

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

Delavci in Delodajalci Employees & Employers

4/2021 / letnik XXI

4



European
Social
Charter

Charte
sociale
européenne



Karin LUKAS

Taking Stock of the European Social Charter at 60: The European Social Charter and Equality

Barbara KRESAL

60 let Evropske socialne listine in 25 let Spremenjene Evropske socialne listine

Polonca KONČAR

Učinkovito uresničevanje Evropske socialne listine – njen osnovni cilj

Darja SENČUR PEČEK

Pravica do pravičnih pogojev dela v Evropski socialni listini

Katarina KRESAL ŠOLTES

Evropska socialna listina in varstvo pravice do organiziranja in kolektivnega pogajanja



Inštitut za delo
pri Pravni fakulteti
v Ljubljani

Delavci in Delodajalci:
Employees & Employers

Izdajatelj in založnik:
Publisher

Naslov uredništva
Editorial Office Address

Uredniški odbor
Editorial Board

Glavna urednica
Editor in Chief

Odgovorna urednica
Editor in Chief

Pomočnica glavne urednice

Assistant

Prevod / *Translated by*

Oblikovanje / *Design*

Tisk / *Printing*

ISSN:

ISSN:

UDK:

Naklada:

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

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

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

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

prof. Barbara Kresal, *University of Ljubljana*

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

Karim Bajt Učakar
Irena Kuštrin
Gorazd Učakar
Birografika Bori d.o.o., Ljubljana

1580-6316 (Tiskana izd.)

2670-5621 (Spletna izd.)

349.2/3 : 364

250

Članki v reviji so recenzirani.

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

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

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

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

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

The Journal is supported by the Slovenian Research Agency..

Abstracting and Indexing Services:

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

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

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

International Cooperation:

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

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

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

Člani IALLJ / *The members of the IALLJ:*

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

The last annual meeting of the IALLJ took place on 5 May 2021 online, in the context of the opening day of the ISLSSL Lisbon Conference, the XIII. European Regional Congress of the International Society for Labour and Social Security Law, organised online from 5-7 May 2021.

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

Delavci in Delodajalci Employees & Employers

4/2021 / letnik XXI

4



European
Social
Charter

Charte
sociale
européenne



Namen in vsebina / *Aims and Scope*

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

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

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

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

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

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

VSEBINA / CONTENTS

uvodnika / introductions

Karin LUKAS

Taking Stock of the European Social Charter at 60:

The European Social Charter and Equality 419

Barbara KRESAL

60 let Evropske socialne listine in 25 let Spremenjene Evropske

socialne listine 427

60 years of the European Social Charter and 25 years of

the Revised European Social Charter 431

članki / articles

Polonca KONČAR

Učinkovito uresničevanje Evropske socialne listine – njen osnovni cilj 437

Effective Implementation of the European Social Charter – Its Basic Aim 447

Darja SENČUR PEČEK

Pravica do pravičnih pogojev dela v Evropski socialni listini 449

The Right to Just Conditions of Work in the European Social Charter 470

Katarina KRESAL ŠOLTES

Evropska socialna listina in varstvo pravice do organiziranja

in kolektivnega pogajanja 473

The European Social Charter and the Protection of the Right

to Organise and to Bargain Collectively 491

Valentina FRANCA

Delovnopравни vidiki učinkovitega uresničevanja pravice

do izobraževanja in usposabljanja delavcev 495

Labor Law Aspects of the Effective Exercise of the Right

to Education and Training of Workers 512

Luka MIŠIČ, Grega STRBAN

ESL in EKČP: bremena človekovih pravic druge generacije in kako jih preseči	515
<i>The ESC and the ECHR: Burdens of the Second Generation of Human Rights and How to Overcome Them</i>	<i>535</i>

Etelka KORPIČ HORVAT

Nekatere presoje Ustavnega sodišča Republike Slovenije, pomembne za zmanjševanje revščine in socialne izključenosti	537
<i>Some Assessments of the Constitutional Court of the Republic of Slovenia Important for the Reduction of Poverty and Social Exclusion</i>	<i>555</i>

Aljoša POLAJŽAR

Oris in pomen postopka kolektivnih pritožb po Evropski socialni listini – skrajni čas za njegovo pogostejšo uporabo?	557
<i>The Description and the Purpose of the Collective Complaints Procedure under the European Social Charter – About Time for its More Frequent Use?</i>	<i>573</i>

Luka TIČAR

Republika Slovenija v postopkih kolektivne pritožbe	575
<i>Slovenia in Collective Complaint Procedures</i>	<i>588</i>

vsebinsko in imensko kazalo /

<i>index to employees and employers volume XXI</i>	<i>591</i>
---	-------------------

najave, oglasi / announcements

<i>Call for Papers for the Marco Biagi Award</i>	<i>600</i>
--	------------

Napovednik kongresa XXI. Dnevi delovnega prava in socialne varnosti, 2022 / XXI. Slovenian Congress of Labour Law and Social Security, 2022	603
---	-----

Taking Stock of the European Social Charter at 60: The European Social Charter and Equality*

Karin Lukas**

UDK: 349.2/.3:341.176(4)

1. INTRODUCTION

Looking back at the past 60 years after the European Social Charter started off in 1961, the principles of equality and non-discrimination were not fully developed. In the 1961 Charter, equality elements were expressly incorporated only for certain groups and areas, such as the rights of migrant workers to employment, or equal pay for work of equal value. Non-discrimination featured only in the Preamble. With the modernisation process in the 1990s and the Revised Charter of 1996, new rights were added, and Article E on the principle of non-discrimination became one of the key equality standards of the Charter.

2. EQUALITY STANDARDS IN THE CHARTER

The main equality standard, Article E, does not constitute an autonomous right which could in itself provide independent grounds for a complaint against a state party to the Charter but it does prohibit all forms of discrimination in the enjoyment of the rights set out in the Charter which are binding of course upon the state in question. In that sense, Article E is modelled on Article 14 of the European Convention on Human Rights.

According to the Committee, legislation should prohibit both direct and indirect discrimination. Direct discrimination is defined as “a difference in treatment between persons in comparable situations where it does not pursue a legitimate aim, is not based on objective and reasonable grounds or is not proportionate

* Published in the series of papers on the occasion of the 60th anniversary of the European Social Charter at <https://www.coe.int/en/web/european-social-charter/60-anniversary>.

** Karin Lukas, President of the European Committee of Social Rights, Head of Department Ludwig Boltzmann Institute of Human rights, Vienna, Austria.

to the aim pursued.”¹ Indirect discrimination “may arise by failing to take due and positive account of all relevant differences or by failing to take adequate steps to ensure that the rights and collective advantages that are open to all are genuinely accessible by and to all.”² In recent cases, the Committee reviewed indirect discrimination by analysing whether the seemingly neutral legislation in question disproportionately and unjustifiably affected a particular group of persons.³ This is similar to the assessment applied by courts such as the ECtHR and the CJEU. Article E in conjunction with many rights of the Charter, such as the right to health, housing and social security, has generated rich case law of the Committee, as expressed in many decisions on collective complaints.

Besides the principle of non-discrimination expressed in Article E, there are also specific Charter rights that encompass the principle of equality.

Article 1(2) on the right of the worker to earn his or her living in an occupation freely entered upon

Given the wording and drafting history of Article 1(2), this provision focuses on the prevention and elimination of unfree labour. In the course of time, however, the Committee has developed extensive case law to broaden the scope of this provision to include various situations regarding rights to and at work, and of non-discrimination in the workplace.⁴

Article 15 on the right of persons with disabilities to independence, social integration and participation in the life of the community

¹ *Syndicat national des professions du tourisme v. France*, Collective Complaint No. 6/1999, decision on the merits of 10 October 2000, §§24-25; see also *Autism - Europe v. France*, Collective Complaint No. 13/2002. In the latter complaint, the Committee notes the strong similarities between Article E of the ESC and Article 14 of the ECHR and refers to the ECtHR’s interpretation of non-discrimination in the case *Thlimmenos v. Greece [GC]*, no. 34369/97, of 6 April 2000, CEDH 2000-IV, § 44; See also Conclusions XVI-1 (2002), Greece.

² See for example *Centre on Housing Rights and Evictions (COHRE) v. Italy*, Collective Complaint No. 58/2009, decision on the merits of 25 June 2010, § 35.

³ See for example *Associazione sindacale « La Voce dei Giusti » v. Italy*, complaint no. 105/2014, decision on the merits of 14 October 16, §§ 63-81, <[https://hudoc.esc.coe.int/en/g/#\[%22ESCDIdentifier%22:\[%22cc-105-2014-dmerits-en%22\]\]>](https://hudoc.esc.coe.int/en/g/#[%22ESCDIdentifier%22:[%22cc-105-2014-dmerits-en%22]]>), (20 January 2019). The Committee analysed whether there was a comparator group, whether disproportionate impact on the allegedly discriminated group was given, and whether the unequal treatment between the allegedly discriminated group and the comparator group was objectively justified.

⁴ Eduardo Ales, ‘Article 1 RESC: The Right to Work’, in: Eduardo Ales/Mark Bell/Olaf Deinert/Sophie Robin-Olivier, *International and European Labour Law* (C.H. Beck/Nomos/Hart 2018), 254.

Article 15 sets out equal citizenship for persons with disabilities. Here, the Committee emphasizes that equality of treatment must exist in law and practice, also between disabled persons who are foreigners and disabled persons who are nationals of the state concerned.⁵ Article 15 has led to a number of non-conformities by the States Parties that have ratified it, showing the gap between commitment and realisation of 'equal citizenship' for persons with disabilities in the Council of Europe states.

Article 17 on the rights of children and young persons to social, legal and economic protection

In view of the broad scope of Article. 17, the Committee has developed extensive case law on this article. It considers, inter alia, the following aspects: the situation of children in poverty; the right to education. Quite a number of violations of the Charter relate to the discrimination of children with disabilities in education. The Committee was also concerned by the increase of child poverty, and the treatment of children who are irregular migrants, whether accompanied or not, and asylum-seeking children, in particular their access to appropriate and safe accommodation.⁶

Article 19 on the rights of migrant workers and their families to protection and assistance

This article sets out the obligation of states to treat migrant workers not less favourable than their own nationals in respect of matters such as remuneration, trade union rights, accommodation, and legal proceedings. Although it is one of the so-called 'hard core' provisions⁷ of the Charter, only a few States Parties have accepted all of the 12 provisions of Article 19. Some of its provisions continue to be among the most difficult ones to adhere to, and the Committee has found many non-conformities because of undue restrictions on the rights of migrant workers and their families.

Article 20 on the right to equal opportunities and equal treatment in matters of employment and occupation without discrimination on the grounds of sex

⁵ Conclusions XIV-2 (1998), Statement of Interpretation on Article 15.

⁶ ECSR (2020), Conclusions 2019, Press Briefing Elements, p. 3.

⁷ According to Article A of the 1961 Charter, each state party must accept so-called 'core articles' which are Articles 1, 5, 6, 12, 13, 16 and 19. In the corresponding provision of the Revised Charter the core articles are 1, 5, 6, 7, 12, 13, 16, 19 and 20.

Article 20 delineates four broad areas of intervention where equality needs to be achieved: access to employment, protection against dismissal; vocational guidance and training; working conditions, including remuneration; and career development, including promotion. In interpreting Article 20, the Committee also requires States Parties to take substantive and concrete positive measures to promote equality of opportunity for female workers and to eliminate structural inequalities.⁸ As part of this positive obligation, regarded as central to the requirements of Article 20, the Committee has concluded that national legislation prohibiting the adoption of positive action measures will be in breach of Article 20.⁹

Article 23 on the rights of older persons to social, legal and economic protection

Article 23 was the first such right in a human rights treaty. It is an elaborate article that deals with social services and benefits for elderly persons, infrastructure, and autonomy rights. This article is very broad and captures the rights of elderly persons in various domains, such as adequate resources, independence, adequate housing, health care and appropriate support while respecting their autonomy and privacy.

Article 27 on the right of workers with family responsibilities to equal opportunities and equal treatment

The purpose of this article is to prevent family obligations from restricting access to the labour market, exercise of an occupation and career advancement.¹⁰ In particular, courts or other competent bodies should have the mandate to order reinstatement of an employee unlawfully dismissed¹¹ and/or to award adequate compensation.¹²

These are, in broad strokes, the equality elements of the Charter. But what about their realisation in practice?

⁸ See e.g., Conclusions XVII-2, Greece, Article 1 of the Additional Protocol, pp. 338-341; Conclusions XVII-2, Netherlands (Antilles and Aruba), Article 1 of the Additional Protocol.

⁹ Conclusions XIII-5, Statement of Interpretation on Article 1 of the Additional Protocol.

¹⁰ ECSR, Conclusions 2003, Statement of Interpretation on Article 27§3.

¹¹ ECSR, Conclusions 2007, Finland.

¹² ECSR, Conclusions 2005, Estonia.

3. IMPLEMENTATION OF EQUALITY STANDARDS IN THE CHARTER

The Committee developed its interpretative approach to substantive equality in the course of time. One of the key principles of interpretation is the view that the Charter is a 'living instrument'. The Charter standards should be applied in present-day situations and be interpreted in view of actual or emerging human rights issues.¹³ Another related principle is the application of the Charter 'in law and practice'.¹⁴

Let me illustrate this with two cases:

a. Collective Complaint No. 109/2014, *Mental Disability Advocacy Centre (MDAC) v. Belgium*¹⁵

MDAC alleged that the Flemish Community of Belgium denies access to mainstream education to disabled children, in particular to children with intellectual disabilities and fails to provide the necessary assistance to ensure such inclusion, in violation of Articles 15, 17 and Article E.

Referring to previous case law, the Committee noted that Article 15 of the Charter does not leave States Parties a wide margin of appreciation when it comes to choosing the type of school in which they will promote independence, integration and participation of children with disabilities, this, in view of the Committee, must be a mainstream school.¹⁶ However, the percentage of disabled children attending special schools in the Flemish Community was high: 85% according to the complainant organisation and 75% according to the Government. The Committee also noted that according to MDAC, 1 000 children with disabilities were exempt from compulsory schooling and did not receive any education at all. The Government stated that a much smaller number of school aged children are unable to attend education because of their impairments and therefore had

¹³ See, e.g., ESCR, *Autism-Europe v. France*, Collective Complaints No. 13/2002, Decision of 4 November 2003; *Transgender Europe and ILGA-Europe v. The Czech Republic*, Collective Complaint No. 117/2015, Decision of 15 May 2018.

¹⁴ ESCR, *FEANTSA v. France*, Collective Complaint No. 39/2006, Decision of 5 December 2007.

¹⁵ Mental Disability Advocacy Centre (MDAC) has undergone a change in the name, and it is now called Validity Foundation.

¹⁶ ECSR, *Mental Disability Advocacy Centre (MDAC) v. Belgium*, Collective Complaint No. 109/2014, Decision on the merits of 29 March 2018, § 61.

received an exemption from compulsory schooling. However, the Committee found that the Government failed to support its statement by an objective and reasonable justification.¹⁷ Further, the Government provided no information as to how it planned to ensure the right to inclusive education for children with intellectual disabilities or those children who cannot follow the core curriculum due to their disability.¹⁸

Regarding a right to remedy against the refusal to admit children with disabilities to mainstream schools, the Committee noted that although a legal procedure is possible under the Anti-Discrimination Act, it is rarely used as parents are not aware that this remedy is open to them. The mere existence of a possible remedy does not suffice when it is not used in practice, as this would not be an “effective” remedy.¹⁹

b. UWE Decisions

The Committee took recent decisions in a range of equal pay complaints initiated in 2016 by the NGO ‘University Women Europe’ (hereafter ‘UWE’) against all European countries that have accepted the collective complaints procedure. In Complaints No. 124-138/2016, *University Women Europe (UWE) v. Belgium, Bulgaria, Croatia, Cyprus, Czech Republic, Finland, France, Greece, Ireland, Italy, the Netherlands, Norway, Portugal, Slovenia and Sweden*,²⁰ UWE alleged that the gender pay gap and the under-representation of women in decision-making positions within private companies had not been effectively reduced/eliminated in all countries. These cases allowed the Committee to further develop its gender equality jurisprudence, and apply it to a range of different national situations.

Thus, on the equal pay issue, the Committee assessed the scope of the positive obligations of State Parties, these obligations include:

- recognition in legislation of the right to equal pay for equal work or work of equal value;
- ensuring access to effective remedies when the right to equal pay has not been guaranteed;

¹⁷ *Ibid.*, § 68.

¹⁸ *Ibid.*, § 76.

¹⁹ *Ibid.*, § 85.

²⁰ Decisions on the merits of 5 and 6 December 2019.

- ensuring pay transparency and enabling job comparisons;
- maintaining effective equality bodies and other relevant institutions;
- collection of reliable and standardised data with a view to measuring the gender pay gap;
- adoption of measures to promote equal opportunities through gender mainstreaming and the periodic review of promotion and recruitment mechanisms.²¹

Regarding the under-representation of women in decision-making positions on private company boards, the Committee considered that the Charter imposes positive obligations on states to tackle vertical segregation in the labour market, by means of, inter alia, promoting the advancement of women in decision-making positions in private companies. Measures designed to promote equal opportunities must include the promotion of effective parity in the representation of women and men in decision-making positions in both the public and private sectors.²²

14 out of the 15 states involved in the litigation were found to be in violation of the right to equal pay and/or the right to equal opportunities in the workplace.²³ Although the Committee noted various positive developments, such as measures taken by some states in recent years to reduce the gender pay gap, progress was still slow. The Committee concluded that inadequate action in these countries had been taken to address persistent structural inequalities in the form of segregation in the labour market, lack of pay transparency, obstacles to access effective remedies and retaliatory dismissals.

4. CONCLUSIONS

Europe still faces a huge implementation gap regarding equality and social rights. Large disparities in social rights protection remain among and within European countries. Discrimination of marginalized groups is prevalent in all states. While there is progress in terms of legislation, *de facto* inequalities regarding specific groups continue to exist. This has been confirmed by the Committee's

²¹ Complaint No. 124, *University Women Europe (UWE) v. Belgium*, para. 115.

²² Complaint No. 138, *University Women Europe (UWE) v. Sweden*, para. 204.

²³ See also Council of Europe (2020), UWE Decisions Factsheet.

conclusions of 2020, where discrimination based on gender, ethnicity, disability and sexual orientation persists.

The Charter framework recognises the close and necessary link between social rights protection and equality, as reflected in provisions like Article 20 on gender equality in employment. The interpretation given by the Committee to these provisions is based upon a broad adherence to ‘substantive equality’. It has also affirmed that equality must be an integral part of a general framework of social rights protection.

The Committee’s jurisprudence also recognises the key role that positive state action plays in ensuring equal enjoyment of core social entitlements. Non-discrimination is not just conceptualised in negative terms: instead, the Committee affirms that State Parties must take positive steps to achieve equal pay, equal access to key social security benefits and health care entitlements, and equal enjoyment of core labour rights. Its decisions in the *UWE* complaints are particularly important in this regard, highlighting the necessity for states to actively promote equal pay and gender equality in private sector decision-making positions.

The COVID-19 situation underlines even more the need to tackle inequalities that are on the rise. This year, in 2021, the Committee has published a statement on COVID-19 and social rights²⁴ which can be used as a human rights roadmap for the tough decisions that lie ahead for states and will hopefully support the implementation of social rights for all.

²⁴ European Committee of Social Rights Statement on COVID-19 and social rights, adopted on 24 March 2021.

60 let Evropske socialne listine in 25 let Spremenjene Evropske socialne listine*

Barbara Kresal**

UDK: 349.2/.3:341.176(4)
349:342.7

Letos praznujemo 60. obletnico Evropske socialne listine, ki je bila podpisana 18. oktobra 1961 v Torinu, veljati pa je začela po zadostnem številu ratifikacij 26. februarja 1965.

Leta 1996, natančneje 3. maja 1996, je bila v Strasbourgu podpisana Spremenjena Evropska socialna listina, ki jo je ratificirala in zavezuje tudi Slovenijo. Po zadostnem številu ratifikacij je začela veljati 1. julija 1999. Tako letos obeležujemo tudi 25. obletnico Spremenjene Evropske socialne listine.

Evropska socialna listina, ki skupaj z Evropsko konvencijo o človekovih pravicah in drugimi pomembnimi konvencijami Sveta Evrope vzpostavlja zavezujoč katalog človekovih pravic v Evropi in je pogosto poimenovana kar Socialna ustava Evrope, je v Sloveniji, vsaj na področju delovnega in socialnega prava, dobro poznana in je ob tej priliki ni treba podrobneje vsebinsko predstavljati. Za to je zaslužnih več dejavnikov in ljudi. Vsekakor bi na tem mestu rada izpostavila profesorico Polonco Končar, tudi nekdanjo članico in predsednico Evropskega odbora za socialne pravice, ki je obsežno publicirala o njej in jo vključevala tudi v študijski proces in kurikulum študija prava, ter s tem generacije študentk in študentov, sedanje pravnice in pravnike okrepila s potrebnim znanjem in razumevanjem o Listini. S tem je pomembno prispevala k njeni prepoznavnosti in poznavanju njene vsebine ter posledično k njeni praktični uporabnosti. Tudi zato in zaradi številnih drugih, ki so vsak na svojem mestu prispevali k uveljavljanju Listine kot pravno zavezujočega instrumenta človekovih pravic, je Slovenija danes v družbi evropskih držav, kjer se Listino citira/uporablja v sodnih odločbah na vseh ravneh, v sodbah delovnih in socialnih sodišč, Višjega delovnega in socialnega sodišča, Vrhovnega

* Uvodni nagovor na XX. Dnevih delovnega prava in socialne varnosti, Portorož, Slovenija, 28. 9. 2021.

** Barbara Kresal, izr. profesorica delovnega prava in socialne varnosti, Univerza v Ljubljani, Slovenija, članica Evropskega odbora za socialne pravice.
barbara.kresal@fsd.uni-lj.si

sodišča, pa tudi v odločbah Ustavnega sodišča. Prav tako so standardi, ki izhajajo iz Listine, utemeljevali in argumentirali prenekatero rešitve v predlogih zakonov s področja delovnega in socialnega prava, tudi veljavnega zakona o delovnih razmerjih in drugih. Poznavanje interpretacij Evropskega odbora za socialne pravice glede vsebine posameznih določb Listine in minimalnih zahtev, ki iz njih izhajajo, so npr. – poleg drugih dejavnikov, zlasti aktivne sindikalne akcije v tej zvezi – utemeljevali tudi znatnejši dvig zneska minimalne plače in njeno ustrezno uskladitev v smeri zavezujočih standardov iz Listine. In še bi lahko naštevali. Evropska socialna listina je torej v Sloveniji prepoznana kot pomemben evropski pravno zavezujoč instrument človekovih pravic.

Ostajajo pa področja, kjer je Evropski odbor za socialne pravice ugotovil, da Slovenija krši minimalne standarde temeljnih socialnih pravic, kot izhajajo iz Listine, a Slovenija še ni ustrezno odreagirala. In zdi se, da v zadnjem obdobju, iz enega nadzornega cikla v naslednjega, število ugotovljenih primerov kršitev Listine s strani Slovenije narašča. Situacija še ni alarmantna, vendar te ugotovitve ne gre zanemariti. Pomen delavskih in socialnih pravic je pod nenehnim pritiskom dogem o učinkovitosti trga, zagotavljanju mednarodne konkurenčnosti, krepitvi oblastne moči delodajalca, itd. Zato je treba delavske in socialne pravice vztrajno utemeljevati, krepiti in braniti, sicer se ti težko pridobljeni civilizacijski standardi lahko hitro izgubijo. Tudi socialna država ni nekaj samoumevnega. In pravice, ki jih zagotavlja Listina, za katere se je tudi Slovenija pravno zavezala, da jih bo spoštovala, niso nekaj samoumevnega. Čeprav se zdi, da bi morale biti.

Pravica do pravičnih pogojev dela, do zdravih in varnih delovnih razmer, do pravičnega plačila, pravica do sindikalnega organiziranja in kolektivnega pogajanja, pravica do stavke, ter druge delavske pravice, pravice do posebnega varstva v zvezi z materinstvom, starševstvom, otrok in mladine, starejših, ljudi z ovirami, ki naj omogočajo dejansko enako obravnavanje in možnosti ter dejavno enakopravno vključevanje vseh ljudi v družbo, pravica do socialne varnosti, do varstva zdravja, pravica do varstva pred revščino in socialno izključenostjo, pravica do nastanitve in primerne stanovanja itd. Listina, v njeni revidirani verziji iz 1996, zagotavlja 31 ekonomskih in socialnih človekovih pravic, tudi poimenovanih temeljnih socialnih pravic.

Listina je najbolj celovit instrument Sveta Evrope o ekonomskih in socialnih človekovih pravicah: pravicah, ki so bistvene in nepogrešljive v vsakdanjem življenju ljudi, za vsakega posameznika, tekom celotnega življenja, in ki vsebinsko napolnjujejo koncept človekovega dostojanstva.

Po 60-ih letih od njenega sprejema oziroma po 25-ih letih od njene posodobljene, spremenjene verzije, Listina ni izgubila svojega pomena in aktualnosti. Naslavlja aktualne probleme, odločitve Evropskega odbora za socialne pravice odgovarjajo na številna konkretna vprašanja.

Posebna pridobitev ob letošnjem pomembnem jubileju Listine in hkrati odraz njene aktualnosti je tudi to, da sta letos dve državi ratificirali Spremenjeno listino, in sicer Nemčija in Španija, Španija je sprejela tudi sistem kolektivnih pritožb. To je pomembno mednarodno sporočilo tudi drugim državam, ki še čakajo in so še vedno zavezane s prvotno Listino, ki naj bi jo postopno vendarle v celoti nadomestila novejša revidirana verzija, posodobljena in nadgrajena z dodatnimi pravicami. 36 evropskih držav je zavezanih z Revidirano Listino, 7 s prvotno. 16 držav je sprejelo tudi sistem kolektivnih pritožb, med njimi tudi Slovenija.

Vendar naj poudarim v tej zvezi, da potenciala sistema kolektivnih pritožb Slovenija zaenkrat še ni izkoristila. Postopek kolektivnih pritožb, specifičen mehanizem nadzora nad spoštovanjem pravic iz Listine v praksi, je vzpostavljen zato, da se uporablja. Vendar pa se v Sloveniji upravičeni vlagatelji, zlasti imam v mislih nacionalne socialne partnerje, zlasti sindikate, ne odločajo za vlaganje kolektivnih pritožb. Zakaj ne? Zoper Slovenijo so bile do danes vložene le tri kolektivne pritožbe, nobena s strani upravičenih vlagateljev iz Slovenije, vse s strani mednarodnih nevladnih organizacij. Vložitev kolektivne pritožbe ne sme biti (narobe) razumljeno kot neugodno ravnanje vlagatelja v razmerju do svoje države, ali dojemano kot dejanje »zoper državo« na mednarodnem pravnem parketu. Ravno nasprotno! Je v korist državi. Sistem kolektivnih pritožb je treba 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. Nevlaganje kolektivnih pritožb s strani upravičenih vlagateljev iz Slovenije, ob siceršnjemu poenostavljenemu sistemu rednega nadzora na podlagi poročanja za države, ki so sprejele sistem kolektivnih pritožb, namreč pomeni, da nadzor nad spoštovanjem pravic iz Listine v Sloveniji ostaja okrnjen, morda zato celo neučinkovit. Pomembno vlogo v sistemu nadzora nad izvrševanjem Listine imajo namreč reprezentativni nacionalni socialni partnerji, ne le v sistemu kolektivnih pritožb, tudi v sistemu na podlagi poročanja, ko ti lahko dodajo svoja opažanja, komentarje k poročilu države, kar je koristno za državo. Zato tudi ob tej priliki spodbujam upravičene vlagatelje, nacionalne socialne

partnerje, torej zlasti reprezentativne nacionalne sindikate, da začnejo uporabljati postopek kolektivnih pritožb in odgovorno prevzamejo vlogo, ki jo imajo v sistemu nadzora nad spoštovanjem Listine. Za države, zoper katere je vloženi veliko kolektivnih pritožb, je to dvojna korist: po eni strani na ta način lahko identificirajo in odpravljajo težave glede kršitev temeljnih socialnih pravic ter lahko izboljšujejo situacijo v svoji državi v smeri doslednejšega spoštovanja človekovih pravic, po drugi strani pa to prispeva tudi k splošnemu razvoju človekovih pravic in njihovi krepitvi v praksi evropskih držav. Če kršitve niso identificirane, razkrite, še ne pomeni, da jih ni, le prikriti ostanejo in problemi nerazrešeni, kar pa ni v korist dotične države.

Naj sklenem: Razvoj v 60-ih letih obstoja Evropske socialne listine je šel v smeri krepitve in širitve pravic (materialnopravni vidik) ter v smeri nadgrajevanja sistema nadzora (procesnopravni vidik). Evropska socialna listina je živ instrument, ki z zagotavljanjem človekovih pravic na najpomembnejših področjih vsakdanjega življenja ljudi odgovarja na aktualne probleme. Naj tu le omenim Interpretativno izjavo (Statement of Interpretation) EOSP o pravici do varstva zdravja v času pandemije iz lanskega leta in izjavo EOSP o socialnih pravicah v času pandemije Covid-19 iz letošnjega marca. Sicer pa so trenutno najbolj izpostavljena vprašanja Evropske socialne listine vprašanje, kdaj bodo tudi druge preostale države, ki še niso ratificirale Spremenjene Listine, sledile zgledu Španije in Nemčije, kako še naprej razvijati plodno razmerje med Evropsko socialno listino in Evropsko konvencijo o človekovih pravicah, pa tudi malo bolj občutljivo razmerje do prava EU (sicer ni pričakovati, da bi EU v bližnji prihodnosti pristopila k EKČP in Evropski socialni listini, a ta predlog je treba ohranjati na dnevnem redu), ter kako spodbuditi širšo uveljavitev sistema kolektivnih pritožb. Pomemben izziv je tudi ustrezna posodobitev Listine, zlasti njenega nadzornega mehanizma. Predvsem pa kot največji izziv ostaja vprašanje, kako okrepiti dejansko učinkovito uveljavitev ekonomskih in socialnih človekovih pravic, ki jih zagotavlja Evropska socialna listina, v praksi; pri tem imamo nedvomno lahko pomembno vlogo vsi, zlasti pa socialni partnerji, strokovnjaki in raziskovalci, odločevalci na vseh ravneh, posamezni upravičenci in imetniki pravic, ter zlasti tudi nacionalna sodišča, ko odločajo o konkretnih vprašanjih iz vsakodnevnega življenja ljudi in posamezne konkretne pravice interpretirajo v luči zahtev iz Evropske socialne listine. Naj bo to spodbuda za razmislek vsakega izmed nas.

60 years of the European Social Charter and 25 years of the Revised European Social Charter*

Barbara Kresal**

This year we celebrate the 60th anniversary of the European Social Charter, which was signed in Turin on 18 October 1961 and entered into force after the requisite number of ratifications on 26 February 1965.

In 1996, on 3 May to be precise, a Revised European Social Charter was signed in Strasbourg. This is the version that Slovenia ratified and is bound by. After the requisite number of ratifications, it entered into force on 1 July 1999. So this year we are also celebrating the 25th anniversary of the Revised European Social Charter.

The European Social Charter which together with the European Convention on Human Rights and other treaties establishes a binding catalogue of human rights within the Council of Europe, and is often referred to as the Social Constitution of Europe, is well known in Slovenia, at least in the field of labour and social law. Therefore, it does not need to be presented in more detail on this occasion. A number of factors and people can take credit for this. In this respect, I should certainly mention Professor Polonca Končar, a former member and president of the European Committee of Social Rights, who published works on it and incorporated it into the study process and curriculum of legal studies and thus equipped generations of students and current lawyers with the necessary knowledge and understanding of the Charter. With this, she made an important contribution in making the Charter more visible and its content more widely known, consequently enhancing its practical applicability. Thanks to her and many other individuals who contributed in their own way to the promotion of the Charter as a legally binding human rights instrument, Slovenia now ranks among the numerous European countries in which the Charter is cited/applied

* Opening speech at the XX Slovenian Congress of Labour Law and Social Security, Portorož, Slovenia, 28 September 2021 (translation, courtesy of the CoE, published in the series of papers on the occasion of the 60th anniversary of the European Social Charter at <https://www.coe.int/en/web/european-social-charter/60-anniversary>).

** Barbara Kresal, Associate Professor of Labour Law and Social Security, University of Ljubljana, Slovenia, member of the European Committee of Social Rights.

in court decisions at all levels, in the judgments of labour and social courts, the Higher Labour and Social Court, the Supreme Court and also in the decisions of the Constitutional Court. The standards that stem from the Charter have also helped support and justify numerous solutions in draft laws in the field of labour and social law, including the existing Employment Relationships Act and others. The knowledge of the interpretation of the European Committee of Social Rights regarding the content of individual provisions of the Charter and the resulting minimum requirements – together with other factors, in particular the active trade union efforts in this respect – has led, for example, to a significant increase in the minimum wage and its adjustments towards the binding standards of the Charter. And so on. In Slovenia, the European Social Charter is therefore recognised as an important European legally binding human rights instrument.

However, the European Committee of Social Rights has identified other areas where Slovenia is in breach of the minimum standards of fundamental social rights stemming from the Charter, and Slovenia has not yet reacted accordingly. Furthermore, it seems that the number of detected cases of Charter violations in Slovenia is increasing from one monitoring cycle to the next. The situation is not yet alarming, but cannot be ignored. Labour and social rights are under constant strain from dogmatic convictions of market efficiency, the ensuring of international competitiveness, the strengthening of employer power and so on. Labour and social rights must therefore be constantly justified, strengthened and protected, otherwise these hard-earned achievements of civilisation can be quickly lost. The welfare state cannot be taken for granted. The rights protected by the Charter, which also Slovenia has committed to respect, cannot be taken for granted either. Even though they should be.

We are talking about the right to just conditions of work, to healthy and safe working conditions, the right to a fair remuneration, the right to organise and to bargain collectively, the right to strike, as well as other labour rights, special protection rights in relation to maternity, parenthood, children, youth, the elderly and people with disabilities, which should ensure equal treatment and opportunities as well as the active inclusion of all people in society, the right to social security, to the protection of health, the right to protection against poverty and social exclusion, the right to housing etc. In its revised version of 1996, the Charter guarantees 31 economic and social human rights, also known as fundamental social rights.

The Charter is the Council of Europe's most comprehensive instrument on economic and social human rights: rights that are essential and indispensable for people in their daily lives, for each individual throughout their life; rights that give substance to the concept of human dignity.

60 years after its adoption and 25 years after its updated and revised version, the Charter has not lost its significance and relevance. It addresses current challenges and the decisions of the European Committee of Social Rights answer a great many specific questions.

A special contribution to this year's important jubilee and at the same time a reflection of its relevance is the ratification of the revised Charter by two countries, Germany and Spain, wherein Spain has also accepted a system of collective complaints. This is an important international message to other countries that are still waiting and are still committed to the original Charter, which should be progressively replaced by a more recent revised version, updated and upgraded with additional rights. 36 European countries are bound by the Revised Charter, 7 by the original. 16 countries have also adopted a system of collective complaints, Slovenia among them.

In this context however, I would like to stress that Slovenia has not yet taken advantage of the potential of the collective complaints system. The collective complaint procedure is a specific mechanism for monitoring respect of the Charter rights in practice and has been put in place to be applied. However, eligible complainants from Slovenia, and I am referring to social partners and in particular trade unions, do not opt for collective complaints. Why not? To date, only three collective complaints have been filed against Slovenia, none by complainants from Slovenia, all by international NGOs. The submission of a collective complaint must not be (mistakenly) understood as an unfavourable act by the complainant against their country or as an act "against the State" in an international legal arena. It is quite the opposite! It is to the benefit of the country. The system of collective complaints should be seen as an additional instrument, as another option that can contribute to improving the situation in a given country regarding the respect of fundamental social rights. It can contribute to addressing problematic solutions or violations against labour and social rights in a country and is a useful contribution to the development of a country and society as a whole. In the context of the simplified system of regular monitoring on the basis of reports for countries that have accepted the collective complaints system, the non-submission of collective complaints by eligible Slovenian complainants means

that monitoring respect of Charter rights in Slovenia remains stunted and may, therefore, even be ineffective. In fact, the representative national social partners should play an important role in the system of monitoring the enforcement of the Charter, not only in the system of collective complaints, but also in the system based on reports in which they may add their observations and comments to the country report, which is beneficial to the country. This is why I encourage eligible complainants, all national social partners, in particular representative national trade unions, to start using the collective complaints procedure and responsibly take on the role they have in the system of monitoring respect of Charter rights. For countries that are subject to a large number of collective complaints the benefits are twofold: on the one hand, they can identify and remedy violations of social rights and steer the situation in their country towards a more consistent respect for human rights, and on the other, they can contribute to the general development of human rights and their strengthened role in practice in Europe. If violations are not identified and revealed, it does not mean they do not exist. It only means that they remain hidden and issues unresolved, which does not benefit the country in question.

In conclusion, the development of the European Social Charter during the past 60 years has moved towards the strengthening and expansion of rights (substantive aspect) and towards building a system of supervision (procedural aspect). The European Social Charter is a living instrument that responds to current problems by guaranteeing human rights in the most important areas of people's daily lives. At this point, let me mention the Statement of Interpretation of the European Committee of Social Rights on the right to protection of health in times of pandemic, published last year, and the Statement of the European Committee of Social Rights on COVID-19 and social rights, published in March of this year. In any case, the main issues of the European Social Charter at the moment are when the other countries which have not yet ratified the Revised European Social Charter will follow the recent example of Spain and Germany, how to further develop the fruitful relationship between the European Social Charter and the European Convention on Human Rights, as well as its slightly more sensitive relationship with EU law (even though it is not expected that the EU will accede in the near future to the European Convention on Human Rights and the European Social Charter, such initiatives should be kept on the agenda), and how to encourage a wider enforcement of the collective complaints system. Another important challenge is the appropriate updating of the Charter, especially its monitoring mechanism. Above all, its greatest challenge remains

how to strengthen the actual effective implementation of economic and social human rights guaranteed by the European Social Charter in practice; there is no doubt that everyone can contribute in this respect, especially the social partners, experts and researchers, decision-makers at all levels, individual beneficiaries and rights-holders and, most importantly, the national courts, when they deliberate and decide on concrete issues arising from people's daily lives and interpret individual rights in the light of the requirements of the European Social Charter. Let this be an incentive for each and every one of us to reflect on what we can do.

Učinkovito uresničevanje Evropske socialne listine – njen osnovni cilj

Polonca Končar*

UDK: 349.2/.3:341.176(4)

349:342.7

Povzetek: Uresničevanje Evropske socialne listine je skoraj po pravilu obravnavano z vidika kontrolnih mehanizmov, ki jih uporablja Evropski odbor za socialne pravice. V prispevku pa je poudarjen pomen domačega uveljavljanja pravic. Poudarjeno je, da v skladu z načelom subsidiarnosti odgovornost za spoštovanje, preprečevanje kršitev in sankcioniranje, če do njih pride, prvenstveno leži na državah pogodbenicah. Glede učinkovitosti uresničevanja in iztožljivosti socialnih pravic je poudarjeno, da učinkovitosti ni mogoče zreducirati na iztožljivost. Zagotoviti jo je mogoče tudi na druge načine.

Ključne besede: socialne pravice, Evropska socialna listina, načelo subsidiarnosti, učinkovito uresničevanje, iztožljivost, sistem nadzora, interpretativne izjave

Effective Implementation of the European Social Charter – Its Basic Aim

Abstract: The implementation of the European Social Charter is almost as a rule discussed from the view point of the control mechanisms used by the European Committee of Social Rights. The paper underlines the importance of the domestic enforcement of the Charter. In accordance with the principle of subsidiarity, the the primary responsibility to respect social rights, to prevent violations and to remedy them when they occur lies on the states parties. As regards the effectiveness of the implementation and the justiciability of social rights it is maintained that one can not reduce it only to the justiciability of social rights. It can be assured by other modes.

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

polonca.koncar@pf.uni-lj.si

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

Key words: *social rights, European Social Charter, the principle of subsidiarity, effective implementation, justiciability, the supervision system, Statements of interpretation*

1. UVOD

Prispevek je namenjen letošnjemu praznovanju 60 letnice obstoja Evropske socialne listine 1961. Dolgo časa je glede Evropske socialne listine (v nadaljevanju: ESL¹ ali samo Listina) prevladovalo mnenje, da gre za »mehki« instrument (*soft instrument*), ki nima normativnega vpliva, predvsem pa da v njem priznane pravice niso iztožljive. Danes, po 60 letih obstoja Listine iz leta 1961, je mogoče tako oceno uveljavljanja Listine ovreči. Res pa je, da zaradi vrste razlogov² ostaja še vedno premalo vidna in poznana in nekateri še vedno menijo, da ni obvezujoče narave. Prepričana sem, da ji v notranjih pravnih sistemih še vedno pripisujejo premajhno vlogo in pomen, saj gre pritrditi tistim, ki so že pred več kot dvema desetletjema opozarjali, da Listina ni samo katalog številnih, posameznikom priznanih pravic, s katerimi dopolnjuje Evropsko konvencijo o človekovih pravicah, in da s priznanjem posameznih pravic udejanja temeljne vrednote kot so dostojanstvo, avtonomija, enakopravnost in solidarnost, ki so pomembne tako za posameznike kot celotno družbo. Uresničevanje socialnih pravic lahko veliko prispeva h koheziji sleherne družbe, hkrati so te pravice pomemben dejavnik celovitega in vzdržnega družbenega razvoja. Poudariti torej velja, da je glavni smoter Listine dejansko učinkovito uresničevanje priznanih socialnih pravic na ravni posameznih držav pogodbenic. Sodno varstvo pa je

¹ Izraz ESL uporabljam v smislu nabora več instrumentov: izvirne ESL iz leta 1961, Dodatnega protokola k listini iz leta 1988, Protokola o spremembah ESL iz leta 1991 o nadzornem sistemu listine, Dodatnega protokola k ESL o sistemu kolektivnih pritožb in ESL (spremenjene) iz leta 1996, ki jo na kratko označujemo s kratico MESL.

Evropski odbor za socialne pravice je v splošnem uvodu k Sklepom 2011 sicer objavil odločitev, da morajo države pogodbenice od te objave naprej uporabljati izraz Listina za spremenjeno listino iz leta 1996, izraz Listina 1961 pa za izvirno Listino iz leta 1961.

² Npr. zaradi nesprejemljivega vztrajanja na doktrinskih stališčih o socialnih in ekonomskih pravicah kot samo programskih načelih, ki nimajo sodnega varstva, torej niso iztožljive, ali zaradi dvomov nekaterih, da bi ESL lahko pripisali naravo mednarodne pogodbe, iz katere v primeru ratifikacije za države pogodbenice izhajajo določene obveznosti.

samo eden od načinov, sicer zelo pomemben, s katerim lahko dosežemo njeno učinkovito uresničevanje.

Evropska socialna listina je obvezujoča mednarodna pogodba. Trditvi je mogoče očitati pleonazem. Vsaka pogodba je po svojem bistvu obvezujoča in ESL obvezuje države, ki so jo ratificirale. Res pa lahko določeno nejasnost oziroma dvoumnost pomeni dejstvo, da so avtorji instrument poimenovali »listina« in ne npr. konvencija, sporazum ali pogodba. Ne glede na to je ESL ena od dveh³ osrednjih mednarodnih pogodb Sveta Evrope, ki na splošni ravni urejata človekove pravice.

Priznavanje pravic brez jamstev za njihovo uresničevanje ostaja na ravni deklarativnosti in je praviloma neučinkovito. To velja tudi za temeljne človekove pravice. Vprašanje pa je, katere so oblike varstva pravic, s katerimi je mogoče zagotoviti njihovo učinkovito varstvo. Ali je učinkovito le sodno varstvo? Predvsem pa, kdo je v prvi vrsti dolžan zagotavljati spoštovanje z mednarodnimi pogodbami priznane temeljne človekove pravice, preprečevati njihove kršitve in sprejemati ukrepe za odpravo kršitev?

2. ODGOVORNOST ZA UČINKOVITO URESNIČEVANJE PRAVIC IZ ESL IN NAČELO SUBSIDIARNOSTI

V strokovni literaturi in na strokovnih srečanjih, namenjenih širjenju in utrjevanju poznavanja vloge in pomena ESL v sodobni družbi, največ pozornosti posvečamo sistemu nadzora nad uresničevanjem Listine, ki poteka znotraj Sveta Evrope, torej na mednarodni ravni. Zato velja opozoriti na načelo subsidiarnosti, po katerem so z mednarodnimi pogodbami priznane temeljne človekove pravice dolžne v prvi vrsti uresničevati države pogodbenice same.⁴ Odgovorne so za sprejemanje potrebne zakonodaje in upravnih aktov in zagotovitev nadzora nad njihovo uporabo, za vodenje ustreznih politik, ki omogočajo uresničevanje in varstvo pravic pa tudi za ustrezno sodno varstvo. Seveda lahko k učinkovitosti

³ Poleg Evropske konvencije o človekovih pravicah.

⁴ P. Končar, Iztožljivost socialnih pravic s poudarkom na vlogi Evropskega odbora za socialne pravice, Delavci in delodajalci, št. 2-3/2010/X, str. 153; J.-K. Akandji-Kombé, Justiciabilité de la Charte sociale et son interprétation par les tribunaux nationaux, Actes de la conférence du 19 décembre 2008, Délégation aux affaires européennes et internationales (DAEI), Ministère du travail, des relations sociales, de la famille, de la solidarité et de la ville, Ministère de la santé et des sports, str. 22.

uresničevanja mednarodnih norm poleg državnih institucij pomembno prispevajo tudi socialni partnerji in različne organizacije civilne družbe, ki se ukvarjajo s problematiko, ki so ji posvečene posamezne pravice, varuhi človekovih pravic, izobraževalne institucije, mediji itd.

V primeru Listine, konkretno, je tako določeno, *da se ustrezna določila 1. do 31. člena II. dela Listine⁵ izvajajo:*

- *z zakoni ali drugimi predpisi,*
- *s sporazumi med delodajalci in organizacijami delodajalcev in organizacijami delavcev,*
- *s kombinacijo teh dveh načinov in z drugimi primernimi sredstvi* (prvi odst. I. člena V. dela Listine).

Glede na to, da povzeti I. člen dopušča različne načine uresničevanja Listine, je tako primerno opozoriti tudi na eno od najpomembnejših interpretativnih načel, ki jih je sprejel Evropski odbor za socialne pravice (EOSP), ko je odločal o Kolektivni pritožbi 14/2003 – *International Federation of Human Rights (FIDH) zoper Francijo*. V zvezi z vprašanjem pravne narave Listine je poudaril, da je to mednarodna pogodba s področja človekovih pravic, katere namen je kot dopolnilo EKČP uresničevati Univerzalno deklaracijo o človekovih pravicah v Evropi. V prvi vrsti so nacionalne oblasti odgovorne za uresničevanje obveznosti iz Listine. V skladu s svojo ustavo, družbenim sistemom in industrijskimi razmerji lahko oblasti določena pooblastila prenesejo sicer na lokalne oblasti, socialne partnerje in druge deležnike, toda odgovornost za uresničevanje Listine v končni fazi vendarle ostaja na državi.

Z vidika uveljavljanja Listine v notranjem pravu in tako imenovane notranje iztočljivosti pravic, ki jih določa, sta, kot to velja na splošno za mednarodne pogodbe, znana dva mehanizma. V skladu z ustavno ureditvijo velja v nekaterih državah načelo monizma, ki pomeni, da mednarodna pogodba po ratifikaciji avtomatično postane sestavni del notranjega prava in je praviloma neposredno uporabljiva. Na jasne in določne določbe se je mogoče sklicevati pred sodiščem. Le če posamezne določbe pogodbe niso »samouresničljive« (*self-executing*), je tudi te določbe treba preliti v notranje pravo in jim tako zagotoviti učinkovanje v notranje pravnem režimu (sistem »zmernega monizma«). Drugačna je situacija v državah, kjer velja načelo dualizma. Mednarodno in notranje pravo pomenita dva

⁵ V konkretnem primeru je upoštevana Evropska socialna listina (spremenjena) in v njej uporabljeno označevanje členov.

vzporedna pravna sistema. Za izpolnjevanje obveznosti iz mednarodne pogodbe je treba sprejeti notranjo zakonodajo.

Vprašanje iztožljivosti v Listini priznanih pravic povezujemo s pravno naravo Listine. Pri tem gre po pravilu za vprašanje, ali so socialne pravice predmet sodnega varstva,⁶ pa tudi kako je mogoče s tako imenovano progresivno interpretacijo besedila posameznih določb Listine v državah pogodbenicah in na mednarodni ravni prispevati k temu, da bomo Listino dokončno sprejeli kot pravni instrument, na podlagi katerega imajo posamezniki priznane pravice. Ponavljam, da učinkovito uporabo obvezujočih mednarodnih norm ni mogoče zreducirati le na vprašanje iztožljivosti.

Sicer pa je iztožljivost mogoče opredeliti na različne načine. Zanimiva je na primer trojna opredelitev iztožljivosti, ki jo je ponudil prof. J.-F. Akandji-Kombé. Z vidika sodnika pomeni iztožljivost njegovo sposobnost, da zagotovi učinkovitost neke določbe (Listine) in učinkovito varstvo posameznikov. Z vidika posameznika gre za zmožnost, da uporabi določbo kot argument v postopku pred sodiščem. Z vidika posamezne določbe pa iztožljivost pomeni, da jo je mogoče uporabiti v sodnem postopku.⁷

3. UČINKOVITO IZPOLNJEVANJE OBVEZNOSTI IZ ESL V NOTRANJEM PRAVNEM SISTEMU IN VLOGA SODIŠČ

Skupaj z zakonodajalcem so domača sodišča tista, ne pa edina, ki lahko pomembno prispevajo k spoštovanju in učinkovitemu uresničevanju Listine v državi pogodbenici.⁸

⁶ Pomembno npr. v zvezi z direktno uporabo v notranjih pravnih sistemih.

⁷ Povzeto po: Gisela Gori, *Domestic Enforcement of the ESC: The Way Forward*, v: Gráinne de Búrca, Bruno de Witte, *Social Rights in Europe*, Oxford University Press, 2005, str. 82.

⁸ O analizi tega, kako slovenska sodišča uporabljajo ESL glej: Barbara Kresal, *Evropska socialna listina (spremenjena) v sodbah slovenskih sodišč*, v: *Teorija in praksa, pravo in življenje, Liber amicorum Etelka Korpič-Horvat*, UM, Pravna fakulteta, September 2018, str. 148-168.

Avtorica je lahko ugotovila, da se slovenska sodišča v sodbah sklicujejo na Listino kot na relevantni pravni vir, vendar pa premalo upoštevajo interpretacije določb Listine, ki jih je sprejel Evropski odbor za socialne pravice v svojih sklepih in odločitvah. Pomemben podatek je, da je Upravno sodišče v zvezi z kolektivno pritožbo v zadevi o neprofitnih stanovanjih sprejelo stališče, da pravice iz Listine niso iztožljive pravice, katere bi stranka lahko učinkovito zavarovala v postopku presoje posamičnega akta v upravnem sporu.

Kot sem že poudarila, imajo glede na ustavno ureditev in naš pravni red (sistem »zmernega monizma«) naša sodišča možnost, da pri odločanju o sporih uporabijo kot pravno podlago neposredno tiste določbe Listine, ki so po pravni naravi »samo izvršljive«. Praksa kaže, da v državah pogodbenicah, vključno s Slovenijo, niso pogosti primeri, ko bi sodišča določbe Listine uporabila neposredno.⁹ Iztožljivost socialnih pravic torej presega vprašanje njenega neposrednega učinkovanja.

Sodišča odločajo na podlagi notranjega prava, s katerim so bile socialne pravice priznane tudi v notranje pravnih režimih. Sodniki svoje odločitve ne opirajo vedno le na konkretne pravne določbe. Veljavno pravo lahko razlagajo v luči mednarodnega prava oziroma konkretno ESL. Ko interpretirajo domače pravo, se pri tem sklicujejo tudi na Listino in tako imenovano »sodno prakso« Evropskega odbora za socialne pravice.¹⁰ To tehniko, ki jo sodišča v različnih državah pogodbenicah lahko uporabijo za uveljavljanje socialnih pravic, imenujejo tudi »*technique de l'interprétation conforme*«. V sodnem postopku pa se tudi lahko izkaže, da notranje pravo ni v skladu z obvezujočimi mednarodnimi normami. To nekateri štejejo kot »nadzor nad mednarodno zakonitostjo« notranjega prava. V takem primeru lahko sodišče s svojo odločitvijo naloži pristojnemu zakonodajnemu organu, da spremeni in dopolni konkreten predpis ali sprejme novega, da bi tako domačo pravno ureditev uskladili z Listino.¹¹

Pri spoštovanju Listine na nacionalni ravni imajo pomembno vlogo tudi socialni partnerji. S formalnega vidika je pomembna njihova posvetovalna vloga, ko sodelujejo pri oblikovanju različnih pravnih virov in pazijo na to, da bodo v skladu z Listino. Listina nadalje sama dopušča, da se nekatere pravice uresničujejo na podlagi sprejetih kolektivnih pogodb. Pomembna je nadalje pravica nacionalnih socialnih partnerjev, da dajejo pripombe na vladna poročila o izvajanju določb Listine, še pomembnejša je pristojnost določenih organizacij delavcev in delodajalcev, da lahko vlagajo kolektivne pritožbe. Vprašanje seveda je, ali socialni partnerji Listino razumejo kot koristen in pomemben vir idej za vsebino njihovih aktivnosti v vsakdanji praksi.

Izmed mnogih, ki lahko prispevajo k čim doslednejšemu spoštovanju socialnih pravic, naj opozorim le še na to, da Listina sama v zvezi z nekaterimi pravicami¹²

⁹ Gisela Gori, *Domestic Enforcement of the ESC: The Way Forward*, v: Gráinne de Búrca, Bruno de Witte (eds.), *Social Rights in Europe*, Oxford University Press, str. 73.

¹⁰ Gre za tako imenovani sodni vpliv Listine.

¹¹ To nekateri poimenujejo normativna iztožljivost (*normative justiciability*) Listine.

¹² Glej npr. 3 (3) člen.

predvideva, ali jo razlagajo¹³ tako, da je inšpektorat za delo institucija, ki mora zelo strogo nadzirati uresničevanje zakonodaje, ki se nanaša na relevantne socialne pravice. Prav tako tudi iz sklepov¹⁴, sprejetih v okviru postopka poročanja, ali odločitev Evropskega odbora za socialne pravice v postopku o kolektivnih pritožbah¹⁵ lahko povzamemo njegovo interpretacijo, da je za učinkovito uresničevanje določene pravice odločilnega pomena delovanje inšpektorjev za delo.

4. EVROPSKI ODBOR ZA SOCIALNE PRAVICE IN NJEGOVA VLOGA PRI PRIZADEVANJIH, DA BI BILA LISTINA ČIM BOLJ DOSLEDNO URESNIČEVANA

Doslej sem se osredotočala na odgovornost sleherne države pogodbenice, da uresničuje iz Listine sprejete obveznosti v svojem notranjem pravnem sistemu. To pa pomeni sprejem ustrezne zakonodaje in drugih pravnih virov, preprečevanje kršitev pravic kot tudi sankcioniranje kršitev s strani pristojnih organov. Listina pa, tako kot nekatere druge mednarodne pogodbe, predvideva še poseben sistem nadzora nad spoštovanjem prevzetih obveznosti iz Listine, ki poteka znotraj Sveta Evrope, torej na mednarodni ravni. Ta sistem nadzora v veliki meri prispeva k učinkovitejšemu domačemu uresničevanju Listine.¹⁶

Sistem nadzora temelji na dveh sicer ločenih, vendar hkrati medsebojno povezanih postopkih¹⁷:

- rednem postopku periodičnih pisnih poročil držav,
- postopku kolektivnih pritožb.¹⁸

¹³ Conclusions X-2, Statement of Interpretation on Article 8(4), str. 97.

¹⁴ V zvezi s 7 (2) členom glej npr. Conclusions 2006, Norway, str. 631.

¹⁵ V kolektivni pritožbi *International Commission of Jurists (CIJ) v. Portugal, 1999*, je EOSP odločil, da učinkovitega varstva pravic iz 7(1) člena ni mogoče zagotoviti le z zakonodajo. Zakonodajo je treba v praksi učinkovito uporabljati in strogo nadzorovati. Pri tem odločilno vlogo odigrava Inšpektorat za delo.

¹⁶ Interpretacije, ki jih EOSP sprejema ali v okviru postopka poročanja ali v postopkih kolektivnih pritožb, morajo države skupaj z besedilom Listine upoštevati kot podlago za sprejem zakonodaje oziroma kolektivnih pogodb kot tudi v vsakodnevni praksi.

¹⁷ Postopka sta sicer neodvisna. Vendar pa v odločitvah v postopkih kolektivnih pritožb EOSP v osnovi upošteva po vsebini razlag, sprejetih v okviru postopka poročanja. Seveda jih lahko glede na konkretne okoliščine primera dopolnjuje. V Odločitvah sprejete interpretacije, vključno z vsebino interpretativnih izjav, odbor upošteva pri sprejemanju Sklepov v postopku poročanja.

