preračunano na 12 mesecev, pa je v letu 2023 to pomenilo preko 23 tisoč zavarovancev. Za dijake in študente je negativno zgolj dejstvo, da dobijo manjše neto izplačilo. Vendar bi bil marsikdo, ki je že blizu upokojitve, vesel, če bi imel v preteklosti možnost vštevanja opravljanja dijaškega in študentskega dela v pokojninsko dobo.

Brez upoštevanja 23.263 zavarovancev na račun dijaškega in študentskega dela, ki predstavlja v strukturi vseh zavarovancev 2,3 odstotka, bi bilo razmerje namesto obstoječih 1:1,573 slabše za 0,036 in bi znašalo 1:1,537.

2.2. Drugi kazalniki, pomembni za stabilnost pokojninske blagajne in dostojne pokojnine

Za stabilnost sistema obveznega pokojninskega in invalidskega zavarovanja in dostojne pokojnine so pomembni tudi:

- povprečna starost novih upokojencev,
- povprečno dosežena pokojninska doba novih upokojencev,
- povprečen čas prejemanje pokojnine, ki jim je pravica prenehala v posameznem letu,
- delež uživalcev pokojnin iz obveznega zavarovanja v številu prebivalcev RS.

2.2.1. Povprečna starost novih upokojencev v obdobju 1983 do 2023

V preglednici 3 v prilogi na koncu prispevka je prikazana po spolu povprečno dosežena starost novih upokojencev od leta 1983 do 2023. Pri ženskah je bila najnižja povprečna upokojitvena starost novih upokojenk v letu 1991, ko je znašala 52 let in 3 mesece, za moške pa v letu 1992 in 1993, ko je znašala 56 let in 2 meseca. To so bili časi stečajev in velikega odpuščanja delavcev. V tem obdobju je bilo veliko dokupov za presežne delavce, ko je država plačala polovico prispevkov za dokup pokojninske dobe do 5 let za presežne delavce, kar je pomenilo do pet let prej upokojitve, kot če dokupa ne bi bilo. Najvišja

upokojitvena starost za ženske pa je bila v letu 2022 in 2023 (začasni podatki), ko je znašala 61 let in 8 mesecev, kar pomeni kar za 9 let in 5 mesecev več kot v najslabšem letu 1991. Najvišja upokojitvena starost za moške je bila v letu 2022, ko je znašala 62 let in 10 mesecev, kar pomeni kar za 6 let in 6 mesecev več kot v najslabšem letu 1992 in 1993.

2.2.1.1. Pogoji za starostno upokojitev po različnih zakonih, brez upoštevanja prehodnih obdobj:

Vpliv na povprečno starost ob upokojitvi imajo tudi upokojitveni pogoji, ki so sedaj za oba spola enaki, v preteklosti pa so se ženske upokojevale po bistveno ugodnejših pogojih. V nadaljevanju je podan pregled pogojev za starostno upokojitev po različnih zakonih, brez upoštevanja prehodnih obdobj.

Moški:

- starost 60 let, 40 let pokojninske dobe brez dokupa – ZPIZ-2 (začetek uporabe 1.1.2013)
- starost 58 let, 40 let pokojninske dobe (delovne dobe) – ZPIZ-1 (začetek uporabe 1.1.2000)
- starost 58 let, 40 let pokojninske dobe – ZPIZ/92 (začetek uporabe 1.4.1992)
- ne glede na dopolnjeno starost, 40 let pokojninske dobe – predpis, veljaven pred ZPIZ/92

Ženska:

- starost 60 let, 40 let pokojninske dobe brez dokupa – ZPIZ-2
- starost 58 let, 38 let pokojninske dobe (delovne dobe) – ZPIZ-1
- starost 53 let, 35 let pokojninske dobe – ZPIZ/92
- ne glede na dopolnjeno starost, 35 let pokojninske dobe – predpis, veljaven pred ZPIZ/92

Moški – dopolnjenih 20 let pokojninske dobe:

- ukinjeno z letom 2016 – ZPIZ-2
- starost 63 let, 20 let pokojninske dobe – ZPIZ-1
- starost 63 let, 20 let pokojninske dobe – ZPIZ/92
- starost 60 let, 20 let pokojninske dobe – predpis, veljaven pred ZPIZ/92

Ženska – dopolnjenih 20 let pokojninske dobe:

- ukinjeno z 2020 – ZPIZ-2
- starost 61 let, 20 let pokojninske dobe – ZPIZ-1
- starost 58 let, 20 let pokojninske dobe – ZPIZ/92
- starost 55 let, 20 let pokojninske dobe – predpis, veljaven pred ZPIZ/92

Moški – dopolnjenih najmanj 15 let zavarovalne dobe

- starost 65 let, 15 let zavarovalne dobe – ZPIZ-2, ZPIZ-1, ZPIZ/92 in po predpisu veljavnem pred ZPIZ/92

