

Predlog direktive o preglednih in predvidljivih delovnih pogojih¹

Polonca Končar*

UDK: 349.2:331.3:331.108

349.2:328.34

Povzetek: V Sloveniji je obveščenost delavcev o delovnih pogojih zagotovljena s pisno pogodbo o zaposlitvi in nekaterimi drugimi pisnimi izjavami delodajalca. Prispeva k preglednosti položaja delavcev pri delu in lažjega dokazovanja v primeru kršitev pogodbenih in drugih pravic iz delovnega razmerja. Pisno obveščanje določa tudi veljavna Direktiva 91/533/EGS. Zaradi sprememb na trgu dela in njene zmanjšane učinkovitosti je bil izdelan predlog nove direktive. V prispevku so povzete bistvene novosti predloga. Zaradi nekaterih bo treba spremeniti in dopolniti delovno zakonodajo. Prispevek jih primeroma omenja.

Ključne besede: pravica delavcev do obveščenosti o delovnih pogojih, nestandardne oblike delovnega razmerja, nove oblike delovnih razmerij, pisna pogodba o zaposlitvi, klavzula o nezdružljivosti

Proposal for a Directive on Transparent and Predictable Working Conditions

Abstract: The information of workers on working conditions is in Slovenia assured by the written employment contract and some other written employer's statements. This contributes to the transparency of the status of workers at work and makes for the worker easier to prove

¹ Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on the transparent and predictable working conditions in the European Union
EUR-Lex-52017PC=797-EN-EUR-Lex

Izraz »transparent« je slovenjen z izrazom »pregleden«. Mislim, da bi bilo treba »transparentnost« v tem primeru razumeti kot nedvoumnost oziroma kot nekaj, glede česar ne obstaja noben dvom.

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

polonca.koncar@pf.uni-lj.si

Polonca Končar, PhD, profesor emeritus at the Faculty of Law, University of Ljubljana, Slovenia

the violations of the contractual and other rights deriving from the employment relationship. Information in written form is provided for by the current Directive 91/533/EEC. Due to changes in the labour market and its reduced effectiveness a proposal for a new directive has been elaborated. The essential novelties of the proposal are recapitulated in the contribution. Some legal changes shall be required and they are mentioned in the paper.

Key words: *the right of workers to the information on working conditions, non-standard forms of employment, new forms of employment, written employment contract, exclusivity clause.*

1. UVOD

Zaradi svojega položaja v odvisnem delovnem razmerju mora biti delavec pravočasno in ustrezno obveščen o svojih pogodbenih in drugih pravicah in obveznostih iz delovnega razmerja. Praviloma je obveščenost ustrezna, če je opravljena na pisen način. Obveščenost zagotovljena s pisno obliko naj bi prispevala k preglednosti delovnopravnega položaja, večji pravni varnosti ter lažjemu dokazovanju dogovorjenega v primeru morebitnih sporov. Po veljavni pravni ureditvi zagotavljamo obveščenost delavcev in nekaterih oseb, ki opravljajo delo izven delovnega razmerja, z različnimi pisnimi dokumenti oziroma listinami, kot so na primer: pogodba o zaposlitvi in sprememba pogodbe o zaposlitvi, redna ali izredna odpoved pogodbe o zaposlitvi, dogovor o ustreznem denarnem povračilu namesto dela ali celotnega odpovednega roka, delodajalčevo pisno obvestilo o plačilnem dnevu in njegovi vsakokratni spremembi, pisna napotitev delavca na čakanje dela doma, pisna odreditev nadurnega dela, delodajalčevo pisno obvestilo o letnem razporedu delovnega časa, pisno obvestilo o začasni prerazporeditvi delovnega časa, pisno obvestilo o odmeri letnega dopusta. Praviloma pomanjkanje pisne oblike določene pogodbe ne vpliva na njen obstoj in veljavnost. V nekaterih primerih pa je pisna oblika uzakonjena kot pogoj za veljavnost celotne pogodbe ali vsaj njenih posameznih določb. Omenim lahko domnevo, da se šteje, da je pogodba o zaposlitvi sklenjena za nedoločen čas, če pogodba za določen čas ni sklenjena v pisni obliki. Prav tako se šteje, da konkurenčna klavzula ni dogovorjena, če ni sprejeta v pisni obliki. V primeru pogodbe o volonterskem pripravništvu, za katero zakon tudi predvideva pisno

obliko, ne določa pa sankcije za kršitev oblike, obstaja razlaga, da je pisna oblika predpisana kot pogoj za veljavnost pogodbe o volonterskem pripravištvu.²

Če dandanes v pisni obliki pogodbe o zaposlitvi vidimo predvsem sredstvo za zagotavljanje obveščenosti delavcev o njegovem položaju pri delu in pisni dokaz³ o tem, o čemer se je delavec dogovoril z delodajalcem, je bila v obdobju, v katerem smo postopno formalno spreminjali medsebojna delovna razmerja v pogodbeno delovna razmerja⁴, v zvezi z obličnostjo pogodbe o zaposlitvi, pozornost usmerjena predvsem v vprašanje, ali jo je treba šteti kot predpostavko za veljavnost pogodbe o zaposlitvi, s katero se vzpostavi delovno razmerje.⁵

Podlaga za nedvoumno določitev pogodbe o zaposlitvi kot oblične pogodbe v ZDR iz leta 2002 oziroma njegovih poznejših spremembah in dopolnitvah in v veljavnem Zakonu o delovnih razmerjih (ZDR-1)⁶, Direktiva Sveta 91/533/EGS z dne 14. oktobra 1991 o obveznosti delodajalca, da zaposlene obvesti o pogojih, ki se nanašajo na pogodbo o zaposlitvi ali delovno razmerje (imenovana tudi kot Direktiva o pisni izjavi – Written statement Directive). Glede na spremembe na trgu dela v državah članicah EU in ugotovljene pomanjkljivosti Direktive 91/533/EGS glede osebne in stvarne veljavnosti, so se v EU odločili, da jo nadomestijo z novo. V nadaljevanju bo na kratko povzeto bistvo ureditve Direktive 91/533/EGS, da bi jo bilo mogoče primerjati s predlogom Direktive o preglednih in predvidljivih delovnih pogojih v Evropski uniji. V zadnjem delu bom poskusila oceniti možen vpliv, za enkrat še predloga Direktive, na našo delovno pravno ureditev.