¹⁸ Postopku kolektivnih pritožb pripisujejo v EOSP v zadnjih dveh desetletjih še poseben pomen.

V obeh postopkih je Evropski odbor za socialne pravice (EOSP) edini organ, ki je pri ocenjevanju, ali sta notranje pravo in praksa v skladu z Listino, pristojen s pravnega vidika ocenjevati nacionalna poročila in odločati o morebitnih kršitvah Listine v postopkih kolektivnih pritožb. EOSP v okviru postopka poročanja odloča o (ne)spoštovanju Listine v obliki Sklepov (*Conclusions*), v postopku kolektivnih pritožb odloča z Odločitvami (*Decisions*), ko pa ocenjuje, ali je država odpravila kršitev, ugotovljeno v okviru postopka kolektivne pritožbe, pa sprejme Ugotovitve (*Findings*). Ne nazadnje so pomembne tudi tako imenovane interpretativne izjave (*Statements of Interpretation*), v katerih EOSP pojasnjuje, interpretira, konkretizira, kaj je vsebina posamezne določbe Listine¹⁹, v okviru kolektivnih pritožb pa natančneje opredeljuje kakšne so obveznosti držav, ki jih morajo izpolnjevati, da bo mogoče šteti, da ravna v skladu z Listino.

Ni moj namen spustiti se v obravnavanje tehničnih vidikov obeh omenjenih postopkov pred EOSP.²⁰ Želim pa opozoriti na dinamičen pristop v interpretaciji Listine, ki ga v obeh postopkih lahko razvija EOSP. Zato je razumljivo, da poznavanje le besedila Listine ne zadošča, da bi v državi pogodbenici lahko dosledno uresničevali obveznosti, ki izhajajo iz Listine. Nujno je poznavanje celotne prakse (*case-law*) EOSP, torej vsebine Sklepov, Odločitev, sprejetih načel in interpretativnih izjav, še posebej tudi sprememb oziroma novosti v tej praksi, ki jo pogojujejo spremembe družbeno-ekonomskih pogojev, v katerih živimo, in jih EOSP pogosto upošteva v postopkih kolektivnih pritožb.²¹ Koristne usmeritve glede uresničevanja socialnih pravic lahko države povzamejo tudi iz Izjav, ki jih je Odbor sprejel v novejšem času.²²

Pri odločanju v tem postopku lahko EOSP konkretne pravice analizira in razlaga bolj podrobno kot v postopku poročanja in tako dopolnjuje, lahko pa tudi po vsebini razširja razlage, sprejete v Sklepih.

¹⁹ Op.cit.: Barbara Kresal, Pomen Evropske socialne listine za varstvo delavskih pravic: novejša praksa Evropskega odbora za socialne pravice, Delavci in delodajalci, 4/2020/XX, str. 421.

²⁰ O tem glej npr.: Régis Brillat, The Supervisory Machinery of the European Social Charter: Recent Developments and their Impact, v: Gráinne de Búrca, Bruno de Witte (eds.), Social Rights in Europe, Oxford University Press, 2005, str. 31-43; Barbara Kresal, delo v op. 19.

²¹ V ilustracijo lahko navedem kolektivno pritožbo, ki jih v zvezi s 17. členom Listine (pravica otrok in mladostnikov do socialnega, pravnega in ekonomskega varstva) zoper več držav sprožila World Organization against Torture. EOSP je v Odločitvah odločil, da morajo konkretne države za to, da bi svoje pravo in prakso uskladile z Listino, uzakoniti izrecno zakonsko prepoved vseh oblik direktnega fizičnega kaznovanja otrok. V primerjavi z dotedanjo prakso je novo zahtevo utemeljil s tem, da spremembe družbenoekonomskih pogojev zaradi pravičnega razumevanja bistva pravice pogojujejo spremembo oziroma dopolnitev v razlagi določb o konkretni pravici.

²² Glej npr.: Statement on COVID-19 and social rights, adopted on 24 March 2021; v Izjavi,

V prispevku ni mogoče zaobseči vse doslej sprejete razlage,²³ ki kažejo na dinamičnost pravic iz Listine. EOSP jih je začel sprejemati od prve kolektivne pritožbe naprej.²⁴ Nekatere sem že omenila. Kot izhaja iz novejših Odločitev, mnoge izmed tistih starejših ostajajo aktualne še dandanes.

V ilustracijo naj omenim načelo, po katerem sta cilj in namen Listine ne le teoretično temveč tudi dejansko varstvo pravic.²⁵

Pomembna je razlaga, da uresničevanje Listine zahteva od držav pogodbenic, da poleg pravnih sprejemajo tudi praktične ukrepe ter zagotovijo v skladu z možnostmi potrebna sredstva, da se v razumnem roku zagotovi merljiv napredek v uresničevanju pravic, ki bo v največji možni meri skladen z razpoložljivimi sredstvi.²⁶ Razlaga je lahko pomembna v primeru tistih določb Listine, ki vsebujejo »obveznosti glede sredstev« (obligations of means). EOSP izbiro ukrepov za uskladitev situacije v državi z Listino prepušča državam pogodbenicam, tak pristop pa nakazuje, da taka interpretacija spreminja naravo posameznih določb iz »obveznosti glede sredstev« v »obveznosti glede rezultatov«.

Na koncu še enkrat navezujem na Kolektivno pritožbo 14/2003 - *International Federation of Human Rights zoper Francijo*. V svoji odločitvi v tem primeru je EOSP poudaril tudi, da je Listina živ instrument, ki je posvečen vrednotam kot so dostojanstvo, avtonomija, enakopravnost in solidarnost. Interpretirati jo je treba v luči razvoja domačega prava posamezne države pogodbenice kot tudi ustreznih mednarodnih instrumentov. Iz Odločitve je mogoče povzeti, da EOSP Listino interpretira v skladu z Dunajsko konvencijo o pogodbenem pravu iz leta 1969 in da meni, da je za interpretacijo treba uporabiti teleološki pristop. Način interpretacije mora biti tak, da bodo temeljne socialne pravice zaživele in bodo

namenjeni državam pogodbenicam, socialnim partnerjem, civilni družbi in drugim deležnikom, je EOPS opozoril na določene vidike pravic, ki so posebej aktualne v času pandemije, in poudaril, da nobene pandemije ne sme imeti za rezultat zmanjšanje varstva v Listini priznanih pravic. Ravno obratno, države so dolžne sprejeti vse potrebne ukrepe, da bi zagotovile njihovo učinkovito uresničevanje v obdobju, ko državljani najbolj potrebujejo varstvo.

²³ Obravnavajo jih tudi avtorji v naslednjih delih: Colm O'Cinneide, Bringing socio-economic rights back to mainstream of human rights: the case law... v: *Revista Europea de Derechos Fundamentales*, No 13/1 er Semestre 2009, str. 289-297; J.-F. Akandji-Kombé, The Material Impact of the Jurisprudence of the European Committee of Social Rights, v: Gráinne de Burca, Bruno de Witte, *Social Rights in Europe*, str. 89-108.

²⁴ Doslej so bile vložene 202 kolektivne pritožbe.

²⁵ Kolektivna pritožba 1/1998 - *International Commission of Jurists v. Portugal*.

²⁶ Kolektivni pritožbi 13/2002 - *Autisme Europe v. France* in 33/2006 - *International Movement ATD Fourth World v. France*.

dobile smisel. Vse morebitne omejitve pravic je treba razlagati restriktivno in ohranjati nedotaknjeno bistvo določene pravice.

Razumevanje bistva Listine v omenjenem pomenu je prav posebej pomembno v obdobju velikih izzivov, s katerimi se zaradi številnih družbenih sprememb, občasniških ekonomskih kriz, trenutno pa tudi krize zaradi COVID-19 epidemije srečuje ESL. Nobenega dvoma ni, da Listina ob vstopu v novo desetletje obstoja dejansko še pridobiva na pomenu. Tega bi se morali zavedati vsi relevantni dejavniki v državah članicah Sveta Evrope in si prizadevati za čim doslednejše uresničevanje socialnih pravic. S strani Evropskega odbora za socialne pravice izoblikovana »sodna praksa« in njegove usmeritve²⁷ so jim pri tem lahko v veliko pomoč.

LITERATURA

- J.-K. Akandji-Kombé. *Justiciabilité de la Charte sociale et son interprétation par les tribunaux nationaux*, Actes de la conférence du 19 décembre 2008, Délégation aux affaires européennes et internationales (DAEI), Ministère du travail, des relations sociales, de la famille, de la solidarité et de la ville, Ministère de la sante et des sports, s. 22.
- J.-K. Akandji-Kombé. *The Material Impact of the Jurisprudence of the European Committee of Social Rights*, V: Gráinne de Búrca, Bruno de Witte (eds.), *Social Rights in Europe*, Oxford University Press, 2005, s. 89-108.
- Régis Brilhat. *The Supervisory Machinery of the European Social Charter: Recent Developments and their Impact*, V: Gráinne de Búrca, Bruno de Witte (eds.), *Social Rights in Europe*, Oxford University Press, 2005, s. 31-43.
- Gori, Gisela. *Domestic Enforcement of the ESC: The Way Forward*, V: Gráinne de Búrca, Bruno de Witte (eds.), *Social Rights in Europe*, Oxford University Press, 2005, s. 69-88.
- Končar, Polonca. *Iztožljivost socialnih pravic s poudarkom na vlogi Evropskega odbora za socialne pravice*, Delavci in delodajalci, št. 2-3/2010/X, s. 151-164.
- Kresal, Barbara. *Evropska socialna listina (spremenjena) v sodbah slovenskih sodišč*, V: *Teorija in praksa, pravo in življenje*, Liber amicorum Etelka Korpič-Hrovat, UM, Pravna fakulteta, September 2018, s. 147-168.
- Kresal, Barbara. *Pomen Evropske socialne listine za varstvo delavskih pravic: novejša praksa Evropskega odbora za socialne pravice*, Delavci in delodajalci, št. 4/2020/XX, s. 417-439.
- Colm O' Cinneide. *Bringing socio-economic rights back to mainstream of human rights: the case law of the European Committee of Social Rights as an example of rigorous and effective rights adjudication*, *Revista Europea de Derechos Fundamentales*, No 13/1er Semestre 2009, s. 289-297.

²⁷ Najnovejše usmeritve vsebuje nov vodnik »How can National Human Rights Institutions and National Equality Bodies engage with the European Committee of Social Rights«, ki je bil objavljen oktobra 2021 in usmerja države, kako lahko v okviru obeh postopkov nadzora sodelujejo z EOSP.

Effective Implementation of the European Social Charter – Its Basic Aim

Polonca Končar*

Summary

The 60th anniversary of the European Social Charter is the occasion to assess the contribution of the Charter to the elevation of the social status of social rights and to the fact they are becoming to be better known and more effectively implemented on both national and international level. We must be aware of their importance for the overall development of our societies. Social rights must be interpreted as a means of preventing social exclusion of people. They can contribute to the reinforcement of cohesion in our societies and serve as a factor of integral and sustainable development. This is specially important in the period of great challenges related to numerous societal changes, periodic crisis (economic, COVID-19). One might hope that the anniversary will provide impetus to gain new grounds for social rights and to further strengthen them in Europe.

The Charter is a binding international treaty. The paper draws attention to the principle of subsidiarity according to which the State parties have the primary responsibility to respect the fundamental human rights recognised by the international treaties. The implementation of the rights depends in the first place on domestic legislation and/or collective agreements which provide for judicial and other means of enforcing rights recognized on international and national level. It is strongly underlined that it is not acceptable to reduce the effective implementation of binding international norms to the issue of their justiciability. The domestic courts and the legislators are not the only factors that can contribute to the effective domestic implementation of the Charter. The role of social partners and other institutions might be significant as well.

The last part of the paper is dedicated to the supervisory mechanisms provided for by the Charter which contributes to great extent to the effective domestic implementation of the Charter. The two procedures, the reporting procedure

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

and the procedure of collective complaints are not dealt with from the technical point of view. The discussion focuses on the interpretative approach which has been developed by the European Committee of Social Rights by either adopting certain general principles of interpretation or by giving a dynamic interpretation to the respective Charter rights.

Pravica do pravičnih pogojev dela v Evropski socialni listini

Darja Senčur Peček*

UDK: 349.2/.3:341.176(4)

349:342.7

Povzetek: V prispevku je obravnavana vsebina pravice do pravičnih pogojev dela, kot jo določa 2. člen Evropske socialne listine (spremenjene), in kot to določbo razlaga Evropski odbor za socialne pravice v svojih sklepih, razlagah (interpretativnih izjavah) in odločitvah. Upoštevana je tudi situacija glede izvajanja posameznih odstavkov 2. člena MESL v Sloveniji, kot izhaja iz sklepov EOSP iz marca 2018 v zvezi s slovenskim poročilom.

Ključne besede: Evropska socialna listina, pravični pogoji dela, delovni čas, tedenski počitek, letni dopust, nočno delo, plačani državni prazniki

The Right to Just Conditions of Work in the European Social Charter

Abstract: The article deals with the content of the right to just conditions of work, as set out in Article 2 of the European Social Charter (revised), and interpreted by the European Committee of Social Rights (ECSR) in its conclusions, interpretative statements and decisions. The situation regarding the implementation of individual paragraphs of Article 2 of the RESC in Slovenia is also taken into account, as follows from the conclusions of the ECSR from March 2018 in relation to the Slovenian report.

Key words: European Social Charter, just conditions of work, working hours, weekly rest, annual leave, night work, paid public holidays

* Darja Senčur Peček, doktorica pravnih znanosti, redna profesorica na Pravni fakulteti Univerze v Mariboru
darja.sencur-pecek@um.si
Darja Senčur Peček, PhD, Full Professor at the Faculty of Law, University of Maribor

1. UVOD

Bistvo delovnega razmerja je v tem, da delodajalec organizira delovni proces, delavec pa se vključi v ta proces in za delodajalca ter po njegovih navodilih in pod njegovim nadzorom opravlja delo. Delavec, ki je v razmerju podrejenosti, odvisnosti, praviloma ne more vplivati na pogoje, v katerih in pod katerimi bo opravljal svoje delo. Delovno pravo tako že vse od svojih začetkov, tako na mednarodni kot na nacionalni ravni določa minimalne standarde, ki jih morata pogodbeni stranki, še posebej pa delodajalec, pri tem upoštevati.

Med mednarodnimi in regionalnimi dokumenti, ki urejajo temeljne pravice v zvezi z delom ter druge socialne pravice je tudi Evropska socialna listina iz 1961 (ESL), spremenjena leta 1996 (MESL).¹ Že ESL iz leta 1961 med 19 socialnimi pravicami v 2. členu II. dela vsebuje pravico do pravičnih pogojev dela. Navedeno pravico določa tudi leta 1996 dopolnjena določba 2. člena MESL (kot eno od 31 temeljnih socialnih in ekonomskih pravic). Navedena določba nalaga državam pogodbenicam, da delavcem zagotovijo pravične pogoje dela, predvsem tako, da ustrezno uredijo posamezne vidike delovnega časa, kot so opredeljeni v posameznih odstavkih te določbe (maksimalno trajanje delovnega časa, plačani državni prazniki, letni dopust, tedenski počitek, nočno delo, plačani državni prazniki) in da zagotovijo informiranje delavcev o bistvenih elementih delovnega razmerja.

Slovenija je z ratifikacijo MESL prevzela obveznost zagotavljanja pravic iz vseh odstavkov 2. člena.² Nadzor nad uresničevanjem z Listino priznanih pravic na nacionalni ravni se izvaja po dveh postopkih – na podlagi periodičnih poročil držav članic in preko postopka kolektivnih pritožb.³ V obeh postopkih odloča Evropski odbor za socialne pravice (EOSP). Kako EOSP razlaga posamezno določbo MESL je vidno iz njegovih interpretativnih izjav (razlag), sklepov glede

¹ Zakon o ratifikaciji Evropske socialne listine (spremenjene) (MESL), Uradni list RS – Mednarodne pogodbe, št. 7/99.

² Slovenija je prevzela obveznosti iz vseh odstavkov MESL, razen prvega in četrtega odstavka 13. člena in drugega odstavka 18. člena.

³ Več o obeh postopkih glej v Končar P. (2010), Iztožljivost socialnih pravic s poudarkom na vlogi Evropskega odbora za socialne pravice, Delavci in delodajalci, 2-3/2010, strani 151-166; Končar P. (2015), Evropska socialna listina (spremenjena): kako jo uresničujemo v Sloveniji, Delavci in delodajalci, 2-3/2015, strani 171-186 in Kresal B. (2020), Pomen Evropske socialne listine za varstvo delavskih pravic: novejša praksa Evropskega odbora za socialne pravice, Delavci in delodajalci, 4/2020, strani 417-441.

skladnosti ureditve v posamezni državi z MESL in odločitev v postopku kolektivne pritožbe.⁴ Za posamezno državo pa so posebej pomembni sklepi EOSP v zvezi z njenim poročilom o izvajanju MESL.

V prispevku je obravnavana vsebina pravice do pravičnih pogojev dela, kot jo določa 2. člen MESL, in kot to določbo razlaga EOSP v svojih sklepih, razlagah (interpretativnih izjavah) in odločitvah. Upoštevana je tudi situacija glede izvajanja posameznih odstavkov 2. člena Listine v Sloveniji, kot izhaja iz sklepov EOSP iz marca 2018 v zvezi s slovenskim poročilom.⁵

2. SPLOŠNO O PRAVICI DO PRAVIČNIH POGOJEV DELA V MESL

MESL v 2. členu delavcem priznava pravico do pravičnih pogojev dela. Za to, da bi države pogodbenice zagotovile učinkovito uresničevanje te pravice, morajo:

1. določiti razumno trajanje dnevnega in tedenskega delovnega časa, pri čemer naj bi se delovni teden postopoma skrajševal do ravni, ki jo dopuščajo povečanje storilnosti in drugi pomembni dejavniki,
2. določiti plačane državne praznike,
3. določiti najmanj štiritedenski plačani letni dopust,
4. skrajšati delovni čas ali zagotoviti dodatni plačani dopust delavcem, ki opravljajo nezdruge ali nevarne poklice, če tveganj ni mogoče odpraviti ali dovolj zmanjšati,
5. zagotavljati tedenski počitek, ki je, če je mogoče, na dan, ki je po tradiciji ali običajih v posamezni državi ali območju priznan kot dan počitka,
6. zagotavljati pisno obveščenost delavcev o bistvenih elementih pogodbe ali zaposlitvenega razmerja,
7. zagotavljati posebne ugodnosti delavcem, ki opravljajo nočno delo.

⁴ Vsi navedeni dokumenti so dostopni v bazi HUDOC-ESC (<http://hudoc.esc.coe.int>). Najpomembnejša stališča iz sklepov, razlag in odločitev so zbrana in objavljena v posebni zbirki (t.i. Digest). Glej Digest of the Case Law of the European Committee of Social Rights, 2018, dostopno na <https://rm.coe.int/digest-2018-parts-i-ii-iii-iv-en/1680939f80>.

⁵ Slovenia, 17th National Report on the implementation of the European Social Charter, Article 2, 4, 5, 6, 21, 22, 26, 28 and 29 for the period 01/01/2013-31/12/2016, <https://rm.coe.int/17th-report-from-the-government-of-slovenia/1680792d9e>.

Kot se poudarja v teoriji,⁶ pravica do pravičnih pogojev dela, ki se nanaša na ključne vidike delovnega časa, skupaj s pravico do varnih in zdravih delovnih pogojev (iz 3. člena MESL), pravico do pravičnega plačila (iz člena 5 MESL) in pravico do varstva v primeru prenehanja pogodbe o zaposlitvi (člen 24 MESL) tvori bistvo delovnopravne zaščite na področju individualnih delovnih razmerij. Kljub temu pravica do pravičnih pogojev dela ni pridobila statusa ključne pravice (*hard-core right*). Določba 2. člena namreč ni navedena v členu A1b, v katerem so naštet določbe, ki jih morajo države pogodbenice obvezno prevzeti.⁷

Glede na to, da je namen ustrezne ureditve delovnega časa (predvsem) zagotovitev varnega in zdravega dela delavcev,⁸ je določba 2. člena MESL tesno povezana s 3. členom MESL, ki zagotavlja pravico do varnih in zdravih delovnih pogojev. Upoštevati je treba tudi v 4. členu MESL urejeno pravico do pravičnega plačila, saj posameznih pravic v zvezi z delovnim časom (nadurno delo, letni dopust, počitek) ni mogoče zagotoviti brez ustreznega plačila oziroma nadomestila plače.⁹

Vsebina pravice do pravičnih pogojev dela v Listini je bila oblikovana ob upoštevanju vrste mednarodnih dokumentov. Kot podlaga je (tako kot pri oblikovanju drugih pravic v ESL)¹⁰ služila že Splošna deklaracija človekovih pravic, ki v 23. členu (med drugim) določa pravico do pravičnih in zadovoljivih delovnih pogojev, pri čemer posebej opredeljuje še pravico do počitka in prostega časa, vključno z razumno omejitvijo delovnih ur in pravico do občasnega plačanega letnega dopusta (v 24. členu). Tudi Mednarodni pakt o ekonomskih socialnih in kulturnih pravicah v 7. členu nalaga državam članicam, da vsakomur priznavajo pravične in ugodne delovne pogoje, ki med drugim zajemajo počitek, prosti čas,

⁶ Lörcher K., Article 2: The Right to Just Conditions of Work, v Bruun N. et al. (2017), The European Social Charter and the Employment Relation, Hart Publishing, Oxford and Portland, Oregon, stran 167.

⁷ Država pogodbenica mora šteti kot zavezujoče najmanj šest od naslednjih devetih členov II. Dela MESL: 1., 5., 6., 7., 12., 13., 16., 19. in 20.

⁸ Glej v Decision on the merits, 8. december 2004, *Confédération générale du travail (CGT) v. France*, Complaint No. 22/2003, točka 34.

⁹ V 2. točki 4. člena se izrecno priznava pravica do višjega plačila za nadurno delo, razen v določenih izjemnih primerih. Več o tem glej Debelak M. (2017), Nekateri vidiki organizacije delovnega časa in plačila v mednarodni ureditvi, Pravosodni bilten, 1/2017, strani 9-40. V tem prispevku se omejujem le na 2. člen MESL.

¹⁰ Glej European Social Charter and International Labour Standards (1961), International Labour Review, Vol. 84, no. 5 (May 1961), International Labour Office, Geneva, stran 354.

ustrezno omejitev delovnega časa in periodičen plačan dopust ter nadomestilo za praznične dni (točka d).

Posebej pomemben vir pri oblikovanju določbe 2. člena ESL in MESL so bile konvencije MOD, ki se nanašajo na trajanje delovnega časa (Konvencija MOD št. 1 o delovnem času v industriji, 1919; Konvencija št. 47 o štiridesurnem tedenskem delovnem času, 1935),¹¹ letni dopust (Priporočilo MOD o plačanem letnem dopustu, 1954; Konvencija MOD št. 132 o plačanem letnem dopustu (revidirana), 1970), delovni čas v določenih dejavnostih (na primer Konvencija št. 46 o delovnem času v rudnikih, 1945; Konvencija MOD št. 49 o skrajševanju delovnega časa v steklarstvu, 1935), tedenski počitek (Konvencija MOD št. 14 o tedenskem počitku v industrijskih podjetjih, 1921; Konvencija MOD št. 106 o tedenskem počitku v trgovini in uradih, 1957)¹² in nočno delo (Konvencija MOD št. 171 o nočnem delu, 1990).¹³

Na spremembe določbe 2. člena Listine so neposredno vplivale tudi nekatere direktive EU, predvsem Direktiva 2003/88/ES o določenih vidikih delovnega časa¹⁴ (v zvezi z določitvijo dolžine letnega dopusta v tretjem odstavku in obveznostjo odpravljanja tveganj pri nevarnih ali nezdravih poklicih v četrtem odstavku) in Direktiva 91/533/EES o obveznosti delodajalca, da delavce obvesti o pogojih dela¹⁵ (v zvezi s šestim odstavkom).¹⁶

Po drugi strani pa je določba 2. člena MESL (skupaj z Direktivo 2003/88/ES in drugimi dokumenti) vplivala na vsebino 31. člena Listine EU o temeljnih pravicah,¹⁷ ki se nanaša na poštene in pravične delovne pogoje in med drugim določa tudi

¹¹ Čeprav do vključitve 40 urnega delovnika v ESL ni prišlo.

¹² Glej European Social Charter and International Labour Standards (1961), strani 359 in 360.

¹³ Tako Lörcher K. v Bruun N. et al. (2017), stran 168.

¹⁴ Direktiva 2003/88/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 4. novembra 2003 o določenih vidikih organizacije delovnega časa, UL L 299/9, 18. 11. 2003, strani 381-391.

¹⁵ Direktiva Sveta z dne 14. oktobra 1991 o obveznosti delodajalca, da zaposlene obvesti o pogojih, ki se nanašajo na pogodbo o zaposlitvi ali delovno razmerje, UL L 288/32, 18. 10. 1991, strani 3-6.

¹⁶ Council of Europe (1996) Explanatory Report to the European Social Charter (Revised), točka 26.

¹⁷ Navedena Listina EU namreč potrjuje pravice, ki izhajajo iz skupnih ustavnih tradicij in mednarodnih obveznosti držav članic, Evropske konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin, socialnih listin, ki sta jih sprejela Unija in Svet Evrope ter sodne prakse sodišča Evropske unije in Evropskega sodišča za človekove pravice. Glej peti odstavek preambule Listine EU o temeljnih pravicah (UL C 326/391, 26. 10. 2012).

pravico do omejenega delovnega časa, dnevnega in tedenskega počitka ter plačanega letnega dopusta.¹⁸

Države pogodbenice izvajajo določbe 1. do 31. člena II. dela MESL (torej tudi določbo 2. člena) z zakoni ali drugimi predpisi ali s sporazumi med delodajalci ali organizacijami delodajalcev in organizacijami delavcev (torej s kolektivnimi pogodbami) ali s kombinacijo navedenih dveh načinov, lahko pa tudi z drugimi primernimi sredstvi.¹⁹ Posebej pa je določeno, da se izpolnjevanje obveznosti, ki izhajajo iz določb drugega, tretjega, četrtega, petega in sedmega odstavka 2. člena (torej obveznosti v zvezi s plačanimi državnimi prazniki, letnim dopustom, odpravljanjem tveganj pri nevarnih ali nezdravih poklicih, tedenskim počitkom in nočnim delom) šteje za učinkovito, če se te določbe (kot so implementirane z nacionalno zakonodajo ali kolektivnimi pogodbami oz. drugimi primernimi sredstvi) uporabljajo za veliko večino delavcev, na katere se nanašajo.²⁰ Ureditev navedenih vprašanj z zakonodajo, ki bi se nanašala le na določene skupine delavcev ali s kolektivno pogodbo oz. kolektivnimi pogodbami, ki bi veljale le za manjšino delavcev v državi, torej ne bi pomenila ustreznega izpolnjevanja obveznosti posamezne države pogodbenice.

V zvezi z izpolnjevanjem obveznosti zagotovitve pravičnih delovnih pogojev v državah pogodbenicah kaže opozoriti tudi na nujnost upoštevanja pravice do enakih možnosti in enakega obravnavanja v zadevah v zvezi z zaposlitvijo in poklicem brez razlikovanja na podlagi spola, ki se nanaša tudi na delovne pogoje (člen 20 Listine).²¹ Države pogodbenice pa so dolžne zagotoviti tudi ukrepe, ki bodo delavcem ali njihovim predstavnikom omogočili, da prispevajo k določanju in izboljševanju delovnih pogojev, organizacije dela in delovnega okolja (v skladu z 22. členom MESL, ki določa pravico do sodelovanja pri določanju in izboljševanju delovnih pogojev in delovnega okolja).²²

¹⁸ Glej Lörcher K, Article 31- Fair and Just Working Conditions, v Dorssemont F. et al. (2019), *The Charter of Fundamental Rights of the European Union and the Employment Relation*, Hart Publishing, Oxford and Portland, Oregon, stran 345.

¹⁹ Glej prvi odstavek člena I (v V. delu Listine).

²⁰ Drugi odstavek člena I (V. del Listine).

²¹ Več o tem Kollonay – Lehoczyk C., Article 20: The Right to Equal Opportunities and Equal Treatment in Matters of Employment and Occupation without Discrimination on the Grounds of Sex, v Bruun N. et al (2017), strani 358 do 380.

²² Glej Bruun N., Article 22: The Right to Take Part in the Determination and Improvement of the Working Conditions and Working Environment, v Bruun N. et al, strani 404 do 411.

3. TRAJANJE DELOVNEGA ČASA

S prvim odstavkom 2. člena MESL je delavcem zagotovljena pravica do razumnih omejitev dnevnega in tedenskega delovnega časa. Kot izhaja iz sklepov EOSP, ta omejitev zajema tudi nadurno delo, ki mora biti regulirano (omejeno).²³ Namen določitve omejenega delovnega časa je zagotovitev varnosti in zdravja pri delu.²⁴

Iz interpretativne izjave iz leta 1969²⁵ izhaja, da EOSP ne more na splošno določiti točno določenega števila ur, ki bi se štelo za razumno trajanje dnevnega in tedenskega delovnega časa, saj se to razlikuje od države do države, prav tako je lahko različno v različnih časovnih obdobjih. Kaj se šteje za razumno trajanje delovnega časa se tako presoja od primera do primera. Iz sklepov EOSP v zvezi s situacijo v posameznih državah izhaja, da je ekstremno dolg delovni čas, kot je na primer 16 ur v 24 urah²⁶ ali več kot 60 ur tedensko,²⁷ v nasprotju z MESL. V zvezi z razumno dolžino delovnega časa je EOSP odločal tudi na podlagi kolektivnih pritožb. V zadevi *Greek General Confederation of Labour (GSEE) v. Greece* je odločil, da je ureditev, po kateri bi lahko delavec (kljub omejitvi povprečnega tedenskega delovnega časa na 48 ur in upoštevanju 11 urnega dnevnega počitka) določene tedne delal tudi do 78 ur, neskladna s prvim odstavkom 2. člena MESL.²⁸ Po drugi strani pa je (upoštevajoč zahtevo Direktive 2003/88/ES po 11 urnem počitku) dnevni delovni čas v trajanju 13 ur štel kot razumno dolg delovni čas.²⁹ V teoriji se tako stališče o skladnosti 13 urnega dnevnega delovnega časa kot 60 urnega tedenskega delovnega časa z MESL kritizira in predlaga razlaga, ki bi temeljila na konvenciji MOD št. 1, in bi dopuščala 8 urni dnevni in 48 urni tedenski delovni čas.³⁰

²³ Conclusions XIV-2, Statement of Interpretation on Article 2(1).

²⁴ Decision on the merits, 8. december 2004, *Confédération générale du travail (CGT) v. France*, Complaint No. 22/2003, točka 34.

²⁵ Conclusions I (1969), Statement of Interpretation on Article 2(1).

²⁶ Conclusions XIV-2 (1998), Norway; Conclusions (2014), Armenia; Conclusions XX1-3 (2018), Czech Republic, Conclusions 2018, Norway.

²⁷ Conclusions XIV-2 (1998), Netherlands, Conclusions 2018, Cyprus; Conclusions XX1-3 (2018), Iceland; Conclusions XX1-3 (2018), Spain.

²⁸ Decision on the merits, 23. 3. 2017, *Greek General Confederation of Labour (GSEE) v. Greece*, Complaint No. 111/2014, točka 154.

²⁹ Decision on the merits, 23. 6. 2010, *Confédération Française de l'Encadrement (CFE-CGC) v. France*, Complaint No. 56/2009, točka 58.

³⁰ Lörcher K. v Bruun N. et al. (2017), stran 171.

Določba prvega odstavka 2. člena je po svoji naravi dinamična,³¹ saj naj bi se delovni čas postopoma skrajševal do ravni, ki jo dopuščajo povečanje storilnosti in drugi pomembni dejavniki. Ti drugi dejavniki so narava dela in tveganja v zvezi z varnostjo in zdravjem pri delu, ki so jim izpostavljeni delavci pri delu. EOSP zavzema stališče, da je razširjena uvedba delovnega tedna, ki je krajši od 40 ur, zelo zmanjšala potrebo po skrajševanju delovnega tedna.³² Pritrditi je ugotovitvi,³³ da takšno stališče (tudi če je bilo v preteklosti ustrezno) v bistvu izvotli ta del pravice, ki ni statična, ampak pomeni stalno skrajševanje delovnega časa (glede na okoliščine).

Omejitev v zvezi z delovnim časom je treba upoštevati pri vseh skupinah delavcev, preseči pa jih je dopustno le v izjemnih okoliščinah (naravne nesreče, višja sila).³⁴ To izhaja tudi iz odločitev EOSP v več kolektivnih pritožbah proti Franciji, kjer je bil predmet presoje poseben sistem delovnega časa za določene skupine direktorjev in nekaterih drugih skupin delavcev.³⁵ Ob tem kaže opozoriti, da je EOSP pri presojanju situacije v Sloveniji poudaril, da je treba tudi delavcem, ki delajo na domu (za katere se uporablja 157. člen Zakona o delovnih razmerjih,³⁶ ki dopušča odstopanja od siceršnjih omejitev delovnega časa), zagotoviti varstvo pred nerazumno dolgim in pretiranim dnevnim in tedenskim delovnim časom.³⁷

Glede nadurnega dela EOSP zavzema stališče, da odločitve o njem ni mogoče prepustiti delodajalcu niti delavcu, ampak morajo biti urejeni razlogi za odreditev nadurnega dela in/ali njegova časovna omejitev, da bi se tako izognili izpostavljanju delavcev nevarnosti nesreč.³⁸

Kot izhaja iz sklepov EOSP je tudi prožna organizacija delovnega časa lahko v skladu z MESL, če nacionalna zakonodaja izpolnjuje naslednje kriterije: preprečuje nerazumno dolg dnevni in tedenski delovni čas (maksimalni dnevni in tedenski delovni čas ne sme biti presežen); določa ustrezen pravni okvir,

³¹ Conclusions I (1969), Statement of Interpretation on Article 2(1).

³² Conclusions XIV-2, Statement of Interpretation on Article 2(1).

³³ Lörcher K. v Bruun N. et al. (2017), stran 172.

³⁴ Conclusions (2014), Netherlands.

³⁵ Glej na primer Decision on the merits, 23. 6. 2010, *Confédération générale du travail (CGT) v. France*, Complaint No. 55/2009, točke 44, 51 in 52.

³⁶ Zakon o delovnih razmerjih (ZDR-1), Uradni list RS, št. 21/13, 78/13 – popr., 47/15 – ZZSDT, 33/16 – PZ-F, 52/16, 15/17 – odl. US, 22/19 – ZPosS, 81/19, 203/20 – ZIUPOPĐVE in 119/21 – ZČmIS-A.

³⁷ Glej Conclusions 2018, Slovenia., Art. 2.1.

³⁸ Conclusions XIV-2, Statement of Interpretation on Article 2(1).

znotraj katerega se lahko s kolektivno pogodbo odstopa od siceršnje zakonske ureditve³⁹ in določa razumna referenčna obdobja za izračun povprečnega delovnega časa (ta praviloma ne smejo preseči 6 mesecev, na eno leto pa se lahko podaljšajo v izjemnih okoliščinah, če to opravičujejo objektivni ali tehnični razlogi ali razlogi organizacije dela). Poleg tega se od delavcev, ki delajo v prožnih oblikah organizacije delovnega časa z dolгими referenčnimi obdobji (na primer eno leto), ne sme zahtevati, da delajo nerazumno število ur ali prekomerno število dolgih delovnih tednov.⁴⁰

V zvezi z omejitvijo trajanja delovnega časa je pomembna tudi opredelitev obdobj, ki se štejejo za delovni čas. Čeprav MESL ne opredeljuje pojmov delovnega časa in počitka, pa iz odločitev EOSP izhaja, da se neaktivno obdobje pripravljenosti na delo ne more šteti za počitek (razen v določenih poklicih oziroma v določenih okoliščinah in v skladu z ustreznim postopkom).⁴¹ Po mnenju EOSP odsotnost učinkovitega dela, ki se jo ugotovi za nazaj za časovno obdobje, s katerim delavec ni mogel razpolagati, ne more biti ustrezen kriterij za presojo obdobja kot počitka v smislu prvega odstavka 2. člena MESL. To velja tako v primeru dežurstva na delovnem mestu kot v primeru pripravljenosti na domu.⁴²

Navedeno vprašanje je zelo pomembno tudi za Slovenijo. EOSP je že leta 2014, enako pa tudi 2018 sprejel sklep, da situacija v Sloveniji ni skladna s prvim odstavkom 2. člena MESL, ker se v nekaterih kolektivnih pogodbah⁴³ obdobje pripravljenosti na delo na domu, v katerem ni bilo opravljenega učinkovitega dela, šteje za obdobje počitka.⁴⁴ Pri tem EOSP poudarja, da dejstvo, da nacionalne

³⁹ Ta okvir je lahko bolj ohlapen v primeru, da je prožna organizacija delovnega časa urejena s panožno kolektivno pogodbo, strožji pa mora biti v primeru ureditve s podjetniško kolektivno pogodbo.

⁴⁰ Glej Digest, 2018, stran 66.

⁴¹ Lörcher K. v Bruun N. et al. (2017), stran 170.

⁴² Glej Decision on the merits, 23. 6. 2010, *Confédération générale du travail (CGT) v. France* (točke 64-65) in Decision on the merits, 12. 10. 2004, *Confédération Française de l'Encadrement CFE-CGC v. France*, Complaint No. 16/2003, točke 50-53.

⁴³ Medtem ko naj bi v času od 2014 do 2018 prišlo do spremembe nekaterih kolektivnih pogodb (in do vključitve obdobja pripravljenosti v delovni čas), pa EOSP ugotavlja, da naj se kolektivna pogodba za železniški promet glede tega ne bi spremenila, zato zahteva od Slovenije v naslednjem poročilu natančne informacije o tej zadevi.

Glej četrti odstavek 98. člena Kolektivne pogodbe za dejavnost železniškega prometa (Uradni list RS, št. 95/07 in 48/18).

⁴⁴ Glej Conclusions 2018, Slovenia, Art. 2.1. Enako kršitev je EOSP ugotovil tudi v drugih državah. Glej Conclusions 2018, Iceland, Art. 2.1.; Conclusions XXI-3(2018), Poland, Art. 2.1.; Conclusions 2018, Serbia, Art. 2.1.

določbe temeljijo na direktivi EU⁴⁵ ali mednarodni pogodbi, le-teh ne izvzame iz dometa MESL (morajo biti skladne tudi z MESL).

Ob tem kaže izpostaviti, da je vprašanje vštevanja pripravljenosti na delo (in drugih mejnih obdobj) v delovni čas, kot izhaja iz Direktive in še bolj iz MESL le del problematike opredelitve delovnega časa. Razmah novih oblik dela ter z uporabo informacijske tehnologije omogočeno opravljanje dela kjerkoli in kadarkoli vplivajo na vdiranje delovnega časa v prosti čas in na izrivanje določenih obdobj iz delovnega časa, kar bo treba tako na mednarodni kot na nacionalni ravni ustrezno urediti (na primer s pravico do odklopa).⁴⁶ V vseh oblikah dela (tudi klasičnih, na sedežu delodajalca) pa ostaja aktualno vprašanje trajanja (morebitnega skrajševanja) delovnega časa in nadzora nad spoštovanjem omejitev delovnega časa v praksi.⁴⁷

4. DRŽAVNI PRAZNIKI

MESL v drugem odstavku člena 2 zagotavlja delavcem pravico do plačanih državnih praznikov, ki se zagotovijo poleg počitka in letnega dopusta.⁴⁸

Iz sklepov EOSP v zvezi s situacijo v posameznih državah izhaja, da je delo na dan državnih praznikov praviloma prepovedano, lahko pa se opravlja pod določenimi pogoji, predvidenimi z zakonodajo ali kolektivnimi pogodbami.⁴⁹ Ker delo na dan državnega praznika za delavca pomeni posebno obremenitev, je

⁴⁵ Gre za Direktivo 2003/88/ES o delovnem času. Pri tem pa kaže omeniti, da se tudi v poročilu Evropske komisije o izvajanju navedene direktive (Report on the implementation by Member States of Directive 2003/88/EC concerning certain aspects of the organisation of working time, COM(2017)254 final), opozarja na slovensko ureditev stalne pripravljenosti na delovnem mestu v policiji, sodstvu in oboroženih silah, po kateri se neaktivna obdobja med stalno pripravljenostjo na delovnem mestu ne štejejo za delovni čas. EOSP v svojih sklepih iz 2018 opozarja na to poročilo in pričakuje podrobne informacije o tej zadevi v naslednjem slovenskem poročilu.

⁴⁶ Glej Senčur Peček D. (2021), Pravica do odklopa in druga pravna vprašanja upravljanja delovnega časa v dobi digitalizacije, Delavci in delodajalci, 2-3/2021, strani 295-323.

⁴⁷ Glej Senčur Peček D. (2019), Delovni čas in letni dopust z vidika standardov MOD, MESL in novejši sodne prakse Sodišča EU, Delavci in delodajalci, 2-3/2019, strani 407-440; tudi Lörcher K. v Bruun N. et al. (2017), stran 173.

⁴⁸ Listina ne določa minimalnega števila prazničnih dni. Doslej tudi ni bilo ugotovitev EOSP o neskladnosti s to določbo zaradi premajhnega števila prazničnih dni v posamezni državi. Tako Digest, 2018, stran 66.

⁴⁹ Conclusions 2014, Netherlands.

ta upravičen do ustreznega plačila.⁵⁰ Ali je plačilo ustrezno, se presoja po višini dodatnega plačila ali prostega časa, ki se (z zakonom ali kolektivno pogodbo) priznava poleg rednega plačila za delo na dan državnega praznika (pri čemer je lahko izračunano na dnevni, tedenski ali mesečni osnovi).⁵¹ Plačilo za delo na dan državnega praznika v višini rednega plačila, zvišanega za 75% po mnenju odbora ni dovolj visoko.⁵² EOSP zavzema stališče, da mora za čas dela na državne praznike delavec prejeti najmanj dvakrat tolikšno plačilo, kot je njegova običajna plača, če pa mu je namesto plačila zagotovljen prosti čas, mora ta trajati dvakrat toliko dni, kot je bilo prazničnih dni, ko je delavec opravljal delo.⁵³

Pri presoji situacije v Sloveniji je EOSP predhodni sklep (leta 2014) zadržal in zaprosil za informacijo o plačilu za delo na dan državnega praznika. V poročilu iz leta 2018 je Slovenija pojasnila, da so delavci, ki na dan praznika ne delajo, upravičeni do nadomestila plače, tisti, ki delajo, pa do plače, pri čemer se jim upošteva dodatek za delo na praznik, katerega višina je določena s kolektivno pogodbo dejavnosti. Odbor sedaj zahteva dodatno pojasnilo glede višine tega dodatka in glede dolžine prostega časa, če se delavcu zagotovi namesto plačila. Ob tem je EOSP ponovil svoje stališče, da mora biti plačilo za čas dela na praznične dni najmanj v dvakratni višini običajnega plačila, morebitni prosti čas pa dvakrat daljši od dela na praznične dni. Do prejema poročila, je odbor zadržal sprejem sklepa o skladnosti situacije v Sloveniji z MESL.⁵⁴

Ob tem kaže dodati, da veljavne kolektivne pogodbe dejavnosti zelo različno določajo višino dodatka (za katerega se poveča urna postavka) za delo na dan praznika – v višini 50% (Kolektivna pogodba za kovinsko industrijo Slovenije,⁵⁵ glede nekaterih prazničnih dni tudi Kolektivna pogodba za kmetijstvo in živilsko industrijo Slovenije⁵⁶), v višini 100% (Kolektivna pogodba za dejavnost kovinskih materialov in livarn Slovenije⁵⁷), v višini 150% ali pa prost dan in 50% dodatek (Kolektivna pogodba dejavnosti gostinstva in turizma Slovenije⁵⁸) ter celo v višini

⁵⁰ Conclusions 2014, Andorra.

⁵¹ Conclusions 2014, France.

⁵² Conclusions XX-3 (2014), Greece.

⁵³ Conclusions 2010, Statement of Interpretation on Article 2(2); Conclusions XIX-3, Statement of Interpretation on Article 2(2).

⁵⁴ Conclusions 2018, Slovenia, Art. 2.2.

⁵⁵ Uradni list RS, št. 6/15, 6/17, 66/17 in 82/18.

⁵⁶ Uradni list RS, št. 24/19 in 40/21.

⁵⁷ Uradni list RS, št. 78/14, 22/17, 84/18, 43/19 – popr., 82/19 in 105/21.

⁵⁸ Uradni list RS, št. 56/18, 16/19, 12/20 in 93/20.

250% (Kolektivna pogodba dejavnosti trgovine⁵⁹). Upošteva je stališče EOSP je torej 50% dodatek neskladen z Listino (gre za plačilo v višini 150%), medtem ko so dodatki v višini 100% ali več skladni, saj zagotavljajo dvojno plačilo. Prav tako bi lahko za skladno šteli ureditev, po kateri za en praznični dan pripada en prost dan in 50% dodatek, saj gre za kombinacijo, ki prav tako upošteva merilo dvojne odmene.⁶⁰

5. LETNI DOPUST

Kot izhaja iz tretjega odstavka 2. člena MESL, morajo države pogodbenice določiti najmanj štiritedenski plačan letni dopust.

Navedena določba je bila spremenjena leta 1996, saj je Listina iz 1961 predvidevala le pravico do dveh tednov letnega dopusta.⁶¹ Iz zgodnjega obdobja veljavnosti Listine je tudi razlaga EOSP, da je izraba dopusta lahko pogojena s potekom obdobja dvanajstih mesecev dela.⁶²

Iz stališč EOSP (enako kot iz Konvencije MOD št. 132 o plačanem letnem dopustu in Direktive 2003/88/ES) izhaja, da se delavec letnemu dopustu ne more odpovedati, prav tako dopust ne more biti nadomeščen s finančnim nadomestilom.⁶³ To pa ne pomeni, da delavcu ob prenehanju delovnega razmerja ni mogoče izplačati denarnega zneska kot nadomestilo za neizrabljen dopust.⁶⁴

Glede izrabe letnega dopusta je EOSP podal razlago, da mora delavec najmanj dva neprekinjena tedna dopusta izrabiti v letu, za katero mu pripada dopust. Izrabo dopusta, ki presega dva tedna pa je mogoče odložiti v primeru okoliščin, ki opravičujejo tako odložitev (in so opredeljene z nacionalnim pravom).⁶⁵ Delavci, ki se poškodujejo ali zbolijo med dopustom, so upravičeni do dopusta kasneje,⁶⁶

⁵⁹ Uradni list RS, št. 52/18.

⁶⁰ Glej tudi Kresal B. (2020), stran 482.

⁶¹ Glej Council of Europe (1996) Explanatory Report to the European Social Charter (Revised), točka 22.

⁶² Conclusions I (1969) Statement of interpretation on Article 2(3).

⁶³ Conclusions I (1969), Ireland.

⁶⁴ Conclusions I (1969) Statement of Interpretation on Article 2(3).

⁶⁵ Conclusions 2007, Statement of Interpretation on Article 2(3).

⁶⁶ Kot pogoj za odobritev kasnejše izrabe letnega dopusta se lahko zahteva predložitev zdravniškega potrdila.

tako da izkoristijo štiri tedne dopusta, kot izhaja iz te določbe MESL.⁶⁷ Pritrditi je stališčem, da naj obsežna sodna praksa Sodišča EU (SEU) v zvezi s 7. členom Direktive 2003/88/ES služi kot minimalna raven zaščite v zvezi z letnim dopustom tudi pri razlagi te določbe MESL.⁶⁸

Slovenski ZDR-1, ki je bil ob upoštevanje sodne prakse SEU glede izrabe letnega dopusta v primeru bolniškega staleža spremenjen,⁶⁹ je glede na sklepe EOSP, skladen z MESL.⁷⁰

6. NEVARNI ALI NEZDRAVI POKLICCI

Določba četrtega odstavka 2. člena Listine iz leta 1961 je bila oblikovana v času, ko je bil delovni čas daljši, glavni cilj politik v zvezi z varnim in zdravim delom pa predvsem kompenziranje tveganj, ki so jim bili delavci izpostavljeni.⁷¹ S spremembo iz leta 1996 je bila določba prilagojena sodobni politiki varnega in zdravega dela, katere namen je predvsem odpraviti takšna tveganja.⁷² Bistvo spremenjene določbe je v tem, da naj bi bili delavci upravičeni do skrajšanega delovnega časa ali dodatnega letnega dopusta le v primeru, da tveganj, ki so jim izpostavljeni v nevarnih ali nezdravih poklicih ni mogoče odpraviti ali dovolj zmanjšati.⁷³ Določba četrtega odstavka 2. člena je bila tako razdeljena v dva dela - prvi se nanaša na odpravo tveganj, drugi pa na ukrepe za kompenzacijo preostalih tveganj. Tako spremenjena določba je skladna in povezana s spremenjeno

⁶⁷ Conclusions XII-2 (1992), Statement of Interpretation on Article 2(3).

⁶⁸ Lörcher K. v Bruun N. et al. (2017), stran 175. Glede novejših sodnih praks SEU v zvezi z letnim dopustom glej Kresal Šoltes, K., stran 933 – 934, v: Bečan I. et al. (2019).

⁶⁹ Kot izhaja iz četrtega odstavka 162. člena ZDR-1, lahko delavec, ki letnega dopusta v tekočem koledarskem letu ni izrabil zaradi bolezni ali poškodbe, materinskega ali starševskega dopusta, le-tega izrabi do 31. decembra naslednjega koledarskega leta (in ne do 30. junija naslednjega leta, kot ostali delavci). Glede na to, da obdobje za prenos ni daljše od enoletnega referenčnega obdobja (kar naj bi bil minimalni standard, ki izhaja iz odločitev SEU), je po mnenju Evropske komisije to obdobje za prenos sicer prekratko (glej European Commission (2017), stran 8). Glej Senčur Peček D. (2019), stran 432. Glej tudi Kresal Šoltes K, v: Bečan et al. (2019), stran 956.

⁷⁰ Conclusions 2018, Slovenia, Art. 2.3.

⁷¹ Glej Digest, 2018, stran 68.

⁷² V času spremembe pa je prišlo tudi do bistvenega skrajševanja dnevnega in tedenskega delovnega časa.

⁷³ Glej Council of Europe (1996) Explanatory Report to the European Social Charter (Revised), točka 23.

določbo 3. člena MESL (pravica od varnih in zdravih delovnih pogojev) in 11. člena MESL (pravica do varstva zdravja).⁷⁴

V prvem delu določbe četrtega odstavka je določena obveznost držav pogodbenic, da odpravijo tveganja, ki so značilna za nevarne ali nezdrave poklice. V tem delu je določba tesno povezana s 3. členom. Gre za obveznost držav pogodbenic, da uvedejo politike in ukrepe, ki bodo namenjeni izboljšanju zdravja in varnosti pri delu, preprečevanju nesreč in nevarnosti za zdravje, predvsem z zmanjševanjem dejavnikov tveganja v delovnem okolju na minimum.⁷⁵

Drugi del četrtega odstavka nalaga državam pogodbenicam, da za delavce, ki delajo v nevarnih ali nezdravih poklicih, pri katerih še ni bilo mogoče odpraviti ali dovolj zmanjšati za te poklice značilnih tveganj, določijo skrajšanje delovnega časa ali dodatni plačani dopust. Iz stališč odbora izhaja, da gre pri tem lahko za situacijo, ko tveganj ni bilo mogoče odpraviti ali dovolj zmanjšati kljub uvedbi preventivnih ukrepov ali zato, ker ti ukrepi še niso bili uporabljeni.⁷⁶

Države pogodbenice so pri določanju dejavnosti in tveganj v določeni meri proste,⁷⁷ iz stališč EOSP pa izhaja, da morajo zajeti panoge in poklice, ki so očitno nevarni ali nezdravi, kot na primer rudarstvo, dejavnost kamnolomov, jeklarstvo, ladjedelništvo; pa tudi poklice, pri katerih so delavci izpostavljeni ionizirajočemu sevanju, ekstremnim temperaturam in hrupu.⁷⁸ Kot se izpostavlja v teoriji, bi moral biti odbor pozoren tudi na nova tveganja na delovnem mestu, kot so stres in druga psihosocialna tveganja, ki lahko zelo negativno vplivajo na zdravje delavcev.⁷⁹

Namen kompenzacije je v tem, da se prizadetim delavcem zagotovi redno in zadostno časovno obdobje počitka, da si opomorejo od z delom povezanega

⁷⁴ Decision on the merits, 6. 12. 2006, *Marangopoulos Foundation for Human Rights (MFHR) v. Greece*, Complaint No. 30/2005, točke 232-236.

⁷⁵ Zato odbor pri presoji situacije v zvezi s četrtrim odstavkom 2. člena v državi članici upošteva tudi informacije in sklepe v zvezi z drugim odstavkom 3. člena MESL. Glej Conclusions 2005, Statement of Interpretation on Article 2(4).

⁷⁶ Conclusions XII-1 (1991), United Kingdom; Conclusions XX-3 (2014), Germany.

⁷⁷ Conclusions II (1971), Statement of Interpretation on Article 2§4; Decision on merits, 17. 10. 2001, *STTK ry and Tehy ry v. Finland*, Complaint No. 10/2000, točka 20.

⁷⁸ Glej Decision on merits, 17. 10. 2001, *STTK ry and Tehy ry v. Finland*, Complaint No. 10/2000, točka 27; Conclusions XIV-2 (1998), Norway.

⁷⁹ Lörcher K. v Bruun N. et al. (2017), stran 177; glej tudi Senčur Peček D. (2017), Vpliv informacijske tehnologije na delovna razmerja, Podjetje in delo, 6-7/2017, stran 1181-1183.

stresa in utrujenosti, in tako ohranijo svojo budnost.⁸⁰ Zgolj en dodatni dan dopusta in določitev maksimalnega tedenskega delovnega časa po stališču odbora v konkretnem primeru nista bila zadosten ukrep, ki bi to zagotovil.⁸¹

Čeprav sta v MESL izrecno omenjeni le dve obliki kompenzacije - skrajšanje delovnega časa in dodatni plačani dopust, so glede na to, da je poudarek določbe na zagotavljanju varnosti in zdravja pri delu, po razlagi EOSP z določbo MESL lahko skladni tudi drugi pristopi k zmanjšanju izpostavljenosti tveganjem.⁸² Skladnost se presoja od primera do primera.⁸³ Pri tem je odbor kot neskladne ukrepe štel finančno nadomestilo (saj s tem ni mogoče doseči cilja zagotavljanja varnega in zdravega dela),⁸⁴ predčasno upokožitev⁸⁵ in zagotovitev posebne prehrane.⁸⁶

Odbor poudarja tudi, da morajo države pogodbenice ukrepe za kompenzacijo izpostavljenosti tveganjem določiti na ravni države in jih ne smejo prepustiti dogovorom med socialnimi partnerji.⁸⁷

V RS področje varnosti in zdravje pri delu, vključno z ukrepi za odpravljanje in preprečevanje tveganj ureja zakonodaja – Zakon o varnosti in zdravju pri delu (ZVZD-1)⁸⁸ in vrsta posebnih predpisov. Upošteva poročilo Slovenije iz 2018 (v katerem je navedeno, da se slovenska zakonodaja na tem področju v času od prejšnjega poročanja ni spremenila), je EOSP sprejel sklep o skladnosti situacije z obravnavano določbo MESL.⁸⁹

⁸⁰ Conclusions V (1977), Statement of Interpretation on Article 2§4; Conclusions III (1973), Ireland.

⁸¹ Conclusions XX-3 (2014), Greece.

⁸² Conclusions 2005, Statement of Interpretation on Article 2§4. Kot takšnega je odbor štel na primer nacionalno določbo, po kateri mora biti izpostavljenost radiaciji zmanjšana do takšne ravni, da to ne bo pomenilo nevarnosti za varnost, zdravje in reproduktivno zdravje delavcev. Glej Conclusions 2014, Finland.

⁸³ Decision on merits, 6. 12. 2006, *Marangopoulos Foundation for Human Rights (MFHR) v. Greece*, Complaint No. 30/2005, točka 236.

⁸⁴ Conclusions XIII-3 (1995) Greece.

⁸⁵ Conclusions 2003, Bulgaria.

⁸⁶ Conclusions 2007, Romania.

⁸⁷ Conclusions 2014, Netherlands.

⁸⁸ Uradni list RS, št. 43/11.

⁸⁹ Conclusions 2018, Slovenia, Art. 2.4.

7. TEDENSKI POČITEK

MESL v petem odstavku 2. člena zagotavlja tedenski počitek, ki je, če je mogoče, na dan, ki je po tradiciji ali običajih v posamezni državi ali območju priznan kot dan počitka.⁹⁰ Pravica do tedenskega počitka ne sme biti nadomeščena s plačilom, delavec pa se pravici ne more odpovedati.⁹¹

Iz sklepov EOSP⁹² izhaja, da se lahko počitek, čeprav bi moral biti »tedenski«, odloži na naslednji teden, pod pogojem, da delavec ne dela več kot 12 zaporednih dni, preden se mu zagotovi dva dni počitka. Odstopanja od tega pravila so lahko skladna z MESL le, če se počitek odloži v izjemnih primerih in ob ustreznih varnostnih ukrepih (kot je dovoljenje inšpekcije za delo, soglasje delavskih predstavnikov in podobno).

