

Pomen Evropske socialne listine za varstvo delavskih pravic: novejša praksa Evropskega odbora za socialne pravice

Barbara Kresal*

UDK: 349.2/.3:342.7(094)

Povzetek: *Evropska socialna listina, podpisana leta 1961 v Torinu, skupaj z dodatnimi protokoli in revidirano verzijo iz leta 1996, je instrument Sveta Evrope, ki zagotavlja ekonomske in socialne človekove pravice, med njimi tudi individualne in kolektivne delavske pravice. Prispevek predstavi njen razvoj skozi čas, splošno strukturo Listine in nadzorni mehanizem, kot sta sistem rednega poročanja in postopek kolektivnih pritožb, ter se osredotoči na relevantne določbe Listine o delavskih pravicah. Predstavi novejšo prakso Evropskega odbora za socialne pravice (EOSP) na področju delavskih pravic. Posebna pozornost je dana Sklepom 2018. Kratko so predstavljene tudi odločitve EOSP o kolektivnih pritožbah UWE (pravica do enakega plačila) in v zadevi ICTU proti Irski (pravica do kolektivnega pogajanja samozaposlenih delavcev).*

Ključne besede: *Evropska socialna listina, temeljne socialne pravice, kolektivna pritožba, sistem poročanja, Evropski odbor za socialne pravice, delavske pravice, enako plačilo, kolektivno pogajanje za samozaposlene*

The European Social Charter and the Protection of Labour Rights: Recent Case-law of the European Committee of Social Rights

Abstract: *The European Social Charter, signed in 1961 in Turin, together with its additional protocols and the Revised version from 1996 is the Council of Europe's human rights instrument which guarantees economic and social human rights, among them also individual and collective labour rights. The contribution presents its development over time, its general*

* Barbara Kresal, doktorica pravnih znanosti, izr. profesorica delovnega prava in socialne varnosti, Fakulteta za socialno delo Univerze v Ljubljani in Inštitut za delo pri Pravni fakulteti v Ljubljani; članica Evropskega odbora za socialne pravice.

barbara.kresal@fsd.uni-lj.si

Barbara Kresal, PhD, Assoc. Professor of Labour Law and Social Security, Faculty of Social Work - University of Ljubljana and Institute for Labour Law at the Faculty of Law, University of Ljubljana, Slovenia; Member of the European Committee of Social Rights.

structure and the supervisory machinery, such as the reporting system and the collective complaints procedure, and focuses on the relevant Charter provisions on labour rights. Recent case-law of the European Committee of Social Rights (ECSR) in the area of labour rights is presented. Special attention is given to the ECSR Conclusions 2018. Decisions on the UWE complaints (the right to equal pay) and in the case ICTU v. Ireland (the right to collective bargaining for the self-employed workers) are shortly presented as well.

Key words: *European Social Charter, fundamental social rights, collective complaint, reporting system, European Committee of Social Rights, labour rights, equal pay, collective bargaining for the self-employed*

1. SPLOŠNO

Evropska socialna listina, ki je bila v okviru Sveta Evrope sprejeta leta 1961 v Torinu, določa 19 temeljnih socialnih pravic. Dodatni protokol k Evropski socialni listini iz leta 1988 je dodal še štiri pravice. Leta 1991 sprejeti Protokol o dopolnitvi Evropske socialne listine je pomembno nadgradil mehanizem nadzora nad spoštovanjem pravic iz Listine na podlagi rednega poročanja držav. Dodatni protokol k Listini o sistemu kolektivnih pritožb iz leta 1995 pa je nadzor nad uresničevanjem pravic iz Listine razširil še z možnostjo vlaganja kolektivnih pritožb, tako da je sedaj sistem nadzora dvotiren in obsega: sistem poročanja in sistem kolektivnih pritožb. Leta 1996 je bila v Strasbourgu sprejeta Spremenjena Evropska socialna listina, ki obsega vse pravice iz prvotne Listine (nekatero pomembno nadgrajene in posodobljene) in iz Dodatnega protokola iz leta 1988, k tem pa dodaja še osem novih pravic, tako da skupaj zagotavlja 31 temeljnih socialnih pravic in naj bi postopno nadomestila prvotno Listino iz leta 1961. Ta cilj zaenkrat še ni v celoti dosežen, saj 9 držav še vedno zavezuje prvotna Listina iz 1961,¹ medtem ko je 34 držav že ratificiralo in jih zavezuje Spremenjena Listina

¹ Države, ki jih zavezuje prvotna Listina iz 1961, so: Hrvaška, Češka, Danska, Nemčija, Islandija, Luksemburg, Poljska, Španija in Združeno kraljestvo.

V Španiji se je februarja 2019 v parlamentu začel postopek za ratifikacijo Spremenjene Listine (<https://thediplotainspain.com/en/2019/10/spain-will-ratify-the-european-social-charter-when-the-parliamentary-situation-allows/>). Tudi v Nemčiji poteka postopek ratifikacije Spremenjene Listine; to je oktobra 2020 na predlog vlade že potrdil nemški parlament (<https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2020/kw41-de-europaeischen-sozialcharta-796008>).

iz 1996. Med njimi je tudi Slovenija.² Evropska socialna listina, bodisi prvotna ali spremenjena, tako zavezuje 43 evropskih držav članic Sveta Evrope izmed vseh 47 članic (le Monako, San Marino, Lihtenštajn in Švica niso ratificirale ne prvotne ne spremenjene Evropske socialne listine).³

Ob Evropski konvenciji človekovih pravic, ki zagotavlja civilne in politične človekove pravice, je Evropska socialna listina najbolj celovit instrument Sveta Evrope o socialnih in ekonomskih človekovih pravicah. Evropska socialna listina zagotavlja človekove pravice na številnih najpomembnejših področjih vsakdanjega življenja ljudi, kot so nastanitev, izobrazba, zaposlitev in delo, zdravje, socialna zaščita, varstvo ranljivih skupin in nediskriminacija. Zagotavlja človekove pravice, ki so bistvene in nepogrešljive za vsakega posameznika v vsakodnevem življenju tekom celotnega življenja in ki vsebinsko napolnjujejo koncept človekovega dostojanstva. Nekateri Evropsko socialno listino poimenujejo kar Socialna ustava Evrope.⁴

Izraz Evropska socialna listina (angl. European Social Charter), na kratko Listina (angl. Charter) in kratica ESL (angl. ESC) se v skladu z uveljavljeno prakso Evropskega odbora za socialne pravice in tudi širše v literaturi uporablja za poimenovanje Spremenjene Evropske socialne listine iz leta 1996 oziroma za poimenovanje Evropske socialne listine z njenim celotnim razvojem, vključno z vsemi spremembami, protokoli in njeno revidirano (spremenjeno) verzijo iz leta 1996. Kadar imamo v mislih prvotno verzijo iz leta 1961, pa je to posebej

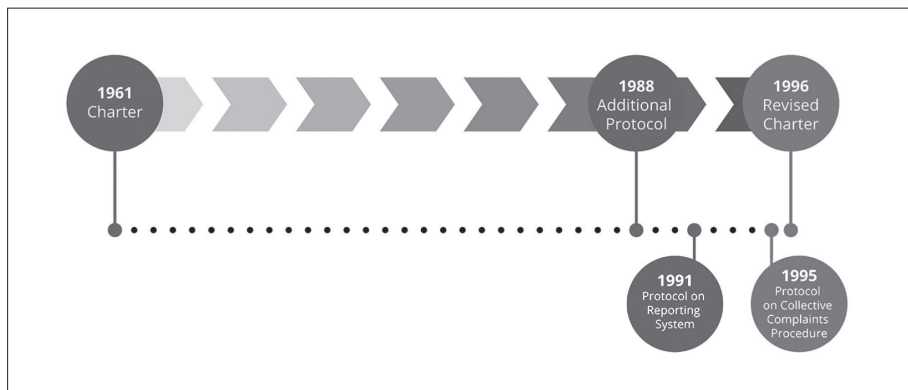
² Evropska socialna listina (spremenjena), Uradni list RS – Medn. pog., št. 7/99 (MESL).

³ Vsi dokumenti in seznam držav s podatki o ratifikaciji, določbah, ki jih zavezujejo, o pridržkih ipd. na spletni strani <https://www.coe.int/en/web/european-social-charter/charter-texts> in <https://www.coe.int/en/web/european-social-charter/signatures-ratifications>, pregled po državah in 'Country Factsheets' na <https://www.coe.int/en/web/european-social-charter/implementing-the-european-social-charter#Factsheets>.

⁴ Tako npr. De Schutter, O. (2017), *The European Social Charter as the Social Constitution of Europe*, V: Bruun, N., Lörcher, K., Schömann, I., Clauwaert, S. (ur.), *The European Social Charter and the Employment Relation*, Oxford: Hart, str.11-51; Salcedo Beltrán, C. (2018), *The Social Constitution of Europe (European Social Charter): reality and effects of rights*, Housing Rights Watch, 19. 4. 2018 (<https://www.housingrightswatch.org/content/social-constitution-europe-european-social-charter-reality-and-effect-rights>); Malinowski, J. (2019), *In defence of Cinderella*, V: Huber, D. (ur.), *Europe: a human enterprise, 30 stories for 70 years of history 1949-2019*, Strasbourg: Council of Europe, str. 27; in drugi.