² Irena Bečan et al., Zakon o delovnih razmerjih s komentarjem, GV Založba, Ljubljana 2016, str. 119.

³ V pisnem memorandumu k Direktivi 91/533/EGS je bilo tudi poudarjeno, da ima pisni dokument deklarativni značaj in kot tak pomeni pisni dokaz o obstoju pogodbe o zaposlitvi oziroma delovnega razmerja.

Glej Mijke Houwerzijl, 91/533/EEC: Information on Contract Conditions, v: Monika Schlachter, EU Labour Law, A Commentary, Wolters Kluwer, 2015, str. 157-158.

⁴ Zakon o temeljnih pravicah iz delovnega razmerja, 1989, je pogodbo o zaposlitvi uzakonil le za zasebni sektor, Zakon o delovnih razmerjih, 1990, je določil pogodbo o zaposlitvi kot pravno podlago za nastanek delovnih razmerij vseh delavcev na splošno, Splošna kolektivna pogodba za gospodarstvo, 1997, pa je z določitvijo »podpisa pogodbe o zaposlitvi« nakazala njeno pisno obliko.

⁵ Glej npr.: B. Kresal, Obličnost pogodbe o zaposlitvi, Pravniki. 1995, let. 50, št. 6-8, str. 397-414; D. Mežnar, Pogodba o zaposlitvi, 2., spremenjena in dopolnjena izd., Gospodarski vestnik, Ljubljana 1998, str. 122-125.

⁶ Zakon o delovnih razmerjih (Ur. l. RS, št. 21/2013 – ZDR-1).

2. BISTVENO GLEDE DIREKTIVE 91/533/EGS

Direktiva v 1. členu določa, da imajo pravico biti pisno obveščeni o bistvenih sestavinah delovnega razmerja vsi plačani zaposleni (delavci), ki imajo pogodbo o zaposlitvi ali so v delovnem razmerju kot je opredeljeno v veljavnem pravu države članice. Iz uporabe Direktive je mogoče izključiti delavce, ki delajo osem ur ali manj na teden ali katerih pogodba o zaposlitvi oziroma delovno razmerje traja manj kot en mesec.⁷ Prav tako lahko država članica iz uporabe Direktive izvzame pogodbe o zaposlitvi, ki so priložnostne oziroma posebne narave pod pogojem, da za to obstajajo objektivni razlogi.

Direktiva določa, kateri elementi pogodbe oziroma delovnega razmerja (najmanj) morajo biti delavcem pisno sporočeni. (2. člen) Poleg podatkov o strankah Direktiva navaja, sicer ne izčrpno, različne podatke, vezane na delovno mesto oziroma delo, ki naj bi ga delavec opravljal, in delovne pogoje kot so: kraj opravljanja dela, naziv, zahtevnost, vrsto ali kategorijo dela ter krajši popis ali opis dela, datum začetka veljavnosti pogodbe o zaposlitvi ali delovnega razmerja, trajanje, če je pogodba sklenjena za določen čas, dolžina odpovednega roka ali vsaj navedba načina določitve le-tega, začetni osnovni znesek in sestavni deli plačila ter pogostnost izplačil, dolžina delovnega dneva ali tedna. Kadar je to primerno, je po Direktivi dopustno sklicevati se na ureditev delovnih pogojev v kolektivnih pogodbah ali na telesa, ki so sklenila kolektivno pogodbo izven podjetja.

Delavcem je treba pisno informacijo o navedenih vprašanih vročiti v največ dveh mesecih po začetku zaposlitve in sicer v eni od naslednjih treh oblik: 1. pisni pogodbi o zaposlitvi, 2. pismu o zaposlitvi ali 3. z enim ali več drugimi pisnimi dokumenti, ki vsebujejo podatke o posameznih pravicah. Če eden od navedenih treh dokumentov vsebuje le del od sicer zahtevanih podatkov, mora delodajalec v že omenjenem roku dveh mesecev manjkajoče podatke delavcu posredovati v dodatni pisni izjavi. (3. člen)

Po 4. členu Direktive imajo delavci, ki so za več kot mesec dni napoteni na delo v eno ali več drugih držav, pravico biti dodatno obveščeni vsaj še o: trajanju zaposlitve v tujini, valuti v kateri jim bo izplačano plačilo, izplačilu v naravi ali v gotovini in o pogojih, ki veljajo za vrnitev v domovino.

⁷ V Sloveniji zakonodaja takega izvzetja ne pozna.

Vsako spremembo pogodbe o zaposlitvi ali delovnega razmerja, je treba delavcu pisno sporočiti najkasneje v enem mesecu odkar je sprememba začela veljati. (5. člen)

Izključen namen Direktive je, da zagotovi, da so delavci obveščeni o delovnih pogojih. Direktiva ne posega v nacionalno ureditev oblike in dokazovanje obstoja pogodbe o zaposlitvi ali delovnega razmerja ter v postopkovna pravila. (6. člen) Ne glede na to iz sodne prakse Sodišča EU⁸ izhaja, da morajo »pisne izjave« v dokaznem postopku uživati enako domnevo glede pravilnosti kot jo nacionalno pravo pripisuje drugim podobnim dokumentom, ki jih je sestavil delodajalec in posredoval delavcu.