Čeprav je praviloma nedelja dan počitka, je v določenih primerih (ko to zahteva narava dejavnosti ali ekonomski razlogi) dopustno, da delavec na ta dan dela, delodajalec pa mu mora zagotoviti ustrezen (vsaj enako dolg) počitek na kak drug dan v tednu.⁹³

Ob tem odbor izrecno poudarja, da obdobja pripravljenosti na dan tedenskega počitka, v katerih delavec ni bil poklican na delo, ne morejo šteti za počitek.⁹⁴

V zvezi s situacijo glede tedenskega počitka v Sloveniji je EOSP izpostavil problematiko 158. člena ZDR-1, ki dopušča, da se s kolektivno pogodbo na ravni dejavnosti določi do šestmesečno obdobje za dodelitev nadomestnega počitka v primeru izmenskega dela in v primeru dejavnosti oziroma delovnih mest ali poklicev, kjer narava dela zahteva stalno prisotnost ali kontinuirano zagotavljanje dela ali kjer gre za predviden neenakomeren ali povečan obseg dela. EOSP poudarja, da bi morala zadevna nacionalna zakonodaja, da bi bila skladna z MESL, zagotavljati, da se delavec ne more odreči pravici do počitka ali sprejeti plačila namesto počitka. Poleg tega je po stališču odbora tedenski počitek lahko odložen do naslednjega tedna, če delavec ne dela več kot 12 dni nepretrgoma, preden se mu zagotovi dva dni počitka. Da bi odbor lahko preučil situacijo, zahteva, da Slovenija v naslednjem poročilu zagotovi informacijo o

⁹⁰ V vseh državah podpisnicah je po tradiciji in običajih kot dan počitka priznana nedelja.

⁹¹ Digest, 2018, stran 70.

⁹² Conclusions 2010, Romania; Conclusions 2014, Sweden; Conclusions XX-3 (2014) Denmark.

⁹³ Conclusions XIV-2 (1998), Statement of Interpretation on Article 2(5).

⁹⁴ Decision on the merits, 7. 12. 2004, *Confédération Générale du Travail (CGT) v. France*, Complaint No. 22/2003, točke 35-39.

določbah (poleg tistih v ZDR-1), s katerimi je konkretno urejen tedenski počitek v primeru dejavnosti oziroma del, na katera se nanaša ta posebna ureditev počitka. Do prejema poročila, je odbor zadržal sprejem sklepa o skladnosti situacije v Sloveniji z MESL.⁹⁵

Analiza veljavnih kolektivnih pogodb dejavnosti pokaže, da nekatere kolektivne dejavnosti zgolj prepisujejo zakonsko določbo in določajo, da se počitek zagotovi v obdobju do šestih mesecev,⁹⁶ oziroma v obdobju šestih mesecev,⁹⁷ druge določajo krajše obdobje,⁹⁸ nekatere pa o tem nimajo določb (kar pomeni, da se mora počitek izrabiti v skladu s splošno zakonsko ureditvijo).⁹⁹

Ob tem kaže dodati, da je slovenska ureditev, ki dopušča nesorazmerno dolgo obdobje, v katerem se delavcem, ki jim ni bil zagotovljen tedenski počitek v skladu s splošnimi pravili, zagotovi nadomestni počitek, neskladna ne le z MESL, ampak tudi s konvencijami MOD¹⁰⁰ in Direktivo 2003/88/ES in pomeni tveganje za varnost in zdravje delavcev.¹⁰¹

8. OBVESTILO O BISTVENIH POGOJIH DELOVNEGA RAZMERJA

Določba šestega odstavka (ki je bila dodana leta 1996) vsebinsko najbolj ne sodi v 2. člen MESL, saj se vsi ostali odstavki tega člena nanašajo na različne vidike delovnega časa. S to določbo pa se nalaga državam pogodbenicam obveznost zagotoviti, da bodo delavci čim prej, najkasneje pa v dveh mesecih po dnevu začetka zaposlitve pisno obveščeni o bistvenih elementih pogodbe o zaposlitvi. Delavci so lahko obveščeni s tem, da so ti bistveni elementi vključeni v pogodbo o zaposlitvi ali v kakšen drug dokument.¹⁰²

⁹⁵ Conclusions 2018, Slovenia, Art. 2.5.

⁹⁶ Glej na primer 34. člen Kolektivne pogodbe tekstilne, oblačilne, usnjarske in usnjarske predelovalne dejavnosti (Uradni list RS, št. 18/14 in 24/14).

⁹⁷ Na primer 26. člen Kolektivne pogodbe za dejavnost kovinskih materialov in livarn Slovenije; 25. člen Kolektivne pogodbe za kovinsko industrijo Slovenije.

⁹⁸ Kolektivna pogodba dejavnosti trgovine v 49. členu določa možnost izrabe tedenskega počitka v 14 dnevem obdobju (kot izhaja že iz zakona).

⁹⁹ Na primer Kolektivna pogodba za lesarstvo (Uradni list RS, št. 58/17, 51/18 in 45/19); Kolektivna pogodba dejavnosti gostinstva in turizma Slovenije.

¹⁰⁰ Gre za konvenciji MOD št. 14 o tedenskem počitku v industrijskih podjetjih in št. 106 o tedenskem počitku v trgovini in uradih, ki zavezuje tudi Slovenijo.

¹⁰¹ Več o tem glej Senčur Peček D. (2019), stran 422 in naslednje.

¹⁰² Conclusions 2014, Republic of Moldova.

Kateri so ti bistveni elementi pogodbe o zaposlitvi, v sami določbi ni opredeljeno, kot minimalni standard pa je služila Direktiva 91/533/EGS o obveznosti delodajalca, da zaposlene obvesti o pogojih, ki se nanašajo na pogodbo o zaposlitvi ali delovno razmerje, ki v 2. členu te elemente našteva.¹⁰³ Ob tem kaže omeniti, da za razliko od Direktive, ki obveznost obveščanja določa tudi v primeru sprememb bistvenih elementov, se MESL omejuje le na obveščanje ob pričetku delovnega razmerja.¹⁰⁴

Kot izhaja iz sklepov EOSP (ki pri tem sledijo Direktivi), se mora informacija delodajalca nanašati najmanj na naslednje bistvene elemente: identiteto pogodbenih strank, kraj opravljanja dela, datum pričetka veljavnosti pogodbe o zaposlitvi, pričakovano trajanje pogodbe o zaposlitvi (v primeru pogodbe o zaposlitvi za določen čas), dolžino plačanega dopusta, dolžino odpovednega roka v primeru odpovedi pogodbe o zaposlitvi, plačilo, dolžino delavčevega običajnega delovnega dne ali tedna, in kjer je primerno tudi na navedbo kolektivnih pogodb, ki urejajo delavčeve delovne pogoje.¹⁰⁵

Načeloma se navedena določba MESL uporablja za vse delavce. Kot izhaja iz Dodatka k MESL pa lahko države določijo, da se določba ne uporablja za delavce s kratkotrajnimi pogodbami za določen čas (ne več kot en mesec) oziroma minimalnim krajšim delovnim časom (ne več kot osem ur tedensko) oziroma v primeru pogodb, ki so priložnostne in/ali posebne narave (in je neuporaba te določbe upravičena iz objektivnih razlogov).

Slovenski ZDR-1 v 31. členu vse bistvene elemente delovnega razmerja določa kot nujne sestavine pisne pogodbe o zaposlitvi. Vse delavce, ki sklenejo pogodbo o zaposlitvi (tudi če je sklenjena za določen čas ali za krajši delovni čas), so delodajalci z izročitvijo pisne pogodbe o zaposlitvi dolžni obvestiti o teh bistvenih elementih.¹⁰⁶ EOSP je tako na podlagi poročila iz 2018 ugotovil, da je situacija v Sloveniji (enako kot na podlagi predhodnega poročila iz 2014) skladna z navedeno določbo MESL.

¹⁰³ Glej Council of Europe (1996) Explanatory Report to the European Social Charter (Revised), točka 26.

¹⁰⁴ Decision on the merits, 12. 9. 2012, *Syndicat de défense des fonctionnaires v. France*, Complaint No. 73/2011, točka 18.

¹⁰⁵ Conclusions 2003, Bulgaria.

¹⁰⁶ Več o tem glej v Kresal B., strani 121 in naslednje, v: Bečan I. et al., (2019), ter Senčur Peček D., str. 193 in naslednje, v: Bečan I., et al., (2019).

9. NOČNO DELO

V skladu s sedmim odstavkom 2. člena MESL morajo države pogodbenice delavcem, ki delajo ponoči zagotavljati posebne ugodnosti.

Določba tega odstavka je bila dodana leta 1996, kot posledica splošnega priznanja dejstva, da nočno delo pomeni posebno obremenitev za delavce, tako moške kot ženske. Hkrati je bila spremenjena določba 4. odstavka 8. člena Listine, ki je pred spremembo na splošno urejala nočno delo žensk v industriji, sedaj pa le nočno delo delavk-mater. Ostale delavke so, upoštevaje načelo enakosti, glede nočnega dela sedaj varovane skupaj z moškimi (z določbo sedmega odstavka 2. člena).¹⁰⁷

V navedeni določbi pojem nočnega dela ni opredeljen, tako da ga mora (skupaj s pojmom nočni delavec) v smislu te določbe opredeliti nacionalna zakonodaja oziroma praksa.¹⁰⁸

Posebne ugodnosti, ki naj bi bile zagotovljene delavcem, ki delajo ponoči, morajo zajemati (vsaj) redne zdravniške preglede (vključno s tistim pred zaposlitvijo na nočnem delu), zagotovitev možnosti do premestitve na delo podnevi in stalno posvetovanje z delavskimi predstavniki o uvedbi nočnega dela, o pogojih nočnega dela in o ukrepih, ki se zagotavljajo delavcem.¹⁰⁹

V Sloveniji so ukrepi za delavce, ki delajo ponoči, urejeni v ZDR-1 (člen 150 in naslednji) ter v kolektivnih pogodbah. Kot izhaja iz sklepa EOSP, je situacija glede nočnega dela v Sloveniji skladna z navedeno določbo MESL.¹¹⁰

10. SKLEPNO

Minimalni standardi, povezani z delovnim časom, ki tvorijo jedro pravice do pravičnih pogojev dela, kot jo opredeljuje 2. člen MESL, so aktualni vse od nastanka delovnega razmerja in delovnega prava, pa do danes. Določba 2.

¹⁰⁷ Glej Council of Europe (1996) Explanatory Report to the European Social Charter (Revised), točka 27.

¹⁰⁸ Conclusions 2014, Bulgaria.

¹⁰⁹ Conclusions 2003, Romania.

¹¹⁰ Conclusions 2018, Slovenia, Art. 2.7.

člena MESL, kot jo razlaga EOSP (ob upoštevanju konvencij MOD in direktiv EU) pomembno vpliva na ureditev in prakso držav pogodbenic na tem področju.

To velja tudi za Slovenijo. Delovna zakonodaja in kolektivne pogodbe pri urejanju pogojev dela v glavnem sledijo tem minimalnim standardom; upošteva MESL (in druge mednarodne in regionalne dokumente) pa se tudi razlagajo.¹¹¹ Sklicevanje na MESL je najti tudi v odločitvah slovenskih sodišč (predvsem Vrhovnega sodišča RS in Višjega delovnega in socialnega sodišča).¹¹²

Medtem ko kolektivnih pritožb v zvezi z določbo 2. člena MESL proti Sloveniji še ni bilo, iz sklepov EOSP za leto 2018 izhaja, da je situacija v Sloveniji glede večine vprašanj v zvezi s pravičnimi pogoji dela skladna z MESL. Izjema so vprašanje vštevanja neaktivnega dela pripravljenosti na domu v delovni čas, plačila za delo na dan državnega praznika in obdobja, v katerem mora delodajalec delavcu zagotoviti nadomestni tedenski počitek. V vseh primerih gre za določbe kolektivnih pogodb dejavnosti, kar pomeni, da bo potrebna aktivnost na strani socialnih partnerjev. Ustrezna rešitev bi bila tudi zakonska določitev minimalne višine prazničnega dodatka¹¹³ in krajšega maksimalno dopustnega obdobja za nadomestni počitek. Prav bi bilo, da do ustrezne ureditve pride čimprej, pa čeprav naj bi EOSP o skladnosti situacije v zvezi z individualnimi delavskimi pravicami v Sloveniji z MESL odločal šele leta 2026.¹¹⁴

¹¹¹ Glej na primer Bečan I. et al (2019), kjer so v 2. točki komentarja k posameznim členom upošteva (tudi) MESL.

¹¹² Glej sodbe, ki se nanašajo na plačilo nadurnega dela (v Debelak M. (2017), stran 17 in naslednje; tudi Kresal B. (2018), Evropska socialna listina (spremenjena) v sodbah slovenskih sodišč, v Senčur Peček D. (ur.), Teorija in praksa, pravo in življenje: Liber amicorum Etelka Korpič-Horvat, Univerza v Mariboru, Pravna fakulteta; Ustanova dr. Šiftarjeva fundacija in PAZU, Maribor, strani 160 in naslednje); glej tudi na primer sodbo VDSS Pdp 605/2019, 13. 7. 2020 (glede ukrepov v zvezi z nočnim delom).

¹¹³ Pa tudi ostalih dodatkov, ki so kot obvezni določeni z zakonom. Tako tudi Kresal Šoltés K. (2011), Vsebina kolektivne pogodbe, GV Založba, Ljubljana, stran 273.

¹¹⁴ Kresal B. (2020), stran 423.

LITERATURA IN VIRI

- Bečan I. et al. (2019) *Zakon o delovnih razmerjih s komentarjem*, Ius Software, GV Založba, Ljubljana.
- Bruun N. et al. (2017), *The European Social Charter and the Employment Relation*, Hart Publishing, Oxford and Portland, Oregon.
- Debelak M. (2017), Nekateri vidiki organizacije delovnega časa in plačila v mednarodni ureditvi, *Pravosodni bilten*, 1/2017, strani 9-40.
- Dorssemont F. et al. (2019), *The Charter of Fundamental Rights of the European Union and the Employment Relation*, Hart Publishing, Oxford and Portland, Oregon.
- European Social Charter and International Labour Standards (1961), *International Labour Review*, Vol. 84, no. 5, International Labour Office, Geneva.
- Končar P. (2015), *Evropska socialna listina (spremenjena): kako jo uresničujemo v Sloveniji*, Delavci in delodajalci, 2-3/2015, strani 171-186.
- Končar P. (2010), *Iztožljivost socialnih pravic s poudarkom na vlogi Evropskega odbora za socialne pravice*, Delavci in delodajalci, 2-3/2010, strani 151-166.
- Kresal B. (2020), *Pomen Evropske socialne listine za varstvo delavskih pravic: novejša praksa Evropskega odbora za socialne pravice*, Delavci in delodajalci, 4/2020, strani 417-441.
- Kresal B. (2018), *Evropska socialna listina (spremenjena) v sodbah slovenskih sodišč*, v Senčur Peček D. (ur.), *Teorija in praksa, pravo in življenje: Liber amicorum Etelka Korpič-Horvat*, Univerza v Mariboru, Pravna fakulteta; Ustanova dr. Šiftarjeva fundacija in PAZU, Maribor, strani 147-168.
- Kresal Šoltes K. (2011), *Vsebina kolektivne pogodbe*, GV Založba, Ljubljana.
- Senčur Peček D. (2021), *Pravica do odklopa in druga pravna vprašanja upravljanja delovnega časa v dobi digitalizacije*, Delavci in delodajalci, 2-3/2021, strani 295-323.
- Senčur Peček D. (2019), *Delovni čas in letni dopust z vidika standardov MOD, MESL in novejših sodnih praks Sodišča EU*, Delavci in delodajalci, 2-3/2019, strani 407-440.
- Senčur Peček D. (2017), *Vpliv informacijske tehnologije na delovna razmerja, Podjetje in delo*, 6-7/2017, stran 1170-1184.
- Council of Europe (1996) *Explanatory Report to the European Social Charter (Revised)*, dostopno na <http://www.worldlii.org/int/other/treaties/COETSER/1996/4.html>.
- Council of Europe (2018), *Digest of the Case Law of the European Committee of Social Rights*, 2018, dostopno na <https://rm.coe.int/digest-2018-parts-i-ii-iii-iv-en/1680939f80> (citirano Digest, 2018).
- European Commission (2017), *Report on the implementation by Member States of Directive 2003/88/EC concerning certain aspects of the organisation of working time*, COM(2017)254.
- Slovenia, *17th National Report on the implementation of the European Social Charter, Article 2, 4, 5, 6, 21, 22, 26, 28 and 29 for the period 01/01/2013-31/12/2016*. Dostopno na: <https://rm.coe.int/17th-report-from-the-government-of-slovenia/1680792d9e>.

The Right to Just Conditions of Work in the European Social Charter

Darja Senčur Peček*

Summary

As follows from Article 2 (1) of the RESC States Parties must determine a reasonable duration of daily and weekly working time (including overtime work). What is considered to be a reasonable duration of working time is assessed by the ECSR on a case-by-case basis. Extremely long working hours such as 16 hours in 24 hours or more than 60 hours per week are at odds with the RESC. It is also important which periods are considered working time. From the decisions of the ECSR it follows that an inactive period of standby time at home cannot be considered as rest (except in certain occupations or under certain circumstances and in accordance with the appropriate procedure). In Article 2 (2), the RESC guarantees workers the right to paid public holidays, which are provided in addition to rest and annual leave. Work on public holidays is generally prohibited, but may be performed under certain conditions provided by law or collective agreements. The ECSR takes the view that a worker must be paid at least twice as much as his normal salary for working on public holidays; if he is compensated with free time instead of pay, this must be twice as long as the time the worker was performing work on public holidays.

States Parties must provide for at least four weeks' paid annual leave. An employee may not renounce annual leave, nor may leave be replaced by financial compensation. Only upon termination of employment can the employee be paid cash compensation for unused leave. With regard to the use of annual leave, the ECSR explained that a worker must use at least two uninterrupted weeks of leave in the year for which he is entitled to leave; the use of leave exceeding two weeks may be postponed in certain circumstances. Workers who get injured or fall ill during leave are entitled to leave at a later point of time.

Article 2 (4) of the RESC imposes an obligation on States Parties to eliminate risks inherent in hazardous or unhealthy occupations; for workers for whom it

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

has not yet been possible to eliminate or sufficiently reduce those risks there is an obligation to provide for a reduction in working hours or additional paid leave. Given that, according to the ECSR, the emphasis of the provision is on ensuring safety and health at work, other approaches to reducing risk exposure (not just reducing working hours or additional leave) may be in line with the RESC provisions, yet not such as for example financial compensation or early retirement.

In Article 2 (5) the RESC provides a weekly rest, which is, if possible, on a day which, according to tradition or customs in a particular country or area, is recognized as a day of rest (i.e. Sunday). The right to a weekly rest may not be replaced by payment, and the worker may not waive this right. From the ECSR's conclusions it further follows that rest, although it should be »weekly«, may be postponed to the following week, provided that the worker does not work for more than 12 consecutive days before he is granted two days of rest. Derogations from this rule may be compliant with the ECSR only if the rest is postponed in exceptional cases and with appropriate safety measures.

States Parties must ensure that workers are informed in writing, as soon as possible and no later than two months after the date of commencement of employment, of the essential elements of the contract of employment. The provision does not define what these essential elements of an employment contract are; they follow from the conclusions of the ECSR based on the Directive 91/533 / EEC.

In accordance with Article 2 (7) of the RESC, States Parties must provide special benefits to workers who work at night (including regular medical examinations, the possibility of transferring to work during the day and constant consultation with workers' representatives on night work).

As regards regulation of working conditions, the labour legislation and collective agreements in the Republic of Slovenia generally follow the minimum standards from the RESC; they are also interpreted, taking into account the RESC (and other international and regional documents). References to RESC can also be found in the decisions of Slovenian courts (foremost the Supreme Court of the Republic of Slovenia and the Higher Labour and Social Court).

While there have been no collective complaints regarding the provision of Article 2 of the RESC against Slovenia, the ECSR conclusions for 2018 show that the situation in Slovenia regarding most issues related to just conditions of work is in

line with the RECS. An exception is the issue of including inactive standby time into working hours, pay for work on a public holiday and the period during which the employer must provide the worker with an alternative weekly rest. All cases concern the provisions of collective agreements, which means that activity on the part of the social partners will be required. An appropriate solution would also be to legally determine the minimum amount of holiday allowance and a shorter maximum allowable period for compensatory rest.

Evropska socialna listina in varstvo pravice do organiziranja in kolektivnega pogajanja

Katarina Kresal Šoltes*

UDK: 349:342.7:341.1
349.2/.3:341.176(4)

Povzetek: Prispevek predstavlja pomen Evropske socialne listine (ESL) za izgrajevanje standardov sindikalne svobode na evropski ravni in se osredotoča na pravico do kolektivnega pogajanja za samozaposlene delavce. Predstavljene so odločitve in stališča Evropskega odbora za socialne pravice (EOSP), ki jih je treba upoštevati v nacionalni zakonodaji in praksi.

Gljučne besede: Evropska socialna listina, pravica do sindikalnega združevanja, pravica do kolektivnega pogajanja, Evropski odbor za socialne pravice, samozaposleni delavci, konkurenčno pravo

The European Social Charter and the Protection of the Right to Organise and to Bargain Collectively

Abstract: The contribution presents the importance of the European Social Charter (ESC) in setting of international standards of freedom of association at european level and focuses on the right to bargain collectively in respect of self-employed workers. The contribution deals with the decisions and conclusions of the European Committee of Social Rights (ECSR), which have to be respected in the national legislation and practice.

Key words: European Social Charter, the right to bargain collectively, European Committee of Social Rights, self-employed workers, competition law

* Katarina Kresal Šoltes, doktorica pravnih znanosti, namestnica direktorja Inštituta za delo pri Pravni fakulteti v Ljubljani
katarina.kresal@pf.uni-lj.si
Katarina Kresal Šoltes, PhD, Deputy Director at the Institute for Labour Law at the Faculty of Law, University of Ljubljana, Slovenia

1. UVOD

V Deklaraciji ob 60. letnici Evropske socialne listine je Odbor ministrov Sveta Evrope poudaril, da «izzivi kot so globalizacija, demografske spremembe, nove informacijske tehnologije in posledice pandemije covid-19 še naprej poudarjajo pomen močne in učinkovite Evropske socialne listine». ¹ Nedvomno gre za enega ključnih evropskih dokumentov za varstvo temeljnih človekovih pravic in izboljšanje življenja Evropejcev, kar izpostavljajo tudi številni ugledni strokovnjaki ob dogodkih, posvečenih 60. letnici sprejema Evropske socialne listine in 25. letnici njene spremenjene različice (v prispevku se za oba dokumenta uporablja pojem Listina ali kratica ESL).² Zato jo nekateri poimenujejo kar Socialna ustava Evrope.

Namen prispevka je predstaviti pomen ESL za varstvo standardov sindikalne svobode na evropski in nacionalni ravni, s posebnim poudarkom glede pravice do kolektivnega pogajanja za samozaposlene delavce. Pri razlagi relevantnih določb je v zvezi z obsegom teh pravic za samozaposlene delavce po stališču Evropskega odbora za socialne pravice (EOSP) treba upoštevati »hitro spreminjajoč se svet dela in naraščanje pogodbenih razmerij, pogosto s ciljem izoginitve pogodbam o zaposlitvi v okviru delovnega prava, s prenosom rizika od ponudnika na izvajalca dela, kar vodi v naraščanje število delavcev, ki so izključeni iz definicije odvisnega zaposlenega (*dependent employee*), vključno nizko plačanih delavcev ali izvajalcev storitev, ki pa so dejansko odvisni od enega ali več ponudnikov dela«.³ Navedeno stališče lepo ilustrira dinamični pristop EOSP pri razlagi Listine v luči novih, spremenjenih okoliščin sfere dela. ESL je

¹ Declaration by the Committee of Ministers on the occasion of the 60th anniversary of the adoption of the European Social Charter, 13 October 2021. <https://rm.coe.int/20211018-decl-2021-13102021-2762-9476-5060-v-1/1680a4281c>

² »Listina je najbolj celovit instrument Sveta Evrope o ekonomskih in socialnih človekovih pravicah: pravicah, ki so bistvene in nepogrešljive v vsakdanjem življenju ljudi, za vsakega posameznika, tekom celotnega življenja, in ki vsebinsko napolnjujejo koncept človekovega dostojanstva.« (iz nagovora prof. Barbare Kresal, članice Evropskega odbora za socialne pravice) <https://www.coe.int/en/web/european-social-charter/-/barbara-kresal-the-welfare-state-cannot-be-taken-for-granted>.

»The Charter framework recognises the close and necessary link between social rights protection and equality« (iz nagovora prof. Karin Lukas, predsednice Evropskega odbora za socialne pravice) <https://www.coe.int/en/web/european-social-charter/-/the-european-social-charter-and-equality>.

³ European committee of social rights, *ICTU v. Ireland*, complaint no. 123/2916, decision on the merits of 12 September 2018 (v nadaljevanju: *ICTU v. Ireland*), tč. 37.

živ dokument in jo je treba razlagati tako, da »bodo temeljne socialne pravice zaživele in dobile smisel.«⁴

Slovenska ustava v 76. členu razglša sindikalno svobodo in določa, da so ustanavljanje in delovanje sindikatov ter včlanjevanje vanje svobodni. Ustavno sodišče je že sprejelo stališče, da je eden od vidikov te svobode pravica do kolektivnega dogovarjanja, ki temelji na svobodnem in prostovoljnem sklepanju kolektivnih pogodb ter avtonomiji pogodbenih strank,⁵ konkretnije pa se z vprašanjem obsega te pravice za samozaposlene delavce zaenkrat še ni ukvarjalo. Tudi zakon, ki natančneje ureja slovenski sistem kolektivnih pogodb,⁶ izrecno ne ureja obsega pravice do kolektivnega pogajanja glede samozaposlenih delavcev, prav tako o tem vprašanju še niso odločala slovenska sodišča, se pa z njim že nekaj časa intenzivno ukvarja teorija.⁷

Ker morajo biti v Sloveniji na podlagi 8. člena ustave zakoni in drugi predpisi v skladu s splošno veljavnimi načeli mednarodnega prava in z mednarodnimi pogodbami, ki obvezujejo Slovenijo ter se ratificirane in objavljene mednarodne pogodbe uporabljajo neposredno, med njimi pa ima poleg konvencij Mednarodne organizacije dela (MOD) vodilno vlogo za varstvo sindikalne svobode in v njenem okviru pravice do kolektivnega pogajanja prav ESL, katere spremenjeno različico iz leta 1991 je sprejela in v svoj pravni red vnesla tudi Slovenija,⁸ je treba pri razlagi nacionalne ureditve in prakse slediti tudi stališčem in odločitvam EOSP v zvezi s 5. in 6. členom ESL.

V prispevku bo najprej predstavljena praksa EOSP glede razlage določb 5. in 6. člena ESL, s posebnim poudarkom na pravici do kolektivnega pogajanja, v povezavi s standardi MOD, na katere se praksa EOSP redno sklicuje, v nadaljevanju pa bo analizirana odločitev EOSP v postopku kolektivne pritožbe *ICTU v. Ireland*,⁹ v katerem je EOSP presojal skladnost irske pravne

⁴ European committee of social rights, decision on the merits, complaint No. 14/2003 *the International Federation of Human Rights Leagues (FIDH) v. France*, tč. 29.

⁵ Odločbe Ustavnega sodišča št. U-I-61/06, št. U-I-159/07 in U-I-249/10-27.

⁶ Zakon o kolektivnih pogodbah (ZKolP, Uradni list RS; št. 43/2006).

⁷ Kresal Šoltes, K., 2011, str. 244-248, 2018, str. 253-265. Kresal Šoltes, K., 2020, str. 30-44. Kresal, B., 2020, str. 431-433. Kresal, B., 2021 (I), str. 217-230. Končar, P., 2021, str. 242-245, 247-248.

⁸ Zakon o ratifikaciji Evropske socialne listine (spremenjene) (MESL), Uradni list RS – Med. pogodbe št. 7/99).

⁹ Irish Congress of Trade Unions (ICTU) v. Ireland, complaint No. 123/2016, 12. september 2018 (Resolution CM/ResCh(2018)11, 12. december 2018).

ureditve kolektivnega pogajanja za samozaposlene delavce z določbami ESL. V zaključnem delu bodo stališča in odločitve EOSP aplicirane na slovensko nacionalno ureditev in prakso.

2. VARSTVO PRAVICE DO ORGANIZIRANJA IN KOLEKTIVNEGA POGAJANJA V ODLOČITVAH IN STALIŠČIH EOSP

2.1. Prepletenost in medsebojna pogojenost pravice do organiziranja in pravice do kolektivnega pogajanja

ESL ureja pravico do organiziranja v 5. členu in pravico do kolektivnega pogajanja v 2. odstavku 6. člena. Pravici sta v svojem bistvu prepleteni in se medsebojno dopolnjujeta, saj je pravica do kolektivnega pogajanja ena od bistvenih funkcij sindikalnih organizacij, zaradi katerih se delavci sploh organizirajo v sindikate. Na ravni MOD sta navedeni pravici predmet več konvencij, med njimi obeh temeljnih konvencij št. 87 o sindikalnih svoboščinah in varstvu sindikalnih pravic in št. 98 o uporabi načel o pravicah organiziranja in kolektivnega pogajanja, ratificiranih s strani vseh držav članic EU, v okviru Evropske konvencije o človekovih pravicah (EKČP) pa sta varovani v okviru pravice do združevanja iz 11. člena.¹⁰ V uvodu je bilo že tudi omenjeno, da tudi iz slovenske ustavno sodne prakse izhaja, da je pravica do kolektivnega pogajanja bistveni element pravice do združevanja.

Iz prakse EOSP izhaja, da je predpogoj za učinkovito uresničevanje pravice do kolektivnega pogajanja iz 2. odstavka 6. člena polna usklajenost nacionalne zakonodaje in prakse z zahtevami iz 5. člena in obratno. Tako je na primer EOSP presodil, da je irska zakonodaja s tem, ko je pogojevala sposobnost za kolektivno pogajanje s prestrogimi, nesorazmernimi pogoji, kršila določbo 5. člena in s tem hkrati tudi določbo 2. odstavka 6. člena.¹¹ In obratno, ko je omejena temeljna

¹⁰ Podrobna analiza v Kresal Šoltes, K., 2011, str. 50-84.

¹¹ Conclusions XIII-3, p. 121, Conclusions XIV-1, vol. 2, p. 529; Addendum to Conclusions XV-1, p. 17. Podobno je bilo odločeno v primeru Malte, ki je kršila določbo 2. odst. 6. člena posledično zaradi prekomernih omejitev pravic policijskih sindikatov, ki so bili s strani EOSP presojeni kot kršitev določbe 5. člena (Conclusions XIII-3, p. 122, Conclusions XV-1, vol. 2, p. 406).

sindikalna pravica - kot je pravica do kolektivnih pogajanj - je to lahko enako kot prekršitev samega bistva sindikalne svobode iz 5. člena.¹² Od številnih primerov, v katerih je tako odločil EOSP, omenjam še primer Združenega kraljestva, ki je kršilo 5. člen listine s tem, ko ni preprečilo prakse delodajalca, da sklepa pogodbe o zaposlitvi z ugodnejšimi pravicami le s tistimi delavci, ki so se odrekli sindikalnemu organiziranju in s tem kolektivnim pogodbam, kar je predstavljalo hkrati tudi kršitev 2. odst. 6. člena ESL.¹³

2.2. Svobodno ustanavljanje delavskih in delodajalskih organizacij

Po ESL imajo vsi delavci in delodajalci pravico do svobodnega združevanja v organizacije na ravni države in v mednarodne organizacije zaradi varstva svojih ekonomskih in socialnih pravic (5. točka, I. del). Ta pravica se nanaša tako na delodajalce kot na delavce. Iz prakse EOSP izhaja, da pravico uživajo tako aktivni delavci, kot tudi osebe, ki uresničujejo pravice iz dela, kot so upokojenci ali brezposelni.¹⁴ Sindikalne in delodajalske organizacije se ustanavljajo svobodno, brez predhodne oblastne odobritve, formalnosti - kot so priglasitev in registracija - pa morajo biti preproste in enostavne za izpolnitev.¹⁵ Če je za registracijo predpisana pristojbina, mora ta biti razumna in le do višine kritja nujnih administrativnih stroškov,¹⁶ razumno in tako, da ne predstavlja ovire za formiranje organizacije, določeno mora biti tudi minimalno število članov, če se tak pogoj predpiše.¹⁷ Svoboda ustanavljanja pomeni tudi svobodno združevanje v federacije ter nacionalne in mednarodne organizacije, kar vključuje tudi prepoved, da država ne sme omejevati ravni organiziranja.¹⁸

¹² Conclusions IV, p. 39, Conclusions XI-2, p. 19, Dodatek – primer Irske;

¹³ Conclusions XIII-3, p.127, Conclusions XIV-1, vol. 2, p. 803.

¹⁴ Conclusions XVII-1 (2004), Poland, p. 375.

¹⁵ Conclusions 2010, Georgia.

¹⁶ Conclusions XV-1 (2000), UK. Conclusions XVI-1 (2002), UK.

¹⁷ Conclusions XIII-5 (1997), Portugal.

¹⁸ Conclusions I (1969), Statement of Interpretation on Article 5.

2.3. Svoboda biti in ne biti član sindikata ali delodajalske organizacije

Po ESL je varovan tako pozitiven kot negativen vidik pravice do organiziranja.¹⁹

Nacionalno pravo mora zagotoviti pravico do organiziranja ter učinkovite sankcije in sredstva, kadar je ta pravica kršena. Člani sindikata morajo biti zaščiteni pred vsemi oblikami škodljivih posledic za njihovo zaposlitev, ki bi lahko nastale zaradi njihovega sindikalnega članstva ali delovanja, kar se nanaša še zlasti na kakršnekoli povračilne ukrepe ali diskriminacijo pri dostopu do zaposlitve, glede odpovedi ali napredovanja, zato ker pripadajo sindikatu ali sodelujejo v njegovih aktivnostih.²⁰ Če pa že pride do takšne diskriminacije, pa mora nacionalna zakonodaja predvideti ukrepe za kompenzacijo, ki so ustrezni in sorazmerni glede na škodo, ki jo utrpí žrtev diskriminacije.²¹

Razen pozitivnega vidika varuje ESL tudi negativni vidik svobode združevanja. Iz prakse EOSP izhaja stališče, da pravica do organiziranja iz 5. člena MESL zagotavlja jamstvo, da noben delavec ne sme biti prisiljen, da se včlani ali ostane član sindikata, kar enako velja tudi za članstvo delodajalca v delodajalskem združenju. Da se zagotovi ta svoboda, mora iz nacionalnega prava jasno izhajati prepoved vsakega predhodnega ali naknadnega obveznega sindikalnega članstva za ohranitev zaposlitve (*pre-entry or post-entry closed shop*) in vseh drugih določb o varstvu sindikata (*union security clauses*; kot so avtomatični odtegljaji od plač vseh delavcev ne glede na to, ali so člani sindikata ali ne, da se financirajo sindikalne aktivnosti znotraj podjetja).²²

2.4. Avtonomnost sindikata in varstvo sindikalnih aktivnosti

Delavske in delodajalske organizacije morajo biti neodvisne in avtonomne v vsem, kar je v zvezi z njihovo organizacijo in delovanjem, svobodno odločajo o svojih članih in predstavnikih.²³

¹⁹ Analiza prakse EOSP, MOD in ESČP v zvezi z negativnim vidikom svobode združevanja ter primerjalnopravne ureditve v: Kresal Šoltes, K., 2011, str. 114 – 126.

²⁰ Conclusions 2010, Moldova.

²¹ Conclusions 2004, Bulgaria.

²² Conclusions VIII, Statement of Interpretation on Article 5, p. 77.

²³ Conclusions XIII-3 (1995), Združeno kraljestvo.

V skladu s stališči EOSP mora nacionalna zakonodaja zagotavljati ustrezno zaščito sindikata pred vmešavanjem s strani delodajalca kot tudi s strani države. EOSP je razvil bogato prakso v zvezi z varstvom avtonomije sindikalnih organizacij, kar na ravni MOD eksplicitno varuje 3. člen Konvencije MOD št. 87. Iz prakse EOSP izhaja, da vsaka zakonodaja, ki natančneje ureja notranje funkcioniranje sindikalnih organizacij, v sebi nosi resno tveganje, da gre za vmešavanje v nasprotju s 5. členom, ker lahko v praksi ovira razvoj sindikalnih organizacij.²⁴ Omenjen je že bil tudi primer Združenega kraljestva, v katerem je EOSP štel za kršitev 5. člena nacionalno zakonodajo, ki je dopuščala situacijo, da je bilo delodajalcu dovoljeno, da je ponudil boljše pogoje dela tistim, ki so se s pogodbo o zaposlitvi odrekli sindikalnemu zastopstvu in ureditvi iz kolektivnih pogodb. Takšna zakonodaja po presoji EOSP ni zagotavljala ustrezne zaščite sindikata pred vmešavanjem s strani delodajalca.²⁵

Iz stališč EOSP izhaja, da nacionalna zakonodaja lahko omeji sodelovanje v določenih postopkih posvetovanja in kolektivnega pogajanja samo za reprezentativne sindikate, vendar morajo biti izpolnjeni določeni pogoji, da je takšna ureditev v skladu s 5. členom ESL. Ti pogoji so naslednji: odločitve o reprezentativnosti ne smejo pomeniti direktne ali posredne ovire za ustanavljanje sindikatov;²⁶ področja delovanja, omejena le za reprezentativne sindikate, ne smejo vključevati ključnih sindikalnih pristojnosti;²⁷ kriteriji za priznanje reprezentativnosti morajo biti razumni, jasni, določeni vnaprej, objektivni, predpisani z zakonom in z možnostjo sodne presoje.²⁸ Za kršitev 2. odstavka 6. člena je na primer EOSP štel nacionalno ureditev, ki je omejevala pristojnost za kolektivno pogajanje samo za reprezentativni sindikat, ki predstavlja vsaj 33 % zaposlenih, na katere se kolektivna pogajanja nanašajo.²⁹

²⁴ EOSP je na primer štel za kršitev 5. člena listine angleško zakonodajo, ker je urejala možnost pritožbe člana sindikata na industrijski tribunal z možnostjo resnih finančnih kazni za sindikat, če bi bil član sindikata neutemeljeno disciplinsko sankcioniran s strani sindikata, kar bi na primer lahko bilo v primeru kršitve sindikalnih pravil v zvezi z udeležbo v stavki. »Takšna ureditev odteguje sindikatom pravico izražanja nezadovoljstva s svojimi člani, ki so zavrnilo uresničevanje ali delovali v nasprotju z demokratičnimi odločitvami ostalih članov sindikata, da se izvede zakonita industrijska akcija. Odbor je zato sklenil, da takšna ureditev ni v skladu s 5. členom Listine.« (Conclusions XIII-1, p. 137; XIV-1, vol. 2, p. 796, Conclusions XV-1, vol. 1, p. 629).

²⁵ Conclusions XIII-3, p. 108.

²⁶ Conclusions 2014, Andora.

²⁷ Conclusions XV-1 (2000), Belgija.

²⁸ Conclusions XV-1 (2000), Francija.

²⁹ Conclusions XIX-3 (2010), Nekdanja jugoslovanska republika Makedonija.

2.5. Pravica do kolektivnega pogajanja in njen pomen za uresničevanje drugih pravic iz ESL

Iz 2. odstavka 6. člena listine izhaja pravica vseh delavcev in delodajalcev do kolektivnega pogajanja. Uresničevanje te temeljne pravice je pomembno za uresničevanje številnih drugih pravic iz listine, med katerimi EOSP izpostavlja še zlasti naslednje: pravico do pravičnih pogojev dela (2. člen), pravico do varnih in zdravih delovnih pogojev (3. člen), pravico do pravičnega plačila (4. člen), pravico do obveščanja in posvetovanja (21. člen), pravico do sodelovanja pri določanju in izboljšanju delovnih pogojev in delovnega okolja (22. člen), pravico do varstva v primerih prenehanja zaposlitve (24. člen), pravico delavcev do njihovih zahtevkov v primeru plačilne nesposobnosti njihovega delodajalca (25. člen), pravico do dostojanstva pri delu (26. člen), pravico predstavnikov delavcev do varstva v podjetju in ugodnosti, ki jim pripadajo (28. člen), pravico do obveščanja in posvetovanja v postopkih kolektivnega odpuščanja (29. člen).³⁰

Po stališču EOSP ni dovolj, da države s svojo zakonodajo zgolj priznavajo to pravico, temveč se od držav zahteva, da spodbujajo sklepanje kolektivnih pogodb, če njihov spontani razvoj ni dovolj zadovoljiv in predvsem, da zagotovijo, da je vsaka stran pripravljena pogajati se z drugo stranjo, medtem, ko se obveznost državne intervencije ne zahteva tam, kjer je mehanizem prostovoljnega pogajanja spontano vzpostavljen.³¹

Pravica iz 2. odstavka 6. člena pripada vsem delavcem in delodajalcem. Iz stališč EOSP izhaja, da se iz ničesar v besedilu te določbe ne da sklepati, da države sprejmejo omejitve posebej za policijo ali oborožene sile, zato so lahko kakršnekoli takšne omejitve predpisane samo, če so v skladu z zahtevami iz G. člena ESL.³² Iz G. člena izhaja, da za pravice ne veljajo nobene omejitve, ki niso navedene že v listini, razen tistih, ki so predpisane z zakonom in so v demokratični družbi nujne za zaščito pravic in svoboščin drugih ali za zaščito javnega interesa, državne varnosti, javnega zdravja ali morale.

³⁰ Council of Europe, Digest, 2018, str. 98.

³¹ Conclusions I, Statement of Interpretation on Article 6/2, p. 35.

³² European Confederation of Police (EuroCOP) v. Ireland, Complaint no. 83/2012, Decision on the admissibility and merits of 2 December 2013, para. 159. European Council of Police Trade Unions (CESP) v. France, complaint no. 101/2013, decision on the merits of 27 Januar 2016, para. 118.

V zvezi z institutom razširjene veljavnosti kolektivne pogodbe pa je pomembno stališče EOSP, da mora biti razširitev kolektivne pogodbe predmet tripartitne analize posledic, ki bi nastale na področju, za katerega naj bi razširitev veljala.³³

2.6. Avtonomija kolektivnega pogajanja v času gospodarskih kriz

Na G. člen se EOSP sklicuje tudi pri odločanju o (ne)skladnosti državnih enostranskih posegov v avtonomijo kolektivnega pogajanja zaradi interesov nacionalne stabilizacijske gospodarske politike v času gospodarskih kriz.³⁴ Zadržanost EOSP glede dopustnosti državnih intervencij v kolektivna pogajanja izražajo številne njegove odločitve in stališča, v skladu s katerimi se te štejejo za zelo resen ukrep, dopusten le pod pogoji iz G. člena, v primeru posebno resnih ekonomskih težav, ki se lahko uveljavi šele po obsežnih posvetovanjih z vsemi strankami, na katere se ukrep nanaša, zlasti s sindikalnimi in delodajalskimi organizacijami, pod pogojem, da je sorazmeren in omejenega trajanja le za čas, ki je potreben za normalizacijo razmer, ko naj bi se ponovno polno zagotovilo uresničevanje kolektivnega pogajanja,³⁵ ter da je dokazano, da noben drug ukrep ne more doseči enakih učinkov brez pomoči takšne državne intervencije.³⁶

Razen tega je EOSP zavzel stališče, da ekonomske krize ne bi smele imeti za posledico zmanjšanje varstva pravic, priznanih z listino, zato so vlade dolžne sprejeti vse potrebne korake, da zagotovijo učinkovito varstvo pravic iz listine v obdobju, ko upravičenci najbolj potrebujejo varstvo.³⁷ Iz prakse EOSP nadalje izhaja, da kar velja za pravico do zdravja in socialno varstvo, mora enako veljati za delovno pravo in da spremembe, ki so lahko razumne z vidika omejevanja javnih izdatkov in razbremenitve poslovanja podjetij, ne bi smele pretirano destabilizirati situacije tistih, ki uživajo pravice iz listine.³⁸

³³ Conclusions 2010, Statement of Interpretation on Article 6/2.

³⁴ Podrobnejša analiza teh stališč v Kresal Šoltes, K., 2011, str. 196–199; Kresal Šoltes, K., 2013, str. 18–22.

³⁵ Conclusions X-1, p. 72; Conclusions XII-1, p. 123.

³⁶ Conclusions IX-1, p. 53.

³⁷ Conclusions XIX-2 (2009) – general introduction.

³⁸ Kolektivna pritožba št. 65/2012 (Grčija) z dne 23. maj 2012, para. 16–17.

2.7. Napetost med pravico do kolektivnega pogajanja in gospodarskimi svoboščinami

Pomembna so tudi stališča in odločitve EOSP v zvezi z varstvom pravic iz 6. člena ESL v razmerju do konkurenčnega prava EU. EOSP je zavzel stališče, da je pristojen za presojo skladnosti nacionalne zakonodaje in prakse z ESL tudi takrat, če se z nacionalno zakonodajo zgolj prenašajo zahteve direktiv ali sodb Sodišča EU in zgolj to dejstvo, ne odvezuje držav podpisnic od izpolnjevanja obveznosti, ki jih imajo po ESL.³⁹ Spodbujanje prostega pretoka storitev in svobode ustanavljanja podjetij na teritoriju druge države članice EU je pomembna in vredna gospodarska svoboščina v okviru prava EU, vendar pa ne more imeti *a priori* večje vrednosti kot temeljne pravice iz ESL.⁴⁰ Ta pomembna stališča je EOSP zavzel pri odločanju o kršitvah več pravic iz ESL, vključno tudi pravice do kolektivnega pogajanja iz 2. odstavka 6. člena, s strani spremenjene švedske zakonodaje s področja čezmejne napotitve delavcev (t.i. *Lex Laval*), ki jo je Švedska sprejela zaradi in na podlagi sporne sodbe Sodišča EU v zadevi *Laval*.⁴¹

Napetost med pravico do kolektivnega pogajanja na eni strani ter pravom EU in nacionalnim pravom s področja varstva prepovedi konkurence na drugi strani, se odraža tudi v problematiki priznanja dostopa do kolektivnega pogajanja za samozaposlene delavce. V nadaljevanju je podrobneje predstavljena odločitev EOSP v zadevi *ICTU v. Ireland*, ki se nanaša prav na to problematiko.

³⁹ Odločitev EOSP z dne 3. julij 2013 v kolektivni pritožbi št. 85/2012, Swedish Trade Union Confederation (LO) and Sweden Confederation of Professional Employees (TCO) v. Sweden, tč. 72-74.

⁴⁰ Kolektivna pritožba (Švedska) cit. op., tč. 122.

⁴¹ Sodba SEU, C-341/05 v zadevi *Laval un Partneri Ltd v. Byggettan*, z dne 18. decembra 2007. Podrobna analiza vpliva sodbe na spremembe švedske zakonodaje ter odzivov MOD in EOSP v: Kresal Šoltes, 2015, str. 271-275.

3. ODLOČITEV IN STALIŠČA EOSP V ZADEVI *ICTU V. IRELAND*

3.1. Opis zadeve

V postopku kolektivne pritožbe *ICTU v. Ireland*⁴² je EOSP presojal skladnost irske zakonodaje s področja varstva konkurence z ESL v delu, v katerem določa kategorije samozaposlenih, za katere izjemoma ne veljajo prepovedi iz zakona o varstvu konkurence in torej posledično uživajo pravico do kolektivnega pogajanja. Irska zakonodaja s področja varstva konkurence, novelirana leta 2017, izrecno določa kot take samo tri kategorije samozaposlenih in sicer sinhronizatorje (t.i. glasovne igralce, voice-over actors), studijske glasbenike (session musicians) in svobodne novinarje (freelance journalists), kar predstavlja zelo ozek segment samozaposlenih tudi v teh poklicnih skupinah. Vsi ostali samozaposleni uživajo pravico do kolektivnega pogajanja le pod pogojem, da padejo v eno od dveh kategorij samozaposlenih, ki sta v zakonu natančno opredeljeni - bodisi kot navidezni samozaposleni delavec (*false self-employed worker*) bodisi kot odvisni samozaposleni delavec (*fully dependent self-employed worker*) - in so pod pogojem priznanja tega statusa v posebnem postopku s strani pristojnega ministrstva izvzeti iz področja uporabe konkurenčnih pravil. Pritožbo so vložili irski sindikati (ICTU), ker naj bi bila po njihovem prepričanju takšna ureditev preveč restriktivna in naj bi mnogim samozaposlenim delavcem odrekala pravico do kolektivnega pogajanja v nasprotju z drugim odstavkom 6. člena ESL.

3.2. Sklicevanje na prakso nadzornih organov MOD

Pri odločitvi v tej zadevi se je EOSP oprl in skliceval tudi na relevantne določbe konvencij MOD, EKČP in pravo EU ter prakso drugih mednarodnih in evropskih nadzornih organov. Pobljže si oglejmo prakso nadzornih organov MOD, ki so razen EOSP zaenkrat še najbolj podrobno obravnavali navedeno problematiko.

Iz prakse Odbora za svobodo združevanja (CFA) in Odbora strokovnjakov (CEACR) kot nadzornih organov MOD za uresničevanje konvencij s področja sindikalne svobode, ki zavezujejo tako Slovenijo kot tudi vse druge države članice

⁴² Irish Congress of Trade Unions (ICTU) v. Ireland, complaint No. 123/2016, 12. september 2018 (Resolution CM/ResCh(2018)11, 12. december 2018).

EU, izhaja jasno stališče, da pravica do sindikalnega združevanja ne pripada le delavcem, ki imajo sklenjeno delovno razmerje (angl. *employment relationship*), ampak imajo po konvenciji (razen pripadnikov oboroženih sil in policije, za katere nacionalna ureditev določi obseg uresničevanja te pravice) vsi delavci (*all workers*) in delodajalci brez kakršnekoli izjeme (angl. *without distincion whatsoever*) pravico do ustanavljanja in včlanjevanja v sindikate (2. člen konvencije MOD št. 87). Merilo za določitev oseb, ki uživajo to pravico, ne sme temeljiti na obstoju delovnega razmerja (angl. *employment relationship*), ki pogosto niti ne obstaja, na primer v primeru kmetijskih delavcev, na splošno pri samozaposlenih delavcih in tistih, ki opravljajo svobodne poklice (angl. *liberal professions*), ki bi morali ne glede na to uživati pravico do sindikalnega združevanja.⁴³ Iz bogate prakse obeh nadzornih odborov MOD med drugim izhaja, da ta temeljna pravica pripada tudi začasnim delavcem,⁴⁴ delavcem na poskusnem delu,⁴⁵ vajencem in drugim osebam, ki imajo pogodbe o usposabljanju,⁴⁶ osebam, ki delajo po programih za zmanjševanje brezposelnosti,⁴⁷ osebam, ki delajo v kooperativah oziroma zadrugah,⁴⁸ gospodinjiskim delavcem,⁴⁹ odpuščenim delavcem,⁵⁰ upokojenim delavcem,⁵¹ delavcem z več delodajalci,⁵² začasnim agencijskim delavcem, samozaposlenim, pogodbenim in podizvajalskim delavcem,⁵³ delavcem za krajši delovni čas idr. in da pogodbeni status, ki ga ima delavec z delodajalcem ne sme vplivati na dostop do učinkovitega uresničevanja te pravice, ki je tudi ni dopustno iz tega razloga omejevati nič bolj, kot se sicer sme omejevati tudi drugim delavcem.⁵⁴

⁴³ ILO, Digest of Decisions and principles of the Freedom of Association Committee, 5th (revised) edition, 2006, tč. 254; ILO Committee of Freedom of Association, Report No. 326, Case No. 2013 (Mexico); ILO Committee of Freedom of Association, Report No. 343, Case No. 2430 (Canada). Glej tudi: Rubiano Camilo, 2013, str. 133-151. Pregled stališč nadzornih organov MOD v: ILO, 2016a, str. 209-215.

⁴⁴ ILO (2006), tč. 255. 324th Report, Case no. 2083, tč. 253; 330th Report, Case no. 2185, tč. 846.

⁴⁵ ILO (2006), tč. 256-257.

⁴⁶ ILO (2006), tč. 258-259.

⁴⁷ ILO (2006), tč. 260.

⁴⁸ ILO (2006), tč. 261-262.

⁴⁹ ILO (2006), tč. 267.

⁵⁰ ILO (2006), tč. 268.

⁵¹ ILO (2006), tč. 270.

⁵² ILO (2006), tč. 271.

⁵³ ILO (2006), tč. 255.

⁵⁴ ILO 2016a, str. 209-215.

V nacionalnih praksah pogosto najdemo številne primere omejevanja te pravice v nasprotju z zgoraj navedenimi stališči MOD,⁵⁵ med katerimi so zlasti pogoste prav prakse nacionalnih organov za varstvo konkurence, kot je tudi ta v zadevnem primeru *ICTU v. Ireland*, kolikor preširoko razlagajo področje uporabe pravil konkurenčnega prava tudi na področju, na katerem sicer velja kolektivno delovno pravo, katerega bistveni del tvorijo prav standardi sindikalne svobode.⁵⁶

3.3. Odločitev in stališča EOSP

Za obravnavano materijo so izrednega pomena predhodne ugotovitve, ki jih je EOSP podal v obrazložitvi odločitve in se nanašajo na vprašanje, ali določba 2. odstavka 6. člena velja tudi za samozaposlene delavce (*self-employed workers*). EOSP je pojasnil, da listina razen ene izjeme (10. odstavka 19. člena o pravicah zdomskih delavcev in njihovih družin) izrecno ne določa, ali se njene delovno-pravne določbe uporabljajo tudi za samozaposlene, vendar pa je sam vseskozi vztrajal, da *določbe II. dela ESL (med katerimi sta tudi določbi 5. in 6. člena o pravici do organiziranja in kolektivnega pogajanja) načeloma veljajo (tudi) za samozaposlene, razen če iz konteksta izhaja, da so omejene na zaposlene osebe*. Da pa v zvezi z drugim odstavkom 6. člena takega konteksta ni.⁵⁷

Na začetku je treba tudi pojasniti, da EOSP sicer niti v tej niti v katerikoli drugi zadevi doslej zaenkrat še ni oblikoval splošne opredelitve, kdaj so samozaposleni delavci pokriti z določbo 2. odstavka 6. člena ESL, je pa sprejel stališče, da bi bila vsesplošna prepoved kolektivnega pogajanja za vse samozaposlene nesorazmerna in bi bila v nasprotju s ciljem in namenom te določbe.⁵⁸ Spomnimo, da se lahko določijo posamezne omejitve pravice iz 2. odstavka 6. člena le v okviru pogojev iz G. člena.

Samozaposleni uživajo pravico do kolektivnega pogajanja preko organizacij, ki jih zastopajo, vključno tudi glede plačila za opravljene storitve, kar je lahko predmet zakonskih omejitev, ki zasledujejo legitimen cilj in so nujne v demokratični

⁵⁵ Pregled primerov v: ILO, 2016a, str. 209-215.

⁵⁶ Podrobneje o razmerju med konkurenčnim pravom EU in kolektivnim delovnim pravom v: Kresal Šoltes, K., 2020, str. 3638.

⁵⁷ *ICTU v. Ireland*, tč. 35.

⁵⁸ *Ibd.*, tč. 40, *European Organisation of Military Associations (EUROMIL) v. Ireland*, kolektivna pritožba št. 112/2014, odločitev z dne 12. septembra 2017, tč. 94.

družbi kot to izhaja iz G. člena ESL.⁵⁹ Zato se za zakonske omejitve, ki izhajajo iz konkurenčnega ali gospodarskega prava, ne more samodejno šteti, da nimajo legitimnega namena ali da niso nujne v demokratični družbi, na primer za zaščito pravic in svoboščin drugih.⁶⁰ Vendar pa je v zvezi s tem po mnenju EOSP treba upoštevati spremenjene razmere v sferi dela v smeri razgrajevanja delovnega razmerja in izločevanja vedno večjega števila delavcev iz opredelitve odvisnega delavca ter formiranja vedno večjega števila odvisnih ponudnikov storitev. Treba je upoštevati, da so kolektivni mehanizmi na področju dela upravičeni zaradi šibkejšega položaja posameznega ponudnika dela glede določanja pogojev njegove pogodbe, drugače kot konkurenčno pravo, na področju katerega združevanje interesov ponudnikov pomeni ogrožanje poštene cene za potrošnike. Da bi uravnotežili pogajalsko neravnovesje na individualni ravni, pravila o prepovedi kartelnega združevanja in dogovarjanja niso ustrezna za delovne pogodbe, kar naj bi načelno sprejelo tudi Sodišče EU v zadevi *Albany*.⁶¹ EOSP je s tem v zvezi zavzel stališče, da **za opredelitev vrste kolektivnega pogajanja, ki ga varuje Listina, ne zadostuje razlikovanje med delavcem in samozaposlenim, ampak je odločilno merilo, ali obstaja neravnovesje moči med ponudnikom in uporabnikom dela in če ponudniki dela nimajo znatnega vpliva na vsebino pogodbenih pogojev, morajo imeti možnost izboljšanja pogajalskega neravnovesja prek kolektivnih pogajanj**.⁶² EOSP med drugim tudi meni, da bi priznanje pravice do kolektivnega pogajanja za samozaposlene, vključno glede plačila, ne imelo bistveno drugačnega vpliva na konkurenco kot pa jo imajo kolektivne pogodbe, sklenjene samo za zaposlene delavce (*employees*).⁶³

Pri presoji relevantnih okoliščin v tem konkretnem postopku kolektivne pritožbe, je EOSP na koncu presodil, da bi bilo novelirano irsko zakonodajo iz leta 2017 zaenkrat še preuranjeno šteti za pretirano restriktivno, kolikor ni dokazov, ki bi kazali na to, da se pri njeni implementaciji v praksi odreka samozaposlenim opredelitev bodisi kot navideznih bodisi kot odvisnih samozaposlenih in s tem dostop do kolektivnega pogajanja, ter je z večino glasov odločil, da ne predstavlja kršitve 2. odstavka 6. člena ESL. Je pa ob tem jasno poudaril, da bi pretirano

⁵⁹ ICTU v. Ireland, tč. 95.