Obsežno o Evropski socialni listini in širše socialnih človekovih pravicah tudi Mikkola, M. (2010), *Social human rights of Europe*, Porvoo: Karelactio; posebej z vidika delovnih razmerij pa Bruun, N., Lörcher, K., Schömann, I., Clauwaert, S. (ur.) (2017), *The European Social Charter and the Employment Relation*, Oxford: Hart.

naznačeno (ESL/1961 ali ESL iz leta 1961). V Sloveniji je za Spremenjeno Evropsko socialno listino, ki zavezuje Slovenijo, uveljavljena uradna kratica, ki je bila določena ob njeni ratifikaciji, MESL.



Vir: Council of Europe (<https://www.coe.int/en/web/european-social-charter/overview>)

Sistem nadzora nad spoštovanjem določb Listine je enak za obe, tako za prvotno iz leta 1961 in nadgrajeno s pravicami iz Dodatnega protokola iz leta 1988 kot za revidirano iz leta 1996. Sistem nadzora zajema:

- nadzor na podlagi rednega letnega poročanja držav (*reporting system*) in
- postopek kolektivnih pritožb (*collective complaints procedure*).

Osrednji organ nadzora, ki bdi nad spoštovanjem pravic iz Evropske socialne listine s strani držav pogodbenic, je Evropski odbor za socialne pravice, EOSP (*European Committee of Social Rights, ECSR*).⁵ V skoraj šestdesetletnem obdobju – leta 2021 bo Evropska socialna listina praznovala 60 let – se je razvila bogata praksa EOSP (*ECSR case-law*) o vseh pravicah iz Listine. Številne pomembne odločitve EOSP se nanašajo tudi na delavske pravice. Celotna praksa Evropskega odbora za socialne pravice je zajeta v bazi HUDOC-ESC (*European Social Charter HUDOC Database*: <https://hudoc.esc.coe.int/>), dostopna pa je tudi na strani Evropske socialne listine (<https://www.coe.int/en/web/european-social-charter/case-law>), kjer so najpomembnejše odločitve in stališča Odbora zbrana in povzeta tudi v zbirki Digest, po posameznih členih (*Digest of Decisions*

⁵ Prvotno se je imenoval Odbor neodvisnih strokovnjakov (*Committee of Independent Experts*).

and Conclusions of the European Committee of Social Rights - <https://rm.coe.int/digest-2018-parts-i-ii-iii-iv-en/1680939f80>, zadnja posodobljena verzija je iz leta 2018, a se pripravlja že nova).

Praksa EOSP zajema vse odločitve Evropskega odbora za socialne pravice, ki jih ta sprejme v okviru sistema nadzora, in sicer so to zlasti Sklepi (*Conclusions*), ki jih sprejema v okviru postopka poročanja držav, in Odločbe/Odločitve (*Decisions*), ki jih sprejema v okviru postopka kolektivnih pritožb. V follow-up postopku, ki je namenjen nadaljnjemu spremljanju spoštovanja odločitev in sklepov EOSP, lahko Odbor ministrov izdaja Priporočila in Resolucije, s katerimi pozove države, kjer je bila ugotovljena kršitev pravic iz Listine, k spoštovanju le-teh. EOSP pa glede odločitev o kolektivnih pritožbah v nadaljnjem follow-up postopku sprejema tudi Ugotovitve (*Findings*), v katerih na podlagi poenostavljenih poročil držav ocenjuje, ali je država upoštevala odločitev EOSP o kolektivni pritožbi, s katero je bila ugotovljena kršitev pravic, in kršitev odpravila oziroma sprejela potrebe ukrepe za usklajitev z zahtevami, ki izhajajo iz Listine.⁶ EOSP sprejema tudi Interpretativne izjave/Razlage (*Statement of Interpretation*), v katerih zajame razlago posamezne določbe Listine ali le določen vidik te pravice, in jo tako vsebinsko napolni, konkretizira. S tem poveča transparentnost, predvidljivost in pravno določnost, tako v razmerju do držav pogodbenic, ki jih zavezuje Listina in s pomočjo interpretativnih izjav bolje razumejo svoje obveznosti, ki izhajajo iz Listine, kot v razmerju do naslovnikov pravic iz Listine, pa tudi v razmerju do drugih udeležencev v postopkih poročanja in zlasti do upravičenih vlagateljev kolektivnih pritožb, saj interpretativne izjave pojasnjujejo, interpretirajo, konkretizirajo, kaj je vsebina posamezne določbe Listine, kakšen je njej domet, na koga se nanaša in kaj zahteva.

Sistem kolektivnih pritožb je do sedaj sprejelo 15 držav: Belgija, Bolgarija, Hrvaška, Ciper, Češka, Finska, Francija, Grčija, Irska, Italija, Nizozemska, Norveška, Portugalska, Slovenija in Švedska. To pomeni, da se lahko kolektivna pritožba vloži le zoper te države.

Ker se z uveljavljanjem kolektivnih pritožb izboljšuje učinkovitost nadzora nad spoštovanjem pravic iz Listine, so te države, ki so sprejele sistem kolektivnih pritožb, podvržene poenostavljenemu postopku rednega poročanja, tako jim

⁶ Države, ki so sprejele sistem kolektivnih pritožb, imajo sistem rednega poročanja poenostavljen, tako da v letu poenostavljenega poročanja poročajo le o odločitvah, s katerimi je bila ugotovljena kršitev pravic, tj. o tem, ali so bile zadeve, ki so bile predmet kolektivnih pritožb zoper dotično državo, usklajene z zahtevami iz Listine.

ni treba vsako leto predložiti polnega poročila o vseh pravicah, ki so tisto leto vključene v nadzor, temveč v letu poenostavljenega poročanja predložijo le poročilo o napredku glede odprave kršitev, ki so bile ugotovljene v postopkih kolektivnih pritožb, in tisto leto EOSP glede teh držav ne sprejme Sklepov o tem, ali država spoštuje ali ne pravice, ki so premet rednega nadzornega cikla v tistem letu, temveč glede teh držav EOSP sprejme le Ugotovitve, ki se nanašajo le na odločitve o kolektivnih pritožbah zoper to državo, s katerimi so bile ugotovljene kršitve pravic.

Vse pravice iz Listine so razvrščene v štiri skupine⁷ in vsako leto EOSP oceni spoštovanje Listine le glede ene skupine. Poudariti je treba, da je razporeditev po skupinah predvsem organizacijske narave, saj vsebinsko dosledno ni mogoče razvrstiti pravic v ločene skupine, ker so med seboj povezane, medsebojno soodvisne in nekatere se deloma tudi prekrivajo.

Delavskim pravicam je namenjena skupina 3. Vanjo so uvrščene individualne in kolektivne delavske pravice, in sicer:

- pravica do pravičnih pogojev dela iz 2. člena Listine in do pravičnega plačila iz 4. člena,
- pravica do organiziranja iz 5. člena in do kolektivnega pogajanja iz 6. člena,
- pravice iz širšega sklopa participacije delavcev, kot so obveščanje in posvetovanje iz 21. člena, sodelovanje pri določanju in izboljševanju delovnih pogojev iz 22. člena, obveščanje in posvetovanje v postopkih kolektivnega odpuščanja iz 29. člena,
- pa tudi varstvo in olajšave delavskih predstavnikov iz 28. člena,
- ter pravica do dostojanstva pri delu iz 26. člena.

Delavske pravice iz skupine 3 so bile nazadnje predmet nadzora v letu 2018 (Skepi 2018, objavljeni marca 2019), naslednjič bo spoštovanje teh pravic

⁷ Te skupine so:

- Skupina 1: Zaposlovanje, usposabljanje in enake možnosti (členi 1, 9, 10, 15, 18, 20, 24, 25) – Skepi 2016 (ni Slo), 2020 (Slo), 2024 (ni Slo), 2028 (Slo) itd.
- Skupina 2: Zdravje, socialna varnost in socialna zaščita (členi 3, 11, 12, 13, 14, 23, 30) – Skepi 2017 (ni Slo), 2021 (Slo), 2025 (ni Slo) itd.
- Skupina 3: Delavske pravice (členi 2, 4, 5, 6, 21, 22, 26, 28, 29) – Skepi 2018 (Slo), 2022 (ni Slo), 2026 (Slo) itd.
- Skupina 4: Otroci, družine in migranti (členi 7, 8, 16, 17, 19, 27, 31) – Skepi 2019 (ni Slo), 2023 (Slo), 2027 (ni Slo) itd.

predmet nadzora leta 2022 in nato spet čez štiri leta itd. Ker je Slovenija sprejela sistem kolektivnih pritožb, vsakič drugič ne poroča o pravicah iz rednega cikla nadzora, ampak predloži le poenostavljeno poročilo o napredku glede odločitev v kolektivnih pritožbah. Tako zadnji Sklepi 2018 o spoštovanju delavskih pravic pokrivajo tudi Slovenijo, Sklepi 2022 o delavskih pravicah pa Slovenije ne bodo zajeli, saj bo imela leta 2022 poenostavljeno poročanje, tako da bo spoštovanje delavskih pravic v Sloveniji v luči zahtev Evropske socialne listine ponovno presojano s strani EOSP šele leta 2026 (če se ne bo do takrat spremenil sistem nadzora, saj se o potrebnih dodatnih reformah veliko razpravlja).