Cilji Direktive so pretežno socialne narave. Njen izrecni namen je zagotoviti delavcem večje varstvo pred možnimi kršitvami njihovih pravic. Prispevala pa naj bi tudi k večji preglednosti na trgu dela, saj pisni dokumenti omogočajo lažje ugotavljanje delovnih pogojev, ki veljajo za posebne kategorije delavcev. Analiza učinkov Direktive⁹ je pokazala pozitivne rezultate z vidika skladnosti nacionalnih zakonodaj z Direktivo, njeno relevantnost zaradi naraščanja novih in atipičnih oblik zaposlitve pa tudi njene učinkovitosti pri uresničevanju osnovnih ciljev, to je varstva delavcev in večje preglednosti na trgu dela. Ravno v zvezi z učinkovitostjo pa se je izkazalo, da je zaradi različnih dejavnikov delno omejena. Problematično naj bi bilo, da ne velja za vse delavce v EU in da države članice lahko same opredeljujejo pojem »plačani delavec«. Jasno ne opredeljuje, ali velja za nekatere kategorije delavcev, kot so npr. delavci v gospodinjstvih ali za delavce, ki delajo v novih oblikah zaposlitve (delavci na zahtevo oziroma delavci na vpoklic¹⁰, priložnostni oziroma občasni ali začasni delavci, delavci na podlagi vrednotnic in platformni delavci). K večji učinkovitosti bi lahko prispevala spremenjena ureditev sankcij v primeru kršitev. Ugotovili so tudi, da premajhna preglednost na trgu dela ne preprečuje v zadostni meri zaposlovanja na črno in zlorab pravic delavcev.

⁸ V Komisiji se najpogosteje glede tega vprašanja sklicujejo na zadevo Kampelmann (C-350/99).

⁹ Commission staff working document, REFIT Evaluation of the 'Written Statement Directive' (Directive 91/533/EEC), Brussels, 26.4.2017, SWD(2017) 205 final.

¹⁰ V pripravljalnih gradivih sta uporabljena izraza »on-demand« ali »on-call« workers.

3. PREDLOG DIREKTIVE EVROPSKEGA PARLAMENTA IN SVETA O PREGLEDNIH IN PREDVIDLJIVIH DELOVNIH POGOJIH V EVROPSKI UNIJI¹¹

3.1. Splošno o predlogu Direktive

Analiza uresničevanja Direktive 91/533/EGS je torej pokazala, da ta ne ustreza več v celoti, ker ne zagotavlja zadostnega varstva vsem delavcem, vključno s tistimi v novih in v nestandardnih oblikah delovnega razmerja.¹² Vsi namreč ne prejmejo pisnega obvestila o bistvenih elementih pogodbe o zaposlitvi ali delovnega razmerja ali pa je vsebina tega obvestila nepopolna in delavcem dana prepozno. Digitalizacija in nove tehnologije pogojujejo novo organizacijo dela in omogočajo nastanek novih oblik dela in zaposlitev, zaradi česar pa se povečuje nestabilnost in nepredvidljivost delovnopravnega položaja delavcev. Zaradi neustreznih pravnih okvirov so delavci z nestandardnimi pogodbami o zaposlitvi izpostavljeni zlorabam, svoje pravice pa težko uveljavljajo. Zniževanje varstva delavcev je lahko škodljivo tudi za delodajalce, saj pomeni včasih že neobvladljive konkurenčne pritiske. Poleg primeroma navedenih okoliščin je ukrepanje pristojnih organov EU potrebno za to, da bi zagotovili pravne podlage za uresničevanje nekaterih načel, ki jih vsebuje novembra 2017 sprejeti Evropski steber socialnih pravic, katerega cilj je »navzgor usmerjena konvergenca socialnih standardov« v EU.

Ugotovili so, da navedenih problemov ni smiselno odpravljati z dopolnitvami obstoječe Direktive 91/533/ES. Odločili so, da sprejmejo novo direktivo, ki bo nadomestila veljavno Direktivo. Predlog Direktive je na podlagi 153(2)(b) člena Pogodbe o delovanju Evropske unije (PDEU) pripravila Komisija potem, ko je postalo jasno, da evropski socialni partnerji ne bodo v skladu s 155. členom PDEU sami začeli postopka za sprejem ustreznega sporazuma.

¹¹ Obrazložiten memorandum s Predlogom Direktive Evropskega parlamenta in Sveta o preglednih in predvidljivih delovnih pogojih v Evropski uniji, Bruselj, 21.12.2017, COM(2017) 797 final, 2017/0355 (COD).

¹² Direktiva 91/533/EGS je predmet strokovnih analiz tudi z vidika oseb, ki delajo v tako imenovanih novih oblikah dela, in niso v delovnem razmerju.

Glej npr.: Claire Toumieux, *Directive 91/533/EEC and the Development of New Forms of Employment*, v: B. Waas (ur.), *New Forms of Employment in Europe*, Wolters Kluwer, 2016, str.65-77.