⁶⁰ Ibid., tč. 36.

⁶¹ Sodba SEU, C-67/96 v zadevi *Albany International BV* proti Stichting Bedrijfspensioenfonds Textielindustrie, z dne 21. 9. 1999.

⁶² Ibid., tč. 37-38.

⁶³ Ibid., tč. 100.

restriktivna interpretacija zakonodaje pri njeni uporabi v praksi predstavljala tveganje za kršitev 2. odstavka 6. člena ESL.⁶⁴ V odklonilnem ločenem mnenju sta dva člana EOSP podala svoje drugačno stališče glede presoje skladnosti irske zakonodaje z ESL in sicer, da irska zakonodaja predstavlja več kot le tveganje za kršitev 2. odstavka 6. člena ESL, da ostali samozaposleni, razen treh, v zakonu izrecno določenih poklicev, nimajo enakih možnosti za dostop do kolektivnega pogajanja, katerega realizacija je zanje pogojena in povsem odvisna oz. v rokah izvršilne oblasti, takšna omejitev pravice do kolektivnega pogajanja pa ni upravičena in ni sorazmerna, ker bi bili možni manj restriktivni ukrepi, zato takšna oblika ureditve ni v skladu z zahtevanimi ukrepi za spodbujanje kolektivnega pogajanja po 2. odstavku 6. člena ESL in je zato z njo v nasprotju.⁶⁵

4. ZAKLJUČNE UGOTOVITVE

Ob 60. letnici ESL in 25. letnici njene posodobljene različice je primeren čas za predstavitev njenega pomena na področju varstva svobode združevanja. Kar pomenita za razvoj standardov sindikalne svobode na mednarodni ravni CFA in CEACR kot nadzorna organa MOD, to pomeni na evropski ravni EOSP kot organ Sveta Evrope za nadzor nad uresničevanjem ESL v nacionalnih zakonodajah in praksah. Njegova bogata praksa predstavlja zakladnico stališč in argumentov, na katera naj se v prihodnje nacionalni organi in socialni partnerji še pogosteje sklicujejo in jih uporabljajo pri razvoju in razlagi nacionalne ureditve.

To velja tudi glede aktualnega vprašanja o pravici do kolektivnega pogajanja za samozaposlene osebe, o katerem je presojal EOSP v postopku kolektivne pritožbe v zadevi *ICTU v. Ireland*. Iz tega primera jasno izhaja, da je treba pravne institute razlagati v kontekstu spremenjenih razmer v sferi dela. Vedno več je odvisnih samozaposlenih ponudnikov dela, ki so v primerljivem položaju kot zaposleni na podlagi pogodbe o zaposlitvi. Izhajajoč iz hitro spreminjajoče se sfere dela, po mnenju EOSP glede vprašanja obsega pravice do kolektivnega pogajanja za samozaposlene osebe po 2. odstavku 6. člena ESL, ne zadostuje več razlikovanje med zaposlenimi in samozaposlenimi, ampak je odločilno merilo to, da samozaposleni nimajo znatnega vpliva na pogodbeno dogovorjene pogoje, zato jim je treba za izboljšanje pogajalskega neravnovesja omogočiti

⁶⁴ Ibid., tč. 111.

⁶⁵ Joint dissenting opinion of Petros Stangos and Barbara Kresal, *ICTU v. Ireland*.

kolektivna pogajanja.⁶⁶ Kakršnakoli omejitev pravice do kolektivnega pogajanja za samozaposlene je lahko utemeljena le na pogojih iz G. člena ESL. Takšno stališče je v sozvočju s stališči nadzornih organov MOD, ki imajo prav tako jasno stališče o tem, da načeloma pripada pravica do kolektivnega pogajanja tudi samozaposlenim delavcem.⁶⁷

Ker slovenska zakonodaja in sodna praksa tega vprašanja še nista naslovili, je poznavanje stališč EOSP glede tega vprašanja še toliko bolj pomembno. Ob tem se spomnimo, da je v slovenski praksi že desetletja poznana praksa sklepanja Kolektivne pogodbe za poklicne novinarje (KPPN),⁶⁸ ki v drugem odstavku 2. člena osebno veljavnost izrecno razširja tudi na svobodne novinarje (*freelance journalists*). Komisija za razlago te kolektivne pogodbe je sprejela razlago, da je treba pri določitvi plačila za delo svobodnega novinarja upoštevati splošno pravilo iz 79. člena KPPN, da pogoji ne smejo biti slabši kot za redno zaposlene delavce ter da se morajo povrniti tudi materialni stroški za naročene prispevke, kar je treba razlagati tako, da se mora v ustrezni tarifi svobodnega novinarja upoštevati izplačila redno zaposlenega primerljivega delavca na letni ravni sorazmerno obsegu naročenega dela (2. točka Razlage v zvezi z 79. členom KPPN). Avtonomno dogovorjena določba 79. člena KPPN velja za svobodne novinarje neodvisno od tega, ali izpolnjujejo pogoje za zakonsko opredelitev ekonomsko odvisne osebe. Tisti svobodni novinarji, ki izpolnjujejo pogoje za opredelitev ekonomsko odvisne osebe v smislu 213. člena ZDR-1, pa imajo poleg pravice do primerljivega plačila kot redno zaposleni delavci po 79. členu KPPN, tudi zakonsko določeno dodatno omejeno delovnopravno varstvo po 214. členu ZDR-1 (prepoved diskriminacije, zagotavljanje minimalnih odpovednih rokov, prepoved odpovedi pogodbe v primeru neutemeljenih odpovednih razlogov, posebnosti glede odškodninske odgovornosti). V nasprotju s predstavljenimi stališči EOSP in MOD bi bilo, če bi v primeru spora o veljavnosti KPPN ali v postopkih kolektivnega pogajanja za njeno spremembo ali sklenitev nove kolektivne pogodbe kdorkoli odrekal oz. zanikal pravico svobodnih novinarjev do kolektivnih pogajanj in sklenitve kolektivne pogodbe, veljavne ne samo za zaposlene, ampak tudi za samostojne novinarje.

⁶⁶ Council of Europe, Digest 2018, str. 100, *ICTU v. Ireland*, tč. 38.

⁶⁷ ILO, Digest 2018, tč. 1285, 376th Report, Case no. 2786, tč. 349.

⁶⁸ Kolektivna pogodba za poklicne novinarje, Uradni list RS, št. 31/91-I, 43/06 – ZKoliP, 61/08, 28/14, 72/18, 3/19, 81/19 – popr., 101/20 in 94/21).

Pravico do svobode združevanja in kolektivnih pogajanj je v luči jasnih stališč EOSP in MOD treba zagotoviti tudi drugim samozaposlenim delavcem. Kjer so kolektivni mehanizmi v praksi razviti, kot v primeru KPPN, jih je treba ohranjati in krepiti. Kjer pa kolektivni mehanizmi v praksi niso razviti in je to potrebno in primerno, kot v primeru preštevilnih platformskih in drugih prekarnih delavcev, pa je v skladu z 2. odstavkom 6. člena ESL država dolžna sprejeti ustrezne ukrepe za spodbujanje kolektivnih pogajanj, s ciljem, da se tudi samozaposlenim delavcem omogoči kolektivno dogovarjanje pogodbenih pogojev dela.

LITERATURA

- Brunn, Niklas, Lörcher, Klaus, Schömann, Isabelle, Clauwaert, Stefan (eds./ur.): The European Social Charter and the Employment Relation. Oxford/ Portland, Oregon: Hart Publishing, 2017.
- Council of Europe 2018. Digest of the Case Law of the European Committee of Social Rights, December 2018, <https://www.coe.int/en/web/european-social-charter/case-law> (14.11.2021).
- Council of Europe 2021. Declaration by the Committee of Ministers on the occasion of the 60th anniversary of the adoption of the European Social Charter, 13 October 2021. <https://rm.coe.int/20211018-decl-2021-13102021-2762-9476-5060-v-1/1680a4281c>.
- European Committee of Social Rights, Irish Congress of Trade Unions (ICTU) v. Ireland, complaint No. 123/2016, 12. september 2018 (Resolution CM/ResCh(2018)11, 12. december 2018).
- ILO, 2006. Digest of Decisions and principles of the Freedom of Association Committee, 5th (revised) edition, 2006.
- ILO, 2018. Freedom of Association. Compilation of Decisions of the Committee on Freedom of Association, International Labour Office – Geneve: ILO, 6th edition, 2018.
- ILO, 2016a. Non-standard employment around the world. International Labour office Geneve, Ženeva 2016.
- Končar, Polonca, 2010. Iztožljivost socialnih pravic s poudarkom na vlogi Evropskega odbora za socialne pravice, Delavci in delodajalci, št. 2-3/2010/X, str. 151-164.
- Končar, Polonca, 2015. Evropska socialna listina (spremenjena): kako jo uresničujemo v Sloveniji?, v: Delavci in Delodajalci 2015/2-3, str. 171-186.
- Končar, Polonca, 2021. Ali nove oblike organizacije dela vplivajo na spremembo bistva stavke, v: Delavci in Delodajalci 2021/2-3, str. 237-250.
- Kresal, Barbara, 2020. Pomen Evropske socialne listine za varstvo delavskih pravic: novejša praksa Evropskega odbora za socialne pravice, v: Delavci in Delodajalci 2020/4, str. 417-440.
- Kresal, Barbara, 2021 (I). Slovenia, v: Waas, B. et al. (ur.), Collective bargaining for self-employed workers in Europe: approaches to reconcile competition law and labour rights, Alphen aan den Rijn: Wolters Kluwer, 2021, str. 217-230.

- Kresal, Barbara, 2021 (II). 60 let Evropske socialne listine in 25 let Spremenjene Evropske socialne listine, 2021, dostop na:
<https://rm.coe.int/barbara-kresa-60-anniv-paper-final-slo/1680a44232> (14. 11. 2021).
- Kresal Šoltes, Katarina, 2011. Vsebina kolektivne pogodbe : pravni vidiki s prikazom sodne prakse in primerjalnopравnih ureditev. 1. natis. Ljubljana: GV založba, 2011.
- Kresal Šoltes, Katarina, 2013. Kršitev temeljnih socialnih pravic v imenu kriznih varčevalnih ukrepov, v: Delavci in Delodajalci 2013/1, str. 11-26.
- Kresal Šoltes, Katarina, 2015. Sindikalna svoboda z vidika omejevanja gospodarskih svobod in prepovedi diskriminacije – nazaj na začetek?, v: Delavci in Delodajalci 2015/2-3, str. 263-288.
- Kresal Šoltes, Katarina, 2018. Nestandardne oblike dela in kolektivne pogodbe, v: Delavci in delodajalci 2018/2-3, str. 253-265. Franca, V., Končar, P., 2021, str. 237-250.
- Kresal Šoltes, Katarina, 2020. Vpliv prekarizacije dela na kolektivne pravice delavcev, v: Kresal Šoltes, Katarina, Strban, Grega, Domadenik, Polona (ur.), Prekarno Delo: Multidisciplinarna Analiza, Ljubljana: Pravna fakulteta; Ekonomska fakulteta, 2020, str. 29-44.
- Lukas, Karin, 2021. Taking Stock of the European Social Charter at 60. The European Social Charter and Equality,
<https://rm.coe.int/the-european-social-charter-and-equality/1680a3d8cc> (14.11.2021).
- Rubiano, C.: Precarious work and access to collective bargaining (What are the legal obstacles?), Meeting the challenge of precarious work: A workers' agenda, v: International Labour Office Geneva, 5 (2013) 1, str. 133-151.
- Senčur Peček D. (2019), Delovni čas in letni dopust z vidika standardov MOD, MESL in novejša sodna praksa Sodišča EU, Delavci in delodajalci, 2-3/2019, strani 407-440.

The European Social Charter and the Protection of the Right to Organise and to Bargain Collectively

Katarina Kresal Šoltes*

»...challenges such as globalisation, demographic changes, new information technologies and the consequences of the Covid-19 pandemic further highlight the importance of a strong and effective European Social Charter...«

(Declaration by the Committee of Ministers on the occasion of the 60th anniversary of the adoption of the European Social Charter, 13 October 2021)

Summary

On the occasion of the 60th anniversary of the ESC and the 25th anniversary of its update, it is a good time to point at its importance for the protection of freedom of association. What CFA and CEARC as ILO supervisory bodies are for the development of freedom of association standards on the international level, is at European level the ECSR as the Council of Europe's body for supervising the implementation of the ESC in national laws and practices. Its rich practice is a treasure trove of views and arguments that should be relied on more frequently by national authorities and social partners in the future and used in the development and interpretation of national legislation.

This also applies to the current issue of the right to collective bargaining for self - employed persons, which was assessed by the ECSR in the collective complaint procedure in the case of *ICTU v. Ireland*. It is clear from this example that legal institutes need to be interpreted in the context of a changed situation in the world of work. There is an increased number of dependent self-employed service providers whose work is comparable to that of the employees.

* Katarina Kresal Šoltes, PhD, Deputy Director at the Institute for Labour Law at the Faculty of Law, University of Ljubljana, Slovenia
katarina.kresal@pf.uni-lj.si

»It is not sufficient to rely on distinctions between a worker and the self-employed, the decisive criterion is rather whether there is an imbalance of power between the providers and engagers of labour. Where providers of labour have no substantial influence on the content of contractual conditions, they must be given the possibility of improving the power imbalance through collective bargaining. « (ECSR, *ICTU v. Ireland*, para. 38). Any restriction on the right to collective bargaining for the self-employed can only be justified on the ground of Article G of the ESC. Such a position is in line with the positions of the ILO supervisory bodies, which also have a clear position that, in principle, the right to collective bargaining also applies to self-employed workers (ILO, Digest 2018, para. 1285, 376th Report, Case no. 2786, para. 349).

As Slovenian legislation and case law have not yet addressed this issue, the case law of the ECSR on this issue is all the more important. It should be reminded that the practice of concluding the Collective Agreement for Professional Journalists (KPPN), which in Article 2 (2) explicitly extends its validity to freelance journalists has been known in Slovenian practice for decades. The Commission for the Interpretation of this Collective Agreement has adopted the Statement of Interpretation that in determining remuneration for the work of a freelance journalist, the general rule in Article 79 of the KPPN must be observed, according to which conditions for them must not be worse than those for the full-time employees and that material costs for the commissioned contributions must be remunerated. This interpretation requires that the freelance journalist's tariff must take into account the payments of a comparable regular employee on an annual basis, in proportion to the volume of the work commissioned (Item 2 of the Statement of Interpretation in relation to Article 79 of the KPPN).

The autonomously agreed provision of Article 79 of the KPPN applies to freelance journalists regardless of whether they meet the conditions for the legal definition of an economically dependent person. Those freelance journalists who meet the conditions for the status of an economically dependent person in the sense of Article 213 of the Employment Relationships Act (ERA-1) enjoy (in addition to the right to comparable pay as full-time employees under Article 79 of the KPPN), also statutory additional limited labour law protection under Article 214 of the ERA-1 (prohibition of discrimination, provision of minimum notice periods, prohibition of termination of the contract in case of unfounded grounds for termination, specifics regarding liability for damages). It would be contrary to the views of the ECSR and the ILO if, in the case of a dispute regarding the validity of the KPPN or in

collective bargaining procedures for its amendment or the conclusion of a new collective agreement, anyone refused or denied the right of freelance journalists to bargain collectively and to conclude a collective agreement valid not only for employees but also for freelance journalists.

In the light of the clear positions of the ECSR and the ILO, the right to organise and to bargain collectively must also be guaranteed to other self-employed workers. If these mechanisms already exist in practice, as in the case of freelance journalists according to the KPPN, they need to be maintained and strengthened. However, if these mechanisms have not yet been developed in practice and this is necessary and appropriate, as in the case of many platform and other precarious workers, in accordance with Article 6 (2) of the ESC, the state is obliged to take appropriate measures to promote collective bargaining and thus make it possible for the self-employed workers to collectively agree on contractual working conditions.

Delovnopравни vidiki učinkovitega uresničevanja pravice do izobraževanja in usposabljanja delavcev

Valentina Franca*

UDK: 349.2:331.108.45

Povzetek: Izobraževanje in usposabljanje na delovnem mestu je v času epidemije še dodatno pridobilo na pomenu, zlasti z vidika osvajanja digitalnih veščin. Čeprav je pravica do izobraževanja in usposabljanja delavcev urejena tako v mednarodnih kot v nacionalnih pravnih aktih, v Sloveniji beležimo relativno nizek odstotek vključenih delavcev v izobraževanje in usposabljanje, kar še toliko bolj velja za prekarne delavce. Kakor določa Evropska socialna listina je treba zagotoviti učinkovito uresničevanje te pravice, za kar se morajo zavzemati tako delavci in delodajalci kakor tudi njihovi predstavniki.

Ključne besede: izobraževanje, usposabljanje, delavci, delodajalec, digitalne veščine

Labor Law Aspects of the Effective Exercise of the Right to Education and Training of Workers

Sinopsis: Education and training in the workplace have become even more important in the wake of the epidemic, especially in terms of mastering digital skills. Although the right to education and training of workers is regulated in both international and national legal acts, in Slovenia we record a relatively low percentage of workers participating in education and training; this is even more true for precarious workers. As laid down in the European Social Charter, it is necessary to ensure the effective exercise of this right, which must be promoted by both workers and employers and their representatives.

Key words: education, training, workers, employers, digital competences

* Valentina Franca, doktorica znanosti, izredna profesorica na Fakulteti za upravo Univerze v Ljubljani
valentina.franca@fu.uni-lj.si
Valentina Franca, PhD, Associate Professor, Faculty of Public Administration, University of Ljubljana, Slovenia.

1. UVOD

Zahteve po stalnem izobraževanju in usposabljanju so praktično stalnica na trgu dela. Poudarjanje potreb po ustreznih kompetencah, s katerimi bomo lahko opravljali delo v sodobnem digitalnem svetu, so na dnevnem redu praktično vseh organizacij, tako v javnem kot v zasebnem sektorju. Čeprav gre v osnovi za jasno in nedvoumno usmeritev na področju izobraževanja in usposabljanja, ki je določena tako v mednarodnih kakor nacionalnih pravnih aktih ter poudarjena v številnih dokumentih, se v praksi na trgu dela še vedno srečujemo z mnogo izzivi. Denimo, pogosti so primeri, ko si *delavci želijo dodatnega izobraževanja in usposabljanja, vendar jim delodajalec tega ne omogoči*, celo v daljšem časovnem obdobju.¹ Običajni razlogi, ki se pri tem navajajo, so (visoki) stroški, pomanjkanje časa zaradi obsega dela in podobno. Po drugi strani niso redke situacije, da *si sami delavci ne želijo izobraževanja in usposabljanja*. Delavci izražajo stališče, da so pri svojem delu že močno obremenjeni ter da jim je vsakršna dodatna obveznost še toliko bolj naporna. Pogosta so tudi prepričanja, da izobraževanja in usposabljanja preprosto ne potrebujejo, saj menijo, da to, kar delajo, obvladajo ter da se praktično nimajo več česa naučiti. Problem lahko dodatno poglobi nerazumevanje zahtev delodajalca po pridobivanju določenih znanj in kompetenc, zlasti nekoliko splošnejših in morda manj vezanih na konkretna delovna opravila, kar se lahko odraža pri (še) nižji motivaciji delavcev. Poleg tega je treba uvodoma izpostaviti še pravno ureditev na področju izobraževanja in usposabljanja v delovnem razmerju, ki se pogosto v praksi razume ter interpretira kot »izključno dolžnost« delodajalca oziroma kot »zgolj pravico« delavcev. V današnjem digitalnem okolju, kjer so prisotne zahteve po praktično neprestanem osvajanju novih znanj in kompetenc, je treba toliko bolj poudariti, da je izobraževanje in usposabljanje tako pravica kot dolžnost obeh strank v delovnem razmerju. Nadalje se opaža tudi *razmeroma pasivno vlogo delavskih predstavnikov* pri uresničevanju izobraževanja in usposabljanja. To je, denimo, vidno v skopi ureditvi teh vsebin v panožnih kolektivnih pogodbah,² kar se nato nadalje zrcali na ravni organizacij. Ob tem je ključno vprašanje, kako strateško pomembno delavski predstavniki vrednotijo in uvrščajo vsebine izobraževanja in usposabljanja pri svojem delu. Poleg možnosti ureditve oziroma

¹ Pri tem usposabljanja za varstvo pri delu ni mogoče šteti kot usposabljanje za pridobitev novih znanj in kompetenc, saj je zakonsko obvezno ter nujno potrebno za ustrezno opravljanje dela.

² Podrobneje o tem v Franca, 2018.

dogovora o izobraževanju in usposabljanju v kolektivnih pogodbah, je pomembna tudi aktivnost in zavzetost tako sindikatov kakor tudi svetov delavcev za večjo vključenost delavcev v pridobivanje novih znanj in kompetenc.³

Dodatni izziv, ki se pojavlja na trgu dela, je dejanska *izključenost t.i. prekarnih delavcev* iz izobraževanja in usposabljanja, kar potrjujejo tako tuje kot nacionalne raziskave.⁴ Zaradi šibkejšee vezi med prekarnimi delavci in delodajalci v primerjavi z zaposlenimi za nedoločen čas s polnim delovnim časom, se za njih ne zagotavlja izobraževanje in usposabljanje, kar še toliko bolj velja za samozaposlene, ki so dejansko velikokrat ekonomsko odvisni od delodajalca, se jih obravnava kot neodvisne in kot taki naj bi bili dolžni poskrbeti za svojo ustrezno usposobljenost za delo sami.

Nova realnost, kot imenujemo obdobje, ki se je začelo s trenutno epidemijo, nas še dodatno nagovarja k pridobivanju novih znanj in kompetenc. Že prej prisotna in hitro razvijajoča se digitalizacija vedno bolj posega v obstoječe načine opravljanja dela; obenem se že množično uporabljajo rešitve umetne inteligence, ki predstavljajo za večino delavcev relativno trd oreh, tako za razumevanje procesov za tem pojmom kakor tudi z vidika njene ustrezne uporabe. Dodatno je k večji potrebi po izobraževanju in usposabljanju pripomogel porast dela na domu, ko smo bili in še vedno smo vsi, ki vsaj deloma opravljamo delo od doma, praktično prisiljeni pridobivati nova znanja in kompetence. Šolski primer tega so učitelji ter drugi pedagoški delavci, ki pred marcem 2020 nis(m)o izvedli skorajda nobene pedagoške aktivnosti na daljavo. Na teh izhodiščih je oblikovana vodilna misel prispevka, da je smiselno klasično oziroma tradicionalno razumevanje izobraževanja in usposabljanja na delovnem mestu razumeti ne zgolj kot pravico in obveznost, temveč tudi kot vrednoto, za katero se je treba zavzemati, jo tudi razumeti ter učinkovito izvajati v praksi. Kajti ohranjanje zaposljivosti delavcev (in ne samo zaposlenosti) ter na drugi strani zmožnost organizacij, da učinkovito delujejo in poslujejo tako v zasebnem kot v javnem sektorju.

V prispevku je najprej predstavljena mednarodna pravna ureditev izobraževanja in usposabljanja delavcev, s poudarkom na Evropski socialni listini (druga točka).

³ Primer takšnega sindikalnega udejstvovanja je zadan cilj spodbujati zaposlene za vseživljenjsko učenje v okviru projekta »Za krepitev socialnega dialoga«, ki ga je izvajala Zveza svobodnih sindikatov Slovenije.

⁴ Npr. Broughton in drugi, 2016; Mednarodna organizacija dela, 2016; Domadenik in drugi, 2020.

Temu sledi nacionalni pravni okvir (tretja točka), nato v četrti točki prispevek zaključim z bodočimi izzivi in predlogi.

2. MEDNARODNA PRAVNA UREDITEV IN EVROPSKA SOCIALNA LISTINA

Izobraževanje oziroma izobrazba je pomembna vrednota v sodobni družbi in sodi med univerzalne človekove pravice in svoboščine. To potrjuje tudi Ustava RS,⁵ saj v 57. členu med drugim zavezuje državo, da *ustvarja možnosti* za pridobivanje ustrezne izobrazbe. Ustavno določilo je mogoče razumeti široko, saj izobrazbo lahko državljani pridobivajo celo življenje, tudi v času zaposlitve pri delodajalcu oziroma ko opravljajo delo. Podobno usmeritev oziroma ureditev zasledimo tudi v mednarodni zakonodaji, zlasti v Splošni deklaraciji človekovih pravic (26. člen, Organizacija združenih narodov), Mednarodnem paktu o ekonomskih, socialnih in kulturnih pravicah (6. člen, Organizacija združenih narodov), Listini Evropske unije o temeljnih pravicah (14. člen, Evropska unija)⁶ ter Evropski socialni listini (10. člen, Svet Evrope).⁷

Evropska socialna listina v 10. členu določa pravico do poklicnega usposabljanja oziroma usmerja k zagotavljanju *učinkovitega uresničevanja* pravice do poklicnega usposabljanja. Evropska socialna listina države tako zavezuje k vrsti aktivnosti, ki so usmerjene k zagotovitvi ali spodbujanju strokovnega in poklicnega usposabljanja, vajeništva ter drugih sistematičnih usposabljanj mladih. Tako v prvi kakor tudi v drugi točki 10. člena Evropska socialna listina določa, da je treba to zagotoviti *vsem osebam, vključno z invalidnimi* (prva točka) oziroma mladim fantom in dekletom *v različnih zaposlitvah*. Čeprav Evropska socialna listina uporablja dikcijo »različne zaposlitve«, menim, da je treba to razlagati v širšem smislu: ne zgolj kot delovno razmerje s sklenjeno pogodbo o zaposlitvi, ampak za vse oblike *dela*. Sklepati je mogoče, da je namen tega določila v zagotovitvi dostopa usposabljanja vsem, ki opravljajo delo, in ne zgolj tistim, ki imajo sklenjeno pogodbo o zaposlitvi. Določbo je namreč treba razlagati tudi v duhu časa in sprememb, ki jih na trgu dela doživljamo. To zajema tudi pojav različnih oblik dela, v katerih delavci opravljajo delo na podlagi civilnih pogodb.

⁵ Uradni list RS, št. 33/91-I, 42/97, 66/00, 24/03, 69/04, 68/06, 47/13, 75/16, 92/21.

⁶ Uradni list EU, št. C 83/391.

⁷ Uradni list RS, št. 24/99.

Z vidika ustrezne delovnopravne in socialne zaščite je ustrezno tudi njim priznati pravico do izobraževanja in usposabljanja za opravljanje dela.

Nadalje Evropska socialna listina v tretji točki 10. člena zavezuje države, da glede na potrebe zagotovijo ali spodbujajo 1) ustrezne in takoj dosegljive možnosti za usposabljanje odraslih delavcev ter 2) posebne možnosti za prekvalifikacije odraslih delavcev, potrebne zaradi tehnološkega razvoja ali novih smeri razvoja v zaposlovanju. Zlasti slednje je treba v aktualnih razmerah izpostaviti, to so potrebe po t.i. digitalnih veščinah. Tudi Evropska unija v številnih dokumentih⁸ to poudarja in izpostavlja kot pomembno vsebino na trgu dela, ki jo je treba intenzivno razvijati in uresničevati v praksi.

Evropska socialna listina tudi zavezuje države k zagotovitvi ali spodbujanju posebnih ukrepov za prekvalifikacijo in ponovno vključevanje dolgotrajno nezaposlenih delavcev. Kot dolgotrajno se z vidika trenutnih razmer in pospešenega razvoja digitalizacije lahko razume tudi nekaj mesečna odsotnost iz trga dela. To ne zajema zgolj tistih delavcev, ki so dalj časa brez zaposlitve, ampak se lahko to nanaša tudi na delavce, ki v času epidemije zaradi ukrepov za preprečevanje okužbe z virusom Covid-19 niso delali in so bili na t.i. *čakanju na delo*. Sprejeti ukrepi so sicer omogočili prejemanje nadomestila plače, s čimer se je preprečevalo poslabšanje njihovega materialnega in socialnega položaja, vendar je dolgotrajna neaktivnost lahko – podobno kot pri nezaposlenih – problematična pri ponovnem vključevanju v delovno okolje. Zato bi pri takšnih ukrepih veljalo sočasno razmišljati o načinih, kako bi delavce na čakanju na delo vključili ter spodbudili k tovrstnim aktivnostim, vsaj, denimo, z nekaj urnim usposabljanjem tedensko.

V peti točki 10. člena Evropska socialna listina države zavezuje k spodbujanju celovite izrabe možnosti, ki jih zagotavljajo posamezni ukrepi. Pri tem primeroma našteva 1) zmanjšanje ali odpravo kakršnih koli pristojbin ali stroškov; 2) dodeljevanje denarne pomoči v ustreznih primerih; 3) vsetje časa, ki ga delavec med zaposlitvijo porabi za dodatno usposabljanje na zahtevo delodajalca, v običajni delovni čas; ter 4) zagotavljanje učinkovitosti vajeništva in drugih načinov usposabljanja mladih delavcev ter na splošno primerne varstva mladih delavcev z ustreznim nadzorom in po posvetu z organizacijami delodajalcev in delavcev primerne varstva mladih delavcev.

⁸ Denimo A New Skill Agenda for Europe, 2016; The European Digital Strategy in podobno.

3. PRAVNA UREDITEV IZOBRAŽEVANJA IN USPOSABLJANJA V SLOVENIJI

V nacionalnih pravnih aktih zasledimo tri različne pojme: izobraževanje, usposabljanje in izpopolnjevanje. Izobraževanje je mogoče razumeti kot formalno izobraževanje, ki poteka v javno veljavnih programih za pridobitev javno veljavne izobrazbe, npr. visokošolska diploma, poklicna izobrazba in podobno. Usposabljanje je manj formalna oblika pridobivanja novih znanj in kompetenc, ki poteka v različnih oblikah, kot denimo konference, seminarji, tečaji ipd. Pojem izpopolnjevanje se sicer redkeje uporablja, pomeni pa nadgradnjo (širitev in poglobitev) obstoječih znanj in kompetenc, ki jih posameznik potrebuje na delovnem mestu. V nadaljevanju najprej predstavim splošno pravno ureditev izobraževanja in usposabljanja (3.1.), nato posebnosti v javnem sektorju (3.2.), čemur sledi prikaz podatkov o vključenosti delavcev v izobraževanje in usposabljanje (3.3.) ter primer dobre prakse ureditve izobraževanja in usposabljanja v izbrani panožni kolektivni pogodbi (3.4.).

3.1. Splošna pravna ureditev

Izobraževanje v delovnem razmerju je v slovenski pravni ureditvi urejeno v Zakonu o delovnih razmerjih (ZDR-1)⁹ v členih 170 in 171 ZDR-1. Tako 170. člen določa, da ima delavec *pravico in dolžnost do stalnega izobraževanja, izpopolnjevanja in usposabljanja* v skladu s potrebami delovnega procesa, z namenom ohranitve oziroma širitve sposobnosti za opravljanje dela po pogodbi o zaposlitvi, ohranitve zaposlitve ter povečanja zaposljivosti. Tako je določena *dolžnost delodajalca*, da zagotovi izobraževanje, izpopolnjevanje in usposabljanje delavcev, če tako zahtevajo potrebe delovnega procesa ali če se je z izobraževanjem, izpopolnjevanjem in usposabljanjem možno izogniti odpovedi pogodbe o zaposlitvi iz razloga nesposobnosti ali poslovnega razloga. Delodajalec ima tako pravico napotiti delavca na izobraževanje, izpopolnjevanje in usposabljanje; delavec pa ima pravico, da sam kandidira. Če delavca napoti delodajalec, je dolžan tudi poravnati vse stroške oziroma ima delavec pravico do povračila stroškov, kot so stroški za prehrano, šolnina/kotizacija, prevoz do kraja izobraževanja/usposabljanja in podobno. ZDR-1 določa tudi možnost, da se

⁹ Uradni list RS, št. 21/13, 78/13, 47/15, 33/16, 52/16, 15/17, 22/19, 81/19, 203/20, 119/21.

bodisi s *pogodbo o izobraževanju* bodisi s *kolektivno pogodbo* določi trajanje in potek izobraževanja ter pravice pogodbenih strank med izobraževanjem in po njem.

V 171. členu ZDR-1 pa je določena pravica do odsotnosti z dela zaradi izobraževanja. Pravica zajema, da delavec, ki se izobražuje, izpopolnjuje ali usposablja bodisi v interesu delodajalca (v skladu s 170. členom) ali v lastnem interesu, odsotnost z dela zaradi priprave ali opravljanja izpitov. Po ZDR-1 je tako minimalna odsotnost za odsotnosti ob dnevih, ko delavec prvič opravlja izpite, če pravica do odsotnosti ni podrobneje določena s kolektivno pogodbo (v nadaljevanju KP), pogodbo o zaposlitvi ali s posebno pogodbo o izobraževanju. Odsotnost je v skladu s tretjim odstavkom 171. člena plačana, če gre za izobraževanje v interesu delodajalca oziroma če je delavca na izobraževanje napotil delodajalec. Če pa je odsotnost zaradi izobraževanja v interesu delavca, je plačana samo, če je tako določeno s kolektivno pogodbo, pogodbo o zaposlitvi ali s pogodbo o izobraževanju.

ZDR-1 omenja izobraževanje še pri institutu čakanja na delo, to je v 138. členu – začasna nezmožnost zagotavljanja dela iz poslovnega razloga. V času čakanja na delo se je delavec dolžan izobraževati v skladu s 170. členom ZDR-1. V tem primeru ima delavec pravico do povračila stroškov v zvezi z delom v skladu s 130. členom ZDR-1 (povračilo stroškov za prehrano, za prevoz in drugih stroškov). Čeprav pri ukrepu čakanja na delo kot posledico sprejetih ukrepov v času epidemije za zaježitev okužb z virusom Covid-19 ni bilo v interventni zakonodaji izrecno navedeno, da se je delavec dolžan izobraževati v skladu s 170. členom ZDR-1, menim, da to velja tudi za te izredne primere, seveda ob upoštevanju vseh ostalih higienskih ukrepov.

Izobraževanje in usposabljanje je pomemben del tudi aktivne politike zaposlovanja, kakor to predvideva Zakon o urejanju trga dela (ZUTD)¹⁰ v 20. členu in v členih 30, 31 in 32. Ena izmed možnosti uresničevanja vseživljenjskega izobraževanje posameznikov kot oblike sodelovanja med socialnimi partnerji so lahko tudi *fundacije za izboljšanje zaposlitvenih možnosti*, ki so urejene v 103. členu. Njihovo delovanje je tako opravljanje dejavnosti z namenom izboljšanja zaposlitvenih možnosti udeležencev fundacije ter usklajevanja ponudbe in povpraševanja na lokalnem ali regionalnem trgu dela oziroma za posamezne

¹⁰ Uradni list RS, št. 80/12, 40/12, 21/13, 63/12, 100/13, 32/14, 95/14, 47/15, 90/15, 55/17, 75/19, 11/20, 189/20, 54/21.

dejavnosti lahko združenja delodajalcev, zbornice in sindikati ustanovijo fundacijo za izboljšanje zaposlitvenih možnosti - ti so lahko tudi ena od potencialnih možnosti, kako bi lahko ukrep začeli uresničevati v praksi. V ostali delovnopравни zakonodaji, vključno z Zakonom o Kolektivnih pogodbah (ZKoLP)¹¹ ter Zakonom o sodelovanju delavcev pri upravljanju (ZSDU)¹² ni posebnih določb, ki bi (ne) posredno urejale vsebine izobraževanja, in usposabljanja.

3.2. Posebnosti urejanja v javnem sektorju

Izobraževanje in usposabljanje javnih uslužbencev ureja Zakon o javnih uslužbencih (ZJU)¹³, pri čemer sta pomembna zlasti člena 101 (izobraževanje v interesu delodajalca) ter 102 (pravica in dolžnost do usposabljanja in izpopolnjevanja), ki veljata za javne uslužbence v državnih organih in upravah lokalnih skupnosti (prvi odstavek 22. člena). Za ostale javne uslužbence kakor tudi za primer izobraževanja in usposabljanja v lastnem interesu veljajo določila ZDR-1.

Javni uslužbenec, ki je zaposlen v državnih organih in upravah lokalnih skupnosti, ima pravico do kandidiranja za napotitev na izobraževanje za pridobitev dodatne izobrazbe v interesu delodajalca. Pri tem gre za vključitev v formalno izobraževanje, to je vpis v javno veljavne programe za pridobitev javno veljavne izobrazbe. Interes delodajalca je v takem primeru izkazan s *potrebami delovnega procesa*, da bo javni uslužbenec s pridobljeno izobrazbo učinkoviteje in kakovostneje opravljal naloge organa, v katerem je zaposlen. Napotitev se po določilih ZJU izvede na podlagi internega natečaja, ki ga objavi predstojnik. Predpogoj za to pa so zagotovljena finančna sredstva (drugi odstavek 101. člena). Poleg tega ZJU zavezuje javnega uslužbenca, ki je napoten na izobraževanje, da mora po končanem izobraževanju ostati v delovnem razmerju pri istem delodajalcu vsaj še toliko časa, kot je v skladu s študijskim programom trajalo izobraževanje. V nasprotnem primeru ima delodajalec pravico do povrnitve sorazmernega dela plačanih stroškov izobraževanja. Podobno kot v zasebnem sektorju se pravice in obveznosti javnega uslužbenca, ki je napoten na nadaljnje izobraževanje,

¹¹ Uradni list RS, št. 43/06, 45/08.

¹² Uradni list RS, št. 42/93, 61/00 - Odl. US, 56/01, 26/07, 45/08 - ZArbit.

¹³ Uradni list RS, št. 63/07, 65/08, 69/08, 40/12, 158/20, 203/20.

določijo s t. i. pogodbo o izobraževanju,¹⁴ ki jo skleneta predstojnik in javni uslužbenec (tretji odstavek 101. člena). Nadalje ima javni uslužbenec, ki je zaposlen v državnih organih in upravah lokalnih skupnosti, na podlagi 102. člena ZJU pravico in dolžnost se usposabljati na delovnem mestu in izpopolnjevati svoje znanje po določenem programu in po napotitvi nadrejenega. Tako nastali stroški bremenijo delodajalca.

Izobraževanje in usposabljanje v delovnem razmerju javnega uslužbenca je treba razumeti širše kot zgolj napotitev na izobraževanje. Posledice pomanjklivega zagotavljanja ali nezagotavljanja izobraževanja in usposabljanja se presojajo, na primer, pri redni odpovedi iz razloga nesposobnosti (tretji odstavek 159. člena ZJU). Kolektivna pogodba za negospodarske dejavnosti (KPNG)¹⁵ to upošteva pri postopku ugotavljanja znanja in zmožnosti za opravljanje del in postopku ugotavljanja doseganja pričakovanih rezultatov (deseti odstavek 25. člena), kriterij usposobljenosti za delo je treba upoštevati pri določanju delavcev, katerih delo postane trajno nepotrebno (31. člen) in podobno.

Na področju izobraževanja in usposabljanja ZJU zavezuje Vlado RS, da določi strategijo izobraževanja, usposabljanja in izpopolnjevanja. Ta je izjemno pomembna za javne uslužbence, saj predstavlja vsebinsko podlago za izbor ustreznih programov izobraževanja in usposabljanja, kakor tudi za določitev višine sredstev, ki so za to namenjena. Strategija predstavlja tudi podlago in izhodišče za sprejem načrta izobraževanja, usposabljanja in izpopolnjevanja za posamezen organ, ki ga določi predstojnik po predhodnem mnenju sindikatov (drugi odstavek 103. člena ZJU). Zadnja sprejeta Strategija izobraževanja, usposabljanja in izpopolnjevanja javnih uslužbencev je veljala za obdobje 2010–2015. Po letu 2015 Vlada RS Strategije izobraževanja, usposabljanja in izpopolnjevanja javnih uslužbencev ni več sprejela. Menim, da bi bilo treba čim hitreje pristopiti k oblikovanju nove strategije, saj so skupne izhodiščne usmeritve na področju izobraževanja, usposabljanja in izpopolnjevanja nujno potrebne tako z vsebinskega vidika in kadrovskega razvoja javnih uslužbencev, kakor tudi preprečujejo (preveliko) diskrecijo predstojnikov pri odločanju o (ne) vključitvi javnih uslužbencev v izobraževanje in usposabljanje. To namreč lahko vodi v, denimo,

¹⁴ Podrobnejših sestavin pogodbe o izobraževanju ne določata ne ZJU ne ZDR-1, zato je glede obličnosti treba upoštevati pravila Obligacijskega zakonika (OZ), Uradni list RS, št. 97/07, 64/16, 20/18.

¹⁵ Uradni list RS, št. od 18/91 do 88/21.

neenakopravno obravnavo javnih uslužbencev, nestrateški in z delom nepovezan izbor programov izobraževanja in usposabljanja in podobno.

3.3. Dejansko stanje: kako se izobražujemo in usposabljam v Sloveniji

Podatke o vključenosti odraslih oseb v izobraževanje in usposabljanje v Sloveniji zbira Statistični urad Republike Slovenije (SURS) z anketo o izobraževanju odraslih ter z anketami v okviru tednov vseživljenjskega učenja. Anketo o izobraževanju odraslih izvede SURS vsakih pet let; zadnji dostopni podatki so za leto 2016.¹⁶ Takrat zbrani podatki kažejo, da se je bilo v zadnjem letu pred anketiranjem vključenih v formalno in/ali neformalno izobraževanje 47 % odraslih med 18 in 69 letom, pri čemer je bilo med vključenimi več žensk kot moških.¹⁷ Pri interpretaciji podatka je vseeno treba upoštevati, da so v tem starostnem obdobju zajeti tudi dijaki in študenti, ki se formalno izobražujejo na srednjih šolah in visokošolskih institucijah, zato ne preseneča, da se je v starostni skupini med 18 in 24 let izobraževalo 81 % oseb. Sicer se delež odraslih, vključenih v izobraževanje, s starostjo znižuje. Denimo, med 50 in 64 letom se je izobraževala tretjina vključenih v raziskavo, v zadnjem starostnem obdobju med 65 in 69 let pa le 16 %. Da zanimanje za izobraževanje s starostjo pada, je opaziti tudi na podlagi podatkov iz leta 2011.¹⁸ Zakaj se ne izobražujejo, dve tretjini odraslih na podlagi podatkov iz leta 2011, starejših od 34 let, navaja, da izobraževanja ne potrebujejo. Pogosto so kot razlog za ne-izobraževanje navedli, da izobraževanja za delo, ki ga opravljajo, ne potrebujejo. Glede na starost so starejši navajali kot razlog ne-vključitve starost in zdravstveno stanje, mlajši pa družinske obveznosti. Drugi dejavnik, ki vpliva na vključenost v izobraževanje, je dosežena izobrazba: višja kot je dosežena izobrazba, več se posamezniki izobražujejo oziroma obratno nižje izobraževani se tudi manj izobražujejo. Z doseženo največ osnovnošolsko izobrazbo se jih je izobraževala slaba petina, med osebami srednješolsko izobrazbo je bilo takih 43 %, z doseženo terciarno izobrazbo pa že 69 %.

¹⁶ SURS, 2017.

¹⁷ Med tistimi, ki so bili vključeni v izobraževanje, se jih je slabi dve tretjini izobraževalo priložnostno. Po razlagi SURSa to pomeni, da so namensko pridobivali ali izboljševali svoje znanje, bodisi s pomočjo družinskih članov, z branjem knjig, časopisov, s pomočjo interneta, z gledanjem televizije, z obiskovanjem učnih centrov ipd. Tudi med temi je bilo več žensk kot moških.

¹⁸ SURS, 2012.

Dodatno SURS zbira tudi podatke o izobraževanju in usposabljanju odraslih v okviru tednov vseživljenjskega učenja.¹⁹ Poročilo iz leta 2021²⁰ kaže, da se je delež odraslih, ki so se izobraževali ali usposabljali od leta 2010 do leta 2020 zniževal. V letu 2020 se je namreč formalno ali neformalno izobraževalo in usposabljalo 14,3 % prebivalcev, starih vsaj 15 let, kar je za osem odstotnih točk manj kot leto prej. Takšen izrazit padec v letu 2020 je mogoče pripisati posledicam epidemije. Podobno kot pri rezultatih ankete o izobraževanju odraslih se tudi tukaj kaže, da je bilo v izobraževanje in usposabljanje vključenih več žensk ter tistih z višjo zaključeno izobrazbo. Izpostaviti velja podatek, da je med samozaposlenimi delež takih, ki se izobražujejo, najnižji in znaša 7,1 %.

Primerjava z ostalimi evropski državami kaže, da smo prva država pod evropskim povprečjem. Na podlagi Eurostatovih podatkov se je v letu 2020 v Sloveniji izobraževalo formalno in/ali neformalno 8,4 % odraslih oseb, starih med 25 in 64 let.²¹ To je najnižji delež v zadnjih 10 letih in v primerjavi z ostalimi državami Evropske unije smo tik za povprečjem. Veliko boljša situacija je v skandinavskih državah (Švedska, Finska, Danska; vse nad 20 %), najmanj delavcev pa se vključuje v izobraževanje v vzhodnoevropskih državah, kot so Slovaška, Bolgarija in Romunija (vse manj kot 3 %).

O zavedanju delodajalcev o pomenu izobraževanja so na razpolago relativno stari podatki iz leta 2015.²² Ti kažejo, da je 86 % vseh podjetij v Sloveniji svojim delavcem zagotavljajo in sofinanciralo izobraževanje, delež tako vključenih delavcev je znašal 63 %. Vendar je potrebna previdnost tudi pri interpretaciji teh podatkov. Druge raziskave²³ namreč kažejo, da se kot izobraževanje obravnava tudi usposabljanje za varnost pri delu, kar pa je zakonska obveza delodajalca in tega ni mogoče šteti kot izobraževanje in usposabljanje z vidika ohranjanja zaposljivosti v dobi digitalizacije. Delodajalci ob različnih priložnostih poudarjajo potrebe po ustreznem znanju in kompetencah, v zadnjem času so zlasti izrazite zahteve po (čim hitrejšem) osvajanju digitalnih veščin.

Skleniti je mogoče, da se trend vključenosti delavcev v izobraževanje in usposabljanje od leta 2011 v splošnem izboljšuje, z izjemo »koronskega« leta

¹⁹ Podatki se zbirajo z anketiranjem; vprašanje se nanaša na vključenost v izobraževanje ali usposabljanje v zadnjih štirih tednih pred anketiranjem.

²⁰ SURS, 2021.

²¹ Odstotki udeležbe se razlikujejo zaradi uporabe drugačne metodologije merjenja.

²² SURS 2018.

²³ Npr. Domadenik in drugi 2020.

2020, vendar glede na zahteve trga prepočasi. Hkrati ostajajo med delavci velike strukturne razlike: moški se manj izobražujejo, ravno tako vključenost s starostjo in izobrazbo pada. Nižja je vključenost brezposelnih in samozaposlenih. Tudi primerjalno gledano je pred nami še veliko možnosti za izboljšanje situacije. To predstavlja izziv tako odločevalcem, oblikovalcem politik, socialnim partnerjev, delodajalcem in tudi samim delavcem.

3.4. Primer dobre prakse

Izobraževanje in usposabljanja je po eni strani klasična tema kolektivnega dogovarjanja, saj večina panožnih kolektivnih pogodb v Sloveniji vsebuje vsaj temeljna določila o tem. Vendar po drugi strani določila kolektivnih pogodb ostanejo pri skromni natančnejši določitvi in/ali nadgradnji zakonskih določil. V večini primerov gre za ponovitev zakonskega besedila z manjšim dopolnilom ali pojasnilom; v nekaterih primerih se konkretizirajo zakonske določbe, npr. glede povračila stroškov in podobno; nekatere kolektivne pogodbe pa nadgradijo zakonsko besedilo z, na primer, določitvijo plačane odsotnosti zaradi izobraževanja in usposabljanja oziroma z določitvijo pravice do neplačane odsotnosti za te namene.²⁴

Primer dobre prakse, ki ga velja pri tem izpostaviti, je Kolektivna pogodba za tekstilne, oblačilne, usnjarske in usnjarsko-predelovalne dejavnosti Slovenije (KPtpoud).²⁵ Ta v 44. členu določa *sodelovanje delodajalca in sindikata pri načrtovanju, izvedbi in evalvaciji izobraževanja*. V prvem odstavku 44. člena določa, da delodajalec pripravi letni koledar izobraževanja, izpopolnjevanja in usposabljanja *s sindikatom*. Skupaj določijo vsebino, obseg izobraževanja, izpopolnjevanja in usposabljanja ter okvirni terminski plan s številom predvidenih udeležencev ter dogovor o sofinanciranju izobraževanja. Neposredno zavezujoča je določba, da je treba v letnem planu predvideti *najmanj osem ur* izpopolnjevanja ali usposabljanja letno za *vsakega delavca, ki opravlja delo pri delodajalcu*. Nadalje tretji odstavek 44. člena kolektivne pogodbe zavezuje delodajalca in sindikat, da so s planom dogovorjene oblike izobraževanja, izpopolnjevanja in usposabljanja pod enakimi pogoji *dostopne vsem delavcem*, ne glede na zaposlitev za določen ali nedoločen čas, agencijsko delo, ne glede na spol ali

²⁴ Več o tem v Franca 2018.

²⁵ Uradni list RS, št. 18/14, 24/14.

starost. Besedilo kolektivne pogodbe določa pravico za vsakega delavca, ki opravlja delo pri delodajalcu in ne zgolj za tiste, ki imajo z delodajalcem sklenjeno pogodbo o zaposlitvi. To bi nedvomno lahko označili kot korak v pravo smer, tako z vidika mednarodnih pravnih norm kakor tudi problematike ne vključenosti v izobraževanje in usposabljanje agencijskih delavcev ter ostalih, ki delo opravljajo na podlagi civilne pogodbe.²⁶

Poleg načrtovanja kolektivna pogodba predvideva sodelovanje delodajalca in sindikata tudi pri *evalvaciji* izvedenega. Kajti drugi odstavek 44. člena določa, da delodajalec in sindikat enkrat letno ocenita izpolnjevanje zastavljenega plana in dosežene rezultate, ter po potrebi sprejmeta ustrezne spremembe oziroma dopolnitve. Določba je z vidika učinkovitega uresničevanja pravice do izobraževanja in usposabljanja izjemno pomembna, saj predstavlja podlago za sodelovanje tudi v fazi evalvacije izvedenega izobraževanja in usposabljanja, kar omogoča oblikovanje nadaljnjih aktivnosti ter postavljanja nadaljnjih ciljev. To predstavlja namreč podlago za izmenjavo mnenj med delodajalcem in sindikatom o tem, kaj je potrebno in kaj zeleno.

Takšen pristop k izvajanju izobraževanja in usposabljanja je nedvomno mogoče označiti kot primer dobre prakse, saj omogoča sodelovanje med delodajalcem in sindikatom v vseh fazah izobraževanja in usposabljanja. Vendar se žal ta določila v praksi ne izvajajo; kot možno težavo na Zvezi svobodnih sindikatov Slovenije²⁷ izpostavljajo prepričanje delodajalcev, da izobraževanje in usposabljanje pomeni predvsem strošek ter da so delodajalci pripravljeni vlagati le v izobraževanje in usposabljanje, povezano z uvajanjem novih strojev ali tehnologije. Hkrati priznavajo, da je v določenih primerih težava tudi na strani delavcev. Zanimanje za izobraževanje in usposabljanje s strani delavcev je vezano predvsem na tista znanja, ki so potrebna za opravljanje dela na delovnem mestu in s tem ohranjanja konkretne zaposlitve. Bistveno manj pa je interesa za udeležbo na izobraževanjih in usposabljanjih, ki bi jim širila obzorja ter omogočala pridobivanje novih znanj ter kompetenc, ki morda niso neposredno povezane z njihovim delom.²⁸ Te ugotovitve so večinoma skladne s podatki SURS, kot so predstavljeni v točki

²⁶ Posredno je to del širšega vprašanja in aktualne razprave o veljavnosti kolektivnih pogodb tudi za tiste, ki opravljajo delo na podlagi civilnih pogodb; zlasti za samozaposlene. Obširno o tem v Waas in Hiesl 2021.

²⁷ Podatki posredovani avtorici prispevka, november 2021.

²⁸ Sindikati ponujajo v razmislek, da bi se takšno izobraževanje povežalo s sistemom napredovanja in kariere pri delodajalcu, kar pa je odvisno tudi od konkretnega podjetja in dejavnosti.

3.3. Zaključiti je mogoče, da je za učinkovito uresničevanje poleg zapisanih določil potrebno tudi širše razumevanje potreb in položaja tako delodajalca kot delavcev ter ustrezna kultura dialoga, kar pa je mogoče na ustreznih strokovnih temeljih doseči na daljši rok.

4. SKLEPNE MISLI: BODOČI IZZIVI IN PREDLOGI

Na področju izobraževanja in usposabljanja na trgu dela še vedno obstoji precejšen razkorak med pravno ureditvijo in uresničevanjem v praksi. Neizkoriščenih možnosti je veliko, ravno tako je mogoče k temu pristopiti na različne načine. Dodaten izziv je prinesla tudi epidemija, ko se je povečalo izobraževanje in usposabljanje *na daljavo* s pomočjo informacijske tehnologije. V določenih obdobjih epidemije je bila to praktično edina možnost pridobivanja novih znanj in kompetenc. Zagotovo velja pritrditi stališčem, da ima takšna oblika izobraževanja in usposabljanja številne prednosti in koristi. Ena izmed njih je lažja in večja dostopnost, kar pa drži ob predpostavki dostopa in znanja o rabi potrebne informacijske tehnologije. Določene skupine delavcev so zagotovo to možnost izrabile v večji meri, zlasti tiste, ki so že prej pri svojem delu uporabljale to tehnologijo. Vprašanje pa je, koliko je takšna oblika pridobivanja znanj in kompetenc dostopna že tako kritičnim skupinam delavcev z vidika vključevanja v izobraževanje in usposabljanje: manj izobraženim, starejšim in brezposelnim. Podobne težave so bile opazne tudi pri usposabljanju delavskih predstavnikov. Iz tega vidika je lahko prenos izobraževanja in usposabljanja na splet dvorezen meč, ki lahko obstoječe strukturne razlike pri vključenosti v izobraževanje in usposabljanje dodatno poglobi. Zato bi bilo smiselno vzeti v obzir tudi ta vidik pri načrtovanju in izvedbi izobraževanja in usposabljanja.

Eden večjih izzivov pri učinkovitem uresničevanju izobraževanja in usposabljanja ostaja *nevklučenost prekarnih delavcev*. Pravnih ovir za to dejansko ni, saj lahko delodajalec izobraževanje in usposabljanje omogoči vsem, ki opravljajo delo pri njem. Vendar obstoječa nacionalna pravna ureditev vseeno to pravico zagotavlja tistim, ki so v delovnem razmerju; med panožnimi kolektivnimi pogodbami pa je mogoče najti le redke primere, ki bi to pravico razširile tudi na ostale delavcev. Upoštevajoč, da so že težave pri vključevanju zaposlenih delavcev, je vprašanje, kako se lotiti tega problema, kajti posledice so dolgoročne in se kažejo v šibkejšem kariernem razvoju in nižji zaposljivosti. Dvomi, da bi zgolj razširitev

veljavnosti kolektivnih pogodb na tiste, ki niso v delovnem razmerju, rešilo ta problem. To je mogoče podkrepiti s pristopom, ki so ga izbrali socialni partnerji pri sklenitvi Kolektivne pogodbe za tekstilne, oblačilne, usnjarske in usnjarsko-predelovalne dejavnosti Slovenije. Določitev minimalnega obsega usposabljanja za vse delavce, ki delo opravljajo pri delodajalcu, je zagotovo korak v pravo smer, vendar se v praksi zaradi različnih omejitev ter prepričanj delodajalcev in delavcev ne izvaja. Zato se zdi sočasno smiselno sistematično graditi na kulturi znanja kot vrednote, k temu *spodbujati zlasti delodajalce* z različnimi ukrepi na nacionalni ravni. To bi pa moralo zajemati vse delavce; tako tiste, ki so v delovnem razmerju, kakor tudi ostale, ki delajo na podlagi civilnih pogodb.

