

Revija za
delovno pravo
in pravo
socialne varnosti

Delavci in Delodajalci

4/2009 / letnik IX

4

employees & employers
labour law & social security review





Inštitut za delo
pri Pravni fakulteti
Univerze v Ljubljani

Delavci in Delodajalci:
Employees & Employers

Izdajatelj in založnik:
Publisher

Naslov uredništva
Editorial Office address

Uredniški svet
Svetovalci / Advisers

Glavna urednica /
Editor in Chief
Odgovorna urednica /
Editor in Chief

Tehnično uredila / Assistant Karim Bajt Učakar

Prevod / Translated by: Irena Kuštrin

Oblikovanje / Design: Gorazd Učakar

Tisk / Printing: Birografika Bori d.o.o., Ljubljana

ISSN: 1580-6316

UDK: 349.2/3 : 364

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

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

Poljanski nasip 2, Ljubljana, Slovenija
tel: 00386 1/4203164, fax: 00386 01/4203165
inst.delo@pf.uni-lj.si; www.institut-delo.si; www.zdr.info

Editorial Board

Niklas Bruun, *University of Helsinki*
Ivana Grgurev, *University of Zagreb*
Polonca Končar, *University of Ljubljana*
Mitja Novak, *Institut for Labour Law at the Faculty of Law University of Ljubljana, University of Maribor*
Željko Potočnjak, *University of Zagreb*
Darja Senčur Peček, *University of Maribor*
Grega Strban, *University of Ljubljana*
Gottfried Winkler, *University of Vienna*

Barbara Kresal, *University of Ljubljana*
Katarina Kresal Šoltes, *Institut for Labour Law at the Faculty of Law, University of Ljubljana*

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.

Članki v reviji so recenzirani. Articles in the journal are peer reviewed.

Revija izhaja štirikrat letno. The journal is published in four issues per year.

Letna naročnina/Annual Subscription: 93,31 €; posamezni izvod (particular issue) 28 €.

Revija za
delovno pravo
in pravo
socialne varnosti

Delavci in Delodajalci

4/2009 / letnik IX

4

employees & employers
labour law & social security review



Uredništvo revije se iskreno zahvaljuje družbi Mercator d.d. za finančno pomoč pri izidu pričujoče številke znanstvene revije Delavci in delodajalci.

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 Univerze 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 Evropskih Skupnosti, domače in tuje pravne vire ter pravo EU, poročila s konferenc, posvetov in drugih pomembnih dogodkih na področju delovnega prava, politike zaposlovanja, socialne varnosti in socialnega dialoga. Revija izhaja v slovenščini, s povzetki in izvirki v angleškem jeziku. www.delavciindelodajalci.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 labor 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 treatises, research articles, discussions, congress and conference papers, comparative analyses, analyses of legislative, administrative and judicial developments in Slovenia and in the EU, practice – legislation, case law of the Slovenian labor and social courts and of the Court of Justice of the European Communities, reviews, reports from conferences, meetings and other relevant events in the fields of labor law, employment policy, social security. The journal also presents the research findings of practical relevance to the practice. The main scientific fields are: labor law, social security, international labor and social law, European labor and social law, fundamental social rights, management.

The journal is published in Slovenian, but summaries and abstracts are available also in English. www.delavciindelodajalci.com

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

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

VSEBINA / CONTENTS

članki / articles**Katarina KRESAL ŠOLTES**

Primeri *Laval* in *Viking* z vidika slovenske pravne ureditve avtonomije kolektivnega pogajanja 465

Laval and Viking in the light of Slovenian legal regulations regarding autonomy of collective bargaining (summary) 488

Darja SENČUR PEČEK

Organizacija delovnega časa z vidika zahtev po večji fleksibilnosti 491

Organisation of working time in the light of demands for more flexibility (summary) 529

Etelka KORPIČ HORVAT

Premeščanje in spreminjanje pogodbe o zaposlitvi z vidika pogodbenosti uslužbenskih razmerij 531

Relocation and alteration of work contract in the light of the contractual nature of the employment relationship (summary) 552

praksa – zakonodaja / practice - legislation**Peter POGAČAR**

Modernizacija pokojninskega sistema v Republiki Sloveniji z vidika finančne vzdržnosti sistema ter priložnosti za izboljšave sistema 555

Modernization of Pension System in the Republic of Slovenia in the light of financial sustainability of the system and the opportunities for the improvement of the system (summary) 569

diskusije, poročila / debates, reports**Anjuta BUBNOV ŠKOBERNE**

Predlog modernizacije pokojninskega sistema - mnenje o nekaterih predlogih 571

Mitja NOVAK

Svetovni kongres delovnega prava in socialne varnosti – Sydney 2009 . . . 581

vsebinsko in imensko kazalo / Index to Employees and Employers	
Volume 9	583
najave, oglasi / announcements	591

PRIMERA LAVAL IN VIKING Z VIDIKA SLOVENSKE PRAVNE UREDITVE AVTONOMIJE KOLEKTIVNEGA POGAJANJA

Katarina Kresal Šoltes*

UDK: 349.2/.3:341.64

Povzetek: Avtorica v članku obravnava vprašanje, kako na nacionalno pravno ureditev avtonomije kolektivnega pogajanja vpliva pravo ES, kot izhaja iz novejši sodne prakse Sodišča Evropskih Skupnosti (SES) v zadevah, ki se nanašajo na vprašanje uporabe pravil Skupnosti o konkurenci in pravil o prostem gibanju oseb ali prostem opravljanju storitev ter pravil s področja socialne politike Skupnosti. V članku sta podrobneje analizirana primera iz novejši sodne prakse SES v zadevi Laval in Viking in sicer z vidika slovenske delovne zakonodaje.

Ključne besede: sindikalna svoboda, kolektivna pogajanja, pravo EU, Sodišče Evropskih Skupnosti (SES), primer Laval, primer Viking, nacionalna delovna zakonodaja

LAVAL AND VIKING IN THE LIGHT OF SLOVENIAN LEGAL REGULATIONS REGARDING AUTHONOMY OF COLLECTIVE BARGAINING

Abstract: In her contribution the authoress deals with the issue of how the national legal regulation on the autonomy of collective bargaining is influenced by the legislation of the Court of Justice of the EC arising from the recent case-law of the European Community Court in cases applying to competition and free movement of persons or free supply of services and rules in the area of social security of the Community. The article brings a detailed analysis of two examples of recent case-law of

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

the Court of Justice of the EC (Laval and Viking) in the light of Slovenian labour legislation.

Key words: *freedom of association, collective bargaining, EU Law, The European Court of Justice (ECJ), the Laval case, the Viking Line case, national labour law*

1. UVOD

Pogodba o ES določa temeljna načela in eden od glavnih namenov Skupnosti je *oblikovanje notranjega trga*, za katerega je značilna odprava ovir pri prostem pretoku blaga, oseb, storitev in kapitala med državami članicami. Vendar ima Skupnost tudi socialno razsežnost. Eno od temeljnih načel Skupnosti je tudi priznavanje *temeljnih ustavnih pravic državljanov, vključno s pravico do ustanavljanja sindikatov, pravico do kolektivnih pogajanj in pravico do stavke*. Nadalje iz cilja Unije o usklajenosti gospodarskega in socialnega razvoja izhaja, da *gospodarske svoboščine, priznane po Pogodbi, niso hierarhično nad temeljnimi socialnimi pravicami*, kar je treba upoštevati tudi pri razlagi prava in prakse Unije, tudi v zvezi s priznanjem, uresničevanjem in omejevanjem pravice do kolektivnega pogajanja.

Na podlagi 6. odstavka 137. člena Pogodbe o ES je glede pravice do združevanja, pravice do stavke in izprtja, izključena pristojnost Skupnosti in sodijo omenjena področja v nacionalno pristojnost držav članic. Določbo razlagajo tako, da preprečuje institucijam Skupnosti, da bi sprejemale zakonodajo o teh vprašanih (s sprejemanjem direktiv), kar pa ne pomeni, da je zakonito urejati in izvrševati te temeljne socialne pravice v nasprotju z načeli prava Skupnosti, saj morajo države članice pri izvrševanju svojih pristojnosti upoštevati pravo Skupnosti kot to izhaja iz sodne prakse Sodišča ES.¹ Vendar povedano ne pomeni, da pravica do združevanja in kolektivnega pogajanja ni priznana kot temeljna pravica tudi na ravni EU. Pravo Skupnosti priznava pravico do združevanja in kolektivnega pogajanja kot temeljno pravico, saj se njegovo primarno pravo na več mestih sklicuje na pravne podlage, kjer je ta pravica priznana. Pogodba o EU v 2. odstavku 6. člena izrecno določa, da Unija spoštuje temeljne pravice, kakršne zagotavlja EKČP in ki kot splošna načela prava Skupnosti

¹ Orlandini, Giovanni, 2008, str. 574-575.

izhajajo iz skupnih ustavnih tradicij držav članic. Nadalje je v poglavju o socialnih določbah v 136. členu Pogodbe o ES določena navezava na temeljne socialne pravice, kakor so določene v Evropski socialni listini, podpisani v Torinu 18. oktobra 1961, in v Listini skupnosti o temeljnih socialnih pravicah delavcev iz leta 1989. Nenazadnje Listina Evropske Unije o temeljnih pravicah iz leta 2000 ureja pravico do zbiranja in združevanja v 12. členu, in pravico do kolektivnega pogajanja v 28. členu, kot temeljno pravico pa jo priznava v svoji praksi tudi Sodišče ES.²

Pravica do združevanja in kolektivnega pogajanja izhaja tudi iz skupne ustavne tradicije držav članic³ ter iz mednarodnih pogodb, ki zavezujejo vse države članice, tudi Slovenijo, med njimi predvsem EKČP⁴, ESL⁵ in Konvenciji MOD št. 87 in št. 98⁶.

Pravica do združevanja in do kolektivnega pogajanja je priznana tudi v Listini EU o temeljnih pravicah iz leta 2000, na katero se sklicuje v svoji praksi tudi Sodišče ES, ki v 28. členu določa: »Delavci in delodajalci ali njihove organizacije imajo v skladu s pravom Skupnosti in nacionalnimi zakonodajami in praksami, pravico pogajati se in sklepiti kolektivne pogodbe na ustreznih ravneh, v primeru nasprotja interesov pa do kolektivnih ukrepov za obrambo svojih interesov, vključno s stavko.«⁷ Določba 28. člena Listine Unije priznava pravico delavcem in delodajalcem

² Nekateri avtorji sicer izpostavljajo pomanjkljivost, da Unija spodbuja kolektivna pogajanja, da pa v samih pogodbah eksplicitno ne določa pravice do združevanja in kolektivnega pogajanja, čeprav zaradi tega isti avtorji ne zanikajo, da je obravnavana pravica na ravni EU priznana; glej na primer: Rigaux, Marc in Rombouts, Jan, 2006, str. 6; Franssen Edith, 2002, str. 20, 22. Jaspers, 2007. str. 23.

³ Valdés Dal-Re, Fernando, 2005, str. 51, v primerjalnopravni študiji navaja, da praktično vse države članice priznavajo pravico do združevanja v svojih ustavah, medtem ko Slovenija sindikalno svobodo razglašča v 76. členu ustave.

⁴ Evropska konvencija o človekovih pravicah (EKČP), Ur. l. RS, MP - št. 7 (33/94).

⁵ Slovenijo zavezuje Evropska socialna listina, spremenjena (MESL), Ur. l. RS, MP - št. 7/99

⁶ Konvencija MOD št. 87 o sindikalnih svoboščinah in varstvu sindikalnih pravic, 1948 (Ur. l. FLRJ - MP, št. 8/58); Konvencija MOD št. 98 o uporabi načel o pravicah organiziranja in kolektivnega dogovarjanja, 1949 (Ur. l. FLRJ - MP, št. 11/58). Slovenija je obe konvenciji v svoj pravni red prevzela z aktom o notifikaciji nasledstva (Ur. l. RS, št. 54/92, MP - 15/92, dopol. Ur. l. RS, št. 1/97).

⁷ *Listina Unije o temeljnih pravicah, razglašena 7. decembra 2000 v Nici* (Draft Charter of Fundamental Rights of the European Union (O.J. 2000, C 364/1)) je na ravni Unije prvič združila v enem dokumentu vse temeljne pravice, tako civilne in državljanske, kot tudi socialne in ekonomske. Ob podpisu Listina ni bila vključena med primarne akte Unije, bo pa vključena v samo Pogodbo z Lizbonsko pogodbo iz decembra 2007, ko bo ta ratificirana, prav tako pa se že zdaj tudi Sodišče ES v zadevah s področja socialne politike redno sklicuje nanjo.

ter njihovim organizacijam, pravica pa se zagotavlja v skladu s pravom Skupnosti in nacionalnimi zakonodajami in praksami.

V članku bo obravnavano **temeljno vprašanje, ali je** izhajajoč iz ciljev socialne politike Skupnosti, ki jih zasledujejo kolektivne pogodbe in kot izhaja iz poglavja XI. Pogodbe o ES ter upoštevajoč prakso Sodišča ES, **dopustno omejevati avtonomijo kolektivnega pogajanja zaradi uresničevanja drugih splošnih načel prava Skupnosti**, kot na primer pravil o konkurenci iz 81. člena Pogodbe (zadeva Albany⁸), načela prostega pretoka oseb in storitev iz 49. člena Pogodbe ter Direktive Evropskega parlamenta in Sveta 96/71/ES (zadeva Laval⁹), načela svobode ustanavljanja iz 43. člena Pogodbe (zadeva Viking¹⁰), **če se kolektivna pogajanja izvajajo v skladu in na podlagi nacionalne ustavne in zakonske pravne ureditve in prakse sindikalne svobode ter zavezujočega mednarodnega prava**. Ali je avtonomija kolektivnega pogajanja lahko dodatno omejena še z gospodarskimi svoboščinami, kot jih varuje pravo ES, *tudi preko omejitev*, ki za to temeljno pravico lahko izhajajo iz nacionalne pravne ureditve in mednarodnih pogodb? Ali kolektivne pogodbe oziroma kolektivna pogajanja, v okviru katerih sindikati uporabljajo tudi stavke ali druge kolektivne ukrepe za zaščito socialnih in ekonomskih interesov delavcev, lahko pomenijo nedovoljene ovire za uresničevanje gospodarskih svoboščin, kot jih jamči pravo ES, če kolektivna pogajanja potekajo v skladu in na podlagi nacionalne zakonodaje in zavezujočih mednarodnih pogodb? Ali je sindikalno delovanje zoper delodajalca, ki v državi gostiteljici izvaja dela z napoteni delavci iz tujine, z namenom, da bi delodajalec sklenil kolektivno pogodbo oziroma pristopil k že sklenjeni kolektivni pogodbi, ki ureja delovne pogoje za domače delavce v dejavnosti, ki jo opravljajo tudi napoteni delavci, v nasprotju z zahtevami o prostem pretoku storitev? Ali so določene vsebine, ki presegajo trdo jedro pravic napotениh delavcev iz 3. člena Direktive 96/71/ES, izvzete iz avtonomije kolektivnega pogajanja?

V nadaljevanju članka so predstavljene direktive s področja gospodarskih svoboščin z vidika razmerja do nacionalnih delovnopravnih ureditev in kolektivnih pogodb, novejša sodna praksa Sodišča ES v relevantnih zadevah Laval in Viking

⁸ Sodba Sodišča ES z dne 21. septembra 1999, v zadevi *Albany International BV proti Stichting Bedrijfspensioenfonds Textielindustrie*, C-67/96 (v nadaljevanju *Albany*).

⁹ Sodba Sodišča ES z dne 18. decembra 2007 v zadevi *Laval un Partneri Ltd proti Byggettan*, C-341/05 (citirana kot *Laval*).

¹⁰ Sodba Sodišča ES z dne 11. december 2007 v zadevi *International Transport Workers' Federation, Finnish Seamen's Union proti Viking Line ABP*, C-438/05 (citirana kot *Viking*).

ter argumenti za stališče, da iz prava Skupnosti ne bi smele izhajati strožje in dodatne omejitve, kot pa pravico do sindikalnega združevanja in kolektivnega pogajanja jamčijo ustavne tradicije in nacionalne zakonodaje držav članic ter zanje zavezujoče mednarodne pogodbe s področja človekovih pravic, kot jih razlagajo nadzorni organi, predvsem Odbor za sindikalno svobodo pri Mednarodni organizaciji dela, Evropski odbor za socialne pravice pri Svetu Evrope in Evropsko sodišče za človekove pravice.

2. OMEJEVANJE AVTONOMIJE KOLEKTIVNEGA POGAJANJA Z GOSPODARSKIMI SVOBOŠČINAMI PO PRAVU ES

2.1. Direktiva 96/71/ES o napotitvi delavcev na delo v okviru opravljanja storitev in Direktiva 2006/123/ES o storitvah na notranjem trgu

Posebno analizo zahteva obravnava kolektivnih pogodb v direktivah s področja gospodarskih svoboščin, katerih namen je odpravljanje ovir za čim bolj učinkovito uresničevanje prostega pretoka storitev, blaga in kapitala. V članku sta obravnavani Direktiva 96/71/ES o napotitvi delavcev na delo v okviru opravljanja storitev¹¹ in Direktiva 2006/123/ES o storitvah na notranjem trgu¹² glede vprašanja, ali je avtonomija kolektivnega pogajanja omejena z v direktivi določenim »trdim jedrom« minimalne zaščite, ki jo morajo v državi gostiteljici spoštovati delodajalci glede napotenih delavcev. Obveznost držav članic po teh direktivah je spodbujanje prostega pretoka in vzdržati se kakršnihkoli zahtev, ki bi omejevale uresničevanje gospodarskih svoboščin, pri čemer gre za vprašanje, ali lahko pomenijo kolektivne pogodbe take zahteve, ki pomenijo omejitve.

Načeloma obe direktivi tako v preambuli, kot v zavezujočem delu, eksplicitno določata, da ne posegata v pravico do kolektivnega pogajanja. Tako je na primer že »Montijeva Uredba« 2679/98 v Preambuli v četrti točki določala, da ukrepi po tej uredbi ne smejo vplivati na uveljavljanje temeljnih pravic, vključno na pravico do stavke, kar je nato še enkrat izrecno določala v 2. členu. Tudi **Direktiva 2006/123/ES o storitvah** je podobno v 6. in 7.

¹¹ Direktiva Evropskega parlamenta in sveta 96/71/ES z dne 16. 12. 1996 o napotitvi delavcev na delo v okviru opravljanja storitev (Ur.l. ES, L 18/1, z dne 21.1.1997)

¹² Direktiva 2006/123/ES Evropskega parlamenta in sveta z dne 12. 12. 2006 o storitvah na notranjem trgu (Ur.l. ES, L376/36 z dne 27.12.2006)

odstavku 1. člena določila izključitev, da naj bi ta direktiva ne posegala na področje delovnega prava, izrecno tudi ne na pravico do pogajanja, sklepanja in izvajanja kolektivnih pogodb ter pravico do stavke in industrijske akcije *v skladu z nacionalnimi zakoni in praksami, ki spoštujejo zakonodajo Skupnosti*.¹³ Ta izključitev, ki naj bi imela enak učinek kot eksplicitno izključevanje dejavnosti, ki so izvzete iz uporabe direktive po 2. odstavku 2. člena,¹⁴ je nato konkretizirana v 7. odstavku 4. člena direktive, kjer je pri opredelitvi pojma »zahteva«, izrecno izključeno, da »predpisi, določeni s kolektivnimi pogodbami, ki so jih sklenili socialni partnerji, ne veljajo kot zahteve v smislu te direktive«. Tudi **Direktiva 96/71/ES o napotitvi delavcev na delo v okviru opravljanja storitev** v preambuli v 12. točki navaja, da zakonodaja Skupnosti ne izključuje, da države članice uporabljajo svojo zakonodajo ali kolektivne pogodbe tudi za napotene delavce, katerih delodajalci imajo sedež v drugi državi članici ter v 22. točki navaja, da ta direktiva ne vpliva na nacionalno ureditev v zvezi s kolektivnimi ukrepi za obrambo poklicnih interesov. V 7. odstavku 3. člena direktive je tudi eksplicitno določeno, da »odstavki 1 do 6 ne onemogočajo uporabe za delavce ugodnejših pogojev za delo in zaposlitev«, pri čemer je v teh odstavkih opredeljeno »trdo jedro« minimalnih pravic, ki se morajo zagotavljati napotenim delavcem v državi gostiteljici.

Po novejši sodni praksi Sodišča ES pa kolektivne pogodbe kljub takšnim generalnim izključitvenim klavzulam vendarle lahko pomenijo tako zahtevo oziroma omejitev, če ne prenesejo testa *upravičenosti in proporcionalnosti*, kar praktično pomeni, da vedno padejo v obseg 43. člena (pravica ustanavljanja) in 49. člena (svoboda opravljanja storitev) pogodbe ter direktiv s tega področja.¹⁵ Povedati je treba, da je pravna ureditev ter sodna praksa Sodišča ES glede tega vprašanja premalo jasna in izhajajoč iz novejše sodne prakse Sodišča ES v zadevah *Laval*,

¹³ Šesti odstavek 1. člena določa, da »Ta direktiva ne vpliva na delovno pravo, to je katero koli zakonsko ali pogodbeno določbo v zvezi z zaposlitvenimi pogoji, delovnimi pogoji, vključno z varnostjo in zdravjem pri delu ter razmerjem med delodajalci in delojemalci, ki jo države članice uporabljajo v skladu z nacionalno zakonodajo, ki mora biti usklajena z zakonodajo Skupnosti. Ta direktiva tudi ne posega v zakonodajo o socialni varnosti v državah članicah.«

Sedmi odstavek 1. člena določa, da »Ta direktiva ne vpliva na uveljavljanje temeljnih pravic, kakor so priznane z nacionalno zakonodajo in zakonodajo Skupnosti. Prav tako ne vpliva na pravico do pogajanja, sklepanja in izvajanja kolektivnih pogodb ter pravico do stavke in industrijske akcije v skladu z nacionalnimi zakoni in praksami, ki spoštujejo zakonodajo Skupnosti.«

¹⁴ Barnard Catherine, 2008, str. 161.

¹⁵ Barnard Catherine, 2008, str. 161. Podrobnejša analiza novejše sodne prakse Sodišča ES z vidika omejevanja avtonomije kolektivnega pogajanja je podana v posebnem poglavju v nadaljevanju.

Viking, Rüffert¹⁶ in Komisija proti Luxembourg¹⁷, tudi **kontroverzna in nedosledna**. Očitek o kontroverznosti in nedoslednosti je dan tudi v luči primerjave omenjene novejši sodne prakse s starejšo sodno prakso v zadevi *Albany*, različnih stališč znotraj sodišča in med njegovimi generalnimi pravobranilci,¹⁸ odziva Evropskega parlamenta,¹⁹ odziva Komisije²⁰ in odziva sindikalnih organizacij.²¹ Nenazadnje pa je treba izpostaviti tudi številne kritične odzive stroke na omenjeno novejšo sodno prakso Sodišča ES.²²

2.2. Primera Laval in Viking

2.2.1. Odziv Evropskega parlamenta

V zadnjem času je zelo aktualna strokovna in politična diskusija o vprašanju razmerja med gospodarsko svobodo in temeljnimi socialnimi pravicami v povezavi z omejevanjem avtonomije socialnih partnerjev pri izvrševanju pravice do kolektivnega pogajanja in do stavke, ki so jo sprožili odmevni kontroverzni primeri iz novejši sodne prakse Sodišča ES, med njimi še posebej izpostavljeni *Laval*, *Viking*

¹⁶ Sodba Sodišča ES z dne 3. aprila 2008 v zadevi *Dirk Rüffert proti Land Niedersachsen*, C-346/06 (citirana kot Rüffert).

¹⁷ Sodba Sodišča ES z dne 19. junija 2008 v zadevi *Komisija ES proti Velikemu vojvodstvu Luksembourg*, C-319/06 (citirana kot *Komisija proti Luxembourg*).

¹⁸ Mnenje Odbora za pravne zadeve o izzivih kolektivnih pogodb v EU (2008/2085(INI)), tč. L.

¹⁹ Resolucija Evropskega parlamenta z dne 22. oktobra 2008 o izzivih kolektivnih pogodb v Evropski uniji (2008/2085(INI))

²⁰ Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in odboru regij, Prenovljena socialna lista: Priložnosti, dostopnost in solidarnost v Evropi 21. stoletja COM(2008)412 konč., Bruselj, 2. 7. 2008, v poglavju 4.3. Mobilnost, omenja v zvezi s temi primeri »zaskrbljujoča vprašanja« o katerih se bo posvetovala s socialnimi partnerji, državami članicami in po potrebi pripravila pojasnjevalne smernice.

²¹ European Trade Union Confederation, ETUC response to ECJ judgements *Viking* and *Laval*, ETUC Resolutions 2008, str. 32; dosegljivo na internetnih straneh ETUC www.etuc.org

²² Glej: Barnard, Catherine, 2008, str. 151, navaja, da priznanje pravice do kolektivnih ukrepov kot temeljne pravice v zadevah *Laval* in *Viking*, ni dosti več kot le retorična vrednota; Eklund Ronnie, 2008, str. 570, navaja, da je po odločitvi v zadevi *Laval*, zelo malo ostalo od te temeljne pravice, ki jo je Sodišče izvotilo skozi prizmo štirih gospodarskih svoboščin. Več o vplivu omenjenih sodb na razvoj te temeljne pravice, avtonomijo kolektivnega pogajanja v nacionalnih ureditvah ter njegovo transnacionalnost na ravni EU v: Ashiagbor, Diamond, 2009, str. 222-266; Bercusson, Brian, 2000, str. 279-308; Orlandini, Giovanni, 2008, str. 573-604; Edström, Örjan, 2008, str. 170-191; Kresal Šoltes, Katarina, 2008(II), str. 1233-1234; Kresal Šoltes, Katarina, 2008(I), str. 255-257.

in Rüffert. Evropski parlament je v svojem odzivu na omenjene sodbe in njihov učinek na razvoj kolektivnega pogajanja na ravni EU in v državah članicah EU poudaril, da naj temeljne socialne pravice, priznane v Listini Evropske Unije o temeljnih pravicah, med njimi tudi pravica do sindikalnega združevanja in kolektivnega pogajanja, ne bi bile podrejene ekonomskim pravicam v hierarhiji temeljnih pravic, temveč nasprotno, je treba razlagati gospodarske svoboščine, določene v pogodbah, tako, da ne posegajo v uveljavljanje temeljnih socialnih pravic, ki so priznane v državah članicah in zakonodaji Skupnosti, vključno s pravico do pogajanja, sklepanja in izvajanja kolektivnih pogodb ter kolektivnih ukrepov, ter da ne posegajo v neodvisnost socialnih partnerjev pri uveljavljanju temeljnih pravic za uresničevanje socialnih interesov in zaščito delavcev.²³

2.2.2. Primerjava s starejšo sodno prakso v zadevi Albany

Iz analize sodne prakse SES je mogoče opaziti določen razvoj med starejšo sodno prakso kot izhaja iz primera *Albany* in novejšima primeroma *Laval* in *Viking*. V zadevi *Albany*, ki je bil primer iz nizozemske pravne ureditve, je bilo Sodišču ES postavljeno vprašanje, ali je sektorski pokojninski sklad, ki je izvajal dodatno obvezno pokojninsko zavarovanje po nizozemski pravni ureditvi, podjetje v smislu členov 85, 86 ali 90 Pogodbe o ES in če, ali je potem dejstvo, da vključitev v sektorski pokojninski sklad postane obvezna za industrijska podjetja, pomeni ukrep, ki ga je sprejela država članica in ki izniči učinek pravil o konkurenci, ki veljajo za podjetja, oziroma ali katere druge okoliščine lahko povzročijo, da je obvezna vključitev v sklad, v nasprotju s 90. členom Pogodbe o ES.²⁴

Podjetje *Albany* je zatrjevalo, da zahteva socialnih partnerjev, da naj bo vključitev v sektorski pokojninski sklad obvezna, pomeni sporazum med podjetji, ki poslujejo

²³ Resolucija Evropskega parlamenta z dne 22. oktobra 2008 o izzivih kolektivnih pogodb v Evropski uniji (2008/2085(INI)), točka 5.

²⁴ *Albany*, tč. 37. Pokojninski sistem na Nizozemskem je temeljil na treh stebrih. Prvi je obvezna osnovna pokojnina, ki jo zagotavlja vsem država na podlagi zakonodaje, drugi stebel vključuje pravice iz dodatnega pokojninskega zavarovanja, ki ga zagotavljajo kolektivni sistemi, ki sektor gospodarstva, poklicni sektor ali zaposlene v določeni dejavnosti pokrivajo s skladi, vključitev v katere je postala obvezna, med drugim kot v zadevi v postopku. Tretji stebel predstavljajo individualne pogodbe o življenjskem ali pokojninskem sistemu, ki se sklepajo prostovoljno. V tem sporu je šlo za sektorski pokojninski sklad iz drugega stebra in tekstilno podjetje *Albany*, ki je bilo obvezno vključeno v sklad na podlagi odredbe ministra, na podlagi zahteve reprezentativnih sindikalnih in delodajalskih organizacij.

v zadevnem sektorju, ki je v nasprotju s 85 (1) členom Pogodbe o ES. Sodišče pa je v tej zadevi izpostavilo poseben pomen socialnega dialoga za izboljšanje delovnih in življenjskih pogojev delavcev kot to izhaja iz 118. člena Pogodbe (sedanji členi od 136 do 143 Pogodbe o ES). Sodišče je navedlo, da *ni dvoma, da so določene omejitve konkurence del kolektivnih pogodb* med organizacijami, ki zastopajo delavce in delodajalce, vendar dodalo, da *bi bili cilji socialne politike, ki jih zasledujejo takšni sporazumi, resno ogroženi*, če bi za socialne partnerje veljal 85 (1) člen (sedanji 81. člen Pogodbe o ES).²⁵ Sodišče je štel za ključno, prvič, da je sporazum iz predmetne zadeve rezultat socialnega dialoga, sklenjen v obliki kolektivne pogodbe in je rezultat kolektivnih pogajanj med organizacijami, ki zastopajo delodajalce in delavce, in drugič, kar zadeva njegov namen, tak sporazum v določenem sektorju vzpostavlja obvezno dodatno pokojninsko zavarovanje, katerega cilj je zagotoviti določeno raven pokojnine, s čimer neposredno prispeva k izboljšanju njihovih pogojev dela, njihovih prejemkov, zato je štel, **da sporazum iz tega primera zaradi svoje narave in namena ne spada na področje uporabe člena 85(1).**²⁶

V primeru Albany iz leta 1999 je torej Sodišče odločilo, da so kolektivne pogodbe izločene iz uporabe pravil o konkurenci iz 85(1) člena PES in sicer zaradi ciljev socialne politike Skupnosti, ki jim sledijo kolektivne pogodbe in kateri bi bili resno ogroženi, če bi socialne partnerje omejeval člen 85(1) PES o konkurenci.²⁷ **Navedeno stališče je v praksi pomenilo, da stranke kolektivne pogodbe niso omejene pri sklepanju kolektivnih pogodb s pravili Skupnosti o konkurenci.**

Za razliko od primera Albany, je Sodišče v novejših sodbah iz decembra 2007 v primerih Laval in Viking odločilo drugače. Ker gre za zelo odmevna primera, bosta v nadaljevanju podrobneje analizirana z vidika možnega omejevanja avtonomije kolektivnega pogajanja z gospodarskimi svoboščinami po pravu Skupnosti.

2.2.3. Dejansko stanje

V zadevi Laval je šlo za spor med družbo Laval, ki je družba latvijskega prava in švedskim sindikatom gradbeništva, zaradi postopka, ki ga je začela ta družba pred nacionalnim sodiščem, da bi se, prvič, za nezakonit razglasil kolektivni ukrep sin-

²⁵ Albany, tč. 59.

²⁶ Albany, tč. 62-64.