Splošni cilj predlagane Direktive naj bi bil spodbujati varnejšo in bolj predvidljivo zaposlitev ter zagotavljati prilagodljivost trga dela in izboljševanje življenjskih in delovnih pogojev. Na ta splošni cilj se navezujejo še nekateri specifični, kot na primer: 1. izboljšati dostop delavcev do informacij o njihovih delovnih pogojih, 2. izboljšati delovne pogoje za vse delavce, še posebej tiste z nestandardno obliko pogodbe o zaposlitvi, 3. izboljšati skladnost z drugimi veljavnimi standardi EU glede delovnih pogojev.

Poudariti velja, da se je Komisija odločila, da svoje zakonodajne aktivnosti ne bo usmerila v posamezne vrste zaposlitve v smislu Direktiv o delu za določen čas ali s krajšim delovnim časom. Komisija želi s predlagano Direktivo zagotoviti osnovno raven univerzalnega varstva delavcev z znanimi in morebitnimi novimi nestandardnimi pogodbami o zaposlitvi oziroma delovnimi razmerji.¹³ Tako naj bi Direktiva dopolnjevala vrsto drugih direktiv kot na primer: Direktivo 96/71/ES o napotitvi delavcev na delo v okviru opravljanja storitev¹⁴, Direktivo Sveta 97/81/ES o delu s krajšim delovnim časom in Direktivo Sveta 1999/70/ES o delu za določen čas¹⁵, Direktivo 2008/104/ES o delu prek agencij za zagotavljanje začasnega dela¹⁶, Direktivo 2003/88/ES o določenih vidikih organizacije delovnega časa¹⁷ itd. Direktiva pa naj bi tudi pomenila konkretno izvajanje nekaterih načel iz Evropskega stebra socialnih pravic.¹⁸

¹³ Več o razlogih za tako odločitev v: Commission staff working document, Impact assessment, Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on the transparent and predictable working conditions in the European Union, Brussels, 21.12.2017, SWD(2017) 478 final, str. 15;

Glejtudi: Study to support impact assessment on the review of the Written Statement Directive, final report, PPMI, Centre for Strategy&Evaluation Services, 18 December 2017.

¹⁴ Glej 6. člen predloga Direktive.

¹⁵ Glej 10. člen predloga Direktive.

¹⁶ Relevantna 2. in 1. člen predloga Direktive.

¹⁷ V III. Poglavju predloga najdemo določbe v zvezi z organizacijo delovnega časa, ki je namenjena varnosti in zdravju pri delu.

¹⁸ Gre za načela glede izobraževanja, usposabljanja in vseživljenjskega učenja, enakosti spolov, varne in prilagodljive zaposlitve, informacij o pogojih za zaposlitev in varstva v primeru odpustitve ter socialnega dialoga.

3.2. Najpomembnejše vsebinske novosti predloga Direktive o preglednih in predvidljivih delovnih pogojih v Evropski uniji

Predlagana Direktiva, ki naj bi nadomestila Direktivo 91/533/ES, delno ohranja njeno strukturo, hkrati pa jo dopolnjuje s pomembnimi novostmi.

3.2.1. Področje uporabe

Jasno je v 1. členu predloga določeno, da se Direktiva uporablja za vse delavce v EU. Z dodanimi opredelitvami nekaterih pojmov naj bi bili dvomi o tem, kdo je delavec, odpravljeni. »Delavec« pomeni fizično osebo, ki za določeno časovno obdobje proti plačilu opravlja storitve za drugo osebo in pod njenimi navodili. (prvi odstavek 2. člena) Tako predlog omogoča uporabo Direktive za širši krog oseb, poleg delavcev v nestandardnih oblikah zaposlitve, tudi za delavce v gospodinjstvu, delavce na vpoklic, priložnostne delavce, delavce na podlagi vrednotnice, platformne delavce in delavce v morebitnih drugih oblikah, ki se utegnejo pojaviti v prihodnje. Izpolnjevati pa morajo pogoje, da so izpolnjeni kriteriji, na katerih temelji opredelitev »delavca«. Tako je izrecno določeno, da se Direktiva ne uporablja za delovno razmerje, pri katerem pred nastopom zaposlitve ni vnaprej določenega zjamčenega obsega plačanega dela oziroma delovnega časa.

Predlog dopušča, da se iz uporabe Direktive izvzamejo:

- delavci v delovnem razmerju za skupno osem ur ali manj na mesec,
- fizične osebe, ki pripadajo gospodinjstvu, v katerem opravljajo delo.

Pozoren je treba biti na opredelitev pojma »delodajalec«, po kateri je delodajalec ena ali več fizičnih ali pravnih oseb, ki so neposredno ali posredno stranke v delovnem razmerju z delavcem. Taka opredelitev naj bi omogočila, kot je pojasnjeno v Obrazložitvenem memorandumu, da se v primeru agencij za začasno zaposlovanje, obveznost obveščanja delavcev delno naloži tudi delodajalcu uporabniku.

3.2.2. Pravica do obveščenosti o veljavnih delovnih pogojih

Seznam bistvenih elementov pogodbe o zaposlitvi ali delovnega razmerja, o katerih mora delodajalec obveščati delavce po 2. členu Direktive o pisni izjavi, predlog nove Direktive dopolnjuje z dodatno zahtevo po obveščanju o:

- trajanju in pogojih morebitnega poskusnega dela,
- morebitni pravici do usposabljanja, ki ga zagotovi delodajalec,
- trajanju plačanega dopusta, ali kadar tega ob zagotavljanju obvestila ni mogoče določiti, postopkih za dodeljevanje in določanje dopusta,
- ureditvi nadurnega dela in pripadajočega plačila v primeru enakomerne razporeditve delovnega časa (v predlogu: če je urnik dela v celoti ali večinoma nespremenljiv),
- obsegu zjamčenih plačanih delovnih urah in plačilu za delo, opravljeno poleg zjamčenih ur, če je delovni čas neenakomerno razporejen (v predlogu: če je urnik dela v celoti ali deloma spremenljiv); če ga določa delodajalec, so predmet obveščanja referenčne ure in dnevi, v katerih je dopustno od delavca zahtevati opravljanje dela, ter minimalni rok za obvestilo,
- nosilcih socialne varnosti, ki so prejemniki socialnih prispevkov, vezanih na delovno razmerje, in morebitno zaščito, povezano s socialno varnostjo, ki jo zagotavlja delodajalec.