Veliko je še možnosti pri *aktivnejšem sodelovanju delavskih predstavnikov*, zlasti sindikatov. Slediti bi bilo smiselno primeru dobre prakse, ko sindikata in delodajalec sodelujeta *v vseh fazah* izobraževanja in usposabljanja, to je od načrtovanja do evalvacije izvedenega. Gre zlasti za prepoznavanje potreb po znanjih in kompetencah, dogovore o vsebinah in načinih izvedbe, kakor tudi o razvojnem vidiku, ki bi zajemal tudi (več)letno pripravo načrta izobraževanja in usposabljanja. Smiselno je oblikovati tudi skupne aktivnosti pri zagotavljanju finančnih sredstev, denimo, fundacije za izboljšanje zaposlitvenih možnosti po ZUTD so lahko primeren začetek. Ključna je tudi skupna evalvacija (ne) doseženega, kar predstavlja osnovo za nadaljnje aktivnosti. Bistveno je torej oblikovati sodelovanje »od začetka do konca«; najdi načelno soglasje, katera so tista znanja in kompetence, ki so potrebne za opravljanje dela danes in v prihodnosti; torej »kaj rabimo, kaj bomo rabili in kako bomo skupaj to dosegli«, pri čemer je ključno graditi vrednosti znanja. V takšni obliki sodelovanja je vredno razmisliti o sodelovanju z javnimi in zasebnimi izobraževalnimi institucijami, ki delujejo na trgu.

Predlogi za bodoči razvoj se kažejo zlasti v *oblikovanju ustreznih politik*, ki bi tako na nacionalni kot na panožni in organizacijski ravni spodbujali delodajalce k večjim aktivnostim na tem področju, hkrati pa motivirali delavce za bolj zavzeto pridobivanje novih znanj in kompetenc. Zlasti bi kazalo okrepiti zavedanje o nujnosti osvajanja *digitalnih veščin*, ki jih vsi na trgu dela več kot potrebujemo. Ob tem je ključna tudi *ustrezna komunikacija*, ki naj spodbudno nagovarja delodajalca in delavce ter jasno izpostavi povezavo med ponujenimi vsebinami izobraževanja in usposabljanja in napovedanimi oziroma načrtovanimi spremembami delovnih zadolžitev. Aktivnosti je smiselno oblikovati v smeri izobraževanja in usposabljanja kot vrednote, pri čemer je podpora delavskih

predstavnikov, zlasti sindikatov, pomembna. Razmisliti velja o okrepitvi pogovorov vsebin izobraževanja in usposabljanja v socialnem dialogu, saj lahko sindikati nudijo podporo, spodbujajo in pomagajo razumeti, zakaj so določena znanja in kompetence potrebne za ohranitev tako zaposlitve kot zaposljivosti. Ob tem je seveda pomembno vsaj okvirno usklajeno razumevanje o prihodnjih izzivih ter s tem povezanimi potrebnimi znanji in kompetencami za delo v novi realnosti. Toliko bolj to velja za tiste skupine delavcev, ki so že sedaj manj vključeni v izobraževanje in usposabljanje. Izziv ni omejen samo na Slovenijo, zlasti v obliki težnje po (hitrem) osvajanju digitalnih veščin in obvladovanju umetne inteligence je praktično prisoten v vseh evropskih državah.

Nenazadnje je smiselno znova poudariti določilo 10. člena Evropske socialne listine, da je treba zagotavljati *učinkovito uresničevanje* pravice do izobraževanja in usposabljanja. Ni torej dovolj, da države samo »zapišejo« to pravico v zakonodajo, ampak je treba na tem graditi aktivnosti za to, da se bodo delavci tudi udeleževali in bili vključeni v aktivnosti pridobivanja novih znanj in kompetenc. Naloga, ki ni omejena zgolj na enega posameznika, ampak je vrednostno izhodišče delovanja tako odločevalcev, oblikovalcev politik, socialnih partnerjev in nenazadnje posameznega delodajalca in delavca.

LITERATURA IN VIRI

- Broughton, Andrea in drugi. 2016. Precarious Employment in Europe: Patterns, Trends and Policy Strategies.
- [Http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/587285/IPOL_STU\(2016\)587285_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/587285/IPOL_STU(2016)587285_EN.pdf).
- Evropska komisija. 2016. Sporočilo komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in odboru regij; Novi program znanj in spretnosti za Evropo: z roko v roki za večji človeški kapital, zaposljivost in konkurenčnost.
- [Https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52016DC0381&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52016DC0381&from=EN).
- Franca, Valentina. 2014. Sodelovanje delodajalcev in delavskih predstavnikov pri načrtovanju in izvajanju izobraževanja v podjetjih. Delavci in delodajalci 14(2/3): 253-270.
- Franca, Valentina. 2018. Med teorijo in prakso: vsebine izobraževanja in usposabljanja v kolektivnih pogodbah dejavnosti. Delavci in delodajalci, 18(4): 609-632.
- Domadenik, Polona in drugi. 2020. Empirična analiza prekarnosti na trgu dela v Sloveniji. V: K. Kresal Šoltes, G. Strban in P. Domadenik (ur.), Prekarno delo: Multidisciplinarna analiza. Ljubljana: Založba Maksima.

- Mednarodna organizacija dela. 2016. Non-standard employment around the world: understanding challenges, shaping prospects. [Http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_534326.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_534326.pdf).
- SURS. 2012. Anketa o izobraževanju odraslih, Slovenija, 2011. [Http:// www.stat.si/novica_prikazi.aspx?id=4896](http://www.stat.si/novica_prikazi.aspx?id=4896).
- SURS. 2017. Anketa o izobraževanju odraslih, Slovenija, 2011. [Https://pxweb.stat.si/pxweb/Dialog/statfile2.asp](https://pxweb.stat.si/pxweb/Dialog/statfile2.asp).
- SURS. 2018. Vključenost odraslih v izobraževanje se je povečala, a razlike med različnimi skupinami ostajajo. <https://www.stat.si/StatWeb/News/Index/7405>.
- SURS. 2021. Tedni vseživljenjskega učenja, <https://www.stat.si/StatWeb/File/DocSysFile/11525/sl-vsezivljensko-ucenje-2021.pdf>.
- Waas, Bernd in Hiesl, Christina (ur.) 2021. Collective Bargaining for Self-Employed Workers in Europe. Den Haag: Kluwer Law International.

PRAVNI VIRI

- Ustava RS. Uradni list RS, št. od 33/91 do 92/21.
- Listina Evropske unije o temeljnih pravicah. Uradni list EU, št. C 83/391.
- Evropska socialna listina. Uradni list RS, št. 24/99.
- Zakon o delovnih razmerjih (ZDR-1). Uradni list RS, št. 21/13, 78/13, 47/15, 33/16, 52/16, 15/17, 22/19, 81/19, 203/20, 119/21.
- Zakon o javnih uslužbencih (ZJU). Uradni list RS, št. 63/07, 65/08, 69/08, 40/12, 158/20, 203/20.
- Zakon o urejanju trga dela (ZUTD). Uradni list RS, št. 80/12, 40/12, 21/13, 63/12, 100/13, 32/14, 95/14, 47/15, 90/15, 55/17, 75/19, 11/20, 189/20, 54/21.
- Zakon o Kolektivnih pogodbah (ZKolP). Uradni list RS, št. 43/06, 45/08.
- Zakon o sodelovanju delavcev pri upravljanju (ZSDU). Uradni list RS, št. 42/93, 61/00 - Odl. US, 56/01, 26/07, 45/08 – ZArbit.
- Obligacijski zakonik (OZ). Uradni list RS, št. 97/07, 64/16, 20/18.
- Kolektivna pogodba za negospodarske dejavnosti (KPNG). Uradni list RS, št. od 18/91 do 88/21.
- Kolektivna pogodba za tekstilne, oblačilne, usnjarske in usnjarsko-predelovalne dejavnosti Slovenije (KPtoupd). Uradni list RS, št. 18/14, 24/14.

Labor law aspects of the effective exercise of the right to education and training of workers

Valentina Franca*

Summary

Acquiring new knowledge and skills to get the job done in an era of digital development and rapidly changing work processes is one of the most highlighted requirements in the labour market. As the epidemic continues, there is a growing tendency to acquire digital skills that are essential for virtually any job. International and national legal acts provide for the right to education and training of workers in order to maintain employment and ensure employability. However, despite a clear and unambiguous direction, in practice we still face many challenges in the labor market. Workers' motivation to continue education and training is often low; employers still often consider education and training of workers as a cost factor rather than an investment in human capital. Article 10 of the European Social Charter obliges States to effectively exercise the right to vocational training for all workers. National legislation regulates the right to education and training, in particular the Labor Relations Act. Civil servants employed by the State administration and local governments are also governed by the Civil Servants Act. However, despite the clear legal diction, the participation of employees in education and training in Slovenia is relatively low in practice; in comparison, we are just below the European average. An additional challenge is the lower participation of certain groups of workers in education and training, e.g. men, the less educated, the elderly, the unemployed and the self-employed. There are many ways to improve the situation. The article underlines the importance of collective agreements, in which the social partners can agree on important starting points for the meaningful development of an education and training system in organizations. It is useful to consider the cooperation between trade unions and employers in all education and training activities, i.e. from the (multi-) annual planning of the need for certain knowledge and skills, to the choice of the appropriate education and training method, to the final evaluation as a

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

starting point for further activities. Moreover, the non-participation of precarious workers in education and training remains a major challenge, undermining not only their current position in the labor market, but also their long-term employability and career development. At the national level, it would be useful to develop appropriate measures to accelerate the effective exercise of the right to education and training, which will be transferred to the sectoral and further to the organizational level through appropriate mechanisms.

ESL in EKČP: bremena človekovih pravic druge generacije in kako jih preseči

Luka Mišič* in Grega Strban**

UDK: 349:342.7

Povzetek: Avtorja v prispevku obravnavata pravno naravo temeljnih socialnih pravic oziroma pravno naravo človekove pravice do socialne varnosti kot ene osrednjih človekovih pravic t. i. druge generacije. Te so tradicionalno opredeljene kot t. i. pravice pozitivnega statusa, ki v podobi ekonomskih, socialnih in kulturnih pravic dopolnjujejo osrednji katalog človekovih pravic in temeljnih svoboščin ter drugače od t. i. obrambnih pravic ali pravic negativnega statusa oziroma pravic prve generacije glede njihovega učinkovitega uresničevanja v prvi vrsti terjajo aktivno ravnanje države oziroma zakonodajalca. Katalog človekovih pravic in temeljnih svoboščin, ki ga v Evropi uteleša Evropska Konvencija o varstvu človekovih pravic (EKČP), je historično v prvi vrsti sicer določen z državljanskimi in političnimi pravicami, ki pa same po sebi ne predstavljajo zadostnega pravnega okvirja za varstvo posameznikovega osebnega dostojanstva, zasebne avtonomije, ipd. V luči posebne številke se prispevek tako osredotoča na pomen Evropske socialne listine (ESL) kot osrednjega mednarodnega pravnega akta s področja temeljnih socialnih pravic v Evropi pri uresničevanju ali varstvu človekove pravice do socialne varnosti in drugih temeljnih socialnih pravic. Prikazano je, kako so lahko te kljub vsaj navideznemu bremenu pripadnosti drugi generaciji človekovih pravic učinkovito zagotovljene in varovane že na podlagi mednarodnega prava, pa čeprav pogosto prav na (ne)posredni podlagi EKČP.

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

** Grega Strban, doktor pravnih znanosti, redni profesor na Pravni fakulteti Univerze v Ljubljani.

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

Ključne besede: *Evropska socialna listina, Evropska konvencija o varstvu človekovih pravic, pravica do socialne varnosti, temeljne socialne pravice, pravice druge generacije*

The ESC and the ECHR: Burdens of the Second Generation of Human Rights and How to Overcome Them

Abstract: *In the contribution, the authors analyse the legal nature of fundamental social rights and the legal nature of the human right to social security as the key rights belonging to the so called second generation of human rights. The latter are traditionally described as rights possessing a positive status or, simply, positive rights, which in the form of cultural, economic and social rights complement the basic catalogue of human rights and basic freedoms and, unlike so called negative rights, fore and foremost call upon the legislative action of the state or the legislator concerning their successful implementation. Historically, the catalogue of human rights and basic freedoms, in Europe embodied in the form of the European Convention on Human Rights (ECHR), first consisted of civil and political rights, which do not in itself represent a sufficient legal framework for the protection of personal dignity, one's private autonomy, etc. Following the theme of the special issue, the authors thus focus on the role of the European Social Charter (ESC) in protecting and offering effective implementation of the human right to social security and other basic social rights. Choosing the Charter for its position as the central international human rights document in the field in Europe, the authors showcase how basic social rights, together with the human right to social security, can become successfully implemented and protected at the level of international law even if facing the burdens stemming from their affiliation to the second generation of human rights. However, it is often exactly the ECHR that offers such protection and means of effective implementation.*

Key words: *European Social Charter, European Convention of Human Rights, Right to Social Security, Basic Social Rights, Second Generation Rights*

1. UVOD: ČLOVEKOVA PRAVICA DO SOCIALNE VARNOSTI IN TEMELJNE SOCIALNE PRAVICE

Pravico do socialne varnosti določa več mednarodnih pravnih aktov s področja človekovih pravic (in temeljnih svoboščin),¹ s čimer je tej na ravni mednarodnega prava podeljen nedvomni status človekove pravice. Ta lastnost se odraža tudi v slovenski ustavi,² ki pravico do socialne varnosti umešča v katalog človekovih pravic in temeljnih svoboščin, s tem ko jo določa v 50. členu. Z njo je povezana tako pravica do zdravstvenega varstva (iz javnih sredstev) določena v 51. členu, pravice invalidov, določene v 52. členu, kot tudi pravice iz sistema družinskih prejemkov, izpeljane iz tretjega odstavka 53. člena ustave, ki sicer ureja zakonsko zvezo in družino. Vsem navedenim določbam je skupno, da te vsaj teoretično izhajajo iz določbe 2. člena ustave, ki ob načelu pravne države določa tudi področno osrednje načelo socialne države. Vse navedene pravice ali, širše, temeljne socialne pravice prav tako družijo lastnost t. i. pozitivnega statusa. Dejstvo, da je njihovo učinkovito uresničevanje, vključno z uresničevanjem pravic v različnih (pod)sistemih socialne varnosti, odvisno od pozitivnega ravnanja ali aktivnosti države oziroma zakonodajalca, slednje naredi posebej občutljive na spremenjena razmerja v družbi, npr. demografske spremembe, spremenjene vzorce dela in zaposlovanja, izjemne dogodke kot so gospodarska kriza, epidemija, ipd. V zmeraj spreminjajočem se sistemu socialne varnosti poseben pomen za zagotavljanje ustavnopravnih standardov v zvezi z varstvom pridobljenih in pričakovanih pravic tako izhaja npr. iz ustavne določbe o prepovedi retroaktivnosti (155. člen) in načela pravne države (2. člen), natančneje, iz načela zaupanja v pravo.³

Iz lastnosti pozitivnega statusa prav tako izhaja lastnost, da ustavno pravico do socialne varnosti in druge temeljne socialne pravice zakonodajalec v skladu s t. i. zakonskim pridržkom podrobneje ureja v zakonu, pri čemer uživa t. i. široko polje proste presoje, ki hkrati določa zadržanost ustavnosodne presoje. Kot izhaja iz 15. člena naše ustave, se človekove pravice in temeljne svoboščine uresničujejo neposredno na podlagi ustave, pri čemer je z zakonom mogoče predpisati način njihovega uresničevanja, kadar tako določa sama ustava, ali če je to nujno zaradi same narave posamezne pravice ali svoboščine. Jasno je, da

¹ Za celovit pregled glej Bubnov Škoberne, Strban, str. 121 in nasl.

² Ustava Republike Slovenije (URS), Ur. l. RS, št. 33/91-I do 92/21.

³ Kresal, 2011, str. 783.

nujnost predpisovanja načina uresničevanja z zakonom izhaja že iz same ustavne pravice do socialne varnosti in z njo povezanih pravic, pri čemer na nujnost zakonskega urejanja v primeru 50. in 51. člena odkazuje tudi sama ustava. Ne le, da ustavno pravico do socialne varnosti izpeljuje in ureja večje število zakonov, temveč zaradi kompleksnosti pravic in obveznosti, ki iz nje izhajajo za različne pravne subjekte, prav tako pa zaradi kompleksnosti dajatev, ki se zagotavljajo iz različnih podsistemov socialne varnosti, način uresničevanja iz nje izpeljanih zakonskih pravic pogosto določajo tudi podzakonski pravni akti, npr. uredbe ali pravila. Zaradi svoje pojmovne odprtosti mora biti ustavna pravica do socialne varnosti torej podrobneje pravno urejena, pri čemer ta dolžnost v prvi vrsti zadeva nacionalne zakonodajalce, tudi slovenskega, ki morajo pri njenem urejanju spoštovati minimalna mednarodna jamstva oziroma standarde socialne varnosti in osrednja ustavna jamstva.⁴ Pravice t. i. negativnega statusa se, drugače, praviloma lahko učinkovito uresničujejo že neposredno na podlagi ustave (čeprav je tudi za njihovo varstvo dolžna poskrbeti država, npr. z ustanovitvijo nepristranskih sodišč).

Pojmovno razlikovanje med pozitivnimi in negativnimi (ali obrambnimi) pravicami in svoboščinami,⁵ namenjenimi preprečevanju protipravnih posegov tako oblasti kot tudi prirejenih pravnih subjektov v posameznikovo telesno in duševno celovitost, zasebno avtonomijo, ipd., se odraža tudi v tradicionalnem razlikovanju med pravicami prve, druge in nadaljnjih generacij človekovih pravic.⁶ Razlikovanje

⁴ Strban, 2013, str. 342.

⁵ Kot ugotavljata Kaučič in Grad, str. 98, ustave pojem *svoboščina* običajno uporabljajo za označitev nekaterih klasičnih osebnostnih in političnih pravic.

⁶ Tretjo generacijo človekovih pravic, npr. pravico do razvoja, zdravega življenjskega okolja, pravico do miru, ki se je v mednarodnem pravu pričela razvijati v dvajsetem stoletju je Karel Vasak leta 1979 opredelil kot t. i. solidarnostne pravice (angl. *solidarity rights*), ki naj bi presegale idejo atomističnega in tekmovalnega posameznika ter omogočale razvoj človečnosti in potenciala skozi skupno sodelovanje posameznikov v javnem življenju znotraj različnih skupnosti, ki jim pripadajo. V današnjem času odražajo predvsem globalno soodvisnost različnih skupnosti. Glej: C. Wellman, str. 640 do 642, 643, predvsem 642-643. Pri tem Wellman jasno izpostavlja, da je tudi pravicam druge generacije moč pripisati lastnost utemeljenosti v ideji *solidarnosti*, pri čemer sklicujoč na Marksa ugotavlja, da *solidarnost* t. i. tretje generacije pravic pomeni predvsem minimum solidarnosti, ki pomeni širok konsenz glede osrednjih ciljev družbe, pri čemer naj bi tretja generacija človekovih pravic terjala zgolj višjo raven te oblike solidarnosti v primerjavi s prvo in tudi drugo generacijo. Glej *prav tam*, str. 643-644. Razlikovanje med prvo in drugo ter tretjo generacijo človekovih pravic naj bi bilo utemeljeno predvsem v individualni naravi pravic prvih dveh generacij in kolektivni naravi pravic tretje generacije, ki morajo imeti naravo pravice skupnosti in ne zgolj skupka individualnih pravic posameznikov. *Prav tam*, str. 644. S tega zornega kota so iz pravice do socialne varnosti izpeljane zakonske pravice kot tudi

med pozitivnimi in negativnimi pravicami, ki ga je v devetdesetih letih prejšnjega stoletja vzpostavil Berlin, sovpada z razlikovanjem med državljanskimi in političnimi pravicami ali, natančneje, *svoboščinami* (angl. *liberties*) ter socialnimi, ekonomskimi in kulturnimi *pravicami* (angl. *rights*), in se je manifestiralo že leta 1966, s sprejetjem Mednarodnega pakta o državljanskih in političnih pravicah (v nadaljevanju: MPDPP) na eni ter Mednarodnega pakta o ekonomskih, socialnih in kulturnih pravicah (v nadaljevanju: MPESKP) na drugi strani.⁷ Če MPDPP v členu 2(1) in členu 2(2) države pogodbenice zavezuje k zagotavljanju pravic in sprejetju zakonskih ali drugih ukrepov, potrebnih za njihovo uresničevanje, pa MPESKP v členu 2(1) države pogodbenice zavezuje zgolj k postopnemu dosegu polnega uresničevanja pravic. Drugače, če MPDPP od držav pogodbenic terja spoštovanje pravic in varstvo njihovega uresničevanja, pa MPESKP od njih terja zgolj postopno zagotovitev položaja, v katerem bo omogočeno njihovo uresničevanje,⁸ pri čemer MPESKP temelji na dikciji določb, v skladu s katero pogodbenice posamezne pravice *priznavajo*, medtem ko MPDPP izhaja iz njihove individualne dodelitve in varstva. Podobno (spremenjena) Evropska socialna listina (v nadaljevanju: ESL) v I. delu določa, da pogodbenice sprejemajo za cilj svoje politike, da si z vsemi ustreznimi državnimi in mednarodnimi sredstvi prizadevajo za ustvarjanje razmer, v katerih je mogoče uresničevati v ESL navedene pravice in načela. Tudi sicer ESL pravice opredeljuje na način doseganja ciljev držav pogodbenic v zvezi z določeno pravico na način priznavanja ali varstva drugih pravic ali na način določanja specifičnih aktivnosti države pogodbenice. Drugače, pravice, ki jih določa ESL, so opredeljene skozi obveznosti države pogodbenice oziroma nacionalnega zakonodajalca. Pravica do pravičnega plačila (4. člen

ustavna človekova pravica sama gotovo individualne pravice in kot take jasno pripadajo drugi generaciji človekovih pravic, ki jo nenazadnje pojmovno tvorijo, pa čeprav so utemeljene v ideji družbene ali socialne solidarnosti, na eni strani med osebami, ki jim preti nižja, in osebami, ki jim preti višja verjetnost realizacije socialnega tveganja (t. i. horizontalna solidarnost), in, po drugi strani, osebami z višjim in osebami z nižjim dohodkom (t. i. vertikalna solidarnost). Eichenhofer socialne pravice umešča med prvo in tretjo generacijo »ekoloških« človekovih pravic. Glej Eichenhofer, str. 165-164.

⁷ S. Domaradzki, M. Khvostova, D. Pupovac, str. 424. Kot ugotavlja Viljanen, pravice obeh paktov družijo predvsem prepoved diskriminacije, pri čemer osrednji združiteni element pravic iz EKČP in ESL predstavljajo 2., 3., 6., in 8. člen EKČP. Glej Viljanen, str. 255.

⁸ *Prav tam*, str. 424-425. Odbor za ekonomske, socialne in kulturne pravice sicer poudarja, da morajo države pogodbenice delovati v smeri dinamičnega zviševanja ravni varstva, neodvisno od (ne)povečanja razpoložljivih sredstev, s čimer velja, da morajo razpoložljiva sredstva biti uporabljena na najbolj smotrni način za realizacijo pravic, ki jih določa MPESKP. Glej 2. člen Dunajske deklaracije in akcijskega programa iz leta 1993.

ESL) terja, med drugim, priznavanje enakega plačila za delo enake vrednosti. Pravica do varstva zdravja (11. člen ESL) terja sprejem primernih ukrepov države v sodelovanju z javnimi ali zasebnimi organizacijami, s katerimi bi, med drugim, v največji možni meri preprečevale epidemije, endemične in druge bolezni ter nesreče. Pravica do socialne varnosti (12. člen ESL) terja, med drugim, uvedbo ali ohranjanje sistema socialne varnosti in sicer na zadovoljivi ravni, enaki vsaj ravni, potrebni za ratifikacijo Evropskega kodeksa socialne varnosti (statični vidik te pravice) oziroma prizadevanje za pospešen razvoj sistema socialne varnosti z namenom doseči višjo raven (dinamični vidik pravice do socialne varnosti).

Tako iz določb MPESKP kot tudi in predvsem iz ESL torej jasno izhaja pozitivna narava pravice do socialne varnosti in, širše, osrednjih človekovih pravic druge generacije. Pri tem lahko že iz dikcije določb, ki spominjajo na t. i. obligacijo prizadevanja,⁹ kot tudi na podlagi odsotnosti sodnega varstva, ki je v primeru pravic prve generacije zagotovljeno že na ravni mednarodnega prava, izhaja navidezna *mehkost* temeljnih socialnih pravic. Te lahko dajejo videz, da učinkujejo ne kot iztožljive, individualne pravice, temveč kot vodila ravnanja ali t. i. programske norme. Tak videz ali videz *nesamostojnosti* oziroma *podrejenosti* človekovih pravic druge generacije pravicam prve generacije lahko izhaja tudi iz dejstva, da so (nad)nacionalna sodišča ničkolikokrat zakonske pravice, izpeljane iz človekove pravice do socialne varnosti, predvsem tiste, ki določajo prispevno financirane denarne dajatve, šteje kot zavarovane s pravico do (zasebne) lastnine ali pravico do varstva premoženja,¹⁰ ki kljub kasnejši umestitvi v sistem EKČP jasno predstavlja eno osrednjih pravic prve generacije človekovih pravic.¹¹ Takšna povezava po eni strani krepi položaj upravičenca v sistemu socialne varnosti, predvsem glede denarnih dajatev, ki nastajajo in se uveljavljajo v

⁹ Glej npr. Tinta, str. 433. Lastnost t. i. nerazvitosti za spor ali (sodno) pravno varstvo (v angl. izvirniku *underdeveloped justiciability*) mednarodnih pravnih aktov s področja ekonomskih in socialnih pravic Scheinin pripisuje (a) dikciji njihovih določb in (b) relativno šibkim nadzornim mehanizmom. Avtor sicer izpostavlja tradicionalno izpostavljene lastnosti temeljnih socialnih pravic, ki so v tem prispevku opredeljene kot t. i. bremena človekovih pravic druge generacije, in sicer vsaj navidezno utemeljenost v obligaciji prizadevanja in ne obligaciji rezultata in odsotnost sodnega varstva ali vsaj navidezna odsotnost zmožnosti učinkovitega sodnega varstva, ki naj bi izhajalo iz same narave socialnih in ekonomskih pravic. Glej Scheinin, str. 29–30.

¹⁰ Podrobneje npr. v Strban, Mišič, str. 1–14.

¹¹ To izhaja že iz osrednjega liberalističnega razumevanja pravice do zasebne lastnine. Glej Mišič, 2019, str. 113 in tam navedeno literaturo. Glej tudi pritrdilno ločeno mnenje sodnika Zobca v Odločbi Ustavnega sodišča Republike Slovenije, št. U-I-313/13 z dne 21. 3. 2014.

daljšem časovnem obdobju, a po drugi strani lahko ustvarja pravkar omenjeni videz nesamostojnosti ali podrejenosti socialnih pravic.

Vendar pa to ne pomeni, da lahko človekovo pravico do socialne varnosti in druge temeljne socialne pravice ter iz njih izpeljane zakonske pravice določimo kot za posameznika ali skupnost manj pomembne v razmerju do nekaterih osrednjih človekovih pravic prve generacije, npr. pravice do varovanja življenja, prepovedi nečloveškega in ponižujočega ravnanja, mučenja ali drugih pravic, na katere se je v svojih odločbah npr. sklicevalo Evropsko sodišče za človekove pravice (v nadaljevanju: EKČP), ko je, posredno, odločalo o temeljnih socialnih pravicah. Če prve kot že zapisano posameznika ščitijo pred protipravnimi posegi v njegovo telesno in duševno celovitost ali, širše, posegi v njegovo zasebno avtonomijo, ter slednjemu omogočajo enako in aktivno participacijo v demokratični skupnosti,¹² javnem in poklicnem življenju (npr. zaradi prepovedi diskriminacije), pa pravica do socialne varnosti kot ena osrednjih človekovih pravic druge generacije širi posameznikovo polje zasebne avtonomije na širšem življenjskem področju.¹³

Kadar pravica do socialne varnosti nastopa v podobi ožje pravice do socialnega varstva,¹⁴ ki tradicionalno ne predstavlja subjektivne, iztožljive pravice, kot to sicer velja za pravico do socialne varnosti, temveč v diskrecijski presoji organa utemeljeno pravico, ta služi kot ustavna ali v pravu človekovih pravic določena pravna podlaga za zagotavljanje denarnih dajatev in dajatev v naravi, ki preprečujejo ali odpravljajo revščino in socialno izključenost. To v obliki pravice do socialne (in zdravstvene) pomoči drugače od številnih drugih mednarodnih pravnih aktov s področja socialne varnosti ureja tudi ESL. Spremenjena ESL je v nabor temeljnih socialnih pravic dodala tudi pravico do varstva pred revščino in socialno izključenostjo, s čimer je Evropskemu odboru za socialne pravice (v nadaljevanju: EOSP) omogočila nadzirati ustreznost vseh ukrepov, ki so namenjeni boju proti revščini in socialni izključenosti. V poročilu za Slovenijo je EOSP npr. poudaril, da mora država sprejeti obsežen in usklajen pristop, ki temelji

¹² Kot ugotavlja Eichenhofer, na pravice prve generacije, tj. politične in državljanske pravice ali svoboščine, ni moč produktivno gledati kot na pravice atomističnega posameznika, zaščitene pred protipravnimi posegi v njegov pravno varovan položaj, temveč kot pravice, ki znotraj skupnosti res omejujejo moč oblasti, a hkrati omogočajo in podpirajo nastanek in delovanje civilne družbe. Glej Eichenhofer, str. 156. S tega zornega kota so tako kot pravice druge generacije, predvsem socialne pravice ali pravica do socialne varnosti neločljivo povezane s pojmom skupnosti.

¹³ Glej npr. Mišič, 2018, str. 59 in nasl.

¹⁴ Podrobneje o pravici do socialnega varstva v Strban, 2021.

na ustreznih analizah. Ukrepati mora v smeri zagotavljanja dostopa do socialnih pravic, predvsem do zaposlitve, stanovanja, izobraževanja, kulture ter zdravstvene in socialne pomoči za osebe, ki živijo v revščini in socialni izključenosti, ali pa jim grozi nevarnost življenja v takšnih razmerah.¹⁵ Dajatve iz sistema socialnega varstva posamezniku in družini sicer po eni strani omogočajo preživetje in s tem ščitijo, opirajoč se na določbe 34. člena slovenske ustave, njegovo pravico do osebnega dostojanstva, ter po drugi strani zagotavljajo posameznikovo družbeno (re)aktivacijo ali polnopravno participacijo v skupnosti. V primeru, ko bi zaradi revščine postala vprašljiva posameznikova svoboda, bi zaradi (ne)varovanja pravice do osebnega dostojanstva lahko bila kršena ustava.¹⁶

Dajatve iz sistema socialnih zavarovanj so, drugače, namenjene bodisi nadomeščanju posameznikovega aktivnega dohodka bodisi zniževanju njegovih povečanih življenjskih stroškov, npr. stroškov, povezanih z zdravljenjem, dolgotrajno oskrbo, starševstvom. Denarne dajatve, namenjene nadomeščanju zaradi nastopa socialnega primera izpadlega aktivnega dohodka, posameznika praviloma razbremenjujejo potrebe po nadaljnjem zasebnem varčevanju, medtem ko ga dajatve, zagotovljene v naravi, če so te v celoti krite iz zavarovanja, razbremenjujejo potrebe po nadaljnji zasebni potrošnji, ki je vsi niti ne bi zmogli. Pri tem se učinki javne dohodkovne varnosti, ki jo posameznik uživa na podlagi zakona, raztezajo na njegov siceršnji način življenja ali na različne vidike zasebnega. Pri tem velja, da načeli vertikalne in horizontalne solidarnosti, ki določata način financiranja in uveljavljanja pravic iz socialnega zavarovanja, skupaj s t. i. načelom obveznosti zavarovanja, sistem socialnih zavarovanj urejata v največjo korist socialno-ekonomsko najmanj privilegiranih članov zavarovalne ali družbene skupnosti in v korist njunih socialno-ekonomsko povprečnih članov. Zapisano v razmerju do najmanj privilegiranih članov družbene skupnosti toliko bolj velja za načelo solidarnosti kot se to kaže v sistemu socialnega varstva, kjer razdelitev družbenega bogastva na podlagi kriterija osnovnih potreb posameznika in družine v celoti izničuje učinkovanje načela recipročnosti ali izravnalne pravičnosti.

S tega zornega kota pravica do socialne varnosti v najširšem smislu prav tako učinkuje izenačevalno, podobno kot nekatere človekove pravice prve generacije

¹⁵ Glej Conclusions 2013, Slovenia, str. 43 (ugotovitve k 30. členu spremenjene ESL). Navedeno tudi v Strban, 2015, str. 485. Tam glej tudi podrobneje o preostalih ugotovitvah EOSP, npr. glede pravic starejših oseb do socialne zaščite, pravice do socialne varnosti.

¹⁶ Bubnov Škoberne, Strban, str. 368.

ali z njimi povezana osrednja jamstva (npr. načelo enakosti, prepoved diskriminacije), saj krepijo posameznikov položaj dejanske enakosti v skupnosti, predvsem kadar bi slednji na podlagi osebne okoliščine gmotnega stanja, bolezni, starosti, ipd., lahko bil postavljen v položaj dejansko neenakih priložnosti in zmožnosti. Zapisano toliko bolj velja tedaj, kadar nacionalni sistem socialne varnosti obsega tudi socialne ugodnosti in spodbude, ne nazadnje tudi socialne odškodnine,¹⁷ in kadar iz načela socialne države izhaja dolžnost države zagotavljati kakovostne, ekonomsko in krajevno dostopne javne službe. Temeljne socialne pravice, npr. pravica do socialne varnosti, tedaj, ko zakonodajalca zavezujejo k določenemu aktivnemu ravnanju na različnih področjih, posamezniku omogočajo dosego določenega družbenega položaja oziroma, določeneje, načina življenja, in, tudi s prerazporeditvijo družbenega bogastva (predvsem v sistemu socialnega varstva), omogočajo učinkovito uresničevanje individualnih socialnih pravic¹⁸ ter zadovoljevanje posameznikovih potreb neodvisno od trga.¹⁹ Kadar denarne dajatve nadomeščajo posameznikov aktivni dohodek slednjemu jasno omogočajo tudi nastopanje na trgu, in sicer v času obstoja socialnega primera, ko zaradi nastopa ekonomske neaktivnosti ali zmanjšane aktivnosti posameznik občuti izpad dela ali celotnega aktivnega dohodka. S tega zornega kota temeljne socialne pravice, vključno in predvsem v podobi pravice do socialne varnosti, odločilno dopolnjujejo človekove pravice prve generacije in posamezniku zagotavljajo svoboden življenjski razvoj in varnost. Tako je bistveno, da tudi človekove pravice druge generacije že na ravni mednarodnega prava uživajo učinkovito pravno varstvo, ki se razteza na pravno varstvo pred nacionalnimi sodišči in omogoča njihovo učinkovito uresničevanje.

2. EVROPSKA SOCIALNA LISTINA IN TEMELJNE SOCIALNE PRAVICE

Pravno in dejansko moč in pravni učinek ESL in v njej določenim pravicam zagotavljata nadzorni mehanizem na podlagi poročil držav pogodbenic na eni in postopek s kolektivnimi pritožbami na drugi strani.²⁰ Nad izvrševanjem ESL bdi

¹⁷ Podrobneje o socialnih odškodninah v Strban, 2021.

¹⁸ Kot ugotavlja Mikkola, združitev kolektivnega in individualnega nastopi v pravnih postopkih, pri čemer pomembno primerja položaj upravičenca na podlagi EKČP in ESL. Glej Mikkola, str. 268.

¹⁹ Glej Eichenhofer, str. 156-15.

²⁰ Glej Kresal, 2018, str. 153.

EOSP, medtem ko k dejanskemu spoštovanju in uresničevanju temeljnih socialnih pravic močno pripomorejo nacionalna sodišča, kadar ta odločajo o konkretnih zadevah iz njihove pristojnosti, ki obsegajo pravice iz ESL, in se pri tem sklicujejo nanjo in neposredno uporabljajo njene določbe.²¹ Ob tako navedenih primerih neposredne uporabe ESL za varstvo temeljnih socialnih pravic, tudi človekove pravice do socialne varnosti, je slednjim nujno dodati primere posrednega varstva preko uporabe določb EKČP.

Končar ugotavlja, da ESL, ki v vsebinskem smislu dopolnjuje EKČP, predstavlja eno od dveh osrednjih mednarodnih pogodb Sveta Evrope (v nadaljevanju: SE), ki na splošni ravni urejata človekove pravice, pri čemer ta kljub njenemu velikemu pomenu ostaja relativno neznana.²² Njena zatrjevana neznanaost lahko v razmerju do EKČP povečuje že omenjena bremena temeljnih socialnih pravic kot človekovih pravic druge generacije, vsaj na videz podrejenih ali odvisnih od nekaterih osrednjih človekovih pravic prve generacije.²³ Ta podrejenost ali odvisnost v prvi vrsti sicer ne izhaja iz njihove narave pozitivnih pravic, saj so te učinkovito zaščitene npr. pred najvišjimi nacionalnimi sodišči,²⁴ temveč iz dikcije oziroma obveznosti, ki izhajajo iz določb ESL,²⁵ in posledičnega dejstva odsotnosti sodnega nadzora pred mednarodnim oziroma nadnacionalnim sodiščem.

Nezmožnost individualne tožbe pred sodiščem zaradi kršitve temeljnih socialnih pravic je historično tako močno omejila privlačnost tega instrumenta varstva človekovih pravic.²⁶ Tako zatrjevana bremena druge generacije človekovih pravic oziroma, ožje, temeljnih socialnih pravic, izhajajo tudi in predvsem iz

²¹ *Prav tam.*

²² Končar, str. 172.

²³ To posredno potrjuje tudi De Schutter, ki ugotavlja, da ima ESL v svetu mednarodnega prava človekovih pravic nenavaden položaj, pa čeprav je bila sprejeta z idejo enakovredne protipostavke EKČP. Kljub temu pa je, tako ugotavlja tudi Končar, do sredine oziroma poznih devetdesetih let prejšnjega stoletja ta bila povsem zasenčena s strani konvencije. Ta je bila, kot ugotavlja De Schutter, obskurna in marginalizirana, pri čemer tedaj veljavni mehanizmi nadzora zaradi odvisnosti Odbora neodvisnih ekspertov Vladnemu odboru in Odboru Ministrov niso bili niti sodni, niti politični. Glej De Schutter, str. 11.

²⁴ Izčrпно o varstvu pred slovenskim ustavnim sodiščem v Strban 2013 in Kresal 2011.

²⁵ De Schutter v historičnem pregledu npr. izpostavlja personalno veljavnost ESL, omejeno na državljane države pogodbenice, *à la carte* pristop listine, v skladu s katero države pogodbenice znotraj določenih meja izbirajo določbe, s katerimi bodo zavezane in dejstvo, da so obveznosti bile izpolnjene v primeru zagotovljenega varstva večine upravičencev. Kot ugotavlja, je do pomembnega zasuka v razmerju do navedenih primanjkljajev ESL prišlo šele po letu 1990. Glej De Schutter, str. 12.

²⁶ *Prav tam.*

organizacijske strukture SE oziroma pristojnosti organov, določenih v petdesetih oziroma šestdesetih letih prejšnjega stoletja.²⁷ V obdobju hladne vojne in njene politične delitve, je evropski sistem za varstvo človekovih pravic namreč tvoril na eni strani ESČP, namenjeno varstvu državljskih in političnih pravic, in na drugi strani kvazisodni EOSP.²⁸ Tako je bila usoda temeljnih socialnih pravic na nek način zapečaten s politično odločitvijo o načinih varstva človekovih pravic druge generacije, natančneje, temeljnih socialnih pravic. Postopek modernizacije ESL, ki pa vendarle ni prinesel sodnega nadzora nad njenim izvrševanjem,²⁹ sicer sega v pozna osemdeseta in zgodnja devetdeseta leta prejšnjega stoletja. Dodatni protokol je leta 1988 razširil nabor pravic, medtem ko sta protokola iz leta 1991 oziroma 1995 izboljšala nadzor nad uresničevanjem ESL. Protokol iz leta 1995 je ESL pomembno dopolnil s sistemom kolektivnih pritožb. Revidirana ESL, ki je ohranjajoč temeljno strukturo ESL iz leta 1961 razširila nabor pravic, je bila sprejeta 1996.³⁰ Kot ugotavlja Končar, je Slovenija, ki je ESL ratificirala leta 1999 in prav tako prevzela obveznosti iz 95 od 98 odstavkov ter sprejela Dodatni protokol k ESL, med leti 2000 in 2014 predložila štirinajst poročil o njeni uporabi, medtem ko je obdobje po letu 1999 sovpadalo z intenzivnim sprejemanjem ali spreminjanjem zakonodaje na veliki večini področij, povezanih s pravicami, določenimi v ESL.³¹

Kljub učbeniški delitvi na pomen in vlogo EKČP in ESL, ki jo zasleduje in potrjuje Končar, pa v Evropi človekove socialne pravice, vključno z osrednjo pravico do socialne varnosti, vsaj posredno urejata oba pravna akta, kot že navedeno tudi EKČP. Tako lahko prepoznamo dva že omenjena načina varstva oziroma zagotavljanja učinkovitega uresničevanja temeljnih socialnih pravic, ki jih določa tudi ESL. Prvega predstavlja posredno varstvo preko uporabe določb EKČP, drugega pa neposredno varstvo na podlagi ESL, bodisi na podlagi mehanizmov, ki

²⁷ Glej Lukas, str. 2.

²⁸ *Prav tam*, str. 2.

²⁹ Drzewicki je leta 2001 ugotavljal, da vključitev človekovih pravic v mednarodne pravne akte s področja človekovih pravic (v angl. izvirniku *international positivization of human rights*) ne pomeni nujno njihove popolne normativizacije ali, drugače, dosežene normativne zrelosti (v angl. izvirniku *normative maturity*). Predvsem socialne pravice naj bi stopnjo ustrezne normativne zrelosti v prihodnosti dosegle skozi postopke oziroma prakso nadzornih organov. Glej Drzewicki, str. 226.

³⁰ Lukas, str. 3.

³¹ *Prav tam*, str. 174. Mikkola ugotavlja, da je ESL dolgo, predvsem v izvorni različici iz leta 1961 oziroma 1966, ko je obsegala 19 pravic, veljala za *veliko neznanko* (angl. *Great Unknown*) pravnih razprav in razprav s področja človekovih pravic. Glej Mikkola, str. 261.

jih določa ESL sama, bodisi na podlagi njene neposredne uporabe, tj. sklicevanja nanjo pred nacionalnimi sodišči, kadar ta odločajo o sporih ali zadevah s področja socialne varnosti.

2.1. EKČP in varstvo temeljnih socialnih pravic

EKČP je v razmerju do temeljnih socialnih pravic moč uporabiti na vsaj tri različne načine.

Prvič – s tem ko konvencija varuje osrednje državljanske in politične pravice prav tako določa širši pravni okvir uresničevanja ESL oziroma varstva temeljnih socialnih pravic. Ta je pravzaprav podoben uporabi osrednjih ustavnih standardov omenjenih v nacionalnem kontekstu, npr. določb o prepovedi retroaktivnosti, o prepovedi diskriminacije, uporabi načela zaupanja v pravo, pri uveljavljanju pravic iz sistema socialne varnosti. Mikkola, ki govori o t. i. referenčnem okvirju uresničevanja ESL v luči določb EKČP, npr. izpostavlja upoštevanje načela demokratičnosti in načela pravne države, prepoved diskriminacije ter spoštovanje človekovih pravic in temeljnih svoboščin, vključno z njihovimi socialnimi vidiki.³²

Drugič – temeljne socialne pravice so lahko tako pred nacionalnimi kot tudi nadnacionalnimi sodišči prav tako varovane neposredno, mimo splošne uporabe referenčnega okvirja ali osrednjih ustavnih standardov, in sicer takrat, kadar so to, kot že zapisano, povezane z državljanskimi in političnimi pravicami ter svoboščinami. Kot ugotavlja Kapuy, sta Evropska komisija za človekove pravice (do leta 1998) in ESČP na področju socialne varnosti oziroma temeljnih socialnih pravic do sedaj odločala predvsem v zvezi s pravico do življenja (2. člen EKČP), prepovedjo mučenja (3. člen EKČP), prepovedjo suženjstva in prisilnega dela (4. člen EKČP), pravico do poštenega sojenja (6. člen EKČP), pravico do zasebnega in družinskega življenja (8. člen EKČP) in v zvezi s svobodo mišljenja, vesti in vere (9. člen EKČP).³³ Primerom, ko so državljanske in, kot dodaja Kapuy, ekonomske pravice,³⁴ pomagale razrešiti spore s področja socialne varnosti, avtor jasno prišteva tudi primere, ko je bil uporabljen prvi člen Protokola št. 1. k EKČP (v nadaljevanju: Protokol). Takšna uporaba Protokola, sprejetega leta 1952

³² Mikkola, str. 259.

³³ Kapuy, str. 222.

³⁴ Avtor najverjetneje meri na lastninski ali premoženjski vidik socialnih pravic.

in uveljavljenega leta 1954, sega že v šestdeseta leta prejšnjega stoletja,³⁵ pri čemer so se spori, utemeljeni v navedenih členih EKČP, sicer nanašali predvsem na primere zmanjšanja, omejitve ali zavrnitve upravičenosti do socialnih dajatev, obveznost plačila prispevkov za socialno varnost, primere neenake obravnave zavezancev in upravičencev, socialne pravice nezakonitih migrantov, zdravstveno varstvo in primere (ne)poštenega sojenja v zadevah s področja socialne varnosti.³⁶ Zapisano seveda ne pomeni, da je ESČP temeljne socialne pravice presojalo neposredno na podlagi ESL ali neposredno zaščitilo pravice, ki jih določa slednja, temveč da je ob ali preko varstva osrednjih človekovih pravic prve generacije zavarovalo tudi temeljne socialne pravice, ki jih na ravni mednarodnega prava v Evropi določa tudi in predvsem ESL.

Tretjič – tudi EKČP ne nazadnje sama določa pravice iz katerih jasno izhaja pomembnejša socialna razsežnost, zaradi česar se te načeloma tesneje povezujejo s temeljnimi socialnimi pravicami oziroma lahko posredno, brez namenske povezave človekove pravice druge s pravico prve generacije, zagotavljajo varstvo sicer temeljne socialne pravice. Viljanen izpostavlja, da se je ESČP kljub jasni delitvi na dva ločena instrumenta varstva človekovih pravic in temeljnih svoboščin, tj. na EKČP in ESL, skušalo izogniti izključevanju ekonomskih, socialnih in kulturnih pravic iz dometa konvencije ter tako iz stvarne pristojnosti sodišča. Sodišče je že leta 1979 v zadevi *Airey proti Irski* ugotovilo, da lahko tudi iz osrednjih političnih in državljskih pravic izhajajo elementi socialne ali ekonomske narave, pri čemer stroga delitev na negativne in pozitivne pravice nujno ne vzdrži, saj tudi izpolnitev obveznosti po EKČP lahko terja občasno pozitivno ravnanje držav pogodbenic.³⁷ Zapisano sicer izhaja predvsem iz načela učinkovitosti ali učinkovitega varstva človekovih pravic, ki naj ne bo teoretične ali navidezne, temveč praktične in učinkovite narave.³⁸ Mikkola

³⁵ Argument lastninskega varstva socialnih pravic se je v praksi ESČP pojavil že zelo zgodaj, vendar pa je institut ali instrument varstva doživel postopen dinamičen razvoj, osrednji obrat katerega sega v leto 1994, ko je ESČP v zadevi *Gaygusuz* ugotovilo, da pravica do nujne pomoči, ki je sicer bila pogojena s plačevanjem prispevkov, ni pa bila v celoti z njimi povezana (zagotavljala se je kot pomoč osebam, ki so izčrpale pravico do denarnega nadomestila iz zavarovanja za primer brezposelnosti), predstavlja premoženjsko pravico in zato šteje za lastnino. Glej Strban, 2015, str. 486-489.

³⁶ Kapuy, Pieters, Zaglmayer, str. xxi. Tako tudi Cousins, glej str. 7 in nasl.

³⁷ Viljanen, str. 255. Razlogovanje je ESČP potrdilo leta 2004.

³⁸ *Prav tam*. Zapisano prim. npr. s Calzoral, Barnes, str. 291, oziroma z v nadaljevanju omenjenim t. i. integralnim pristopom k človekovim pravicam in temeljnim svoboščinam. Tega, sklicujoč na Scheinina (isto delo je navedeno tudi v tem prispevku), izpostavlja tudi Viljanen; glej str. 256.

med pravicami, ki imajo tudi elemente socialne narave, omenja npr. pravico do spoštovanja zasebnega in družinskega življenja (8. člen), prepoved (suženjstva in) prisilnega dela (4. člen) ter svobodo zbiranja in združevanja (vključno s pravico do ustanovitve in pridružitve sindikatu; 11. člen).³⁹ Avtor navedenima načinoma varstva, torej neposredni povezavi temeljne socialne pravice, npr. pravice do socialne varnosti, oziroma na njej temelječe zakonske pravice, npr. pravice do starostne pokojnine, s človekovo pravico prve generacije, npr. lastninsko pravico, in varstvu, ki izhaja iz siceršnje socialne razsežnosti neke človekove pravice prve generacije, dodaja že omenjeni širši referenčni okvir, opredeljen z osrednjimi človekovimi pravicami druge generacije ali z njimi zvezanimi ustavnimi standardi, jamstvi oziroma temeljnimi načeli.⁴⁰ Tudi v razmerju do uresničevanja in varstva temeljnih socialnih pravic tako velja načelo pravne države, ki se v kontekstu EKČP uresničuje s pravico do poštenega sojenja (6. člen EKČP) in pravico do učinkovitega pravnega sredstva (13. člen EKČP).⁴¹ Kulturna razsežnost socialnih pravic je varovana npr. z drugim členom Protokola, splošnejša lastninska ali premoženjska razsežnost pa z že omenjenim prvim členom,⁴² medtem ko nekakšno organizacijsko ali aktivacijsko razsežnost ščiti tudi že omenjena svoboda zbiranja in združevanja (11. člen EKČP). Mikkolin referenčni okvir, ki se v tem smislu pravzaprav izenačuje z idejo neposredne povezave človekovih pravic druge s pravicami prve generacije, prav tako sooblikujeta že omenjena pravica do spoštovanja zasebnega in družinskega življenja (8. člen EKČP) in ne nazadnje pravica do življenja (2. člen EKČP). Enako seveda velja za 14. člen EKČP, ki določa prepoved diskriminacije.

Razprava o možnih načinih varstva temeljnih socialnih pravic, zagotovljenega na podlagi EKČP oziroma v okviru ESČP, je predvsem teoretične narave. Težko je namreč razdružiti t. i. referenčni okvir in neposredno uporabo ali povezavo med človekovimi pravicami druge in prve generacije. Za to razpravo in za učinkovito

³⁹ Glej Mikkola, str. 261.

⁴⁰ Glej *prav tam*, str. 260. Avtor sam sicer ne vzpostavlja stroge delitve na prav tri določene načine varstva, pač pa je te iz razprave moč izpeljati predvsem v želji po višji ravni sistematizacije. Mikkola namreč vse načine varstva z dobršno mero nejasnosti izpeljuje iz t. i. referenčnega okvirja, pri katerem mešano navaja uporabo temeljnih jamstev in pravic EKČP v smislu vodil in v smislu pravic, neposredno zvezanih z temeljnimi socialnimi pravicami.

⁴¹ T. i. procesna jamstva ne vzpostavljajo materialnih pravic (v nacionalnih pravnih redih), temveč zagotavljajo okvir njihovega varstva v pravnem postopku. Glej npr. Cousins, str. 110 in nasl. na primeru 6. člena EKČP.

⁴² Kot že zapisano, je EKČP to prepoznalo tudi v razmerju do neprispevno financiranih denarnih dajatev. Glej npr. Kresal, 2011, str. 783-784. Podrobneje v Gómez Heredero, str. 23-26, 36.

varstvo ter uresničevanje temeljnih socialnih pravic je ključno, da je ESČP predvsem na podlagi 6. člena konvencije in na podlagi prvega člena Protokola razširila polje v obravnavo sprejetih zadev, in sicer z zadevami s področja socialne varnosti.⁴³ Tako je ESČP odpravilo morda osrednjo breme človekovih pravic druge generacije, natančneje, breme temeljnih socialnih pravic kot te določa ESL, in sicer odsotnost zagotovljenega sodnega varstva pred mednarodnim oziroma nadnacionalnim sodiščem. Vendarle pa, kot že zapisano, prav potreba po obravnavi temeljnih socialnih pravic pred sodiščem, specializiranim za obravnavo političnih in državljskih pravic, pripomore k že opisanemu videzu njihove odvisnosti ali podrejenosti človekovim pravicam prve generacije. Ta v prvi vrsti sicer ne izhaja in same narave pravic, temveč narave določb ESL in političnih odločitev o različnih pristojnostih različnih organov SE na področju političnih in državljskih ter ekonomskih, socialnih in kulturnih pravic izpred dobrih šestdesetih let.

Ob navedenih načinih varstva temeljnih socialnih pravic v luči EKČP je nujno izpostaviti tudi t. i. načelo integralnosti človekovih pravic in temeljnih svoboščin – te so nedeljive in medsebojno odvisne, zaradi česar je enako pozornost treba nameniti promociji, uresničevanju in pravnemu varstvu tako državljskih in političnih kot tudi ekonomskih, socialnih in kulturnih pravic.⁴⁴ To izhaja že iz uvodnega dela razprave o posebnem pomenu pravic iz sistema socialne varnosti (in nacionalno ožje, mednarodno pa ločenega sistema socialnega varstva). Eide ekonomskim pravicam npr. liberalistično, izhajajoč iz Lockeovega razumevanja zasebne lastnine, pripisuje dvojno funkcijo, najbolje vidno prav na primeru pravice do zasebne lastnine oziroma varstva premoženja, v skladu s katero te po eni strani posamezniku zagotavljajo preživetje in po drugi strani predstavljajo temelj neodvisnosti in svobode.⁴⁵ Podobna funkcija je bila v tej razpravi pripisana prav denarnim dajatvam iz sistema socialne varnosti, ki predvsem takrat, kadar so te financirane prispevno in kadar nastajajo in se uresničujejo v daljšem časovnem obdobju, uživajo lastninskopravno varstvo in predstavljajo tako ekonomsko kot tudi socialno kategorijo.⁴⁶ Integralno razumevanje človekovih

⁴³ Glej Cousins, str. xxiii.

⁴⁴ Eide, str. 119. Calzoralí in Barnes npr. govorita o *integriranem hermenevitičnem pristopu* k razlagi človekovih pravic s strani ESČP, ki je v vsebinskih določbah EKČP prepoznalo socialno-ekonomske elemente. Glej Calzoralí, Barnes, str. 291.

⁴⁵ Eide, str. 119. Prim. Mišič, 2019, str. 113.

⁴⁶ Glej npr. 6. Odločbo Ustavnega sodišča Republike Slovenije, št. Up-360/05 z dne 2. 10. 2008.

pravic in temeljnih svoboščin jasno odpravlja strah po tem, da bi združevanje ali zavarovanje pravice ene generacije s pravico druge generacije vzpostavljalo vrednostno lestvico temeljnih pravic.

2.2. Nadzorni mehanizmi in uporaba ESL pred nacionalnimi sodišči

Kot ugotavlja Kresal, EOSP kot organ SE oziroma kot nadzorni organ, ki bdi nad izvrševanjem ESL, sprejema odločitve, ki slednji in v njej določenim pravicam dajejo pravno in dejansko moč ter učinkovitost. EOSP s svojimi odločitvami namreč vpliva na države pogodbenice, in sicer v podobi zahteve, da te spoštujejo pravice, h katerim so se bile zavezale.⁴⁷ Pri tem pa prav samozavezovalni učinek ESL ali že omenjeni *à la carte* pristop listine, ki pogojuje tudi kvazisodni nadzorni mehanizem nad uresničevanjem ESL, zmanjšuje pravno in dejansko moč listine, saj je ta omejena na dele, sprejete s strani držav pogodbenic.

Pristop prav tako krepi razumevanje temeljnih socialnih pravic skozi prizmo obligacije prizadevanja in ne obligacije rezultata⁴⁸ in krepi dogmatično delitev na pravice negativnega in pravice pozitivnega statusa ter neintegralno razumevanje človekovih pravic in temeljnih svoboščin skozi prav tako dogmatično delitev na človekove pravice prve, druge in naslednjih generacij. Kot splošno ugotavlja Kresal, pa lahko v praksi pravno in dejansko moč ESL, tj. njeno spoštovanje in uresničevanje temeljnih socialnih pravic v praksi, močno povečajo nacionalna sodišča, kadar ta odločajo o zadevah iz njihove pristojnosti, ki se tičejo pravic, določenih v ESL.⁴⁹ V tem primeru pa lahko tudi odločitve oziroma praksa EOSP pridobi močnejši ali bolj neposreden pravni učinek saj je, kot navaja avtorica, pomembno, da nacionalna sodišča, ki s sprejetimi sodnimi odločitvami dajejo težo in relevantnost ESL, njene določbe interpretirajo in uporabljajo sklepe in odločitve EOSP. Ti namreč vsebinsko napolnjujejo in konkretizirajo dokaj splošne določbe ESL.⁵⁰

⁴⁷ Kresal, 2013, str. 152. Podrobneje o nadzornih mehanizmih na področju socialne varnosti tudi v Strban 2015.