²⁷ Albany, tč. 59-60

dikata in drugič, naložilo plačilo odškodnine za škodo, ki jo je utrpela družba Laval zaradi kolektivnega ukrepa. Družba Laval je decembra 2004 na Švedsko napotila 35 delavcev za delo na gradbiščih, zavezovala jo je kolektivna pogodba, ki jo je sklenila z latvijskim sindikatom, ni pa je zavezovala nobena kolektivna pogodba z zadevnim švedskim sindikatom. Švedski sindikat, ki je združeval približno 87% delavcev v gradbeništvu, je začel kolektivna pogajanja, da bi družba Laval pristopila k že sklenjeni kolektivni pogodbi za gradbeništvo. Ker kolektivna pogajanja niso bila uspešna, je švedski sindikat začel izvajati kolektivne ukrepe zoper družbo Laval in sicer blokado gradbišča, preprečitev dobave blaga, postavitve stavkovne straže in prepoved vstopa latvijskim delavcem na gradbišče. Druge sindikalne organizacije so napovedale solidarnostne ukrepe v obliki bojkota vseh gradbišč, na katerih je bila dejavna družba Laval. Bistvena dejstva v tej zadevi so bila med drugim tudi, da (1) je kolektivna pogodba, za pristop h kateri so bili usmerjeni kolektivni ukrepi, vsebovala pravice delavcev, ki so bile iznad jedra prisilnih predpisov glede minimalne zaščite v državi članici gostiteljici po 3. členu Direktive 96/71/ES, (2) da švedski sistem nima instituta razširjene veljavnosti kolektivnih pogodb, niti zakonskega določanja minimalne plače in (3) da je imela družba Laval že sklenjeno kolektivno pogodbo z latvijskim sindikatom, torej v državi, kjer je imela družba sedež, ki pa je bila pod ravnijsko pravic, kot jo je zagotavljala švedska kolektivna pogodba, kar je za sindikat predstavljalo resno grožnjo socialnega dumpinga, oziroma za latvijske delavce manj ugodno obravnavo od delavcev v državi gostiteljici.

V zadevi Viking je šlo za spor med finsko družbo Viking, ki je opravljala trajektne prevoze s sedmimi ladjami, med njimi tudi z ladjo Rosella, ki so pod finsko zastavo zagotavljale povezavo med Estonijo (Talinom) in Finsko (Helsinki) in na drugi strani ITF (Mednarodno federacijo sindikatov transportnih delavcev, s sedežem v VB), ki izvaja politiko boja proti zastavam ugodnosti in FSU (Združenje finskih pomorščakov, ki je član ITF). Bistvo te politike je, da imajo le sindikati s sedežem v državi, v kateri se nahaja dejanski lastnik ladje, pravico skleniti kolektivne sporazume glede te ladje. Viking je nameraval spremeniti finsko zastavo ladje Rosella, bodisi za estonsko ali norveško zastavo, da bi lahko sklenil s sindikatom v teh državah kolektivno pogodbo z nižjimi pravicami za delavce, od pravic po finski ureditvi. ITF je z okrožnico pozval svoje člane, naj ne začnejo pogajanj z družbo Viking, čemur so ti sledili, FSU pa je napovedal stavko, s katero je zahteval večjo posadko in ohranitev finske zastave na ladji Rosella. Rezultat pogajanj in pomitvenih postopkov je bil, da se je Viking zavezal k spoštovanju stavkovnih zahtev FSU, vendar je nato sprožil spor pred High Court of Justice, da kolektivni ukrepi FSU in ITF omejujejo svobodo ustanavljanja v nasprotju s 43. členom in podredno

pomenijo nezakonite omejitve prostega pretoka delavcev ter prostega opravljanja storitev v smislu 39. in 49. člena Pogodbe ES.

2.2.4. Odločitev Sodišča ES

Bistveni poudarki odločitve Sodišča ES v obeh zadevah so naslednji.

a) Kolektivno ukrepanje sindikatov v teh primerih ni izvzeto iz uporabe 43. oziroma 49. člena PES in Direktive 96/71/ES.

Sodišče je presodilo, da razlogovanja iz zadeve Albany ni mogoče prenesti na temeljne svoboščine iz naslova III. Pogodbe o ES, in da okoliščina, da člen 137 Pogodbe o ES v 6. odstavku izključuje iz tega člena pravico združevanja, pravico do stavke in izprtja, ni takšna, da bi povzročila, da je kolektivni ukrep v konkretnem primeru izključen iz uporabe 43. oziroma 49. člena PES. S tem je Sodišče zavrnilo stališče nekaterih vlad, da Skupnost ni pristojna za urejanje te temeljne pravice, kar je argumentiralo tudi z dosedanje sodno prakso, da morajo države članice tudi na področjih, ki ne spadajo v pristojnost Skupnosti, pri izvajanju svoje pristojnosti kljub temu spoštovati pravo Skupnosti.²⁸

b) Čeprav gre za temeljno pravico, ki je sestavni del splošnih načel prava Skupnosti, je njeno izvajanje kljub temu podvrženo določenim omejitvam, ki so po mnenju sodišča v skladu s pravom Skupnosti le, če so upravičene in sorazmerne.

Sodišče je pri tem izhajalo iz dosedanje prakse, da je omejitev svoboščine prostega opravljanja storitev mogoče utemeljiti le, če se s to omejitvijo zasleduje legitimni cilj, ki je združljiv s Pogodbo, in jo upravičujejo nujni razlogi v splošnem interesu, če v takem primeru lahko zagotovi zasledovani cilj in ne presega tega, kar je nujno potrebno za doseg tega cilja.²⁹

²⁸ Viking, tč. 39-51; Laval, tč. 86-96. Da razlogovanja iz primera Albany ni mogoče povzeti tudi v primeru Viking, je navajal tako generalni pravobranilec Poiares Madura v sklepnih predlogih, predstavljenih 23. maja 2007 v zadevi C-438/05, tč. 20-28, kot tudi Sodišče (prim. sodba SES v zadevi C-438/05, tč. 48-55). Prim. tudi stališče v zadevi Laval, da je kljub temu, da je treba obravnavani pravici priznati status temeljne pravice, njeno izvajanje podvrženo določenim omejitvam in testu sorazmernosti (Sodba SES v zadevi C-341/05, tč. 91, 94, 103-105, 110-111, prim. tudi sklepne predloge generalnega pravobranilca Paola Mengozzi, predstavljene 23. maja 2007 v zadevi C-341/05, tč. 84-91, 309).

²⁹ Viking, tč. 44 in 75; Laval, tč. 91 in 101.

c) Pravica do kolektivnega ukrepa, katere namen je zaščita interesov delavcev, je legitimni interes, ki načeloma lahko upravičuje omejitev ene od temeljnih svoboščin, ki jih zagotavlja Pogodba.³⁰

Ne glede na opredelitev, da je zaščita interesov delavcev načeloma lahko tak legitimni interes, pa je Sodišče nadalje štel, da je treba *v konkretnem primeru preveriti, ali je konkretna omejitev upravičena in sorazmerna*. V primeru Viking je sodišče prepustilo nacionalnemu sodišču presojo upravičenosti in sorazmernosti kolektivnega ukrepa, pri čemer pa mu je dalo stroge usmeritve, da čeprav bi tak ukrep imel za cilj razumno na prvi pogled varstvo delavcev, pa *tega ne bi bilo mogoče trditi, če bi se ugotovilo, da zadevna delovna mesta in delovni pogoji niso bili kompromitirani ali resno ogroženi ter tudi*, če bi bilo to ugotovljeno, bi morale nacionalno sodišče še preveriti, ali so kolektivni ukrepi *taki, da lahko zagotavljajo uresničitev zastavljenega cilja in ne gredo prek ti-stega, kar je potrebno za doseg cilja, da sindikat ni imel drugih sredstev za doseg cilja ali da je sindikat izčrpal ta sredstva, preden je uvedel kolektivni ukrep iz predmetne zadeve*.³¹ V primeru Laval pa je šlo sodišče ES še *dlje in je samo presodilo*, da ovire, ki je izhajala iz konkretnega kolektivnega ukrepa ni mogoče utemeljiti glede na cilj, da je bil konkretni kolektivni ukrep diskriminatoren in ga ni bilo mogoče utemeljiti na podlagi javnega reda, javne varnosti in javnega zdravja v smislu 46. člena Pogodbe ES, zato je odločilo, da je bil konkreten ukrep v zadevi Laval v nasprotju z 49. členom ES in 3. členom Direktive 96/71/ES.

Takšna uporaba kriterijev upravičenosti in sorazmernosti pri odločanju o dopustnosti kolektivnih ukrepov, so **izzvali številne strokovne in politične dileme**.³² Na občutljivost zadeve kaže tudi dejstvo, da so v zadevi Viking svoja stališča predstavili predstavniki vlad kar 14-ih držav članic in Norveške, v zadevi Laval pa 16-ih držav članic in Norveške, poleg strank in predstavnika Komisije. Ni mogo-

³⁰ Viking, tč. 77; Laval, tč. 103

³¹ Viking, tč. 81-90 (podčrtala Kresal Šoltes)

³² Barnard, Catherine, 2008, str. 151, je kritična do vzpostavljanja ravnovesja med ekonomskimi in socialnimi interesi na način, kot ga s kriteriji upravičenosti in sorazmernosti, v novejši praksi prakticira Sodišče ES (Laval, Viking). Argumentira, da gre *zgolj za ravnovesje po imenu, ne pa tudi po vsebini*, saj je Sodišče s tem, ko je pravico do kolektivnega ukrepanja, četudi priznalo kot temeljno pravico, opredelilo kot omejitev gospodarskih svoboščin, v bistvu vzpostavilo položaj, ko se morajo socialni interesi »braniti« pred ekonomskimi po strogem testu sorazmernosti, brez sklicevanja na polje proste presoje, kar je po njenem mnenju precej jasen precedens gospodarskega nad socialnim, posledično pa naj bi Sodišče s tem izvotilo to temeljno pravico le na raven retorične vrednote. Več o strokovni kritiki takšnega pristopa Sodišča glej tudi v delih iz op. 22 zgoraj. O odzvih Evropskega parlamenta, Komisije in ETUC glej v op. 18-21 zgoraj.

če spregledati dejstva, da so v ozadju spora bili predvsem gospodarski interesi in težnje po preprečevanju socialnega dumpinga, saj so se stališča starih in novih držav članic praviloma razlikovala. Pomembno je izpostaviti, da so sindikalne organizacije, ki so bile stranke spora, striktno zagovarjale stališče dosedanje sodne prakse iz zadeve Albany, enako kot tudi reprezentativni medresorni sindikat organiziran na evropski ravni - ETUC, ki je interveniral s predloženim pisnim stališčem k stališču sindikalne konfederacije ITF kot stranke v zadevi Viking,³³ ki je poudaril, da je treba pravila Skupnosti o prostem pretoku razlagati striktno v povezavi z zakonito ureditvijo kolektivnih ukrepov (tudi stavke) v nacionalni ureditvi, upoštevajoč ustavno ureditev držav članic in mednarodno pravo. Sindikalna stran, ob podpori nemške, irske in finske vlade, je zatrjevala, da naj bi bile omejitve, obravnavane v zadevi Viking, upravičene, ker so potrebne za zagotovitev varstva temeljne pravice, ki jo priznava pravo Skupnosti, in da je njihov cilj zaščita pravic delavcev, ki je nujni razlog v splošnem interesu,³⁴ kar pa je sodišče z zelo strogimi omejitvenimi napotili v korist gospodarskih interesov nad socialnimi, prepustilo v presojo nacionalnemu sodišču. Predvsem sindikalna stran je menila, da takšen poseg v avtonomijo kolektivnega pogajanja in kolektivnega ukrepanja odteguje sindikalnim organizacijam ali njihovim zvezam učinkovito uporabo kolektivnih ukrepov za zaščito interesov njihovih članov v skladu v veljavno nacionalno pravno ureditvijo.³⁵

2.2.5. Primerjava z zadevo Rüffert

S sodbo z dne 3. april 2008 v zadevi *Rüffert* je Sodišče ES ponovno odločalo o razmerju med socialnimi in gospodarskimi interesi. Sodišče je tudi v tem primeru sledilo usmeritvi iz prejšnjih zadev *Laval* in *Viking* in odločilo, da »Direktiva Evropskega parlamenta in Sveta 96/71/ES z dne 16. decembra 1996 o napotitvi delavcev na delo v okviru opravljanja storitev v skladu z razlago z vidika člena 49 ES v primeru, kot je ta v postopku v glavni stvari, nasprotuje zakonskemu ukrepu, s katerim organ države članice naročniku predpiše, da lahko za izvedbo javnih naročil za gradnje izbere le podjetja, ki se ob oddaji ponudbe pisno zavežejo, da bodo svojim delavcem za izvajanje

³³ Povzeta stališča citira Brian Bercusson, str. 280, 283, 285, 286, 290, 294, 307-308.

³⁴ *Viking*, št. 76

³⁵ Prim. stališča vlad Belgije, Francije, Švedske, Nemčije, Irske, Finske in ETUC, cit. B.Bercusson, str. 285-286.

zadevnih storitev izplačevala najmanj takšno plačo, kot je določena v veljavni kolektivni pogodbi v kraju, kjer se te storitve izvajajo.« Iz obrazložitve sodbe izhaja, da takega ukrepa ni mogoče upravičiti s ciljem zaščite delavcev, niti s ciljem zaščite neodvisne organizacije poklicnega življenja, ki jo zagotavljajo sindikati in na kar se je v tem primeru sklicevala nemška vlada, kot tudi ne s ciljem finančne stabilnosti sistemov socialne varnosti, na katerega se je prav tako sklicevala nemška vlada, vendar po mnenju sodišča v konkretnem primeru iz spisa ne izhaja, da bi bil tak ukrep nujen za doseg cilja preprečitve nevarnosti resnega porušanja finančnega ravnovesja sistema socialne varnosti, za katerega je Sodišče sicer že presodilo, da je lahko nujen razlog v javnem interesu.³⁶

2.3. Odprta vprašanja

Menim, da sodna praksa Sodišča ES v zadevah Laval, Viking, Rüffert lahko neposredno vpliva na zaščito pravic in interesov delavcev in sicer vsaj z naslednjih vidikov:

- z vidika omejevanje oziroma posega v avtonomijo kolektivnega pogajanja,
- z vidika razlage Direktive 96/71/ES kot maksimalne ravni pravic napotenih delavcev,
- z vidika razmerja med pravom Skupnosti in nacionalno pravno ureditvijo in tradicijo industrijskih razmerij v državah članicah,
- z vidika razmerja med pravom Skupnosti in mednarodnimi pogodbami s področja sindikalne svobode, ki zavezujejo države članice,
- z vidika razmerja med socialnimi in ekonomskimi interesi in cilji Skupnosti,
- z vidika socialnega dumpinga,
- z vidika manj ugodne (diskriminatorne) obravnave napotenih delavcev v razmerju z delavci države gostiteljice,
- z vidika nadaljnega razvoja kolektivnega pogajanja na nacionalni in na transnacionalni evropski ravni,
- z vidika omejevanja socialnih določb v postopkih javnega naročanja.

Nadaljnja razprava se osredotoča na vprašanje možnega omejevanja avtonomije kolektivnega pogajanja v razmerju med pravom Skupnosti in slovensko pravno

³⁶ Rüffert, para. 38, 41, 42. Glej tudi: sodbo Sodišča ES z dne 16. maja 2006 v zadevi Watts, para. 103, na katero se prva sklicuje.

ureditvijo delovnopravnega položaja napotenih delavcev in sistema kolektivnih pogodb.

3. IMPLEMENTACIJA DIREKTIVE 96/71/ES V SLOVENSKI PRAVNI UREDITVI

3.1. Splošno

V stroki je zaslediti stališče, da bi z implementacijo zahtev Direktive 96/71/ES Slovenija ne imela posebnih težav³⁷, ki bi sicer lahko nastale v nacionalnih delovnopravnih ureditvah držav članic, ki ne poznajo zakonskega določanja minimalne plače in so plače v celoti predmet kolektivnega pogajanja, brez možnosti razširitve kolektivne pogodbe in brez možnosti *erga omnes* učinka kolektivne pogodbe.³⁸ Slovenska pravna ureditev namreč pozna zakonsko določanje minimalne plače, prav tako pa tudi določanje minimalnih urnih postavk kot izhodiščnih plač s kolektivnimi pogodbami, ki lahko pridobijo sposobnost razširjene veljavnosti in *erga omnes* učinek, kot bo natančneje analizirano v nadaljevanju. Glede pomisleka, da bi problemi lahko nastali tudi v povezavi z nacionalnimi sistemi glede pravice delavcev oziroma sindikatov do kolektivnih ukrepov,³⁹ ni nepomembna ugotovitev, da slovenska zakonodaja ne prepoveduje izvajanja kolektivnih ukrepov, vključno ne stavke, v času veljavnosti sklenjene kolektivne pogodbe, spoštovanje socialnega miru zato v slovenski nacionalni ureditvi ni ovira za zakonito stavko, tako kot na primer v švedski zakonodaji v zadevi Laval. Še vedno pa je aktualno vprašanje, ali bi Direktiva 96/71/ES lahko pomenila omejitev avtonomije kolektivnega pogajanja po slovenski nacionalni ureditvi, kolikor bi se v luči novejših sodnih praks Sodišča ES v zgoraj predstavljenih primerih Laval in Viking razlagala določba 3. člena te direktive o minimalnem trdnem jedru pravic napotenih delavcev kot navzgor omejujoča določba z maksimalnimi pravicami? V nadaljevanju je predstavljena relevantna slovenska zakonodaja s tega področja.

³⁷ Končar, Polonca. 2008. EU v. National Industrial Relations: The Slovenian Perspective, v: Mia Rönnmar (ed.), EU Industrial Relations v. National Industrial Relations, Comparative and Interdisciplinary Perspectives, Kluwer Law International, str. 52.

³⁸ Ibid., str. 51.

³⁹ Ibid., str. 51.

3.2. Določba 213. člena ZDR o položaju napotenih delavcev z vidika veljavnosti kolektivnih pogodb po ZKoIP

Zahteve Direktive 96/71/ES so bile v slovensko pravno ureditev implementirane z novo delovno zakonodajo iz leta 2003, novelirano leta 2007.⁴⁰ Zakon o delovnih razmerjih ureja položaj napotenih delavcev v 213. členu. Delavcu, ki ga tuji delodajalec napoti na začasno delo v Republiko Slovenijo na podlagi pogodbe o zaposlitvi po tujem pravu, mora delodajalec zagotoviti pravice po predpisih Republike Slovenije in po določbah kolektivne pogodbe na ravni dejavnosti, ki urejajo delovni čas, odmore in počitke, nočno delo, minimalni letni dopust, plačo, varnost in zdravje pri delu, posebno varstvo delavcev in zagotavljanje enakopravnosti, če je to za delavca ugodneje (2. odstavek 213. člena ZDR).⁴¹

Glede vprašanja, po kateri kolektivni pogodbi je treba napotenemu delavcu zagotavljati pravice, je treba upoštevati slovensko zakonodajo s področja kolektivnih pogodb in zahteve Direktive 96/71/ES. Sistem kolektivnih pogodb ureja Zakon o kolektivnih pogodbah iz leta 2006 (ZKoIP)⁴², ki ureja vprašanje veljavnosti kolektivnih pogodb v 9. – 14. členu. Kolektivna pogodba velja samo za stranki kolektivne pogodbe in njune člane (prvi odstavek 10. člena), če niso izpolnjeni pogoji, ki jih ZKoIP določa za splošno in razširjeno veljavnost kolektivne pogodbe. Kolektivna pogodba ima *splošno veljavnost*, če jo sklene vsaj en reprezentativen sindikat (prvi odstavek 11. člena). Splošna veljavnost kolektivne pogodbe pomeni, da kolektivna pogodba velja za vse delavce pri delodajalcu, ki je član podpisnika kolektivne pogodbe in ne samo za delavce, ki so člani sindikata. V tem primeru lahko govorimo o *erga omnes učinku na ravni podjetja*, ki je član stranke kolektivne pogodbe. V Sloveniji praktično nimamo kolektivnih pogodb, ki ne bi imele splošne veljavnosti v smislu prvega odstavka 11. člena ZDR, vsaj na ravni dejavnosti. Poleg splošne veljavnosti pozna slovenska pravna ureditev tudi *razširjeno veljavnost* kolektivnih pogodb, ki jo pod zakonskimi pogoji razglasi minister za delo in ki velja za vse zaposlene delavce v dejavnosti, za katero je bila sklenjena

⁴⁰ Zakon o delovnih razmerjih (ZDR; Ur.l. RS, št. 42/02, 79/06, 46/07-Odl.US, 103/07-ZDR-A, 45/08-ZArbit).

⁴¹ Pred novelo iz leta 2007 je drugi odstavek 213. člena določal, da se napotenemu delavcu zagotavljajo pravice po predpisih RS in *po določbah kolektivne pogodbe s splošno veljavnostjo*. ZDR še določa in sicer v 3. do 5. odstavku 213. člena, izjeme od 2. odstavka, če gre za kratkotrajnejša dela, in v 6. odstavku 213. člena, da je Zavod za zaposlovanje organ za spremljanje in obveščanje o pogojih zaposlovanja in dela napotenih delavcev v RS. Omenjene določbe niso predmet podrobnejše analize v tem članku.

⁴² Zakon o kolektivnih pogodbah (ZKoIP, Ur.l. RS, št. 43/06)

kolektivna pogodba, tudi za zaposlene pri delodajalcih ki niso člani podpisnikov (12. člen).⁴³ Po evidenci ministrstva, pristojnega za delo, so trenutno v Sloveniji kolektivne pogodbe z razširjeno veljavnostjo za dejavnosti trgovine Slovenije, za dejavnost kovinskih materialov in livarn Slovenije, za dejavnost elektroindustrije Slovenije in za kovinsko industrijo Slovenije.⁴⁴ Kolektivne pogodbe z razširjeno veljavnostjo imajo *erga omnes* učinek za vse zaposlene pri vseh delodajalcih na ravni dejavnosti, za katero je sklenjena taka konkretna kolektivna pogodba.

Iz 1. odstavka 3. člena Direktive 96/71/ES izhaja zahteva, da se napotenim delavcem zagotavljajo pravice, ki so urejene v državi članici z zakonom ali drugim predpisom in/ali s kolektivnimi pogodbami ali arbitražnimi odločbami, razglašeni za splošno veljavne v smislu 8. odstavka istega člena. Kot take se štejejo v smislu 8. odstavka kolektivne pogodbe ali arbitražne odločbe, ki jih morajo spoštovati vsa podjetja na zadevnem geografskem območju in poklicu ali panogi, takšen splošni *erga omnes* učinek pa imajo na podlagi 12. člena ZKoIP po slovenski zakonodaji kolektivne pogodbe z razširjeno veljavnostjo. *Določbo 2. odstavka 213. člena ZDR v smislu Direktive 96/71/ES in veljavnega ZKoIP, da se zagotavljajo pravice napotenim delavcem » po predpisih RS in po določbah kolektivne pogodbe na ravni dejavnosti« je mogoče razlagati tako, da se poleg heteronomnih predpisov upoštevajo tudi kolektivne pogodbe z razširjeno veljavnostjo, za katero velja erga omnes učinek za vsa podjetja v dejavnosti, ne glede na to, da tuji delodajalec take pogodbe ni sklenil, niti ni član združenja podpisnika take pogodbe; takšen erga omnes učinek pa velja tudi za vsa domača podjetja, s čemer je zagotovljena enaka nediskriminatorna obravnava tujih in domačih delodajalcev. Z vidika avtonomije kolektivnega pogajanja pa je pomembno predvsem to, da določba 2. odstavka 213. člena ZDR ne izključuje uporabe tudi vseh drugih kolektivnih pogodb, ki takega tujega delodajalca morebiti zavezujejo na podlagi določb ZKoIP. Če bi bil tak delodajalec član podpisnika pogodbe, kar je v praksi sicer malo verjetno, ali če bi sam podpisal s sindikatom podjetniško kolektivno pogodbo, bi ga taka pogodba zavezovala že na podlagi 1. odstavka 10. člena ZKoIP. Določbe 2. odstavka 213. člena ZDR, tudi v povezavi z določbo 1. odstavka 3. člena Direktive 96/61/ES ni mogoče razlagati tako, da bi prepovedovala oziroma omejila sklepanje kolektivnih pogodb za tuje deloda-*

⁴³ Podrobneje o tem vprašanju v: Kresal Šoltes Katarina, Veljavnost kolektivnih pogodb, 2007, str. 528-531.

⁴⁴ Evidenca kolektivnih pogodb je dosegljiva tudi na internetnih straneh MDDSZ http://www.mdd-sz.gov.si/si/delovna_podrocja/delovna_razmerja_in_pravice_iz_dela/socialno_partnerstvo/evidenca_kolektivnih_pogodb/?type=98

jalice, ki napotujejo delavce na začasno delo v RS, saj *pogodbena avtonomija velja tudi zanje*. Zlasti s tega vidika, pa se utemeljeno zastavlja vprašanje, zakaj ob pogodbeni avtonomiji ne priznavati sindikatom pravice do kolektivnih ukrepov, tudi stavk, kot legalnih pritiskov za sklenitev kolektivnih pogodb, kar sicer izhaja iz mednarodnega, ustavnega in veljavnega prava, ne pa tudi iz novejše prakse Sodišče ES v primerih Laval in Viking.

3.3. Določba 213. člena ZDR o položaju napotenih delavcev z vidika vsebine kolektivne pogodbe

Naslednje pomembno vprašanje je razmerje med minimalnimi pravicami iz 3. člena Direktive in med minimalnimi pravicami iz 2. odstavka 213. člena ZDR z vidika avtonomije dogovarjanja vsebine kolektivne pogodbe po slovenski zakonodaji. Iz drugega odstavka 7. člena ZDR in iz 4. člena ZKoliP izhaja, da se s kolektivno pogodbo lahko dogovorijo le pravice, ki so za delavca ugodnejše od zakona, razen če ZDR določa drugače. Nadalje iz 3. člena ZKoliP v povezavi z 2. členom ratificirane Konvencije MOD št. 154 o spodbujanju kolektivnega pogajanja⁴⁵ izhaja najširša opredelitev možne vsebine kolektivnih pogodb. Ker iz 7. odstavka 3. člena Direktive izhaja, da v direktivi določene minimalne pravice ne onemogočajo uporabe za delavce ugodnejših pogojev za delo in zaposlitev, in ker iz 10. odstavka 3. člena Direktive izhaja, da direktiva ne onemogoča državam članicam, da uporabljajo za nacionalna podjetja in za podjetja iz drugih držav na podlagi enakega obravnavanja pogoje za delo in zaposlitev tudi za druge zadeve, ki niso navedene kot minimalne pravice v 1. odstavku 3. člena, kolikor gre za predpise na področju javnega reda - glede na pomen in vlogo kolektivnih pogodb pa bi ZKoliP lahko šteli za predpis na področju javnega reda v smislu Direktive 96/71/ES - bi bilo mogoče razlagati, da z vidika avtonomije kolektivnega pogajanja kot ta izhaja iz 76. člena Ustave RS, zavezujočih mednarodnih pogodb in določb 3. – 5. člena ZKoliP, drugi odstavek 213. člena ZDR in 1. odstavek 3. člena Direktive 96/71/ES ne omejujeta strank kolektivne pogodbe, da bi te lahko, kolikor bi bila taka njihova pogodbena volja, s kolektivnimi pogodbami dogovorile pravice tudi zunaj teh okvirov, če bi bile za delavce ugodnejše od zakona in direktive. Izhajajoč iz primerov Laval in Viking pa bi takšno stališče vzdržalo, če bi v konkretnem primeru kolektivno pogajanje prestalo test upravičenosti in proporcionalnosti.

⁴⁵ Ur.l. RS – MP, št. 22/05

3.4. Omejevanje avtonomije kolektivnega pogajanja o položaju napotenih delavcev v okviru opravljanja storitev v RS z vidika slovenske ustave in zavezujočih mednarodnih pogodb

Ker je avtonomija kolektivnega pogajanja izvedena iz ustavne pravice do sindikalne svobode in ker ustava v 76. členu v zvezi s to pravico ne napotuje na zakonsko urejanje načina uresničevanja te pravice in tudi ne predvideva možnosti omejevanja te pravice, lahko sklepamo, da bi bile morebitne omejitve avtonomije kolektivnega pogajanja na podlagi 3. odstavka 15. člena Ustave RS mogoče le, če bi šlo za omejevanje zaradi zagotavljanja ali varstva pravic drugih. Že neposredno na tej ustavni podlagi in ne da bi bilo treba take omejitve predpisati še posebej z zakonom, se stranki kolektivne pogodbe ne moreta pogajati o vseh tistih vsebinah, ki bi lahko pomenile *omejevanje temeljnih človekovih pravic*. Po pravu Skupnosti, kot ga razlaga Sodišče ES, imajo gospodarske svoboščine sicer status temeljnih načel prava Skupnosti, kar pa ne more biti obravnavano enako kot temeljne pravice, kot jih razglasajo in urejajo mednarodni dokumenti s področja človekovih pravic.⁴⁶

Pravica do kolektivnega pogajanja pa je temeljna pravica, priznana v vseh najpomembnejših dokumentih s področja človekovih pravic, ki zavezujejo tudi Slovenijo in sicer: na ravni OZN v 23. členu Splošne deklaracije o človekovih pravicah, 22. členu Mednarodnega pakta o državljanskih in političnih pravicah, in 8. členu Mednarodnega pakta o ekonomskih, socialnih in kulturnih pravicah; na ravni MOD eksplicitno ali posredno s številnimi konvencijami in priporočili, zlasti s Konvencijami št. 87, št. 98 in št. 154; na ravni Sveta Evrope v 5. in 6. členu Evropske socialne listine, spremenjene, (MESL), ter v 11. členu Evropske konvencije o človekovih pravicah (EKČP). Bistvo vseh mednarodnih standardov je v tem, da določajo pravico vseh delavcev in delodajalcev, da svobodno, po svoji volji ustanovijo in se včlanijo v svoje predstavniške organizacije za pospeševanje in varstvo svojih interesov, in pravico do kolektivnega pogajanja z drugo stranjo, svobodno, brez vmešavanja druge strani ali države.

Mednarodni dokumenti urejajo to temeljno pravico iz izhodišča, da ni učinkovitega kolektivnega pogajanja, če le-to ni svobodno in avtonomno, zato morajo biti

⁴⁶ Tako tudi Ashiagbor, Diamond, 2009, ki navaja stališče avtorja Armina Von Bogdandy (The European Union as a Human Rights Organization? Human rights and the Core of the European Union, 37 Common Market L.Rev. 1307, 1326-27, 2000), da »z izjemo svobode gibanja delavcev in njihovega dostopa do zaposlitve, gospodarske svoboščine ne sodijo med temeljne pravice in sodna praksa SES na tem področju ne sodi na področje človekovih pravic« (str. 238).

morebitne omejitve pravice do združevanja in kolektivnega pogajanja restriktivne, samo kadar so absolutno nujne in še to v najmanjšem možnem obsegu.⁴⁷ Povedano izhaja tudi iz stališč Odbora za sindikalno svobodo, ki je pristojni nadzorni organ MOD za spremljanje izvajanja konvencij s tega področja.⁴⁸ Nadalje je treba upoštevati, da pravice do kolektivnega pogajanja, kot jo jamčita 5. in 6. člen MESL ni mogoče omejevati zunaj okvira določbe člena G, ki ustreza vsebinsko enakemu 31. členu prvotne ESL in po katerem za učinkovito uresničevanje pravic iz MESL, *ne veljajo nobene omejitve, ki niso posebej navedene v I. in II. delu, 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*, dopuščene omejitve pa se ne smejo uporabljati za druge namene, razen za tiste, za katere so bile predpisane. Restriktivni pristop glede možnega omejevanja pravice do kolektivnega pogajanja izhaja tudi iz prakse Odbora za socialne pravice pri Svetu Evrope, ki je pristojen za nadzor nad izvajanjem MESL.⁴⁹ Pravico do kolektivnega pogajanja kot enega od elementov pravice do združevanja, priznane v 11. členu EKČP, priznava tudi ESČP, sicer le v obsegu, kot to urejajo nacionalne zakonodaje in prakse. Zato menim, da je pravico do kolektivnega pogajanja dopustno omejiti samo v obsegu, kot so omejitve dopustne po zavezujočem mednarodnem pravu, kar mora veljati tudi glede možnega omejevanja te pravice s strani prava Skupnosti s področja gospodarskih svoboščin.