Po predlogu Direktive naj bi bil spremenjen časovni okvir, v katerem je treba delavcu zagotoviti pisno obvestilo o elementih pogodbe o zaposlitvi ali delovnega razmerja. Pisno izjavo je treba delavcu posredovati najpozneje prvi dan delovnega razmerja. (4. člen) Lahko se zagotovi tudi elektronsko. Nova je zahteva, da države članice pripravijo predloge in obrazce za pisno izjavo. Treba je poudariti, da predlog ne predvideva več oblik, na katere je dopustno delavce pisno obveščati (s pisno pogodbo zaposlitvi, s pismom o zaposlitvi, z drugimi pisnimi dokumenti).

V primeri spremembe delovnega razmerja in napotitvi delavcev v tujino, je treba zahtevane informacije delavcem predložiti čim prej, najpozneje pa na dan, ko začne sprememba učinkovati. (5. člen)

V primeru, da mora delavec delati v državi članici EU ali tretji državi ali je napoten v tujino v smislu Direktive 96/71/ES za obdobje štirih zaporednih tednov ali manj, predlog dopušča izjem iz uporabe določbe o dodatnih informacijah za delavce, napotene v tujino.

3.2.3. Nove minimalne pravice za vse delavce

V primerjavi z Direktivo iz leta 1991 predlog nove Direktive v Poglavju III na novo določa minimalne zahteve glede nekaterih delovnih pogojev in tako konkretizira

nekatera načela iz Evropskega stebra socialnih pravic. Predlagano je:

- da lahko poskusno delo praviloma traja največ šest mesecev, razen če je daljše trajanje v interesu delavca (primer daljše bolezni),
- da morajo države članice zagotoviti, da delodajalec delavcem praviloma s klavzulo o ekskluzivnosti ali nezdružljivosti ne bo prepovedal vzporedne zaposlitve (zaposlitev izven delovnega časa pri drugih delodajalcih),
- da v primeru spremenljivega urnika dela, ki ga določa delodajalec, delo poteka v okviru vnaprej pisno določenih referenčnih ur ali dni, delodajalec pa mora delavca o delu obvestiti razumen čas vnaprej,
- da države članice zagotovijo, da lahko delavci z vsaj šestmesečno delovno dobo pri istem delodajalcu zahtevajo obliko zaposlitve s predvidljivejšimi in varnejšimi delovnimi pogoji, kadar je ta na voljo, delodajalec pa mora na zahtevo pisno odgovoriti v enem mesecu¹⁹,
- da delodajalci, ki morajo delavcem v skladu z zakonodajo EU ali nacionalno zakonodajo ali kolektivnimi pogodbami ponuditi usposabljanje, ki je potrebno za to, da delavci lahko opravljajo delo, za katero so sklenili pogodbo o zaposlitvi, le-to zagotoviti brezplačno.

3.2.4. Horizontalne določbe

Namen teh določb je okrepiti pravno varstvo delavcev, ki jim je kršena pravica do obveščenosti, kot je urejena v novi Direktivi, saj so analize izvajanja Direktive 91/533/EGS pokazale, da možnost sodnega varstva pred civilnimi ali delovnimi sodišči in odškodninski zahtevki, kot prevladujoči v sistemu pravnih sredstev, v državah članicah ne zagotavljajo dovolj učinkovitega uveljavljanja pravic.

Predlog Direktive v 13. členu državam članicam nalaga, da sprejmejo potrebne ukrepe za to, da bodo vse določbe pogodb o zaposlitvi, kolektivnih pogodb in pravnih pravilih podjetij, ki bodo v nasprotju z Direktivo, šteje za nične oziroma jih bo treba uskladiti z Direktivo.

Možnost, ki jo predvideva še veljavna Direktiva v drugem odstavku 8. člena, da opustitev informacij sanira delodajalec sam po predhodnem opozorilu delavca

¹⁹ V obrazložitvah predloga Direktive je opozorjeno, da predlagana določba odraža načelo 5 evropskega stebra socialnih pravic, da »se spodbuja prehod k zaposlitvam za nedoločen čas«.

o kršitvi, 14. člen predloga Direktive dopolnjuje z možnostjo, da države članice zagotovijo uporabo vsaj naslednjih domnev: domnevo o delovnem razmerju za nedoločen čas, če ni informacije o trajanju delovnega razmerja, domnevo o delovnem razmerju za polni delovni čas, če ni informacije o zjamčenih plačanih urah in domnevo, da ni poskusnega dela, če ni informacije o obstoju ali trajanju poskusne dobe.

Večje varstvo delavcev naj bi bilo v prihodnje na podlagi 16. člena predloga zagotovljeno s prepovedjo povračilnih ukrepov s strani delodajalca zaradi pritožbe, vložene pri delodajalcu, ali kakršnegakoli sodnega postopka zaradi kršitev pravic, priznanih v skladu z Direktivo. Na to prepoved se dejansko vsebinsko navezuje 17. člen predloga, ki predvideva prepoved odpovedi ali odpovedi enakovrednega ukrepa (delodajalec delavcu ne nalaga več dela) ter priprave na odpoved, če so delavci uveljavljali pravice iz Direktive. Če delavec meni, da je bil odpuščen zaradi uveljavljanja pravic iz Direktive, lahko od delodajalca zahteva, da razloge za odpoved ali sprejem drugega enakovrednega ukrepa utemlji in sicer v pisni obliki.