Ženska – dopolnjenih najmanj 15 let zavarovalne dobe

- starost 65 let, 15 let zavarovalne dobe – ZPIZ-2
- starost 63 let, 15 let zavarovalne dobe – ZPIZ-1
- starost 60 let, 15 let zavarovalne dobe – ZPIZ/92
- starost 60 let, 15 let zavarovalne dobe – predpis, veljaven pred ZPIZ/92

2.2.2. Povprečno dosežena pokojninska doba novih upokoјencev v obdobju 1980 do 2023

V Preglednici 4 v prilogi na koncu prispevka je prikazana povprečna pokojninska doba novih uživalcev pokojnin za obdobje 1980 do 2023, kjer je viden vpliv milejših pogojev za pridobitev pravice do starostne pokojnine za ženske. Najnižja povprečna dosežena pokojninska doba za ženske je bila v letu 1987, samo 26 let in 3 mesece in je kar za 12 let in 9 mesecev nižja kot v letu 2019, ko je znašala 39 let. 39 let je sedaj tudi rekordna dosežena povprečna pokojninska doba v enem letu. Za moške je najvišja dosežena doba po začasnih podatkih v letu 2023 in je znašala 38 let in 5 mesecev in je za 3 leta in 8 mesecev višja kot v letu 1989, ko je bila najnižja in je znašala 34 let in 9 mesecev. Iz preglednice se vidi, da so pri moških razlike po letih bistveno nižje kot pri ženskah.

2.2.3. Povprečen čas prejemanja pokojnine upokoјencev, ki jim je pravica prenehala v posameznem letu v obdobju 1991 do 2023

Povprečna doba prejemanja pokojnine uživalcev, ki jim je prenehala pravica do pokojnine od leta 1991 do 2023 je prikazana v Preglednici 5 v prilogi na koncu prispevka.

V tem obdobju je bil pri obeh spolih najkrajši čas prejemanja starostne pokojnine v letu 1999, za ženske 14 let in 5 mesecev, za moške pa samo 11 let in 9 mesecev, kar je bistveno odstopanje. Menim, da je glavni razlog v tem, da se je v letu pred reformo ZPIZ-1, ki je začela veljati 2000, upokojilo večje število ljudi samo za en dan, da bi si zavarovali pravico oziroma, da bi si zavarovali odmero od najvišje pokojninske osnove, ki se je z ZPIZ postopno znižala iz 4,8 najnižje pokojninske osnove na 1:4. Vendar se jim to ni obrestovalo, ker zaradi prekinitve zavarovanja niso dobili bonitet, ki jih je prinesel ZPIZ-1. Najdaljša doba prejemanja starostne pokojnine je bila za ženske v letu 2023 kar 25 let in 11 mesecev in je za 11 let in 6 mesecev daljša kot v letu 1999. Pri moških pa je najdaljše obdobje prejemanja 18 let in 2 meseca v letu 2020 in je za 6 let in 5 mesecev daljše kot leta 1999. Pri obeh spolih je trend naraščanja, a bistveno več pri ženskah, saj je bila razlika v letu 1991 le 1 leto in 1 mesec v korist žensk, v letu 2023 pa kar za 8 let in en mesec, v korist žensk.

Pri uživalcih invalidske pokojnine je povprečno prejemanje pokojnine še daljše, v letu 1991 za ženske 15 let in 1 mesec, v letu 2023 pa kar 28 let in 8 mesecev, kar je za 13 let in 7 mesecev več. Moški so v letu 1991 prejeli invalidsko pokojnino povprečno 12 let in 1 mesec, v letu 2023 pa 22 let in 9 mesecev, kar je za 10 let in 8 mesecev več.

2.2.4. Delež uživalcev pokojnin iz obveznega zavarovanja v številu prebivalcev RS

Delež uživalcev pokojnin iz obveznega zavarovanja v številu prebivalcev RS je pokazatelj demografskih trendov.

Po podatkih SURS je bilo konec septembra 2023 v RS 2.123.103 prebivalcev. Po podatkih zavoda je bilo 637.401 uživalcev pokojnin. Delež je tako že 30 odstotkov, kar je 0,2 odstotne točke več kot konec septembra 2022. Ta delež je od leta 2015 dokaj konstanten, saj je v letu 2015 znašal 29,6 odstotka. Bistveno drugačni so podatki za leto 1974, ko je bil le 11 odstotni delež upokojencev (195.442) v številu vseh prebivalcev (1.773.809). 20 let kasneje, leta 1994 pa je bil delež že 2 krat večji, to je 21,8 odstotni delež upokojencev (432.915) v številu vseh prebivalcev (1.989.408).