Treba je opozoriti še na to, da je tudi v drugih skupinah najti določbe, ki posegajo na področje delavskih pravic, tako na primer:

- pravica do varnih in zdravih delovnih pogojev iz 3. člena Listine sodi v skupino 2 o zdravju, socialni varnosti in socialni zaščiti (ta skupina je bila predmet nadzora v letu 2017-takrat je imela Slovenija poenostavljeno poročanje, tako da je Sklepi 2017 ne zajemajo, nato bo ta skupina pravic spet na vrsti leta 2021-Slovenija bo zajeta, itd.),
- pravica do dela iz 1. člena (ki vključuje tudi svobodo dela, prepoved prisilnega dela, prepoved diskriminacije itd.), enake možnosti in enako obravnavanje ne glede na spol iz 20. člena, varstvo v primerih prenehanja zaposlitve iz 24. člena in varstvo v primeru insolventnosti delodajalca iz 25. člena Listine pa so na primer predmet nadzornega cikla skupine 1, skupaj z drugimi pravicami iz te skupine (ki jih je EOSP obravnaval leta 2016-Slovenija ni zajeta, ker je imela poenostavljeno poročanje, in 2020-Slovenija bo zajeta, itd.),
- varstvo mladih delavcev iz 7. člena, pravice zaposlenih žensk v zvezi z materinstvom iz 8. člena in pravice delavcev z družinskimi obveznostmi iz 27. člena ter pravice delavcev migrantov iz 19. člena pa se obravnavajo, skupaj z drugimi pravicami iz te skupine, v okviru skupine 4 (EOSP obravnaval leta 2019-Slovenija ni zajeta, ker je imela poenostavljeno poročanje, spet bo ta skupina na vrsti 2023-Slovenija bo zajeta, itd.).

Problem Slovenije je, da upravičeni vlagatelji ne izkoriščajo dovolj možnosti vlaganja kolektivnih pritožb zoper Slovenijo, v katerih bi izpostavili morebitne kršitve človekovih pravic, ki jih zagotavlja Listina, zato sistem nadzora nad spoštovanjem temeljnih socialnih pravic, vključno z delavskimi pravicami, ki jih zagotavlja Evropska socialna listina, za Slovenijo ni tako učinkovit, kot bi lahko bil. Zoper Slovenijo so bile do sedaj vložene le tri kolektivne pritožbe (o vseh je

EOSP že odločil);⁸ razen zadnje, ki se nanaša na pravico do enakega plačila za delo enake vrednosti ne glede na spol, se nobena ne nanaša na delavske pravice. Ker je Slovenija sprejela sistem kolektivnih pritožb, je podvržena sistemu poenostavljenega poročanja (predpostavlja se, da se bodo kršitve uveljavljale tudi skozi kolektivne pritožbe, teh pa skorajda ni). To pomeni, kot je bilo opisano zgoraj, da dobimo aktualizirana stališča EOSP glede spoštovanja pravic iz vsake skupine za Slovenijo le vsakič drugič, torej le na vsakih osem let, kar je zelo dolga doba.

Povsem drugače je na primer pri državah, zoper katere upravičeni vlagatelji vlagajo veliko kolektivnih pritožb in se tako skozi ta mehanizem izpostavi veliko kršitev, med njimi tudi mnoge najbolj problematične zadeve in kršitve človekovih pravic, ki jih zagotavlja Listina. To lahko učinkovito prispeva k izboljševanju položaja, saj se problemi izpostavijo, tam, kjer so kršitve, se te ugotovijo, odločitev EOSP pa državi sporoča, kaj je treba popraviti, kaj izboljšati. Tako lahko upravičeni vlagatelji z uporabo mehanizma kolektivnih pritožb pomembno prispevajo k spoštovanju in razvoju temeljnih socialnih pravic v državi, vključno s pravicami delavcev.

Kdo pa lahko vlaga kolektivne pritožbe (*collective complaints*) in kako poteka postopek? Upravičeni vlagatelji so:

- socialni partnerji iz držav, ki so sprejele sistem kolektivnih pritožb, torej reprezentativni nacionalni sindikati in delodajalske organizacije (gre za avtonomen pojem, ki ga EOSP interpretira široko, in je – posplošeno rečeno – širši kot opredelitev reprezentativnih sindikatov in delodajalskih organizacij v nacionalnem pravu)
- Evropski socialni partnerji (to so na delavski strani Evropska konfederacija sindikatov, European Trade Union Confederation (ETUC), in na delodajalski strani Business Europe ter International Organisation of Employers (OIE)

⁸ Kolektivne pritožbe zoper Slovenijo:

- *Association for the Protection of All Children (APPROACH) Ltd v. Slovenia*, Complaint No. 95/2013, Decision on the merits 5. 12. 2014 (kršitev člena 17.1 Listine);
- *Fédération européenne des associations nationales travaillant avec les Sans-abri (FEANTSA) v. Slovenia*, Complaint No. 53/2008, Decision on the merits 8. 9. 2009 (kršitev členov 31 in 16 v povezavi s členom E Listine);
- *University Women of Europe (UWE) v. Slovenia* (Complaint No. 137/2016, Decision on the merits 5. 12. 2019 (kršitev členov 4.3 in 20 Listine).

- določene mednarodne nevladne organizacije (INGOs), s participativnim statusom pri Svetu Evrope (vsaki dve leti se seznam posodobi), te so bile vlagateljice v številnih pomembnih in odmevnih zadevah, o katerih je odločal EOSP
- *opcijsko*: reprezentativne nacionalne nevladne organizacije (če država poda izjavo, bodisi ob ratifikaciji ali kasneje, da tudi njim priznava pravico vložiti kolektivno pritožbo zoper njo) – zaenkrat je le Finska podala to izjavo.

Kolektivno pritožbo se lahko vloži v uradnih jezikih Sveta Evrope, torej angleškem ali francoskem jeziku, pri tem pa je pomembno poudariti, da lahko reprezentativni nacionalni sindikati in delodajalske organizacije kolektivno pritožbo vložijo tudi v uradnem jeziku države, iz katere so oziroma na katero se kolektivna pritožba nanaša. Torej bi lahko slovenski sindikati in delodajalske organizacije vlagali kolektivne pritožbe v slovenskem jeziku. To možnost v praksi uporabljajo zlasti nekateri italijanski in grški sindikati.

EOSP najprej v prvi fazi preizkusi, ali je kolektivno pritožbo vložil upravičeni vlagatelj in ali so izpolnjene vse druge procesne zahteve za sprejem kolektivne pritožbe v obravnavo. O tem sprejme odločitev bodisi o sprejemu ali nesprejemu kolektivne pritožbe (*Decision on admissibility*). Predvidena je tudi možnost, da EOSP odloči o takojšnjih ukrepih (*Immediate measures*), ki so primerljivi začasni odredbi.

Če je pritožba sprejeta v obravnavo, sledi meritorna faza, ki je pretežno pisni postopek, v katerem EOSP pozove stranke in upravičene udeležence postopka, da se izjasnijo o vsebini kolektivne pritožbe, in v katerem se zberejo vsi relevantni podatki, pomembni za odločitev. Postopek sledi načelu kontradiktornosti, tako da se stranke seznanijo s stališči druge stranke in imajo možnost odgovora nanje; pogosto je teh izmenjav kar nekaj. EOSP povabi tudi evropske socialne partnerje in relevantne mednarodne nevladne organizacije, da podajo svoja stališča. EOSP lahko razpiše javno obravnavo, kar pa je zelo redko.

Po končanem postopku zbiranja gradiva, stališč upravičenih udeležencev postopka in relevantnih dejstev, EOSP na enem od svojih zasedanj sprejme meritorno odločitev, odločitev o vsebinski utemeljenosti kolektivne pritožbe, tj. ali je podana zatrjevana kršitev ene ali več pravic iz Listine ali ne (*Decision on the merits*). Odločitev posreduje strankam, vlagatelju in državi, zoper katero je bila pritožba vložena, ter drugim državam pogodbenicam Listine, Odboru ministrov, vendar pa meritorna odločitev ni takoj javna, temveč se praviloma objavi šele po poteku štirih mesecev po notifikaciji oziroma skupaj z resolucijo Odbora ministrov,

če je to prej. Takrat tudi postane dostopna na spletni strani Evropske socialne listine in v bazi HUDOC-ESC.

Sistem kolektivnih pritožb je bil vzpostavljen z namenom izboljšati učinkovito uveljavljanje temeljnih socialnih pravic iz Listine in okrepiti sodelovanje, vlogo delavskih in delodajalskih organizacij ter nevladnih organizacij v tem procesu.

Kolektivne pritožbe so postale pomemben evropski mehanizem uveljavljanja delavskih pravic in lahko prispevajo k večjemu spoštovanju delavskih pravic v praksi držav, ki so sprejele sistem kolektivnih pritožb in kjer upravičeni vlagatelji dejansko uporabljajo ta mehanizem varstva delavskih pravic (enako seveda velja tudi za druge pravice, ki jih zagotavlja Listina).

Bogata praksa EOSP nastaja kot rezultat postopkov nadzora na podlagi rednega poročanja držav in zlasti tudi kot rezultat postopkov na podlagi vloženih kolektivnih pritožb.

2. VARSTVO DELAVSKIH PRAVIC: SKLEPI 2018

V rednem nadzornem ciklu za leto 2018 je EOSP ugotovil številne kršitve delavskih pravic, v poročilih pa je zaznal tudi nekatere pozitivne dosežke v posameznih državah v smislu uskladitve predhodno ugotovljene kršitve z zahtevami Listine. V postopek nadzora na podlagi rednih letnih poročil držav je bilo vključenih 35 držav od 43 držav, ki jih zavezuje Evropska socialna listina, bodisi prvotna ali spremenjena, med njimi tudi Slovenija, 8 držav pogodbenic pa je imelo poenostavljeno poročanje.