Končno je treba med novostmi, ki jih prinaša predlog Direktive, omeniti še njen 18. člen, ki se nanaša na ureditev kazni za kršitev obveznosti iz Direktive. Dopušča kazni tudi v obliki denarne kazni ali plačilo odškodnine. Bistvena pa je zahteva, da morajo biti kazni učinkovite, sorazmerne in odvračilne.

4. O MOŽNIH VPLIVIH NOVE DIREKTIVE NA SLOVENSKO DELOVNOPRAVNO UREDITEV

Ker je govor o predlogu direktive, je težko napovedovati, kako bo ta predlog v nadaljnjem postopku še dopolnjen in spremenjen.

Namen izpopolniti dosedanje ureditev pisnega obveščanja delavcev o elementih pogodbe o zaposlitvi ali delovnega razmerja je mogoče samo pozdraviti. Nobenega dvoma ni, da je treba podpirati prizadevanja za večjo preglednost in predvidljivost delovnih pogojev delavcev in za odpravljanje negativnih posledic uvajanja fleksibilnosti na trgu dela, ki pogosto vodi v prekarnost delavcev. Omenjeno pa bo mogoče uresničiti, če bodo pravni akti, ki so podlaga za doseganje omenjenih ciljev, temeljili na jasnih konceptih in bo njihova vsebina natančna in nedvoumna.

V zvezi z besedilom obstajajo različne dileme. Rešitve za nekatere lahko iščemo v samem besedilu predloga in v nekaterih drugih dokumentih organov EU, rešitve za druge bodo morale države članice iskati v nadaljnjem postopku sprejemanja Direktive. V nadaljevanju bom pozornost usmerila na nekatera vprašanja, na katera predlog morda ne daje jasnega odgovora ali ki bodo morebiti zahtevala spremembe in dopolnitve veljavne pravne ureditve delovnih razmerij.

4.1. Razširjeno področje uporabe

Predlog Direktive razširja uporabo Direktive na vse delavce, zato je zelo pomembna opredelitev »delavca«, ki jo prinaša predlog. Vsebuje elemente²⁰, ki naj bi jih uporabljali kot kriterije pri ugotavljanju obstoja delovnega razmerja in s tem pravnega statusa delavca, kar bi v praksi držav članic imelo za posledico, da se njena uporaba v nekaterih primerih razširi na širši krog delavcev. Dokumenti Komisije v tej povezavi vedno poudarjajo delavce v nestandardnih oblikah delovnega razmerja in v novih oblikah delovnega razmerja (zaposlitve). Pod nestandardnimi delovnimi razmerji je treba razumeti delovno razmerje za nedoločen čas s krajšim delovnim časom ali polnim delovnim časom in delovno razmerje za določen čas s polnim ali krajšim delovnim časom. Manj jasna je situacija glede tako imenovanih novih oblik delovnega razmerja (zaposlitve) kot so delo delavcev v gospodinjstvu, delo platformnih delavcev, delo na podlagi vrednotnic, plačano delo pripravnikov, delo delavcev zaposlenih za manj kot en mesec ali za manj kot osem ur na teden, občasno delo (na podlagi »zero-hours« pogodbe, delo delavcev na zahtevo oziroma na poklic, delo začasnih ali občnih (priložnostnih) delavcev, delo delavcev agencij za začasno zaposlovanje). Pristopi v urejanju njihovega pravnega položaja se v državah članicah razlikujejo, to pa pomeni tudi različen obseg uporabe Direktive glede pisne izjave. Posamezne kategorije delavcev so lahko v eni državi uvrščeni med delavce v delovnem razmerju, v drugi pa ne oziroma je njihov delovnopravni položaj še predmet razprav in ni jasno, ali na primer zanje velja pravica do obveščenosti v pisni obliki, kot jo predvideva Direktiva.²¹

²⁰ Določeno mora biti časovno obdobje, v katerem bo delavec delal; delavec opravlja storitve (delo) za drugo osebo; delo delavec opravlja proti plačilu; delo opravlja po navodilih druge osebe. Z navedenimi elementi naša delovna zakonodaja opredeljuje delovno razmerje.

²¹ V dokumentu Komisije, v katerem ocenjuje vpliv predloga Direktive v državah članicah (glej: prvi dokument naveden v op. 12) je v zvezi z osebno veljavnostjo Direktive 91/533/EGS v

Dopuščam, da predlog Direktive še vedno ni dovolj jasen glede tega, koga naj bi dejansko uvrščali v krog tistih delavcev, za katere naj bi veljala nova Direktiva. Pojem »nove oblike delovnega razmerja (zaposlitve) je v našem okolju morda težko razumeti, saj se delo samo v nekaterih primerih opravlja kot delovno razmerje, sicer pa gre za delo na podlagi pogodb civilnega prava izven delovnega razmerja. Zato, mislim, je na mestu opozorilo, da iz Obrazložitvenega memoranduma k predlogu Direktive²² izhaja, da naj bi se Direktiva uporabljala za vse, ki so v delovnem razmerju, pri presoji posamezne države članice, ali je mogoče določiti, da pogodbo o zaposlitvi ali delovno razmerje sklenejo tudi osebe, ki kot pravimo mi, delajo v kateri od novih oblik dela, pa je treba preverjati, ali bi te osebe izpolnjevale kriterije, ki jih predlog Direktive navaja v opredelitvi pojma »delavec«.

