

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. kratico 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 kratico 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 zneso 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.