4. ZAKLJUČEK

Avtonomija kolektivnega pogajanja in pravica do stavke v slovenski pravni ureditvi izhajata že iz ratificiranih mednarodnih pogodb in iz slovenske ustave, ki v 76. členu razglaša sindikalno svobodo in v 77. členu pravico delavcev do stavke.

⁴⁷ Tako tudi Morris Gillian S., str. 49.

⁴⁸ Glej ILO: General Survey of the reports on the freedom of association and protection of the right to organise convention, 1948 (No.87) and the right to organize and collective bargaining convention, 1949 (no. 98), ILC 81st Session 1994, Report III (Part 4B), Geneva 1994; ILO, Digest of decisions and principles of the Freedom of Association Committee of the Governing Body of the ILO, peta (spremenjena) izdaja, Ženeva, 2006.

⁴⁹ Glej Council of Europe, 2001: Human rights Social Charter monographs – No.5 The right to organise and to bargain collectively, 2001; Council of Europe, 2008: European Committee of Social Rights, Digest of the case law of the European Committee of Social Rights, 1. september 2008. <http://hudoc.esc.coe.int/esc2008>

Podrobneje je sistem kolektivnih pogodb urejen v zakonu o kolektivnih pogodbah iz leta 2006, pravica do stavke pa v zakonu o stavki iz leta 1991, ki je trenutno v fazi spreminjanja. Slovenska zakonodaja ne prepoveduje izvajanje kolektivnih ukrepov, vključno ne stavke, v času veljavnosti sklenjene kolektivne pogodbe, spoštovanje socialnega miru zato v slovenski nacionalni ureditvi ni ovira za zakonito stavko, tako kot na primer v švedski zakonodaji v zadevi Laval. Slovenski zakonodajalec je implementiral zahteve iz Direktive 96/71/ES o napotitvi delavcev na delo v okviru opravljanja storitev z delovno zakonodajo iz leta 2003 in sicer z določbo 213. člena ZDR, ki je bil kasneje v letu 2007 noveliran. Na podlagi veljavnega 213. člena ZDR mora delodajalec napotenemu delavcu na začasno delo v RS, zagotoviti pravice po slovenskih predpisih in po določbah kolektivne pogodbe na ravni dejavnosti, ki urejajo delovni čas, odmore in počitke, nočno delo, minimalni letni dopust, plačo, varnost in zdravje pri delu, posebno varstvo delavcev in zagotavljanje enakopravnosti, če je to za delavca ugodneje. Menim, da bi bilo pravilno kljub široki interpretaciji pravil Skupnosti o prostem trgu in konkurenci s strani Sodišča ES v zadevah Laval in Viking, le-ta razlagati tako, da so v skladu z ukrepi socialne politike kot to izhaja iz Poglavja XI. PES ter predvsem, **da ne omejujejo pravice do kolektivnega pogajanja bolj, kot pa to izhaja iz ustavnih tradicij in nacionalnih zakonodaj in praks držav članic ter mednarodnih pogodb, ki jih zavezujejo.**

VIRI IN LITERATURA:

- Ashiagbor, Diamond: *Collective Labor Rights and the European Social Model*, v: *Law & Ethics of Human Rights*, Volume 3, Issue 2, 2009, str. 222- 266.
- Barnard Catherine, 2008, *Employment Rights, Free Movement under the EU Treaty and the Services Directive*, v: *National Industrial Relations: The Slovenian Perspective*, v: Mia Rönnmar (ed.), *EU Industrial Relations v. National Industrial Relations, Comparative and Interdisciplinary Perspectives*, Kluwer Law International, str. 137-168.
- Bercusson, Brian. 2007. *The Trade Union Movement and the European Union: Judgement Day*, *European Law Journal*, Vol. 13, No. 3, May 2007, pp. 279-308.
- Council of Europe, 2001: *Human rights Social Charter monographs – No.5 The right to organise and to bargain collectively*, 2001;
- Council of Europe, 2008: *European Committee of Social Rights, Digest of the case law of the European Committee of Social Rights*, 1. september 2008. <http://hudoc.esc.coe.int/esc2008>
- Edström, Örjan. 2008. *The Free Movement of Services and the Right to Industrial Action in Swedish Law – in the Light of the Laval Case*, v: *National Industrial Relations: The Slovenian Perspective*, v: Mia Rönnmar (ed.), *EU Industrial Relations v. National Industrial Relations, Comparative and Interdisciplinary Perspectives*, Kluwer Law International, str. 170- 191

Eklund, Ronnie. 2008. A Swedish perspective on Laval, v: *Comparative Labor Law and Policy Journal*, vol. 29, No. 4, 2008, str. 551-572

Fernando Valdés Dal-Ré (ed.): *Freedom of association of workers and employers in the countries of the European Union*, Ministerio de trabajo y Assuntos sociales Spain, 2006

Franssen, Edith: *Legal Aspects of the European Social Dialogue*, Intersentia, 2002

ILO: General Survey of the reports on the freedom of association and protection of the right to organise convention, 1948 (No.87) and the right to organize and collective bargaining convention, 1949 (no. 98), ILC 81st Session 1994, Report III (Part 4B), Geneva 1994;

ILO, Digest of decisions and principles of the Freedom of Association Committee of the Governing Body of the ILO, peta (spremenjena) izdaja, Ženeva, 2006.

Jaspers, Teun. 2007. The right to collective action in european law, v: *Cross-Border Collective Actions in Europe: A Legal Chalange. A study of the Legal Aspects f Transnational Collective Actions from a Labour Law and Private International Law Perspective*. Dorssemont Filip, Japers Teun, Aukje van Hoek (ed.). Intersintia, 2007

Končar, Polonca. 2008. EU v. National Industrial Relations: The Slovenian Perspective, v: Mia Rönnmar (ed.), *EU Industrial Relations v. National Industrial Relations, Comparative and Interdisciplinary Perspectives*, Kluwer Law International

Kresal Šoltes, Katarina. 2008 (I). Aktualna vprašanja razvoja in veljavnosti kolektivnih pogodb, Delavci in delodajalci št. 2-3/2008, Inštitut za delo pri Pravni fakulteti Univerze v Ljubljani, strani 247-261.

Kresal Šoltes, Katarina. 2008 (II). Aktualna vprašanja sistema kolektivnih pogodb – pred novelo ZDR-A in po njej. Podjetje in delo št. 6-7/2008/XXXIV, GV Založba, Ljubljana, strani 1232-1242

Orlandini, Giovanni. 2008. Trade Union Rights and Market Freedoms: The European Court of Justice sets out the rules, v: *Comparative Labor Law and Policy Journal*, Vol. 29/No.4, 2008, str. 573604

Gillian S. Morris, 1994. Freedom of Association and the Interests of the State, v: *Human Rights and Labour Law* (B. A. Hepple ed.), Mansell, 1994, str. 29 – 55

Rigaux Marc, Rombouts Jan (eds.): *The Essence of Social Dialogue in (South East) Europe*, Intersentia, Antwerpen – Oxford, 2006

Evropska konvencija o človekovih pravicah (EKČP), Ur. I. RS, MP - št. 7 (33/94).

Evropska socialna listina, spremenjena (MESL), Ur.I. RS, MP - št. 7/99

Konvencijo MOD št. 87 o sindikalnih svoboščinah in varstvu sindikalnih pravic, 1948 (Ur.I. FLRJ – MP, št. 8/58; Akt o notifikaciji nasledstva (Ur.I. RS, št. 54/92, MP – 15/92, dopol. Ur.I. RS, št. 1/97) Konvencijo MOD št. 98 o uporabi načel o pravicah organiziranja in kolektivnega dogovarjanja, 1949 (Ur.I. FLRJ – MP, št. 11/58; Akt o notifikaciji nasledstva (Ur.I. RS, št. 54/92, MP – 15/92, dopol. Ur.I. RS, št. 1/97)

Draft Charter of Fundamental Rights of the European Union (O.J. 2000, C 364/1)

Direktiva 96/71/ES o napotitvi delavcev na delo v okviru opravljanja storitev, UL L 18/1, 21.1.1997, str. 431

Direktiva 2006/123/ES o storitvah na notranjem trgu, ULL 376/36, 27. 12. 2006

Sodba Sodišča ES z dne 21. septembra 1999, v zadevi Albany International BV proti Stichting Bedrijfspensioenfonds Textielindustrie, C-67/96.

Sodba Sodišča ES z dne 18. decembra 2007 v zadevi Laval un Partneri Ltd proti Byggettan, C-341/05

Sodba Sodišča ES z dne 11. december 2007 v zadevi International Transport Workers' Federation, Finnish Seamen's Union proti Viking Line ABP, C-438/05

Sodba Sodišča ES z dne 3. aprila 2008 v zadevi Dirk Rüffert proti Land Niedersachsen, C-346/06.

Sodba Sodišča ES z dne 19. junija 2008 v zadevi Komisija ES proti Velikemu vojvodstvu Luksembourg, C-319/06

Resolucija Evropskega parlamenta z dne 22. oktobra 2008 o izzivih kolektivnih pogodb v Evropski uniji (2008/2085(INI))

Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in odboru regij, Prenovljena socialna listina: Priložnosti, dostopnost in solidarnost v Evropi 21. stoletja COM(2008)412 konč., Bruselj, 2. 7. 2008

European Trade Union Confederation, ETUC response to ECJ judgements Viking and Laval, ETUC Resolutions 2008, str. 32; dosegljivo na internetnih straneh ETUC www.etuc.org

Zakon o delovnih razmerjih, ZDR, Ur.l. RS, št. 42/02, 79/06, 46/07-Od..US, 103/07-ZDR-A, 45/08-ZArbit

Zakon o kolektivnih pogodbah, ZKolP, Ur.l. RS, št. 43/06

Zakon o stavki, ZStk, Ur.l., SFRJ, št. 23/91

LAVAL AND VIKING IN THE LIGHT OF SLOVENIAN LEGAL REGULATIONS REGARDING AUTONOMY OF COLLECTIVE BARGAINING

Katarina Kresal Šoltes*

SUMMARY

The autonomy of collective bargaining and the right to strike are set out in Articles 76 and 77 of Slovenian Constitution; detailed provisions on the system of collective agreements are laid down in the Collective Agreements Act dating from 2006 and the right to strike in the Strike Act dating from 1991. The situation of posted workers is regulated in Article 213 of the Employment Relationships Act. The EC contract lays down the basic principles whereby one of the main purposes of the Community is to establish an internal market, its typical features being abolition of obstacles to free movement of goods, persons, services and capital between the member states which also has a social dimension. Another basic principle is acknowledgement of fundamental constitutional rights of the citizens, including the right to establish trade unions, the right to collective bargaining and strike. In the light of the autonomy of collective bargaining and the possibility of its restriction, special attention has to be paid to the recent case law of the Court of Justice of the EC in the well known cases of Laval, Viking and others. In both cases the court first explicitly acknowledged collective action as a fundamental right which constitutes an integral part of general principles of the Community law as laid down in Article 28 of the Charter of Fundamental Rights of the European Union and in accordance with the law of the Community and the respective national legislations and practices. Yet it then decided that its implementation would present limitation of fundamental economic freedom (in the case of Viking, limitation of freedom of establishment according to Article 43 of the EC Treaty and in the case of Laval limitation of freedom to supply services according to Article 49 of the same Treaty and posting of workers within provision of services according to Directive 96/71/EC). The Court subjected this fundamental right to close scrutiny.

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

tiny in order to determine whether the established limitations were justified and proportional. The authoress evaluates critically the above decisions of the Court of Justice of the EC. According to her, the law of the Community should not apply stricter limits and additional restrictions regarding the freedom of association and collective bargaining as those guaranteed by the respective Constitutional traditions and national legislations of the member states and international treaties in the field of human rights binding to member states.

ORGANIZACIJA DELOVNEGA ČASA Z VIDIKA ZAHTEV PO VEČJI FLEKSIBILNOSTI

Darja Senčur Peček*

UDK: 331.312.8(497.4)

UDK: 349.235(497.4)

Povzetek: V prispevku je obravnavana zakonska ureditev delovnega časa v Republiki Sloveniji z vidika možnosti, ki jih daje za uvedbo fleksibilnih oblik organizacije delovnega časa, prikazane so dodatne možnosti, ki jih lahko z vidika fleksibilnosti določajo kolektivne pogodbe dejavnosti, ob posamezni obliki organizacije delovnega časa pa je prikazana tudi njena razširjenost v Republiki Sloveniji, v primerjavi z drugimi evropskimi državami.

Ključne besede: delovni čas, prožna varnost, nadurno delo, nočno delo, izmensko delo, delo čez vikend, gibljivi delovni čas

ORGANISATION OF WORKING TIME IN THE LIGHT OF DEMANDS FOR MORE FLEXIBILITY

Abstract: The contribution deals with the legislation covering regulations on working time in the Republic of Slovenia in the light of the possibilities it offers for introduction of flexible working time. It further presents additional possibilities for flexible forms of working time which could be laid down in collective agreements for individual sectors and finally the prevalence of diverse forms of working time practiced in the Republic of Slovenia in comparison to other European countries.

Key word: working time, flexicurity, overtime work, night work, shift work, weekend work, flexible working time

* Darja Senčur Peček, doktorica pravnih znanosti, docentka na Pravni fakulteti Univerze v Mariboru, darja.sencur-pecek@uni-mb.si

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

I. UVOD

Hiter tehnološki razvoj, večja konkurenčnost zaradi globalizacije in spremenljivo povpraševanje potrošnikov terja od gospodarskih subjektov večjo prožnost pri poslovanju. Podjetja se morajo prilagajati razmeram na trgu s prožno organizacijo dela, delovnega časa, pa tudi s hitrim povečevanjem in zmanjševanjem zaposlenih. Razvijati so se začele nove oblike dela (na primer delo na daljavo) in v večji meri uporabljati prožnejše oblike delovnih razmerij (pogodba o zaposlitvi za določen čas, s krajšim delovnim časom). Navedeni pojavi v poslovni praksi terjajo tudi drugačno urejanje delovnih razmerij, tako na nacionalni kot na mednarodni in regionalni ravni.

V okviru Evropske skupnosti se je kot odgovor na spremembe, s katerimi se soočajo evropski trgi dela razvil **koncept prožne varnosti**.¹ Kot izhaja iz Skupnih načel prožne varnosti,² ta koncept vključuje kombinacijo prožnih in zanesljivih pogodbenih ureditev (tako z vidika delodajalcev kot delavcev, »vključenih« in »izključenih«), celostnih strategij vseživljenjskega učenja (ki naj delavcem omogočijo prilagodljivost in zaposljivost), učinkovitih aktivnih strategij trga dela (ki ljudem omogočajo, da se spopadejo s hitrimi spremembami, skrajšajo obdobja brezposelnosti in olajšajo prehod k novim zaposlitvam) in modernih, ustreznih in vzdržljivih sistemov socialne varnosti (ki zagotavljajo ustrezno dohodkovno podporo in spodbujajo mobilnost na trgu dela). Njen cilj je ljudem, ki niso zaposleni ter tistim, ki delajo v neprijavljenih ali nestabilnih oblikah dela omogočiti lažji dostop do dela in do prehoda v stabilno in pravno varno zaposlitev. Delavcem pa je treba omogočiti, da ohranijo zaposlitev, da napredujejo in da lažje prenešajo prehode znotraj zaposlitve in med zaposlitvami. Vzpodbujati je treba tako notranjo prožno varnost (pri istem delodajalcu) kot zunanjo prožno varnost. Ob

¹ Razlog za njeno uveljavitev je potreba po doseganju ciljev prenovljene Lizbonske strategije in hkratnem posodabljanju evropskih socialnih modelov. Ob pregledu Lizbonske strategije je Komisija leta 2005 pripravila Sporočilo o rasti in delovnih mestih, v katerem je bil predlagan nov začetek za Lizbonsko strategijo, ki naj zasleduje dva cilja: zagotavljanje hitrejše trajnostne rasti in številnejših ter boljših delovnih mest. Glej: Communication »Working together for growth and jobs – A new start for the Lisbon Strategy«, Bruselj, 2. 2. 2005, COM (2005), 24.

² Towards Common Principles of Flexicurity – Council (Employment, Social Policy, Health and Consumer Affairs) Conclusions, Brussels, 6. december 2007; 16201/07; SOC 523, ECOFIN 503. Skupna načela so sprejeli ministri za delo in socialne zadeve držav članic (EPSCO) 5. decembra 2007 na podlagi Sporočila Komisije – Oblikovanje skupnih načel prožne varnosti (nova in boljša delovna mesta v povezavi s prožnostjo in varnostjo (Bruselj, 27. 6. 2007, COM (2007) 359, konč), odobril pa jih je tudi Svet (Brussels European Council, 14. december 2007, Presidency Conclusions, 16616 /1/07, REV 1, točka 49).

zadostni pogodbeni prožnosti mora biti poskrbljeno za varne prehode od ene v drugo zaposlitev.

Prožna varnost se v teoriji opredeljuje kot »1.) stopnja varnosti delovnega mesta, varnosti zaposlitve, varnosti dohodka in varnosti kombinacije, ki delavcem z relativno šibkejšim položajem omogoči oz. pospeši vstop in uspešnost na trgu dela, socialno vključitev in ohranitev na trgu dela, hkrati pa zagotavlja 2.) stopnjo numerične (tako zunanje kot notranje), funkcionalne in plačne prožnosti (fleksibilnosti), ki omogoča pravočasno in ustrezno prilagoditev trgov dela (in posameznih podjetij) na spreminjene pogoje, da bi se tako obdržala in povečala konkurenčnost in produktivnost.«³ V tej definiciji se prožna varnost lahko razume kot strateška politika, lahko pa se nanaša tudi na stanje trga dela, pri katerem se je varnost za delavce uravnotežila s prožnostjo za pravne osebe. **Varnost delovnega mesta (job security)** se nanaša na ohranitev dela pri istem delodajalcu, medtem ko **varnost zaposlitve (employment security)** pomeni, da bo delavec imel delo bodisi pri istem delodajalcu ali kjerkoli drugje na trgu dela. **Varnost dohodka (income security)** pomeni zaščito dohodka, ki ga imajo ljudje v času, ko nimajo plačane zaposlitve ali imajo slabo plačano delo. **Varnost kombinacije (combination security)** omogoča delavcem, da kombinirajo plačano delo z ostalimi obveznostmi in odgovornostmi, praviloma tistimi v privatni sferi, s pomočjo različnih oblik dopusta (odsotnosti) in politikami usklajevanja dela z življenjem (work-life balance policies).⁴

Prožnost (fleksibilnost) je odvisna od tega, kje do nje pride - znotraj ali izven podjetja in kako je dosežena – funkcionalno, numerično ali finančno.⁵ Temelječ na tej predpostavki je mogoče opredeliti štiri vrste fleksibilnosti.⁶ **Zunanja numerična fleksibilnost (external numerical flexibility)** se nanaša na dotok delovne sile z zunanjega trga dela v podjetje, se pravi na število delavcev, ki se na novo zaposlijo v podjetju. Podjetje lahko doseže takšno fleksibilnost z zaposlovanjem delavcev

³ Wilthagen T., Tros F., The concept of »flexicurity«: A new approach to regulating employment and labour markets«, Transfer – European Review of Labour and Research, Vol. 10, No. 2, 2004, strani 166-186.

⁴ Wilthagen, Tros, 2004; van Velzen M., »Moving on and up? Facilitating transitions for flexible workers in value added logistics«, TLM Working paper No. 2005-18, Amsterdam, SISWO/Social Policy Research, 2005.

⁵ Gre za najširše uporabljano definicijo prožnosti trga dela, ki jo je postavil Atkinson J., v Flexibility, uncertainty and manpower management, IMS Report No. 89, Brighton, Institute of manpower Studies, 1984.

⁶ Glej Atkinson J., 1984, tudi Atkinson J., Meager N., Changing working patterns: How companies achieve flexibility to meet new needs, London, Institute of manpower Studies, National Economic Development Office, 1986.

na podlagi pogodb z agencijami za posredovanje delavcev, na podlagi pogodb o zaposlitvi za določen čas in s pomočjo sproščene ureditve, ki se nanaša na zaposlovanje in odpuščanje delavcev, ki omogoča podjetjem, da enostavno najemajo in odpuščajo občasne delavce, v skladu s potrebami poslovanja. **Notranja numerična fleksibilnost, fleksibilnost delovnega časa oziroma časovna fleksibilnost (internal numerical flexibility, working time flexibility, temporal flexibility)** se doseže s prilagajanjem dolžine ali razporeditve delovnega časa delavcev, ki so že zaposleni v organizaciji. Vključuje različne oblike organizacije delovnega časa, kot so delo s krajšim delovnim časom, gibljivi delovni čas, delo v izmenah, vključno z nočno izmeno in izmeno čez vikend (sobotno in nedeljsko delo), neenakomerna razporeditev delovnega časa (annualisation of working hours), računi delovnega časa (working time accounts), odsotnost z dela (leave from work) in nadure. **Funkcionalna ali organizacijska fleksibilnost (functional, organisational flexibility)** se kaže v tem, v kakšni meri se lahko zaposleni razporedijo na druge aktivnosti in dela znotraj družbe. Odvisna je od organizacije poslovanja, od posloводства in od usposobljenosti delavcev, doseže pa se lahko tudi z outsourcingom posameznih dejavnosti izven podjetja. **Finančna ali plačna fleksibilnost (financial, wage flexibility)** obstaja, kjer se nivo plač ne določa kolektivno in nastajajo večje razlike med plačami delavcev. Njen namen je v enostavnejšem prilagajanju plačila za delo in drugih stroškov zaposlitve ponudbi in povpraševanju po delavcih. Doseže se preko različnih sistemov plačila, ki omogočajo individualizacijo plač (rate-for-the-job system in drugi). Poleg navedenih štirih tipov fleksibilnosti se omenja tudi **prostorska fleksibilnost oz. fleksibilnost kraja (locational flexibility, flexibility of place)**, ki zajema delavce, ki delo opravljajo izven običajnega kraja dela, kot so delavci na domu ali delavci, ki opravljajo delo na drugih lokacijah.⁷

Fleksibilna organizacija delovnega časa kot ena od oblik fleksibilnosti (notranja numerična fleksibilnost) je pomembno orodje pri doseganju učinkovitosti, produktivnosti in konkurenčnosti podjetij, je torej predvsem v interesu delodajalcev. Po drugi strani pa je lahko fleksibilnost tudi v interesu zaposlenih,⁸ ki lahko na

⁷ Glej Reilly P. A., Balancing flexibility – Meeting the interests of employer and employee, European Journal of Work and Organisational Psychology, Vol. 7. Issue 1, 1998, strani 7-22; Wallace C., Work Flexibility in eight European countries: A cross-national comparison, Sociological Series 60, Vienna, Institute for Advanced Studies, 2003.

⁸ K boljši usklajenosti delovnih obveznosti z zasebnim življenjem na primer prispevajo gibljivi delovni čas, delo s krajšim delovnim časom, različne možnosti odsotnosti (dopusta) zaradi varstva otrok ali izobraževanja, možnosti predčasnih upokojitev. Po drugi strani pa imajo nadurno delo, izmensko delo in delo ob nedeljah lahko negativni učinek na usklajevanje dela z zasebnim življenjem.

tak način delovni čas usklajujejo s svojimi ostalimi aktivnostmi.⁹ Medtem, ko se podjetja prilagajajo ekonomskim poslovnim ciklusom, se lahko posamezniki, ki jim je to omogočeno s fleksibilnimi oblikami delovnega časa, prilagajajo spreminjajočim se življenjskim ciklom (potrebe varstva otrok, izobraževanje,...). Gre za vedno bolj aktualno vprašanje usklajevanja delovnega življenja s privatnim življenjem (work-life balance).¹⁰

Kot fleksibilne se označujejo tiste oblike organizacije delovnega časa, ki na nek način odstopajo od standardnega modela delovnega časa (osem ur dnevno, od ponedeljka do petka), bodisi po trajanju delovnega časa, njegovi razporeditvi ali času opravljanja dela.¹¹ Gre za raznovrstne oblike, kot so nadure, delo s krajšim delovnim časom, različne oblike fleksibilne razporeditve delovnega časa – premakljiv pričetek in konec delovnega časa (staggered working hours), gibljivi delovni čas (flexitime), računi delovnega časa (working time accounts, time banking schemes), neenakomerna razporeditev delovnega časa (annualized hours, hours averaging schemes), delo v neobičajnem času (work at unusual hours) – nočno delo, izmensko delo, delo v nedeljo, pa tudi dopust za varstvo otrok in druge dolgotrajnejše odsotnosti ter razne upokojitvene sheme (predčasna upokojitve).¹²

Koliko delodajalci v posamezni državi uvajajo fleksibilne oblike organizacije delovnega časa je odvisno več okoliščin, predvsem od ureditve teh oblik v zakonodaji in kolektivnih pogodbah, od dejavnosti, s katero se družba ukvarja in od značilnosti posameznega delodajalca, kot je število zaposlenih in organizacijska struktura.¹³

V prispevku je obravnavana zakonska ureditev delovnega časa v Republiki Sloveniji z vidika možnosti, ki jih daje za uvedbo fleksibilnih oblik organizacije delovnega časa, prikazane so dodatne možnosti, ki jih z vidika fleksibilnosti lahko določajo

⁹ Glej European Employment Taskforce, Jobs, Jobs, Jobs. Creating more employment in Europe, Brussels, november 2003, stran 27.

¹⁰ S tem vprašanjem se v svojem prispevku ne ukvarjam, ampak se osredotočam na vidik fleksibilnosti kot instrumenta, ki delodajalcu omogoča zagotavljanje večje produktivnosti in konkurenčnosti.

¹¹ Riedmann A. et al., Working time and work-life balance in European Companies; Establishment Survey on Working Time 2004-2005, European Foundation for the improvement of Living and Working Conditions, Dublin, 2006, stran 1.

¹² Teh oblik (pa tudi dela s krajšim delovnim časom) v prispevku ne obravnavam, saj se omejujem na organizacijo delovnega časa v ožjem smislu.

¹³ Chung H., Kerkhofs M., Ester P., Working time flexibility in European companies, Establishment Survey on Working Time 2004-2005, European Foundation for the improvement of Living and Working Conditions, Dublin, 2007, stran 11.

kolektivne pogodbe dejavnosti, ob posamezni obliki organizacije delovnega časa pa je prikazana tudi njena razširjenost v Republiki Sloveniji, v primerjavi z drugimi evropskimi državami.

Pri tem so poleg podatkov EUROSTAT-a upoštevani tudi podatki iz raziskav, ki jih je v zvezi z delovnim časom izvedla Evropska fundacija za izboljšanje življenjskih in delovnih pogojev. Le-ta vsakih pet let (od leta 1990) opravlja raziskavo o delovnih pogojih v Evropi (European Working Conditions Survey – EWCS),¹⁴ ki zajema tudi delovni čas. Leta 2004 pa je navedena fundacija pričela s prvo raziskavo o delovnem času v organizacijah (Establishment Survey on Working Time – ESWT) v 21 evropskih državah – 15 »starih« državah Evropske unije in šestih novih državah članicah¹⁵ Anketa je bila opravljena v več kot 21.000 organizacijah, tako v zasebnem kot v javnem sektorju, in sicer na tak način, da so bili kadrovske direktorji (personnel managers) in (kjer je bilo mogoče) uradni delavski predstavniki (na primer člani svetov delavcev) anketirani o fleksibilnih oblikah organizacije delovnega časa in o usklajevanju dela z zasebnim življenjem. Prva analiza pridobljenih podatkov je bila opravljena v pregledni raziskavi,¹⁶ v drugi fazi so bila pripravljena štiri dodatne raziskave, ki se osredotočajo na posamezne oblike organizacije delovnega časa, med drugim na delo v podaljšanem delovnem času in ob neobičajnih urah,¹⁷ v tretji fazi pa sta bili (bosta) opravljeni dve poglobljeni analizi podatkov, pri čemer se je prva osredotočila na fleksibilnost na ravni podjetja in je obravnavala razmerja med različnimi oblikami organizacije delovnega časa¹⁸ druga pa bo raziskovala socialni dialog na ravni podjetja v zvezi z delovnim časom in usklajevanjem dela in življenja.

¹⁴ Glej Fourth European Working Conditions Survey (2005), European Foundation for the improvement of Living and Working Conditions, Dublin. Dosegljiva je na <http://www.eurofound.europa.eu/ewco/surveys/index.htm>

¹⁵ Češka, Ciper, Madžarska, Latvija, Poljska in Slovenija.

¹⁶ Riedmann A., et al., Working time and work-life balance in European Companies; Establishment Survey on Working Time 2004-2005, European Foundation for the improvement of Living and Working Conditions, Dublin, 2006 (v nadaljevanju: raziskava ESWT).

¹⁷ Kümmerling A., Lehdorff S., Extended and unusual working hours in European companies, Establishment Survey on Working Time 2004-2005, European Foundation for the improvement of Living and Working Conditions, Dublin, 2007. Ostale tri raziskave pa se nanašajo na delo s krajšim delovnim časom, na predčasno upokožitev in na starševski dopust

¹⁸ Chung H., Kerkhofs M., Ester P., Working time flexibility in European companies, Establishment Survey on Working Time 2004-2005, European Foundation for the improvement of Living and Working Conditions, Dublin, 2007.

II. PRAVNA UREDITEV DELOVNEGA ČASA V REPUBLIKI SLOVENIJI

Delovni čas in druga vprašanja individualnih delovnih razmerij v Republiki Sloveniji ureja **Zakon o delovnih razmerjih**¹⁹ (v nadaljevanju: **ZDR**), ki je bil sprejet leta 2002, veljati pa je začel 1. januarja 2003. ZDR je pomenil odstop od dotedanje ureditve, saj je namesto asociativnih delovnih razmerij uvedel delovna razmerja, temelječa na pogodbenem principu. Pri njegovi pripravi je zakonodajalec upošteval stališča socialnih partnerjev, rešitve v drugih evropskih državah, in relevantne mednarodne in regionalne dokumente. Pri tem kaže posebej omeniti konvencije MOD, ki se nanašajo na delovni čas,²⁰ zakonodajo EU (predvsem Direktivo 2003/88/ES Evropskega parlamenta in Sveta o določenih vidikih organizacije delovnega časa)²¹ in Evropsko socialno listino (spremenjeno).²²

Kljub temu se je relativno hitro pokazala potreba po sprejemu Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o delovnih razmerjih.²³ Omenjena novela ne pomeni bistvenega posega v zakonsko ureditev delovnih razmerij, njen namen je bil predvsem odpraviti nekatere nejasne rešitve, zagotoviti usklajenost z drugimi predpisi, in direktivami EU in v večji meri zagotavljati prožno varnost pri zaposlovanju.²⁴ Spreminjanje ZDR je tako sovpadalo s procesi, ki na področju zaposlovanja, trgov dela in tudi delovnega prava potekajo v EU. Med spremembami so bile tudi nekatere, ki se nanašajo na delovni čas (krajši rok za obveščanje o začasni prerazporeditvi delovnega časa, možnost opravljanja nadur nad 170 ur letno s soglasjem delavca in druge).

ZDR je ohranil enotnost delovnih razmerij v Republiki Sloveniji. Velja za vse zaposlene, v zasebnem in javnem sektorju in zato ureja tudi delovna razmerja zaposlenih v državnih organih, lokalnih skupnostih in v zavodih, drugih organizacijah ter zasebnikih, ki opravljajo javno službo, če ni s posebnim zakonom drugače

¹⁹ Uradni list RS, št. 42/2002, 103/2007.