Pozorni bomo morali biti tudi na opredelitev pojma »delodajalec«. Za potrebe nove Direktive, ki, kot že rečeno, dopolnjuje nekatere druge direktive, naj bi »delodajalec« pomenil eno ali več fizičnih ali pravnih oseb, ki so neposredno ali posredno stranke v delovnem razmerju. Iz obrazložitve predloga Direktive izhaja, da naj bi bila tako dana podlaga za to, da bi bolj upoštevali Direktivo 2008/104/ES in zagotovili, da uporabnik agencijske delavce, ki bodo začasno delali pri njem, sam neposredno obvesti o delovnih pogojih, ki bodo veljali v času opravljanja dela pri njem.

4.2. Način zagotavljanja informacij

Predlog Direktive v določbah o času in načinu zagotavljanja informacij (4. člen) ne predvideva več različnih dopustnih oblik (pogodba o zaposlitvi, pismo o zaposlitvi ali drugi pisni dokumenti), na katere je mogoče delavca obvestiti o

primeru »novih oblik delovnega razmerja (zaposlitve) za Slovenijo navedeno, da ta Direktiva ne velja za delavce v gospodinjstvu, platformne delavce, delavce na podlagi vrednotnic in da je prepovedano delo na podlagi »zero hours« pogodbe. Uporablja se v primeru (plačanih) pripravnikov, delavce za manj kot mesec dni in za manj kot osem ur na teden in začasne agencijske delavce. Delno pa naj bi Direktiva veljala za delavce na zahtevo (poziv) in priložnostne delavce.

²² Dokument v op. 10, str. 11;

Memorandum se pri tem sklicuje tudi na sporočilo Komisije pod naslovom Final Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the Economic and Social Committee and the Committee of Regions: A European agenda for the collaborative economy, COM(2016) 356 final.

njegovih pravicah ob sklenitvi delovnega razmerja. Državam članicam nalaga, da zagotovijo, da bo delavec prejel informacije individualno v obliki dokumenta (izjave), za katerega bi morale vse, tudi Slovenija, pripraviti tudi predloge in modele (vzorke izjav). Predvidena je tudi možnost obveščanja v elektronski obliki. Predlagana ureditev je lahko problematična, vsekakor pa pomanjkljiva. Prepričana sem, da nova Direktiva ne more poseči v nacionalno ureditev tako, da bi preprečila, da delavci in delodajalci ne bi več sklepali pisne pogodbe o zaposlitvi. Mislim, da to tudi ni njen namen. Zato bi bilo nesmotrno, da bi pisna izjava, ki bi jo prejel delavec, upoštevala naš delovnopравни sistem, ob sklenitvi pogodbe o zaposlitvi, ponavljala vse ali večino tistih elementov, ki so običajno zajeti v pogodbi o zaposlitvi. Obveščanje delavcev z dodatno pisno izjavo prav gotovo ne bi prispevalo k poenostavitvi postopkov zaposlovanja. Sicer pa obrazci sami tudi še ne zagotavljajo, da jih bodo delodajalci uporabljali v skladu z Direktivo oziroma nacionalnim pravom. Varstvo delavcev in njihovo večjo pravno varnost pa je mogoče zagotoviti s podrobnejšo ureditvijo pogodbenih pravic in obveznosti iz delovnega razmerja. Smiselno bi torej bilo zavzemati se za tako dopolnitev predloga Direktive, na podlagi katere bi delodajalec delavca obvestil s (posebno) pisno izjavo samo o tistih zahtevanih elementih, ki niso vključeni v sklenjeno pogodbo o zaposlitvi.

4.3. Nekatere dodatne obvezne informacije in poseganje Direktive v ureditev nekaterih institutov

V zvezi s predlogom Direktive je mogoče na splošno ugotoviti, da v določbah o tem, kaj naj bi vsebovale informacije o bistvenih vidikih delovnega razmerja, nakazuje, da naj bi države članice zagotovile, da bodo delodajalci delavce že ob sklenitvi pogodbe o zaposlitvi ali delovnega razmerja čim bolj podrobno pisno obveščali o njihovih delovnih pogojih. Tudi iz določb o minimalnih zahtevah glede delovnih pogojev je mogoče razbrati usmeritev, da je treba biti pri ureditvi določenih pravic natančen, da bi uresničili namen in glavne cilje nove Direktive.

Glede na to, da je v sedanji fazi sprejemanja Direktive še prezgodaj vse predlagane nove rešitve obravnavati v njihovih podrobnostih, bom v nadaljevanju izpostavila samo tri, na katere moramo biti pozorni glede na veljavno zakonodajo.

Prvo je vprašanje vzporedne zaposlitve. 8. člen predloga Direktive določa, da delodajalec nobenemu delavcu ne sme prepovedati dodatne zaposlitve,

razen če to upravičujejo legitimni razlogi (npr. varovanje poslovnih skrivnosti, preprečevanje navzkrižja interesov). V tujini za tako prepoved uporabljajo izraz klavzula o nezdržljivosti ali ekskluzivnosti. 66. člen ZDR-1 dopušča, da delavci lahko sklenejo pogodbo o zaposlitvi z več delodajalci, da bi tako dosegli polni delovni čas. Uporabo klavzule v tem primeru vsaj posredno preprečuje sam zakon. Drugačna je situacija v primeru ureditve tako imenovanega dopolnilnega dela (147. člen ZDR-1). Delavec, ki dela polni delovni čas, sme le izjemoma in v zakonsko določenih primerih skleniti pogodbo o zaposlitvi z drugim delodajalcem. Predvideni sta dve omejitvi: časovna (za največ osem ur na teden, kar je v skladu z določitvijo trajanja delovnega časa po Direktivi 2003/88/ES o določenih vidikih organizacije delovnega časa) in poprejšnje soglasje delodajalca, pri katerem je delavec zaposlen s polnim delovnim časom. Glede na veljavno ureditev, se utemeljeno zastavlja vprašanje, ali ne bo treba sam institut dopolnilnega dela opustiti, v zakonu pa jasno predvideti prepoved klavzule o nezdržljivosti.