3. KAKO PRISTOPITI K CELOVITI UREDITVI SISTEMA POKOJNINSKEGA IN INVALIDSKEGA ZAVAROVANJA

Smo v obdobju, ko je gospodarstvo v dobri kondiciji in posledično tudi pokojninska blagajna. V takšnih razmerah je najboljši čas, da se pripravijo spremembe oziroma reforma sistema obveznega pokojninskega in invalidskega zavarovanja. Julija 2023 je MDDSZ predstavilo izhodišča reforme, iz katerih izhajajo trije glavni cilji: dostojnost pokojnin – pravičen in zaupanja vreden sistem, ki bo omogočal dostojne pokojnine za sedanje in prihodnje generacije, vzdržnost sistema – odhodki za pokojnine v višini, ki soprispevajo k finančni vzdržnosti celotnih javnih financ in transparentnost sistema – večja preglednost in razumljivost posameznih parametrov (in celotnega pokojninskega sistema). Zelo pomembno je, da je predvidena krepitev prvega stebra, seveda z omogočanjem tudi drugih oblik varčevanja za čas upokojitve.

Konec aprila je vlada sprejela izhodišča, ki jih bo najprej predstavila socialnim partnerjem in bodo tudi podlaga za širšo razpravo. Sedaj pa je še prezgodaj napovedati, kakšne bodo končne rešitve. Menim, da so izhodišča, ki so bila doslej predstavljena, dobra in da so seveda možne še različne izpeljave posameznih predvidenih sprememb. Pomembno je, da pride čim prej do pogajanj med socialnimi partnerji in da ne pride do časovne stiske. Slednja po nepotrebnem daje občutek, da se želi določeni strani nekaj vsiljevati, brez možnosti razprave in podaje tako strokovnih kot političnih razlogov.

4. SKLEP

Razmerje med zavarovanci in uživalci pokojnin je tudi pokazatelj stabilnosti pokojninskega sistema in je veliki meri odvisno od stanja gospodarstva in tudi pravočasnih sistemskih in ne parcijalnih prilagoditev sistema. Seveda so tudi drugi pokazatelji, ki kažejo na stanje v sistemu in nekateri so prikazani v tem sestavku. Drugi pokazatelji so denimo še višina pokojnin, nadomestitvena stopnja, število pokojnin odmerjenih od najnižje in najvišje pokojninske osnove, število prejemnikov zagotovljene starostne in invalidske pokojnine, število prejemnikov zagotovljenega zneska invalidske pokojnine in najnižje pokojnine. Vse naštetu so elementi solidarnosti, ki jih je v sistemu zelo veliko in so nekateri prišli v sistem preko parcialnih zakonodajnih rešitev. Pokojnina mora ostati tudi v bodoče

predvsem odraz plačanih prispevkov in dolžine obdobja plačevanja. Vprašan in izzivov torej ni malo, kar izhaja iz Osnutka izhodišč za pripravo sprememb pokojninskega in invalidskega zavarovanja v Republiki Sloveniji. Dobro je, da predlagatelji sledijo že postavljenim rešitvam v okviru Bele knjige o pokojninah in na njeni podlagi s socialnimi partnerji usklajenih izhodiščih, sprejetih v letu 2017. Torej smo na pravi poti. V Sloveniji nas je tudi dovolj strokovnjakov, ki lahko s svojim znanjem in izkušnjami pripomoremo k dodatnemu izboljšanju trenutno veljavnega sistema pokojninskega in invalidskega zavarovanja in lahko upamo le, da nas bodo pripravljavci sprememb v tokratnem krogu javne razprave s socialnimi partnerji vključili v dialog.

Zelo pomembno je, da je bilo v izhodiščih nakazano, da se bodo spremembe, ki bi pomenile strožje pogoje upokojevanja, uveljavile postopno, z daljšimi prehodnimi obdobji, od leta 2028 dalje. To v zavodu zelo pozdravljamo, saj bo na ta način doseženo, da se bodo tisti, ki že imajo pogoje za upokojitev oziroma jih bodo kmalu dosegli, v miru odločili, kdaj se bodo upokojili, s tem pa bi preprečili paniko, ki je bila prisotna pred sprejemom reform, ki sta začeli veljati 2000 in 2013, saj sta bili v Državnem zboru sprejeti le mesec dni pred tem.

Pomembno je izpostaviti tudi odgovornost politike, socialnih partnerjev, stroke in tudi medijev, da se bo že v času razprav, dogovarjanja in kasneje v postopku sprejemanja, ljudi obveščalo z namenom prikazati realno in objektivno stanje, na tako pomembnem področju kot je sistem obveznega pokojninskega in invalidskega zavarovanja.

Ne smemo pozabiti, da nas čaka tudi reforma invalidskega zavarovanja, o kateri pa se zelo malo ali skoraj nič ne govori, kot da hote ali nehotе zmanjka časa tudi v napovedih ali razpravah. Menim, da je za pripravo in izvedbo zahtevnejša od pokojninske, ker nam ni tako blizu in večina tudi ne pride v položaj uveljavljanja pravic iz invalidskega zavarovanja. V dobrih tridesetih letih nismo pristopili do reforme invalidskega zavarovanja, zato je sedaj skrajni čas, da se pravice na tem pomembnem področju uredijo. Že zgolj če izpostavimo nadomestila iz invalidnosti, ki so zelo različna, predvsem po višini, in odvisna po katerem zakonu PIZ so bila uveljavljena, lahko ugotovimo, da je na tem področju veliko nejasnosti, nesmislov in posledično občutkov manj ugodne obravnave v razmerju do drugih, pri katerih je bila ugotovljena določena invalidnost, kar pa za preglednost in zaupanje v sistem nikakor ni dobro.