²⁰ Starejše konvencije MOD, ki se nanašajo na dnevni, tedenski in letni delovni čas, na razporeditev delovnega časa, na dnevni in tedenski počitek ter na varstvo posebnih kategorij delavcev so bile upoštevane že v zakonodaji, veljavni pred ZDR. Med novejšimi kaže omeniti Konvencijo MOD št. 175 o delu s krajšim delovnim časom iz leta 1994 in Konvencijo MOD št. 171 o nočnem delu iz leta 1990 (ki je Slovenija še ni ratificirala, upoštevana pa je bila pri pripravi ZDR).

²¹ UL L 299, 18. 11. 2003 (združena verzija).

²² Uradni list RS – Mednarodne pogodbe št. 7/99, Uradni list RS, št. 24/1999.

²³ Uradni list RS, št. 103/2007; v nadaljevanju novela ali ZDR-A.

²⁴ Glej Predlog Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o delovnih razmerjih – prva obravnava – EPA 1604 – IV, stran 3.

določeno.²⁵ Posebni zakon je junija 2002 sprejet **Zakon o javnih uslužbencih** (v nadaljevanju: **ZJU**)²⁶, ki v prvem delu ureja skupna načela in skupna vprašanja sistema javnih uslužbencev za celotni javni sektor, v drugem delu pa določa posebnosti delovnih razmerij javnih uslužbencev, zaposlenih v državnih organih in upravah lokalnih skupnosti. Ker ZJU vprašanj, ki se nanašajo na urejanje delovnega časa ne ureja drugače, veljajo tudi za vse uslužbence v javnem sektorju določbe ZDR, ki se nanašajo na trajanje polnega delovnega časa, nadure, razporejanje delovnega časa, nočno delo, odmore in počitke.

Poleg posebnih zakonov, ki urejajo delovni čas v posameznih dejavnostih oziroma poklicih v zasebnem kot javnem sektorju,²⁷ ureja delovni čas javnih uslužbencev v organih državne uprave **Uredba o delovnem času v organih državne uprave**.²⁸ Navedena uredba se nanaša na javne uslužbence, zaposlene na ministrstvih in upravnih organih v sestavi ministrstva, upravnih enotah in vladnih službah.²⁹ Uredba ureja trajanje polnega delovnega časa, razporeditev polnega delovnega časa, vključno z neenakomerno razporeditvijo in začasno prerazporeditvijo delovnega časa, premakljiv začetek in konec delovnega časa, nadurno delo in evidentiranje prisotnosti in odsotnosti.

Zakonsko ureditev delovnega časa dopolnjujejo **kolektivne pogodbe**. Trenutno v Republiki Sloveniji ni veljavne splošne kolektivne pogodbe za gospodarske dejavnosti³⁰, ampak le Kolektivna pogodba za negospodarske dejavnosti v Republiki Sloveniji (KPND).³¹ V veljavi pa je cela vrsta kolektivnih pogodb dejavnosti³² in kolektivnih pogodb, sklenjenih na nivoju delodajalca (podjetniške kolektivne pogodbe). Ureditev v kolektivni pogodbi je za delavce lahko le ugodnejša od zakon-

²⁵ 1. odstavek 2. člena ZDR.

²⁶ Zakon o javnih uslužbencih, Uradni list RS, št. 32/2006 -prečiščeno besedilo, 65/2008.

²⁷ Na primer Zakon o zdravniški službi, Zakon o policiji in drugi.

²⁸ Uradni list RS, št. 115/2007.

²⁹ Glej opredelitev organa državne uprave, ki izhaja iz tretje alineje 2. člena navedene uredbe.

³⁰ Doslej veljavna je bila leta 2005 odpovedana (glej Odpoved SKPg, Uradni list RS, št. 90/2005), nova pa ni bila sklenjena.

³¹ Uradni list RS, št. 18/1991-I, 53/1992, 34/1993, 12/1994, 27/1994, 59/1994, 80/1994, 39/1995, 60/1995, 64/1995, 2/1996, 20/1996, 37/1996, 56/1996, 1/1997, 19/1997, 25/1997, 37/1997, 40/1997, 79/1997, 87/1997, 3/1998, 7/1998, 9/1998, 51/1998, 2/1999, 39/1999, 59/1999, 3/2000, 62/2000, 67/2000, 81/2000, 116/2000, 122/2000, 3/2001, 8/2001, 23/2001, 43/2001, 99/2001, 6/2002, 8/2002, 9/2002, 19/2002, 73/2003, 115/2005, 57/2008.

³² Seznam je na spletni strani Ministrstva za delo, družino in socialne zadeve http://www.mdds.gov.si/si/delovna_podrocja/delovna_razmerja_in_pravice_iz_dela/socialno_partnerstvo/evidenca_kolektivnih_pogodb/

ske ureditve, razen v primeru, ko ZDR določa drugače.³³ Ravno pri vprašanjih, povezanih z organizacijo delovnega časa ZDR v več primerih izrecno določa, da lahko kolektivne pogodbe (v večini primerov kolektivne pogodbe na ravni dejavnosti) ta vprašanja uredijo drugače, na način, ki pomeni večjo fleksibilnost, ni pa ugodnejši za delavca.³⁴

Kolektivne pogodbe na ravni dejavnosti tudi določajo višino dodatkov za delo v manj ugodnem delovnem času (nadurno, nočno, nedeljsko delo, deljen delovni čas, izmene, ...). Če posameznega delodajalca v zasebnem sektorju glede na v Zakonom o kolektivnih pogodbah (ZKolP)³⁵ uveljavljen sistem veljavnosti kolektivnih pogodb, ne zavezuje nobena od kolektivnih pogodb dejavnosti,³⁶ ureja navedene dodatke Kolektivna pogodba o izredni uskladitvi plač za leto 2007 in načinu usklajevanja plač, povračilu stroškov v zvezi z delom in drugih osebnih prejemkih za leti 2008 in 2009 (KPPI).³⁷ Za javne uslužbenke določa navedene dodatke Kolektivna pogodba za javni sektor (KPJS).³⁸

Delovni čas je en od najpomembnejših elementov delovnega razmerja, zato mora biti določen v **pogodbi o zaposlitvi**. ZDR (v 29. in 147. členu) določa, da morata delavec in delodajalec v pogodbi o zaposlitvi opredeliti dnevni ali tedenski delovni čas, ki velja za delavca, prav tako pa mora opredeliti kako je ta delovni čas razporejen in pod kakšnimi pogoji ga je dopustno začasno prerazporediti. ZJU je tu skromnejši, saj iz 53. člena izhaja le, da mora pogodba o zaposlitvi vsebovati določilo o delovnem času. Tako za zasebni kot za javni sektor pa velja, da lahko pogodbeni stranki vprašanja v zvezi z delovnim časom uredita izrecno (določita koliko ur dnevno oziroma tedensko je dolžan delavec opravljati delo, določita ali je delovni čas razporejen enakomerno ali neenakomerno, ali bo delavec delo opravljal v izmenah, ponoči in podobno). Dopustno pa je tudi, da se pogodbeni stranki glede teh vprašanj sklicujeta na zakon, kolektivno pogodbo, ki zavezuje delodajalca oziroma splošni akt delodajalca, ki morebiti podrobneje ureja to področje³⁹ (tako da v pogodbi o zaposlitvi na primer določita, da za delavca velja

³³ Glej 4. člen Zakona o kolektivnih pogodbah (ZKolP), Uradni list RS, št. 43/2006.

³⁴ Glej 3. odstavek 7. člena ZDR, ki napotuje na 143. in 158. člen ZDR.

³⁵ Uradni list RS, št. 43/2006.

³⁶ Do tega pride, če delodajalec ni član nobenega združenja delodajalcev, podpisnikov kolektivnih pogodb dejavnosti, prav tako pa ni prišlo do razširitve veljavnosti kolektivne pogodbe. Glej 10. in 12. člen ZKolP.

³⁷ Uradni list RS, št. 62/2008.

³⁸ Uradni list RS, št. 57/2008.

³⁹ S splošnimi akti se lahko pravice delavcev (mednje pa sodi tudi delovni čas) urejajo le, v kolikor pri delodajalcu ni sindikata (3. odstavek 8. člena ZDR). Če obstaja sindikat pri delodajalcu, se

delovni čas in njegov rasporeditev, kot je določena v kolektivni pogodbi xy, objavljeni v Uradnem listu št. x).

Konkretna rasporeditev delovnega časa je zelo pomembna za delavce, saj je s tem opredeljen njihov prosti čas. Zato ZDR določa obveznost delodajalca, da pred začetkom koledarskega ali poslovnega leta določi letni raspored delovnega časa (v praksi imenovan tudi letni koledar dela)⁴⁰ in o tem obvesti delavce in sindikate pri delodajalcu.⁴¹

III. FLEKSIBILNE OBLIKE ORGANIZACIJE DELOVNEGA ČASA

1. NADURNO DELO (OVERTIME)

Pri nadurnem delu gre za delo, ki ga delavec opravlja v skladu s pogodbo o zaposlitvi, le da ga opravlja izven sicer določenega delovnega časa, v času, ki presega polni delovni čas.⁴²

Za opredelitev nadurnega dela je tako pomembno predhodno opredeliti **polni delovni čas**.

ZDR določa, da polni delovni čas ne sme biti daljši od 40 ur na teden (142. člen ZDR). V primeru enakomerne rasporeditve delovnega časa je 40 ur absolutna tedenska omejitev polnega delovnega časa, če je delovni čas neenakomerno razporejen, pa to pomeni, da tedenski delovni čas v povprečju (v šestmesečnem, izjemoma v enoletnem obdobju) ne sme preseči 40 ur tedensko.

S posebnim zakonom ali s kolektivno pogodbo (na katerikoli ravni) se kot polni delovni čas lahko določi delovni čas v trajanju od 36 do 40 ur na teden.⁴³ Za primer,

lahko pravice delavcev urejajo le s kolektivno pogodbo, s splošnim aktom pa se lahko uredijo le izvedbena, organizacijska vprašanja, povezana z delovnim časom.

⁴⁰ Upošteva se koledar za posamezno leto je v njem konkretno določeno, kateri dnevi v letu so delovni, na katere dneve se pri delodajalcu ne dela, bodisi ker gre za praznik, kolektivni dopust, ali ker to izhaja iz rasporeditve delovnega časa.

⁴¹ To je v smislu petega odstavka 8. člena ZDR vsak reprezentativni sindikat, ki imenuje ali izvoli sindikalnega zaupnika pri delodajalcu.

⁴² Oziroma v času, ki presega krajši delovni čas od polnega, če delavec dela ne opravlja s polnim delovnim časom, ampak s krajšim delovnim časom.

⁴³ Izjema od postavljenega minimuma za polni delovni čas je predvidena le v primeru delovnih mest, pri katerih obstajajo večje nevarnosti za poškodbe ali zdravstvene okvare, saj se lahko za takšna delovna mesta z zakonom, drugim predpisom na podlagi zakona ali s kolektivno pogodbo določi polni delovni čas, krajši od 36 ur na teden.

da noben zakon ali kolektivna pogodba ne določita polnega delovnega časa pa že ZDR sam določa, da je polni delovni čas 40 ur (4. odstavek 142. člena).

Upošteva je navedeno zakonsko ureditev, se za nadurno delo šteje delo v delovnem času, ki presega pri delodajalcu določen polni delovni čas (ki je lahko med 36 in 40 ur tedensko).

Pogoji in omejitve v zvezi z delom preko polnega delovnega časa se v posameznih državah urejajo bodisi z zakonodajo ali s kolektivnimi pogodbami. Ureditve se precej razlikujejo glede pogojev za uvedbo nadurnega dela (ponekod posebni razlogi za odreditev nadurnega dela niso potrebni, v drugih so določeni razlogi – povečan obseg dela, izjemne okoliščine, v tretjih je potrebna odobritev vladne agencije). V mnogih državah mora biti nadurno delo izrecno določeno v kolektivni pogodbi ali mora soglasje dati posamezen delavec. Razlike so tudi v časovni omejenosti nadurnega dela (pri čemer so članice EU uskladile svoje zakonodaje z Direktivo 2003/88/ES) in v višini plačila, ki ga delavec prejme za nadurno delo.⁴⁴

Slovenski ZDR dopušča, da delodajalec delavcu odredi opravljanje dela preko polnega delovnega časa, pri tem pa mora upoštevati zakonske pogoje in omejitve.

Delodajalec lahko uvede nadurno delo **le v izjemnih, nujnih in nepredvidenih primerih**, od katerih so nekateri določeni že v 143. členu ZDR (na primer izjemoma povečan obseg dela, potreba po nadaljevanju delovnega ali proizvodnega procesa, da bi se preprečila materialna škoda ali nevarnosti za življenje in zdravje ljudi, in drugi). Dodatne primere lahko, ob upoštevanju splošnega pogoja izjemnosti, nujnosti oziroma nepredvidljivosti določi poseben zakon ali kolektivna pogodba na ravni dejavnosti.⁴⁵

Nadurnega dela tudi v primeru, če obstajajo okoliščine iz prvega odstavka 143. člena, ko je nadurno delo sicer dopustno uvesti, delodajalec ne sme uvesti, če lahko z ustrežno organizacijo in delitvijo dela, razporeditvijo delovnega časa, z uvajanjem novih izmen ali z zaposlitvijo novih delavcev to delo opravi v polnem delovnem času. Kot pomembna alternativa uvedbi nadurnega dela se v tem kontekstu kaže ustrezna razporeditev delovnega časa – predvsem njegova neena-
komerna razporeditev ali začasna prerazporeditev.

⁴⁴ Glej v Information Sheet No. WT-2, International Labour Office Geneva, maj 2004; <http://www.ilo.org/public/english/protection/condtrav/pdf/infosheets/wt-2.pdf>

⁴⁵ Na ravni delodajalca (s podjetniško kolektivno pogodbo, splošnim aktom) torej dodatnih primerov nadurnega dela ni mogoče določiti.

Tudi če obstajajo okoliščine za uvedbo nadurnega dela, ga določenim kategorijam delavcev, navedenih v drugem odstavku 145. člena ZDR ni dopustno odrediti, v nekaterih primerih pa ga je dopustno odrediti le ob delavčevem predhodnem pisnem soglasju.

ZDR določa tudi **postopek odrejanja nadurnega dela**. V primeru obstoja okoliščin, ki upravičujejo uvedbo nadurnega dela, je zastopnik delodajalca ali od njega pisno pooblaščen oseba delavcu dolžna vročiti pisni akt (odredbo, nalog) s katerim se delavcu odreja opravljanje nadurnega dela. Pravočasna obvestitev o tem, da bo moral delati preko polnega delovnega časa je za delavca zelo pomembna, da si lahko organizira svoje družinsko življenje, svoj prosti čas, po drugi strani pa je za delodajalca včasih zelo pomembno, da se nadurno delo opravi takoj, ko nastopijo okoliščine, ki to zahtevajo. Zakon zato določa, da se ta pisni akt delavcu praviloma vroči pred pričetkom dela, če zaradi narave dela ali nujnosti opravljanja nadurnega dela to ni mogoče, pa se lahko nadurno delo odredi tudi ustno. V tem primeru se pisno odreditev nadurnega dela delavcu vroči naknadno, vendar najkasneje do konca delovnega tedna po opravljenem nadurnem delu. Delavec mora torej v tem primeru slediti tudi zgolj ustni odreditvi nadurnega dela, pisna odreditev nadurnega dela pa služi predvsem evidenci in morebitni kontroli nadurnega dela.

Nadurno delo lahko traja **največ 8 ur na teden, 20 ur na mesec in 170 ur na leto**, delovni dan pa lahko traja največ 10 ur.⁴⁶ Zakon pa hkrati dopušča, da se dnevna, tedenska in mesečna časovna omejitev lahko upošteva kot povprečna omejitev v obdobju, določenem z zakonom ali kolektivno pogodbo, ki ne sme biti daljše od šestih mesecev.⁴⁷ Pri tem je potrebno upoštevati tudi zakonske določbe o minimalnem dnevnem in tedenskem počitku (155. in 156. člen ZDR). V nobenem primeru pa delavčev letni fond nadur ne sme preseči 170 ur.

Z novelo ZDR-A je bila uvedena možnost, da nadurno delo traja več kot 170 ur letno, in sicer največ 230 ur letno, ob pogoju, da delavec s tem soglaša. Delodajalec mora pridobiti pisno soglasje delavca za vsako odreditev nadurnega dela, ki presega 170 ur letno. To torej pomeni, da ne zadošča delavčevo pisno soglasje, v katerem bi delavec vnaprej soglašal z nadurnim delom za določeno časovno

⁴⁶ Slovenska zakonodaja s tem, ko določa maksimalni polni delovni čas v trajanju 40 ur tedensko in dopušča, da nadurno delo traja največ 8 ur tedensko sledi Direktivi 2003/88/ES o določenih vidikih organizacije delovnega časa, ki določa da povprečen delovni čas v posameznem sedem-dnevnem obdobju, vključno z nadurami ne sme presegati 48 ur.

⁴⁷ Glej poglavje 4.

obdobje ali z nadurnim delom do doseženih 230 ur, ampak mora delavec podati pisno soglasje za vsako odreditev nadurnega dela, ki presega 170 ur.

Delavci, ki jim daljše nadurno delo bodisi iz družinskih, zdravstvenih ali kakšnih drugih razlogov ne ustreza, soglasja ne bodo dali, in jim nadurnega dela, ki presega 170 ur letno ne bo treba opravljati. Ker obstaja nevarnost, da bi delodajalci vršili pritisk na delavce in izsiljevali njihovo soglasje, zakon izrecno določa, da delavec, ki odkloni pisno soglasje v zvezi z nadurnim delom v daljšem trajanju ne sme biti izpostavljen neugodnim posledicam v delovnem razmerju.

Ker je nadurno delo oblika dela, ki je manj ugodna od običajne, je delavec upravičen do višjega plačila od običajnega. Navedeno izrecno izhaja tudi iz 2. odstavka 4. člena Evropske socialne listine (spremenjene). ZDR v 128. členu določa, da delavcu za čas nadurnega dela pripada **poseben dodatek** v višini, določeni s kolektivno pogodbo na ravni dejavnosti. KPPI in KPJS določata dodatek v višini 30% urne postavke delavčeve osnovne plače, najmanj v takšni višini pa določajo dodatek za nadurno delo tudi posamezne kolektivne pogodbe dejavnosti.⁴⁸

ZDR izrecno ureja le pravico do višjega plačila za nadurno delo, ne ureja pa možnosti, da delodajalec delavcu za opravljene ure nadurnega dela prizna proste ure oziroma odsotnost z dela, čeprav se v praksi ta možnost uporablja.

Kompenziranje opravljenih nadur s prostimi urami je po mnenju Evropskega odbora za socialne pravice tudi v skladu z 2. odstavkom 4. člena Evropske socialne listine, pod pogojem, da delodajalec delavcu prizna več prostih ur, kot je bilo opravljenih nadur (ne zadošča kompenzacija ur v razmerju 1 : 1).⁴⁹ Pri tem pa kaže opozoriti, da je po mnenju navedenega odbora situacija drugačna, ko gre za neenakomerno razporeditev delovnega časa, ko torej delovni čas variira in se upošteva povprečni delovni čas v določenem obdobju – v tem primeru se delovni čas, ki presega povprečni delovni čas ne šteje za nadurno delo in ga ni treba plačati po višji stopnji.

Specifično ureditev plačila nadurnega dela pa ureja **Uredba o delovnem času v organih državne uprave**, ki predvideva bodisi možnost plačila nadur (ob mesečni plači), določa pa tudi možnost, da javni uslužbenec nadure izkoristi v obliki prostih ur oziroma celodnevne odsotnosti ali pa jih prenese v presežek ali pri-

⁴⁸ Slovenska pravna ureditev plačila nadurnega dela je tako usklajena s Konvencijama MOD št. 1 in št. 30, ki določata, da mora biti plačilo za nadurno delo najmanj za $\frac{1}{4}$ višje od običajnega plačila, čeprav Slovenija navedenih konvencij ni ratificirala.

⁴⁹ Glej Digest of the Case Law of the European Committee of Social Rights; 1. september 2008, stran 44; http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/Digest/DigestSept2008_en.pdf

manjkljaj obveznih ur (če ima premakljivi delovni čas); v razmerju 1:1, pri čemer mu pripada plačilo dodatkov za delo v manj ugodnem delovnem času.

*Po podatkih Eurostat-a*⁵⁰ je v letu 2001 v EU-15 nadurno delalo 12% zaposlenih moških in 17% zaposlenih žensk. Povprečen zaposleni v EU-15 je tedensko opravil 8 nadur. Ugotavlja se, da vse nadure niso plačane.⁵¹ Največ nadur so opravili direktorji in vodilni zaposleni (senior officials, managers), strokovnjaki, delavci za stroji in monterji.

*Po podatkih Statističnega urada RS*⁵² je povprečen zaposleni v RS v letu 2004 tedensko opravil 9,2 nadur, od tega 4,1 plačanih nadur. Največ so jih opravili direktorji oz vodilni zaposleni, strokovnjaki, delavci v poklicih za neindustrijski način dela, delavci za stroji in delavci na preprostih delih.

*Iz raziskave ESWT*⁵³ izhaja, da so vodilni v 75% organizacij, vključenih v raziskavo (v EU-21) povedali, da je vsaj določeno število zaposlenih v tistem letu opravljalo nadure. V organizacijah, ki so uporabljali nadurno delo, je v vsaki tretji nadurno delalo manjše število delavcev (manj kot 20%), v vsaki peti skoraj vsi (več kot 80%), povprečno pa jih je nadurno delo malo manj kot pol delavcev. Večina vodilnih v podjetjih, ki so imela nadure (64%) je povedala, da so jih imeli le izjemoma, v 20% pa je nadurno delo redni pojav.

Slovenija je tik nad povprečjem EU, saj so vodilni v 77% organizacij, vključenih v raziskavo potrdili obstoj nadurnega dela.⁵⁴

Iz raziskave izhaja, da je denarno plačilo še vedno prevladujoča oblika nagrajevanja. Tako so bile v 45% organizacij, ki so izvajale nadure, le-te bodisi praviloma (v 34%) ali v glavnem (12%) plačane z denarjem, v 34% organizacij se nadure plačajo s prostimi urami, ali kot splošno pravilo (23%) ali v glavnem (11%). V preostalih organizacijah sta obe obliki enako pomembni (16%) ali ne plačujejo nadur (4%) ali ni bilo odgovora (1%).

Zanimivo je, da so podobne odgovore dali tudi slovenski vodilni – v 45% organizacij se nadurno delo praviloma ali v glavnem nagrajujejo s plačilom nadur, v

⁵⁰ C. Vaguer, A. V. Bastelaer, Working overtime, Statistics in focus, 11/2004, Eurostat, 2004.

⁵¹ Ženske, zaposlene s polnim delovnim časom so opravile povprečno sedem nadur tedensko, od tega so bile le tri plačane (40%). Pri moških s polnim delovnim časom je bilo od opravljenih devet nadur tedensko plačanih pet nadur (60%).

⁵² Statistične informacije, št. 94, 7. april 2005; Trg dela, št. 10.

⁵³ Glej strani 13 do 18.

⁵⁴ Pri tem pa je treba upoštevati, da so v novih članicah podatki morda podcenjeni, ker se je raziskava opravljala v maju in juniju, v starih pa septembra do novembra.

29% organizacij s prostimi urami, v preostalih pa bodisi z obema oblikama ali nobeno.

2. FLEKSIBILNE OBLIKE RAZPOREDITVE DELOVNEGA ČASA

2.1. Giblivi delovni čas in računi delovnega časa (»flexible time« ali »flexi-time schemes« in »time banking schemes« ali »working time accounts«)

Različne oblike **giblivega delovnega časa** omogočajo delavcem, da si fleksibilno določijo delovni čas (delovne ure) posameznega dne ali tedna. Število ur lahko variira od dneva do dneva ali od tedna do tedna, delavci pa morajo v določenem (referenčnem) obdobju opraviti določen povprečni delovni čas (polni delovni čas).

Praviloma je določen časovni razpon, znotraj katerega delavci lahko izberejo pričetek in konec dnevnega delovnega časa (na primer med 7. in 10. uro za prihod in 14. in 17. uro za odhod), s čimer je običajno določen tudi čas obvezne prisotnosti (na primer med 10. in 14. uro).⁵⁵ Sistemi giblivega delovnega časa, uveljavljeni v različnih pravnih ureditvah se razlikujejo po tem, ali dopuščajo delavcem, da ustvarijo primanjkljaj in presežek ur (tako da delajo posamezen dan manj kot polni delovni čas, kateri drugi dan pa več kot polni delovni čas). Če to dopuščajo, so določeni tudi pogoji za takšno akumulacijo ur (maksimalno število presežka in primanjkljaja ur), pravila za koriščenje ur (napoved odsotnosti, predhodno soglasje predpostavljenega, dogovor s sodelavci) in časovno obdobje, v katerem so delavci upravičeni do plačane odsotnosti na račun presežka ur (t.i. koriščenje ur) oziroma so dolžni nadoknaditi primanjkljaj. Pri tem se sistemi zelo razlikujejo – medtem ko so nekateri restriktivni, in ne dovoljujejo delavcem, da bi bili na račun presežka ur odsotni cel delovni dan, so drugi tu fleksibilnejši, in omogočajo delavcem celo daljše odsotnosti na račun presežka opravljenih ur.

V zadnjem času razviti modeli organizacije delovnega časa, ki nadgrajujejo giblivi delovni čas in omogočajo široke možnosti za akumulacijo delovnih ur in njihovo »koriščenje« v obliki daljše odsotnosti z dela, se imenujejo **sistemi časovnega bančništva** ali **računi delovnega časa**. Gre za to, da se delovne ure, ki jih opravi

⁵⁵ Nekateri modeli giblivega delovnega časa pa obvezne prisotnosti niti ne predvidevajo.

posamezen delavec evidentirajo na posebnih računih. Delavec lahko ustvari primanjkljaj ali presežek ur do določenega maksimuma, obdobja, katerih se ti presežki in primanjkljaji računajo pa so dosti daljša kot v primeru gibljivega delovnega časa, in sicer od nekaj mesecev do enega leta ali celo več. S posebnimi pravili se določi, kdaj in na kakšen način se lahko presežne ure, ki so se akumulirale na računu delovnega časa porabijo. V nekaterih primerih so določene omejitve, ki temeljijo na operativnih potrebah podjetja (na primer delavec mora določen čas vnaprej napovedati odsotnost). V primeru kratkotrajnejših odsotnosti, ki so pogostejše, se lahko ure, ki presegajo polni delovni čas koristijo kot plačana odsotnost z dela. V nekaterih ureditvah se omogočajo tudi dolgotrajnejše odsotnosti, nato pa se lahko akumulirane ure koristijo za daljši plačani dopust, sobotno leto ali celo pretvorijo v plačilo predčasne upokojitve.⁵⁶

Sistemi gibljivega delovnega časa in računov delovnega časa, ki so značilni predvsem za razvitejše države, praviloma niso izrecno urejeni v zakonodaji, seveda pa tudi zanje veljajo zakonske omejitve glede maksimalnega dopustnega dnevnega in tedenskega delovnega časa. Navedeno velja tudi za Slovenijo. ZDR te oblike razporeditve delovnega časa ne ureja, znotraj dopustnih zakonskih omejitev⁵⁷ pa jo lahko uredijo socialni partnerji.

Čeprav je mogoče določbe o gibljivem (premičnem, premakljivem) delovnem času najti tudi v posameznih kolektivnih pogodbah dejavnosti,⁵⁸ so praviloma urejeni v kolektivnih pogodbah na ravni delodajalca, konkretnije pa s splošnimi akti (pravili).

Zanimivo je, da tudi Uredba o delovnem času v organih državne uprave predvideva premakljiv začetek in konec delovnega časa, ki se lahko določi za javne uslužbenke, ki opravljajo delo, katerega narava omogoča izbiro časa prihoda in odhoda na delo. Uredba predvideva premakljiv začetek delovnega časa (v vladnih službah, ministrstvih in organih v sestavi je to med 7.30 in 9. uro), premakljiv konec de-

⁵⁶ Gre za primere nekaterih sektorjev v Nemčiji. Glej ILO, Information Sheet No. WT-14, International Labour Office Geneva, maj 2004; <http://www.ilo.org/public/english/protection/condtrav/pdf/infosheets/wt-14.pdf>.

⁵⁷ Upoštovati je treba predvsem določbo 6. odstavka 147. člena ZDR, ki določa, da je v primeru neenakomerne razporeditve delovnega časa maksimalni tedenski delovni čas 56 ur; določbo 2. odstavka 155. člena ZDR, po kateri je v primeru neenakomerne razporeditve delovnega časa delavec upravičen do minimalnega dnevnega počitka v trajanju 11 ur in določbo 156. člena ZDR, ki delavcu zagotavlja pravico do minimalnega tedenskega počitka v trajanju 24 ur.

⁵⁸ Glej na primer 33. in 34. člen Kolektivne pogodbe dejavnosti trgovine, Uradni list RS, št. 94/2008.

lovnega časa (med 15.30 in 17.30, v petek pa med 14.30 in 16.30.) in obvezno prisotnost na delo (od 9. do 15.30, v petek do 14.30.)⁵⁹ Javni uslužbenec lahko razporeja polni delovni čas v okviru posameznega tedna tako, da traja več ali manj kot 40 ur, vendar v posameznem tednu ne več kot 48 ur. Nastale tedenske presežke oziroma primanjkljaje ur mora javni uslužbenec praviloma izravnati v tekočem mesecu. Iz meseca v mesec lahko prenese največ 20 ur presežka oziroma največ 10 ur primanjkljaja (če to preseže, mu predstojnik določi uro začetka in konca delovnega časa do izravnave primanjkljaja). Presežek ur izkoristi javni uslužbenec praviloma v okviru premakljivega začetka in konca delovnega časa. Izjemoma pa se lahko presežek izkoristi v obliki prostih ur (v času obvezne prisotnosti na delu) ali kot proste dni s predhodnim soglasjem nadrejenega, tako da ni oviran delovni proces, v razmerju 1:1.

2.2. Neenakomerna razporeditev delovnega časa (annualized hours, hours-averaging schemes)

Sistem letnega povprečja ur oziroma neenakomerna razporeditev delovnega časa omogoča različno dolžino (spreminjanje) tedenskega delovnega časa, zahteva pa, da se upošteva maksimalno letno število ur oziroma polni delovni čas kot tedensko povprečje. Pri določanju tedenskega delovnega časa morajo biti upoštevane zakonsko določene meje minimalnega in maksimalnega dnevnega ali tedenskega delovnega časa. Prav tako mora biti upoštevan minimalni rok za spremembo delovnega časa (rok za obvestilo delavcev). Določeno mora biti tudi obdobje (referenčno obdobje), v katerem se opravljene ure računajo kot povprečje in določeni pogoji za plačilo nadur. Plače se pogosto plačajo na povprečni ravni preko celega leta.⁶⁰

Zakonodaje različno urejajo maksimalno število ur, ki jih lahko opravijo delavci na dan oziroma v enem tednu, povprečno število ur, ki predstavljajo polni delovni čas in obdobje, v katerem se računa povprečni polni delovni čas. V RS so ta pravila določena v 147. členu ZDR, pa tudi v Uredbi o delovnem času v organih državne uprave.

⁵⁹ Glej 10. člen Uredbe. V 11. členu Uredbe je določen premakljiv delovni čas za javne uslužbence v upravnih enotah in območnih enotah organov, dopustna pa je tudi drugačna določitev premakljivega delovnega časa, kot izhaja iz 10. in 11. člena, pod pogoji iz 12. člena Uredbe.