V postopku nadzora EOSP postavi državam tudi veliko vprašanj, na katera pričakuje odgovore in pojasnila v naslednjem ciklu nadzora glede dotične pravice oziroma določbe Listine. V Sklepih 2018 je EOSP kot eno od pomembnejših splošnih vprašanj izpostavil vprašanje spoštovanja in dejanskega učinkovitega uresničevanja pravice do kolektivnega pogajanja za samozaposlene delavce in druge delavce, ki so izvzeti iz običajne opredelitve 'odvisnega delavca', in od vseh držav zahteval ustrezne podatke, kako je to urejeno v posamezni državi oziroma kakšne ukrepe je država že sprejela ali jih namerava sprejeti, da zagotovi pravico do kolektivnega pogajanja (iz člena 6.2 Listine) tudi tem delavcem. V naslednjem ciklu nadzora glede delavskih pravic tako lahko pričakujemo bolj celovito in sistematično obravnavo tega vprašanja s strani Odbora in oceno

usklajenosti situacije po posameznih državah z zahtevami Listine v tej zvezi. Navedeno vprašanje je posredno povezano tudi z nedavno odmevno odločitvijo EOSP o kolektivni pritožbi v zadevi *ICTU v. Ireland*, v kateri je bila obravnavana kršitev pravice do kolektivnega pogajanja za samozaposlene delavce (več o tem spodaj, v naslednjem poglavju).

V nadaljevanju nekoliko podrobneje predstavim prakso EOSP in njegova stališča iz Sklepov 2018 glede različnih vidikov delovnega časa, zlasti člen 2 Listine, glede drugih pravic iz tega nadzornega cikla pa izpostavim le nekatere najpomembnejše poudarke in predvsem tiste sklepe, ki se nanašajo na Slovenijo, kjer je EOSP ugotovil kršitev (le dve, člen 2.1-razumni delovni čas in 4.4-razumni odpovedni roki) ali pa odložil odločanje (členi 2.2-plačilo na praznik, 2.5-tedenski počitek, 4.1-minimalna plača, 4.3-enako plačilo, 4.5-odtegljaji od plače, 26-dostojanstvo pri delu, 29- postopki kolektivnih odpovedi).

EOSP je tako v zvezi s pravico do razumnega trajanja dnevnega in tedenskega delovnega časa (člen 2.1 Listine) ugotovil kar nekaj kršitev, ko pod določenimi pogoji za določeno skupino delavcev zakonodaja države dopušča, da delajo tudi do 16 ur na dan ali/in več kot 60 ur na teden.⁹

EOSP je za nekaj držav, tudi za Slovenijo, ugotovil kršitev člena 2.1 Listine iz razloga, ker se čas stalne pripravljenosti (on-call duty), ko se ne opravlja efektivno delo, ne šteje kot delovni čas, ampak se obravnava kot prosti čas.¹⁰ Odbor poudarja, da se ta čas ne more šteti kot prosti čas v smislu 2. člena Listine, čeprav ne gre za efektivno opravljanje dela; neopravljanje efektivnega dela, ki se ugotovi *a posteriori*, torej za nazaj, za obdobje, ki je bilo *a priori*, torej

⁹ Glede nedopustno dolgega tedenskega časa, tj. več kot 60 ur na teden glejte npr. Conclusions 2018, Cyprus, Art 2.1 (<http://hudoc.esc.coe.int/eng?i=2018/def/CYP/2/1/EN>); Conclusions XXI-3 (2018), Spain, Art 2.1 (<http://hudoc.esc.coe.int/eng?i=XXI-3/def/ESP/2/1/EN>); Conclusions XXI-3 (2018), Iceland, Art 2.1 (<http://hudoc.esc.coe.int/eng?i=XXI-3/def/ISL/2/1/EN>); idr. Glede nedopustno dolgega dnevnega delovnega časa, tj. tudi do 16 ur na dan in več glejte npr. Conclusions 2018, Norway, Art 2.1 (<http://hudoc.esc.coe.int/eng?i=2018/def/NOR/2/1/EN>); Conclusions XXI-3 (2018), Czech Republic, Art 2.1 (<http://hudoc.esc.coe.int/eng?i=XXI-3/def/CZE/2/1/EN>).

¹⁰ Tako npr. Conclusions XXI-3 (2018), Iceland, Art 2.1 (<http://hudoc.esc.coe.int/eng?i=XXI-3/def/ISL/2/1/EN>); Conclusions XXI-3(2018), Poland, Art 2.1 (<http://hudoc.esc.coe.int/eng?i=XXI-3/def/POL/2/1/EN>); Conclusions 2018, Serbia, Art 2.1 (<http://hudoc.esc.coe.int/eng?i=2018/def/SRB/2/1/EN>); Conclusions 2018, Slovenia, Art 2.1 (<http://hudoc.esc.coe.int/eng?i=2018/def/SVN/2/1/EN>).

O tem za prejšnji nadzorni cikel tudi Končar, P. (2015), Evropska socialna listina (spremenjena): kako jo uresničujemo v Sloveniji?, Delavci in delodajalci, let XV, št. 2-3, str. 171-186.

vnaprej, opredeljeno kot obdobje, s katerim delavec ne more prosto razpolagati, namreč ne more biti ustrezeni kriterij za to, da se tako obdobje opredeli za prosti čas, pri čemer to velja tako za dežurstvo (v prostorih delodajalca) kot za stalno pripravljenost (na domu delavca).

V zvezi s pravico do plačane odsotnosti na državne praznike (člen 2.2. Listine) izpostavimo stališče Odbora, da je treba v primeru, če mora delavec delati na državni praznik, delavcu priznati pravico do ustrezno višjega plačila za ta čas. Kot neustrezno plačilo in kršitev je štel na primer plačilo za delo na državni praznik v višini rednega plačila, povečano za 50-75%.¹¹ Glede te pravice je za Slovenijo EOSP odložil odločanje in zahteval dodatna pojasnila, konkretno podatke o višini dodatkov za delo na praznik. Naj izpostavim, da je EOSP ob tem jasno izrecno poudaril, da »delo, ki se opravlja na državni praznik, pomeni omejitve za delavca, zato mora biti plačan več kot običajno« in da »mora biti delo na državni praznik plačano vsaj dvakrat toliko kot znaša običajno plačilo«. Vendar pa se plačilo za delo na praznik lahko zagotovi tudi v obliki dodatne odsotnosti, prostih dni (»compensatory time-off«), ampak tudi tukaj vsaj dvakrat toliko prostih dni, kot je bilo prazničnih dni, na katere je delavec delal. Naj poudarim, da je torej vsem delavcem, ki delajo na praznik, treba zagotoviti vsaj 200% plačilo ali ustrezno dolg nadomestni prosti čas; upoštevajoč stališča EOSP glede plačila nadurnega dela, pa lahko dodamo, da je tudi kombinacija obeh možnosti dopustna (dodatno plačilo, nadomestni prosti čas, da le odraža dodatne omejitve dela na praznik za delavca v smislu vsaj dvojne odmene).

V zvezi s pravico do plačanega letnega dopusta (Listina zagotavlja minimalni letni dopust vsaj štiri tedne), pa je EOSP ugotovil kršitve v primerih, ko niso imeli vsi delavci pravice do izrabe vsaj dveh tednov neprekinjenega dopusta tekom koledarskega leta.¹²

Kršitve pravice do tedenskega počitka (člen 2.5 Listine) se nanašajo zlasti na pretirano dolgo referenčno obdobje oziroma možnost odložiti ta počitek na kasnejši čas. EOSP poudarja, da je treba zagotoviti ustrezne varovalke, da se

¹¹ Npr. Conclusions 2018, Malta, Art 2.2 (<http://hudoc.esc.coe.int/eng?i=2018/def/MLT/2/2/EN>); Conclusions 2018, the Netherlands, Art 2.2 (<http://hudoc.esc.coe.int/eng?i=2018/def/NLD/2/2/EN>); Conclusions 2018, the Slovak Republic, Art 2.2 (<http://hudoc.esc.coe.int/eng?i=2018/def/SVK/2/2/EN>) idr.

¹² Tako npr. Conclusions 2018, Cyprus, Art 2.3 (<http://hudoc.esc.coe.int/eng?i=2018/def/CYP/2/3/EN>); Conclusions 2018, Luxembourg, Art 2.3 (<http://hudoc.esc.coe.int/eng?i=XXI-3/def/LUX/2/3/EN>), Conclusions 2018, the Netherlands, Art 2.3 (<http://hudoc.esc.coe.int/eng?i=2018/def/NLD/2/3/EN>) idr.

tedenski počitek ne prestavi za več kot en teden in da torej delavci ne smejo delati več kot 12 zaporednih dni skupaj brez tedenskega počitka.¹³ Tudi tu naj izpostavim, da je za Slovenijo EOSP odložil odločanje in zahteval dodatna pojasnila, pri čemer je v tej zvezi zlasti izpostavil kot potencialno problematične določbe 157. člena ter drugi do četrti odstavek 158. člena ZDR-1. Ob tem je EOSP izrecno poudaril, da mora nacionalna zakonodaja za to, da bo v skladu z zahtevami iz člena 2.5 Listine, »zagotoviti, da se delavci ne morejo odpovedati pravici do tedenskega počitka ali sprejeti, da ga nadomestijo s plačilom, ter da se lahko tedenski počitek odloži do naslednjega tedna, vendar tako, da se od delavcev ne zahteva, da delajo več kot 12 dni zaporedoma, preden se jim dodeli dva dni počitka«. Te poudarke EOSP iz Sklepov 2018 je primerno vzeti resno.