⁴⁸ Pravna obligacija prizadevanja je seveda lahko razumljena tudi kot *politično-strokovna* obligacija rezultata.

⁴⁹ Kresal, 2013, str. 153.

⁵⁰ Glej *prav tam*.

S tem predvsem najvišja nacionalna sodišča, kadar odločajo o zakonskih ali ustavnih socialnih pravicah, sama presegajo obravnavana bremena človekovih pravic druge generacije, ki pravzaprav nastajajo na ravni mednarodnega prava, a se praviloma ne širijo v nacionalne pravne rede. Drugače, s tem ko upoštevajo določbe ESL, iz katerih izhaja obligacija prizadevanja ali, bolj zavezujoče, vsebinska, s standardom določena obligacija rezultata za države pogodbenice, in s tem, ko upoštevajo interpretacijo in uporabljajo sklepe ter odločitve EOSP, ta v konkretnih sodnih postopkih po naravi stvari odpravljajo teoretično pomanjkljivost odsotnosti nadnacionalnega sodnega nadzora in z integralnim pristopom k razumevanju človekovih pravic in temeljnih svoboščin izničujejo nekatere prav tako predvsem teoretične omejitve, zvezane s pozitivnimi pravicami. To velja predvsem za primere, ko je temeljna socialna pravica zavarovana sama po sebi, na podlagi ustave in določb mednarodnega prava, brez nujne povezave s človekovo pravico prve generacije. Vendar pa z zornega kota nedeljivosti ter medsebojne odvisnosti človekovih pravic in temeljnih svoboščin, neodvisno od njihove pozitivne ali negativne narave oziroma obrambne funkcije, tudi ta povezava, ki je na več mestih v tem prispevku obravnavana kot takšna, ki pripomore k podreditvi temeljnih socialnih pravic državljanskim in političnim pravicam, pa čeprav prav ta vez krepi položaj upravičenca, nikakor ni sporna.

Uporaba določb mednarodnega prava s področja socialne varnosti je sicer odvisna od ustavne ureditve države pogodbenice oziroma (ne)posrednega učinka določb mednarodnega prava v nacionalnem pravnem redu. V primerih, ko ustavna ureditev ne dopušča neposrednega učinka, morajo določbe mednarodnega prava, tako tudi mednarodnega prava socialne varnosti, preden so te lahko uporabljene pred nacionalnimi sodišči, biti na podlagi akta nacionalnega zakonodajalca prenesene v nacionalni pravni red.⁵¹

⁵¹ Pieters, str. 125. O odločitvah Sodišča Evropske unije in o *poenotenju* ter o *povezovanju* sistemov socialne varnosti v Strban, 2015, str. 489 in nasl. Glej tudi 34. člen Listine Evropske unije o temeljnih pravicah, ki pa zavezuje države članice, in sicer tedaj, kadar te izvršujejo pravo Evropske unije.

3. NAMESTO SKLEPA: POMEN NEDELJIVOSTI ČLOVEKOVIH PRAVIC IN TEMELJNIH SVOBOŠČIN

V razpravi so bili prikazani načini, s katerimi so na podlagi človekovih pravic prve generacije oziroma pristojnosti ESČP, presežena nekatera osrednja bremena temeljnih socialnih pravic, ki izhajajo tudi iz teoretične delitve na pravice pozitivnega in pravice negativnega statusa oziroma obrambne pravice. Zaradi že omenjene dikcije določb ESL, ki kot osrednji pravni akt mednarodnega prava, ki v Evropi določa (človekove) socialne pravice, in iz njih izpeljanih obveznosti prizadevanja, je to predvsem odsotnost zagotavljanja neposrednega mednarodnega ali nadnacionalnega sodnega varstva. Jasno, kadar imamo pred očmi dogmatično razdelitev na EKČP in sodno pristojnost ESČP na eni ter ESL in kvazisodno pristojnost EOSP na drugi strani. Morebitni predlogi, da bi pravice, določene v ESL, morale biti določene v EKČP, ali pa da bi ESČP ne le prek povezave temeljnih socialnih pravic s konvencijskimi pravicami temveč že izvirno odločalo tudi o njih samih, jasno krepijo zavest o integralnosti oziroma nedeljivosti in medsebojni povezavi vseh človekovih pravic in temeljnih svoboščin. Kljub temu, da bi človekove socialne (ekonomske in kulturne) pravice s tega zornega kota gotovo morale uživati neposredno mednarodno ali nadnacionalno in ne le nacionalno (ustavno)sodno varstvo, ki posredno zagotavlja varstvo pravic področnega mednarodnega prava, pa se tak podvig zdi oddaljen oziroma pravno-politično skoraj nemogoč. Tako je odločilno, da se določbe ESL, skupaj z vsemi interpretacijami EOSP, prevajajo v prakso (najvišjih) nacionalnih sodišč, s čimer se tudi v Evropi vsaj posredno poudarja ali varuje nedeljivost in/ali vsaj nujno in neločljivo medsebojno povezanost človekovih pravic in temeljnih svoboščin (vseh generacij). Kot že zapisano, lahko prav integralni pristop razpravo o nad- in podrejenosti nekaterih vrst pravic naredi manj ali celo nepomembno.

LITERATURA

- Bubnov Škoberne, Anjuta, Strban, Grega, *Pravo socialne varnosti*, GV Založba, Ljubljana 2010.
- Calzolari, Valentina, Barnes, Jonathan, *The Relation Between the ECHR and the ESC/RESC*, v: Koch, Ida (ur.), *HUMAN RIGHTS AND INDIVISIBLE RIGHTS. THE PROTECTION OF SOCIO-ECONOMIC DEMANDS UNDER THE EUROPEAN CONVENTION ON HUMAN RIGHTS*. Martinus Nijhoff, Leiden, Boston 2009, str. 291-315.

- Cousins, Mel, *The European Convention on Human Rights and Social Security Law*, Intersentia, Antwerp – Oxford – Portland 2008.
- De Schutter, The Two Lives of the European Social Charter, v: Carlier, Jean-Yves, De Schutter, Olivier in Verdussen, Marc (ur.), *THE EUROPEAN SOCIAL CHARTER: A SOCIAL CONSTITUTION FOR EUROPE*, Bruylant, Bruselj 2010, str. 11-37.
- Domaradzki, Spasimir, Khvostova, Margaryta, Pupovac, David, Karel Vasak's Generations of Rights and the Contemporary Human Rights Discourse, v: *Human Rights Review*, 20 (2019), str. 423-443.
- Drzewicki, Krzysztof, The Right to Work and Rights in Work, in: Asbjørn, Eide, Krause, Catarina in Rosas, Allan (ur.), *ECONOMIC, SOCIAL AND CULTURAL RIGHTS: A TEXTBOOK*. Druga spremenjena in dopolnjena izdaja. Kluwer Law International, The Hague 2001, str. 223-243.
- Eichenhofer, Eberhard, What a Right – The Right to Social Security?, v: Van Langendonck, Jef (ur.), *THE RIGHT TO SOCIAL SECURITY*, Intersentia, Antwerpen, Oxford 2007, str. 145-152.
- Eide Asbjørn, Economic and Social Rights, v: Symonides, Janusz (ur.), *HUMAN RIGHTS: CONCEPT AND STANDARDS*, Unesco, Routledge, London in New York, 2000, str. 109-174.
- Ana, Gómez Heredero, *Social Security as a Human Rights*. Council of Europe Publishing, Strasbourg 2007.
- Kapuy, Klaus, Social Security and the European Convention on Human Rights: How and Odd Couple has Become Presentable, in: *European Journal of Social Security* 9 (2007) 3, str. 221-241.
- Kapuy, Klaus, Pieters, Danny, Zaglmayer, Bernhard, *Social Security Cases in Europe: The European Court of Human Rights*, Intersentia, Antwerp – Oxford 2007.
- Kaučič, Igor, Grad, Franc, *Ustavna ureditev Slovenije*. GV Založba, Ljubljana 2008.
- Končar, Polonca, *Evropska socialna listina (spremenjena): Kako jo uresničujemo v Sloveniji*, v: *Delavci in delodajalci* 15 (2015) 2-3, str. 171-186.
- Kresal, Barbara, *Evropska socialna listina (spremenjena) v sodbah slovenskih sodišč*, v: Senčur Peček, Darja (ur.), *TEORIJA IN PRAKSA, PRAVO IN ŽIVLJENJE. LIBER AMICORUM ETELKA KORPIČ – HORVAT*, Univerza v Mariboru, Pravna fakulteta, Maribor 2018, str. 147-168.
- Kresal, Barbara, komentar 50. člena Ustave Republike Slovenije, v: Šturm, Lovro (ur.), *KOMENTAR USTAVE REPUBLIKE SLOVENIJE. DOPOLNITEV – A*. Fakulteta za državne in evropske študije, Ljubljana 2011, str. 775-815.
- Lukas, Karin, *The Revised European Social Charter. An Article by Article Commentary*. Edward Elgar Publishing, Cheltenham 2021.
- Mikkola, Matti, Social Rights as Human Rights in Europe, v: *European Journal of Social Security* 2 (2000) 2-3, str. 259-272.
- Mišič, Luka, Odsevi politične filozofije v pravu socialne varnosti, v: *Delavci in delodajalci* 18 (2018) 1, str. 57-84.
- Pieters, Danny, *Social Security: An Introduction to the Basic Principles*, Kluwer Law International, Alphen aan den Rijn 2006.
- Scheinin, Martin, Economic and Social Rights as Legal Rights, v: Asbjørn, Eide, Krause, Catarina in Rosas, Allan (ur.), *ECONOMIC, SOCIAL AND CULTURAL RIGHTS: A TEXTBOOK*. Druga spremenjena in dopolnjena izdaja. Kluwer Law International, The Hague 2001, str. 29-54.

- Strban, Grega, Pravna narava socialnega varstva v sistemu socialne varnosti, v: Podjetje in delo 47 (2021) 6-7, str. 1010-1020.
- 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.
- Strban, Grega, Vpliv nadzornih institucij na uresničevanje pravice do socialne varnosti, v : Delavci in delodajalci 15 (2015) 3-4, str. 477-499.
- Strban, Grega, Pravica do socialne varnosti v (ustavno)sodnem odločanju, v: Pavčnik, Marijan, Novak, Aleš, (USTAVNO)SODNO ODLOČANJE. GV Založba, Ljubljana 2013, str. 341-391.
- Tinta, Mónica Fera, Justiciability of Economic, Social and Cultural Rights in the Inter-American System of Protection of Human Rights: Beyond Traditional Paradigms and Notions, v: Human Rights Quarterly, 29 (2007), str. 431-459.
- Viljanen, Jukka, The Role of the European Court of Human Rights as a Developer of International Human Rights Law, v: Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol, (2008) 62-63, str. 249-264.
- Wellman, Carl Solidarity, the Individual and Human Rights, v: Human Rights Quarterly 22 (2000) 3, str. 639-657.

The ESC and the ECHR: Burdens of the Second Generation of Human Rights and How to Overcome them

Luka Mišič* and Grega Strban**

Summary

The European Social Charter (hereinafter: the ESC) represents the central European international human rights document in the field of social protection. It sets out basic social rights, like the right to social security (Art. 12), the right to social and medical assistance (Art. 13), or the right to protection against poverty and social exclusion (Art. 30). However, it does not consist of provisions that would stipulate individual, directly enforceable social or social security rights but provides only for provisions that stipulate specific standard-like obligations, which have to be met by contracting parties and their national legislators in relation to the legislative provision of particular social or social security rights. From this perspective, the ESC contributes to the well-known and in legal theory often highlighted shortcomings of basic social rights in comparison to their counterparts, the commonly negative human rights of the first generation. As central human rights of the second generation, basic social rights almost proverbially lack individual enforceability before an international tribunal, like the European Court of Human Rights (hereinafter: ECtHR), fore and foremost due to their positive status, establishing state-action obligations only. However, such shortcomings are mitigated not only in front of (highest) national courts which commonly have to consider international human rights documents such as the ESC next to applicable domestic legislation, but also at the level of international law as such. First, the ESC provides for two distinct monitoring mechanism, i.e. the collective complaints procedures and the reporting system. In this way, decisions of the European Committee of Social Rights (hereinafter: ECSR) also complement domestic case law in the field of social protection, since domestic courts ought to interpret the provisions of the ESC, if applied, in line with the

* Luka Mišič, PhD, Assistant Professor at the Faculty of Law, University of Ljubljana, Research Fellow at the Institute of Criminology at the Faculty of Law in Ljubljana.
luka.misic@pf.uni-lj.si

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

interpretations provided by the ECSR. Second, basic social rights provided by the ESC might also fall under the competence of the ECtHR whenever they are merged with a particular convention right (e.g. the protection of property stemming from Protocol No. 1. to the European Convention of Human Rights) or when a convention right, e.g. the right to a fair trial has been breached in the field of social security. Additionally, the European Convention on Human Rights represents a general frame of reference for the implementation and adjudication of all human rights and basic freedoms, regardless of their positive or negative status or generational affiliation. From this perspective, it is reminiscent of national constitutions and central constitutional standards or categories, like the rule of law principle, prohibition of law's retroactive effect, legal certainty and clarity, non-discrimination principle, etc. This however only indicates that the debate on the legal or factual dependence of second generation rights on first generation rights is not that relevant after all. What is however relevant is that lawyers, especially judges, adhere to the so called integral approach to human rights and basic freedoms, following strongly the idea of their interdependence and indivisibility. In this way, the dogmatic division between first and second generation rights on the one hand and between positive and negative rights on the other hand becomes obsolete. What we as lawyers are left with is the respect for the individual as the sole carrier of all human rights and basic freedoms that enable her or him to lead a free and fulfilling life, regardless of personal circumstances such as age, sex, disability, socio-economic status, etc. Needless to say, effective implementation and protection of human rights and basic freedoms should surpass the possible burdens stemming from either their theoretical understanding and placement or from their actual constraints.

Nekatere presoje Ustavnega sodišča Republike Slovenije, pomembne za zmanjševanje revščine in socialne izključenosti

Etelka Korpič-Horvat*

UDK: 342.565.2(497.4)

Povzetek: Avtorica v prispevku obravnava nekatere človekove pravice iz Ustave Republike Slovenije, ki lahko pomembno vplivajo na zmanjševanje revščine in socialne izključenosti. Pravico do varstva pred revščino in socialno izključenostjo določa Evropska socialna listina (spremenjena) kot samostojno pravico. Avtorica ugotavlja, da Ustava Republike Slovenije sicer ne določa samostojne človekove pravice varstva pred revščino in socialno izključenostjo, vendar vsebuje vrsto človekovih socialnih pravic in temeljnih svoboščin ter ustavnih načel, ki so pomembna za socialno vključenost in odpravljanje revščine. Vsebinsko teh pravic napolnjuje Ustavno sodišče s svojimi odločitvami in nekatere avtorica predstavi v prispevku.

Ključne besede: Ustava Republike Slovenije, Evropska socialna listina (spremenjena), revščina, socialna izključenost, človekove pravice, načela

Some Assessments of the Constitutional Court of the Republic of Slovenia Important for the Reduction of Poverty and Social Exclusion

Abstract: In her article, the author discusses some human rights from the Constitution of the Republic of Slovenia, which can have a significant impact on reducing poverty and social exclusion. The right to protection against poverty and social exclusion is defined by the European Social Charter (amended) as an independent right. The author notes that the Constitution of the Republic of Slovenia does not stipulate an independent human right to protection against poverty and social exclusion, but contains a number of human social rights and fundamental freedoms and constitutional principles that are important for social inclusion and eradi-

* Etelka Korpič-Horvat, doktorica pravnih znanosti, nekdanja sodnica in podpredsednica Ustavnega sodišča RS

etelka.korpichorvat@gmail.com

Etelka Korpič-Horvat, PhD in Law, former Judge and Vice-president of the Constitutional Court of the Republic of Slovenia

cation of poverty. The content of these rights is filled by the Constitutional Court with its decisions; some of them are presented in this article.

Key words: *Constitution of the Republic of Slovenia, European Social Charter (amended), poverty, social exclusion, human rights, principles*

1. UVOD

Revščina je resen problem, tako celega sveta kot Evrope in Slovenije. V Sloveniji živi po podatkih Eurostata pod pragom tveganja revščine vsak osmi, v EU vsak šesti prebivalec; tveganju socialne izključenosti pa je v Sloveniji izpostavljen vsak šesti, v EU vsak četrti prebivalec.¹ Epidemija Covid-19 je zaradi družbeno ekonomskih omejitvenih ukrepov, ki so bili sprejeti zaradi varovanja življenj in zdravja, dodatno posegla v kakovost življenja ljudi.²

Podpisnice Evropske socialne listine (spremenjene) (v nadaljevanju MESL) so se zavezale, da bodo pospeševale gospodarski in družbeni razvoj, zlasti z ohranjanjem in nadaljnjim uresničevanjem človekovih pravic in temeljnih svoboščin. Njihov cilj je, da z uresničevanjem socialnih pravic, zapisanih v MESL, svojim prebivalcem izboljšajo njihov življenjski standard in socialno blaginjo.³ Cilj zmanjševanja revščine in socialne izključenosti je določila tudi EU. Evropski parlament, Svet EU in Evropska komisija so leta 2017 v Göteborgu razglasili Evropski steber socialnih pravic (ESSP), ki temelji na 20 načelih.⁴

¹ V strategiji Evropa 2020, katere cilj je doseči visoko zaposlenost, produktivnost in socialno kohezijo v EU, so si države članice zastavile nalogo, da bodo od leta 2008 do leta 2020 zmanjšale število ljudi, izpostavljenih tveganju socialne izključenosti, zlasti z zmanjšanjem revščine (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/HTML/?uri=LEGISSUM:em0028>). V Sloveniji se je od leta 2008 do leta 2020 socialna izključenost znižala s 361.000 na 309.000 oseb (za 52.000 oseb) (www.movit.si/.../4-POGLAVJE-SOCIALNA_VKLJUCENOST).

² Po podatkih Urada za Statistiko RS se je stopnja tveganja revščine in stopnja tveganja socialne izključenosti v letu 2020 zvišala v primerjavi z letom 2019, prva za 0,4, druga za 0,6 odstotne točke; prva je znašala 12,4 %, druga 15,0 %.

³ Povzeto iz uvoda MESL.

⁴ ESSP temelji na 20 načelih s treh področij: 1) enake možnosti in dostop do trga dela, 2) poštenu delovni pogoji ter 3) socialna zaščita in vključenost. Po večini kazalnikov se Slovenija uvršča visoko, razen glede zdravstvene oskrbe, socialne vključenosti nekaterih ranljivih skupin, socialnega dialoga, učinkovitosti in vzdržnosti sistema socialne zaščite ter pri spremljanju in razvoju programov enakega obravnavanja in vključenosti za skupine, ki niso ustrezno zastopane v kazalnikih spremljanja socialnih pravic (glej UMAR).

MESL v 30. členu kot samostojno pravico določa pravico do varstva pred revščino in socialno izključenostjo, ki naj bi se predvsem zagotavljala z učinkovitim dostopom do zaposlitve, nastanitve, usposabljanja, izobrazbe, kulture in socialne ter zdravstvene pomoči.

2. ČLOVEKOVE PRAVICE IN TEMELJNE SVOBOŠČINE, DOLOČENE V USTAVI REPUBLIKE SLOVENIJE

Ustava Republike Slovenije velja za moderno ustavo, predvsem tudi zato, ker določa in varuje številne človekove pravice in temeljne svoboščine, ki so določene v poglavju II od 14. do 65. člena. Pravica do varstva pred revščino in socialno izključenostjo v ustavi ni določena kot samostojna človekova pravica, kar pa ne pomeni, da ta pravica ni varovana v sklopu drugih, predvsem socialnih, ustavno določenih človekovih pravic in tudi načel. Predvsem uresničevanje socialnih pravic, ki se v pretežnem delu prekrivajo z določenimi socialnimi pravicami po MESL, pomembno vpliva na odpravo revščine in socialne izključenosti.⁵ Predvsem je izpostaviti človekove pravice do dostojanstva (34. člen), svobode dela (49. člen), do socialne varnosti, vključno s pravico do pokojnine (50. člen), pravico do zdravstvenega varstva (51. člen), načelo enakosti (14. člen) in tudi ustavno pravico do soodločanja (75. člen) in druge. Ustavno sodišče Republike Slovenije, ki je vrhovni varuh človekovih pravic in temeljnih svoboščin, zapisanih v Ustavi Republike Slovenije, s svojimi odločitvami pomembno bogati njihovo vsebino. Ustavno sodišče se v sprejetih odločitvah in ustavni sodniki v svojih ločenih mnenjih večkrat sklicujejo na MESL⁶ in upoštevajo stališča Evropskega odbora za socialne pravice (v nadaljevanju EOSP).⁷ Velik, tudi formalni, pomen

⁵ MESL je Slovenija ratificirala z Zakonom o ratifikaciji Evropske socialne listine (spremenjene), Uradni list RS- Mednarodne pogodbe, št. 7/1999. Dodatni protokol k MESL, v katerem je določen sistem kolektivnih pritožb, je bil sprejet leta 1995 in omogoča določenim organizacijam delavcev in delodajalcev ter nevladnim organizacijam, da se ob domnevnih kršitvah pritožijo Evropskemu odboru za socialne pravice, ki je organ nadzora za uresničevanje socialnih pravic, določenih v MESL. Glej tudi B. Kresal, Evropska socialna listina (spremenjena) v sodbah slovenskih sodišč, v: D. Senčur Peček (ur.), Teorija in praksa, pravo in življenje, Liber amicorum Etelka Korpič-Horvat, Univerza v Mariboru, Maribor, 2018, str. 147-168.

⁶ Glej odločbo št. U-I-249/10-27 z dne 15. 3. 2012, tč. 6; odločbo št. U-I-268/06 z dne 5. 3. 2009, tč. 8 in druge.

⁷ Glej letna nacionalna poročila o spoštovanju MESL in letnih sklepov EOSP (<http://hudoc.esc.coe.int>).

pri oblikovanju pravnega reda v Sloveniji ima MESL zaradi 8. člena ustave, ki mednarodne akte, ki jih sprejme Republika Slovenija, uvršča v hierarhiji pravnih aktov pred zakone, z močjo neposredne uporabnosti. Zato je MESL pomemben vir prava in zato pomeni obvezujočo pravno podlago za obstoj in predvsem, s pomočjo nadzora EOSP, tudi za uresničevanje človekovih pravic in temeljnih svoboščin.

Nič manj niso pomembna v ustavi zapisana načela, ki so iztožljiva po 23. členu ustave (pravica do sodnega varstva). Za ustvarjanje večje blaginje ljudi sta pomembni predvsem načeli pravne in socialne države iz 2. člena ustave. Načeli sta povezani in zagotavljata razvoj demokratične družbe, v kateri ni gospodarskega razvoja brez socialne varnosti ljudi. Slovenija kot pravna in socialna država je dolžna skrbeti za socialno varnost njenega prebivalstva.⁸ Dolžna je razvijati javne sisteme socialne varnosti, ki temeljijo na zavarovalnem principu in solidarnosti, kakor tudi socialnega varstva, ki se pretežno financira s socialnimi transferji iz proračuna države in občinskih proračunov. Načelo pravne države prizadetim osebam zagotavlja, da jim država njihovega položaja ne bo poslabšala arbitrarno. Po razviti doktrini ustavnega sodišča mora biti izkazan stvarni razlog, ki je utemeljen v prevladujočem in legitimnem javnem interesu (glej odločbo ustavnega sodišča št. U-I-112/95 z dne 8.5.1997, Uradni list RS, št. 34/97). Četudi je poslabšanje pravnega položaja utemeljeno z razumnim oziroma stvarnim razlogom, pa sprememba njihovega pravnega položaja ne sme biti v nasprotju z načelom sorazmernosti, ki ga je pri presojah po vzoru nemškega ustavnega sodišča razvilo Ustavno sodišče Republike Slovenije. Načelo sorazmernosti se prav tako šteje kot eno od podnačel pravne države, ki prepoveduje posege države v pravni položaj posameznikov in pravnih subjektov (glej odločbo št. U-I- 24/07 z dne 4.10.2007).

Uresničevanje človekovih pravic in svoboščin in razvoj ustavnih načel, ki se operacionalizirajo v zakonih, vodi v uresničevanje blaginje ljudi in v odpravo revščine.

⁸ Odgovornost države za socialni položaj njenega prebivalstva je jasno zapisana v nemškem temeljnem zakonu iz leta 1949 Grundgesetz, ki ima naravo Ustave in po katerem se zgleduje tudi Slovenija.

3. USTAVNOSODNE PRESOJE, KI ZAGOTAVLJAJO MOŽNOSTI VARSTVA PRED REVŠČINO IN SOCIALNO IZKLJUČENOSTJO

Živimo v svetu razvoja digitalizacije, umetne inteligence in robotizacije. V času, v katerem prevladuje homo economicus, človek, ki kopiči sredstva za lastno korist. Podjetja merijo svojo uspešnost z dobički, države z rastjo BDP. V globalizacijskem svetu se je razvil trg tekmovalnosti, tržne konkurenčnosti, potrošništva. Pri uveljavljanju pravic iz socialne varnosti in socialnega varstva se vlade in parlamenti pogostokrat sklicujejo na javnofinančno vzdržnost, še preden preverijo možnosti spremembe odhodkovnega dela proračuna z višjim deležem odhodkov namenjenih za socialne transfere, za blagostanje ljudi, za boljše življenje njenih prebivalcev. V tej ekonomski tekmi EU ni bila najbolj uspešna, ker se njeni cilji po Lizbonski strategiji, da naj bi do leta 2010 postala najbolj dinamično in najuspešnejše gospodarstvo na svetu, niso uresničili. Toda Evropa se lahko ponaša, da je najbolj socialna regija na svetu, kar želi ostati v nadaljnji perspektivi svojega razvoja in kar je jasno načrtala v svojih razvojnih načrtih na socialnem področju, ki temeljijo na sprejetih zavezujočih pravnih aktih. Med te sodi ena najpomembnejših, to je Evropska socialna listina (spremenjena, MESL).

3.1. Pravica do dostojanstva

Človekovo dostojanstvo (*human dignity*) je temeljna vrednota vsake demokratične države in družbene ureditve, ki je varovana v mednarodnih aktih⁹ in državnih aktih. Praviloma imajo države v Evropi v najvišjem aktu države, v svojih ustavah, zapisano, da so pravne in socialne države in med človekovimi pravicami, da varujejo človekovo dostojanstvo, z uresničevanjem ekonomskih, socialnih in kulturnih pravic, ki jih bolj ali manj konkretizirajo že v ustavah. Te vključujejo predvsem pravico do dela, vključno s pravico do pravičnega plačila, prepoved prisilnega dela, pravico do sindikalne svobode, ki vključuje tudi kolektivno dogovarjanje, pravico do socialne varnosti in dostojanstva, pravico do varstva zdravega okolja, pravico do kulturnih in družbenih dosežkov ter druge.

⁹ V Organizaciji združenih narodov (v nadaljevanju OZN): Ustanovna listina ZN iz leta 1945 (preambula); Splošna deklaracija človekovih pravic iz leta 1948 (preambula in 1. člen); Mednarodni pakt o državljanskih in političnih pravicah (preambula); v Evropi: Evropska konvencija o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin (preambula).

V nekaterih državah je nedotakljivost človekovega dostojanstva vključena že v temeljna načela ustave,¹⁰ v drugih ima človekovo dostojanstvo normativni izraz v posameznih določbah ustave, ki določajo človekove pravice in temeljne svoboščine.

Ustava Republike Slovenije v 34. členu določa, da ima vsakdo pravico do osebnega dostojanstva in varnosti. Specifično varstvo človekove osebnosti in dostojanstva je določeno v 21. členu, ki je praviloma omejeno na varstvo v pravnih postopkih pri aretaciji, priporu in pri prestajanju kazni v zaporu.

V Sloveniji je ustavno sodišče v zadevi št. Up -555/03 in št. Up-827/04 z dne 6. 7. 2006 sprejelo stališče: »Človekovo življenje, njegova fizična in psihična celovitost ter dostojanstvo so vrednote, ki se v hierarhiji človekovih pravic nahajajo najvišje in so kot take zavarovane v mnogih mednarodnih instrumentih.« Med te instrumente sodi tudi MESL, ki v 26. členu posebej določa pravico do dostojanstva pri delu z zaščito pred spolnim nadlegovanjem na delovnem mestu ali v zvezi z delom in zaščito pred »ponavljajočimi, graje vrednimi in očitno negativnimi in žaljivimi dejanji, usmerjenimi proti posameznim delavcem na delovnem mestu ali v zvezi z delom«.

Na področju zaposlovanja je ustavno sodišče dostojanstvo in osebnost posameznika neločljivo povezalo z eksistenčno varnostjo. Tako je v zadevi št. U-I-183/97 z dne 10. 7. 1997 odločilo, da se z neupravičenim preprečevanjem opravljanja dela posega v osebno dostojanstvo delavca (34. člena ustave) in v pravico do nedotakljivosti delavčeve duševne celovitosti in njegovih osebnih pravic (35. člen ustave): »Z nezakonitim ravnanjem se omejuje možnost razvoja delavčevih sposobnosti, kar pomeni nedopusten poseg v njegove osebnostne pravice. Možnost poklicnega in osebnega razvoja, vključno z doseganjem in razvojem statusa, položaja oziroma ugleda v delovnem in življenjskem okolju so ob nesporni pomembnosti eksistenčne varnosti neločljivi elementi, ki opredeljujejo dostojanstvo in osebnost vsakega posameznika.«

Na področju socialne varnosti ustavno sodišče šteje poseg v socialni položaj za poseg v osebno (človekovo) dostojanstvo (odločba št. U-I-36/00, z dne 11.

¹⁰ Tako na primer prvi člen nemške zvezne ustave (Temeljni zakon ZRN) določa, da je človekovo dostojanstvo nedotakljivo, ter da je njegovo spoštovanje in varstvo obveznost vse državne oblasti (I. von Münch, P. Kunig: Grundgesetz-Kommentar, Band 1: Präambel bis Art. 19, 4., neubearbeitete Auflage, C. H. Beck, München, 1992).

12. 2013, tč. 22). Za poseg v socialni položaj pa gre takrat, ko zakonodajalec poseže v samo jedro pravice do socialne varnosti.

Poleg splošne pravice do osebnega dostojanstva in varnosti, ki je urejena v 34. členu Ustave RS, je opozoriti še na posebne določbe, ki varujejo dostojanstvo po posebnih zakonih. Tako za zaposlene osebe, ki imajo sklenjene pogodbe o zaposlitvi, velja 15.a člen zakona o javnih uslužbencih,¹¹ 7. člen zakona o delovnih razmerjih,¹² 8. člen zakona o varstvu pred diskriminacijo¹³ in delno 24. člen zakona o varnosti in zdravju pri delu¹⁴. Kazenski zakonik¹⁵ podobna dejanja opredeli kot šikaniranje na delovnem mestu (prvi odstavek 197. člena KZ-1).

3.2. Pravica do enakega obravnavanja

Pomemben vidik socialne države je načelo enakosti po 14. členu ustave, ki pomembno vpliva na udejanjanje načela pravičnosti, ki je prav tako nepogrešljiv spremljevalec socialne države in odpravljanja revščine, predvsem pa socialne izključenosti. Sodobna socialna država zagotavlja demokratično in pravičnejšo družbeno ureditev, v kateri ni prostora za neenako obravnavanje oziroma diskriminacijo.

V zadevi št. U-I-24/07 z dne 4. 10. 2007 je ustavno sodišče presodilo, da imajo vsi državljani, ne glede na njihov gmotni položaj oziroma prispevek v državni oziroma občinski proračun, enake pravice pri uresničevanju lokalne samouprave ter pravico do enakega obsega in kvalitete storitev, ki jih morajo občine nuditi lokalnemu prebivalstvu pri izvrševanju svojih izvirnih nalog (drugi odstavek 14. člena ustave). Načelo prispevanja posameznika glede na njegov gmotni položaj je vgrajeno že v sistem pobiranja davkov, ki so najpomembnejši viri tudi za financiranje občin; s tem se med prebivalci Slovenije zagotavlja solidarnost, ki izhaja iz načela socialne države (2. člen ustave). Zato zakonsko

¹¹ Zakon o javnih uslužbencih, Uradni list RS, št. 63/07 – uradno prečiščeno besedilo, 65/08, 69/08 – ZTFI-A, 69/08 – ZZavar-E, 40/12 – ZUJF, 158/20 – ZIntPK-C in 203/20 – ZIUPOPĐVE.

¹² Zakon o delovnih razmerjih (Uradni list RS, št. 21/13, 78/13 – popr., 47/15 – ZZSDT, 33/16 – PZ-F, 52/16, 15/17 – odl. US, 22/19 – ZPosS, 81/19, 203/20 – ZIUPOPĐVE in 119/21 – ZČmIS-A).

¹³ Zakon o varstvu pred diskriminacijo, Uradni list RS, št. 33/16 in 21/18 – ZNOrg.

¹⁴ Zakon o varnosti in zdravju pri delu, Uradni list RS, št. 43/11.

¹⁵ Kazenski zakonik, Uradni list RS, št. 50/12 – uradno prečiščeno besedilo, 6/16 – popr., 54/15, 38/16, 27/17, 23/20, 91/20 in 95/21.

urejanje prerazporejanja lastnih sredstev med posameznimi občinami v primeru ustvarjenih presežkov lastnih virov nad izračunano primerno porabo ni v neskladju s finančno avtonomijo občin. V neskladju s 142. členom pa je zakonska ureditev, ki določa, da država v primeru ugotovljenega presežka nad izračunano primerno porabo občine neomejeno razpolaga tudi s sredstvi, zbranimi iz naslova tako zmanjšanih lastnih virov občine.

3.3. Pravica do socialne varnosti

Pravica do socialne varnosti v Republiki Sloveniji zagotavlja tako pravice iz sistemov socialnih zavarovanj kot tudi pravice iz sistema socialnega varstva.

V Sloveniji, kot že navedeno, sistem socialne varnosti temelji na socialnih zavarovanjih (zdravstveno, pokojninsko, invalidsko in druga socialna zavarovanja), sistem socialnega varstva pa temelji zgolj na odhodkih proračuna države, imenovani socialni transferji. Zagotavljanje socialnega varstva tistemu delu prebivalstva, ki ni zaposleno, z dajatvami socialne pomoči (*decent support*) vedno na novo odpira vprašanje na eni strani zadostne (dostojanstvene) finančne eksistenčne podpore tistemu, ki nima sredstev za življenje (danes v Sloveniji znaša socialna pomoč okrog 400 evrov)¹⁶, na drugi strani pa je treba paziti na primerno plačilo za delo zaposlenih delavcev, ki delajo 172 ur na mesec. Država delo varuje z določitvijo minimalne plače (danes ta v Sloveniji znaša okrog 700 evrov neto oziroma 1024,24 evrov bruto). Vprašanje je, kako prvim zagotoviti človeku dostojno življenje in drugim priznati pravično plačilo za vložek njihovega dela. Zato ocenjujem, da ni naključje, da države ponovno intenzivno razmišljajo in pilotno preizkušajo modele univerzalnega temeljnega dohodka, ki bi močneje ohranjal načelo enakosti in odpravljal revščino.¹⁷

Temeljna pravica do socialne varnosti je urejena v univerzalnih in regionalnih mednarodnih aktih (Splošni deklaraciji človekovih pravic, Mednarodni pakt o

¹⁶ Zakon o socialnovarstvenih prejemkih (ZSVarPre) določa, da je denarna socialna pomoč socialno varstveni prejemek. Namenjen je tistim posameznikom, ki si materialne varnosti ne morejo zagotoviti zaradi okoliščin, na katere sami ne morejo vplivati. Denarna socialna pomoč je namenjena zadovoljevanju minimalnih življenjskih potreb v višini, ki omogoča preživetje.

¹⁷ Več o univerzalnem temeljnem dohodku glej Sara Bagari, Univerzalni temeljni dohodek kot možna nadomestitev socialnega varstva in socialne varnosti, Podjetje in delo, let. 47, št. 6-7/2021, str. 1036 do 1047.

ekonomskih, socialnih in kulturnih pravicah, MESL, Listini temeljnih pravic EU) in nacionalnih ustavah.

V Ustavi Republike Slovenije je pravica do socialne varnosti določena v 50. členu ustave. Ta člen določa: »(1) Državljeni imajo pod pogoji, določenimi z zakonom, pravico do socialne varnosti, vključno s pravico do pokojnine. (2) Država ureja obvezno zdravstveno, pokojninsko, invalidsko in drugo socialno zavarovanje ter skrbi za njihovo delovanje. (3)...«¹⁸

Iz navedenega 50. člena ustave lahko ugotovimo naslednje: Prvi odstavek 50. člena ustave zagotavlja državljanom pravico do socialne varnosti, s posebej izpostavljeno pravico do pokojnine, pod pogoji, kot jih določa zakon. Ustavno sodišče pri svojih odločitvah mora upoštevati, da za pravice iz socialne varnosti velja zakonski pridržek, ker je ustava pooblastila zakonodajalca, da določa krog upravičencev, vrsto in obseg upravičenj, pogoje za pridobitev in način uresničevanja pravic iz socialne varnosti. Ustava določa zgolj minimalno varstvo. Zato ustavno sodišče v svojih odločitvah vedno poudarja, da je ustavnosodna presoja zakonske ureditve socialnih pravic nujno zadržana in omejena na ugotavljanje, ali je zakonodajalčeva rešitev v skladu z javnim interesom. Zakonodajalec ima pozitivno obveznost, da sprejme ustrezno zakonodajo s področja socialne varnosti in da zapisane norme tudi varuje in nadzira.

Vendar kljub temu, da ima zakonodajalec pri urejanju pravic iz socialnih zavarovanj široko polje proste presoje, pri tem ni povsem samostojen, ima določene okvire, ki jih mora upoštevati pri normiranju pravic iz socialne varnosti: 1) omejuje ga že sama ustava, ki v drugem odstavku 50. člena določa, da mora država urediti določena obvezna socialna zavarovanja (zdravstveno, pokojninsko in invalidsko zavarovanje) in skrbeti za njihovo delovanje; 2) nadalje zakonodajalca pri določanju pravice do socialne varnosti zavezuje tudi pravni red EU in mednarodni akti; 3) zakonodajalec pa je vezan tudi na odločitve Ustavnega sodišča. Navedene varovalke varstva socialnih pravic omejujejo zakonodajalca, da bi pri njihovem določanju ravnal arbitrarno.

Ustava določa zakonodajalcu dolžnost, da uredi obvezno pokojninsko, invalidsko in zdravstveno zavarovanje ter druga socialna zavarovanja, ki jih sam določi.¹⁹

¹⁸ Posebni členi v Ustavi so še namenjeni zdravstvenemu varstvu, varstvu invalidov, starševskemu in otroškemu varstvu.

¹⁹ Zakonodajalec je določil še zavarovanja za primer brezposelnosti in starševsko varstvo ter poškodbe pri delu.

Poleg tega ima dolžnost, da stalno skrbi za njihovo delovanje, kar pomeni, da prebivalcem morajo biti v skladu z zakonskimi pogoji zagotovljene pravice iz socialne varnosti iz obveznega socialnega zavarovanja, ki temeljijo na prispevkih.²⁰ Široko polje proste presoje pa je zakonodajalcu prepuščeno pri normiranju posameznih pravic iz obveznih zavarovanj. Zakonodajalčeve odločitve so vezane na upoštevanje ustavnih načel in človekovih pravic ter temeljnih svoboščin in morajo biti v skladu z javnim interesom.

Po mednarodnih aktih se pravice do socialne varnosti priznavajo vsem zaposlenim in ne le državljanom Republike Slovenije. Konvencija MOD št. 102 o minimalnih normah socialne varnosti v 68. členu določa enako obravnavanje državljanov in nedržavljanov v prispevno financiranih sistemih.²¹ Ustavno sodišče je priznanje pravice do socialne varnosti vsem zaposlenim, in ne le državljanom Republike Slovenije, zagotovilo z odločitvijo priznanja pokojnine srbskemu državljanu v zadevi Lazarevič (Odločba št. Up-770/06 z dne 27. 5. 2009), ko je presodilo, da gre za pravico do socialne varnosti, ki uživa dvojno ustavnopravno varstvo, po 50. členu ustave in tudi po 33. členu ustave. Kot pravica do socialne varnosti je zagotovljena le državljanom Republike Slovenije, skladno s prvim odstavkom 50. člena Ustave, kot pravica do zasebne lastnine po 33. členu ustave pa ne glede na državljanstvo. Omejitve izplačevanja pokojnine v tujino so v nasprotju z ustavnim varstvom lastnine, je navedlo ustavno sodišče. Tudi pozneje je ustavno sodišče priznalo lastninsko varstvo socialnih pravic, enako kot ESČP, ki celo priznava neprispesno financiranim dajatvam lastninsko varstvo po Protokolu 1.²²

Ustavno sodišče je zakonodajalcu določilo okvir priznavanja pravic iz socialne varnosti in ga zavezalo, da »mora zakonodajalec pri zakonskem urejanju te pravice upoštevati namen oziroma cilj prvega in drugega odstavka 50. člena ustave, t.j. da sta posameznikom zagotovljeni ekonomska varnost in človekovo dostojanstvo.«

²⁰ Plačevanje prispevkov za obvezno pokojninsko zavarovanje v Republiki Sloveniji predstavlja pretežni del prihodkov pokojninske blagajne. Prispevki za pokojninsko zavarovanje se plačujejo iz bruto plače in iz bruto nadomestil plače za čas odsotnosti z dela. Obvezno pokojninsko in invalidsko zavarovanje se izvaja centralizirano v enem Zavodu za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Republike Slovenije.

²¹ Enako obravnavanje zavarovancev določa tudi Evropska socialna listina (spremenjena) in ga priznava v svojih odločitvah tudi ESČP z upoštevanjem Protokola št. 1.

²² Glej zadeve: Andrejeva proti Latviji z dne 18. febr. 2009, št. 55707/00; *Ruszkowska proti Poljski*, št. 6717/08, § 48, 1. julij 2014, *Kopecký proti Slovaški*, št. 44912/98, § 35, prav tako pa tudi ne zagotavlja pravice do pokojnine v določenem znesku (glej, na primer, *Bélané Nagy proti Madžarski*, št. 53080/13, § 84, ESČP 2016. EKČP v temeljnem besedilu ne vsebuje pravice do zasebne lastnine (*right to property*)).

Poleg tega je zavzelo stališče, da »vsaka človekova pravica ima svoje ustavno zagotovljeno jedro, to je samo bistvo te človekove pravice, v katero zakonodajalec ne sme poseči.« Ureditev je v prosti presoji zakonodajalca, dokler ta s sprejetimi normami ne poseže v bistvo (jedro) človekove pravice. Kaj je jedro posamezne socialne pravice ustavno sodišče razlaga v svojih odločitvah pri obravnavanju konkretnih primerov. Čeprav v vseh primerih ni izrecno zapisalo, da poseg v jedro pravice pomeni tudi poseg v človekovo dostojanstvo, je to glede na poseg v samo bistvo človekove pravice, razumljivo. Če gre zgolj za poseg v zakonsko določeno pravico, ustavno sodišče dopustnost posega presoja zgolj po načelu zaupanja v pravo, načelu pravne države po 2. členu ustave, ali »obstaja stvaren razlog utemeljen v prevladujočem in legitimnem javnem interesu,« (na primer ekonomska nezmožnost države za pokrivanje socialnih transferjev).

Zakonodajalec torej s svojimi normami ne sme posegati v jedro pravice, ker bi sicer pravico izvotlil. Ali zakonska ureditev poseže v bistvo pravice ustavno sodišče presoja po strogem testu sorazmernosti. To se zgodi redko, do sedaj je le v petih primerih ustavno sodišče odločilo, da gre za poseg v pravico iz socialne varnosti. Na primer, odločba št. U-I-794/11 z dne 21. 2. 2013, ki se nanaša na uveljavljanje nadomestila plače za čas bolniške odsotnosti nad 30 dni. Vrhovno sodišče je zavzelo stališče, da lahko navedeno nadomestilo plače pritožnik uveljavlja le od delodajalca, od Zavoda za zdravstveno varstvo pa ne, čeprav je pritožnik plačeval prispevke za zdravstveno zavarovanje. Ustavno sodišče je presodilo, da gre za poseg v pravico do socialne varnosti iz prvega odstavka 50. člena ustave. Menilo je, da je bila pritožniku odvzeta vsakršna možnost učinkovitega varovanja in uresničitve njegove pravice iz obveznega zdravstvenega zavarovanja. To je privedlo do izvotlitve pritožnikove pravice iz prvega odstavka 50. člena ustave. Nadomestilo plače za čas bolniške odsotnosti nad 30 dni predstavlja pravico do socialne varnosti iz prvega odstavka 50. člena ustave, ki temelji na obveznem zdravstvenem zavarovanju na podlagi plačevanja prispevkov, zato je pritožnik upravičen do neposrednega uveljavljanja nadomestila od Zavoda. Zanikanje izplačila navedenega nadomestila pomeni zanikanje ustavno zajamčenega jedra pravice, je presodilo ustavno sodišče.

Ustavno sodišče se je opredelilo tudi do posega v jedro pravice do pokojnine, kar je razloženo v nadaljevanju pod tč. 3.3.1.

3.3.1. Pravica do pokojnine

Temeljni namen te pravice je zagotoviti socialno varnost zavarovancem iz obveznega pokojninskega zavarovanja, ko se uresniči socialno tveganje izgube dohodka zaradi starosti.²³ Gre za pravico, ki se uresničuje v sistemu javnega pokojninskega zavarovanja, ki temelji na zavarovalnem principu in načelu vzajemnosti in solidarnosti. Je osebna, neodtujljiva, materialna pravica, ki je ni mogoče prenesti na drugega in ne podedovati.²⁴ Pravica do pokojnine pomembno vpliva na uresničevanje ustavnega načela, zapisanega v 2. členu Ustave, da je Slovenija pravna in socialna država. Država je dolžna skrbeti za socialno varnost svojega prebivalstva²⁵ in zato organizira javne sisteme socialne varnosti. Zakonodajalec ima pri urejanju pravice do pokojnine široko polje proste presoje, pri čemer mora skrbeti za njeno delovanje tako, da določi pogoje in način njenega uresničevanja. Zakonska ureditev mora poleg načel pravne in socialne države upoštevati načelo enakosti pred zakonom, določeno v 14. členu ustave in 14. členu EKČP, in na teh osnovah zavarovancu zagotoviti varno starost glede dohodka.²⁶

Tako kot vsa druga socialna zavarovanja tudi pokojninsko zavarovanje temelji na zavarovalnem principu in načelu vzajemnosti in solidarnosti. Slovenija je kot večina kontinentalnega dela evropskih držav prevzela Bismarckov model obveznega pokojninskega socialnega zavarovanja.²⁷ Z družbenim razvojem se je pokojninski sistem spreminjal glede vključenih zavarovancev, pogojev in obsega zavarovanj. V samostojni Sloveniji je sprejet tretji zakon o pokojninskem in invalidskem zavarovanju: prvi v letu 1992 (ZPIZ/92), sledil je ZPIZ-1 in sedaj veljavni ZPIZ-2. Napoveduje se nova pokojninska reforma, ki ni potrebna samo

²³ G. Strban, Spregledani vidiki pokojninske reforme, Delavci in delodajalci, let. XIII, št. 2-3/2013, Ljubljana, str. 277 – 291.

²⁴ Glej odločbo US, št. U-I-29/96 z dne 8. 5. 1997 (Uradni list RS, št. 29/97 in 7/98 in OdlUS VII, 3 ter OdlUS VI, 56).

²⁵ Odgovornost države za socialni položaj njenega prebivalstva je jasno zapisana v nemškem temeljnem zakonu iz leta 1949 – Grundgesetz, ki ima pravno naravo ustave in po katerem se zgleduje tudi Slovenija.

²⁶ Glej odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-358/04 z dne 19. 10. 2006 (Uradni list RS, št. 112/06 in OdlUS XV, 72), 8. točka; odločbo št. U-II-1/11 z dne 10. 3. 2011 (Uradni list RS, št. 20/11), 30. in druge točke.

²⁷ V času nemškega kanclerja Bismarcka Otta von (1815–1898) je bil v Nemčiji z zakonom določen sistem javnega obveznega socialnega zavarovanja. Prvo pokojninsko invalidsko zavarovanje je bilo uvedeno leta 1889. Sistem obveznega pokojninskega zavarovanja je bil uveden v nekdanji Jugoslaviji z Zakonom o socialnem zavarovanju delavcev in uslužbencev in njihovih družin leta 1950 (Uradni list FLRJ, št. 10/50).

zaradi zagotavljanja finančne vzdržnosti sistemov socialne varnosti, nizke rodnosti in staranja prebivalstva. Podaljševanje življenjske dobe prebivalstva vse bolj obremenjuje aktivno prebivalstvo s prispevki in davki za pokojnine in druge socialne dajatve.²⁸ Za odpravljanje revščine je zelo pomemben učinkovit in uspešen javni pokojninski sklad, ki temelji na medgeneracijski solidarnosti.

Delovanje pokojninskega sistema, kot že navedeno, je v javnem interesu in država je dolžna zagotavljati pogoje za njegovo delovanje. Pomemben pogoj za uspešno delovanje sistema so ustrezne pravne podlage, ki bodo zagotavljale prebivalcem socialno varnost in javnofinančno vzdržnost.

Pravica do pokojnine ni samo pomembna človekova pravica iz socialne varnosti, je tudi nepogrešljiv del socialne države in pomembno vpliva na zmanjševanje revščine. Pokojnina naj bi zagotavljala osebi, zavarovancu, na podlagi vplačanih prispevkov, varno starost glede dohodka²⁹ in dostojanstvo. Ustavno sodišče jo je pomembno razvilo, saj se je na področju socialne varnosti največ ustavnosodnih presoj nanašalo na zakon o pokojninskem in invalidskem zavarovanju³⁰ oziroma pravico do pokojnine. Glede na pomen socialne države in velikega števila upokojencev (625.902³¹) ter dokaj pogoste spremembe navedenega zakona (pokojninske reforme) je to razumljivo.

Ustavno sodišče se je pri pravici do pokojnine opredelilo, kaj zajema jedro pravice do pokojnine. Gre za primer Todorovič (Odločba št. Up-360/05 z dne 2. 10. 2008), kjer je ustavno sodišče zavzelo stališče, da ustavno varovano jedro pravice do pokojnine zajema pravico dobiti pokojnino, ki zagotavlja socialno varnost. Pri tem se ustavno sodišče ni opredelilo, kaj pomeni pojem »socialna varnost«, niti o višini pokojnine. Določanje višine prejemkov socialnih pravic sodi po stališču ustavnega sodišča v zakonodajalčevo pristojnost. Gre za vprašanje primernosti in ne ustavne skladnosti. Kdaj bi bila višina pokojnine tako nizka, da ne bi zagotavljala socialne varnosti, je ustavno sodišče v odločbi št. U-II-1/11 z dne

²⁸ Razmerje med upokojenci in aktivnim prebivalcem je bilo leta 1984 1:3,02; leta 1990 1:2,30; leta 2007 1:1,62, (www.zpiz.si).

²⁹ Povprečna mesečna starostna pokojnina v septembru 2021 je znašala 729,93 evrov; povprečna plača pa 1.269,18, neto. Zavarovanci s polnim delovnim ali zavarovalnim časom, ki izpolnjujejo pogoje za starostno pokojnino, so upravičeni prejemati 40 odstotkov starostne pokojnine.

³⁰ Zakon o pokojninskem in invalidskem zavarovanju, Uradni list RS, št. 96/12, 39/13, 99/13 – ZSVarPre-C, 101/13 – ZIPRS1415, 44/14 – ORZPIZ206, 85/14 – ZUJF-B, 95/14 – ZUJF-C, 90/15 – ZIUPTD, 102/15, 23/17, 40/17, 65/17, 28/19, 75/19, 139/20, 189/20 – ZFR0, 51/21, 121/21 in 162/21.

³¹ Vir: Mesečni statistični pregled ZPIZ, september 2021.

10. 3. 2011 zavzelo stališče, da pokojnina mora upokojencu pri »polni« starostni pokojnini zagotavljati najmanj »socialni minimum, ki ne pomeni le življenjskega minimuma za preživetje, kot se zagotavlja z dajatvami iz sistema socialnega varstva, ampak določeno življenjsko raven.« S tako odločitvijo je umestilo višino pokojnine, da mora biti višja od socialne pomoči in poudarilo načelo solidarnosti, ki se uresničuje s kontinuiteto življenjskega standarda, kar pomeni, da se poseg v pravico do pokojnine glede na njeno višino presoja po vplačanih prispevkih. Torej pokojnina mora zagotavljati več kot le življenjski minimum za preživetje, kot se zagotavlja z dajatvami iz sistema socialnega varstva. Upokojencem mora zagotavljati določeno življenjsko raven (standard) glede na njihovo delo in plačane prispevke v času njihove aktivne dobe. Z navedenim stališčem je Ustavno sodišče umestilo višino pokojnine nad znesek socialne pomoči, kot pravice iz socialnega varstva, ki jo upravičenec prejme, ne da bi plačeval prispevke. Če bi pokojnina bila manjša ali enaka kot socialna pomoč, bi bila izvotlena.

Torej zakonodajalec ne sme izvotliti pravice do pokojnine ali jo ukiniti; je pa svoboden pri načinu izvršitve pravice do pokojnine, kar pomeni, da lahko spremeni pogoje za pridobitev in prejemanje pokojnine. Ker gre za ustavno varovano pravico, posameznik ima možnost, da jo uveljavlja z ustavno pritožbo na ustavnem sodišču, ko izčrpa vsa pravna sredstva pred rednimi sodišči.

Ustavno sodišče je sprejelo tudi stališče, da je pokojnina v določeni višini pridobljena pravica, ki je varovana v okviru načela varstva zaupanja v pravo iz 2. člena Ustave. (Odločba št. U-I- 186/12 z dne 14. 3. 2013). Zakonodajalec lahko zaradi ekonomske nezmožnosti države (varčevalni ukrepi)³² za pokrivanje socialnih transferjev, zmanjša pokojnine. To je lahko ustavno dopusten razlog za zmanjšanje zakonsko določene pridobljene pravice za naprej, ne da bi to pomenilo neskladje z načelom varstva zaupanja v pravo iz 2. člena ustave.³³ Vendar pa mora zakonodajalec pri tem spoštovati načelo enakosti pred zakonom (drugi odstavek 14. člena ustave).³⁴ Zakonodajalec pa ne sme arbitrarno zmanjšati

³² Zakon za uravnoteženje javnih financ (Uradni list RS, št. 40/12 in 105/12) je v času finančno gospodarske krize določil varčevalne ukrepe tudi na področju zaposlovanja in socialne varnosti, predvsem v javnem sektorju.

³³ Ko zakonodajalec spreminja zakon le za naprej, se varstvo pridobljenih pravic ne zagotavlja po 155. členu Ustave (retroaktivnost pravnih aktov), ampak v okviru načela pravne države (2. člen Ustave), po katerem država položaj zavarovanca ne sme arbitrarno poslabšati.

³⁴ A. Bubnov Škoberne navaja, da bi bilo zaradi spoštovanja pravne države, pravne varnosti in zaupanja v pravo, primerno, da se z zakonom določijo pravila za možnosti spreminjanja pričakovanih pravic (na primer gospodarska uspešnost države in usklajeni interesi aktivnih in

pravice iz socialne varnosti zaradi javnofinančne vzdržnosti. Po stališču ustavnega sodišča: »Zakoni, s katerimi se sprejemajo interventni ukrepi, sami po sebi niso protiustavni, če veljajo za naprej in če za njihovo sprejetje obstajajo razumni razlogi. Če bi zaradi njih prišlo do posega v ustavnopravno varovano jedro pravice do socialne varnosti, pa bi se glede vsakega izmed njih lahko postavilo vprašanje njegove ustavnosti« (odločba št. U-II-1/11 z dne 10. 3. 2011, tč. 33).³⁵

Iz ustave (drugi odstavek 15. člena) izhaja, da mora zakonodajalec pri zakonskem urejanju pravice do pokojnine urediti tudi način njenega uresničevanja. V okviru ustavno zapovedane ureditve načina uresničevanja pravice do pokojnine spada tudi ureditev postopka, v katerem se pravica prizna. V zvezi s postopkom priznavanja pravice do pokojnine je ustavno sodišče sprejelo odločbo št. Up-195/13, U-I-67/16 z dne 26. 1. 2017, v kateri je zavzelo stališče o ponovni odmeri pokojnine. Odločalo je o ustavni pritožbi upokojenca, pri katerem se je po pravnomočni odmeri njegove pokojnine izkazalo, da pri odmeri niso bile upoštevane razlike v plači za čas dveh let, priznane s sodbo delovnega sodišča. Pri odločanju o ustavni pritožbi se je zastavilo vprašanje, ali je bilo glede na naravo pravice do pokojnine (prvi odstavek 50. člena Ustave), ki se praviloma uresničuje dolgotrajno, dopustno, da ZPIZ-1 ni predvideval mehanizmov za odpravo napak pri odmeri pokojnine z učinkom za naprej. Ustavno sodišče je zato začelo postopek za presojo njegove ustavnosti.