LITERATURA IN VIRI

- Papež, Marijan, Pokojninsko in invalidsko zavarovanje ter razvoj v zadnjih tridesetih letih, 4. konferenca pokojninskega in invalidskega zavarovanja, zbornik, 2021.
- Papež, Marijan, Letno poročilo 2023 ZPIZ Slovenije, Predstavitev, februar 2024.
- Zakon o pokojninskem in invalidskem zavarovanju (Ur. l. RS, št. 12/92, 5/94, 7/96 in 54/98); ZPIZ/92.
- Zakon o pokojninskem in invalidskem zavarovanju ((Ur. l. RS, št. 109/06 – uradno prečiščeno besedilo, 114/06 -ZUTPG, 10/08 - ZVarDod, 98/09-ZIUZGK, 38/10 - ZUKN, 61/10, 40/11 -ZSVarPre, 79/10 - ZPKDPIZ, 94/10 - ZIU, 110/11 - ZDIU12, 40/12 – ZUJF); ZPIZ-1.
- Zakon o pokojninskem in invalidskem zavarovanju (Ur. l. RS št. Uradni list RS, št. 48/22 – uradno prečiščeno besedilo, 40/23 – ZČmIS-1, 78/23 – ZORR, 84/23 – ZDOsk-11, 125/23 – odl. US in 133/23; ZPIZ-2.

Maintaining the Ratio of Insured Persons to Pension Beneficiaries – How to Work towards a Comprehensive Reform of the Pension and Disability Scheme

Marijan Papež*

Summary

The ratio of insured persons to pension beneficiaries is also indicative of the stability of the compulsory pension and disability insurance scheme and to a large extent reliant on the economic situation. Particularly before the independence, the ratio was significantly more favourable; despite having been very stable over the recent years due to a record increase in the number of insured persons, the ratio is, however, forecast to continue to decline. Obviously, the ratio of insured persons to pensioners alone cannot account for the scheme's stability. Some still look back to the days of 1987 and before, when the ratio was 1: 3, with three employees contributing for one pensioner. This period also saw unprecedented technological developments, leading to changes of the forms of work; many work processes thus no longer require as many workers, they have become automated and most of them ICT dependent.

Recent years have seen a number of changes to the pension and disability insurance scheme, introducing to the scheme partial solutions designed to serve the interests of certain small groups of insured persons and beneficiaries. This has to a certain extent adversely impacted the established ratios of insured persons to current and future beneficiaries, since the fundamental principles of this form of insurance have been affected by these partial changes. New changes to the pension and disability insurance must be addressed comprehensively, as this is the only way to ensure a transparent and efficient functioning of the future scheme. A comprehensive regulation of the pension and disability insurance scheme is the key for ensuring its stability and the provision of decent pensions; a new reform is ahead of us now, which with its changes must balance this in the long term and ensure adequate social security for both current and future generations of beneficiaries. Also important for the stability of the scheme is that

* Marijan Papež, LLB, Director General of The Pension and Disability Insurance Institute of Slovenia (ZPIZ).
generalni.direktor@zpiz.si

the changes are phased in over a longer transition period. At the moment, we have only the starting points for the changes, or reform, which the Ministry of Labour, Family, Social Affairs and Equal Opportunities presented to the social partners in July 2023. Hopefully, by the end of May, when the XXIII Labour Law and Social Security Days will have taken place, the government's starting points will also be known. A very important message contained in the Ministry's starting points, which I believe will also stay so when approved by the government, is that the number of years required to qualify for an old-age pension remains unchanged at 40 years. For persons with 40 qualifying years, the pension age is proposed to gradually rise from 60 to 62 years, and for persons with 15 qualifying years, from 65 to 67 years of age. The implementation of the changes is planned for 2028, allowing for longer transition periods. This would be a major positive change compared to previous reforms, which used to be implemented less than a month after the adoption by the National Assembly and resulted in a surge of new retirements or people registering with the employment agency in order to be able to later retire under the old act. The media must also play their role and help raise awareness by informing the public in a comprehensive and objective manner. Some of us still remember the confusion, fear and mistrust among people caused by partial and incorrect information in previous reforms which often led to hasty decisions and, as a consequence, lower pensions. At the same time, let us not forget that a disability insurance reform is ahead of us, which is little or hardly at all talked about, yet which, in my opinion, will prove more challenging in terms of preparation and implementation than the pension reform.

Priloge (Vir: ZPIZ)

Preglednica 1: Število zavarovancev in upokojencev ter razmerje od leta 1975 do 2023.