Pravice do minimalnega plačila, ki zagotavlja dostojno preživetje (člen 4.1 Listine), tudi v prejšnjih ciklih nadzora ni spoštovala večina držav, ki je sprejela to zavezo, in tako je bilo tudi v zadnjem nadzornem ciklu. Za Slovenijo je EOSP odložil odločanje, ker je bila višina minimalne plače v obravnavanem obdobju med 50-60% povprečne plače v državi, v tem primeru pa mora država izkazati in podati dodatna pojasnila, da upoštevajoč tudi druge ukrepe in dajatve, takšna plača zagotavlja dostojen življenjski standard. Če dosega vsaj 60% povprečne plače v državi, se šteje, da je minimalna plača v skladu z zahtevami Listine, brez dodatnih pogojev in pojasnil. Primerjajo se neto zneski.¹⁴ Zahteve iz Listine glede minimalne plače izpolnjujejo npr. Luksemburg, Švedska, Avstrija in Islandija.

Naj izpostavim še pravico do enakega plačila žensk in moških (člen 4.3 Listine), kjer je Evropski odbor za socialne pravice odložil odločanje glede vseh držav, zoper katere je bila vložena kolektivna pritožba *UWE* (o tem spodaj, v 4. poglavju), med njimi je bila tudi Slovenija.

Je pa za Slovenijo EOSP ugotovil tudi kršitev določbe člena 4.4 Listine (pravica do razumnega odpovednega roka), in sicer glede odpovednega roka v primeru redne odpovedi iz poslovnega razloga in razloga nesposobnosti za delavce z več kot pet let zaposlitve pri delodajalcu. Posebej izpostavljam, da je Odbor odložil svojo odločitev glede 15-dnevnega odpovednega roka v primeru stečaja

¹³ Npr. Conclusions XXI-3 (2018), the Czech Republic, Art 2.5 (<http://hudoc.esc.coe.int/eng?i=XXI-3/def/CZE/2/5/EN>); Conclusions 2018, the Russian Federation, Art 2.5 (<http://hudoc.esc.coe.int/eng?i=2018/def/RUS/2/5/EN>) idr.

¹⁴ Več o stališčih EOSP glede minimalne plače in interpretaciji člena 4.1 s strani EOSP v Kresal, B. (2015), Minimalna plača v stališčih Evropskega odbora za socialne pravice in nadzornih teles Mednarodne organizacije dela, Delavci in delodajalci, let. 15, št. 2-3, str. 187-208.

in zahteval dodatna pojasnila v povezavi z višino odpravnine, ki v tem primeru pripada delavcu. Prav tako je zahteval dodatna pojasnila glede odpovednega roka in/ali odškodnine v primeru prenehanja zaposlitve zaradi smrti delodajalca-fizične osebe in v primeru predčasnega prenehanja zaposlitve za določen čas.¹⁵

V zvezi s pravico do organiziranja iz 5. člena Listine je Odbor ugotovil kršitve, povezane s previsokimi zahtevami glede minimalnega članstva za ustanovitev sindikata ali delodajalske organizacije,¹⁶ v primeru Islandije negativni vidik sindikalne svobode (pravica ne postati član sindikata) ni učinkovito zavarovan zaradi t.i. *priority clauses* v kolektivnih pogodbah,¹⁷ v nekaterih državah so pretirane omejitve ali prepovedi glede pravice do združevanja za določene poklice ali skupine delavcev, npr. policijo ipd.¹⁸

V zvezi s pravico do stavke (člen 6.4 Listine) EOSP ugotavlja, da je še vedno veliko kršitev, med njimi so številne zlasti pretirane omejitve pravice do stavke za določene kategorije delavcev¹⁹ ali v določenih dejavnostih,²⁰ ali pa so pogoji za razglasitev stavke pretirani.²¹ Naj izpostavim, da ureditev v Združenem kraljestvu krši pravico do stavke tudi iz razloga, ker delavci, ki sodelujejo v stavki, niso ustrezno zavarovani pred odpuščanjem.²² V Španiji npr. pa ureditev ni v skladu z določbo člena 6.4 Listine tudi zato, ker zakonodaja dopušča Vladi, da z namenom končanja stavke določi obvezno arbitražo v primerih, ki gredo preko dopustnih primerov iz 31. člena Listine iz leta 1961, ki določa pogoje za omejitev pravic iz Listine (enako kot člen G Spremenjene Listine: omejitve morajo biti predpisane

¹⁵ Conclusions 2018, Slovenia, Art 4.4 (<http://hudoc.esc.coe.int/eng?i=2018/def/SVN/4/4/EN>).

¹⁶ Npr. Conclusions 2018, Armenia, Art 5 (<http://hudoc.esc.coe.int/eng?i=2018/def/ARM/5/EN>); Conclusions 2018, Latvia, Art 5 (<http://hudoc.esc.coe.int/eng?i=2018/def/LVA/5/EN>).

¹⁷ Conclusions 2018, Iceland, Art 5 (<http://hudoc.esc.coe.int/eng?i=XXI-3/def/ISL/5/EN>).

¹⁸ Npr. Conclusions 2018, Armenia, Art 5 (<http://hudoc.esc.coe.int/eng?i=2018/def/ARM/5/EN>); glejte tudi za Azerbajdžan, Češko, Gruzijo in Moldavijo.

¹⁹ Npr. Conclusions 2018, Armenia, Art 6.4 (<http://hudoc.esc.coe.int/eng?i=2018/def/ARM/6/4/EN>); glejte tudi sklepe za Češko, Malto, Moldavijo, itd. V Azerbajdžanu, na Danskem, v Nemčiji in Ukrajini pa ureditev ni v skladu z zahtevami Listine, ker pravica do stavke ni priznana javnim uslužbencem.

²⁰ Npr. Conclusions 2018, the Russian Federation, Art 6.4 (<http://hudoc.esc.coe.int/eng?i=2018/def/RUS/6/4/EN>); Conclusions 2018, Slovak Republic, Art 6.4 (<http://hudoc.esc.coe.int/eng?i=2018/def/SVK/6/4/EN>) itd.

²¹ Tako v Armeniji, na Češkem, v Nemčiji, Romuniji, Ruski federaciji in tudi v Združenem kraljestvu.

²² Conclusions XXI-3 (2018), UK, Art 6.4 (<http://hudoc.esc.coe.int/eng?i=XXI-3/def/GBR/6/4/EN>).

z zakonom in nujne v demokratični družbi zaradi spoštovanja pravic drugih ali zaradi varstva javnega interesa, nacionalne varnosti, javnega zdravja ali morale).²³

Glede pravice do obveščanja in posvetovanja v postopkih kolektivnih odpustov (člen 29 Listine) je EOSP pri Sloveniji odložil odločanje in zahteval dodatna pojasnila glede vprašanja sankcij in ustreznih učinkovitih preventivnih ukrepov, ki bi zagotovili, da do odpovedi ne pride oziroma ne začnejo učinkovati, preden delodajalec ne izpolni obveznosti obveščanja in posvetovanja z delavskimi predstavniki o kolektivnih odpovedih.²⁴

Prav tako pa je tudi glede pravice do dostojanstva pri delu, ki zagotavlja delavcem varstvo pred spolnim in drugim nadlegovanjem na delovnem mestu (člen 26 Listine) EOSP pri Sloveniji odložil odločanje in zahteval dodatne informacije in pojasnila, zlasti spet glede učinkovitega uveljavljanja te pravice v praksi (sodna praksa, višina odškodnin in druge sankcije, follow-up ugotovljenih kršitev ipd.).²⁵

To je le nekaj poudarkov iz Sklepov 2018; vsi sklepi pa so dostopni v bazi HUDOC-ESC.²⁶

3. ODLOČBA O KOLEKTIVNI PRITOŽBI *ICTU PROTI IRSKI* O PRAVICI DO KOLEKTIVNEGA POGAJANJA ZA SAMOZAPOSELENE DELAVCE

V nadaljevanju kratko predstavim kolektivno pritožbo v zadevi *ICTU v. Ireland*,²⁷ ki je pred EOSP prvič izrecno odprla vprašanje pravice do kolektivnega pogajanja za samozaposlene.

Gre za eno najbolj delikratnih delovnopravnih vprašanj v tem času (tudi v nekaterih drugih državah se sprejemajo podobne odločitve konkurenčnih organov, ki posegajo v pravico do kolektivnega pogajanja z argumentom

²³ Conclusions XXI-3 (2018), Spain, Art 6.4 (<http://hudoc.esc.coe.int/eng?i=XXI-3/def/ESP/6/4/EN>).

²⁴ Conclusions 2018, Slovenia, Art 29 (<http://hudoc.esc.coe.int/eng?i=2018/def/SVN/29/EN>).

²⁵ Conclusions 2018, Slovenia, Art 26.1 (<http://hudoc.esc.coe.int/eng?i=2018/def/SVN/26/1/EN>), Art 26.2 (<http://hudoc.esc.coe.int/eng?i=2018/def/SVN/26/2/EN>).