Posebna značilnost pravice do pokojnine je, da se uresničuje dolgotrajno, kar utemeljuje potrebo po posebnem pravnem sredstvu, ki tudi po pravnomočnosti omogoča odpravo napak. Glede na to, da je tako pravno sredstvo že obstajalo po prejšnjem zakonu (ZPIZ/92) in da ga je zakonodajalec ponovno uvedel v sedaj veljavnem ZPIZ-2, je Ustavno sodišče presodilo, da zakonodajalec ob uveljavitvi ZPIZ-1 ni imel razumnih razlogov za opustitev takega posebnega pravnega sredstva. Zato je odločilo, da je bil ZPIZ-1 v neskladju s prvim odstavkom 50. člena ustave. Odločba je pomembna zaradi zaupanja v stabilnost pokojninskega sistema.

pasivnih zavarovancev). Glej A. Bubnov Škoberne, Grega Strban, *Pravo socialne varnosti*, GV Založba, Ljubljana, 2010, str. 54.

³⁵ SEU ne priznava javnofinančni cilj kot zadosten razlog za poseg v človekovo pravico (glej zadeve G. Rosenblatt (C-45/09 z dne 12. oktobra 2010, tč. 43 in 45), niti v združeni zadevi V. I. Georgiev (C-250/09 in C-268/09 z dne 18. novembra 2010), kakor tudi ne v zadevi Palacios de la Villa (C-411/05 z dne 16. oktobra 2007, tč. 69 in 71). SEU soobstoja več ciljev ni neposredno vezalo na temeljni javnofinančni cilj. Le s pavšalnimi navedbami se ustavna sodišča ne bi smela zadovoljiti in pristati na zmanjševanje socialne varnosti.

3.3.2. Drugi pomembni odločitvi Ustavnega sodišča Republike Slovenije, ki se nanašata na pravice iz socialne varnosti

Odločba št. Up-1303/11, U-I-25/14 z dne 21. 3. 2014: Odločitev se nanaša na zdravstveno varstvo. Pravila obveznega zdravstvenega zavarovanja (v nadaljevanju Pravila) kot podzakonski akt so določala pogoje zdravljenja v tujini. Ustavno sodišče je ugotovilo, da je določba Pravil, ki je urejala navedeno pravico, v neskladju s pravico do zdravstvenega varstva iz prvega odstavka 51. člena v zvezi z drugim odstavkom 50. člena ustave, ker izvirno določa vsebino pravice do zdravstvenega varstva. Določitev pogojev uveljavljanja pravice do zdravstvenega varstva in načina izvrševanja te pravice sta pridržana zakonu, je sklenilo ustavno sodišče.

Odločba št. U-I-294/12 z dne 10. 6. 2015: Ustavno sodišče je presojalo ustavno skladnost zakona o duševnem zdravju³⁶ v delu, ki je določal primere in postopek sprejema osebe z duševno motnjo, ki ji je odvzeta poslovna sposobnost, v obravnavo v varovanem oddelku s privolitvijo njenega zakonitega zastopnika. Presajo je opravilo z vidika posega v osebno svobodo po 19. členu ustave (varstvo je enako kot v 5. členu EKČP). Presodilo je, da postopek sprejema osebe, ki ji je odvzeta poslovna sposobnost, v varovani oddelek socialnovarstvenega zavoda ni urejen ustavno skladno, ker ne zagotavlja ustavno procesna jamstva varovani osebi, ki izhajajo iz 22. člena ustave. Varovanja v celoti izključuje iz sodelovanja v postopku, kot da bi bil objekt in ne subjekt postopka. Privolitev v sprejem in odpust iz varovanega oddelka namesto prizadete osebe da njegov zakoniti zastopnik (skrbnik). Okoliščina odvzete poslovne sposobnosti varovancu zakonodajalca ne odvezuje od urejanja njegovega položaja in pravic na način, ki bi mu omogočal v največji mogoči meri samostojno uveljavljati in varovati človekove pravice. K temu ga posebej zavezuje prvi odstavek 52. člena ustave (pravice invalidov) in Konvencija o varstvu invalidov.³⁷ Z navedeno odločbo je ustavno sodišče odločilo, da mora biti zagotovljena sodna kontrola osebam – varovancem z duševno motnjo, ki jim je odvzeta poslovna sposobnost, ki so nameščene v varovanem oddelku socialnovarstvenega zavoda. Tudi tem osebam morajo biti zagotovljena ustavno procesna jamstva iz 22. člena ustave.

³⁶ Zakon o duševnem zdravju, Uradni list RS, št. 77/08.

³⁷ Glej tudi sodbe ESČP v zadevah *Winterwerp proti Nizozemski*, *Kedzior proti Poljski*, *Zagidulina proti Rusiji* in druge, na katere se je sklicevalo Ustavno sodišče. Sporočilna vrednost navedene odločitve je, da za sprejem v varovani oddelek in odpust iz njega mora biti zagotovljena sodna kontrola in se mora slišati glas varovanca.

V obravnavanem primeru je ustavno sodišče presodilo, da gre za zlorabo pravice, ker se pravica uveljavlja ali izvršuje v nasprotju z namenom, zaradi katerega jo pravni red postavlja.³⁸

4. SOODLOČANJE DELAVCEV JE POMEMBEN ELEMENT EKONOMSKE DEMOKRACIJE

Vse bolj se uveljavljajo spoznanja in zahteve, da je treba trde ekonomske politike, temelječe na profitih in rasti BDP kot glavne kazalce uspešnosti, dopolnjevati s kriteriji, ki označujejo ekonomsko demokracijo, ki vključuje soodločanje delavcev in socialno uspešnost podjetij ter s tem zadovoljstvo zaposlenih in družbe kot celote. K razvoju ekonomske demokracije ima pomembno vlogo soodločanje delavcev. Ustavno sodišče Republike Slovenije je v zvezi s soodločanjem delavcev sprejelo pomembno odločitev, ko je presojalo ustavno skladnost ZDR in zakona o kolektivnih pogodbah³⁹ z vidika sodelovanja delavskih predstavnikov pri sprejemanju splošnih aktov delodajalca, v katerih se določajo pravice delavcev in individualnih aktov, v postopku odpovedi pogodbe o zaposlitvi.⁴⁰

Gre za primer, kadar pri delodajalcu ni organiziranega sindikata in delodajalec sprejema splošne akte, s katerimi določa pravice delavcev, ki so sicer predmet urejanja kolektivnih pogodb. Ustavno sodišče je odločilo, da delavci, ko ni organiziranega sindikata v podjetju, sodelujejo prek drugih predstavnikov delavcev v postopku sprejemanja navedenih splošnih aktov. Zato je ugotovilo, da je določba tretjega odstavka 8. člena ZDR v neskladju z načelom enakosti iz drugega odstavka 14. člena ustave, ker brez razumnega razloga postavlja delavce pri delodajalcih, kjer ni organiziranega sindikata, v primerjavi z delavci pri delodajalcih, kjer je ta organiziran, v slabši položaj. V Sloveniji v podjetjih aktivno delujejo po posebnem zakonu (zakonu o sodelovanju delavcev pri upravljanju) tudi sveti delavcev, ki se po odločitvi ustavnega sodišča dogovarjajo z delodajalci o obsegu posameznih pravic iz delovnega razmerja, določenih v splošnih aktih delodajalca.

³⁸ Odločba US RS št. U-I-136/07, z dne 10. 9. 2009, 14. točka.

³⁹ Zakon o kolektivnih pogodbah, Uradni list RS, št. 43/06 in 45/08 – ZArbit.

⁴⁰ Odločba št. U-I-284/06 z dne 1. 10. 2009.

Poleg tega je iz enakega razloga (neskladja z načelom enakosti pred zakonom iz drugega odstavka 14. člena ustave) ustavno sodišče ugotovilo, da ne obstaja razumen razlog, ki delavcem, ki niso člani sindikata, ne zagotavlja enakih možnosti varstva njihovih pravic v postopku odpovedi, kot jih zagotavlja delavcem, ki so člani sindikata. Zato je presodilo, da je izpodbijana ureditev iz 84. in 85. člena ZDR v neskladju z načelom enakosti pred zakonom iz drugega odstavka 14. člena ustave.

Pri tej odločitvi se je ustavno sodišče sklicevalo tudi na mednarodne akte, ki urejajo oblike združevanj delavcev pri soodločanju. Poleg drugih mednarodnih aktov je navedlo tudi, da »MESL v 5. členu ureja pravico do organiziranja s tem, da poudarja svobodo ustanavljanja ter vključevanja v organizacije delavcev in delodajalcev, v 6. členu pa pravico do kolektivnega pogajanja, v katerem je dan poudarek spodbujanju medsebojnega posvetovanja med delavci in delodajalci, spodbujanju mehanizmov za prostovoljna pogajanja med delodajalci oziroma njihovimi organizacijami in organizacijami delavcev ter spodbujanju ustanavljanja in uporabe mehanizmov za poravnavo in prostovoljno arbitražo za reševanje delovnih sporov« (9. točka obrazložitve odločbe št.U-I-284/06 z dne 1. 10. 2009).

LITERATURA

- Bagari, Sara. Univerzalni temeljni dohodek kot možna nadomestitev socialnega varstva in socialne varnosti, *Podjetje in delo*, let. 47, št. 6-7/2021, str. 1036-1046.
- Bubnov Škoberne, Anjuta, Strban, Grega. *Pravo socialne varnosti*, GV Založba, Ljubljana, 2010.
- I. von Münch, P. Kunig: *Grundgesetz-Kommentar*, Band 1: Präambel bis Art. 19, 4., neubearbeitete Auflage, C. H. Beck, München, 1992.
- Kresal, Barbara. Evropska socialna listina (spremenjena) v sodbah slovenskih sodišč, v: D. Senčur Peček (ur.), *Teorija in praksa, pravo in življenje*, Liber amicorum Etelka Korpič-Horvat, Univerza v Mariboru, Maribor, 2018, str. 147-168.
- Strban, Grega. Sprežledani vidiki pokojninske reforme, *Delavci in delodajalci*, let. XIII, št. 2-3/2013, str. 277-300.

Some Assessments of the Constitutional Court of the Republic of Slovenia Important for the Reduction of Poverty and Social Exclusion

Etelka Korpič-Horvat*

Summary

In her article, the author discusses some human rights from the Constitution of the Republic of Slovenia, which can have a significant impact on reducing poverty and social exclusion. The right to protection against poverty and social exclusion is enshrined in the European Social Charter (amended) as an independent right. The author notes that the Constitution of the Republic of Slovenia does not stipulate an independent human right to protection against poverty and social exclusion, but contains a number of human social rights and fundamental freedoms and constitutional principles that are important for social inclusion and eradication of poverty. The content of these rights is filled by the Constitutional Court with its decisions and some of them are presented in this article.

Poverty is a serious problem, both for the whole world and for Europe, including Slovenia. According to Eurostat, one in eight people in Slovenia live below the at-risk-of-poverty threshold, and one in six in the EU; In Slovenia, one in six people in are exposed to the risk of social exclusion, and one in four in the EU. The Covid-19 epidemic has further affected the quality of life of people due to the socio-economic restrictive measures taken to protect lives and health.

The signatories of the European Social Charter (revised) (hereinafter RESC) have committed themselves to promoting economic and social development, in particular by preserving and furthering human rights and fundamental freedoms. Their goal is to improve their standard of living and social well-being by exercising the social rights enshrined in the RESC.

Article 30 of the RESC defines the right to protection against poverty and social exclusion as an independent right which should be ensured primarily through effective access to employment, accommodation, training, education, culture and social and health care.

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

The Constitution of the Republic of Slovenia is considered a modern constitution, mainly because it also defines and protects many human rights and fundamental freedoms. In particular, the exercise of social rights guaranteed by the Constitution, which for the most part overlap with certain social rights under the RESC, has a significant impact on the eradication of poverty and social exclusion. In particular, human rights to dignity (Article 34), freedom of work (Article 49), social security, including the right to a pension (Article 50), the right to health care (Article 51), the principle of equality (Article 14) as well as the constitutional right to co-decision (Article 75) and others are highlighted

In their decisions the Constitutional Court and the constitutional judges in their separate opinions repeatedly refer to RESC in their decisions whereby they take into account the positions of the European Committee of Social Rights.

Oris in pomen postopka kolektivnih pritožb po Evropski socialni listini – skrajni čas za njegovo pogostejšo uporabo?

Aljoša Polajžar*

UDK: 349.2/.3:341.176

331.105.4:347.956

Povzetek: Avtor obravnava sistem kolektivnih pritožb v okviru varstva ekonomskih in socialnih pravic po Evropski socialni listini. Avtor ugotavlja, da je zaradi omejenega okvirja upravičenih vlagateljev v okviru sistema kolektivnih pritožb še posebej pomembna vloga mednarodnih in nacionalnih reprezentativnih organizacij delavcev in delodajalcev. V tej luči je cilj prispevka osvetliti pravna vprašanja postopka kolektivnih pritožb in s tem spodbuditi socialne partnerje k njegovi pogostejši uporabi.

Ključne besede: Evropska socialna listina, sistem kolektivnih pritožb, reprezentativni sindikati, varstvo delavskih pravic, Evropski odbor za socialne pravice

The Description and the Purpose of the Collective Complaints Procedure under the European Social Charter – About Time for its More Frequent Use?

Abstract: The author discusses the system of collective complaints in the context of the protection of economic and social rights under the European Social Charter. The author concludes that the role of international and national representative organisations of workers and employers is particularly important in the context of the collective complaints procedure system, given the limited scope of eligible applicants. In this light, the aim of the paper is to shed light on the legal issues of the collective complaints procedure, and thus encourage the social partners to use it more frequently.

* Aljoša Polajžar, mag. prav., mladi raziskovalec, asistent in doktorski študent na Pravni fakulteti Univerze v Mariboru.

aljosa.polajzar@um.si

Aljoša Polajžar, M.Sc., young researcher, assistant and doctoral student at the Faculty of Law, University of Maribor.

Key words: *European Social Charter, the collective complaints procedure, representative trade unions, the protection of labour rights, European Committee of Social Rights*

1. UVOD

Evropska socialna listina (v nadaljevanju: ESL)¹ za razliko od Evropske konvencije za varstvo človekovih pravic in temeljnih svoboščin (v nadaljevanju: EKČP) ne predvideva možnosti individualne pritožbe posameznika, ki zatrjuje kršitev njegovih pravic po ESL. Denimo, posamezen delavec, ki pred slovenskimi sodišči zatrjuje nezakonitost odpovedi pogodbe o zaposlitvi in izčrpa vsa nacionalna pravna sredstva, nima posebne individualne pritožbe pred Evropskim odborom za socialne pravice (v nadaljevanju: EOSP)², kjer bi zatrjeval, da je država pogodbenica (npr. Slovenija) v okviru nacionalnega postopka kršila njegove pravice po ESL.

V okviru ESL je tako predviden drugačen postopek za zagotavljanje skladnosti delovanja države (njene pravne ureditve) z ESL – in sicer *sistem kolektivnih pritožb*, ki je urejen v posebnem Dodatnem protokolu k ESL, ki vpeljuje sistem kolektivnih pritožb (v nadaljevanju: Protokol o kolektivnih pritožbah) sprejetem leta 1995.³ V okviru tega sistema varstva ekonomskih in socialnih (človekovih) pravic delavcev in delavk pa igrajo ključno vlogo reprezentativni sindikati, saj lahko pritožbo vložijo zgolj po Protokolu kolektivnih pritožb določeni predlagatelji.

V času pisanja prispevka iz uradne spletne strani Sveta Evrope (ESL) izhaja, da je trenutno še nerešenih in v obravnavi več kot 30 kolektivnih pritožb.⁴ Od uveljavitve

¹ Evropska socialna listina (ESL) je mednarodna konvencija v okviru Sveta Evrope, ki je bila sprejeta leta 1961. Leta 1996 je bila sprejeta prenovljena Evropska socialna listina – Evropska socialna listina (spremenjena), ki se označuje s kratico MESL. V okviru predmetnega prispevka ne bomo posebej ločevali med obema mednarodnima konvencijama in bomo za obe uporabljali enoten izraz Evropska socialna listina (ESL).

² EOSP je sestavljen iz 15 članov (1. člen Pravil Evropskega odbora socialnih pravic). Člani EOSP morajo izvrševati svoje naloge neodvisno in nepristransko (3. člen Pravil Evropskega odbora socialnih pravic).

³ Države podpisnice ESL morajo posebej ratificirati tudi naveden dodatni Protokol o kolektivnih pritožbah, da je zoper državo možna sprožitev postopka kolektivne pritožbe.

⁴ Council of Europe portal, European Social Charter, Pending complaints, dostopno na: <https://www.coe.int/en/web/european-social-charter/pending-complaints> (5. 11. 2021).

mehanizma kolektivnih pritožb pa je bilo skupaj obravnavanih in rešenih že več kot 150 kolektivnih pritožb.⁵ Odločitve EOSP so objavljene na spletni strani Sveta Evrope (oddelka Evropske socialne listine)⁶ in v bazi odločb HUDOC.⁷ Do sedaj je sistem kolektivnih pritožb ratificiralo 16 držav izmed 47 držav podpisnic ESL. Slovenija je sprejela sistem kolektivnih pritožb že leta 1999⁸, vendar do sedaj niso slovenske nacionalne reprezentativne organizacije delavcev (sindikato) ali delodajalcev vložile niti ene kolektivne pritožbe.⁹

Zato je glavni namen tega prispevka okrepiti dosedanje razprave o pomenu postopka kolektivnih pritožb (in predvsem njegove učinkovite uporabe) v okviru pravne stroke in prakse. V okviru prispevka bomo pravno osvetlili in orisali sistem kolektivnih pritožb v okviru ESL, od pogojev za vložitev pritožbe do ključnih značilnosti postopka. Uspešna uporaba sistema kolektivnih pritožb v praksi (predvsem s strani nacionalnih socialnih partnerjev – reprezentativnih sindikatov) je lahko pomemben branik ekonomskih in socialnih pravic posameznikov,¹⁰ zato tematika zahteva dodatno pozornost slovenske pravne stroke.

⁵ Council of Europe portal, European Social Charter, Processed complaints, dostopno na: <https://www.coe.int/en/web/european-social-charter/processed-complaints> (5. 11. 2021).

⁶ Council of Europe portal, European Social Charter, Collective complaints, dostopno na: <https://www.coe.int/en/web/european-social-charter/collective-complaints-procedure> (5. 11. 2021).

⁷ HUDOC, European Social Charter, dostopno na: [https://hudoc.esc.coe.int/eng/#\[%22sort%22:\[%22ESCPublicationDate%20Descending%22\],%22ESCDcType%22:\[%22FOND%22,%22Conclusion%22,%22Ob%22\]}](https://hudoc.esc.coe.int/eng/#[%22sort%22:[%22ESCPublicationDate%20Descending%22],%22ESCDcType%22:[%22FOND%22,%22Conclusion%22,%22Ob%22]}) (5. 11. 2021).

⁸ Council of Europe portal, European Social Charter, Signatures & ratifications, dostopno na: <https://www.coe.int/en/web/european-social-charter/signatures-ratifications> (5. 11. 2021).

⁹ Council of Europe portal, European Social Charter, Processed complaints, Slovenia, https://www.coe.int/en/web/european-social-charter/processed-complaints?p_p_id=122_INSTANCE_5pDt4JlgC7fy&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&p_p_col_id=column-2&p_p_col_pos=1&p_p_col_count=4&p_r_p_564233524_resetCur=true&p_r_p_564233524_categoryId=28547796 (5. 11. 2021). Slovenija je bila sicer v okviru sistema kolektivnih pritožb tožena trikrat, vendar zmeraj s strani mednarodnih nevladnih oziroma sindikalnih organizacij.

¹⁰ Kot izhaja iz preambule Protokola o kolektivnih pritožbah, so se države podpisnice tega protokola odločile sprejeti nove ukrepe za učinkovito uresničevanje socialnih pravic, ki jih zagotavlja ESL, ob upoštevanju dejstva, da se ta cilj lahko doseže predvsem z vzpostavitvijo postopka kolektivnih pritožb, ki bi med drugim okrepil udeležbo delodajalcev in delavcev ter nevladnih organizacij.

2. PРАВNA VPRAŠANJA GLEDE VLOŽITVE KOLEKTIVNE PRITOŽBE

Prvi in odločilni korak k učinkovitejšemu varstvu ekonomskih in socialnih pravic delavcev je vložitev kolektivne pritožbe pred EOSP zaradi domnevnih kršitev pravic po ESL. V tem okviru je analizirano vprašanje kroga upravičenih vlagateljev kolektivne pritožbe in drugih vsebinsko-formalnih zahtev v zvezi z vložitvijo kolektivne pritožbe.

2.1. Krog upravičenih vlagateljev kolektivne pritožbe

Protokol o kolektivnih pritožbah v 1. členu navaja organizacije, ki imajo glede domnevne nezadovoljive uporabe ESL pravico vložiti kolektivno pritožbo. Prvo skupino (a) sestavljajo mednarodne organizacije delodajalcev in sindikatov. Na strani delodajalcev sta to denimo Mednarodna organizacija delodajalcev (*International Organisation of Employers – IOE*) in Konfederacija evropskih podjetij (*Business Europe*). Na strani delavcev pa v okviru te določbe pogoje izpolnjuje denimo Evropska konfederacija sindikatov (*European Trade Union Confederation – ETUI*). Navedene organizacije imajo pristojnost, da sprožijo kolektivno pritožbo zoper katerokoli državo, ki je ratificirala sistem kolektivnih pritožb.¹¹ Gre za potencialno pomembne predlagatelje tudi za slovensko delovnopravno prakso, saj bi se lahko slovenska združenja delodajalcev in delavcev (sindikatov) o morebitnih nacionalnih problematikah posvetovala in delovala skupaj s svojimi evropskimi partnerji.

V okviru druge skupine (b) lahko kolektivne pritožbe vložijo druge mednarodne nevladne organizacije s posvetovalnim položajem pri Svetu Evrope in so na seznamu, ki ga je v ta namen sestavil Vladni odbor. Na trenutnem seznamu (z dne 1. julija 2021) je 62 mednarodnih nevladnih organizacij (*International non-governmental organisations – INGOs*), ki so upravičene, da vložijo kolektivne pritožbe.¹² Nacionalne nevladne organizacije same nimajo pristojnosti za vložitev

¹¹ Glej Digeste odločb EOSP, str. 19.

¹² Governmental Committee of the European Social Charter and the European Code of Social Security, List of International Non-Governmental Organisations (INGOs) entitled to submit collective complaints, z dne 1. julija 2021, GC(2021)11, dostopno na: <https://rm.coe.int/gc-2021-11-bil-list-ingos-01-07-2021/1680a302bf> (5. 11. 2021). Te organizacije so denimo, Amnesty International, Alzheimer Europe, European Roma Rights Centre, European Confederation of Police (EUROCCOP), European Youth Forum (YFJ) idr.

kolektivnih pritožb.¹³ Kljub temu pa pritožba mednarodne nevladne organizacije, ki je bila pripravljena v sodelovanju z nacionalno nevladno organizacijo (ali je bila celo v pretežni meri spisana s strani nacionalne organizacije), ne pomeni, da je takšna kolektivna pritožba nedopustna.¹⁴ Nadalje velja posebej poudariti, da se mora pritožba nanašati na področje, glede katerega je ta nevladna organizacija kvalificirana.¹⁵ Ta skupina predlagateljev je lahko relevantna za slovenske civilne iniciative oziroma nevladne organizacije (v širšem smislu, ne zgolj v okviru delovnega prava) – ob predpostavki njihovega sodelovanja z vsebinsko sorodnimi mednarodnimi nevladnimi organizacijami, ki so upravičene do vložitve kolektivne pritožbe.

Tretjo (in zadnjo) skupino (c) upravičenih pritožnikov tvorijo *reprezentativne nacionalne* organizacije delodajalcev in delavcev (sindikato) v okviru pristojnosti države pogodbenice, proti kateri je bila vložena pritožba.¹⁶ Pri tem gre izpostaviti, da se pojem »reprezentativnosti« razlaga kot avtonomen pojem po ESL in njegov pomen ni nujno odvisen od pomena »reprezentativnosti« po nacionalnem pravu zadevne države. Iz prakse EOSP izhaja, da se tudi sindikat, ki sicer ni reprezentativen po nacionalnem pravu (npr. za potrebe kolektivnega dogovarjanja), lahko šteje za reprezentativnega po ESL za potrebe kolektivnih pritožb (avtonomna razlaga pojma reprezentativnosti).¹⁷

Nadalje je EOSP za presojo reprezentativnosti sindikalnih organizacij razvil sledeče kriterije (enaki kriteriji se uporabijo tudi pri presoji reprezentativnosti organizacij delodajalcev¹⁸):

- dejstvo, da sindikat zastopa veliko večino delavcev, ki delajo v določenem sektorju oziroma dejavnosti;

¹³ 2. člen Protokola o kolektivnih pritožbah pod posebnimi pogoji sicer dopušča možnost, da lahko tudi reprezentativne nacionalne nevladne organizacije vlagajo kolektivne pritožbe (to pristojnost mora posamezni nevladni organizaciji s pisno izjavo priznati država pogodbenica). Vendar je v praksi to zelo redko. Takšno izjavo je denimo podala Finska (Digeste odločb EOSP, str. 22).

¹⁴ Digeste odločb EOSP, str. 20. Mednarodne nevladne organizacije lahko vložijo pritožbe le v zvezi s tistimi zadevami, za katere jim je bila priznana posebna pristojnost (3. člen Protokola o kolektivnih pritožbah).

¹⁵ Digeste odločb EOSP, str. 23.

¹⁶ Digeste odločb EOSP, str. 20.

¹⁷ EOSP, *Associazione Professionale e Sindacale (ANIEF) proti Italiji*, pritožba št. 146/2017, meritorna odločba, z dne 12. septembra 2017, para. 6 (glej Digeste odločb EOSP str. 21).

¹⁸ Glej: EOSP, *Confederation of Swedish Enterprise proti Švedski*, pritožba št. 12/2002, odločitev o dopustnosti, z dne 19. junija 2002, para. 5.

- dejstvo, da je sindikat reprezentativen na nacionalni ravni in sodeluje pri sklepanju kolektivnih pogodb;¹⁹
- dejstvo, da sindikat na geografskem območju, kjer ima sedež, izvaja dejavnosti za zaščito materialnih in nematerialnih interesov delavcev (v danem sektorju), ki jih zastopa v zadostnem številu – in je neodvisen od državnih organov;
- celovita presoja dejstev v luči konkretnega primera.²⁰

V luči slovenske pravne ureditve po Zakonu o reprezentativnosti sindikatov (ZRSin)²¹ so reprezentativni tisti sindikati, ki:

- so demokratični in uresničujejo svobodo včlanjevanja v sindikate, njihovega delovanja in uresničevanja članskih pravic in obveznosti;
- neprekinjeno delujejo najmanj zadnjih šest mesecev;
- so neodvisni od državnih organov in delodajalcev;
- se financirajo pretežno iz članarine in drugih lastnih virov;
- imajo določeno število članov v skladu z določili tega zakona.²²

Za okvir slovenske prakse je tako ključno, da je sindikat po nacionalnem pravu reprezentativen za določeno dejavnost ali poklic na območju države (slednje pogoje v Sloveniji izpolnjuje veliko število sindikatov, ki zastopajo delavce v raznoliki paleti dejavnosti in poklicev).²³ Pri tem pa do vložitve kolektivnih pritožb

¹⁹ EOSP, *Tehy ry and STTK ry proti Finski*, pritožba št. 10/2000, odločitev o dopustnosti z dne 12. februarja 2001, para. 6.

²⁰ EOSP, *Confédération Française de l'Encadrement (CFE-CGC) proti Franciji*, pritožba št. 9/2000, odločitev o dopustnosti, z dne 7. novembra 2000, para. 6 – 7.

²¹ Uradni list RS, št. 13/93.

²² Ob pogojih iz 6. člena ZRSin se kot reprezentativne določijo zveze ali konfederacije sindikatov za območje države, v katere se povezujejo sindikati iz različnih panog, dejavnosti ali poklicev, in v katere je včlanjenih najmanj 10% delavcev iz posamezne panoge, dejavnosti ali poklica (8. člen ZRSin). Ne glede na določbe 8. člena tega zakona je v panogi, dejavnosti, poklicu, občini oziroma širši lokalni skupnosti reprezentativen tudi tisti sindikat, ki ni včlanjen v zvezo ali konfederacijo iz prejšnjega odstavka, če izpolnjuje pogoje iz 6. člena tega zakona in če je vanj včlanjenih najmanj 15% delavcev posamezne panoge, dejavnosti, poklica, občine oziroma širše lokalne skupnosti (6. člen ZRSin).

²³ Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti, Seznam reprezentativnih sindikatov, z dne 9. februarja 2021, dostopno na: <https://www.gov.si/assets/ministrstva/MDDSZ/Druge-oblike-dela-dokumenti/Seznam-representativnih-sindikato.docx> (5. 11. 2021). Kot je navedeno v dokumentu (str. 1) seznam reprezentativnih sindikatov obsega seznam zvez in konfederacij sindikatov, ki so pridobile lastnost reprezentativnosti za območje države z navedbo dejavnosti in poklicev, v katerih so pridobili lastnost reprezentativnosti in seznam sindikatov, ki so pridobili lastnost reprezentativnosti v določeni dejavnosti ali poklicu.

niso upravičene zgolj večje zveze in konfederacije sindikatov, ampak tudi drugi sindikati, ki so reprezentativni v posamezni dejavnosti ali poklicu na ravni države.

Malo verjetno bi bilo, da bi se kot reprezentativni sindikat v okviru ESL priznal sindikat, ki ne izpolnjuje pogojev za pridobitev lastnosti reprezentativnosti po ZRSin. Klub temu bi to bilo mogoče denimo v primeru sindikata, ki bi zastopal (v reprezentativnem številu) interese iz dela ekonomsko odvisnih oseb, ali drugih delavcem podobnim osebam (ki opravljajo delo izven delovnega razmerja na podlagi pogodbe o zaposlitvi). Tovrstna organizacija za varstvo interesov in pravic iz dela npr. ekonomsko odvisnih oseb iz določenega poklica, bi po slovenski zakonodaji s področja kolektivnega delovnega prava stežka pridobila lastnost reprezentativnega sindikata.²⁴ Pri tem iz prakse EOSP izhaja, da ni bistveno ime ali struktura (oblika) organizacije, ampak je bistveno, da vsebinsko pokriva področja, na katerih delujejo sindikati (se ukvarja z varstvom ekonomskih in socialnih interesov oseb, ki opravljajo delo, ipd.).²⁵

2.2. Druge vsebinske zahteve za vložitev kolektivne pritožbe

Izpostaviti velja, da sistem kolektivnih pritožb vsebuje številne mehanizme, ki so namenjeni poenostavitvi uporabe tega instituta s strani nacionalnih socialnih partnerjev.

Pritožba se vložijo v pisni obliki in se nanaša na določbo ESL, ki jo je ratificirala država pogodbenica. V pritožbi se navede v zvezi s čim država ni zagotovila zadovoljive uporabe te določbe.²⁶ Pritožba je dopustna tudi zgolj glede nekaterih

²⁴ Bistveno vprašanje je razlaga pojma »delavec« v okviru zakonodaje s področja kolektivnega delovnega prava (ZRSin idr.). Pri tem je primernejša »avtonomna« razlaga pojma delavca po ZRSin in drugih predpisih, ki kolektivnih delavskih pravic ne priznava zgolj delavcem, ki opravljajo delo na podlagi pogodbe o zaposlitvi (opredelitev pojma delavec po ZDR-1), ampak tudi nekaterim drugim skupinam oseb, ki opravljajo delo za drugega, in izpolnjujejo določene pogoje (npr. ekonomsko odvisne osebe). Podrobneje se v to problematiko v okviru tega prispevka ne bomo spuščali. Za več o problematiki osebnega dometa slovenskega kolektivnega delovnega prava glej denimo: Kresal v Waas, et al. (ur.), 2021, str. 223-224; Kresal Šoltes v: Kresal Šoltes et al. (ur.), str. 38-40; Kresal Šoltes v: Senčur Peček (ur.), 2018, str. 184; Kresal Šoltes, 2021, str. 267.

²⁵ EOSP, *Associazione sindacale «La Voce dei Giusti» proti Italiji*, pritožba št. 105/2014, odločitev o dopustnosti, z dne 17. marca 2015; EOSP, *Movimento per la Liberta' della psicanalisi-Associazione Culturale Italiana proti Italiji*, pritožba št. 122/2016, odločitev o dopustnosti z dne 24. marca 2017, para, 8-11 (glej Digeste odločb EOSP, str. 21).

²⁶ 4. člen Protokola o kolektivnih pritožbah.

zatrjevanih kršitev. V tem primeru EOSP obravnava samo zatrjevane kršitve določb ESL, glede katerih je pritožba dopustna. Prav tako ima EOSP možnost, da vsebinsko obravnava pritožbo z vidika kršitev določb ESL, ki sicer v pritožbi niso bile zatrjevane.²⁷ Vsaka pritožba se naslovi na generalnega sekretarja, ki potrdi njen prejem in o njej obvesti toženo državo pogodbenico ter jo nemudoma pošlje v obravnavo EOSP.²⁸ Slednji lahko zaprosi toženo državo in organizacijo, ki je vložila pritožbo, da v roku, ki ga sam določi, predloži pisne informacije in mnenja o dopustnosti te pritožbe.²⁹

Posebej velja izpostaviti, da je kolektivna pritožba dopustna tudi v primeru, kadar nacionalna pravna sredstva niso bila izkoriščena – tudi če nacionalna pravna sredstva obstajajo.³⁰ V praksi bi to za slovensko ureditev lahko denimo pomenilo, da pred vložitvijo kolektivne pritožbe v okviru ESL ni nujna predhodna vložitev pravnega sredstva za presojo ustavnosti določenega spornega predpisa (ali pa v primeru vložitve nacionalnih pravnih sredstev – pred vložitvijo kolektivne pritožbe ni treba nujno čakati na dokončno odločitev nacionalnih slovenskih sodišč).

Kadar kolektivno pritožbo vlagajo nacionalne reprezentativne organizacije delavcev (sindikati) ali delodajalcev, je pritožba lahko vložena v uradnem jeziku tožene države (npr. v primeru Slovenije v slovenskem jeziku).³¹ Kadar pa pritožbo vlagajo mednarodne organizacije delodajalcev in sindikatov ter mednarodne nevladne organizacije, pa mora biti pritožba vložena v enem izmed uradnih jezikov Sveta Evrope.³² Tako je tudi iz jezikovnih pravil razviden namen poenostavitvi dostopa do pravnega varstva v okviru ESL za nacionalne organizacije, ki zastopajo interese delavcev ali delodajalcev.

²⁷ Digeste odločb EOSP, str. 19.

²⁸ 5. člen Protokola o kolektivnih pritožbah.

²⁹ 6. člen Protokola o kolektivnih pritožbah. Vprašanje dopustnosti se nanaša na presojo, ali vložena pritožba izpolnjuje vse formalne predpostavke (npr. upravičen vlagatelj itd.). Zgolj ob izpolnjevanju vseh predpostavk je mogoča nadaljnja vsebinska (meritorna) obravnava utemeljenosti pritožbenih razlogov.

³⁰ EOSP, *Syndicat des Agrégés de l'Enseignement Supérieur (SAGES) proti Franciji*, pritožba št. 26/2004, odločitev o dopustnosti z dne 7. decembra 2004, para. 11 in 12 (glej Digeste odločb EOSP, str. 24).

³¹ Prav tako je v tem primeru izvršni sekretar pooblaščen, da s pritožniki vodi komunikacijo v jeziku vložene pritožbe (in ne zgolj v enem izmed uradnih jezikov Sveta Evrope).

³² 24. člen Pravil Evropskega odbora socialnih pravic.

2.3. Nekateri primeri vloženih kolektivnih pritožb s področja varstva delavskih pravic

Kot je bilo omenjeno, mora biti vsebina kolektivne pritožbe povezana z zatrjevano kršitvijo vsaj ene izmed določb ESL. Doslej so bile vložene številne pritožbe s strani sindikatov tako iz javnega kot zasebnega sektorja. S področja varstva delavskih pravic³³ so bile vložene pritožbe na primer v naslednjih primerih.

V okviru pravice do pravičnih pogojev dela (2. člen ESL) so sindikati kot neskladno z ESL izpostavili ureditev »časa pripravljenosti«, ki se v luči konkretnih okoliščin ni mogla šteti za čas počitka v okviru 2. člena ESL, saj delavci niso imeli možnosti, da bi vnaprej po prosti izbiri razpolagali s tem časom.³⁴

V okviru pravice do kolektivnega dogovarjanja (6. člen ESL) so sindikati kot neskladno z ESL izpostavili irsko konkurenčno-pravno ureditev, ki je nesorazmerno omejevala dostop do kolektivnega dogovarjanja za samozaposlene osebe. Irska je tekom pritožbenega postopka spremenila zakonodajo (omilila omejitve za samozaposlene za dostop do kolektivnega dogovarjanja), tako da je EOŠP v končni odločbi (sicer ne soglasno) ugotovil, da je novelirana irska zakonodaja glede obravnavanega vprašanja skladna z ESL.³⁵ Primer je dober pokazatelj možnosti uporabe instituta kolektivne pritožbe kot »posredne prisile« na nacionalnega zakonodajalca, da sprejme ustrezna pravila, ki so skladna z ESL.

V okviru pravice do stavke (4. odstavek, 6. člena ESL) so kolektivne pritožbe vložili sindikati za analizo ustreznosti nacionalne ureditve omejitev stavke (kolektivnih akcij) za pripadnike oboroženih sil³⁶ in policije.³⁷

³³ Veliko kolektivnih pritožb je vloženih tudi s strani mednarodnih nevladnih organizacij, predvsem glede členov ESL, ki so povezane z varstvom ranljivih skupin (npr. oseb z avtizmom, invalidov, otrok ipd.).

³⁴ EOŠP, *Confédération générale du travail (CGT) proti Franciji*, pritožba št. 55/2009, meritorna odločba, z dne 23. junija 2010, para. 64–65 (glej Digeste odločb EOŠP, str. 66).

³⁵ EOŠP, *ICTU proti Irski*, pritožba št. 123/2016, meritorna odločba, z dne 12. septembra 2018, para. 37–40 (glej Digeste odločb EOŠP, str. 100).

³⁶ EOŠP, *Confederation of Independent Trade Unions in Bulgaria (CITUB), Confederation of Labour "Podkrepa" and European Trade Union Confederation (CES) proti Bolgariji*, pritožba št. 32/2005, meritorna odločba, z dne 16. oktobra 2006, para. 46 (glej Digeste odločb EOŠP, str. 105).

³⁷ EOŠP, *European Confederation of Police (EuroCOP) proti Irski*, pritožba št. 83/2012, odločitev o dopustnosti in meritorna odločba, z dne 2. decembra 2013, para. 211 (glej Digeste odločb EOŠP, str. 105).

V okviru pravice do varstva v primerih prenehanja zaposlitve (24. člen ESL) je bila sporna ureditev prenehanja pogodbe o zaposlitvi (za pomorščake) na pobudo delodajalca iz razloga, da je delavec izpolnil pogoje za starostno upokožitev (določeno starost). EOSP je presodil, da je bila ureditev v predmetnem primeru v nasprotju z ESL.³⁸

Že iz orisanih primerov izhaja, da se v okviru kolektivnih pritožb lahko naslovijo raznolike pravne problematike, od ureditve omejitev pravice do stavke za določene poklicne skupine, prenehanje pogodbe o zaposlitvi ob določeni starosti, do omejitev uresničevanja delavskih pravic za samozaposlene osebe. Vse navedene problematike (in številne druge) so aktualne tudi v slovenskem pravnem prostoru, zato bi v prihodnje veljajo razmisliti o pogostejši rabi instituta kolektivne pritožbe (ob nadaljevanju vzporedne uporabe nacionalnih pravnih sredstev).

3. PRAVNA VPRAŠANJA GLEDE OBRAVNAVE KOLEKTIVNE PRITOŽBE

3.1. Pisni postopek obravnave kolektivne pritožbe

EOSP najprej odloča o dopustnosti pritožbe.³⁹ Če EOSP odloči, da je pritožba dopustna, o tem prek generalnega sekretarja obvesti vse države pogodbenice ESL (začetek vsebinske obravnave pritožbe). Toženo državo pogodbenico in organizacijo, ki je vložila pritožbo, zaprosi, da pisno predloži vsa potrebna pojasnila ali informacije v roku, ki ga določi EOSP. Druge države pogodbenice Protokola o kolektivnih pritožbah se pozove, da lahko v enakem roku predložijo svoje morebitne pripombe. Če je pritožbo vložila nacionalna organizacija delodajalcev ali nacionalni sindikat ali druga nacionalna ali mednarodna nevladna organizacija, EOSP prek generalnega sekretarja o tem obvesti mednarodne organizacije delodajalcev ali sindikatov⁴⁰ in jih povabi, da predložijo mnenja v

³⁸ EOSP, Fellesforbundet for Sjřfolk (FFFS) proti Norveški, pritožba št. 74/2011, meritorna odločba, z dne 2. julija 2013, para. 86, 89, 97, 99 (glej Digeste odločb EOSP, str. 206).

³⁹ Glej 29. in 30. člen Pravil Evropskega odbora socialnih pravic.

⁴⁰ Gre za organizacije, ki smo jih navedli zgoraj med upravičenimi vlagatelji kolektivnih pritožb: Mednarodna organizacija delodajalcev (*International Organisation of Employers* – IOE), Konfederacija evropskih podjetij (*Business Europe*), Evropska konfederacija sindikatov (*European Trade Union Confederation* – ETUI).

roku, ki ga sam predpiše.⁴¹ Vse navedeno pomeni, da je tekom pisnega postopka možna intervencija s strani tretjih oseb. Prva možnost je, da se kot intervenient priključi druga država. Ta intervencija je mogoča samo za tiste države, ki so ratificirale postopek kolektivnih pritožb. V praksi se države za to možnost odločajo zelo redko. Druga možnost je intervencija s strani mednarodnih organizacij sindikatov in delodajalcev, ki imajo možnost predložiti svoja stališča tekom postopka. Praviloma je na tem področju aktivna predvsem Evropska konfederacija sindikatov (ETUC) kot organizacija, ki zastopa interese delavcev.⁴²

Na podlagi pojasnil, informacij ali mnenj, predloženih v skladu z zgoraj navedenimi postopki, lahko tožena država pogodbenica in organizacija, ki je vložila pritožbo, predložita kakršne koli dodatne pisne informacije ali mnenja v roku, ki ga predpiše EOSP.⁴³

3.2. Ustna (javna) obravnava kolektivne pritožbe

Nadalje lahko EOSP med obravnavanjem pritožbe organizira ustno obravnavo s predstavniki strank (vlagatelja kolektivne pritožbe in tožene države).⁴⁴ Pravila glede izvedbe ustne obravnave so podrobneje določene v 33. členu Pravil Evropskega odbora socialnih pravic. Ustna obravnava se lahko izvede na predlog katerekoli izmed strank (vlagatelja kolektivne pritožbe in tožene države) ali na iniciativo EOSP. Slednji tudi odloči, ali ugotovi predlogu stranke o izvedbi ustne obravnave. Predlog se lahko poda kadarkoli med izvedbo pisnega postopka, vendar ne kasneje kot v roku dveh tednov od zaključka pisne obravnave. Ustna obravnava je javna, razen če EOSP odloči drugače.⁴⁵

Treba je izpostaviti, da je v večini primerov postopek obravnave kolektivne pritožbe zgolj pisni. Javne ustne obravnave so izvedene zgolj v redkih primerih (denimo, do leta 2018 so bile izvedene zgolj v devetih zadevah). Kljub temu pa velja izpostaviti, da je javna ustna obravnava lahko zelo pomembna, saj s tem obe strani dobita priložnost, da svoja stališča (na bolj viden in odmeven način) predstavita javnosti.⁴⁶

⁴¹ 7. člen Protokola o kolektivnih pritožbah.

⁴² Digeste odločb EOSP, str. 28-31.

⁴³ 7. člen Protokola o kolektivnih pritožbah.

⁴⁴ 7. člen Protokola o kolektivnih pritožbah.

⁴⁵ 33. člen Pravil Evropskega odbora socialnih pravic.

⁴⁶ Digeste odločb EOSP, str. 33.

3.3. Odločanje EOSP o (ne)utemeljenosti kolektivne pritožbe

Uvodoma velja poudariti, da EOSP ni vezan na pravno kvalifikacijo zatrjevanih kršitev s strani pritožnikov. EOSP ima možnost, da spremeni pravno kvalifikacijo vložene pritožbe. Denimo, v enem izmed primerov je EOSP obravnaval domnevno kršitev glede na tretji odstavek 12. člena ESL⁴⁷, čeprav se je v pritožbi zatrjevala kršitev drugega odstavka 12. člena ESL.⁴⁸

Nadalje je pomembno, da je vsebina pritožbe podkrepljena z dokazi, saj je na vlagatelju kolektivne pritožbe, da dokaže kršitev pravic(e) po ESL. Je pa v primerih, ki predvidevajo obrnjeno dokazno breme (npr. zadeve s področja diskriminacije) tako tudi v okviru kolektivnih pritožb (kot sicer v ostalih sodnih postopkih s področja diskriminacije). Pritožniki morajo predložiti dejstva (trditveno breme), ki kažejo na kršitve (npr. določeni statistični podatki, ki kažejo na določene nepojasnjene razlike med različnimi skupinami oseb, npr. med položajem žensk in moških). Tožena država pa mora dokazati, da v tem primeru ne gre za diskriminacijo.⁴⁹ Kadar gre za obravnavo kolektivnih pritožb, EOSP razsodi glede na dejansko stanje v toženi državi, kot obstaja na dan odločitve EOSP o vsebini pritožbe.⁵⁰ Tožena država ima možnost, da v času od vložene kolektivne pritožbe do končne razsodbe ustrezno novelira pravno ureditev, da bo slednja skladna z določbami ESL.

EOSP sprejme odločitev o vsebini pritožbe in sestavi poročilo, v katerem opiše, kako je obravnaval pritožbo, in predstavi svoje ugotovitve – ali je/ni tožena država zagotovila zadovoljivo uporabo določb ESL (oz. ali je kršila določbe ESL) v luči obravnavane kolektivne pritožbe. Poročilo skupaj z utemeljeno

⁴⁷ Da bi zagotavljale učinkovito uresničevanje pravice do socialne varnosti, se pogodbenice zavezujejo, da: si prizadevajo za pospešen razvoj sistema socialne varnosti, da bi dosegel višjo raven (pravica do socialne varnosti, tretji odstavek 12. člena ESL).

⁴⁸ Da bi zagotavljale učinkovito uresničevanje pravice do socialne varnosti, se pogodbenice zavezujejo, da: ohranjajo sistem socialne varnosti na zadovoljivi ravni, ki bo vsaj enaka ravni, potrebni za ratifikacijo Evropskega kodeksa socialne varnosti (pravica do socialne varnosti, drugi odstavek 12. člena ESL). Glej zadevo EOSP, *General Federation of employees of the national electric power corporation (GENOP-DEI) and Confederation of Greek Civil Servants' Trade Unions (ADEDY) proti Grčiji*, pritožba št. 66/2011, meritorna odločba, z dne 23. maja 2012, para. 6 (Digeste odločb EOSP, str. 34).

⁴⁹ EOSP, *Mental Disability Advocacy Center (MDAC) proti Bolgariji*, pritožba št. 41-2007, meritorna odločba, z dne 3. junija 2008, para. 52.

⁵⁰ EOSP, *European Council of Police Trade Unions (CESP), proti Franciji*, pritožba št. 57/2009, meritorna odločba, z dne 1. decembra 2021, para. 52 (glej Digeste odločb EOSP, str. 40).

odločitvijo o vsebini pritožbe se pošlje Odboru ministrov, organizaciji, ki je vložila pritožbo, in pogodbenicam ESL, ki pa ga ne smejo objaviti. Poročilo se pošlje Parlamentarni skupščini in se objavi skupaj s sklepom iz 9. člena protokola o kolektivnih pritožbah ali najkasneje štiri mesece po tem, ko je bilo poslano Odboru ministrov.⁵¹ Na podlagi poročila EOSP, Odbor ministrov sprejme sklep z večino oddanih glasov. Če EOSP ugotovi, da ESL ni bila uporabljena na zadovoljiv način, Odbor ministrov z dvotretjinsko večino oddanih glasov sprejme priporočilo, naslovljeno na zadevno državo pogodbenico.⁵² Zadevna država pogodbenica v naslednjem poročilu, ki ga predloži generalnemu, navede informacije o ukrepih, ki jih je sprejela za izvajanje priporočila Odbora ministrov.

Iz navedenega sledi, da je v okviru sistema kolektivnih pritožb vzpostavljen tudi mehanizem nadaljnjega spremljanja stanja v zadevni državi glede v pritožbi obravnavane problematike.

4. SKLEP

Sistem varstva ekonomskih, delavskih in socialnih pravic po ESL predstavlja enega izmed stebrov varstva socialne države oziroma vključujoče družbe v državah, ki jih ESL zavezuje. ESL je živ dokument, saj se mora razlaga pravic prilagajati hitro se spreminjajoči družbeni stvarnosti v svetu dela in drugod. Pri tem pa lahko k ustreznemu uresničevanju pravic po ESL pripomore ustrezna raba sistema kolektivnih pritožb, s katero lahko socialni partnerji (na nacionalni ali na mednarodni/evropski ravni) in druge mednarodne nevladne organizacije pravočasno opozorijo na morebitne odklone na področju varstva socialnih in ekonomskih pravic v posamezni državi.

Sistem kolektivnih pritožb sicer ni na voljo kot posebno pravno sredstvo posameznemu delavcu v konkretnem postopku (kot to velja za varstvo človekovih pravic po EKČP). Kljub temu pa so med upravičenimi vlagatelji pritožbe nacionalne reprezentativne organizacije delavcev (tako v javnem kot v zasebnem sektorju) ali delodajalcev. V kolektivni pritožbi se obravnava domnevna nezadovoljliva uporaba določene določbe oz. pravice iz ESL s strani tožene države. Pritožba se tako lahko nanaša na širok krog tematik s področja delovnega prava, denimo, neustrezna

⁵¹ 8. člen Protokola o kolektivnih pritožbah.

⁵² 9. člen Protokola o kolektivnih pritožbah.

ureditev omejitve pravice do stavke na ravni zakona, omejitev uresničevanja kolektivnih delavskih pravic za samozaposlene osebe itd. Pri tem se pred vložitvijo kolektivne pritožbe ne zahteva uporaba vseh nacionalnih pravnih sredstev in predhodna odločitev nacionalnih sodišč o vloženih pravnih sredstvih (npr. v okviru presoje skladnosti zakona z ustavo). Prav tako pa lahko reprezentativne nacionalne organizacije delavcev ali delodajalcev pritožbo vložijo v uradnem jeziku tožene države (v primeru Slovenije v slovenskem jeziku).

Nazadnje je tako na mestu poziv tudi slovenskim socialnim partnerjem, da v primeru morebitnih nacionalnih posegov v delovnopravno in socialno-pravno ureditev uporabijo tudi možnost vložitve kolektivne pritožbe v okviru ESL in s tem na zadevno tematiko opozorijo tudi v okviru Sveta Evrope. Pri čemer velja opozoriti, da ureditev po mednarodnih pravnih virih (npr. konvencijah Mednarodne organizacije dela in ESL) predstavlja zgolj minimalni standard varstva ekonomskih in socialnih pravic. Države so zmeraj spodbujene, da na svojem ozemlju zagotovijo še višjo raven varstva navedenih pravic.

V primeru zdrsa pod minimalne standarde kot jih zagotavlja ESL, je nujna aktivnost socialnih partnerjev – sistem kolektivnih pritožb je bil vpeljan prav z namenom, da bi ga aktivno uporabljali. Slednje dobro povzame tudi misel prof. dr. Barbare Kresal, članice Evropskega odbora za socialne pravice Sveta Evrope, saj *»vložitev kolektivne pritožbe ne sme biti (narobe) razumljeno kot neugodno ravnanje vlagatelja v razmerju do svoje države, ali dojemano kot dejanje »zoper državo« na mednarodnem pravnem parketu. Ravno nasprotno! Je v korist državi. Sistem kolektivnih pritožb je treba razumeti kot dodatni instrument, kot dodatno možnost, ki lahko prispeva k izboljševanju stanja v določeni državi kar zadeva spoštovanje temeljnih socialnih pravic.«*⁵³

⁵³ Kresal, B., 60 let Evropske socialne listine in 25 let Spremenjene Evropske socialne listine, 2021, dostop na: <https://rm.coe.int/barbara-kresa-60-anniv-paper-final-slo/1680a44232> (5. 11. 2021), str. 3.

VIRI IN LITERATURA

- Council of Europe portal, European Social Charter, Pending complaints, dostopno na: <https://www.coe.int/en/web/european-social-charter/pending-complaints> (5. 11. 2021).
- Council of Europe portal, European Social Charter, Processed complaints, dostopno na: <https://www.coe.int/en/web/european-social-charter/processed-complaints> (5. 11. 2021).
- Council of Europe portal, European Social Charter, Collective complaints, dostopno na: <https://www.coe.int/en/web/european-social-charter/collective-complaints-procedure> (5. 11. 2021).
- Council of Europe portal, European Social Charter, Signatures & ratifications, dostopno na: <https://www.coe.int/en/web/european-social-charter/signatures-ratifications> (5. 11. 2021).
- Council of Europe portal, European Social Charter, Processed complaints, Slovenia, https://www.coe.int/en/web/european-social-charter/processed-complaints?p_p_id=122_INSTANCE_5pDt4JlgC7fy&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&p_p_col_id=column-2&p_p_col_pos=1&p_p_col_count=4&p_r_p_564233524_resetCur=true&p_r_p_564233524_categoryId=28547796 (5. 11. 2021).
- Digest of the case law of the European Committee of Social Rights (citirano kot: »Digeste odločb EOSP«), nazadnje spremenjene 31. decembra 2018, dostopno na: <https://rm.coe.int/digest-2018-parts-i-ii-iii-iv-en/1680939f80> (5. 11. 2021).
- Dodatni protokol (1995), ki vpeljuje sistem kolektivnih pritožb, Serija pogodb Sveta Evrope, št. 158.
- Evropska socialna listina – prenovljena (1996), Serija pogodb Sveta Evrope, št. 163.
- Evropska socialna listina (1961), Serija pogodb Sveta Evrope, št. 35.
- Governmental Committee of the European Social Charter and the European Code of Social Security, List of International Non-Governmental Organisations (INGOs) entitled to submit collective complaints, z dne 1. julija 2021, GC(2021)11, dostopno na: <https://rm.coe.int/gc-2021-11-bil-list-ingos-01-07-2021/1680a302bf> (5. 11. 2021).
- HUDOC, European Social Charter, dostopno na: [https://hudoc.esc.coe.int/eng/#{%22sort%22:\[%22ESCPublicationDate%20Descending%22\],\[%22ESCDcType%22:\[%22FOND%22,%22Conclusion%22,%22Ob%22\]\]](https://hudoc.esc.coe.int/eng/#{%22sort%22:[%22ESCPublicationDate%20Descending%22],[%22ESCDcType%22:[%22FOND%22,%22Conclusion%22,%22Ob%22]]) (5. 11. 2021).
- Kresal, Barbara, 2021 (I). Slovenia, v: Waas, B. et al. (ur.), Collective bargaining for self-employed workers in Europe: approaches to reconcile competition law and labour rights, Alphen aan den Rijn: Wolters Kluwer, 2021, str. 217-230.
- Kresal, Barbara, 2021 (II). 60 let Evropske socialne listine in 25 let Spremenjene Evropske socialne listine, 2021, dostop na: <https://rm.coe.int/barbara-kresa-60-anniv-paper-final-slo/1680a44232> (5. 11. 2021).
- Kresal Šoltes, Katarina, 2018. Nestandardne oblike dela, prekarnost ter dostop do sindikalnega združevanja in kolektivnega pogajanja, v: Senčur Peček D. (ur.), Teorija in praksa, pravo in življenje: liber amicorum Etelka Korpič-Horvat, Maribor: Univerza v Mariboru, Univerzitetna založba, 2018, str. 169-186.
- Kresal Šoltes, Katarina, 2021. Veljavnost, quorum in druga vprašanja glede pokritosti s kolektivnimi pogajanjimi, Delavci in delodajalci, let. 21, št. 2-3, 2021, str. 251-272.
- Kresal Šoltes, Katarina, 2020. Vpliv prekarizacije dela na kolektivne pravice delavcev, v: Kresal Šoltes, Katarina, et al. (ur.), Prekarno Delo: Multidisciplinarna Analiza, Ljubljana: Pravna fakulteta; Ekonomska fakulteta, 2020, str. 29-44.

- Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti, Seznam reprezentativnih sindikatov, z dne 9. februarja 2021, dostopno na: <https://www.gov.si/assets/ministrstva/MDDSZ/Druge-oblike-dela-dokumenti/Seznam-representativnih-sindikatov.docx> (5. 11. 2021).
- Pravila Evropskega odbora socialnih pravic, nazadnje spremenjena 19. maja 2021, dostop na: <https://rm.coe.int/rules-rev-320-en/1680a2c899> (5. 11. 2021).
- Zakon o reprezentativnosti sindikatov, Uradni list RS, št. 13/93.