⁶⁰ Information Sheet No. WT-12, International Labour Office Geneva, maj 2004; <http://www.ilo.org/public/english/protection/condtrav/pdf/infosheets/wt-12.pdf>

ZDR dopušča poleg enakomerne razporeditve tudi **neenakomerna razporeditev delovnega časa**, in sicer »zaradi narave ali organizacije dela ali potreb uporabnikov« (5. odstavek 147. člena ZDR). Gre za zelo splošno določbo, ki omogoča široko interpretacijo, kar je v skladu s težnjami po čim fleksibilnejši ureditvi delovnega časa. Nedvomno bo delovni čas neenakomerno razporejen v primeru nekaterih sezonskih dejavnosti, kot so gradbeništvo, kmetijstvo, turizem, v dejavnostih, kjer so velika nihanja v obsegu dela, kot je proizvodnja oblačil, pa tudi v vseh drugih primerih, ko bo po oceni delodajalca to prispevalo k boljši organizaciji dela ali zadovoljitvi potreb uporabnikov.

Značilnost neenakomerne razporeditve delovnega časa je, da je v določenih časovnih obdobjih delovni čas daljši od polnega, vendar ne sme trajati več kot 56 ur tedensko (6. odstavek 147. člena). V drugih obdobjih je delovni čas krajši od polnega, polni delovni čas pa se upošteva kot povprečna delovna obveznost v obdobju, ki ne sme biti daljše od šestih mesecev⁶¹ oziroma od dvanajstih mesecev (če je tako določeno s kolektivno pogodbo na ravni dejavnosti).⁶² Maksimalni dnevni delovni čas je v primeru neenakomerne razporeditve delovnega časa 13 ur, saj je treba delavcu zagotavljati najmanj 11-ur nepretrganega počitka v 24 urah (in ne 12-ur kot v primeru enakomerne razporeditve delovnega časa).⁶³

ZDR ureja tudi **začasno prerazporeditev delovnega časa**, izrecno pa ne določa, v katerih primerih je mogoče uporabiti to možnost. Pogoji za začasno prerazporeditev delovnega časa morajo biti določeni s pogodbo o zaposlitvi, pogodbeni stranki pa se lahko pri tem sklicujeta na kolektivne pogodbe, ki zavezujejo delodajalca oziroma na splošne akte delodajalca. Iz nekaterih veljavnih panožnih kolektivnih pogodb je mogoče razbrati, da so ti pogoji (razlogi) enaki razlogom, iz katerih je dopustno neenakomerno razporediti delovni čas,⁶⁴ v drugih je pri teh razlogih v večji meri poudarjena njihova izjemnost, začasnost, obstoj posebnih okoliščin, ki nastopijo med letom.⁶⁵

⁶¹ 7. odstavek 147. člena ZDR.

⁶² Glej 5. odstavek 158. člena ZDR. Veljavne kolektivne pogodbe dejavnosti so to možnost v veliki meri izkoristile. Glej na primer 22. člena Kolektivne pogodbe za kmetijsko in živilsko industrijo Slovenije (Uradni list RS št. 45/06); 37. člen Kolektivne pogodbe dejavnosti trgovine Slovenije (Uradni list RS, št. 94/08), 19. člen Kolektivne pogodbe za dejavnost kovinskih materialov in livarn Slovenije (Uradni list št. 14/06).

⁶³ Glej 2. odstavek 155. člena ZDR.

⁶⁴ Glej na primer 20. člen Kolektivne pogodbe za lesarstvo (Uradni list RS, št. 132/06).

⁶⁵ Glej na primer 22. člen Kolektivne pogodbe gradbenih dejavnosti (Uradni list RS, št. 1/05), 38. člen Kolektivne pogodbe dejavnosti trgovine Slovenije.

Začasna prerazporeditev delovnega časa praviloma pomeni začasno neenakomerno razporeditev delovnega časa. Gre za to, da delodajalec sicer enakomerno razporejen delovni čas začasno neenakomerno razporedi (odredi, da bodo nekateri ali vsi delavci določeno obdobje delali več kot polni delovni čas, drugo obdobje pa manj kot polni delovni čas). Tudi v zvezi z začasno prerazporeditvijo delovnega časa ZDR določa, da delovni čas ne sme trajati več kot 56 ur na teden in 13 ur na dan; obdobje, v katerem se upošteva polni delovni čas kot povprečna delovna obveznost, pa ne sme biti daljše od šestih oziroma dvanajstih mesecev.⁶⁶

Ker pa terja sprememba razporeditve delovnega časa, pa čeprav začasna, ustrezno prilagoditev s strani delavcev, mora delodajalec delavce o tem predhodno obvestiti. ZDR določa obveznost delodajalca, da pisno obvesti delavce o začasni prerazporeditvi delovnega časa, in sicer najmanj en dan pred začasno prerazporeditvijo delovnega časa.⁶⁷

Bolj toga ureja neenakomerno razporeditev in začasno prerazporeditev delovnega časa Uredba o delovnem času v organih državne uprave.⁶⁸ Delovni čas namreč ne sme preseči 50 ur tedensko in ne sme biti krajši od 30 ur tedensko, dnevna delovna obveznost pa ne sme biti krajša kot štiri ure. Referenčno obdobje je šest mesecev (kot po ZDR). O neenakomerni razporeditvi in začasni prerazporeditvi mora biti javni uslužbenec seznanjen najmanj 3 dni pred njenim začetkom, v primeru začasne prerazporeditve, če gre za izjemne okoliščine pa lahko 1 dan prej.

Tako neenakomerna razporeditev, še bolj pa začasna prerazporeditev delovnega časa sta lahko zelo uporabna instituta v situaciji, ko se obseg dela spreminja, še posebej ko prihaja do nenadno povečanih oziroma zmanjšanih potreb po opravljanju dela. Začasna prerazporeditev delovnega časa tako pomeni alternativo nadurnemu delu, ki ga delodajalci pogosto uvajajo, čeprav za to niso izpolnjeni pogoji.⁶⁹ V primeru, ko do povečanega obsega dela pride nenadoma, tako da je treba delo opraviti še isti dan (kar pomeni, da delavcev o začasni prerazporeditvi ni mogoče obvestiti en dan prej), pride v poštev institut nadurnega dela. V vseh

⁶⁶ Delodajalec lahko dvanajstmesečno obdobje upošteva le, če tako določa kolektivna pogodba dejavnosti, ki velja zanj.

⁶⁷ Za razliko od nadurnega dela, ki ga je glede na nujnost opravljanja dela mogoče odrediti tudi ustno in isti dan.

⁶⁸ Pri čemer se zastavlja vprašanje smiselnosti drugačne ureditve teh vprašanj za zaposlene v organih državne uprave.

⁶⁹ Kot izhaja iz 1. odstavka 145. člena ZDR, delodajalec nadurnega dela tudi v primeru, če obstajajo okoliščine iz prvega odstavka 143. člena ne sme uvesti, če lahko z razporeditvijo delovnega časa delo opravi v polnem delovnem času.

ostalih primerih, ko gre za (sicer za nenadno) potrebo po povečanem obsegu dela v naslednjih dneh oziroma več dni, je praviloma mogoče uporabiti institut začasne prerazporeditve delovnega časa.

V zasebnem sektorju je stroškovna prednost začasne prerazporeditve delovnega časa pred nadurnim delom precejšnja. Delavcem, ki imajo začasno prerazporejen delovni čas se namreč običajno tako v obdobju povečanega obsega dela kot v obdobju manjšega obsega dela, izplačuje plača za polni delovni čas, poseben dodatek za delo v neenakomerno razporejenem delovnem času pa ni predviden. Drugače je v javnem sektorju, saj Kolektivna pogodba za javni sektor v 42. členu določa dodatek za delo v neenakomerno razporejenem delovnem času – če je delovni čas razporejen na manj kot 4 dni v tednu (10% urna postavke osnovne plače za ure, ki presegajo 8 ur dela dnevno) ali če je polni delovni čas razporejen na več kot 5 zaporednih dni v tednu (10% urne postavke za ure opravljene v šestem in sedmem delovnem dnevu).

Pri uporabi instituta neenakomerne razporeditve in začasne prerazporeditve delovnega časa je treba opozoriti, da določenim kategorijam delavcev, ki jim ni dopustno odrediti nadurnega dela, tudi ni dopustno neenakomerno razporediti ali začasno prerazporediti delovnega časa.⁷⁰ Navedena omejitev, ki je sicer utemeljena,⁷¹ v praksi pomeni, da ti delavci, ki sodijo v varovano kategorijo ne morejo opraviti polnega števila delovnih ur,⁷² kljub temu pa so upravičeni do plače za polni delovni čas.

ZDR ureja tudi situacijo, ko delavcu po tem, ko je v okviru neenakomerne razporeditve ali začasne prerazporeditve delovnega časa opravil več ur kot znaša polni delovni čas, preneha delovno razmerje. Na njegovo zahtevo se mu te več opravljene **ure preračunajo v delovne dni** s polnim delovnim časom in štejejo v delovno dobo.⁷³ Delavec namreč v obdobju, ko se bo delalo manj kot polni delovni čas več ne bo zaposlen, in ne bo mogel »izravnati« preveč opravljenih ur.

⁷⁰ Določba 145. člena ZDR, ki določa kategorije delavcev, ki jim ni dopustno odrediti dela preko polnega delovnega časa velja tudi v primeru neenakomerne razporeditve ali prerazporeditve delovnega časa.

⁷¹ Tudi v primeru neenakomerne razporeditve delovnega časa v določenem obdobju delavci delajo več kot polni delovni čas, kar pomeni, da iz istega razloga kot tem delavcem ni dopustno odrediti nadurnega dela, jim tudi delovnega časa ni dopustno neenakomerno razporediti.

⁷² V obdobju povečanega obsega dela ne smerjo delati več kot polni delovni čas, v obdobju, ko ostali delavci delajo manj kot polni delovni čas, pa zanje delodajalci ne morejo zagotoviti dela do polnega delovnega časa.

⁷³ 56. in 148. člen ZDR.

2.3. Razširjenost fleksibilnih oblik delovnega časa

Iz podatkov Eurostat-a⁷⁴ izhaja, da je leta 2004 približno tri četrtine zaposlenih v starosti med 25 in 49 let v EU⁷⁵ imelo fiksno določen delovni čas.⁷⁶ Le četrtini delavcev je bila omogočena določena stopnja fleksibilnosti v zvezi z delovnim časom, bodisi z računom delovnega časa, ki jim je omogočal, da so kasneje izkoristili proste ure oziroma dneve (12%) ali tako, da so lahko vplivali na svoj delovni urnik (10-12%). Navedene fleksibilne možnosti je imel na voljo rahlo manjši delež žensk kot moških. Fleksibilnosti v zvezi z delovnim časom se v največji meri zagotavlja visoko izobraženim zaposlenim in managerjem.

Obseg razširjenosti fleksibilnih možnosti v zvezi z delovnim časom zelo variira med državami. Slovenija sodi v skupino držav (skupaj z Grčijo, Ciprom, Malto in Romunijo) z najvišjim deležem zaposlenih s fiksnim delovnim časom – več kot 90%.

Upošteva podatke iz raziskave ESWT⁷⁷, opravljene v organizacijah (EU-21), se v 48% organizacij, vključenih v raziskavo uporablja ena od fleksibilnih oblik delovnega časa, ki omogočajo prilagoditev delovnega časa interesom (vsaj dela) zaposlenih. Slovenija je precej pod povprečjem,⁷⁸ delež takih organizacij je 38%.

Pri tem izhaja iz raziskave, da je navedenih 48% organizacij mogoče razvrstiti v štiri skupine, glede na stopnjo fleksibilnosti sistemov delovnega časa, ki jih uvajajo:

- 1) v 16% vseh organizacij v raziskavi (v 9 % slovenskih organizacij v raziskavi) je v uporabi sistem fleksibilnega delovnega časa, pri katerem variira le ura prihoda in odhoda z dela, delavec pa nima možnosti ustvariti primanjkljaja ali presežka ur (delavec mora opraviti dnevni polni delovni čas).*
- 2.) v 7% vseh organizacij (v 6% slovenskih organizacij) je uveden sistem, ki omogoča akumulacijo presežka oziroma primanjkljaja ur, znotraj določene*

⁷⁴ Osnova so podatki, zbrani za ad hoc raziskavo Labour Force Survey on work organisation and working-time arrangements (2004), podrobneje obdelani v Hardarson O., The flexibility of working time arrangements for women and men, Statistics in focus, 96/2007.

⁷⁵ Niso zajete vse države članice EU-25, ampak le 20 držav članic, za katere so bili pridobljeni podatki. Raziskava tako ne zajema Češke, Litve, Latvije, Poljske in Švedske.

⁷⁶ Podatek se nanaša tako primere, ko je za vse delavce določen isti delovni čas, kot na primere, ko je delovni čas za posamezne delavce ali skupine delavcev določen ob različnih urah, vendar fiksno (t.i. staggered hours schemes).

⁷⁷ Glej strani 3 do 11.

⁷⁸ Za njo je le še pet držav.

nih omejitev, v obdobju enega tedna ali meseca, vendar ure ne morejo biti kompenzirane s celodnevno odsotnostjo (možno je le koriščenje nekaj ur na dan).

- 3.) v 12% vseh organizacij (v 15 % slovenskih organizacij) omogočajo zaposlenim, da presežek ur koristijo v obliki celodnevne odsotnosti.
- 4.) v 13% organizacij (v 8% slovenskih organizacij) je uveden sistem, ki omogoča kompenziranje presežka ur v daljšem časovnem (referenčnem) obdobju, ki traja lahko celo leto; v to skupino se vključujejo tako sistemi računov delovnega časa kot neenakomerne razporeditve delovnega časa.

To je seveda le podatek o tem, v koliko organizacijah so v raziskovanem obdobju uvedli katero od oblik fleksibilnega delovnega časa, kar kaže na njihovo odprtost za takšne oblike, ne pove pa, koliko delavcev je dejansko delalo v takšnih pogojih.

Delež podjetij, ki so poročala o obstoju takšnih oblik delovnega časa je bil večji v storitvenih dejavnostih kot v industriji.

Podatki kažejo, da naklonjenost organizacij fleksibilnim oblikam delovnega časa raste z njihovo velikostjo, še posebej ko gre za bolj fleksibilne oblike (z možnostjo daljše odsotnosti na račun viška ur). Razlog je v tem, da večja podjetja lažje prenesejo odsotnost, poleg tega je v primeru sistemov računov delovnega časa, ki omogočajo akumulacijo ur za daljše obdobje potrebna določena stopnja formalizacije (vodenje evidence ur), v manjših podjetjih pa sistemi, ki so omejeni na dnevne spremembe delovnega časa pogosto temeljijo na neformalnih dogovorih med delodajalcem in zaposlenim.

V novih državah članicah⁷⁹ se ugotavlja, da se fleksibilnejše oblike delovnega časa bolj uveljavljajo v organizacijah v tuji lasti, kot v domačih. To potrjuje siceršnje ugotovitev raziskave, da uvedba fleksibilnih oblik delovnega časa ni nujno povezana s potrebami proizvodnega procesa (ni odvisna od vrste proizvodnega procesa), ampak je pogosto odvisna od organizacijske kulture, specifične za posamezno državo in od volje posloводства (ter zahtev zaposlenih), da organizira delovni čas na tak način.

Iz raziskave izhaja tudi, da so bili rezultati uvedbe fleksibilnih oblik delovnega časa: zmanjšanje plačanih nadur, zmanjšanje absentizma, višje zadovoljstvo delavcev in boljša prilagojenost delovnih ur (delovnega časa) delovnim potrebam (delu).

⁷⁹ Češka, Latvija, Madžarska, Poljska in Slovenija.

3. DELO V MANJ UGODNIH URAH (UNUSUAL, UNSOCIAL WORKING HOURS)

3.1. Izmensko delo

Po definiciji MOD (1990) je delo v izmenah »metoda organizacije delovnega časa, v kateri delavci na delovnem mestu sledijo eden drugemu, tako da organizacija lahko obratuje (deluje) dalj časa kot traja delovni čas posameznega delavca«, nadurno delo pa se lahko izvaja v različnih dnevni in nočnih urah.⁸⁰

Direktiva 2003/88/ES o določenih vidikih organizacije delovnega časa v 2. členu določa, da izmensko delo pomeni katerokoli metodo organizacije dela v izmenah, pri čemer si delavci izmenično sledijo na istih delovnih mestih po določenem vzorcu, ki je lahko prekinjen ali neprekinjen, vključno s krožnim, kar ima za posledico nujnost, da delavci delajo ob različnih urah v določenem dnevnem ali tedenskem obdobju.

Znotraj izmenskega dela lahko ločimo sistem fiksnih izmen ali sistem rotirajočih izmen. V prvem sistemu ena skupina delavcev dela v prvi izmeni (dopoldne), druga skupina v drugi (popoldne), tretja pa ponoči. V drugem sistemu pa delavci rotirajo – iz dopoldanske v popoldansko in nočno.

ZDR izmenskega dela kot posebne oblike organizacije delovnega časa ne ureja, ga pa omenja v zvezi z možnostjo, da kolektivne pogodbe na ravni dejavnosti pri izmenskem delu drugače uredijo počitek (2. odstavek 158. člen ZDR). Če gre za nočno delovno izmeno, določa ZDR obveznost njihove periodične izmenjave – delavec ene izmene sme ponoči delati najdlje en teden, več pa le, če s tem pisno soglaša (4. odstavek 150. člena ZDR). Na določitev izmene pa vplivajo siceršnje zakonske omejitve glede dolžine dnevnega in tedenskega delovnega časa, možnosti neenakomerne razporeditve delovnega časa in nočnega dela.

Izmensko delo (tako v Sloveniji kot v drugih državah) sicer konkretnije urejajo kolektivne pogodbe, tako kolektivne pogodbe dejavnosti⁸¹ kot kolektivne pogodbe na ravni delodajalca. Možnost razporeditve delovnega časa kot delo v izmeni določa tudi Uredba o delovnem času v organih državne uprave (5. člen).

⁸⁰ Information Sheet No. WT-8, International Labour Office Geneva, 2004; <http://www.ilo.org/public/english/protection/condtrav/pdf/infosheets/WT-8.pdf>

⁸¹ Na primer Kolektivna pogodba za dejavnost trgovine v 36. členu.

Kolektivne pogodbe določajo tudi dodatek za delo v izmenah – tako na primer Kolektivna pogodba za dejavnost trgovine določa za čas dela v popoldanski in nočni izmeni 10% dodatek. Kolektivna pogodba za javni sektor določa za izmensko delo v popoldanski in nočni izmeni oziroma za redno delo v popoldanskem času dodatek v višini 7%.

Po podatkih Eurostat-a⁸² je v EU-27 v letu 2006 v izmenskem delu delalo 17% delavcev, zaposlenih s polnim delovnim časom.

Iz istih podatkov izhaja, da je v Sloveniji v letu 2006 32% zaposlenih s polnim delovnim časom (pogosto ali občasno) delalo v izmenah.

Podoben podatek (ena tretjina) izhaja iz podatkov Statističnega urada RS za leto 2004.⁸³ V izmenah je delalo dobrih 260.000 delovno aktivnih prebivalcev, in sicer nekoliko več žensk kot moških. Skoraj tri četrtine jih je opravljalo dvoizmensko delo, dobrih 20% jih je delalo v treh izmenah, slabe 4 % pa v štirih izmenah. Ženske so v glavnem opravljale dvoizmensko delo, medtem ko je večizmensko delo bolj značilno za moške.⁸⁴

Slovenija je torej po razširjenosti dela v izmenah visoko nad povprečjem EU. Enaka ugotovitev izhaja iz raziskave EWCS (2005),⁸⁵ po kateri je glede izmenskega dela povprečje EU-27 17%, medtem ko je v skupini vzhodnoevropskih držav članic (med katere sodi Slovenija)⁸⁶ ta oblika dela zelo razširjena – zajema 25% vseh zaposlenih, vključenih v raziskavo.

Tudi iz raziskave ESWT⁸⁷, izhaja, da se v EU-21 v 17% organizacij, vključenih v raziskavo redno izvaja izmensko delo (zahteva se od več kot 20% delavcev). Podatek o razširjenosti dela v izmenah v slovenskih organizacijah pa je presenetljiv – le v 18%. Pri tem je treba upoštevati, da ta podatek kaže odstotek organizacij, v katerih se izvaja izmensko delo in ne števila delavcev, vključenih v to obliko dela.⁸⁸

⁸² Living Conditions in Europe, Data 2003-2006, Eurostat, 2008 Edition.

⁸³ Statistične informacije, št. 94, 7. april 2005; Trg dela, št. 10.

⁸⁴ Razlog je morda tudi v omejitvah, povezanih z nočnim delom žensk v industriji in gradbeništvo.

⁸⁵ Glej strani 22, 23.

⁸⁶ Poleg nje pa še Češka, Estonija, Madžarska, Litva, Latvija, Poljska in Slovaška.

⁸⁷ Glej raziskavo ESWT, stran 31 in 32; glej tudi dodatno poročilo Kümmerling A., Lehnendorff S., Extended and unusual working hours in European companies, strani 13 do 16.

⁸⁸ Iz navedenih podatkov je mogoče razbrati, da se v Sloveniji izmensko delo sicer izvaja v manj organizacijah kot povprečno v evropskih državah, vendar sodeluje večje število delavcev. V organizacijah, kjer se izmensko delo izvaja, je v to obliko dela vključenih torej večji delež zaposlenih.

Največ izmenskega dela je bilo opravljenega v restavracijah in hotelih, v dejavnosti zdravstva in socialni storitev in v transportu.

3.2. Nedeljsko delo oz. delo čez vikend (weekend work)

Delodajalci so dolžni pri določanju dolžine dnevnega oziroma tedenskega delovnega časa in njegovi razporeditvi upoštevati tudi zakonsko določena minimalna obdobja med dvema zaporednima delovnima dnevnoma in v obdobju enega tedna, v katerih delavec ne sme opravljati dela. Gre za institut (dnevnega in tedenskega) počitka, s katerim se preprečuje pretirano izčrpavanje delavčevih moči in zagotavlja varnost in zdravje delavcev.

Upošteva se določbe 155. in 156. člena ZDR⁸⁹ je delavec je upravičen do dnevnega počitka, ki traja nepretrgoma najmanj 12 ur v obdobju 24 ur oziroma najmanj 11 ur v obdobju 24 ur (v primeru neenakomerne razporeditve delovnega časa).⁹⁰ Delavec ima v obdobju sedmih zaporednih dneh poleg pravice do dnevnega počitka tudi pravico počitka v trajanju najmanj 24 neprekinjenih ur (tedenski počitek). Skupno je torej delavec v sedemdnevnem obdobju upravičen do počitka v trajanju 36 (oziroma 35) ur.

Če mora delavec zaradi objektivnih, tehničnih in organizacijskih razlogov delati na dan tedenskega počitka, mu mora delodajalec zagotoviti tedenski počitek na kakšen drug dan v tednu. Zakon sicer izrecno ne določa, da je dan tedenskega počitka nedelja,⁹¹ vendar to izhaja iz uveljavljenega običaja v Republiki Sloveniji. Posredno pa to lahko razberemo tudi iz zakonske ureditve dodatkov za delo v

⁸⁹ Ureditev v ZDR sledi Konvenciji MOD št. 14 iz 1921 in Konvenciji MOD št. 106 iz 1957 (obe je Slovenija ratificirala) in Direktivi 2003/88/ES.

⁹⁰ Odstop od zakonsko določenega minimalnega dnevnega počitka je dopusten le v primeru posebne ureditve v zakonu ali kolektivni pogodbi na ravni dejavnosti, v primerih, izrecno določenih v 2., 3. in 4. odstavku 158. člena ZDR. Glej poglavje 4.

⁹¹ Medtem ko je predlog novega ZDR, pripravljen za prvo obravnavo (Poročevalec Državnega zbora Republike Slovenije, št. 50, 24. oktober 1997) po vzoru Direktive 93/104/ES o določenih vidikih organizacije delovnega časa še določal, da je dan tedenskega počitka praviloma nedelja, je bila kasneje ta določba črtana. Razlog za to je bil v sodbi Evropskega sodišča (Case C-84/94 iz 12. novembra 1996; European Court Reports 1996 Page I-05755) zaradi katere je bila določitev nedelje kot dneva tedenskega počitka črtana tudi iz Direktive. Iz obrazložitve sodbe izhaja, da je potrebno pri določitvi dneva tedenskega počitka po eni strani upoštevati različnost kulturnih, etničnih in verskih elementov v državah članicah, po drugi strani z vidika varnosti in zdravja delavcev, ki se predvsem varuje s tedenskim počitkom, nedelja ni nič bolj primerna kot kakšen drug dan v tednu.

posebnih pogojih dela, ki izhajajo iz razporeditve delovnega časa, med katerimi je tudi dodatek za delo v nedeljo.⁹² Dejstvo, da se za delo v nedeljo priznava poseben dodatek kaže na to, da se delo v nedeljo šteje za delo v manj ugodnem delovnem času, da je torej nedelja dan, ko se načeloma ne dela (dan tedenskega počitka).⁹³

K lažji organizaciji dela v nekaterih dejavnostih prispeva določba, po kateri se minimalni tedenski počitek upošteva kot povprečje v obdobju 14 zaporednih dni. Navedeno v bistvu pomeni, da se delavcu minimalni tedenski počitek ne zagotovi nujno v prvih sedmih zaporednih dneh, ampak šele v drugih sedmih dneh (v obdobju štirinajstih zaporednih dni), seveda v ustrezno daljšem trajanju, tako da ima delavec povprečno zagotovljen minimalni tedenski počitek.⁹⁴

Delavec, ki je dolžan opravljati delo na dan, ki je sicer določen za počitek, opravlja delo v manj ugodnih urah. Takšno delo mu onemogoča preživljanje prostega časa z družinskimi člani in tudi sicer negativno vpliva na njegovo socialno življenje, zato je upravičen do višjega plačila.

Poleg nedelje, je v večini evropskih držav (tudi v Sloveniji) počitku namenjena tudi sobota, ki sicer ni določena kot dan počitka, vendar pa je glede običajno razporeditev delovnega časa na pet dni v tednu, za delavce dela prost dan. Zato se poleg pojma **delo v nedeljo (nedeljsko delo)** za označitev dela v manj ugodnem (nesocialnem času) uporablja tudi pojem **delo čez vikend (weekend work)**, prav tako pa se statistično obdelujejo podatki o delu čez vikend. Za delo čez vikend se šteje vsako delo, ki ga delavec opravi v dnevih, ki so sicer namenjeni počitku.⁹⁵

Po podatkih Eurostat-a za leto 2006⁹⁶ je v EU-27 delalo v soboto oziroma nedeljo 44% zaposlenih s polnim delovnim časom, v Sloveniji pa 58% le-teh. Kot izhaja iz podatkov Statističnega urada RS za leto 2004⁹⁷ je 58,4% delov-

⁹² Glej 128. člen ZDR. Višina dodatka je po posameznih kolektivnih pogodbah dejavnosti različna. Po KPPI je na primer dodatek za nedeljsko delo 50%, po Kolektivni pogodbi za javni sektor pa 75%.

⁹³ Tudi Konvenciji MOD št. 14 in 106 določata, da naj bo, kjer je to mogoče, dan tedenskega počitka določen za vse zaposlene pri delodajalcu na isti dan. Če je mogoče, naj bo to na dan, ki je po običajnih in tradiciji v državi oziroma pokrajini dan počitka.

⁹⁴ S posebnim zakonom ali kolektivno pogodbo na ravni dejavnosti je mogoče v primerih, navedenih v 2., 3. in 4. odstavku 158. člena ZDR določiti daljše obdobje, v katerem se tedenski počitek upošteva kot povprečje. Glej poglavje 4.

⁹⁵ Information Sheet No. WT-10, International Labour Office Geneva, 2004; <http://www.ilo.org/public/english/protection/condtrav/pdf/infosheets/WT-10.pdf>

⁹⁶ Living Conditions in Europe, Data 2003-2006, Eurostat, 2008 Edition.

⁹⁷ Statistične informacije, št. 94, 7. april 2005; Trg dela, št. 10.

no aktivnega prebivalstva redno ali občasno delalo v soboto, 30% delovno aktivnega prebivalstva pa redno ali občasno dela v nedeljo (največ dela čez vikend je v kmetijski dejavnosti).

Iz raziskave EWCS (2005)⁹⁸ izhaja, da je glede sobotnega dela v EU-27 povprečje 53%, glede nedeljskega dela pa 28%. Skupina držav, v katero sodi Slovenija je tako glede sobotnega dela (59%) kot nedeljskega dela (37%) nad evropskim povprečjem.⁹⁹

Medtem ko je glede števila zaposlenih, ki opravljajo delo čez vikend Slovenija nad povprečjem, je drugače glede razširjenosti sobotnega in nedeljskega dela v organizacijah. Iz raziskave ESWT,¹⁰⁰ opravljene med organizacijami izhaja, da se v EU-21 v 25% organizacij, ki so sodelovale v raziskavi redno izvaja sobotno delo (zahteva se od več kot 20% delavcev organizacije), medtem ko je ta odstotek za Slovenijo manjši – 19%). Iz iste raziskave izhaja, da se nedeljsko delo redno izvaja v 21% organizacij v EU-21, v Sloveniji pa v 10% organizacij.¹⁰¹

Največ sobotnega in nedeljskega dela je v gostinstvu (hoteli, restavracije), na področju zdravstva in socialnega dela ter v storitveni dejavnosti.

3.3. Nočno delo (night work)

Nočno delo je oblika organizacije delovnega časa, ki je za nekatere delodajalce (in s tem za delavce, ki delajo pri teh delodajalcih) nujnost, bodisi ker gre za dejavnosti, ki se opravljajo predvsem ponoči (na primer peka kruha), bodisi delovni proces poteka kontinuirano, neprekinjeno (na primer zdravstvo, promet, nekatere proizvodne, vedno bolj pa tudi storitvene dejavnosti), v nekaterih primerih pa delodajalci z njegovo pomočjo bolje izkoristijo proizvodne zmogljivost, dosegajo boljše poslovne rezultate na trgu ali pravočasno izpeljejo proizvodni proces.

⁹⁸ Glej stran 20.

⁹⁹ Najbolj pa glede sobotnega in nedeljskega dela izstopajo nove države članice oziroma kandidatke (Bolgarija, Romunija, Turčija, Hrvaška), kjer je to delo močno razširjeno predvsem zaradi visokega deleža delavcev v kmetijstvu.

¹⁰⁰ Glej raziskavo ESWT, stran 31; glej tudi dodatno poročilo Kümmerling A., Lehnndorff S., Extended and unusual working hours in European companies, strani 5 do 11.

¹⁰¹ Gre za podobno situacijo kot pri kot pri izmenskem delu. Slovenija je glede razširjenosti te oblike dela v organizacijah pod evropskim povprečjem, glede števila delavcev, ki delajo v soboto oziroma v nedeljo pa nad njim.

Po drugi strani pa je nočno delo za delavce zelo obremenjujoče, negativno vpliva na biološki ritem delavca, na njegova razmerja v družini in z okoljem; nočni delavec je izpostavljen večjim tveganjem za zdravje in varnost. Zaradi navedenega je nočno delo predmet urejanja mnogih mednarodnih dokumentov, katerih cilj je ustrezno zaščititi delavce, ki so vključeni v nočno delo,¹⁰² zakonodaje pa na njihovi podlagi določajo natančne pogoje za opravljanje nočnega dela.

Upošteva je 149. člen ZDR se za **nočno delo** šteje vsako delo (ne glede na to, koliko časa traja) v času med 23. in 6. uro naslednjega dne oziroma osem nepretrganih ur v času med 22. in 7. uro naslednjega dne, če je delovni čas razporejen tako, da je določena nočna delovna izmena.

ZDR je določil tudi pojem **nočnega delavca**. Za nočnega delavca se šteje delavec, ki dela ponoči vsaj tri ure svojega dnevnega delovnega časa oziroma delavec, ki dela ponoči vsaj tretjino polnega letnega delovnega časa.