²⁶ <https://hudoc.esc.coe.int/eng/>. V filterih izberete Conclusions 2018 in Conclusions XXI-3 (prvi sklepi zajemajo države, ki so ratificirale Spremenjeno Listino, drugi sklepi z oznako XXI-3 pa države, ki so še vedno zavezane s prvotno Listino iz leta 1961). V filterih lahko izberete tudi posamezne države in/ali posamezne člene ali uporabite kakšne druge kriterije izbire.

²⁷ *ICTU v. Ireland*, Complaint No. 123/2016, Decision on the merits of 12 September 2018 (<http://hudoc.esc.coe.int/fre/?i=cc-123-2016-dmerits-en>).

prepovedi kartelnega dogovarjanja o cenah, tako npr. pred kratkim tudi na Danskem;²⁸ poleg tega gre za eno od tematik, ki je na ravni EU trenutno izjemno izpostavljena, v tej zvezi obstaja relevantna sodna praksa Sodišča EU, med drugim naj omenim vsaj zadevo *FNV Kunsten*²⁹ in starejšo povezano *Albany International BV*,³⁰ hkrati pa Evropska komisija želi ustrezno urediti pravice in položaj npr. platformskih delavcev, evropska komisarka za konkurenco gospa Vestager pa junija 2020 izjavi, da je treba platformskim delavcem, skupaj tudi z drugimi samozaposlenimi delavci, priznati pravico do kolektivnega pogajanja), gre pa tudi za eno najbolj temeljnih kolektivnih pravic delavcev, od spoštovanja in učinkovitega uresničevanja te pravice v praksi so namreč pomembno odvisne tudi vse ostale delavske pravice.

EOSP je glede pravice do kolektivnega pogajanja samozaposlenih delavcev med drugim pojasnil, da se v hitro spreminjajočem se svetu dela širijo razni pogodbeni dogovori, pogosto z izrecnim ciljem izogniti se pogodbam o zaposlitvi po delovnopravni zakonodaji, zaradi česar vse več delavcev izpade iz opredelitve 'odvisnega' delavca, vključno z mnogimi slabo plačani delavci ali ponudniki storitev, ki so dejansko odvisni od naročnikov, ter da to izpostavlja tudi vprašanje pravice do kolektivnega pogajanja teh delavcev, ki jo zagotavlja člen 6.2 Listine.

EOSP je v tej zvezi poudaril, da glede pravice do kolektivnega pogajanja, kot jo zagotavlja Listina, ni bistveno in se ni mogoče zanašati zgolj na razlikovanje med delavci in samozaposlenimi, ampak je odločilni kriterij to, ali obstaja neravnovesje moči med naročniki in tistimi, ki zanje opravljajo delo (»imbalance of power between the providers and engagers of labour«). Kadar slednji nimajo bistvenega vpliva na vsebino pogodbeno dogovorjenih pogojev dela, jim je treba omogočiti, da izboljšajo to neravnovesje moči s kolektivnim pogajanjem. EOSP je tako poudaril, da bi bila prepoved kolektivnega pogajanja za vse samozaposlene delavce nesorazmerna, pretirana in bi bila v nasprotju s cilji in namenom določbe člena 6.2 Listine.³¹

²⁸ Countouris, N., De Stefano, V. (2020), Collective-bargaining rights for platform workers, Social Europe, 6. 10. 2020 (<https://www.socialeurope.eu/collective-bargaining-rights-for-platform-workers>), str. 1-5.

²⁹ *FNV Kunsten*, C-413/13, sodba z dne 4. 12. 2014 (<http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=C-413/13>).

³⁰ *Albany International BV*, C-67/96, sodba z dne 21. 9. 1999 (<http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&num=C-67/96>).

³¹ *ICTU v. Ireland*, op. cit. *supra* (glejte zlasti točke 37-40 obrazložitve).

Večinska odločba EOSP je sicer odločila, da po spremembi ureditve na Irskem ureditev ni več neskladna z Listino.

V ločenem mnenju P. Stangos in B. Kresal³² pa opozarjava, da spremembe ureditve niso bile zadostne in da tudi spremenjena ureditev še vedno krši pravico do kolektivnega pogajanja za številne skupine samozaposlenih delavcev, saj je ta pravica zanje v celoti odvisna od in pogojena s predhodno odobritvijo organa, pristojnega na področju varstva konkurence, ki odloča, ali se določeno skupino samozaposlenih izvzame iz pravil konkurenčnega prava in ji dovoli kolektivno pogajanje ali ne. S tem je podvržena negotovosti in odvisna od administrativnega odločanja organa izvršilne oblasti. Takšna ureditev ne spodbuja, ampak zavira kolektivno pogajanje za te samozaposlene delavce in jim s tem nedopustno omejuje njihovo pravico do kolektivnega pogajanja.

Ločeno mnenje poudarja, da je pravica do kolektivnega pogajanja še posebej pomembna kolektivna delavska pravica in da jo je treba v praksi učinkovito zagotoviti vsem delavcem, vključno s samozaposlenimi delavci, ki niso resnično samostojni izvajalci. Takšni samozaposleni delavci se pogosto znajdejo v negotovih, prekarnih razmerah, pogosto celo v slabših kot redni delavci, med drugim tudi zato, ker imajo kot posamezniki šibak pogajalski položaj, poleg tega pa pogosto niso sindikalno organizirani in ne vključeni v kolektivna pogajanja. Namesto, da država omejuje pravico do kolektivnih pogajanj in ovira njeno učinkovito izvrševanje v praksi, bi morala država spodbujati kolektivno pogajanje za vse delavce, vključno s samozaposlenimi delavci, ki potrebujejo takšno varstvo.

Bolj obsežna in poglobljena predstavitev in analiza odločbe EOSP v zadevi ICTU proti Irski ter širše pravice do kolektivnega pogajanja samozaposlenih delavcev pa zahteva obravnavo v posebnem članku.

³² Joint dissenting opinion of Petros Stangos and Barbara Kresal, *ICTU v. Ireland* (<http://hudoc.esc.coe.int/fre/?i=cc-123-2016-dmerits-en>).

4. ODLOČBA O KOLEKTIVNIH PRITOŽBAH UWE O ENAKEM PLAČILU ŽENSK IN MOŠKIH ZA DELO ENAKE VREDNOSTI

Prav tako na kratko predstavim še nedavno odločitev EOSP o kolektivnih pritožbah *UWE*.³³ Zadeva se nanaša na pravico do enakega plačila iz člena 4.3 Listine in izpostavlja problem plačne vrzeli med delavkami in delavci. V isti zadevi je bilo izpostavljeno tudi vprašanje uravnotežene zastopanosti obeh spolov na položajih odločanja oziroma v organih gospodarskih družb kot vidik pravice do enakega obravnavanja in enakih možnosti v zaposlitvi in poklicu ne glede na spol (poklicni razvoj, vključno z napredovanjem – člen 20.d Listine), a se bom v nadaljevanju osredotočila le na del odločitve o kolektivni pritožbi, ki se nanaša na enakost plačila žensk in moških.

Mednarodna nevladna organizacija University Women of Europe (UWE) je vložila 15 kolektivnih pritožb, in sicer zoper vse države, ki so sprejele sistem kolektivnih pritožb, med njimi tudi zoper Slovenijo. EOSP je za 14 držav ugotovil kršitve različnih vidikov pravice do enakega plačila iz členov 4.3 in 20 Listine, le glede Švedske je sprejel odločitev, da te pravice niso kršene.

Odločitve v zadevi *UWE* vsebujejo pomembna stališča glede pravice do enakega plačila; opredeljujejo pravne zahteve v zvezi z enakim plačilom, kot izhajajo iz členov 4.3 in 20.c Evropske socialne listine. Te so, če jih le na kratko povzamem:

- priznati je treba pravico do enakega plačila za enako delo ali delo enake vrednosti v zakonodaji,
- zagotoviti je treba dostop do učinkovitih pravnih sredstev za žrtve diskriminacije pri plačilu,
- zagotoviti je treba preglednost plač ter omogočiti primerjavo plač,
- vzpostaviti in ohranjati je treba učinkovite organe za enakost in druge ustrezne institucije, da se zagotovi enako plačilo v praksi.

³³ *University Women of Europe (UWE) v. Belgium, Bulgaria, Czech Republic, Croatia, Cyprus, Finland, France, Greece, Ireland, Italy, Netherlands, Portugal, Norway, Slovenia and Sweden*, Complaints Nos 124-138/2016, Decisions on the merits of 5 and 6 December 2019 ([http://hudoc.esc.coe.int/fre/?i=cc-124-2016-dmerits-en et subseq.](http://hudoc.esc.coe.int/fre/?i=cc-124-2016-dmerits-en+et+subseq.)).

Države pa imajo tudi obveznost, da sprejmejo potrebne ukrepe, ki spodbujajo in olajšujejo doseg enakega plačila za delo enake vrednosti za delavke in delavce.

To vključuje:

- prvič, zbiranje zanesljivih in standardiziranih podatkov za merjenje in analizo plačne vrzeli med spoloma (razlik v plačilu žensk in moških) in
- drugič, na podlagi analize tako zbranih podatkov oblikovanje učinkovitih politik in ukrepov za zmanjšanje plačne vrzeli med spoloma.

V tej zvezi morajo države izkazati merljiv napredek pri zmanjševanju razlik v plačilu delavk in delavcev. Če merljivega napredka ni mogoče izkazati, to pomeni, da ni učinkovitih ustreznih ukrepov, ki bi bili usmerjeni v zmanjševanje razlik v plačilu.