POVPREČNO ŠTEVILO ZAVAROVANCEV IN UŽIVALCEV PRAVIC IZ OBVEZNEGA ZAVAROVANJA TER RAZMERJE po letih			
LETO	ZAVAROVANCI	UŽIVALCI POKOJNIN-OBVEZNO ZAVAROVANJE	ŠTEVILO ZAVAROVANCEV NA ENEGA UŽIVALCA POKOJNINE
1	2	3	4=2:3
1970		169.816	
1971		177.687	
1972		185.980	
1973		189.422	
1974		195.442	
1975	695.578	198.545	3,51
1976	715.550	201.661	3,55
1977	743.989	205.547	3,62
1978	776.859	211.175	3,68
1979	804.120	216.824	3,71
1980	819.775	224.185	3,66
1981	892.211	231.482	3,86
1982	899.918	239.668	3,75
1983	907.322	249.400	3,64
1984	900.348	261.206	3,45
1985	912.614	274.752	3,32
1986	928.297	286.527	3,24
1987	928.161	299.402	3,12
1988	922.214	316.265	2,95
1989	920.957	325.129	2,75
1990	884.615	356.274	2,48
1991	816.902	392.200	2,08
1992	764.902	419.805	1,82
1993	782.570	420.291	1,82
1994	772.549	422.915	1,78
1995	748.661	427.051	1,76
1996	765.721	442.105	1,72
1997	782.196	448.752	1,75
1998	784.192	454.626	1,72
1999	800.467	460.280	1,74
2000	829.281	467.448	1,80
2001	841.478	474.507	1,77
2002	826.544	483.898	1,72
2003	824.049	491.911	1,70
2004	826.668	497.826	1,68
2005	842.251	504.988	1,67
2006	854.606	510.795	1,67
2007	879.090	518.805	1,69
2008	904.084	527.922	1,71
2009	894.886	528.455	1,69
2010	881.992	552.561	1,60
2011	869.869	569.551	1,52
2012	855.542	585.408	1,46
2013	822.121	602.211	1,38
2014	842.558	608.885	1,39
2015	875.414	612.018	1,43
2016	891.002	612.682	1,45
2017	914.212	615.681	1,49
2018	929.149	617.299	1,52
2019	940.755	620.459	1,55
2020	958.148	624.725	1,53
2021	965.002	624.768	1,54
2022	989.062	628.082	1,57
2023	999.042	625.012	1,57

Preglednica 2: Delež državnega proračuna

OBVEZNOSTI DRŽAVNEGA PRORAČUNA SKUPAJ, 2000-2023 (v mio EUR)			
LETO	OBVEZNOSTI DRŽAVNEGA PRORAČUNA SKUPAJ	DELEŽ OBVEZNOSTI DRŽAVNEGA PRORAČUNA V BDP, v %	DELEŽ OBVEZNOSTI DRŽAVNEGA PRORAČUNA V SKUPNIH PRIHODKIH, v %
2000	641,0	3,40	26,8
2001	769,7	3,64	28,1
2002	904,2	3,84	29,6
2003	952,6	3,72	29,1
2004	996,4	3,61	28,7
2005	1.031,9	3,54	28,2
2006	1.049,8	3,34	27,3
2007	1.028,1	2,93	25,3
2008	1.111,7	2,93	24,8
2009	1.237,7	3,41	26,6
2010	1.285,9	3,54	26,8
2011	1.442,4	3,89	29,2
2012	1.359,7	3,75	28,0
2013	1.531,8	4,20	31,0
2014	1.559,0	4,14	31,3
2015	1.416,5	3,65	28,4
2016	1.267,3	3,13	25,2
2017	1.119,5	2,60	21,9
2018	1.006,5	2,19	19,0
2019	918,4	1,89	16,7
2020	1.086,5	2,31	18,4
2021	981,5	1,88	15,8
2022	1.106,9	1,94	16,5
2023	1.069,4	1,69	15,1

Preglednica 3: Povprečna starost novih uživalcev pokojnine

POVPREČNA STAROST NOVIH UŽIVALCEV STAROSTNE IN DELNE POKOJNINE IZ OBVEZNEGA ZAVAROVANJA, KI JIM JE PRVIČ PRIZNANA PRAVICA DO POKOJNINE PO SPOLU, po letih				
LETO	ŽEN SKE		MOŠKI	
	LET	MES	LET	MES
1983	54	9	58	7
1984	55	0	57	10
1985	56	0	57	11
1986	56	0	58	0
1987	56	4	58	4
1988	55	0	58	3
1989	55	2	58	4
1990	53	7	57	8
1991	52	3	56	5
1992	52	6	56	2
1993	53	3	56	2
1994	53	2	57	7
1995	53	1	57	6
1996	54	0	57	6
1997	54	11	58	3
1998	55	3	58	5
1999	54	10	58	2
2000	56	1	61	0
2001	56	2	62	0
2002	56	5	62	2
2003	56	6	62	2
2004	57	3	62	6
2005	57	3	61	9
2006	57	4	61	8
2007	57	7	61	10
2008	57	7	61	11
2009	58	1	62	0
2010	58	5	61	10
2011	58	8	61	9
2012	58	2	61	3
2013	58	6	60	11
2014	59	0	61	2
2015	59	2	61	4
2016	60	0	61	9
2017	60	4	62	3
2018	60	6	62	4
2019	60	8	62	6
2020	60	11	62	8
2021	61	6	62	8
2022	61	8	62	10
2023*	61	8	62	9