Pomen te opredelitve se kaže v tem, da ima le nočni delavec pravico do posebnega varstva. Medtem ko so nekatere pravice v zvezi z nočnim delom zagotovljene vsem delavcem, ki delajo ponoči (periodična izmenjava delovnih izmen,¹⁰³ prepoved razporeditve na nočno delo brez urejenega prevoza), pa so druge (razporeditev na ustrezno delo podnevi iz zdravstvenih razlogov,¹⁰⁴ daljši dopust, prehrana med delom, strokovno vodstvo,¹⁰⁵ časovna omejitev nočnega dela)¹⁰⁶ izrecno priznane samo nočnim delavcem.

Ureditev, po kateri so iz posebnega varstva izvzeti delavci, ki v manj ugodnem delovnem času delajo le krajši čas kot nočni delavec, je tako v skladu z namenom tega posebnega varstva, ki naj pripada delavcem, ki delajo v pogojih, ki po-

¹⁰²Konvencija MOD št. 89 o nočnem delu žensk zaposlenih v industriji in Protokol h Konvenciji (ki dopušča odstopanja od strogih norm konvencije), Konvencija MOD št. 90 o nočnem delu otrok v industriji, Konvencija MOD št. 171 o nočnem delu iz 1990 (Slovenija je še ni ratificirala, ZDR pa jo že upošteva); Direktiva 2003/88/ES, Evropska socialna listina (spremenjena).

¹⁰³Upošteva je 4. odstavek 150. člena ZDR, mora delodajalec zagotoviti periodično izmenjavo izmen. Delavec ene izmene sme delati ponoči najdlje en teden, daljše časovno obdobje (več kot en teden) pa le, če s takim delom izrecno pisno soglaša.

¹⁰⁴Če bi se nočnemu delavcu po mnenju zdravniške komisije (pooblaščenega zdravnika) zaradi nočnega dela lahko poslabšalo zdravstveno stanje, ga mora delodajalec zaposliti na ustrezno delo podnevi. Glej 2. odstavek 150. člena ZDR.

¹⁰⁵Glej 3. odstavek 150. člena ZDR.

¹⁰⁶Glede na 151. člen ZDR, delovni čas nočnega delavca ne sme v obdobju štirih mesecev trajati povprečno več kot osem ur na dan. V primeru delovnega mesta, na katerem iz ocene tveganja izhaja večja nevarnost za poškodbe ali zdravstvene okvare pa delovni čas delavca ne sme trajati več kot osem ur na dan (v tem primeru je omejitev dnevnega delovnega časa na 8 ur fiksna).

menijo zanje večjo fizično in psihično obremenitev, to pa je gotovo le dalj časa trajajoče nočno delo.

ZDR nalaga delodajalcu obveznost, da se pred uvedbo nočnega dela, v primeru, da se nočno delo redno opravlja z nočnimi delavci, pa najmanj enkrat letno, posvetuje s sindikati pri delodajalcu o določitvi časa nočnega dela, o oblikah organiziranosti, o ukrepih varnosti in zdravja pri delu ter socialnih ukrepih.

Določenim kategorijam delavcev, ki jih ZDR izrecno opredeljuje,¹⁰⁷ nočnega dela ni dopustno naložiti, ali le ob določenih pogojih.

Posebna pravila veljajo glede nočnega dela žensk v industriji in gradbeništvu. ZDR v 1. odstavku 153. člena določa primere, v katerih je nočno delo dovoljeno (za članice družinskih podjetij, za delavke, ki opravljajo vodilno delo ali ki opravljajo dela na področju varnosti, zdravja ali socialnega varstva, zaradi opravljanja nujno potrebnih del ali če je tako delo v nacionalnem interesu).¹⁰⁸ V drugem odstavku 153. člena pa ZDR določa pogoje, pod katerimi je nočno delo žensk dopustno uvesti tudi izven splošno dovoljenih primerov. Obstajati morajo določeni ekonomski ali socialni razlogi, potrebno je predhodno soglasje ministra, pristojnega za delo; pomembno vlogo pri tem pa ima tudi sporazumevanje med delodajalci in sindikati.¹⁰⁹

Delavcem pripada za nočno delo višje plačilo od običajnega. V 128. členu ZDR je določena pravica do dodatka za nočno delo, njegovo višino pa določajo kolektivne pogodbe na ravni dejavnosti.¹¹⁰

Po podatkih Eurostat-a za leto 2006¹¹¹ je delalo v EU-27 zvečer in ponoči 36% zaposlenih s polnim delovnim časom, v Sloveniji pa 42% zaposlenih s polnim delovnim časom.

¹⁰⁷ Glej 190 člen (varstvo v času nosečnosti in starševstva), 1. odstavek 197. člena (varstvo delavcev, ki še niso dopolnili 18 let starosti), 203. člen (varstvo starejših delavcev), 2. odstavek 215. člena (vajenci), 2. odstavek 217. člena (varstvo otrok, mlajših od 15 let) in 222. člen ZDR (delavci-pomorščaki, mlajši od 18 let).

¹⁰⁸ V tem delu je ZDR sledil Konvenciji MOD št. 89 o nočnem delu žena v industriji, ki jo je leta 1948 ratificirala FLRJ in ki jo je Slovenija prevzela z aktom o nasledstvu.

¹⁰⁹ Ti drugi primeri so v skladu s Protokolom 1990 h Konvenciji MOD št. 89. Nekatere države so odstopile od navedene Konvencije, ker menijo, da je v nasprotju z načelom enakega obravnavanja moških in žensk pri zaposlovanju. Če se bo Slovenija odločila za odstop od konvencije, posebna zakonska ureditev nočnega dela žensk v industriji in gradbeništvu več ne bo potrebna.

¹¹⁰ Za primer – tako KPPI kot KPJS določata dodatek v višini 30%.

¹¹¹ Living Conditions in Europe, Data 2003-2006, Eurostat, 2008 Edition.

Po podatkih Statističnega urada RS za leto 2004¹¹² je ob večerih redno ali občasno delalo 37%, ponoči pa 16,8 % delovno aktivnega prebivalstva.

Iz raziskave EWCS (2005)¹¹³ izhaja, da je v EU-27 povprečje glede večernega dela 45%, glede nočnega dela pa skoraj 20%. Skupina držav, v katero sodi Slovenija je glede večernega dela blizu evropskemu povprečju – večerno delo opravlja 46% zaposlenih, delež nočnega dela pa je v tej skupini držav najvišji - 25%.

Kot izhaja iz raziskave ESWT,¹¹⁴ opravljene med organizacijami, se v EU-21 v 9% organizacij redno izvaja nočno delo (zahteva se od več kot 20% delavcev), enak odstotek pa velja tudi za Slovenijo.¹¹⁵ Največ nočnega dela je v dejavnostih preskrbe z elektriko, plinom, vodo, v dejavnosti zdravstva in socialnega dela in v hotelih in restavracijah.

4. MOŽNOSTI FLEKSIBILNEJŠEGA UREJANJA VPRAŠANJ V ZVEZI Z DELOVNIM ČASOM V KOLEKTIVNIH POGODBAH

ZDR določa okvir, znotraj katerega morajo ostati delodajalci pri določanju dolžine delovnega časa in pri njegovem organiziranju. Konkretna ureditev vprašanj, povezanih z delovnim časom je v veliki meri predmet pogajanja socialnih partnerjev in posledično predmet kolektivnih pogodb. V nekaterih primerih celo zakon sam napotuje na ureditev v kolektivnih pogodbah – bodisi v kolektivni pogodbi na katerikoli ravni ali v kolektivni pogodbi na ravni dejavnosti.

Praviloma velja, da se lahko s kolektivno pogodbo določijo le pravice, ki so za delavca ugodnejše od zakonskih. Manj ugodna ureditev v kolektivni pogodbi je dopustna le v izjemnih, v 3. odstavku 7. člena ZDR določenih primerih. Nekateri od teh izjemnih primerov se nanašajo tudi na vprašanja, povezana z delovnim časom.¹¹⁶

Pravice delavcev se praviloma urejajo s kolektivno pogodbo. Če pri delodajalcu ni organiziranega sindikata, pa lahko delodajalec pravice delavcev (med katere

¹¹² Statistične informacije, št. 94, 7. april 2005; Trg dela, št. 10.

¹¹³ Glej stran 20.

¹¹⁴ Glej raziskavo ESWT, stran 31; glej tudi dodatno poročilo Kümmerling A., Lehndorff S., Extended and unusual working hours in European companies, strani 11 do 13.

¹¹⁵ Tudi pri nočnem delu je razširjenost te oblike dela v organizacijah v Sloveniji pod evropskim povprečjem, delež delavcev, ki delajo ponoči pa nad njim.

¹¹⁶ Glej 143. in 158. člen ZDR.

sodi tudi delovni čas) ureja s splošnim aktom, pri čemer morajo biti te pravice urejene ugodneje, kot jih določa zakon ali kolektivna pogodba, ki zavezuje delodajalca (tretji odstavek 8. člena ZDR). O vsebini predloga splošnega akta mora delodajalec pred sprejemom neposredno obvestiti delavce ter pridobiti mnenje delavskih predstavnikov.¹¹⁷

4.1. Trajanje polnega delovnega časa

ZDR v 1. odstavku 142. člena določa, da polni delovni čas ne sme biti daljši od 40 ur na teden. V skladu z 2. odstavkom se lahko s posebnim zakonom ali kolektivno pogodbo kot polni delovni čas določi krajši delovni čas od 40 ur, pri tem pa mora biti upoštevan zakonsko določeni minimum - 36 ur tedensko. Če posebne ureditve v zakonu ali kolektivni pogodbi ni, se šteje kot polni delovni čas 40 ur na teden.

Zakon torej omogoča, da socialni partnerji (bodisi na ravni panoge ali na ravni delodajalca) določijo dolžino polnega delovnega časa (seveda znotraj z zakonom določenega časovnega okvirja), pri tem pa jim ne predpisuje nobenih kriterijev oziroma pogojev.

Navedena zakonska možnost je delodajalcem omogočila, da so se v situaciji začasnega pomanjkanja dela (v času gospodarske krize) izognili odpuščanjem delavcev s skrajševanjem delovnega časa.¹¹⁸

4.2. Nadurno delo

Glede na to, da pomeni nadurno delo dodatno obremenitev za delavce in negativno vpliva na zaposlovanje brezposelnih oseb, ga zakonodaja vsebinsko in časovno omejuje.

¹¹⁷ Ustavno sodišče RS je z odločbo št. U-I-284/06-26 iz 1. 10. 2009 (Uradni list RS, št. 83/09 iz 23. 10. 2009) odločilo, da je 3. odstavek 8. člena ZDR v neskladju z Ustavo. Do odprave ugotovljene protiuslavnosti (kar naj bi bilo najkasneje v devetih mesecih po objavi ustavne odločbe) mora delodajalec v postopku sprejemanja splošnega akta delodajalca iz 3. odstavka 8. člena pred sprejemom splošnega akta pridobiti mnenje delavskih predstavnikov.

¹¹⁸ K popularizaciji tega ukrepa je prispeval tudi interventni Zakon o delnem subvencioniranju polnega delovnega časa (Uradni list RS, št. 5/09, 40/09 in 57/09).

Primere, v katerih je dopustno uvesti nadurno delo določa ZDR v 1. odstavku 143. člena, hkrati pa dopušča, da dodatne izjemne, nujne in nepredvidene primere določi kolektivna pogodba na ravni dejavnosti. S kolektivno pogodbo na ravni dejavnosti je torej dopustno razširiti možnosti odrejanja nadurnega dela.

V 3. odstavku 143. člena ZDR je določena časovna omejitev nadurnega dela (največ 8 ur na teden, 20 ur na mesec in 170 ur na leto, delovni dan pa lahko traja največ 10 ur). Zakon pa hkrati dopušča, da kolektivna pogodba (na katerikoli ravni) določi obdobje (ki ne sme biti daljše od šestih mesecev), v katerem se navedena dnevna, tedenska in mesečna časovna omejitev upošteva kot povprečna omejitev. Ob pogoju tovrstne ureditve v kolektivni pogodbi je dopustno, da delavec preseže dnevno, tedensko oziroma mesečno omejitev števila nadur, v določenem časovnem obdobju pa v povprečju ne sme delati več kot 10 ur dnevno, prav tako pa v istem časovnem obdobju v povprečju ne sme opraviti več kot 8 nadur tedensko in ne več kot 20 ur na mesec.

V primeru nadurnega dela je tako s kolektivno pogodbo izjemoma dopustno določiti nekaj, kar je za delavce manj ugodno od zakonske ureditve.¹¹⁹

4.3. Neenakomerna razporeditev delovnega časa

ZDR v 147. členu določa pogoje za neenakomerno razporeditev delovnega časa, medtem ko pogojev za začasno prerazporeditev delovnega časa ne določa. Le-ti se, upošteva 1. odstavek 147. člena ZDR določijo s pogodbo o zaposlitvi v skladu z zakonom in kolektivno pogodbo (na katere se lahko pogodba o zaposlitvi sklicuje). Pogoji, pod katerimi lahko delodajalec delavcem začasno prerazporedi delovni čas so tako praviloma urejeni v kolektivni pogodbi (bodisi v kolektivni pogodbi na ravni dejavnosti ali v podjetniški kolektivni pogodbi).

V primeru neenakomerne razporeditve delovnega časa, za katero je značilno, da v določenih obdobjih delavec dela več kot polni delovni čas, v drugih pa manj kot polni delovni čas, se upošteva polni delovni čas kot povprečna delovna obveznost v obdobju, ki na podlagi 7. odstavka 147. člena ZDR ne sme biti daljše od šest mesecev. S kolektivno pogodbo na ravni dejavnosti pa je dopustno v primeru, ko

¹¹⁹ Gre za eno od izjem, izrecno navedenih v 3. odstavku 7. člena ZDR.

to narekujejo objektivni ali tehnični razlogi ali razlogi organizacije dela navedeno obdobje podaljšati največ na 12 mesecev (5. odstavek 158. člena ZDR). S tem se v primeru dejavnosti, kjer se sezone izravnavajo šele v letnem obdobju, omogoči realnejše uravnavanje viškov in manjkov ur.

4.4. Nočno delo

Upošteva se 1. odstavek 151. člena ZDR delovni čas nočnega delavca v obdobju štirih mesecev ne sme trajati povprečno več kot osem ur na dan. S kolektivno pogodbo na ravni dejavnosti se lahko določi, da se navedena časovna omejitev upošteva kot povprečna omejitev v obdobju, daljšem kot štiri mesece, vendar ne daljšem kot šest mesecev (2. odstavek 158. člena ZDR).

4.5. Počitek

ZDR v 155 in 156. členu določa minimalni dnevni in tedenski počitek, ki ga je dolžan delodajalec zagotavljati delavcu.

Odstop od absolutno določenega minimalnega počitka je mogoč le v primerih, izrecno določenih v 2., 3. in 4. odstavku 158. člena ZDR. S kolektivno pogodbo na ravni dejavnosti je namreč mogoče določiti, da se v primeru izmenskega dela, in v primeru določenih dejavnosti, delovnih mest oziroma poklicev minimalni dnevni in tedenski počitek upošteva kot povprečje v časovnem obdobju, ki ne sme biti daljše od šest mesecev. Gre za dejavnosti, delovna mesta ali poklice v primerih, ko narava dela zahteva stalno prisotnost ali kjer narava dejavnosti zahteva kontinuirano zagotavljanje dela ali storitev ali v primerih predvidenega neenakomernega ali povečanega obsega dela.

5. POSEBNOSTI PRI UREJANJU DELOVNEGA ČASA V POGODBI O ZAPOSLOTVI

Delavec in delodajalec sta pri pogodbenem urejanju medsebojnih pravic in obveznosti, torej tudi v zvezi z delovnim časom, dolžna upoštevati določbe ZDR, drugih zakonov in kolektivnih pogodb, ki zavezujejo delodajalca.

ZDR pa v 157. členu omogoča, da je v primeru določenih kategorij delavcev pogodbeni ureditev vprašanj, povezanih z delovnim časom lahko drugačna od zakonske. Te kategorije delavcev so:

- poslovodne osebe (člani poslovnega organa delodajalca)¹²⁰
- vodilni delavci, opredeljeni v 5. alineji 1. odstavka 52. člena ZDR¹²¹
- delavci, ki opravljajo delo na domu (imajo sklenjeno pogodbo o zaposlitvi za opravljanje dela na domu v skladu s 67. členom ZDR).

Vsem navedenim kategorijam delavcev je skupna določena samostojnost pri opravljanju dela, ki se nanaša tudi na določanje in razporejanje svojega delovnega časa. Zaradi tega zakonodajalec delavca in delodajalca pri urejanju vprašanj, povezanih z delovnim časom v pogodbi o zaposlitvi odvezuje od upoštevanja minimalnih varstvenih določb, ki jih sicer zakon vsebuje. Gre za zakonske določbe, ki se nanašajo na omejitve delovnega časa (prvi odstavek 142. člena, tretji odstavek 143. člena, peti odstavek 147. člena), nočno delo (predvsem 151. člen), odmor (154. člen), dnevni počitek (155. člen) in tedenski počitek (156. člen). Te določbe sicer pomenijo minimalni standard v zvezi z delovnim časom, saj se z maksimiziranjem delovnega časa, in še posebej delovnega časa nočnega delavca, pa tudi z zagotavljanjem minimalnega odmora, in dnevnega ter tedenskega počitka preprečuje pretirano izčrpavanje psihičnih in fizičnih moči delavca.

Drugačna pogodbeni ureditev delovnega časa, nočnega dela, odmora in počitka od zakonske v primeru navedenih kategorij delavcev je dopustna, če delovnega časa teh delavcev ni mogoče vnaprej razporediti oziroma če si delavec lahko samostojno razporeja delovni čas (kar je pravilo)¹²² in pod pogojem, da so tem delavcem zagotovljeni varnost in zdravje pri delu. Konkretnih zakonskih določb v zvezi z delovnim časom, ki delavcem zagotavljajo varstvo in zdravje pri delu torej treba upoštevati, potrebno pa je upoštevati splošna načela zaščite varnosti in zdravja pri delu.

¹²⁰ To so na primer člani uprave delniške družbe z dvotirnim sistemom upravljanja, člani upravnega odbora in izvršni direktorji v delniški družbi z enotirnim sistemom upravljanja, poslovodja v družbi z omejeno odgovornostjo.

¹²¹ Gre za vodilne delavce, ki vodijo poslovno področje ali organizacijsko enoto pri delodajalcu in imajo pooblastila za sklepanje pravnih poslov ali za samostojne kadrovske in organizacijske odločitve.

¹²² V tem delu se določba 157. člena ZDR razlikuje od 17. člena Direktive 2003/88/ES, ki ji je služila za vzor. Glej Senčur Peček D., v Bečan I. et al., Zakon o delovnih razmerjih s komentarjem, GV Založba, 2008, Ljubljana, strani 747, 748.

IV. SKLEPNO

Slovenska delovna zakonodaja omogoča relativno prožno organizacijo delovnega časa, saj dopušča, da socialni partnerji določijo dolžino polnega delovnega časa (znotraj zakonskih okvirjev), prav tako dopušča enakomerno kot neenakomerno razporeditev delovnega časa. Upošteva tudi dejstvo, da lahko med letom prihaja do nepredvidenih situacij, ki zahtevajo podaljšan ali spremenjen delovni čas, saj ureja možnost odreditve dela preko polnega delovnega časa in možnost začasne prerazporeditve delovnega časa. Socialni partnerji lahko v kolektivnih pogodbah predvidijo različne oblike prožne organizacije delovnega časa, kot so gibljivi delovni čas, izmensko delo, deljeni delovni čas in podobno, ter nekatera vprašanja v zvezi z delovnim časom uredijo bolj fleksibilno (daljše referenčno obdobje; omejitev nadur kot povprečje, počitek kot povprečje,...). V primeru določenih kategorij delavcev je zaradi narave njihovega dela dopustno tudi s pogodbo o zaposlitvi odstopiti od zakonske ureditve.

Hkrati ZDR tudi ustrezno varuje položaj delavcev, saj določa maksimalni polni delovni čas, zagotavlja pravico do ustreznega počitka, določa razumne omejitve pri razporejanju delovnega časa, omejuje nadurno delo in natančno ureja postopek odrejanja nadurnega dela in začasnega razporejanja delovnega časa.

Iz podatkov o razširjenosti fleksibilnih oblik delovnega časa je mogoče razbrati, da slovenski delodajalci le malo uporabljajo možnosti fleksibilnega urejanja delovnega časa¹²³ in se preveč zatekajo le k nadurnemu delu (tudi v primerih, ko zanj ni pogojev) in delu v manj ugodnih urah. Pogosto prihaja tudi do kršitev zakonskih določb, namenjenih varovanju delavcev.¹²⁴ Menim, da bi se lahko delodajalci temu izognili, če bi težili k prožnejši ureditvi delovnega časa v kolektivnih pogodbah, in če bi v praksi uporabljali vse možnosti v zvezi z določanjem in razporejanjem delovnega časa, ki jih ponuja zakon, seveda v okviru zakonskih omejitev. Poleg fleksibilnih oblik organiziranja delovnega časa, ki so v korist podjetjem, pa bi bilo

¹²³ Tudi iz poglobljene raziskave Chung H., Kerkhofs M., Ester P., Working time flexibility in European companies, Establishment Survey on Working Time 2004-2005 izhaja, da je v Sloveniji najpogostejši tip organizacije z nizko stopnjo uporabe fleksibilnih oblik organizacije delovnega časa.

¹²⁴ Kot kaže Poročilo delu Inšpektorata za delo Republike Slovenije za leto 2008 (stran 106) so bile kršitve v zvezi z delovnim časom pogosto ugotovljene.

treba upoštevati in uvajati tudi oblike, ki zaposlenim omogočajo usklajevanje poklicnega in družinskega življenja.¹²⁵

LITERATURA, PRAVNI IN DRUGI VIRI:

- Atkinson J., Flexibility, uncertainty and manpower management, IMS Report No. 89, Brighton, Institute of manpower Studies, 1984
- Atkinson J., Meager N., Changing working patterns: How companies achieve flexibility to meet new needs, London, Institute of manpower Studies, National Economic Development Office, 1986
- Bečan I. et al., Zakon o delovnih razmerjih s komentarjem, GV Založba, 2008, Ljubljana
- Reilly P. A., Balancing flexibility – Meeting the interests of employer and employee, European Journal of Work and Organisational Psychology, Vol. 7. Issue 1, 1998, strani 7-22
- Wallace C., Work Flexibility in eight European countries: A cross-national comparison, Sociological Series 60, Vienna, Institute for Advanced Studies, 2003
- Wilthagen T., Tros F., The concept of »flexicurity«: A new approach to regulating employment and labour markets«, Transfer – European Review of Labour and Research, Vol. 10, No. 2, 2004, strani 166-186
- Wilthagen, Tros, 2004; van Velzen M., »Moving on and up? Facilitating transitions for flexible workers in value added logistics«, TLM Working paper No. 2005-18, Amsterdam, SISWO/Social Policy Research, 2005
- Information Sheet No. WT-8, International Labour Office Geneva, 2004; <http://www.ilo.org/public/english/protection/condtrav/pdf/infosheets/wt-8.pdf>
- Information Sheet No. WT-2, International Labour Office Geneva, maj 2004; <http://www.ilo.org/public/english/protection/condtrav/pdf/infosheets/wt-2.pdf>
- ILO, Information Sheet No. WT-14, International Labour Office Geneva, maj 2004; <http://www.ilo.org/public/english/protection/condtrav/pdf/infosheets/wt-14.pdf>
- Information Sheet No. WT-12, International Labour Office Geneva, maj 2004; <http://www.ilo.org/public/english/protection/condtrav/pdf/infosheets/wt-12.pdf>
- Information Sheet No. WT-8, International Labour Office Geneva, 2004; <http://www.ilo.org/public/english/protection/condtrav/pdf/infosheets/wt-8.pdf>
- Living Conditions in Europe, Data 2003-2006, Eurostat, 2008 Edition.
- Statistične informacije, št. 94, 7. april 2005; Trg dela, št. 10, Statistični urad Republike Slovenije
- Fourth European Working Conditions Survey (2005), European Foundation for the improvement of Living and Working Conditions, Dublin. Dosegljiva je na <http://www.eurofound.europa.eu/ewco/surveys/index.htm>
- Riedmann A. et al., Working time and work-life balance in European Companies; Establishment Survey on Working Time 2004-2005, European Foundation for the improvement of Living and Working Conditions, Dublin, 2006

¹²⁵ Usklajevanje zahteve po fleksibilnosti delovnega časa v interesu podjetja in zahteve po fleksibilnosti v interesu usklajevanja poklicnega in družinskega življenja zaposlenih je najpomembnejši izziv evropskega socialnega modela. Glej Chung H., Kerkhofs M., Ester P., Working time flexibility in European companies, Establishment Survey on Working Time 2004-2005, stran 55.

Chung H., Kerkhofs M., Ester P., Working time flexibility in European companies, Establishment Survey on Working Time 2004-2005, European Foundation for the improvement of Living and Working Conditions, Dublin, 2007

Kümmerling A., Lehdorff S., Extended and unusual working hours in European companies, Establishment Survey on Working Time 2004-2005, European Foundation for the improvement of Living and Working Conditions, Dublin, 2007

Hardarson O., The flexibility of working time arrangements for women and men, Statistics in focus, 96/2007, Eurostat

C. Vaguer, A. V. Bastelaer, Working overtime, Statistics in focus, 11/2004, Eurostat

Konvencija MOD št. 1 o delovnem času v industriji, 1919

Konvencija MOD št. 30 o delovnem času v trgovini in uradih, 1930

Konvencija MOD št. 14 o tedenskem počitku v industrijskih podjetjih, 1921

Konvencija MOD št. 106 o tedenskem počitku v trgovini in uradih, 1957

Konvencijo MOD št. 175 o delu s krajšim delovnim časom iz leta 1994

Konvencija MOD št. 89 o nočnem delu žensk zaposlenih v industriji, 1949

Konvencija MOD št. 90 o nočnem delu otrok v industriji, 1919

Konvencijo MOD št. 171 o nočnem delu, 1990

Direktivo 2003/88/ES Evropskega parlamenta in Sveta o določenih vidikih organizacije delovnega časa) UL L 299, 18. 11. 2003 (združena verzija)

Evropska socialna listina (spremenjena). Uradni list RS – Mednarodne pogodbe št. 7/99, Uradni list RS, št. 24/1999

Zakon o delovnih razmerjih, Uradni list RS, št. 42/2002, 103/2007

Zakon o javnih uslužbencih, Uradni list RS, št. 32/2006 –prečiščeno besedilo, 65/2008

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

Zakon o delnem subvencioniranju polnega delovnega časa (Uradni list RS, št. 5/09, 40/09 in 57/09)

Predlog Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o delovnih razmerjih – prva obravnava – EPA 1604 – IV, stran 3

Uredba o delovnem času v organih državne uprave. Uradni list RS, št. 115/2007

Kolektivna pogodba za negospodarske dejavnosti v Republiki Sloveniji (KPND). Uradni list RS, št. 18/1991-I, 53/1992, 34/1993, 12/1994, 27/1994, 59/1994, 80/1994, 39/1995, 60/1995, 64/1995, 2/1996, 20/1996, 37/1996, 56/1996, 1/1997, 19/1997, 25/1997, 37/1997, 40/1997, 79/1997, 87/1997, 3/1998, 7/1998, 9/1998, 51/1998, 2/1999, 39/1999, 59/1999, 3/2000, 62/2000, 67/2000, 81/2000, 116/2000, 122/2000, 3/2001, 8/2001, 23/2001, 43/2001, 99/2001, 6/2002, 8/2002, 9/2002, 19/2002, 73/2003, 115/2005, 57/2008

Kolektivna pogodba o izredni uskladiitvi plač za leto 2007 in načinu usklajevanja plač, povračilu stroškov v zvezi z delom in drugih osebnih prejemkih za leti 2008 in 2009 (KPPI). Uradni list RS, št. 62/2008

Kolektivna pogodba za javni sektor (KPJS). Uradni list RS, št. 57/2008

Kolektivna pogodba dejavnosti trgovine Slovenije, Uradni list RS, št. 94/2008

Kolektivna pogodba za kmetijsko in živilsko industrijo Slovenije (Uradni list RS št. 45/06)

Kolektivna pogodba za dejavnost kovinskih materialov in livarn Slovenije (Uradni list št. 14/06)

Kolektivna pogodba za lesarstvo (Uradni list RS, št. 132/06)

Kolektivna pogodba gradbenih dejavnosti (Uradni list RS, št. 1/05)

Sporočilo o rasti in delovnih mestih - Communication »Working together for growth and jobs – A new start for the Lisbon Strategy«, Bruselj, 2.2. 2005, COM (2005), 24

Skupna načela prožne varnosti - Towards Common Principles of Flexicurity – Council (Employment, Social Policy, Health and Consumer Affairs) Conclusions, Brussels, 6. december 2007; 16201/07; SOC 523, ECOFIN 503

Oblikovanje skupnih načel prožne varnosti (nova in boljša delovna mesta v povezavi s prožnostjo in varnostjo (Bruselj, 27. 6. 2007, COM (2007) 359, konč), odobril pa jih je tudi Svet (Brussels European Council, 14. december 2007, Presidency Conclusions, 16616 /1/07, REV 1, točka 49).

European Employment Taskforce, Jobs, Jobs, Jobs. Creating more employment in Europe, Brussels, november 2003, stran 27

Odločba Ustavnega sodišča RS, št. U-I-284/06-26 iz 1. 10. 2009 (Uradni list RS, št. 83/09)

Digest of the Case Law of the European Committee of Social Rights; 1. september 2008, http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/Digest/DigestSept2008_en.pdf

Inšpektorat za delo Republike Slovenije, Poročilo o delu za leto 2008 http://www.id.gov.si/fileadmin/id.gov.si/pageuploads/Splosno/Letno_porocilo_IRSD_2008.pdf

http://www.mddsz.gov.si/si/delovna_podrocja/delovna_razmerja_in_pravice_iz_dela/socialno_partnerstvo/evidenca_kolektivnih_pogodb/

ORGANISATION OF WORKING TIME IN THE LIGHT OF DEMANDS FOR MORE FLEXIBILITY

Darja Senčur Peček*

SUMMARY

Slovenian labour legislation allows a relatively flexible organisation of working time since the social partners themselves can determine the duration of full working time (within the existing law); it further allows even and uneven working hours and pays attention to the fact that unexpected situations may require longer or changed working hours and thus allows ordering work beyond the full working time as well as the possibility for temporary rearrangement of working time. In their respective collective agreements the social partners may lay down diverse forms of flexible organisation of working time, such as flexible working hours, shift work, divided working hours and similar; all this allows them to regulate some issues concerning working time in a more flexible way (longer reference period, limitation of overtime work as average, rest periods as average, etc.). Due to nature of their work, for some categories of workers other derogations from legal regulations may be laid down in their employment contracts.

The Employment Relationships Act further safeguards the position of workers by determining the maximum duration of full working time, by securing the right to adequate rest time and by determining detailed regulations concerning the procedures for ordering overtime work and temporary rearrangement of working time.

According to the data on the prevalence of flexible forms of working time, the employers only make a very limited use of it; instead they resort to overtime work (even when the conditions do not allow it) and to work in less convenient time. Breaches of legal regulations protecting workers are common. According to the author this could be avoided if the employers strived to lay down more flexible working time in the collective agreements and if all the possibilities for diverse working time schedules supplied by the law were made use of in the practice.

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

Apart from the flexible forms of working time which benefit the employers it would be necessary to think about and introduce working time patterns which would allow the employees to harmonize professional and family life.