Drugo vprašanje se nanaša na minimalno predvidljivost dela oziroma na natančno urejanje delovnega časa. Naša zakonodaja sicer vsebuje temeljne splošne določbe v zvezi s trajanjem delovnega časa, nadurnim delom, enakomerno in neenakomerno (spremenljivo) razporeditvijo delovnega časa, vendar pa predlog Direktive zahteva, da se zagotovi natančnejše vnaprejšnje obveščanje o različnih vidikih delovnega časa (npr. v primeru nespremenljivega delovnega časa o dolžini običajnega delovnega dne ali tedna in morebitni ureditvi nadurnega dela, vključno s plačilom, v primeru spremenljivega delovnega časa o referenčnih urah in dnevih, v katerih se od delavca lahko zahteva opravljanje dela in minimalni rok vnaprejšnjega obvestila, o prepovedi povračilnih ukrepov v primeru odklonitve dela izven referenčnih ur/dni).

Tretje vprašanje pa je ureditev prehoda na drugo obliko zaposlitve. Predlog v 10. členu zahteva, da države članice zagotovijo, da lahko delavci z minimalno šestmesečno dobo zaposlitve pri delodajalcu od delodajalca zahtevajo obliko zaposlitve s predvidljivejšimi in varnejšimi delovnimi pogoji, kadar je ta na voljo. Veljavna zakonodaja sicer vsebuje nekatere določbe (pravice delavcev, zaposlenih za določen čas ali s krajšim delovnim časom in agencijskih delavcev, v primeru objave prostih del za nedoločen čas ali polni delovni čas²³; določbe o spremembi pogodbe o zaposlitvi²⁴), ki delno omogočajo uresničevanja namena,

²³ Četrty odstavek 25. člena ZDR-1.

²⁴ 49. člen ZDR-1.

ki ga zasleduje predlog v omenjenem členu, vendar pa ureditev verjetno v celoti ne izpolnjuje zahtev iz predloga Direktive.

LITERATURA IN VIRI

- B. Kresal, Obličnost pogodbe o zaposlitvi, *Pravnik*. 1995, let. 50, št. 6-8, str. 397-414.
- Claire Toumieux, Directive 91/533/EEC and the Development of New Forms of Employment, v: B. Waas (ur.), *New Forms of Employment in Europe*, Wolters Kluwer, 2016, str. 65-77.
- Commission staff working document, REFIT Evaluation of the 'Written Statement Directive' (Directive 91/533/EEC), Brussels, 26.4.2017, SWD(2017) 205 final.
- Commission staff working document, Impact assessment, Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on the transparent and predictable working conditions in the European Union, Brussels, 21.12.2017, SWD(2017) 478 final, str. 15.
- D. Mežnar, Pogodba o zaposlitvi, 2. spremenjena in dopolnjena izd., *Gospodarski vestnik*, Ljubljana 1998, str. 122-125.
- Irena Bečan et al., *Zakon o delovnih razmerjih s komentarjem*, GV Založba, Ljubljana 2016, str. 119.
- Mijke Houwerzijl, 91/533/EEC: Information on Contract Conditions, v: Monika Schlachter, *EU Labour Law, A Commentary*, Wolters Kluwer, 2015, str. 157-158.
- Obrazložitveni memorandum s Predlogom Direktive Evropskega parlamenta in Sveta o preglednih in predvidljivih delovnih pogojih v Evropski uniji, Bruselj, 21.12.2017, COM(2017) 797 final, 2017/0355 (COD).
- Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on the transparent and predictable working conditions in the European Union.
- EUR-Lex-52017PC=797-EN-EUR-Lex.
- Study to support impact assessment on the review of the Written Statement Directive, final report, PPMI, Centre for Strategy&Evaluation Services, 18 December 2017.

Proposal for a Directive on Transparent and Predictable Working Conditions

Polonca Končar*

Summary

The economic crisis, globalization, digitalization and new technologies have brought about the increase of non-standard employment contracts and/or employment relationships as well as new form self employment and work. This is resulting in the flexibilization of working conditions which often means the decrease of employment protection and growing precariousness. The instability and the increased lack of predictability of working conditions, especially of workers in most precarious jobs, indicate the importance and the relevance of the right of workers to information in written form. Having and/or receiving information about his/her own rights is a pre-requisite for a worker to be able to enforce them.

Directive 91/533/EEC on an employer's obligation to inform employees of the conditions applicable to the contract or employment relationship has been adopted 27 years ago. Its goal was to assure every worker a written document containing information on essential elements of his/her contract or employment relationship. The EU labour market has since then experienced fundamental changes due to which the effectiveness of the Written Statement Directive has been reduced. It was decided to replace it by a new directive.

An information regarding the Proposal for a Directive on the Transparent and Predictable Working Conditions in the EU is given in the Article.

Slovenia is in principle fulfilling the majority of requirements of the current Written Statement Directive. In the case it is replaced by a new directive this shall have limited impact on the national labour law system. The author draws the attention to some of the issues that, possibly, shall have to undergo legal changes and/or improvements.

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