*Začasni podatki

Preglednica 4: Povprečna pokojninska doba novih uživalcev

POVPREČNA POKOJNINSKA DOBA NOVIH UŽIVALCEV STAROSTNE IN DELNE POKOJNINE, KI JIM JE PRVIČ PRIZNANA PRAVICA DO POKOJNINE PO SPOLU, po letih					
LETO	ŽENSKÉ		MOŠKI		
	LET	MES	LET	MES	
1980	30	4	36	3	
1981	30	9	36	6	
1982	31	9	36	8	
1983	31	10	37	1	
1984	29	6	35	10	
1985	26	11	35	2	
1986	26	10	35	0	
1987	26	3	35	6	
1988	29	6	35	9	
1989	29	1	34	9	
1990	31	8	36	7	
1991	31	2	35	10	
1992	31	1	36	2	
1993	30	8	35	10	
1994	31	6	36	6	
1995	31	9	36	11	
1996	32	4	37	0	
1997	32	6	37	5	
1998	32	0	37	2	
1999	32	7	36	11	
2000	33	7	37	3	
2001	33	11	37	1	
2002	34	1	37	0	
2003	34	5	37	5	
2004	35	1	37	9	
2005	35	4	38	0	
2006	35	8	38	4	
2007	35	10	38	3	
2008	36	0	38	3	
2009	35	8	38	2	
2010	35	6	38	0	
2011	34	11	37	9	
2012	35	4	37	3	
2013	36	1	37	11	
2014	36	2	37	9	
2015	36	11	37	9	
2016	37	2	37	6	
2017	37	3	36	7	
2018	38	9	37	1	
2019	39	0	36	10	
2020	38	10	36	10	
2021	38	5	36	11	
2022	38	3	37	0	
2023*	38	10	38	5	

*Začasni podatek

Preglednica 5: Povprečna doba prejemanja pokojnine

POVPREČNA DOBA PREJEMANJA POKOJNINE UŽIVALCEV, KI JIM JE PRENEHALA PRAVICA DO POKOJNINE, po letih										
LETO	STAROSTNA				INVALIDSKA				DRUŽINSKA / VDOVSKA	
	ŽENSKÉ		MOŠKI		ŽENSKÉ		MOŠKI		SKUPAJ	
	LET	MES	LET	MES	LET	MES	LET	MES	LET	MES
1991	15	10	14	9	15	1	12	1	13	0
1992	15	5	14	2	15	1	12	2	13	1
1993	15	7	12	10	15	7	10	10	12	1
1994	16	3	13	1	15	8	10	10	12	1
1995	16	7	13	10	16	5	11	10	13	2
1996	16	7	13	9	16	11	12	4	13	9
1997	15	6	12	5	16	5	12	1	13	4
1998	16	3	13	9	17	2	12	9	14	2
1998	16	3	13	9	17	2	12	9	14	2
1999	14	5	11	9	16	10	12	10	14	0
2000	17	1	14	9	18	3	14	1	13	5
2001	15	11	14	1	18	2	14	6	12	5
2002	16	3	15	1	19	7	14	11	12	11
2003	18	0	15	7	19	11	15	3	13	2
2004	18	8	15	10	20	1	15	7	12	8
2005	19	8	16	0	21	0	16	3	12	1
2006	19	3	16	0	21	11	16	3	12	11
2007	20	3	16	3	22	0	16	10	12	6
2008	20	10	16	4	22	1	17	1	13	4
2009	21	6	16	7	23	0	17	2	13	5
2010	21	8	16	8	22	10	17	8	11	6
2011	21	8	16	4	23	2	17	11	12	2
2012	22	4	16	8	23	8	18	4	11	7
2013	22	8	16	8	24	6	18	8	12	6
2014	23	1	16	11	24	8	18	9	12	6
2015	23	6	17	0	25	4	19	5	12	10
2016	24	1	17	7	26	0	19	11	13	0
2017	24	5	17	8	26	2	20	8	13	2
2018	24	9	18	0	26	10	20	10	13	3
2019	24	11	17	7	27	1	21	3	13	8
2020	25	6	18	2	27	11	21	9	14	0
2021	24	9	17	7	28	0	21	9	14	0
2022	25	3	17	8	28	3	21	9	14	4
2023	25	11	17	10	28	8	22	9	15	0