PREMEŠČANJE IN SPREMINJANJE POGODBE O ZAPOSLOTVI Z VIDIKA POGODBENOSTI USLUŽBENSKIH RAZMERIJ

Etelka Korpič-Horvat*

UDK: 349.22:331.106

Povzetek: Avtorica v prispevku obravnava posebnosti ureditve uslužbenških razmerij po ZJU v zvezi s premeščanjem in spreminjanjem pogodbe o zaposlitvi za javne uslužbenke v državnih organih in upravah samoupravnih lokalnih skupnosti. Ugotavlja, da je pogodbeni odnos uslužbenkega razmerja okrnjen z možnostjo enostranskega spreminjanja določenih sestavin pogodbe o zaposlitvi s sklepom predstojnika oziroma z institutom premestitve in z delno ali celotno razveljavitvijo pogodbe o zaposlitvi s strani komisije za pritožbe. Kljub možnostim enostranskega spreminjanja pogodbe o zaposlitvi, pa je predstojnik zaradi varovanja javnega interesa pri določanju pravic in obveznosti strogo vezan na zakone in druge predpise ter kolektivne pogodbe. V Sloveniji tudi uradniki sklepajo pogodbe o zaposlitvi, kar je posebnost glede na ureditev uslužbenških razmerij članic Evropske unije, vendar bi po mnenju avtorice lahko ustrezneje uresničili načelo izenačitve položaja uradnika, predvsem pa strokovno tehničnega javnega uslužbenca z delavcem.

Ključne besede: delodajalec, javni uslužbenec, pogodba o zaposlitvi, premestitev, uslužbenško razmerje, javni interes.

RELOCATION AND ALTERATION OF WORK CONTRACT IN THE LIGHT OF THE CONTRACTUAL NATURE OF THE EMPLOYMENT RELATIONSHIP

Abstract: In her contribution the authoress deals with special features regarding regulation of employment relationships for the employed within

* Etelka Korpič Horvat, doktorica pravnih znanosti, docentka na Pravni fakulteti Univerze v Mariboru. etelka.korpic-horvat@uni-mb.si
Etelka Korpič Horvat, PhD, Assistant Professor at the Faculty of Law, University of Maribor, Slovenia

the public sector as laid down in the Civil Servants Act related to relocation and alterations of the employment contract for civil servants within public authorities and the administrations of self-governing local communities. She believes that the contractual nature of the employment relationship is curtailed by the possibility of unilateral changes of certain elements of the employment contract by the decision of the principal or by the institute of relocation and partial or complete invalidation of the employment contract by the Appeals Board. To protect public interest, the principal, though entitled to unilateral alternations of the employment contract is bound to strictly observe the law, other acts and collective agreements.

Contrary to other member states of the European Union, in Slovenia the employees within the public sector do have an employment contract. According to the authoress it should be possible to implement the principle of equalising the situation of public servants and even more so of professional technical staff employed within the public sector with those of other workers more vigorously.

Key words: Employer, public official, employment contract, relocation, non-tenured employment relationship, public interest

1. UVOD

V Republiki Sloveniji smo po osamosvojitvi ponovno uredili dvojnost delovnih razmerij, posebej za delavce v zasebnem sektorju in posebej za javne uslužbence v javnem sektorju¹. Za delavce v zasebnem sektorju ureja delovna razmerja Zakon o delovnih razmerjih (v nadaljevanju: ZDR),² za javne uslužbence pa Zakon o javnih uslužbencih (v nadaljevanju: ZJU)³. Prvi se je začel uporabljati 1. januarja 2003

¹ Dihotomijo delovnih razmerij sta leta 1957 določala Zakon o delovnih razmerjih, Uradni list FLRJ, št. 53/1957 in Zakon o javnih uslužbencih, Uradni list FLRJ, št. 53/1957, ki sta predstavljala prvo kodifikacijo delovnih razmerij.

² Zakon o delovnih razmerjih, Uradni list RS, št. 42/2002 in 103/2007.

³ Zakon o javnih uslužbencih, Uradni list RS, št. 63/2007 in 65/2008. Pred ZJU je urejal posebnosti delovnih razmerij in plače delavcev v državnih organih Zakon o delavcih v državnih organih (v nadaljevanju ZDDO), Uradni list RS, št. 15/90, 5/91, 18/91, 22/91, 2/91-I, 4/93, 18/94, 41/94, 70/97, 87/97, 38/99, ki ni določal, da se medsebojna razmerja med delodajalcem in delavcem v državnih organih urejajo s pogodbo o zaposlitvi; tudi ni določal poimenovanje za zaposlene »javni uslužbenec«. Po 203. členu ZJU se z ZDDO, do ureditve v kolektivnih pogodbah, ureja še dolžina letnega dopusta za javne uslužbence v državnih organih in upravah lokalnih skupnosti (34 do 42. člen).

in bil noveliran v 2007 letu; drugi pa 28. junija 2003 in bil večkrat noveliran, zadnja novela je bila sprejeta 2008. leta. ZDR ohranja enotnost delovnih razmerij⁴, vendar je načelo enotnosti omejeno s posebno ureditvijo delovnih razmerij za javne uslužbenke po ZJU⁵ in področnimi zakoni⁶. Za javne uslužbenke, ki so zaposleni na javnih agencijah, javnih skladih, javnih zavodih in javnih gospodarskih zavodih ter v drugih osebah javnega prava, če so posredni uporabniki državnega proračuna ali proračuna lokalne skupnosti (v nadaljevanju javni uslužbenci pri posrednih proračunskih uporabnikih) velja le prvi del ZJU, do 21. člena v katerem so določena skupna načela in skupna vprašanja sistema javnih uslužbencev za celotni javni sektor. Pravice in obveznosti teh javnih uslužbencev, razen plače, se urejajo po ZDR. Celoten ZJU velja za javne uslužbenke, ki so zaposleni v državnih organih in upravah samoupravnih lokalnih skupnosti, sicer pa se ZDR uporablja subsidiarno. Do sprejema kolektivnih pogodb dejavnosti veljajo določbe ZDDO od 32 do 42. člena, o dolžini letnega dopusta. Glede na razmerje do področnih zakonov, pa velja načelo *lex specialis derogat legi generali*⁷.

Za javne uslužbenke veljajo tudi kolektivne pogodbe. Splošna, Kolektivna pogodba za negospodarske dejavnosti⁸ in posamezne kolektivne pogodbe dejavnosti kot za dejavnost zdravstva in socialnega varstva, vzgoje in izobraževanja, kulturne dejavnosti, raziskovalno dejavnost in druge ter poklicev kot za zdravnike in zobozdravnike in druge.

Plače javnih uslužbencev in funkcionarjev so urejene enotno, s posebnim Zakonom o sistemu plač v javnem sektorju (v nadaljevanju ZSPJS), ki je bil sprejet v letu 2002 in večkrat noveliran,⁹ za večino javnih uslužbencev se je začel uporabljati

⁴ ZDR v 2. členu določa, da ureja tudi delovna razmerja javnih uslužbencev.

⁵ ZJU v 5. členu določa, da za delovna razmerja javnih uslužbencev veljajo predpisi, ki urejajo delovna razmerja in kolektivne pogodbe, kolikor ZJU ali drug poseben zakon ne določa drugače.

⁶ Zakon o policiji, Uradni list RS, št. 14/2007 - uradno prečiščeno besedilo; Zakon o carinski službi, Uradni list RS, št. 56/1999 in 57/2004 in drugi.

⁷ ZDR v drugem členu določa, da če ni s posebnim zakonom drugače določeno ureja ZDR tudi delovna razmerja delavcev, zaposlenih v državnih organih, lokalnih skupnostih in v zavodih, drugih organizacijah ter zasebnikih, ki opravljajo javno službo. ZJU pa v 16. členu določa, da se pravice in obveznosti javnih uslužbencev iz delovnih razmerij urejajo s predpisi s področja delovnih razmerij, s kolektivnimi pogodbami, z ZJU in drugimi zakoni ter na njegovi podlagi izdanimi podzakonskimi predpisi.

⁸ Kolektivna pogodba za negospodarske dejavnosti v Republiki Sloveniji, Uradni list RS, št. 18/91, 34/93, 3/98, 40/99, 99/01, 69/02, 73/03, 115/05, 43/06, 65/07, 57/08 (v nadaljevanju KPnd). Ta za javne uslužbenke v državnih organih velja le, če posamezna vprašanja, ki jih ureja niso z zakonom drugače določena.

⁹ Zakon o sistemu plač v javnem sektorju, Uradni list RS, št. 95/07-UPB, 17/08, 58/08, 120/08 in 48/09.

šele v avgustu 2008 leta. Na podlagi ZSPJS je sprejeta Kolektivna pogodba za javni sektor¹⁰ in Kolektivna pogodba o skupni metodologiji za uvrščanje orientacijskih delovnih mest in nazivov v plačne razrede,¹¹ ki veljata od 18.6.2008 in urejata le plače javnih uslužbencev.

2. JAVNI USLUŽBENCI

Po ZJU so javni uslužbenci tiste osebe, ki sklenejo delovno razmerje v javnem sektorju¹².

V državnih organih in upravah samoupravnih lokalnih skupnostih so javni uslužbenci uradniki in strokovno tehnični uslužbenci. Uradniki opravljajo javne naloge. To so naloge, ki se nanašajo na izvrševanje oblasti ali so povezane z varstvom javnega interesa.

Uradniki, ki zasedajo delovna mesta s pooblastili za vodenje, usklajevanje in organizacijo dela v organu (vodstvena delovna mesta) so uradniki na položajih. Vrste položajev v ministrstvih, organih v sestavi ministrstev, upravnih enotah, vladnih službah in upravah lokalnih skupnosti določa ZJU (drugi odstavek 80. člena); v drugih državnih organih določi organ sam s splošnim aktom.

Ostali uradniki izvršujejo javne naloge v nazivih. Naziv se pridobi z imenovanjem po izbiri uradnika na javnem natečaju ali s premestitvijo na zahtevnejšo delovno mesto ali z napredovanjem v višji naziv z odločbo. Nazivi so določeni po izobrazbi v petih kariernih razredih in razporejeni v šestnajst stopenj v 85. členu ZJU.

Nekateri nazivi so določeni s posebnim zakonom ali uredbo vlade (nazivi uradnikov v pravosodnih organih, pripadnikov Slovenske vojske, diplomantov, policistov, paznikov in carinikov, inšpektorjev in drugih). Poimenovanje nazivov v drugih državnih organih se lahko določi z aktom državnega organa.

¹⁰ Kolektivna pogodba za javni sektor, Uradni list RS, št. 57/08, 86/08, 3/09, 16/09, 23/09, 33/09, 48/09, ki je začela veljati 11.6.2008. Ta kolektivna pogodba v 52. členu določa, da prenehajo veljati določbe Kolektivne pogodbe za negospodarske dejavnosti v Republiki Sloveniji, ki se nanašajo na plačo.

¹¹ Kolektivna pogodba o skupni metodologiji za uvrščanje orientacijskih delovnih mest in nazivov v plačne razrede, Uradni list RS, št. 57/08.

¹² Javni sektor sestavljajo: državni organi in uprave samoupravnih lokalnih skupnosti; javne agencije, javni skladi, javni zavodi in javni gospodarski zavodi; druge osebe javnega prava, če so posredni uporabniki državnega proračuna ali proračuna lokalne skupnosti.

Ostali javni uslužbenci v omenjenih organih opravljajo spremljajoča dela in se imenujejo strokovno tehnični uslužbenci (tretji odstavek 23. člena ZJU).

3. AVTONOMIJA POGODBENIH STRANK

ZJU uveljavlja pogodbeno urejanje delovnih razmerij za ves javni sektor, tudi za uradnike v državnih organih in upravah samoupravnih lokalnih skupnostih, kar je, če primerjamo ureditve v drugih državah, kjer se uradniška delovna razmerja urejajo z javnopravnimi akti, redkost. Za vse javne uslužbence pogodba o zaposlitvi predstavlja temeljni akt, s katerim nastane in preneha uslužbenko razmerje¹³. Javnopravno razmerje velja le za funkcionarje, njihov položaj pa ne določa ZJU, ampak posebni zakoni, ki urejajo posamezne funkcije (na primer Zakon o poslancih, Zakon o sodniški službi, Zakon o računskem sodišču in drugi).

Pogodbena svoboda v zvezi s sklepanjem, izvrševanjem in prenehanjem pogodbe o zaposlitvi je v javnem sektorju zaradi narave dela javnih uslužbencev bolj omejena, kot to velja za urejanje delovnih razmerij v zasebnem sektorju. Javni uslužbenci imajo javna pooblastila in uresničujejo svoje naloge v javnem interesu; za njihove plače in druge prejemke se porabljajo javna sredstva. Pravni standard varovanja javnega uslužbenca je zato omejen z varstvom javnega interesa. Uslužbenko pravo mora poleg varovanja javnega uslužbenca, kot podrejeno stranko v uslužbenkem razmerju upoštevati tudi varovanje javnega interesa in zato so sestavine pogodbe o zaposlitvi, kot pravice in obveznosti javnih uslužbencev, natančno določene v zakonu in drugih predpisih, tudi s predpisi s področja javnih financ, ki določajo pravila porabe javnih sredstev, vključno s stroški dela za zaposlene v javnem sektorju. Zaradi varstva javnega interesa, da se delo v javnem sektorju izvaja nemoteno in smotno porabljajo javna sredstva, ZJU daje predstojnikom pooblastila za enostransko spreminjanje sestavin pogodbe o zaposlitvi in izdajanje enostranskih oblastnih sklepov s katerimi lahko določajo pravice in obveznosti javnim uslužbencem. Vendar je predstojnik pri sklepanju in spreminjanju pogodbe o zaposlitvi omejen z zakoni in drugimi predpisi ter kolektivnimi pogodbami,¹⁴ saj se le ta lahko spreminja le na podlagi navedenih ak-

¹³ Zaradi večjega poudarka posebnosti ureditve delovnih razmerij z zasebnim sektorjem bom uporabljala izraz uslužbenko razmerje, čeprav ga ZJU ne uporablja.

¹⁴ Vprašanj, ki so urejena s kolektivno pogodbo ni mogoče drugače urejati s podzakonskimi akti ali s splošnimi akti delodajalca (8. in 232. člen ZDR, osmi odstavek 22. člena ZJU).

tov in določa obseg pravic v okviru dovoljenih obremenitev javnih sredstev (16. in 92. člen ZJU). Zato ZJU za javne uslužbence v državnih organih in upravah samoupravnih lokalnih skupnosti ohranja institut premestitve¹⁵. Gre za bistveno razliko z zasebnim sektorjem, kjer se pogodba o zaposlitvi lahko spreminja le s soglasjem obeh pogodbenih strank, delavcem in delodajalcem, in kjer delodajalec lahko po lastni presoji določi delavcu večji obseg pravic kot so določene v ZDR (drugi odstavek 7. člena ZDR).

4. POGODBA O ZAPOSLOTVI IN NJENO SPREMINJANJE

Pogodba o zaposlitvi v ZJU ni definirana. Glede na lastnosti gre za pogodbo na podlagi katere se vzpostavlja uslužbenško razmerje med javnim uslužbencem in delodajalcem, predstojnikom. Gre za dvostransko pogodbo (*contractus bilaterales*) in odplačno pogodbo, s podrejenim položajem (*subordinacijo*) javnega uslužbenca. Javni uslužbenec se s pogodbo o zaposlitvi za plačilo zaveže za delodajalca osebno in kontinuirano opravljati delo po navodilih in njegovim nadzorom.

Pogodbeni stranki, delodajalec in javni uslužbenec, pri določanju vsebine pogodbe o zaposlitvi morata upoštevati ustavo, mednarodne akte, ki jih je ratificirala naša država, predvsem akte OZN in MOD, akte EU ter zakone in podzakonske predpise in avtonomne akte, kolektivne pogodbe in splošne akte delodajalca.

Po 53. člen ZJU pogodba o zaposlitvi vsebuje naslednje sestavine:

1. navedbo pogodbenih strank;
2. navedbo organa, v katerem bo javni uslužbenec opravljal delo;
3. čas trajanja delovnega razmerja;
4. navedbo delovnega mesta oziroma položaja, na katerem bo javni uslužbenec opravljal delo, oziroma podatki o vrsti dela s kratkim opisom dela;
5. datum začetka opravljanja dela;
6. kraj opravljanja dela;
7. določilo o tem, ali se delo opravlja s polnim ali s krajšim delovnim časom;
8. druge podatke, ki jih določa ZJU ali področni zakon, ki ureja položaj javnih uslužbencev v organih;

¹⁵ Po vsebini je premestitev enaka razporeditvi po prvem odstavku 25. člena Zakona o delovnih razmerjih iz leta 1990 (Uradni list RS, št. 14/90, 5/91, 29/92- odločba US, 71/93, popravek 2/94 in 12/99-odločba US).

9. določilo o osnovni plači in dodatkih, vezanih na delovno mesto in dodatkih, ki javnemu uslužbencu pripadajo na podlagi zakona, podzakonskega predpisa ali kolektivne pogodbe;
10. določilo o letnem dopustu¹⁶;
11. določilo o delovnem času;
12. določilo o odpovednem roku;
13. navedbo, da lahko posamezne sestavine pogodbe delodajalec enostransko spreminja v skladu z zakonom.

Predstojniku je torej po 13. točki drugega odstavka 53. člena ZJU dano pooblastilo, da lahko posamezne sestavine pogodbe o zaposlitvi enostransko spreminja v skladu z zakonom. Pri tem mora upoštevati katerikoli zakon in ne le ZJU. V poštev pridejo predvsem ZDR, ZSPJS in ZDDO, Zakon o javnih financah¹⁷ (v nadaljevanju ZJF). Glede na navedeno splošno načelo omejitve avtonomije morajo biti spremembe pogodbe o zaposlitvi skladne tudi z drugimi heteronormnimi, predvsem s področnimi zakoni in podzakonskimi predpisi in avtonomnimi akti, kolektivnimi pogodbami in splošnimi akti delodajalca.

Pravni standard varovanja šibkejše stranke v uslužbenskem razmerju temelji na striktnem določanju pravic javnim uslužbencem na podlagi zakona in drugih predpisov ter kolektivnih pogodb. Javni interes močno vpliva na oblikovanje pogodbenega razmerja med javnim uslužbencem in predstojnikom. Zaradi tega je pogodbenost delovnih razmerij pri državnih organih in občinskih upravah zelo okrnjena. Pogodba o zaposlitvi javnega uslužbenca kaže vse bistvene znake upravne pogodbe. Zato je vprašanje, ali sploh posebej urediti pogodbenost delovnih razmerij uradnikom, ne glede na približevanje uradniškega delovnopravnega položaja položaju drugih zaposlenih, predvsem drugih javnih uslužbencev¹⁸?

Velja splošno pravilo, da se pogodba o zaposlitvi lahko spreminja samo v soglasju obeh pogodbenih strank, le izjemoma, v skladu z zakonom, pa sestavine pogodbe o zaposlitvi lahko spremeni predstojnik. Predstojnik lahko enostransko spremeni pogodbo o zaposlitvi s sklepom, ko ima pooblastilo v zakonu in spremembe ne smejo biti v koliziji s predpisi in kolektivnimi pogodbami ter splošnimi akti delodajalca. Izjeme, od splošnega pravila, je treba razlagati restriktivno, ozko, saj

¹⁶ Glede določil letnega dopusta, delovnega časa in odpovednega roka, se pogodba o zaposlitvi lahko sklicuje na veljavne predpise, kolektivne pogodbe oziroma splošne akte delodajalca.

¹⁷ Zakon o javnih financah, Uradni list RS, št. 79/99, 124/00, 79/01, 30/02, 109/08, 49/09.

¹⁸ Rajko Pirnat: Nekatera vprašanja pravnega položaja javnih uslužbencev, Podjetje in delo, št. 6-7/2001, stran 1354.

posegajo v sicer svobodno dogovarjanje strank o nastanku in vsebini, pravicah in obveznostih, uslužbenskega razmerja.

Če analiziram katere sestavine pogodbe o zaposlitvi lahko predstojnik spreminja na podlagi ZJU ali drugih zakonov, ugotovim naslednje:

a) čas trajanja delovnega razmerja (3. točka 53. člena ZJU)

Glede časa trajanja delovnega razmerja po 54. členu ZJU je predstojnik zavezan upoštevati zakonsko pravilo, da sklepa pogodbe o zaposlitvi za nedoločen čas, razen v primerih, ki jih določa zakon lahko sklene pogodbo o zaposlitvi za določen čas. Drugi odstavek 54. člena ZJU izrecno določa ničnost pogodb o zaposlitvi, če se v nasprotju z zakonom omejujejo čas trajanja. Pogoje za sklenitev pogodbe o zaposlitvi za določen čas ZJU določa v 68. členu, z dopustnostjo sklenitve te pogodbe v taksativno določenih primerih. Predstojniku ni dano pooblastilo enostranskega določanja pogojev za sklenitev, niti spreminjanja pogodbe o zaposlitvi iz določenega v nedoločen čas in obratno. V drugem odstavku 68. člena ZJU izrecno določa, da v drugih primerih, (kot to določa ZJU), se ne glede na določbe ZDR, pogodba o zaposlitvi ne more skleniti za določen čas.

b) Krajši ali polni delovni čas in sestavine o delovnem času (7. in 11. točka 53. člena ZJU)

Delovni čas je enotno urejen za delavce kot za javne uslužbence v ZDR, s tem, da veljajo določene posebne ureditve delovnega časa za javne uslužbence v organih državne uprave (ministrstva in organe v sestavi, upravne enote in vladne službe) po Uredbi o delovnem času v organih državne uprave¹⁹. Po navedeni Uredbi lahko predstojnik ali po njegovem pooblastilu druga oseba, razporeja polni delovni čas glede na potrebe delovnega procesa, bodisi z enakomerno, neenakomerno ali začasno prerazporeditvijo. Po ZDR, ki velja za druge javne uslužbence in delavce, pa mora biti enakomerna in neenakomerna razporeditev delovnega časa v naprej določena v pogodbi o zaposlitvi, delodajalec lahko le določi začasno prerazporeditev delovnega časa na način in po postopku določenem v ZDR.

Niti po ZDR, ne po ZJU in ne po navedeni uredbi, predstojnik nima pravice enostransko spreminjati polnega delovnega časa v krajši delovni čas in obratno. Po ZDR se ta sprememba lahko določi le v novi pogodbi o zaposlitvi, kar je predstojnik po subsidiarni uporabi ZDR dolžan upoštevati.

¹⁹ Uredba o delovnem času v organih državne uprave, Uradni list RS, št. 115/2007.

c) Kraj opravljanja dela (6. točka. 53. člena ZJU)

Predstojnik lahko z enostranskim sklepom javnega uslužbenca, v zakonsko določenih primerih, brez soglasja javnega uslužbenca premesti na opravljanje drugega dela pri istem ali drugem organu na območju Republike Slovenije (prvi odstavek 149. člena ZJU), pri čemer kraj opravljanja dela v primeru premestitve od dotedanjega kraja opravljanja dela ne sme biti oddaljen več kot 70 km oziroma več kot eno uro vožnje z javnim prevozom (drugi odstavek 149. člena ZJU). Kraj opravljanja dela lahko ob navedenem pogoju spreminja predstojnik na podlagi instituta premestitve in le v zakonsko določenih primerih. Pri premestitvi pa je treba upoštevati 24. člen KPnd, ki določa dodatne omejitve kdaj javnega uslužbenca zaradi poslabšanja življenjskih pogojev, ni mogoče razporediti v drugi kraj.

d) Določilo o osnovni plači in dodatkih (9. točka 53. člena ZJU)

Plačni sistem je za vse javne uslužbence določen v posebnem ZSPJS. Osnovna plača je določena na podlagi plačne lestvice iz priloge 1 ZSPJS; za konkretna delovna mesta in nazive pa v kolektivnih pogodbah, uredbi vlade in aktih državnih organov. Plačni razred predstojnik enostransko ne more spreminjati.

Na osnovno plačo vplivajo napredovanja. Na podlagi drugega odstavka 111. člena ZJU je vlada izdala Uredbo o napredovanju uradnikov v nazive²⁰, ki so zaposleni v organih državne uprave, pravosodnih organih in upravah lokalnih skupnosti. Navedena uredba v 12. členu določa, da o napredovanju uradnikov v nazive odloča predstojnik. Pogoji in postopek za napredovanje je določen v navedeni uredbi. Če uradnik izpolni pogoje za napredovanje v višji naziv (zbrati mora 16 točk v šestih letih, posedovati ustrezno izobrazbo, delovne izkušnje in druge pogoje po aktu o sistemizaciji), mu predstojnik mora z odločbo določiti višji naziv, vse dokler se izpolni kvota, število najvišjih nazivov, določenih na ministrstvih.

ZSPJS določa napredovanje v višji plačni razred, pri čemer je na podlagi drugega odstavka 17. člena ZSPJS vlada sprejela Uredbo o napredovanju javnih uslužbencev v plačne razrede²¹ v kateri so določeni način in postopek preverjanja izpolnjevanja pogojev za napredovanje javnih uslužbencev na delovnem mestu oziroma v nazivu v višji plačni razred v organih državne uprave, upravah lokalnih skupnosti, pravosodnih organih, javnih zavodih in drugih uporabnikih proračuna,

²⁰ Uredbo o napredovanju uradnikov v nazive, Uradni list RS, št. 98/2008 in 16/2009.

²¹ Uredba o napredovanju javnih uslužbencev v plačne razrede, Uradni list RS, št. 51/2008, 91/2008.

razen državnih organov in določenih javnih zavodov. Izpolnjevanje pogojev ugotavlja odgovorna oseba delodajalca (6. člen uredbe). Odgovorna oseba le ugotovi ali javni uslužbenec izpolnjuje pogoje za napredovanje v višji plačni razred in, če izpolnjuje pogoje se ga o tem obvesti in izroči pisni predlog aneksa k pogodbi o zaposlitvi. Predstojnik nima pravice odločati z enostranskim sklepom o napredovanju javnega uslužbenca v višji plačni razred, ampak gre ta pravica javnemu uslužbencu na podlagi izpolnjenih pogojev po ZSPJS, kar le ugotovi odgovorna oseba delodajalca.

Za javne uslužbence v drugih državnih organih se postopek in način preverjanja izpolnjevanja pogojev za napredovanje določi s splošnim aktom, ki ga izda predstojnik državnega organa.

Dodatki so po ZSPJS sestavni del plače, ki glede na pogoje dela določene v aktu o sistemizaciji pripadajo javnemu uslužbencu. Vrsta dodatkov je določena v 23. členu ZSPJS, višina pa z zakonom, uredbo vlade ali kolektivno pogodbo, ki jih predstojnik mora priznati javnemu uslužbencu s sklenitvijo aneksa k pogodbi o zaposlitvi.

ZSPJS zagotavljanje zakonito izplačanih plač posebej določa in dovoljuje ministru, pristojnem za področje, na katerem delodajalec deluje, da neposredno poseže v višje izplačane plače od dovoljenih (3. a člen ZSPJS). Predstojnik je pri določanju plač strogo vezan na ZSPJS in podzakonske predpise, saj po izrecnem določilu tretjega odstavka 3. člena ZSPJS, javnemu uslužbencu ne sme določiti plače v drugačni višini, kot mu dovoljujejo predpisi in kolektivne pogodbe.

e) Določilo o letnem dopustu (10. točka 53. člena ZJU)

ZJU posebej letnega dopusta ne ureja, določa pa, da veljajo določbe ZDDO od 34 do 42. člena, ki urejajo dolžino letnega dopusta za javne uslužbence v državnih organih in upravah lokalnih skupnosti. Za odmero dopusta se zato v skladu s prvim odstavkom 2. člena ZDR uporablja posebna ureditev po ZDDO. Predstojnik, v skladu s prvim odstavkom 24. člena ZJU, odloči o višini letnega dopusta s sklepom, vendar pri tem mora upoštevati merila določena v ZDDO. Zaradi prepovedi diskriminacije mora biti operacionalizacija posameznih meril glede na število dni dopusta, določena v splošnih aktih.

f) Odpovedni roki

Minimalni odpovedni roki za pogodbo o zaposlitvi so določeni v ZDR, za primere, ko odpoveduje pogodbo o zaposlitvi delavec ali delodajalec (92. člen ZDR). Pri

izredni odpovedi pogodbe o zaposlitvi ni odpovednih rokov. Pogodbeni stranki morata upoštevati minimalni čas trajanja odpovednega roka, lahko pa kolektivna pogodba določa daljše odpovedne roke, ali se za daljše odpovedne roke dogovorita javni uslužbenec in predstojnik v pogodbi o zaposlitvi. Enostransko nobena stranka ne more spreminjati odpovednih rokov. Z upoštevanjem 47. člena ZDR se lahko spremeni ta sestavina pogodbe o zaposlitvi z aneksom.

g) Druge podatke, ki jih določa ZJU ali področni zakon

Pogodba o zaposlitvi lahko določa tudi druge podatke, vendar le tiste, ki so določeni v ZDR, ZJU ali v področnih zakonih. Izraz »podatke« ni najbolj primeren, ker gre za sestavine pogodbe o zaposlitvi, kot na primer sestavine o izobraževanju, usposabljanju in izpopolnjevanju (101. člen ZJU), konkurenčno klavzulo (38. člen ZDR) in druge. Vsaka sestavina pogodbe o zaposlitvi se mora z vidika njenega določanja obravnavati posebej glede na zakonsko opredelitev, kar velja tudi za njeno spreminjanje.

h) Navedbo delovnega mesta oziroma položaja, na katerem bo javni uslužbenec opravljal delo, oziroma podatki o vrsti dela s kratkim opisom dela

Gre za sestavino pogodbe o zaposlitvi, ki jo predstojnik lahko enostransko spreminja z institutom premestitve, kar je pomembna razlika z zasebnim sektorjem in ostalimi javnimi uslužbenci zaposlenimi pri posrednih proračunskih uporabnikih. Pri tem je delodajalec dolžan upoštevati določila ZJU, ki v členih 147 do 152 a podrobno ureja pogoje in postopek premeščanja javnega uslužbenca. Delodajalec (predstojnik) lahko javnega uslužbenca trajno ali začasno premesti na njegovo željo ali zaradi delovnih potreb na prosto uradniško delovno mesto ali strokovno tehnično delovno mesto. Razlogi premestitve zaradi delovnih potreb so določeni v 149. členu ZJU in so naslednji:

- če so podani poslovni razlogi,
- če je javni uslužbenec nesposoben za svoje delovno mesto,
- če je tako mogoče zagotoviti smotrnejše delo organa,
- če se trajno spremeni obseg dela ali racionalizirajo delovni postopki in javni uslužbenec nima več polne delovne obremenitve ter
- v drugih primerih, ki jih določa zakon.

Soglasje oziroma premestitev na lastno željo se izkazuje s podpisom aneksa k pogodbi o zaposlitvi, če pa javni uslužbenec ne soglaša, pa predstojnik izda sklep, ki nadomesti sestavino pogodbe o zaposlitvi.

Premestitev lahko vpliva na navedbo delovnega mesta in opis dela, v posledici spremembe delovnega mesta, pa tudi na plačo in druge pravice in obveznosti javnega uslužbenca, saj se javni uslužbenec premešča na novo delovno mesto, ki je lahko tudi v drugem kraju v oddaljenosti do 70 kilometrov. Uradnik praviloma ohranja naziv iste stopnje, razen v primeru premestitve iz poslovnega razloga ali razloga nesposobnosti se lahko premesti v nižji naziv; lahko pa se tudi premesti v višji naziv, če izpolnjuje pogoje.

Premestitev na podlagi enostranske odločitve predstojnika s sklepom pomembno posega v pogodbenost uslužbenških razmerij in ohranja odprto vprašanje smiselnosti urejanja uslužbenških razmerij uradnikom v državnih organih in upravah samoupravnih lokalnih skupnostih.

Sklenem lahko, da glede na gornje ugotovitve lahko predstojnik posamezne sestavine pogodbe o zaposlitvi enostransko spreminja s premestitvijo javnega uslužbenca. S premestitvijo se javnemu uslužbencu lahko spremeni kraj opravljanja dela, navedbe delovnega mesta oziroma položaja in opis dela javnega uslužbenca.