Praksa EOSP:

- EOSP, Associazione Professionale e Sindacale (ANIEF) proti Italiji, pritožba št. 146/2017, meritorna odločba, z dne 12. septembra 2017.
- EOSP, Associazione sindacale «La Voce dei Giusti» proti Italiji, pritožba št. 105/2014, odločitev o dopustnosti, z dne 17. marca 2015.
- EOSP, Confédération générale du travail (CGT) proti Franciji, pritožba št. 55/2009, meritorna odločba z dne 23. junija 2010.
- EOSP, Confédération Française de l'Encadrement (CFE-CGC) proti Franciji, pritožba št. 9/2000, odločitev o dopustnosti, z dne 7. novembra 2000.
- EOSP, Confederation of Independent Trade Unions in Bulgaria (CITUB), Confederation of Labour "Podkrepa" and European Trade Union Confederation (CES) proti Bolgariji, pritožba št. 32/2005, meritorna odločba, z dne 16. oktobra 2006.
- EOSP, Confederation of Swedish Enterprise proti Švedski, pritožba št. 12/2002, odločitev o dopustnosti, z dne 19. junija 2002.
- EOSP, European Confederation of Police (EuroCOP) proti Irski, pritožba št. 83/2012, odločitev o dopustnosti in meritorna odločba, z dne 2. decembra 2013.
- EOSP, European Council of Police Trade Unions (CESP), proti Franciji, pritožba št. 57/2009, meritorna odločba, z dne 1. decembra 2021.
- EOSP, Fellesforbundet for Sjøfolk (FFFS) proti Norveški, pritožba št. 74/2011, meritorna odločba, z dne 2. julija 2013.
- EOSP, General Federation of employees of the national electric power corporation (GENOP-DEI) and Confederation of Greek Civil Servants' Trade Unions (ADEDY) proti Grčiji, pritožba št. 66/2011, meritorna odločba, z dne 23. maja 2012.
- EOSP, ICTU proti Irski, pritožba št. 123/2016, meritorna odločba, z dne 12. septembra 2018.
- EOSP, Mental Disability Advocacy Center (MDAC) proti Bolgariji, pritožba št. 41-2007, meritorna odločba z dne 3. junija 2008.
- EOSP, Movimento per la Libertà della psicanalisi-Associazione Culturale Italiana proti Italiji, pritožba št. 122/2016, odločitev o dopustnosti z dne 24. marca 2017.
- EOSP, Syndicat des Agrégés de l'Enseignement Supérieur (SAGES) proti Franciji, pritožba št. 26/2004, odločitev o dopustnosti z dne 7. decembra 2004.
- EOSP, Tehy ry and STTK ry proti Finski, pritožba št. 10/2000, odločitev o dopustnosti z dne 12. februarja 2001.

The Description and the Purpose of the Collective Complaints Procedure under the European Social Charter – About Time for its More Frequent Use?

Aljoša Polajžar*

Summary

The system of protection of economic, labour and social rights under the European Social Charter (ESC) is one of the pillars of the protection of the welfare state and inclusive society in the countries bound by the ESC. The ESC is a living instrument, as the interpretation of rights must adapt to the rapidly changing social reality in the world of work and beyond. In this context, the proper use of the collective complaints system can help to ensure that rights under the ESC are properly implemented, by enabling the social partners (at national or international/European level) and other international non-governmental organisations to raise in a timely manner any deviations in the protection of social and economic rights in a particular contracting state.

The author notes that the collective complaints system is not available as a specific remedy to an individual worker in a specific procedure (as is the case for the protection of human rights under the ECHR). Nevertheless, national representative organisations of workers (in both the public and private sectors) or employers are among the eligible complainants. A collective complaint addresses the alleged unsatisfactory application by the respondent State of a particular provision (right) under the ECHR. The complaint can thus concern a wide range of topics in the field of labour law, such as inadequate regulation of the limitation of the right to strike at the legislative level, limitation of the exercise of collective labour rights for the self-employed, etc. It does not require the exhaustion of national remedies and a prior decision of the national courts on the submitted remedies (e.g. in the context of a review of the constitutionality of a law) before filing a collective complaint. Similarly, representative national workers' or employers' organisations can lodge a complaint in the official language of the respondent country (Slovenian in the case of Slovenia).

* Aljoša Polajžar, M.Sc., young researcher, assistant and doctoral student at the Faculty of Law, University of Maribor
aljosa.polajzar@um.si

Finally, the Slovenian social partners could be called upon to lodge a collective complaint regarding the ESC in the event of national interference in labour and social legislation, and thus to raise the issue at hand on the level of Council of Europe. It should be noted, however, that the rules laid down in international legal sources (e.g. ILO conventions and the ESC) represent only a minimum standard of protection of economic and social rights. States are always encouraged to ensure an even higher level of protection of those rights.

Republika Slovenija v postopkih kolektivne pritožbe

Luka Tičar*

UDK: 349.2/.3:341.176

331.105.4:347.956(497.4)

Povzetek: Avtor v prispevku poudari izjemen pomen sistema kolektivnih pritožb, unikatnega nadzornega mehanizma nad spoštovanjem MESL. Nato pa oriše položaj Slovenije v treh postopkih, v katerih se je do sedaj znašla sama. Ugotovljene so bile kršitve pravice do nastanitve po 31. členu MESL, pravic otrok in mladostnikov do ustreznega socialnega, pravnega in ekonomskega varstva po 17. členu MESL in pravice do enakega plačila moških in žensk po 4. in 20. členu MESL. Prvi dve kršitvi sta bili odpravljeni, medtem ko je v tretjem primeru Odbor ministrov svoje priporočilo sprejel marca 2021 in uradnega odziva Slovenije še ni. Ker gre za pomembne usmeritve, bo reakcija nujna in potrebna.

Ključne besede: kolektivna pritožba, pravica do nastanitve, telesno kaznovanje, enako plačilo moških in žensk, odbor ministrov

Slovenia in Collective Complaint Procedures

Abstract: In the article, the author emphasizes the exceptional importance of the system of collective complaints, a unique control mechanism over compliance with the Revised European Social Charter (RESC). Then he outlines Slovenia's position in three proceedings in which it has found itself till now. Violations of the Right to housing under the Article 31 of the RESC, the Rights of children and adolescents to appropriate social, legal and economic protection under the Article 17 of the RESC and the Right to equal pay for men and women under the Articles 4 and 20 of the RESC were established. The first two violations have been eliminated, while in the third case the Committee of Ministers adopted its recommendation only in March 2021 and there has been no official response from Slovenia yet. As these are important directions, a reaction will be necessary.

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

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

Key words: *collective complaint, right to housing, corporal punishment, equal pay of men and women, Committee of Ministers*

1. UVOD

Ob 60 letnici obstoja Evropske socialne listine (v nadaljevanju Listina) in 25 letnici uporabe sistema kolektivnih pritožb za nadzor nad njenim spoštovanjem, je potrebno temu dokumentu Sveta Evrope kot celoti priznati izjemen pomen. K današnjemu razumevanju fenomena t.i. socialnih človekovih pravic, vključno z dvigom ravni njihovega uresničevanja, je najpomembnejše vplival ravno sistem kolektivnih pritožb in vloga Evropskega odbora za socialne pravice (EOSP; v nadaljevanju Odbor) v njem. Sočasno s prepoznavnostjo Listine se je dvigovala tudi zavest o pomenu teh pravic, pravic, ki pomembno zaznamujejo vsakodnevno življenje posameznika.

Namen tega prispevka ni predstavitev značilnosti postopka kolektivne pritožbe in natančnejši oris njegovih pozitivnih posledic,¹ saj se bomo v nadaljevanju posvetili konkretnim postopkom, v katerih se je do sedaj znašla Republika Slovenija. Ti primeri do danes v slovenski literaturi niso bili deležni obsežnejše strokovne analize.²

¹ Sistem kolektivnih pritožb je v domači, predvsem pa tuji literaturi obširno predstavljen, analiziran in ovrednoten, slednje predvsem v luči tudi iztožljivosti oz. uresničevanja socialnih pravic. Glej npr. Končar, P., *Iztožljivost socialnih pravic s poudarkom na vlogi Evropskega Odbora za socialne pravice*, Delavci in delodajalci, št. 2-3, 2010, str. 151-166; Končar, P., *The Evolution of International and European Law in the field of Social rights*, Revista Europea de Derechos Fundamentales, št. 13, 2009, str. 193-204; Končar, P., *Collective Complaints-The experience under the European Social Charter*, v *The right to trial within a reasonable time and short-term reform of the ECHR*, Ministrstvo za pravosodje RS, 2009, str. 173-179; Brillat, R., *The supervisory Machinery of the ESC: Recent developments and their Impact*, v *Social Rights in Europe*, Oxford University Press, 2005, str. 31-44.

² O Tretji kolektivni pritožbi zoper Slovenijo, ki se nanaša na enako plačilo moških in žensk glej Kresal, B., *Pomen Evropske socialne listine za varstvo delavskih pravic: novejša praksa Evropskega odbora za socialne pravice*, Delavci Delodajalci, št. 4, 2020, str. 434-436.

2. SLOVENIJA V POSTOPKIH KOLEKTIVNE PRITOŽBE DO DANES

Republika Slovenija je del sistema kolektivnih pritožb vse od leta 1999, ko je kmalu po ratifikaciji Spremenjene Evropske socialne listine³ (v nadaljevanju MESL) generalnega sekretarja SE obvestila z izjavo o sprejemu tega nadzornega mehanizma. Do danes so bile zoper Slovenijo kot rečeno vložene tri kolektivne pritožbe, o vseh treh je Odbor sprejel vsebinsko odločitev.

2.1. Kolektivna pritožba št. 53/2008 (31., 16. in E člen MESL)⁴

Prva kolektivna pritožba zoper Slovenijo je bila vložena s strani mednarodne nevladne organizacije, ki se sicer ukvarja predvsem s skrbjo za brezdomce, FEANTSA (*European Federation of National Organisations Working with the Homeless*). Temeljni očitke je bil namenjen kršitvi 31. člena MESL o pravici do nastanitve.

2.1.1. Besedilo 31. člena MESL in njegova razlaga s strani Odbora

31. člen MESL se glasi:

»Da bi zagotavljale učinkovito uresničevanje pravice do nastanitve, se pogodbenice zavezujejo, da sprejmejo ukrepe, s katerimi:

- 1. pospešujejo dostop do nastanitve primernega standarda;*
- 2. preprečujejo in zmanjšujejo brezdomstvo z namenom, da bi ga postopno odpravile;*
- 3. vplivajo na ceno nastanitve tako, da bo dostopna tistim brez zadostnih sredstev.«*

Odbor je v letih svojega delovanja razvil prakso oz. razlago tega člena, s čimer je opredelil potrebne obveznosti države pogodbenice, da ravna skladno s tem členom. Odbor je v svoji odločitvi v tej zadevi glede 31. člena MESL zapisal, da mora država denimo sprejeti in zagotoviti potrebna pravna, finančna in operativna

³ Zakon o ratifikaciji MESL je objavljen v Uradnem listu RS - Mednarodne pogodbe, št. 7/99.

⁴ Vsebinska odločitev v celoti je dostopna na spletnem naslovu: [https://hudoc.esc.coe.int/eng/#\[?%22sort%22:\[%22ESCPublicationDate%20Descending%22\],%22ESCDIdentifier%22:\[%22cc-53-2008-dmerits-en%22\]\]](https://hudoc.esc.coe.int/eng/#[?%22sort%22:[%22ESCPublicationDate%20Descending%22],%22ESCDIdentifier%22:[%22cc-53-2008-dmerits-en%22]]) (dostop dne 23.11.2021).

sredstva, ki zagotavljajo izpolnjevanje ciljev Listine, vzdrževati mora statistiko potreb, virov in rezultatov, zagotoviti redno spremljanje učinkov sprejetih strategij, za doseg ciljev mora določiti ustrezne roke, posebno pozornost pa mora država nameniti identificiranim skupinam ranljivih oseb. Ob tem je potrebno omeniti, da je področje nastanitev predmet tudi Evropske Konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin⁵ (EKČP), kar pomeni, da naj bi bilo razumevanje problematike s strani Sodišča za človekove pravice in Odbora usklajeno.

2.1.2. Očitki Sloveniji in odločitev Odbora

Kolektivna pritožba vlagatelja se je nanašala na položaj najemnikov stanovanj, ki so bila v postopkih denacionalizacije vrnjena prvotnim lastnikom. Problematiko v svojem izhodišču zaznamuje dejstvo obstoja t.i. stanovanjske pravice na stanovanjih v družbeni lastnini, ki je bila leta 1991 s sprejemom takratnega Stanovanjskega zakona⁶ ukinjena. Stanovanjski zakon je dotedanjim imetnikom stanovanjske pravice omogočil odkup stanovanja po posebnih pogojih, v nekaterih primerih pa so te osebe pridobile zgolj pravico do najema stanovanja za nedoločen čas in neprofitno najemnino. Po drugi strani pa je Zakon o denacionalizaciji⁷ upravičencem po tem zakonu določal dve obliki vračila premoženja, v naravi ali v denarju. Tisti denacionalizacijski upravičenci, ki so se odločili za vračilo nepremičnine v naravi, so imeli obveznost sklenitve najemne pogodbe z najemnikom-imetnikom nekdanje stanovanjske pravice. Področje so z leti zaznamovale številne odločbe Ustavnega sodišča RS in spremembe zakonodaje. Tisto, kar je bilo za vlagatelja kolektivne pritožbe in tudi Odbor najbolj pomembno in sporno pa je bil negotov položaj tistih najemnikov, ki so bivali v stanovanjih, ki so bila v postopkih denacionalizacije vrnjena zasebnim lastnikom. Z leti se je namreč spreminjala politika neprofitnih najemnin, ki so bile vse višje. Najemniki denacionaliziranih stanovanj so po mnenju Odbora živeli v negotovosti in skrbi glede zmožnosti plačevanja najemnin za stanovanja, v katerih so živeli dolgo časa, vanje vlagali in jih uporabljali ter ravnali z njimi kot lastniki. Odbor je torej ugotovil kršitev prve in tretje točke 31. člena MESL, kršitev pa so tvorili: i)

⁵ Uradni list RS - Mednarodne pogodbe, št. 7/94.

⁶ Zakon je bil sprejet v letu 1991 in objavljen v Uradnem listu RS, št. 18/1991, nato je bil velikokrat spremenjen. Leta 2003 je bil sprejet nov Stanovanjski zakon (Uradni list RS, št. 69/2003), ki s številnimi spremembami in dopolnitvami velja še danes.

⁷ Uradni list RS, št. 27/1991, s številnimi spremembami in dopolnitvami.

nezadostni ukrepi države glede možnosti pridobitve alternativnih stanovanj, ii) razvoj pravil glede zasedenosti stanovanj in iii) vse višje najemnine. Ob tem je bila ugotovljena kršitev tudi člena E o prepovedi razlikovanja. Pravni položaj oseb, ki so stanovanjsko pravico izvrševali v stanovanjih, ki so bila vrnjena zasebnim lastnikom, je bil slabši in bolj negotov kot pravni položaj oseb, ki so stanovanjsko pravico izvrševali na drugih stanovanjih.

2.1.3. Follow up

Odbor je vsebinsko odločitev o kolektivni pritožbi sprejel dne 8. septembra 2009. Slovenija se je prvič neposredno odzvala na resolucijo Odbora ministrov, ki je bila sprejeta junija 2011, v svojem letnem poročilu v letu 2016.⁸ Iz slednjega izhajajo naslednji ukrepi in dejanja Slovenije z namenom odpraviti ugotovljene nepravilnosti in kršitve členov 31 in E MESL:

- V okviru pristojnega ministrstva je bila oblikovana posebna delovna skupina, ki se je v celoti seznanila s problematiko najemnikov denacionaliziranih stanovanj.
- Ustanovljen je bil Stanovanjski svet (*Housing council*), posvetovalno telo, ki je vključeval tudi predstavnike Društva najemnikov Slovenije. Ključne pristojnosti tega sveta so bile: i) sodelovanje pri oblikovanju in sprejemanju nacionalnega stanovanjskega programa, ii) spremljanje uresničevanja lokalne in državne stanovanjske politike, iii) ocenjevanje učinkovitosti sprejetih ukrepov in sredstev in iv) oblikovanje predlogov ukrepov ministrstvu s področja stanovanjske problematike.
- Leta 2011 in 2014 je bil spremenjen Pravilnik o dodeljevanju neprofitnih stanovanj v najem,⁹ ki naj bi, kot izhaja iz poročila, najemnikom denacionaliziranih stanovanj omogočil lažjo in hitrejšo pridobitev drugih, alternativnih najemniških stanovanj. Predvidena je njihova umestitev visoko na prioriteten seznamih, kar naj bi bistveno pospešilo postopke najema stanovanj v lasti občin, stanovanjskega sklada, nevladnih organizacij ali države.

⁸ Poročilo dostopno na spletnem naslovu:
<https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016805a183b> (dostop 10.11.2021).

⁹ Uradni list RS, št. 14/04, 34/04, 62/06, 11/09, 81/11, 47/14 in 153/21.

V poročilu je omenjen tudi primer pred Sodiščem za človekove pravice v Strasbourgu (Berger-Krall and Others v. Slovenia), katerem Sodišče ni ugotovilo kršitve pravic najemnikov denacionaliziranih stanovanj.

2.2. Kolektivna pritožba št. 95/2013 (17. člen MESL)¹⁰

Druga kolektivna pritožba zoper Slovenijo je bila vložena s strani mednarodnega združenja za zaščito otrok, APPROACH (*Association for the Protection of all Children*). Temeljni očitke je bil namenjen kršitvi 17. člena MESL o pravici otrok in mladostnikov do socialnega in ekonomskega varstva.

2.2.4. Besedilo 17. člena MESL in njegova razlaga s strani Odbora

17. člen MESL se glasi:

»Da bi otrokom in mladostnikom zagotavljale učinkovito uresničevanje pravice do odraščanja v okolju, ki spodbuja celovit razvoj njihove osebnosti in njihovih telesnih in duševnih zmogljivosti, se pogodbenice zavezujejo, da bodo neposredno ali v sodelovanju z javnimi in zasebnimi organizacijami izvedle vse ustrezne in potrebne ukrepe, namenjene za:

1. a) zagotavljanje potrebne nege, pomoči, izobraževanja in usposabljanja otrok in mladostnikov z upoštevanjem pravic in dolžnosti njihovih staršev, zlasti z ustanavljanjem ali delovanjem institucij in služb, ki so primerne in zadostne za ta namen;
 - b) zaščito otrok in mladostnikov pred zanemarjanjem, nasiljem ali izkoriščanjem;
 - c) zaščito posebno pomoč države otrokom in mladostnikom, ki so začasno ali trajno prikrajšani za podporo svoje družine;
2. *zagotavljanje brezplačnega šolanja v osnovnih in srednjih šolah za otroke in mladostnike in spodbujanje rednega obiskovanja šole.«*

¹⁰ Vsebinska odločitev v celoti je dostopna na spletnem naslovu: [https://hudoc.esc.coe.int/en/g/#\[%22sort%22:\[%22ESCPublicationDate%20Descending%22\],\[%22ESCDIdentifier%22:\[%22cc-95-2013-dmerits-en%22\]\]](https://hudoc.esc.coe.int/en/g/#[%22sort%22:[%22ESCPublicationDate%20Descending%22],[%22ESCDIdentifier%22:[%22cc-95-2013-dmerits-en%22]]) (dostop 23.11.2021).

Odbor je glede meril varstva mladostnikov pred nasiljem oz. telesnim kaznovanjem (*corporal punishment*), to je glede vsebine prvega odstavka 17. člena MESL, sprejel naslednja stališča, ki jih je vključil tudi v svojo odločitev. Obveznost države po tem odstavku je sprejeti zakonodajo, ki prepoveduje in sankcionira vsako obliko nasilja nad otroki, to je sleherno dejanje ali obnašanje, ki vpliva na integriteto, dostojanstvo, razvoj ali psihično dobrobit otroka. Pravna določila morajo biti dovolj jasna, zavezujoča in natančna, kar naj bi zagotavljalo njihovo uporabo pri odločanju sodišč. Ob vsem tem pa Odbor kot posebej pomembno izpostavlja še skrbnost države, da zagotovi, da tudi v praksi do tovrstnega nasilja ne prihaja.

2.2.5. Očitki Sloveniji in odločitev Odbora

Kolektivna pritožba vlagatelja se je nanaša na zakonsko ureditev prepovedi kaznovanja otrok. Ključni zakon, ki je bil deležen presoje, je bil Zakon o preprečevanju nasilja v družini,¹¹ ki je prepovedoval resno nasilje nad otroki, kazenska sodišča pa so kaznovala zgolj telesno kaznovanje otrok, ki je doseglo določeno raven ali intenzivnost. V nasprotnem primeru je šlo zgolj za t.i. *minor offence*, prekršek. Noben predpis, na katere se je sklicevala Vlada RS v luči spoštovanja 17. člena MESL, ni vseboval jasne in obširne prepovedi vseh oblik telesnega kaznovanja otrok. Zanimivo ob tem je, da je Odbor kršitev tega člena MESL ugotavljal v poročanju Slovenije v letih 2003, 2005 in 2011 in da ni bilo storjenega nič v smeri uskladitve zakonodaje in prakse s 17. členom MESL.

2.2.6. Follow up

Slovenija je v svojem 15. Poročilu, ki zajema obdobje od 2011 do konec leta 2014, pojasnila tudi problematiko v zvezi s kolektivno pritožbo št. 95/2013. Najprej je zapisala, da za učinkovito varstvo pred nasiljem otrok v družini in drugod ni pomembna zgolj jasna prepoved v pravnem redu, temveč, da so še posebej pomembni preventivno delovanje in ukrepi za dvig zavedanja obstoja nasilja v družbi in s tem povezan razvoj socialnih veščin v družbi. Kljub temu se je na temelju Resolucije Odbora ministrov Slovenija odločila spremeniti zakonodajo in

¹¹ Uradni list RS, št.16/08, 68/16 in 54/17 – ZSV-H.

sicer, tako Zakon o preprečevanju nasilja v družini, kot tudi Zakon o organizaciji in financiranju vzgoje in izobraževanja.¹² Oba predpisa prepovedujeta in kaznujeta sleherno telesno nasilje, tako v družini, kot denimo v vrtcih, šolah ... O tem je Slovenija tudi poročala v svojem 16. Poročilu.¹³

2.3. Kolektivna pritožba št. 137/2016 (4., 20. in E člen MESL)¹⁴

Tretjo kolektivno pritožbo je zoper Slovenijo vložila mednarodna nevladna organizacija za zaščito pravic in položaja žensk UWE (*University of Women Europe*).¹⁵ Očitki Sloveniji so bili namenjeni kršitvam pravic do enakega plačila moških in žensk, in sicer tretje točke prvega odstavka 4. člena in točke c) 20. člena MESL. Vlagateljica je zatrjevala tudi nizko zastopanost žensk pri procesih odločanja v zasebnih gospodarskih družbah, kar naj bi bilo v nasprotju s točko d) 20. člena MESL. Sicer pa se je tudi plačna diskriminacija na podlagi spola nanašala na zasebni sektor.

2.3.1. Besedilo 4. in 20. člena MESL in njuna razlaga s strani Odbora

Celotno besedilo 4. člena (pravica do pravičnega plačila) se glasi:

»Da bi zagotavljale učinkovito uresničevanje pravice do pravičnega plačila, se pogodbenice zavezujejo, da:

- 1. delavcem priznavajo pravico do takšnega plačila, ki bo njim in njihovim družinam omogočili dostojen življenjski standard;*
- 2. delavcem priznavajo pravico do višjega plačila za nadurno delo, razen v določenih izjemnih primerih;*

¹² Uradni list RS, št. 16/07 – uradno prečiščeno besedilo, 36/08, 58/09, 64/09 – popr., 65/09 – popr., 20/11, 40/12 – ZUJF, 57/12 – ZPCP-2D, 47/15, 46/16, 49/16 – popr., 25/17 – ZVaj, 123/21 in 172/21.

¹³ Dostopno na spletni strani: <https://rm.coe.int/16-national-report-from-slovenie/168071413a> (dostop dne 15.11.2021).

¹⁴ Vsebinska odločitev v celoti je dostopna na spletnem naslovu: [https://hudoc.esc.coe.int/fre/#\[%22sort%22:\[%22ESCPublicationDate%20Descending%22\],\[%22ESCDcIdentifier%22:\[%22cc-137-2016-dmerits-en%22\]\]](https://hudoc.esc.coe.int/fre/#[%22sort%22:[%22ESCPublicationDate%20Descending%22],[%22ESCDcIdentifier%22:[%22cc-137-2016-dmerits-en%22]]) (dostop dne 23.11.2021.).

¹⁵ Ta organizacija je podobno kolektivno pritožbo vložila zoper 15 članic Sveta Evrope. O tem glej Kresal, 2021, spletni vir: <https://link.springer.com/article/10.1007/s12027-021-00664-8> (dostop dne 17.11.2021)

3. priznavajo delavcem in delavkam enako plačilo za delo enake vrednosti;

4. priznavajo vsem delavcem pravico do razumnega odpovednega roka pri prenehanju zaposlitve;
5. dovoljujejo odtegljaje od plač le pod pogoji in le v takšni meri, kot je predpisano z zakoni oziroma drugimi notranjimi predpisi ali je določeno s kolektivnimi pogodbami oziroma arbitražnimi odločitvami.
Uresničevanje teh pravic mora biti zagotovljeno s prostovoljno sklenjenimi kolektivnimi pogodbami, z zakonito metodologijo določanja plač ali z drugimi sredstvi, ki ustrezajo razmeram v državi.«

20. člen MESL (Pravica do enakih možnosti in enakega obravnavanja v zadevah v zvezi z zaposlitvijo in poklicem brez razlikovanja na podlagi spola) pa se glasi:

»Da bi zagotavljale učinkovito uresničevanje pravice do enakih možnosti in enakega obravnavanja v zadevah v zvezi z zaposlitvijo in poklicem brez razlikovanja na podlagi spola, se pogodbenice zavezujejo, da bodo priznavale to pravico in ustrezno ukrepale, da bi jamčile ali spodbujale njeno uporabo na naslednjih področjih:

- a) možnost za zaposlitev, varstvo pred odpuščanjem in ponovno vključevanje v poklic;*
- b) poklicno usmerjanje, usposabljanje, prekvalifikacija in rehabilitacija;*
- c) pogoji za zaposlitev in delovni pogoji, vključno s plačilom;**
- d) poklicni razvoj, vključno z napredovanjem.*«

Odbor je v letih svojega delovanja oblikoval stališča glede konkretnjših obveznosti držav pogodbenic, ki zagotavljajo spoštovanje omenjenih poudarjenih delov členov MESL. Tako imajo države po teh členih obveznost: i) priznati pravico do enakega plačila za enako delo ali delo enake vrednosti v zakonodaji, ii) zagotoviti dostopnost učinkovitih pravnih sredstev za primere kršitev te pravice, iii) zagotoviti transparentnost plač in omogočiti ustrezno primerjavo poklicev, služb ipd. (*job comparisons*), iv) vzdrževati posebne službe ali telesa za delovanje na področju enakosti, v) zbiranja zanesljivih in enotnih podatkov za merjenje razkoraka v višini plač med spoloma in vi) sprejeti ukrepe za promocijo enakih možnosti spolov.

2.3.2. Očitki Sloveniji in odločitev Odbora¹⁶

Vlagateljica je Sloveniji očitala, da sicer korektna pravna ureditev načela enakosti in enakih možnosti, tudi na področju plač, v praksi ni dovolj učinkovito uresničena, k čemur naj bi prispevali, prvič, neučinkovito sodno varstvo v primeru diskriminacije (nizko število rešenih sodnih zadev in izrečenih sankcij), drugič, nezadostna transparentnost plač in primerjava služb in tretjič, finančna podhranjenost slovenskega zagovornika načela enakosti, kar prav tako vpliva na učinkovitost njegovega delovanja.

Odbor je svojo vsebinsko oceno namenil najprej priznanju načela enakega plačila za delo enake vrednosti v zakonodaji. Odbor je ocenil, da v tem kontekstu kršitve MESL ni, saj 133. člen v povezavi s 6. členom ZDR-1¹⁷ jasno in primerno določa enako plačilo moških in žensk. Odbor je pri tem izrecno kot pomembno izpostavil dejstvo neveljavnosti morebitnih pravnih določil v kolektivnih pogodbah, splošnih aktih delodajalca ali klavzul v pogodbah o zaposlitvi, ki bi nasprotovale temu načelu.

Kršitev MESL pa je bila ugotovljena v zvezi z učinkovitimi pravnimi sredstvi za primer kršitev enakega plačila moških in žensk. Sicer je moč zaznati strinjanje s pravnimi mehanizmi v slovenskem sistemu, to je z možnostjo neposrednega sodnega varstva, dostopnostjo le tega tudi socialno šibkejšim, obrnjenim dokaznim bremenom ipd. Ključni očitek, ki po mnenju Odbora ustvarja kršitev MESL, pa je namenjen preveč kompleksnim postopkom in njihovi dolžini, s čimer naj ne bi bila izpolnjena obveznost države zagotoviti učinkovita pravna sredstva. Odbor je odločitev oprl na izsledke Evropske mreže pravnih strokovnjakov s področja enakosti med spoloma...(*European Network of Legal Experts on Gender Equality and Non-discrimination*), ki je ugotovila nemožnost sprožitve pravnih sredstev s strani subjektov, kot so denimo različne interesne skupine ali telesa za enakost. Po drugi strani pa s strani Odbora za izločitev diskriminacije žensk (*Committee on Elimination of Discrimination against Women – CEDAW*) prihajajo skrb vzbujajoči podatki o pomanjkanju informacij o številu postopkov glede spolne diskriminacije. Majhno število postopkov uveljavljanja enakega plačila moških in žensk je po mnenju UWE, kot tudi Odbora, posledica bodisi

¹⁶ O tem podobno tudi Kresal, 2020, str. 435, 436.

¹⁷ Zakon o delovnih razmerjih, Uradni list RS, št. 21/13, 78/13 – popr., 47/15 – ZZSDT, 33/16 – PZ-F, 52/16, 15/17 – odl. US, 22/19 – ZPosS, 81/19, 203/20 – ZIUPOPdve in 119/21 – ZČmlS-A).

pomanjkanja zavedanja možnosti ukrepanja, pomanjkanja samozvesti in zaupanja v pravna sredstva bodisi strahu pred povračilnimi ukrepi itd. Odbor zaključi, da ni jasnih dokazov o učinkovitem pravnem uveljavljanju sicer primerne pravne ureditve.

Glede transparentnosti plač oz. plačnega sistema Odbor ocenjuje, da je le ta pomemben instrument zagotavljanja učinkovitega enakega plačila med spoloma. Zato kot ključno vidi dolžnost države sprejeti ukrepe, ki morajo zagotoviti takšno transparentnost. To v povezavi z težavno primerjavo del ali služb in pomanjkanjem pojasnitve pojma enakega dela ali dela enake vrednosti, po mnenju Odbora prav tako ustvarja kršitev MESL.

Po analizi pravnega položaja zagovornika načela enakosti in pristojnosti, ki jih ima na področju enakosti plačila med spoloma, Odbor zaključuje, da država izpolnjuje zahtevane standarde in v tem kontekstu kršitve MESL ni.

Predmet presoje s strani Odbora je bila tudi zastopanost žensk v organih odločanja v gospodarskih družbah v zasebnem sektorju, in sicer v luči točke d) 20. člena MESL. Tudi pri tem velja dolžnost države sprejeti ukrepe zoper vertikalno segregacijo trga dela, kar se po mnenju Odbora lahko odrazi tudi v zakonskih pozitivnih ukrepih angažmaja žensk v organih odločanja gospodarskih družb. Kot pomemben dejavnik razvoja dogodkov v pravo smer Odbor omenja tudi časovni vidik izboljševanja položaja žensk. Po preučitvi situacije v praksi v Sloveniji, ki statistično kaže na dvig deleža žensk v organih odločanja (v letih od 2015-2019 za 6%, na 27,7%), Odbor ni ugotovil kršitve točke d) 20. člena MESL. Kaže, da se je Odboru pri sprejemu odločitve o skladnosti prava in prakse s točko d) 20. člena, zdel relevanten tudi izraz zavedanja problema in priznanje pomanjkljivega zastopanja žensk v organih odločanja, še posebej v zasebnem sektorju.

2.3.3. Follow up

Odbor ministrov je po vsebinski odločitvi Odbora v mesecu marcu letos (2021) v luči ugotovitev in odločitve slednjega sprejel priporočilo, ki Sloveniji nalaga usmeritve pri bodočem ukrepanju za uskladitev z relevantnima členoma MESL. Iz priporočila izhaja, da je potrebno:

- Pojasniti pojem enakega dela ali dela enake vrednosti bodisi v pravnih virih bodisi sodni praksi; poskrbeti za večjo transparentnost plač, predvsem v smislu upravičenosti delavcev zahtevati in dobiti informacijo o višini

plače primerljivega sodelavca, pri čemer je potrebno upoštevati veljavno zakonodajo s področja varstva zasebnosti, kot tudi področja varovanja poslovnih skrivnosti.

- Razširiti polje primerjanja plač onkraj okvirov posameznega podjetja.
- Revidirati in uveljaviti obstoječe ukrepe za zmanjševanje razkoraka v višini plač med spoloma oz. razmisliti o morebitni uvedbi drugih ukrepov za doseg tega cilja.
- Poročati o sprejetih ukrepih po tem priporočilu v naslednjem nacionalnem poročilu.

Iz priporočila Odbora ministrov torej izhaja, da bo potrebno sprejeti in uveljaviti nove ukrepe, nekatere zagotovo tudi na zakonski ravni, druge z vplivom na vzorce ravnanja v praksi. Pri tem bi bilo modro preučiti situacijo na Švedskem, ki je edina od 15 držav, vključenih v istovrstni postopek, izšla kot država, ki ne krši nobene določbe MESL pri obravnavanih vprašanjih.

3. ZAKLJUČEK

Uveljavljanje in uresničevanje socialnih pravic v vsaki državi predstavlja stalen izziv in od vseh akterjev zahteva stalno dinamičnost, saj so takšne tudi te pravice same. Slovenija je kot zavezanka skoraj vseh oštevilčenih odstavkov členov MESL pred stalnim izzivom doseganja in spoštovanja standardov, ki jih je v letih delovanja podrobneje razvil Odbor. Kljub pomanjkljivostim, do danes ugotovljenih v sistemu poročanja in treh kolektivnih pritožbah, Slovenije ni moč obsoditi kot države, kjer se socialne pravice uresničuje slabo ali pomanjkljivo. Zagotovo pa problemi obstajajo, kar se ne nazadnje lepo vidi iz odločitve Odbora v tretji kolektivni pritožbi in priporočila Odbora ministrov. Z ustreznim in ažurnim pristopom odgovornih se ugotovljene kršitve lahko odpravijo in se tudi morajo odpraviti. Področje socialnih pravic je danes namreč še toliko bolj pomembno in pereče.

LITERATURA IN PRAVNI VIRI

- Brillat, R., *The supervisory Machinery of the ESC: Recent developments and their Impact*, v Social Rights in Europe, Oxford University Press, 2005, str. 31-44.
- Končar, P., *Iztožljivost socialnih pravic s poudarkom na vlogi Evropskega Odbora za socialne pravice*, Delavci in delodajalci, št. 2-3, 2010, str. 151-166.
- Končar, P., *The Evolution of International and European Law in the field of Social rights*, Revista Europea de Derechos Fundamentales, št. 13, 2009, str. 193-204.
- Končar, P., *Collective Complaints-The experience under the European Social Charter*, v The right to trial within a reasonable time and short-term reform of the ECHR, Ministrstvo za pravosodje RS, 2009, str. 173-179.
- Kresal, B., *Pomen Evropske socialne listine za varstvo delavskih pravic: novejša praksa Evropskega odbora za socialne pravice*, Delavci Delodajalci, št. 4, 2020, str. 417-442.
- Kresal, B., gender gap and under-representation of women in decision-making positions: UWE decisions of the European Committee of Social Rights, 2021, spletni vir: <https://link.springer.com/article/10.1007/s12027-021-00664-8> (dostop dne 17.11.2021).
- Pravilnik o dodeljevanju neprofitnih stanovanj v najem, Uradni list RS, št. 14/04, 34/04, 62/06, 11/09, 81/11, 47/14 in 153/21.
- Zakon o ratifikaciji Konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin, spremenjene s protokoli št. 3, 5 in 8 ter dopolnjene s protokolom št. 2, ter njenih protokolov št. 1, 4, 6, 7, 9, 10 in 11, Uradni list RS – Mednarodne pogodbe, št. 7/94.
- Zakon o ratifikaciji Evropske socialne listine (spremenjene), Uradni list RS – Mednarodne pogodbe, št. 7/99.
- Stanovanjski zakon, Uradni list RS, št. 18/91-I, 19/91 – popr., 13/93 – ZP-G, 9/94 – odl. US, 21/94, 29/95 – ZPDF, 23/96, 24/96 – odl. US, 44/96 – odl. US, 1/00, 1/00 – odl. US, 22/00 – ZJS, 87/02 – SPZ, 29/03 – odl. US.
- Stanovanjski zakon, Uradni list RS, št. 69/03, 18/04 – ZVKSES, 47/06 – ZEN, 45/08 – ZVEtL, 57/08, 62/10 – ZUPJS, 56/11 – odl. US, 87/11, 40/12 – ZUJF, 14/17 – odl. US, 27/17, 59/19, 189/20 – ZFRO in 90/21.
- Zakon o denacionalizaciji, Uradni list RS, št. 27/91-I, 56/92 – odl. US, 13/93 – odl. US, 31/93, 24/95 – odl. US, 20/97 – odl. US, 23/97 – odl. US, 65/98, 76/98 – odl. US, 66/00, 66/00 – ORZDen27, 11/01 – odl. US, 54/04 – ZDoh-1 in 18/05 – odl. US.
- Zakon preprečevanju nasilja v družini, Uradni list RS, št. 16/08, 68/16 in 54/17 – ZSV-H.
- Zakon o organizaciji in financiranju vzgoje in izobraževanja, Uradni list RS, št. 16/07 – uradno prečiščeno besedilo, 36/08, 58/09, 64/09 – popr., 65/09 – popr., 20/11, 40/12 – ZUJF, 57/12 – ZPCP-2D, 47/15, 46/16, 49/16 – popr., 25/17 – ZVaj, 123/21 in 172/21.
- Zakon o delovnih razmerjih, Uradni list RS, št. 21/13, 78/13 – popr., 47/15 – ZZSDT, 33/16 – PZ-F, 52/16, 15/17 – odl. US, 22/19 – ZPosS, 81/19, 203/20 – ZIUPOPdve in 119/21 – ZČmlS-A).

Slovenia in Collective Complaint Procedures

Luka Tičar*

Summary

On the occasion of the 60th anniversary of the European Social Charter (ESC) and the 25th anniversary of the use of the collective complaint procedure to monitor its application, this document of the Council of Europe as a whole must be recognized as extremely important. To today's understanding of the phenomenon of so called social human rights, including raising the level of their enforcement was most importantly influenced by the system of collective complaints, unique in international law. Simultaneously with the recognition of the ESC, the awareness of the importance of these rights, rights that significantly mark the daily life of the individual, also arose.

The Republic of Slovenia has been a part of the system of collective complaints since 1999, when, upon ratification of the RESC, it notified the Secretary General of the Council of Europe with a declaration of acceptance of this control mechanism. To date, three collective complaints have been filed against Slovenia, and the ECSR has adopted a substantive decision on all three. In all three cases, the ECSR found a violation of the ESC.

In the first collective complaint, the position of the holders of the former so called housing right, which, after denationalization procedures, were often in a precarious position both in terms of the justification for continuing to live in non-profit flats and in terms of the amount of rent for them. Therefore, the ECSR found a violation of an Article 31 of the ESC.

In the second case of proceedings against Slovenia, the ECSR found a violation of an Article 17 of the ESC, as the legislation and case law did not explicitly prohibit corporal punishment of children. With the change in legislation, this area has been satisfactorily regulated.

In the third case, a violation of Articles 4 and 20 of the RESC was established, as the issue of equal pay of men and women was not resolved well enough.

* Luka Tičar, PhD, Associate Professor at the Faculty of Law, University of Ljubljana, Slovenia
luka.ticar@pf.uni-lj.si

For example, there are no criteria for assessing work of equal value, and at least the transparency of salaries is lacking, especially beyond a specific enterprise. Slovenia still needs to adapt legislation and practice in order to correctly apply relevant provisions of the RESC.

VSEBINSKO KAZALO – letnik XXI/2021

uvodnika / introductions

Karin LUKAS

Taking Stock of the European Social Charter at 60, The European Social Charter and Equality, p. 419

Barbara KRESAL

60 let Evropske socialne listine in 25 let Spremenjene Evropske socialne listine, str. 427

60 years of the European Social Charter and 25 years of the Revised European Social Charter, p. 431

članki / articles

Sara BAGARI, Grega STRBAN

Delovno- in socialnopravna vprašanja »prisilne upokojitve«, str. 9

Labour and Social Security Law Issues of »Forced Retirement«, p. 28

Katja FILIPČIČ

Pomen znakov kaznivega dejanja pri izredni odpovedi pogodbe o zaposlitvi, str. 31

The Importance of the Elements of a Criminal Offense in the Extraordinary Termination of an Employment Contract, p. 47

Andraž BOBOVNIK

Predlog Direktive o ustreznih minimalnih plačah v EU z vidika slovenske ureditve, str. 49

Proposal for a Directive on Adequate Minimum Wages in the European Union from the Slovenian Regulation Perspective, p. 66

Luka MIŠIČ

Pravni in etični vidiki pravice do zdravljenja v času epidemije, str. 137

The Right to Health Care in the Midst of an Epidemic: A Legal and Ethical Analysis, p. 168

Barbara KRESAL

Predlog nove direktive EU na področju enakega plačila žensk in moških: preglednost plačil in mehanizmi uveljavljanja, str. 171

Proposal for a New EU Directive in the Area of Equal Pay for Women and Men: Pay Transparency and Enforcement Mechanisms, p. 197

Jakob Krištof POČIVAVŠEK

Kakšna bo prihodnost plačnega sistema v javnem sektorju?, str. 199

What Future does a Public Sector Wage System Have?, p. 220

Valentina FRANCA

Plačilo in druga delovnopravna vprašanja platformskega dela v času epidemije - praksa tudi za naprej?, str. 221

Platform Work Remuneration and Other Labour Law Issues during an Epidemic - Practice Going Forward?, p. 235

Polonca KONČAR

Ali nove oblike organizacije dela vplivajo na spremembo bistva stavke?, str. 237

Do the New Forms of Work impact on Changes in the Substance of the Strike?, p. 250

Katarina KRESAL ŠOLTES

Veljavnost, kvorum in druga vprašanja glede pokritosti s kolektivnimi pogajanjmi, str. 251

Validity, Quorum and Other Questions Regarding Collective Bargaining Coverage, p. 271

Aljoša POLAJŽAR

Varstvo zasebnosti delavca v dobi digitalizacije: GDPR in vloga delavskih predstavnikov, str. 273

Protection of Worker's Privacy in the Digitalisation Era: GDPR and the Role of Workers' Representatives, p. 292

Darja SENČUR PEČEK

Pravica do odklopa in druga pravna vprašanja upravljanja delovnega časa v dobi digitalizacije, str. 295

The Right to Disconnect and Other Legal Issues of Working Time Management in the Age of Digitalisation, p. 322

Luka TIČAR

Pregled novejših sodnih praks Sodišča EU, str. 325

Overview of Recent Case Law of the CJEU, p. 339

Marjana LUBINIČ

Odločitve Vrhovnega sodišča RS v zvezi s sodbami Sodišča EU o vprašanjih za predhodno odločanje v delovnih sporih, str. 341

Decisions of the Supreme Court of the Republic of Slovenia on Judgments of the EU Court of Justice on Questions for a Preliminary Ruling in Labour Disputes, p. 341

Samo PUPPIS

Novejša sodna praksa Vrhovnega sodišča RS v delovnih in socialnih sporih, str. 361

Recent Case-law of the Supreme Court of the Republic of Slovenia in Labour and Social Disputes, p. 361

Marijan DEBELAK

Poklicno zavarovanje in varstvo pravic, str. 381

Occupational Insurance and Protection of Rights, p. 381

Polonca KONČAR

Učinkovito uresničevanje Evropske socialne listine – njen osnovni cilj, str. 437

Effective Implementation of the European Social Charter – Its Basic Aim, p. 447

Darja SENČUR PEČEK

Pravica do pravičnih pogojev dela v Evropski socialni listini, str. 449

The Right to Just Conditions of Work in the European Social Charter, p. 470

Katarina KRESAL ŠOLTES

Evropska socialna listina in varstvo pravice do organiziranja in kolektivnega pogajanja, str. 473

The European Social Charter and the Protection of the Right to Organise and to Bargain Collectively, p. 491

Valentina FRANCA

Delovnopравни vidiki učinkovitega uresničevanja pravice do izobraževanja in usposabljanja delavcev, str. 495

Labor Law Aspects of the Effective Exercise of the Right to Education and Training of Workers, p. 512

Luka MIŠIČ, Grega STRBAN

ESL in EKČP: bremena človekovih pravic druge generacije in kako jih preseči, str. 515

The ESC and the ECHR: Burdens of the Second Generation of Human Rights and How to Overcome Them?, p. 535

Etelka KORPIČ HORVAT

Nekatere presoje Ustavnega sodišča Republike Slovenije, pomembne za zmanjševanje revščine in socialne izključenosti, str. 537

Some Assessments of the Constitutional Court of the Republic of Slovenia Important for the Reduction of Poverty and Social Exclusion, p. 555

Aljoša POLAJŽAR

Oris in pomen postopka kolektivnih pritožb po Evropski socialni listini – skrajni čas za njegovo pogostejšo uporabo?, str. 557

The Description and the Purpose of the Collective Complaints Procedure under the European Social Charter – About Time for its More Frequent Use?, p. 573

Luka TIČAR

Republika Slovenija v postopkih kolektivne pritožbe, str. 575

Slovenia in Collective Complaint Procedures, p. 588

sodna praksa / case law

Marijan DEBELAK

Pomembnejše odločbe Delovno-socialnega oddelka Vrhovnega sodišča RS v drugi polovici leta 2020 (izbral, uredil in komentiral: M. D.), str. 69

poročila / reports

Odpoved pogodbe o zaposlitvi ob izpolnjevanju pogojev za upokožitev:
Izjava Društva za delovno pravo in socialno varnost (DDPSV), str. 99

recenzije, publikacije / book reviews, publications

Katarina KRESAL ŠOLTES

Recenzija knjige: Dorsemont, Filip, Lörcher, Klaus, Clauwaert, Stefan, Schmitt, Mélanie (edit.). The Charter of Fundamental Rights of the European Union and the Employment Relation. Oxford (etc.): Hart, 2019, str. 103

Karim BAJT UČAKAR

Recenzija knjige: Kresal Šoltes, Katarina, Strban, Grega, Domadenik, Polona (uredniki). Prekarno delo : multidisciplinarna analiza. Ljubljana: Pravna fakulteta, Založba Pravne fakultete: Ekonomska fakulteta, Založništvo, 2020. 303 str., tabele, graf. prikazi. Zbirka Maksima, str. 107

IMENSKO KAZALO – letnik XXI/2021

BAGARI, Sara, STRBAN Grega

- Delovno- in socialnopravna vprašanja »prisilne upokojitve«, str. 9
Labour and Social Security Law Issues of »Forced Retirement«, p. 28

BAJT UČAKAR, Karim

- Recenzija knjige: Kresal Šoltes, Katarina, Strban, Grega, Domadenik, Polona (uredniki). Prekarno delo : multidisciplinarna analiza. Ljubljana: Pravna fakulteta, Založba Pravne fakultete: Ekonomska fakulteta, Založništvo, 2020. 303 str., tabele, graf. prikazi. Zbirka Maksima, str. 107

BOBOVNIK, Andraž

- Predlog Direktive o ustreznih minimalnih plačah v EU z vidika slovenske ureditve, str. 49
Proposal for a Directive on Adequate Minimum Wages in the European Union from the Slovenian Regulation Perspective, p. 66

DEBELAK, Marijan

- Pomembnejše odločbe Delovno-socialnega oddelka Vrhovnega sodišča RS v drugi polovici leta 2020 (izbral, uredil in komentiral: M. D.), str. 69
- Poklicno zavarovanje in varstvo pravic, str. 381
Occupational Insurance and Protection of Rights, p. 381

FILIPČIČ, Katja

- Pomen znakov kaznivega dejanja pri izredni odpovedi pogodbe o zaposlitvi, str. 31
The Importance of the Elements of a Criminal Offense in the Extraordinary Termination of an Employment Contract, p. 47

FRANCA, Valentina

- Plačilo in druga delovnopravna vprašanja platformskega dela v času epidemije - praksa tudi za naprej?, str. 221
Platform Work Remuneration and Other Labour Law Issues during an Epidemic - Practice Going Forward?, p. 23

- Delovnopravni vidiki učinkovitega uresničevanja pravice do izobraževanja in usposabljanja delavcev, str. 495
Labor Law Aspects of the Effective Exercise of the Right to Education and Training of Workers, p. 512

KONČAR, Polonca

- Ali nove oblike organizacije dela vplivajo na spremembo bistva stavke?, str. 237
Do the New Forms of Work impact on Changes in the Substance of the Strike?, p. 250
- Učinkovito uresničevanje Evropske socialne listine – njen osnovni cilj, str. 437
Effective Implementation of the European Social Charter – Its Basic Aim, p. 447

KORPIČ HORVAT, Etelka

- Nekatere presoje Ustavnega sodišča Republike Slovenije, pomembne za zmanjševanje revščine in socialne izključenosti, str. 537
Some Assessments of the Constitutional Court of the Republic of Slovenia Important for the Reduction of Poverty and Social Exclusion, p. 555

KRESAL, Barbara

- Predlog nove direktive EU na področju enakega plačila žensk in moških: preglednost plačil in mehanizmi uveljavljanja, str. 171
Proposal for a New EU Directive in the Area of Equal Pay for Women and Men: Pay Transparency and Enforcement Mechanisms, p. 197
- 60 let Evropske socialne listine in 25 let Spremenjene Evropske socialne listine, str. 427
60 years of the European Social Charter and 25 years of the Revised European Social Charter, p. 431

KRESAL ŠOLTES, Katarina

- Recenzija knjige: Dorsemont, Filip, Lörcher, Klaus, Clauwaert, Stefan, Schmitt, Mélanie (edit.). The Charter of Fundamental Rights of the European Union and the Employment Relation. Oxford (etc.): Hart, 2019, str. 103

- Veljavnost, kvorum in druga vprašanja glede pokritosti s kolektivnimi pogajanji, str. 251
Validity, Quorum and Other Questions Regarding Collective Bargaining Coverage, p. 271
- Evropska socialna listina in varstvo pravice do organiziranja in kolektivnega pogajanja, str. 473
The European Social Charter and the Protection of the Right to Organise and to Bargain Collectively, p. 491

LUBINIČ, Marjana

- Odločitve Vrhovnega sodišča RS v zvezi s sodbami Sodišča EU o vprašanjih za predhodno odločanje v delovnih sporih, str. 341
Decisions of the Supreme Court of the Republic of Slovenia on Judgments of the EU Court of Justice on Questions for a Preliminary Ruling in Labour Disputes, p. 341

LUKAS, Karin

- Taking Stock of the European Social Charter at 60, The European Social Charter and Equality, p. 419

MIŠIČ, Luka

- Pravni in etični vidiki pravice do zdravljenja v času epidemije, str. 137
The Right to Health Care in the Midst of an Epidemic: A Legal and Ethical Analysis, p. 168

MIŠIČ, Luka, STRBAN, Grega

- ESL in EKČP: bremena človekovih pravic druge generacije in kako jih preseči, str. 515
The ESC and the ECHR: Burdens of the Second Generation of Human Rights and How to Overcome Them?, p. 535

POČIVAVŠEK, Jakob Krištof

- Kakšna bo prihodnost plačnega sistema v javnem sektorju?, str. 199
What Future does a Public Sector Wage System Have?, p. 220

POLAJŽAR, Aljoša

- Varstvo zasebnosti delavca v dobi digitalizacije: GDPR in vloga delavskih predstavnikov, str. 273
Protection of Worker's Privacy in the Digitalisation Era: GDPR and the Role of Workers' Representatives, p. 292
- Oris in pomen postopka kolektivnih pritožb po Evropski socialni listini – skrajni čas za njegovo pogostejšo uporabo?, str. 557
The Description and the Purpose of the Collective Complaints Procedure under the European Social Charter – About Time for its More Frequent Use?, p. 573

PUPPIS, Samo

- Novejša sodna praksa Vrhovnega sodišča RS v delovnih in socialnih sporih, str. 361
Recent Case-law of the Supreme Court of the Republic of Slovenia in Labour and Social Disputes, p. 361

SENČUR PEČEK, Darja

- Pravica do odklopa in druga pravna vprašanja upravljanja delovnega časa v dobi digitalizacije, str. 295
The Right to Disconnect and Other Legal Issues of Working Time Management in the Age of Digitalisation, p. 322
- Pravica do pravičnih pogojev dela v Evropski socialni listini, str. 449
The Right to Just Conditions of Work in the European Social Charter, p. 470

TIČAR, Luka

- Pregled novejših sodnih praks Sodišča EU, str. 325
Overview of Recent Case Law of the CJEU, p. 339
- Republika Slovenija v postopkih kolektivne pritožbe, str. 575
Slovenia in Collective Complaint Procedures, p. 588

CALL FOR PAPERS FOR THE 2022 MARCO BIAGI AWARD

To stimulate scholarly activity and broaden academic interest in comparative labour and employment law, the International Association of Labour Law Journals announces a Call for Papers for the 2022 Marco Biagi Award. The award is named in honor of the late Marco Biagi, a distinguished labour lawyer, victim of terrorism because of his commitment to civil rights, and one of the founders of the Association. The Call is addressed to doctoral students, advanced professional students, and academic researchers in the early stage of their careers (that is, with no more than three years of post-doctoral or teaching experience).

1. The Call requests papers concerning *comparative and/or international* labour or employment law and employment relations, broadly conceived. Research of an empirical nature within the Call's purview is most welcome.
2. Submissions will be evaluated by an academic jury to be appointed by the Association. Submitted papers should include an abstract.
3. The paper chosen as the winner of the award will be assured publication in a member journal, subject to any revisions requested by that journal.
4. Papers may be submitted preferably in English, but papers in French or Spanish will also be accepted. The maximum length is in the range of 12,500 words, including footnotes and appendices. Substantially longer papers will not be considered.
5. The author or authors of the paper chosen as the winner of the award will be invited to present the work at the Association's 2022 meeting which is to be announced soon on the website of the Association. Efforts are being undertaken to provide an honorarium and travel expenses for the presentation of the paper. Until that effort bears fruit, however, the Association hopes that home institutional funds would be available to support the researcher's presentation.
6. The deadline for submission is 31 March 2022. Submissions should be sent electronically in Microsoft Word both to *Lavoro e diritto* at lavoroediritto@unife.it and to Frank Hendrickx, the President of the Association, at frank.hendrickx@kuleuven.be and his secretariat: iar@kuleuven.be

Website of the IALLJ: www.labourlawjournals.com

Prior Recipients of the Marco Biagi Award

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

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

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

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

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

Association’s Award Prior to Naming as Marco Biagi Award

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

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

v sodelovanju s:

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

vabijo na kongres

XXI. DNEVI DELOVNEGA PRAVA IN SOCIALNE VARNOSTI

XXI. Slovenian Congress of Labour Law
and Social Security

**Portorož, Kongresni center St. Bernardin
26. - 27. maj 2022**

Prijave in informacije:

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

Delavci in Delodajalci Employees & Employers www.delavciindelodajalci.com

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

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

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

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

Revija je namenjena:

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

Naročilnica / Subscription**DA, naročam revijo Delavci in Delodajalci za leto 2022**

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

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

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

Naročnik / Subscriber _____

Naslov / Address _____

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

Kontaktna oseba / Contact person _____

Položaj v organizaciji / Position at work _____

Telefon / Phone _____ Datum / Date _____

E-naslov / E-mail _____

Žig / Mark _____

Podpis odgovorne osebe / Signature _____

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

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

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

NAVODILA AVTORJEM ZA PRIPRAVO PRISPEVKOV

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

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

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

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

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

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

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

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

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



Valentina FRANCA

Delovnopravni vidiki učinkovitega uresničevanja pravice do izobraževanja in usposabljanja delavcev

Luka MIŠIČ, Grega STRBAN

ESL in EKČP: bremena človekovih pravic druge generacije in kako jih preseči

Etelka KORPIČ HORVAT

Nekatere presoje Ustavnega sodišča Republike Slovenije, pomembne za zmanjševanje revščine in socialne izključenosti

Aljoša POLAJŽAR

Oris in pomen postopka kolektivnih pritožb po Evropski socialni listini – skrajni čas za njegovo pogostejšo uporabo?

Luka TIČAR

Republika Slovenija v postopkih kolektivne pritožbe



<http://www.delavciindelodajalci.com>