Iz prejšnje številke revije

DELAVCI IN DELODAJALCI št. 1/2024/XXIV

Grega STRBAN

UDK: 349.3:61

364-787.9

DOSTOP DO ZDRAVSTVENIH STORITEV IN MEDICINSKIH STVARI

Povzetek: Številni politični in pravni dokumenti poudarjajo pomen dostopa do visokokakovostnih zdravstvenih storitev in medicinskih stvari. Te so pomembne ne le za obstoj in svoboden razvoj vsake osebe, temveč človeške družbe kot take. Na doseganje najvišje možne ravni zdravja vpliva tudi učinkovito organizirana mreža javne zdravstvene službe, ki mora zagotavljati vse vrste dostopa do zdravstvenega varstva. Geografski dostop mora zagotoviti ne le bližino izvajalca zdravstvene dejavnosti, temveč tudi kakovostno in varno obravnavo. Časovni dostop mora biti presojan individualno in ne upravno. Enako pomemben je ekonomski dostop, da si zdravstveno varstvo lahko privoščimo. Postopkovni dostop mora zagotoviti organe in postopek uveljavljanja in varstva pravic, informacijski dostop pa popolno informiranost tako pacientov, kot tudi izvajalcev zdravstvene dejavnosti. Vse obravnavane vrste dostopa pripomorejo k pravičnejši dostopnosti do zdravstvenega varstva in na vseh področjih so možne izboljšave.

Ključne besede: dostop do zdravstvenega varstva, zdravstvene storitve, medicinske stvari, obvezno zdravstveno zavarovanje, socialna varnost

Access to Medical Services and Medicinal Goods

Abstract: Numerous political and legal documents emphasise the importance of access to high quality medical services and medicinal goods. They are important not only for ensuring existence and free development of every individual, but of society as such. To enable highest attainable standard of health a well-functioning public healthcare system is required. It should provide for all kinds of access to healthcare.

Geographical access shall provide not only for proximity of a healthcare provider, but also its quality and safety. Timely access has to be evaluated individually and not administratively. Essential is also economic access, making healthcare affordable. Procedural access has to guarantee bodies and available procedures to enforce and protect the rights. Informational access shall provide for well-informed patients and healthcare providers. All research fields provide for more equitable access to healthcare and in all aspects further improvement is desirable.

Key words: access to healthcare, medical services, medicinal goods, mandatory health insurance, social security

Katja ŠTEMBERGER BRIZANI

UDK: 349.2:351-057.112

RAZLIKOVANJE MED UPRAVNIMI IN DELOVNOPRAVNIMI ZADEVAMI V POSTOPKIH PRAVNEGA VARSTVA JAVNIH USLUŽBENCEV

Povzetek: *Prispevek na podlagi teoretičnih izhodišč in sodne prakse kritično analizira zakonsko ureditev pravnega varstva javnih uslužbencev, ki je razdeljeno med upravno in delovnopravno varstvo, odvisno od oblike akta, zoper katerega se tako varstvo uveljavlja. Ugotavlja, da Zakon o javnih uslužbencih formalnega kriterija opredelitve upravne zadeve, po katerem se šteje, da gre za upravno zadevo, kadar je v predpisu predvidena izdaja upravne odločbe, ne uporablja dosledno, temveč varstvo v upravni sferi zagotavlja tudi zoper sklepe in obvestila. Poleg formalnega kriterija je treba torej izhajati tudi iz materialnega kriterija, po katerem se upravna zadeva – ne glede na poimenovanje akta – presoja (identificira) po vsebini. V izogib pravni zmedbi, ki jo nepoenotena terminologija in nepregledna ureditev v praksi povzroča, bi moral zakonodajalec upravne zadeve v Zakonu o javnih uslužbencih bolj natančno opredeliti, bodisi z dosledno uporabo pojma “upravna odločba” ali s taksativnim naštevanjem zadev, ki se uvrščajo med*

upravne zadeve, kot je to storil hrvaški zakonodajalec. V vsakem primeru pa je treba (dopolnilno) uporabljati tudi materialni kriterij.

Ključne besede: upravna zadeva, delovnopravna zadeva, akt politične diskrecije, pravno varstvo

Distinction Between Administrative and Labour Law Matters in Public Servant Legal Protection Proceedings

Abstract: Based on the theoretical premises and case law, the paper critically analyses the legal regulation of the legal protection of civil servants, which is divided into administrative and labour law protection, depending on the form of the act, subject to legal protection. It notes that the Public Employees Act does not consistently apply the formal criterion, according to which a matter is presumed to be an administrative matter if a regulation provides for the issuance of an administrative decision, but also provides for legal protection in the administrative sphere against orders and notices, which indicates that these matters are also administrative matters. In addition to the formal criterion, the substantive criterion must also be applied. According to the latter, an administrative matter – irrespective of the designation of the act – is examined (determined) on its merits. To avoid legal confusion caused in practice by inconsistent terminology and opaque statutory provisions, the legislator should define administrative matters more precisely, either by consistently using the term 'administrative decision' or by listing the matters classified as administrative matters taxatively (following the example of the Croatian legislation). However, in any case, the substantive criterion should also be applied (complementary).