EOSP je v svojih odločitvah med drugim pojasnil, da so razlike v plačilu žensk in moških v praksi posledica številnih dejavnikov, med katerimi je na primer horizontalna segregacija, tako sektorska (koncentracija enega spola v določenih dejavnostih) kot poklicna (koncentracija enega spola v določenih poklicih), pa tudi vertikalna segregacija. Države imajo pozitivno obveznost, da se spopadejo s temi pojavi na trgu dela, tudi s spodbujanjem napredovanja žensk na položaje odločanja v podjetjih. Plačna vrzel ni sama po sebi že diskriminacija pri plačilu, vendar pa je močan indikator, indic.

Segregacija na trgu dela, pomanjkanje preglednosti plač, tajnost glede plač, ovire pri dostopu do učinkovitih pravnih sredstev in povračilne odpovedi v primeru uveljavljanja pravice do enakega plačila, ki obstajajo v praksah držav, preprečujejo popolno uresničitev načela enakega plačila delavk in delavcev. Države so že sprejele številne ukrepe na tem področju, vendar pa so ti ukrepi premalo učinkoviti in napredek prepočasen.

V zvezi s Slovenijo lahko le navržem, da napredka v zadnjem obdobju ni, ravno nasprotno so vidni na tem področju številni retrogradni trendi. Tako se je na primer plačna vrzel v Sloveniji, ki je bila ena najnižjih v EU (ob hkratni visoki stopnji zaposlenosti žensk), v zadnjem obdobju prav silovito povečala, iz okrog 0.9% v letu 2010 je zrastle na kar okrog 8%. To je sicer še vedno precej manj od povprečja EU (ki je okrog 16%), vendar pa v nobeni drugi obravnavani državi plačna vrzel ne narašča tako hitro, v mnogih se, sicer počasi, a vendarle zmanjšuje.

Za Slovenijo³⁴ je EOSP ugotovil, da sicer zakonodaja ustrezno zagotavlja pravico do enakega plačila (ni kršitev),³⁵ vendar pa ni učinkovitih pravnih sredstev za uveljavljanje te pravice v praksi. V tej zvezi EOSP poudarja pomen učinkovitega dostopa do sodišča; postopki morajo biti dostopni in hitri, zagotovljena mora biti pravica do primerne odškodnine, pri čemer kakršnakoli zgornja omejitev višine odškodnine ni sprejemljiva, odškodnina pa mora pokriti nastalo škodo in imeti tudi ustrezní odvracilni učinek. Četudi zakonodaja zagotavlja pravna sredstva za primer plačne diskriminacije, pa je opazna odsotnost podatkov o postopkih pred sodišči, v katerih bi se uveljavljala pravica do enakega plačila, in tudi sicer ni dokazov, da so predvidena pravna sredstva v zakonodaji učinkovita v praksi (kršitev – dostop do učinkovitih pravnih sredstev v primeru plačne diskriminacije ni zagotovljen).³⁶ Nadalje je bilo ugotovljeno, da ni zagotovljena ustrezna preglednost, transparentnost plačnih sistemov, da manjka objektivno vrednotenje del in možnost primerjave delovnih mest ter plač. Tako ni mogoče ugotoviti, ali so kriteriji za določanje plač spolno nevtralni. EOSP se v tej zvezi sklicuje tudi na ugotovitve nadzornih organov MOD. Problem je, da ni jasne definicije enakega dela in dela enake vrednosti v zakonodaji ali v sodni praksi, da umanjka transparentnost plač, tako v smislu rednega poročanja delodajalcev o plačilu kot v smislu dostopa do informacij glede plačila drugih primerljivih sodelavcev v sodnih postopkih, prav tako pa tudi ni jasno, ali je dopustna primerjava prek okvirov posamezne družbe (kršitev).³⁷ Glede organov za enakost in drugih institucij je EOSP ugotovil, da ni kršitev.³⁸ Glede pozitivne obveznosti države, da spodbuja enakost pri plačilu delavk in delavcev ter da aktivno odpravlja obstoječe razlike (oziroma vzroke za te razlike) v plačilu žensk in moških v praksi, pa je EOSP prav tako odločil, da Slovenija krši to obveznost (kršitev)³⁹ – ni zadostnega merljivega napredka pri spodbujanju enakih možnosti med ženskami in moškimi glede enakega plačila.

Navedena odločitev EOSP o kolektivni pritožbi *UWE proti Sloveniji* bo prav gotovo še predmet nadaljnjih člankov in natančnih poglobljenih analiz.

³⁴ Za Slovenijo: *UWE v. Slovenia*, Complaint No 137/2016, Decision on the merits of 5 December 2019 (<http://hudoc.esc.coe.int/fre/?i=cc-137-2016-dmerits-en>).

³⁵ Glejte par. 123-128 odločbe *UWE v. Slovenia*, Complaint No 137/2016, Decision on the merits of 5 Dec 2019.

³⁶ Par. 129-137.

³⁷ Zlasti glejte par. 150, sicer v celoti par. 138-151.

³⁸ Par. 152-162.

³⁹ Par. 187-200.

5. SKLEP

Evropska socialna listina je pomemben dokument človekovih pravic. Je pravno zavezujoč za Slovenijo, sodišča pa se lahko nanjo sklicujejo in jo uporabijo pri svojem odločanju. Pomembno je tudi, da pri tem upoštevajo interpretacije posameznih določb Listin, kot izhajajo iz prakse Evropskega odbora za socialne pravice. Ta vsebinsko napolnjuje določbe Listine in jim zagotavlja relevantnost v spreminjajočih se razmerah v družbi na splošno in v svetu dela še posebej. Pomembno je izpostaviti tudi to, da je treba slovensko ureditev interpretirati in uporabljati tako, da bo kar najbolj spoštovala in sledila zahtevam iz Listine.

Razvoj v 60-ih letih obstoja Evropske socialne listine je šel v smeri krepitev in širitve pravic (materialnopravni vidik) ter v smeri nadgrajevanja sistema nadzora (procesnopravni vidik). Evropska socialna listina je živ instrument, ki z zagotavljanjem človekovih pravic na najpomembnejših področjih vsakdanjega življenja ljudi odgovarja na aktualna vprašanja.⁴⁰

Sicer pa so trenutno najbolj izpostavljena vprašanja Evropske socialne listine vprašanje, ali oziroma kdaj bodo tudi druge preostale države, ki še niso ratificirale Spremenjene Evropske socialne listine, sledile zgledu Španije in Nemčije in začele ustrezne postopke za ratifikacijo, kako še naprej razvijati plodno razmerje med Evropsko socialno listino in EKČP, pa tudi malo bolj občutljivo razmerje do prava EU⁴¹ (sicer ni pričakovati, da bi EU v bližnji prihodnosti pristopila k EKČP in Evropski socialni listini, a ta predlog je vedno kot aktualni treba ohranjati in

⁴⁰ Kot primer tega naj navedem, da je EOSP že spomladi sprejel interpretativno izjavo glede pravice do varstva zdravja v času pandemije, s poudarkom na določbi 11. člena Listine: European Committee of Social Rights, Statement of interpretation on the right to protection of health in times of pandemic, 21 April 2020 (<https://rm.coe.int/statement-of-interpretation-on-the-right-to-protection-of-health-in-ti/16809e3640>).

Vnjej je poleg drugih vidikov poudaril tudi to, da lahko pandemija in odziv/ukrepi države na to pandemijo pomenijo velik riziko številnim pravicam, ki jih zagotavlja Listina, in da se ne sme spregledati ogromnega vpliva, ki ga imajo pandemija in ukrepi držav kot odgovor na to pandemijo na delavske pravice, tako individualne kot kolektivne. Nihče ne sme biti puščen brez osnovnih sredstev za preživetje zaradi zaprtja ali ukinitve raznih dejavnosti v času pandemije.

⁴¹ Leta 2014 je bila opravljena obsežna analiza tega razmerja: European Committee of Social Rights (2014), The relationship between European Union law and the European Social Charter, Working document, 15 July 2014 (<https://rm.coe.int/16806544ec>).

ponavljati),⁴² ter kako spodbuditi širšo uveljavitev sistema kolektivnih pritožb.⁴³ Predvsem pa kako okrepiti dejansko učinkovito uveljavitev ekonomskih in socialnih človekovih pravic, ki jih zagotavlja Evropska socialna listina, v praksi; pri tem imajo nedvomno lahko odločilno vlogo prav nacionalna sodišča, ko odločajo o konkretnih vprašanih iz vsakodnevnega življenja ljudi in posamezne konkretne pravice na področju dela, socialne varnosti, nastanitve itd. interpretirajo v luči zahtev iz Evropske socialne listine.⁴⁴

LITERATURA IN VIRI

- De Schutter, O. (2017), *The European Social Charter as the Social Constitution of Europe*, V: Bruun, N., Lörcher, K., Schömann, I., Clauwaert, S. (ur.), *The European Social Charter and the Employment Relation*, Oxford: Hart, str.11-51.
- De Schutter, O. (2016), *The European Social Charter in the context of implementation of the EU Charter of Fundamental Rights*, Strasbourg, European Parliament (http://www.europeanrights.eu/public/atti/Studio_PE_su_Carta_sociale_europea_-_D.pdf).

⁴² Obsežno o vprašanju pristopa EU k Evropski socialni listini npr. De Schutter, O. (2016), *The European Social Charter in the context of implementation of the EU Charter of Fundamental Rights*, Strasbourg, European Parliament (http://www.europeanrights.eu/public/atti/Studio_PE_su_Carta_sociale_europea_-_D.pdf), str. 44-47; De Schutter, O. (2004), *L'adhésion de l'Union Européenne à la Charte sociale européenne*, EUI Working paper LAW No 1004/11, Université catholique de Louvain (<https://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/2826/law04-11.pdf?sequence=1>).

⁴³ Ob uvedbi sistema kolektivnih pritožb konec devetdesetih so ga nekateri opisovali kot 'revolucijo' v postopkih uveljavljanja socialnih pravic (Daly, M (2002), *Access to social rights*, Strasbourg: Council of Europe, str. 18.

Danes nekateri slikovito opozarjajo, da je sistem kolektivnih pritožb Pepelka, prezrta in skrita princesa v 'kraljestvu Sveta Evrope' (Malinowski, J. (2019), op. cit. supra, str. 25-29).

⁴⁴ O iztožljivosti teh pravic in vlogi nacionalnih sodišč npr. Končar, P. (2010): *Iztožljivost socialnih pravic s poudarkom na vlogi Evropskega odbora za socialne pravice, Delavci in delodajalci*, let. 10, št. 2-3, str. 151-164; Evju, S. (2010): *Application by Domestic Courts of the European Social Charter*, *Nordic Journal of Human Rights*, let. 28, št. 3-4, str. 401-421; Kresal, B., *Pomen človekovih pravic pri sodnem odločanju na področju delovnih razmerij*, *Pravosodni bilten*. 2016, let. 37, št. 1, str. 109-119; Kresal, B., (2018), *Evropska socialna listina (spremenjena) v sodbah slovenskih sodišč*, V: Senčur Peček, D. (ur.), *Teorija in praksa, pravo in življenje: liber amicorum Etelka Korpič Horvat, Maribor/Murska Sobota: Univerzitetna založba Univerze in PAZU*, str. 147-168.

Pomena ustavnih sodišč v tej zvezi prav tako ne gre spregledati. Naj izpostavim odmevno odločitev italijanskega ustavnega sodišča iz leta 2018 v zvezi z neposredno uporabo 24. člena Evropske socialne listine (višina odmene v primeru neutemeljene odpovedi), kot jo interpretirajo in vsebinsko napolnjujejo odločitve, praksa EOSP. (Frosecchi, G. (2019), *European Social Charter in the Constitutional Review of National Laws: the Decisive Application of Art 24 by the Italian Constitutional Court*, *International Labor Rights Case Law*, vol. 5, 2019, str.182-186).

- De Schutter, O. (2004), L'adhésion de l'Union Européenne a la Charte sociale européenne, EUI Working paper LAW No 1004/11, Université catholique de Louvain (<https://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/2826/law04-11.pdf?sequence=1>).
- De Stefano, V., Countouris, N. (2020), Collective-bargaining rights for platform workers, *Social Europe*, 6. 10. 2020 (<https://www.socialeurope.eu/collective-bargaining-rights-for-platform-workers>), str. 1-5.
- Deutscher Bundestag (2020), Bundestag stimmt für Revision der Europäischen Sozialcharta (<https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2020/kw41-de-europaeischen-sozialcharta-796008>).
- European Committee of Social Rights (2014), The relationship between European Union law and the European Social Charter, Working document, 15 July 2014 (<https://rm.coe.int/16806544ec>).
- Evju, S. (2010): Application by Domestic Courts of the European Social Charter, *Nordic Journal of Human Rights*, let. 28, št. 3-4, str. 401-421.
- Frosecchi, G. (2019), European Social Charter in the Constitutional Review of National Laws: the Decisive Application of Art 24 by the Italian Constitutional Court, *International Labor Rights Case Law*, vol. 5, 2019, str.182-186.
- González, E. (2019), Spain will ratify the European Social Charter 'when the parliamentary situation allows', *The Diplomat in Spain*, 4.10.2019 (<https://thediplomatinspain.com/en/2019/10/spain-will-ratify-the-european-social-charter-when-the-parliamentary-situation-allows/>)
- Končar, P. (2015), Evropska socialna listina (spremenjena) : kako jo uresničujemo v Sloveniji?, *Delavci in delodajalci*, let XV, št. 2-3, str. 171-186.
- Končar, P. (2010): Iztožljivost socialnih pravic s poudarkom na vlogi Evropskega odbora za socialne pravice, *Delavci in delodajalci*, let. 10, št. 2-3, str. 151-164.
- Kresal, B., (2018), Evropska socialna listina (spremenjena) v sodbah slovenskih sodišč, V: Senčur Peček, D. (ur.), *Teorija in praksa, pravo in življenje: liber amicorum Etelka Korpič Horvat, Maribor/Murska Sobota: Univerzitetna založba Univerze in PAZU*, str. 147-168.
- Kresal, B., *Pomen človekovih pravic pri sodnem odločanju na področju delovnih razmerij, Pravosodni bilten*. 2016, let. 37, št. 1, str. 109-119.
- Kresal, B. (2015), Minimalna plača v stališčih Evropskega odbora za socialne pravice in nadzornih teles Mednarodne organizacije dela, *Delavci in delodajalci*, let. 15, št. 2-3, str. 187-208.
- Malinowski, J. (2019), In defence of Cinderella, V: Huber, D. (ur.), *Europe: a human enterprise, 30 stories for 70 years of history 1949-2019*, Strasbourg: Council of Europe, str. 25-29.
- Mikkola, M. (2010), *Social human rights of Europe*, Porvoo: Karelactio.
- Salcedo Beltrán, C. (2018), The Social Constitution of Europe (European Social Charter): reality and effects of rights, *Housing Rights Watch*, 19. 4. 2018 (<https://www.housingrightswatch.org/content/social-constitution-europe-european-social-charter-reality-and-effect-rights>)

The European Social Charter and the Protection of Labour Rights: Recent Case-law of the European Committee of Social Rights

Barbara Kresal*

Summary

The European Social Charter, signed in 1961 in Turin, together with its additional protocols and the Revised version from 1996 is the Council of Europe's human rights instrument which guarantees economic and social human rights, among them also individual and collective labour rights. The contribution presents its development over time, its general structure and the supervisory machinery, such as the reporting system and the collective complaints procedure, and focuses on the relevant Charter provisions on labour rights. Recent case-law of the European Committee of Social Rights (ECSR) in the area of labour rights is presented. Special attention is given to the ECSR Conclusions 2018 (and Conclusions XXI-3). The ECSR decisions on the UWE complaints (the right to equal pay) and in the case *ICTU v. Ireland* (the right to collective bargaining for the self-employed workers) are shortly presented as well.

Slovenia ratified the Revised European Social Charter and accepted the system of collective complaints. It has not made a declaration enabling national non-governmental organisations to submit collective complaints. Only three collective complaints against Slovenia have been lodged up until now, one of them being the UWE collective complaint.

The contribution explains the structure and functioning of the reporting system and the collective complaints procedure as the two complementary supervisory mechanisms and the role of the European Committee of Social Rights in this respect. All provisions of the Charter are divided into four thematic groups for the purposes of supervising the compliance of national situations with the requirements of the Charter. Labour rights (group 3), which include the right to just conditions of work (Art 2), the right to a fair remuneration (Art 4), the right to

* Barbara Kresal, PhD, Assoc. Professor of Labour Law and Social Security, Faculty of Social Work - University of Ljubljana and Institute for Labour Law at the Faculty of Law, University of Ljubljana, Slovenia; Member of the European Committee of Social Rights.
barbara.kresal@fsd.uni-lj.si

organise (Art 5) and the right to bargain collectively (Art 6), the right to information and consultation (Art 21), the right to take part in the determination and improvement of working conditions (Art 22), the right to dignity at work (Art 26), the right of workers' representatives to protection (Art 28) and the right to information and consultation in collective redundancy procedures (Art 29), were last examined in the supervisory cycle 2018 and, therefore, the respective Conclusions 2018, as well as the Conclusions XXI-3 are analysed. However, certain provisions from other thematic groups are also relevant from the perspective of labour law, such as the right to safe and healthy working conditions (Art 3) from the group 2, the right to work (Art 1), the right to equal treatment (Art 20), the right to protection in cases of termination of employment (Art 24) and the right to protection in case of employer's insolvency (Art 25) from the group 1, as well as the right of young persons to protection (Art 7), the right of employed worker to protection of maternity (Art 8) and the right of workers with family responsibilities to equal treatment (Art 27) from the group 4.

In the 2018 supervisory cycle, Slovenia was found not to be in conformity: (a) with Article 2.1 of the Charter (the right to reasonable daily and weekly working time) on the ground that in some collective agreements on-call time spent at home in readiness for work during which no effective work is undertaken is assimilated to rest periods, and (b) with Article 4. of the Charter on the ground that notice periods applicable in ordinary dismissals for economic reasons or incompetence are not reasonable for workers with more than five years of service.

In the decision *UWE v. Slovenia* (Complaint No. 137/2016, Decision on the merits of 5 December 2019), the European Committee of Social Rights held that there is a violation of Article 4.3 and 20.c of the Charter on the grounds, first, that access to effective remedies for victims of pay discrimination has not been ensured, second, that pay transparency has not been ensured and job comparisons have not been enabled and, third, that there has been insufficient measurable progress in promoting equal opportunities between women and men in respect of pay. The Committee found no violation of Articles 4.3 and 20 of the Charter as regards measures to ensure a balanced representation of women in decision-making positions within private companies and as regards recognition of the right to equal pay in legislation.