Keywords: administrative matter, labour law matter, act of political discretion, legal protection

Marijan DEBELAK

UDK: 349.2:331.5:347.9

OPREDELITEV DELAVCA IN DELODAJALCA TER IZZIVI SODNE PRAKSE

Povzetek: Prispevek predstavi elemente, ki so se oblikovali v sodni praksi Vrhovnega sodišča RS v sporih o obstoju delovnega razmerja. Predstavi tudi sodno prakso Sodišča EU glede pojma delavca ter razvoj v primerjalni sodni praksi. Nato na primeru platformnih delavcev izpostavi dileme, s katerimi se bodo soočala tudi slovenska sodišča. V drugem delu se avtor osredotoča na pojem delodajalca. Na koncu predstavi razloge za odločitev Vrhovnega sodišča v sporih v zvezi s pojmom dejanskega delodajalca v novejši sodni praksi (zadeve Luka Koper).

Ključne besede: delavec, delodajalec, delovno razmerje, platformni delavci, začasno agencijsko delo, samozaposleni delavci

The Concept of the Employer and the Worker and Challenges of Case Law

Abstract: The paper presents the elements developed in the case law of the Supreme Court of the Republic of Slovenia in disputes regarding the existence of an employment relationship. It also presents the jurisprudence of the Court of Justice of the EU regarding the concept of worker and developments in comparative jurisprudence. Then, using the example of platform workers, the author points out dilemmas that Slovenian courts will also have to face. In the second part, the author focuses on the concept of the employer. Finally, he presents the reasons for the Supreme Court's decision in disputes related to the concept of actual employer in recent judicial practice (Luka Koper cases).

Key words: worker, employer, employment relationship, platform workers, temporary agency work, self-employed workers



Work in a changing world

The quest for labour rights and social justice

17-20 September 2024

Rome, Auditorium Parco della Musica Ennio Morricone

www.laborlawcongressrome.com



INTERNATIONAL SOCIETY FOR
LABOUR AND SOCIAL SECURITY LAW



Università telematica delle
Camere di Commercio Italiane



ZAKON O DELOVNIH RAZMERJIH

z novelo ZDR-1D z uvodnimi pojasnili

Uvodna pojasnila: **dr. Katarina Kresal Šoltes,**
dr. Darja Senčur Peček

Stvarno kazalo: **dr. Nana Weber**

NOVO!

Zakon o delovnih razmerjih (ZDR-1) je osrednji zakon s področja delovnega prava. V enajstih letih od uveljavitve je bil večkrat dopolnjen in spremenjen. Najobsežneje je vanj posegla novela ZDR-1D, ki je začela veljati 16. 11. 2023 in s katero so bile med drugim implementirane zahteve iz direktiv EU o preglednih in predvidljivih delovnih pogojih ter o usklajevanju poklicnega in zasebnega življenja staršev in oskrbovalcev. Uvodna pojasnila bralca na pregleden in jasen način vodijo skozi novosti.

Več o knjigi:



Cena z DDV: 186,00 EUR / Število strani: 256 / Leto izdaje: 2024

www.gvzalozba.si

GV **66**
ZALOŽBA let

LEXPERA d.o.o. (GV Založba), Tivolska cesta 50, Ljubljana
telefon: 01 30 91 820, e-pošta: **prodaja@gvzalozba.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 domači pravni 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 2024**št. izvodov _____ **tiskana izdaja** št. izvodov _____ **digitalna izdaja**št. paketov _____ **tiskana in digitalna izdaja**

Letna naročnina (štiri številke) za paket (tiskana in digitalna izdaja) je 153,72 €, za tiskano ali digitalno izdajo je 128,10 €, posamezna številka je 35,70 €, dvojna številka 71,40 € (vse cene so z DDV), priznamo 50% popust za študente. 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 2024No. of issues _____ **print version** No. of issues _____ **online version**No. of print _____ **print & online package**

Annual subscription (four issues) the print and online version package at price 153,72 €, print or online version at price 128,10 €, particular issue at price 35,70 € (double 71,40 €), special discount for students (50%).

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.



Valentina FRANCA

Pričakovanja in izzivi implementacije Direktive 2022/2041 o ustreznih minimalnih plačah

Katarina KOGEJ

Varstvo delavskih in socialnih pravic pred organi MOD in Sveta Evrope

Marijan DEBELAK

Odpoved pogodbe o zaposlitvi v noveli ZDR-1D

Luka TIČAR

Obveznosti Slovenije po Direktivi 2023/970 o preglednosti plačil

Marijan PAPEŽ

Ohranitev razmerja med zavarovanci in uživalci pokojnin – kako pristopiti k celoviti ureditvi sistema pokojninskega in invalidskega zavarovanja



<http://www.delavciindelodajalci.com>