ZDR določa primere kdaj je treba skleniti novo pogodbo o zaposlitvi ali aneks k pogodbi o zaposlitvi zaradi spremenjenih okoliščin v 47. členu. Nova pogodba o zaposlitvi se sklene v primerih spremembe naziva delovnega mesta oziroma vrste dela, kraja opravljanja dela in časa za katerega je sklenjena pogodba o zaposlitvi, nedoločen ali določen čas, s polnim ali krajšim delovnim časom ter v primeru odpovedi pogodbe o zaposlitvi s ponudbo nove pogodbe o zaposlitvi. Določbo je treba upoštevati subsidiarno. Glede na posebno ureditev v ZJU se bo nova pogodba o zaposlitvi sklenila v primerih spremembe določila o času trajanja in o tem, ali se delo opravlja s polnim ali s krajšim delovnim časom. Po ZJU se pogodba o zaposlitvi v vseh drugih primerih (kraj opravljanja dela, navedba delovnega mesta oziroma položaja in opis dela javnega uslužbenca) zaradi delovnih potreb lahko spremeni z enostranskim sklepom predstojnika.

5. RAZVELJAVITEV POGODBE O ZAPOSLOTVI IN ANEKSA OZIROMA SKLEPA O PREMESTITVI

Poleg posebnosti enostranskega spreminjanja posameznih sestavin pogodbe o zaposlitvi, velja za javne uslužbence v državnih organih in upravah samoupravnih skupnosti še pomembna posebnost v primerjavi z zasebnim sektorjem in javnimi uslužbenci zaposlenimi pri posrednih proračunskih uporabnikih, to je institut delne

ali celotne razveljavitve pogodbe o zaposlitvi in sklepa o premestitvi. Pogodbo o zaposlitvi lahko komisija za pritožbe s sklepom razveljavi v celoti, če javni uslužbenec ne izpolnjuje pogojev za delovno mesto, za katero je bila pogodba sklenjena ali, če ni bil izveden predpisan postopek javnega natečaja (74. člen ZJU).

Delna razveljavitev pogodbe o zaposlitvi pa je mogoča v primeru, če so določene pravice in obveznosti javnega uslužbenca v škodo javnega interesa ali v neskladju z zakonom, podzakonskimi predpisi in kolektivno pogodbo (75. člen ZJU).

Aneks k pogodbi o zaposlitvi oziroma sklep o premestitvi pa se razveljavi, če javni uslužbenec ne izpolnjuje pogojev za delovno mesto oziroma položaj na katero je bil premeščen (četrti odstavek 74. člena ZJU).

Gre za varovanje javnega interesa. Določeno pa je tudi varovanje interesa javnega uslužbenca (77. a členu ZJU), ko predstojnik lahko kadarkoli v korist javnega uslužbenca spremeni akt, ki določa pravico in obveznost javnega uslužbenca, če je akt v neskladju z zakonom, podzakonskim predpisom in kolektivno pogodbo. Tako za varovanje javnega interesa kot za varovanje interesa javnega uslužbenca se poudarja načelo zakonitosti. Dovoljeno je tisto in toliko kot je določeno v zakonu in drugih predpisih ter kolektivnih pogodbah.

6. PRAVICE IN OBVEZNOSTI JAVNEGA USLUŽBENCA

V javnem sektorju, za razliko od zasebnega sektorja, delodajalec določa pravice in obveznosti javnega uslužbenca s sklepom v skladu z zakonom, podzakonskimi predpisi, kolektivno pogodbo in pogodbo o zaposlitvi (četrti odstavek 53. člena ZJU). Posebej je določeno, da predstojnik ne sme sprejeti odločitve, ki bi zagotavljala javnemu uslužbencu manjše ali večje pravice oziroma manj ali bolj ugodne pogoje dela, kot so določeni s predpisi s področja delovnega prava in kolektivnimi pogodbami, če zakon ne določa drugače (92. člen ZJU). Poleg tega mora predstojnik upoštevati določbo tretjega odstavka 16. člena ZJU, po katerem delodajalec javnemu uslužbencu ne sme zagotavljati pravic v večjem obsegu, kot je to določeno z zakonom, podzakonskim predpisom ali s kolektivno pogodbo, če bi s tem obremenil javna sredstva.

Tudi ZSPJS izrecno določa, da se javnemu uslužbencu ne sme določiti plača v drugačni višini, kot je določena z zakonom, predpisi, drugimi akti, izdanimi na podlagi zakona in drugih predpisov ter kolektivnimi pogodbami (3. odstavek 3. člena ZSPJS).

Omejitev določanja pravic javnim uslužbencem v državnih organih je večja, kot to velja za delavce in javne uslužbence, ki so zaposleni pri posrednih proračunskih uporabnikih. Pri slednjih delodajalec lahko prizna večje pravice javnim uslužbencem, kot so določeni v zakonu, podzakonskih predpisih in kolektivnih pogodbah, če ne bi s tem obremenil javna sredstva. Predstojniku v državnih organih pa je dana pravica večjega ali manjšega določanja pravic in delovnih pogojev javnim uslužbencem, kot so določene s predpisi delovnega prava in kolektivnimi pogodbami le, če bi imel pooblastilo v zakonu in, če s tem ne bi bila obremenjena javna sredstva. Gre za načelo, ki velja v javnofinančnem poslovanju, da se proračunska sredstva lahko porabljajo v skladu s predpisi in gospodarno²². Neposredni proračunski uporabniki so po ZJF, posebej zavezani k porabi proračunskih sredstev le za namen in do višine določenih v proračunu in če so za to izpolnjeni vsi z ustavo, zakoni in drugimi predpisi določeni pogoji (11. odstavek drugega člena ZJF). ZJF sicer ne definira katera sredstva sodijo v javna sredstva²³, vendar če upoštevamo, da se plače in drugi prejemki javnim uslužbencem financirajo iz proračunskih sredstev (tekoči odhodki posebnega dela proračuna RS), potem, lahko sklenem da je za javna sredstva, ki se porabljajo za plače in druge prejemke javnim uslužbencem v državnih organih šteti proračunska sredstva. Za ta sredstva pa velja režim kot ga določa ZJF²⁴. Zato v javnem sektorju ne velja načelo in favorem in ne subsidiarna uporaba ZDR, v zvezi z določanjem večjih pravic v pogodbi o zaposlitvi po drugem odstavku 7. člena ZDR. Predstojnik nastopa le kot izvršitelj predpisov in kolektivnih pogodb, ker ne more priznati javnemu uslužbencu večji, niti manjši obseg pravic, ne po vrsti, niti po višini kot so določena z zakoni, drugimi predpisi in kolektivnimi pogodbami. To velja tako pri sklepanju, kot izvrševanju pogodbe o zaposlitvi.

Navedene omejitve pomembno vplivajo na pogodbenost uslužbenskih razmerij. Zato je upravičeno vprašanje, ali lahko govorimo o pogodbenem uslužbenskem

²² Upoštevati je določbe drugega odstavka 2. člena ZJF, ki določa, da se *sredstva proračuna lahko uporabljajo za financiranje funkcij državnih in občinskih organov, za izvajanje njihovih nalog in druge namene, ki so opredeljeni z ustavo, zakoni ali občinskimi predpisi, ter v višini, ki je nujna za delovanje in izvajanje.*

²³ Iz Komentarja zakonov s področja uprave povzemam, da je pojem »javna sredstva« treba razumeti ne le kot sredstva proračuna, ampak tudi kot sredstva drugih javnih blagajn (skladov) in finančne vire oseb javnega prava, ki imajo parafiskalno naravo (npr. obvezni prispevki, obvezne članarine, pristojbine itd.). (Komentar zakonov s področja uprave, Inštitut za javno upravo, Ljubljana, stran 87)

²⁴ Odprta so vprašanja katera sredstva sodijo med javna sredstva pri tistih posrednih proračunskih uporabnikih, ki se financirajo tudi s prodajo blaga in storitev na trgu.

razmerju, saj se predstojnik ne more pogajati niti o sestavinah pogodbe o zaposlitvi, niti o vrsti ali obsegu pravic, kar je bistveni temelj pogodbenega odnosa. Pogodba o zaposlitvi predstavlja le zbir že določenih pravic, zato gre bolj za javnopravni akt, kot pogodbo. Poleg tega pa ZJU določa dva pomembna instituta, premestitev in razveljavitev pogodbe o zaposlitvi, ki prav tako pomembno, enostransko, vplivata na položaj javnega uslužbenca.

Pri urejanju pravic in obveznosti ZJU ne loči uradnike od strokovno-tehničnih javnih uslužbencev, čeprav je narava njihovega dela bistveno različna. V uradniška razmerja je zaradi varovanja javnega interesa upravičeno posegati z enostranskimi, oblastnimi akti predstojnika, kar pa ne moremo trditi pri strokovno-tehničnih javnih uslužbencih, katerih delo lahko primerjamo z deli ostalega javnega, pa tudi zasebnega sektorja.

7. MEDNARODNA IN PRIMERJALNA UREDITEV USLUŽBENSKIH RAZMERIJ

Mednarodna organizacija dela (v nadaljevanju MOD) je že v letu 1978 s Konvencijo št. 151 o varstvu pravice do organiziranja in dogovarjanja o pogojih zaposlovanja v javnih službah (naša država konvencije še ni ratificirala) želela omejiti vpliv urejanja delovnih razmerij v javnem sektorju le z zakonskimi predpisi in enostranskimi akti. MOD je prepustila državam članicam, da same uredijo v svojih nacionalnih zakonodajah ali bodo kolektivna pogajanja zajemala tudi uradnike²⁵.

Evropska unija (v nadaljevanju EU), prav tako ureditev položaja javnih uslužbencev prepušča nacionalnim ureditvam. Upoštevajo pa se določeni skupni standardi evropskega upravnega prostora, ki jih predstavlja Organizacija za ekonomsko sodelovanje in razvoj (v nadaljevanju: OECD)²⁶. Po priporočilih Evropske komisije naj bi članice sprejele poseben zakon za področje sistema javnih uslužbencev²⁷.

²⁵ V Republiki Sloveniji se delovna razmerja urejajo tudi s kolektivnimi pogodbami. To velja tudi za javne uslužbenke v državnih organih in upravah lokalnih skupnosti. Tako tudi za uradnike še velja Kolektivna pogodba za negospodarske dejavnosti iz leta 1991 s spremembami, razen določb o plači in Kolektivna pogodba za javni sektor.

²⁶ Glej Staff Regulations, Rules and Instructions Applicable to Officials of the Organization, OECD, jan. 2009.

²⁷ Jacques Fournier, Administrative reform in the Commissions Opinions, Sigma, Paper, No. 23, p. 113, 1997.

Položaj uradnikov se v posameznih državah EU praviloma ureja z javnopravnimi akti in se z njimi ne sklepajo pogodbe o zaposlitvi. Položaj ostalih javnih uslužbencev se presoja glede na pogoje dela, pravice, obveznosti in odgovornosti, zagotavljanja stalnosti zaposlitve, pravnega varstva. Pogajanja o tem so prepuščena sindikatom in delodajalcem in ureditvi individualnih razmerij med delodajalcem in javnim uslužbencem. Kolektivne pogodbe kot pravni vir za urejanje položaja javnih uslužbencev dobivajo na pomenu. Vse več je javnih uslužbencev, ki so zaposleni na podlagi pogodb. Krog uradnikov, za katere veljajo posebnosti delovnih razmerij se vse bolj manjša. Sicer so v EU poznani trije modeli sistema javnih uslužbencev: nemški, francoski in angleški. Razlikujejo se glede na privilegiran položaj in glede pravic in obveznosti²⁸.

a) Javni uslužbenci zaposleni v organih EU

V organih EU se javni uslužbenci delijo na uradnike (officials) in pogodbene uslužbence (contractual servants). Uradnik Skupnosti pomeni vsako osebo, ki je imenovana na stalno delovno mesto z aktom, ki ga izda organ za imenovanje²⁹. Vsak kandidat mora opraviti preizkus znanja (mora biti uspešen na natečaju) in zdravniški pregled; praviloma mora biti državljan ene od držav članic ES, imeti mora izpolnjene obveznosti glede služenja vojaškega roka; ustrezna spričevala za opravljanje dela; poglobljena znanja enega od jezikov Skupnosti in zadovoljiva znanja drugega jezika. Delovno razmerje nastane z odločbo, ki jo uradnik podpiše, kar pomeni, da se z vsebino in nastankom delovnega razmerja strinja. Za pravice in obveznosti uradnikov se uporabljajo enaka pravila »staff regulations« kot za ostale javne uslužbence. Uradnikom se lahko dodelijo naslednji upravni statusi:

- aktivno zaposleni uradnik. Opravlja naloge na delovnem mestu na katero je imenovan;
- napoteni uradnik, je tisti uradnik, ki je začasno zaradi službenih razlogov ali lastne želje napoten na drugo delovno mesto;
- uradnik, ki je v izjemnih okoliščinah na lastno zahtevo na neplačanem dopustu;

²⁸ Več o primerjalni ureditvi uslužbenskih razmerij glej: Miro Haček, Sistem javnih uslužbencev, Fakulteta za družbene vede, Ljubljana, 2001 in Kerševan Erik, Primerjalni pregled sistemov javnih uslužbencev in posameznih institutov, ki urejajo njihov položaj, Javna uprava, letnik 34, št. 4.

²⁹ Staff Regulations of Officials and the Conditions of Employment of Other Servants No 31 (EEC), 11 (EAEC), UL P 45, 14.6.1962, stran 1385, (v nadaljevanju Pravila o zaposlovanju). V prispevku povzemam ureditev uslužbenskih razmerij v organih EU iz navedenih Pravil o zaposlovanju javnih uslužbencev.

- neeaktivni uradnik je presežni uradnik, ko ne opravlja nalog in ne prejema osebnih prejemkov, za obdobje največ pet let pa pridobiva pravice do starostne pokojnine na podlagi plače, ki bi jo prejemal, če bi delal;
- uradnik, ki je odsoten zaradi služenja vojaškega roka ali vojaških vaj; ne prejema osebnih prejemkov, ima pa pravico do napredovanja in do starostne pokojnine;
- uradnik na starševskem ali družinskem dopustu. Uradnik je lahko za vsakega otroka odsoten šest mesecev brez osnovne plače. Dopust mora izrabiti v prvih 12 mesecih po rojstvu ali posvojitvi otroka.

Prenehanje delovnega razmerja in pravice ter obveznosti uradnikov so določene v navedenih Pravilih za zaposlovanje. Uradniku preneha delovno razmerje z: odstopom, obveznim odstopom, upokojitvijo v interesu službe, odpustom zaradi nesposobnosti; odstranitvijo z delovnega mesta; upokojitvijo ali s smrtjo; lahko pa je tudi disciplinsko obravnavan. Nadalje so v Pravilih o zaposlovanju določeni delovni pogoji uradnikov (delovni čas, dopust); osebni prejemki (osnovna plača, družinski in drugi dodatki) in dajatve iz socialne varnosti (zdravstveno zavarovanje, zavarovanje za poklicne bolezni in nesreče pri delu, invalidnosti, dotacija ob rojstvu otroka, pokojnina in invalidnina idr.), družinski dodatki, povrnitev stroškov, odpravnina.

Drugi javni uslužbenci sklepajo pogodbe o zaposlitvi in so:

- začasni uslužbenci (temporary staff), ki se lahko zaposlijo za določen ali nedoločen čas za delovna mesta, ki so priložena k seznamu delovnih mest k proračunu posamezne institucije;
- pogodbeni uslužbenci (contract staff). Obstajata dve vrsti pogodbenega osebja, tisti pri katerih pogodbeno obdobje ne sme presegati treh let in tisti, ki imajo sklenjene pogodbe za nedoločen čas. Slednje pogodbe se sklepajo samo v agencijah in za ročna in administrativne podporne naloge v institucijah;
- lokalni uslužbenci (local staff). Pogoje za zaposlovanje teh uslužbencev določa vsaka institucija v skladu s predpisi in prakso v kraju, kjer javni uslužbenci opravljajo delo;
- strokovni svetovalci (special advisors). Sklepajo pogodbe o zaposlitvi za čas največ dveh let, z možnostjo obnovitve pogodbe o zaposlitvi.

b) Uslužbenska razmerja v Avstriji

V Avstriji se uslužbenci delijo na uradnike in uslužbence v pogodbenem razmerju (pogodbeni uslužbenci). Uradnik vzpostavi službeno razmerje z javnopravnim

aktom o imenovanju in izpolnjevanju mora pogoje, določene z zakonom. Njegov status je urejen z Zakonom o službenem razmerju uradnikov iz leta 1979³⁰. Status pogodbenih uslužbencev ureja poseben zakon³¹. Med pogodbene uslužbence po Zakonu o pogodbenih uslužbencih iz leta 1948 (v nadaljevanju ZPU) štejejo osebe, ki so v zasebno pravnem delovnem razmerju z zvezno državo (člen 1, odst. 1 ZPU). Dodatno so to vsi uslužbenci, ki so v delovnem razmerju na skladih, ustanovah ali zavodih, ki jih upravljajo organi zvezne države ali osebe (skupnosti oseb), ki so zato imenovane od zveznih državnih organov (člen 1, odst. 2 ZPU). V nasprotju do javnopravnega akta imenovanja v primeru uradnikov, se medsebojne pravice in obveznosti med zvezno državo in pogodbenim uslužbencem določijo s pogodbo o zaposlitvi³². Njihove pravice, obveznosti in odgovornosti so v zakonu opredeljene dokaj podrobno (sklenitev uslužbenskega razmerja, razporejanja na drugo delovno mesto, plača in drugi prejemki, delovni čas, odsotnosti z dela, prenehanje uslužbenskega razmerja). Položaj javnih uslužbencev v posameznih deželah Avstrije urejajo dežele s posebnimi zakoni.

Tako za zaposlene v organih EU, kot v zvezni deželi Avstrije velja, da zakonodaja loči uradnike od pogodbenih javnih uslužbencev. Prvi vzpostavijo uslužbenko razmerje z javnopravnim aktom, drugi sklenejo pogodbo o zaposlitvi. To je tudi značilnost ureditve večine članic EU³³.

8. SKLEP

Pomembna posebnost ureditve uslužbenskih razmerij po ZJU je, da predstojnik določene sestavine pogodbe o zaposlitvi enostransko spreminja s sklepom zaradi varovanja javnega interesa. Zato gre za dvojnost urejanja pravic in obveznosti javnega uslužbenca, s pogodbo o zaposlitvi in s sklepom predstojnika. Tako kot pri sklepanju pogodbe o zaposlitvi, tudi pri spreminjanju sestavin pogodbe o zaposlitvi velja načelo omejenosti avtonomije. Predstojnik lahko s sklepom spreminja dogovorjena uslužbenska razmerja s pogodbo o zaposlitvi le na podlagi zakonskega pooblastila, z institutom premestitve, zaradi delovnih potreb, pri čemer

³⁰ Beamten – Dienstrechtsgesetz 1979.

³¹ Vertragsbedienstetengesetz 1948.

³² Günther Löschnigg, »Arbeitsrecht, Gesetze und Kommentare 129«, ÖGB-Verlag, 10, Dunaj 2003, stran 145.

³³ Več o položaju javnih uslužbencev glej Administration and the Civil Service in the EU 27 Member States, 27 country profiles, Ministère du budget, Francija, 2008.

lahko spremeni delovno mesto oziroma položaj in vrsto dela ter kraj opravljanja dela. Sklep o premestitvi na drugo delovno mesto nadomesti pogodbo (149 in 150. člen ZJU).

Slovenija je šla korak naprej od večine evropskih držav, kjer se delovna razmerja uradnikov urejajo izključno z javnopravnimi akti. V tej fazi ne moremo govoriti, da je ZJU uveljavil pogodbenost delovnih razmerij, vsekakor pa je »napovedal« začetek procesa spreminjanja delovnih razmerij na vseh ravneh in za vse javne uslužbenke, saj tudi za uradnike obstojajo še možnosti uveljavljanja večje pogodbenosti uslužbenskih razmerij. To velja predvsem za načine prenehanja delovnega razmerja, enostransko spreminjanje pogodbe o zaposlitvi in njene razveljavitve, kakor tudi pravnega varstva idr. Večjo izenačitev z zaposlenimi v zasebnem sektorju in razpolaganja strank pri urejanju delovnih razmerij pa bi se lahko določila za urejanje delovnih razmerij strokovno tehničnih javnih uslužbencev, saj opravljajo enaka dela kot delavci v zasebnem sektorju, (administrativna, računovodska in druga podporna dela) oziroma kot javni uslužbenci pri posrednih proračunskih uporabnikih. Zato ni razloga, da se njihov položaj ne bi lahko zelo približal položaju delavca.

LITERATURA :

- Günther Löschnigg, »Arbeitsrecht, Gesetze und Kommentare 129«, ÖGB-Verlag, 10, Dunaj 2003
- Haček Miro, Sistem javnih uslužbencev, Fakulteta za družbene vede, Ljubljana, 2001.
- Jacques Fournier, Administrative reform in the Commissions Opinions, Sigma, Paper, No.23, 1997.
- Kerševan Erik, Primerjalni pregled sistemov javnih uslužbencev in posameznih institutov, ki urejajo njihov položaj, Javna uprava, letnik 34, št.4.
- Pirnat, Rajko: Nekatera vprašanja pravnega položaja javnih uslužbencev, Podjetje in delo 6-7/2001.

PRAVNI IN DRUGI VIRI:

- Zakon o delavcih v državnih organih, Uradni list RS, št. 15/90, 5/91, 18/91, 22/91, 2/91-I, 4/93, 70/97, 38/99
- Zakon o delovnih razmerjih, Uradni list RS, št. 42/02, 103/07
- Zakon o javnih uslužbencih, Uradni list RS, št. 63/07, 65/08
- Zakon o razmerjih plač v javnih zavodih, državnih organih in organih lokalnih skupnosti, Uradni list, št. 18/94, 36/96, 86/99.
- Zakon o sistemu plač v javnem sektorju, Uradni list RS, št. 95/07- uradno prečiščeno besedilo, 17/08, 58/08, 120/08 in 48/09
- Zakon o javnih financah, Uradni list RS, št. 79/99, 124/00, 79/01, 30/02, 109/08, 49/09
- Beamten – Dienstrechtsgesetz 1979
- Vertragsbediensteten-Gesetz 1948
- Komentar zakonov s področja uprave, Inštitut za javno upravo, Ljubljana, 2004.
- Kolektivna pogodba za negospodarske dejavnosti, Uradni list RS, št. 18/91, 51/92, 34/93, 34/93, 3/98, 39/99, 99/01, 73/03, 115/05, 43/06, 65/07, 57/08.
- Kolektivna pogodba za javni sektor, Uradni list RS, št. 57/08, 86/08, 3/09, 16/09, 23/09, 33/09, 48/09
- Kolektivna pogodba o skupni metodologiji za uvrščanje orientacijskih delovnih mest in nazivov v plačne razrede, Uradni list RS, št. 57/08
- Uredba o delovnem času v organih državne uprave, Uradni list RS, št. 115/2007
- Uredba o napredovanju uradnikov v nazive, Uradni list RS, št. 98/2008 in 16/2009.
- Uredba o napredovanju javnih uslužbencev v plačne razred, Uradni list RS, št. 51/2008, 91/2008
- Pravilnik o določitvi neposrednih in posrednih uporabnikov državnega proračuna in občinskih proračunov, Uradni list RS, št. 46/03.
- European Principles for Public Administration, Sigma Papers No.27, Pariz: OECD, 1999.
- Staff Regulations, Rules and Instructions Applicable to Officials of the Organization, OECD

Staff Regulations of Officials and the Conditions of Employment of Other Servants No 31 (EEC), 11 (EAEC), UL P 45.

RELOCATION AND ALTERATION OF WORK CONTRACT IN THE LIGHT OF THE CONTRACTUAL NATURE OF THE EMPLOYMENT RELATIONSHIP

Etelka Korpič-Horvat*

SUMMARY

An important feature of a non-tenured employment relationship (according to Public Servants Act) is, that the principal is allowed to unilaterally change certain parts of the employment contract in order to secure public interest. This feature presents a duality of the regulation of rights and duties of the employees within the public sector, namely between the employment contract and the decision of the principal. Both the employment contract itself and its alterations are subject to limited autonomy. Yet, principals are only allowed to alter the previously agreed employment conditions laid down in the employment contract on the grounds of legal authorisation, the institute of relocation, the need for work, whereby they can change the work post or the position of the employee, the type of work as well as the location of work. In such a case the employment contract is replaced by the decision about the transfer to another work post (Articles 149 and 150 of the Civil Servants Act).

Slovenia made a step forward in comparison to most other European states in which employment relationship of public servants is regulated exclusively by the public law. At this stage it cannot be claimed, that the Civil Servants Act has established a contractual nature of employment relationships, yet it "announced" the beginning of the process of changing employment relationships at all levels and for all the employees within the public sector, since for them too the possibilities for a more contractual nature of their employment relationship still exist. This is especially true for the mode of termination of employment, unilateral changes of the employment contract or its repeal, as well as for legal protection, etc. It should be possible to establish an equal position of the employees in the public sector

* Etelka Korpič Horvat, PhD, Assistant Professor at the Faculty of Law, University of Maribor, Slovenia.
etelka.korpic-horvat@uni-mb.si

with those in the private sector for the supporting professional technical staff (administrative, accounting, and other supporting personnel), since they carry out the same work as their colleagues in the private sector and those employed by the indirect budget users. Thus there is no reason that their situation should not be very much like than those of other employees.

MODERNIZACIJA POKOJNINSKEGA SISTEMA V REPUBLIKI SLOVENIJI Z VIDIKA FINANČNE VZDRŽNOSTI SISTEMA TER PRILOŽNOSTI ZA IZBOLJŠAVE SISTEMA

Peter Pogačar*

UDK: UDK 35.087.43(497.4)

UDK 368.914.2(497.4)

Povzetek: Slovenija se tako kot večina razvitih evropskih držav, ki imajo daljše tradicije javnih pokojninskih sistemov, sooča s spremenjenimi socialnopolitičnimi, demografskimi in gospodarskimi predpostavkami ter predvidevanji, kar izpostavlja naslednje slabosti sedanjega dokladnega sistema: finančno (ne)vzdržnost, vpliv na gospodarsko rast, nepreglednost, neupoštevanje načela ekvivalence in nemotiviranost delovno aktivnega prebivalstva za podaljševanje aktivnega obdobja.

Ključne besede: pokojninski sistem, socialna varnost, socialno zavarovanje

MODERNIZATION OF PENSION SYSTEM IN THE REPUBLIC OF SLOVENIA IN THE LIGHT OF FINANCIAL SUSTAINABILITY OF THE SYSTEM AND THE OPPORTUNITIES FOR THE IMPROVEMENT OF THE SYSTEM

Abstract: Like most other developed European countries, though most of them can look back at a longer tradition of public pension system, Slovenia is facing a changed socio-political, demographic and economic situation and expectations for the future which reveal the following weaknesses of the present system: financial (un)sustainability, the impact on economic growth, lack of transparency, non-consideration of the principle of equivalence, as well as lack of motivation for active working population to stay employed for a longer time.

* Peter Pogačar, univ. dipl. pravnik, generalni direktor Direktorata za delovna razmerja in pravice iz dela, Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve. peter.pogacar@gov.si
Peter Pogačar, LL, General director at the department of Labour Relations and Labour Rights, Ministry of Labour, Family and Social Affairs, Slovenia

Key words: *pension system, social security, social insurance*

1. UVOD

Prihodnost pokojninskih sistemov je zadnja desetletja aktualna tema tako slovenske kot tudi širše evropske politične in strokovne javnosti. Slovenija se enako kot večina razvitih evropskih držav, ki imajo daljše tradicije javnih pokojninskih sistemov, sooča s spremenjenimi socialnopolitičnimi, demografskimi in gospodarskimi predpostavkami ter predvidevanji, kar izpostavlja naslednje slabosti sedanjega dokladnega sistema: finančno nevzdržnost, vpliv na gospodarsko rast, nepreglednost, neupoštevanje načela ekvivalence in nemotiviranost delovno aktivnega prebivalstva za podaljševanje aktivnega obdobja.

Zaupanje v sedanji obvezni steber, ki je v veliki meri povezano tudi z dohodkovnim položajem upokojencev, pa se zmanjšuje ne le zaradi neosveženosti glede problematike demografskih napovedi, temveč tudi zaradi zapletenosti samega sistema. Sistem, ki je nepregleden, posameznikom ne omogoča vedenja o višini pokojninskih prejemkov pred upokojitvijo. Le- to je povezano tudi z odločitvijo o podaljševanju delovne aktivnosti, saj je sistem zaradi svoje nepreglednosti za posameznike nejasen. Ti prav tako ne vedo, katere ugodnosti sistem ponuja, v kolikor se odločijo za podaljšanje delovnega obdobja.

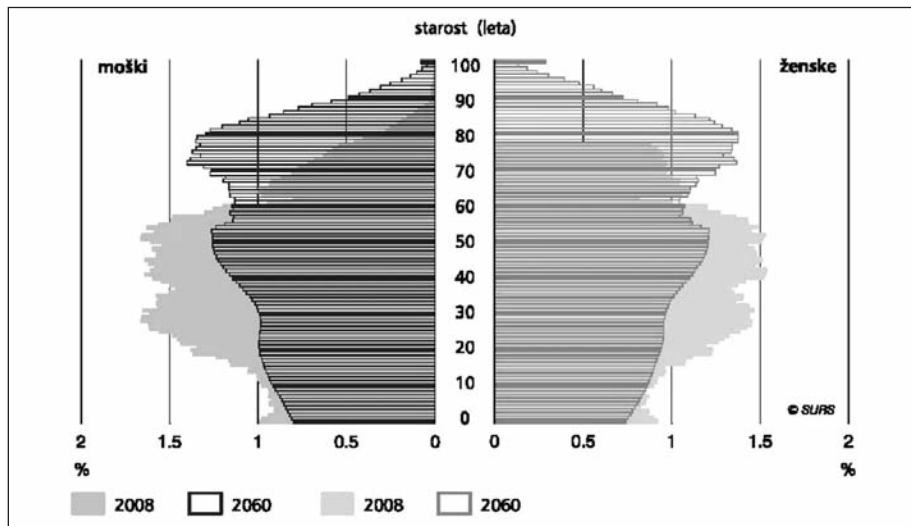
V prispevku skušam strnjeno predstaviti trenutno stanje pokojninskega sistema, njegovo prihodnost ter še zlasti predlog nujnih sprememb pokojninskega sistema, kot jih je konec septembra 2009 predstavilo Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve kot izhodišče za javno razpravo. Zgolj zaradi prostorske omejitve v tem prispevku ni predstavljen predlog, v delu, ki se nanaša na modernizacijo dodatnega pokojninskega zavarovanja, pa čeprav bo le to prihodnjim generacijam moralo predstavljati pomemben vir prihodkov ob upokojitvi.

2. ANALIZA STANJA

2.1. Demografski trendi in spremenjena struktura prebivalstva

Staranje prebivalstva je razvidno tudi iz grafa, ki ponazarja starostno strukturo prebivalstva v letih 2008 in letu 2060. Ta lepo pokaže, kako močno se bo povečal

delež starejših v strukturi celotnega prebivalstva Slovenije. Težišče prebivalstva se bo iz mlajših v prihodnosti začelo močno pomikati proti starejšim.



Demografski trendi močno spreminjajo ekonomsko in zaposlitveno strukturo družbe.¹ Povprečna pokojninska doba vseh upokoјencev v Sloveniji je decembra 2008 znašala 32 let in 2 meseca in je bila s tem daleč pod zastavljeno dobo 40 let (ZPIZ). Povprečna pokojninska doba starostno upokoјenih je znašala 34 let in 11 mesecev, invalidno upokoјenih 26 let in družinsko upokoјenih 28 let in 1 mesec. V Sloveniji pa smo priča tudi precejšnjim razlikam med pokojninskimi dobami žensk in moških.

Ob sočasnem upadanju rodnoṣti in podaljševanju pričakovanega trajanja življenja prihaja do sprememb v starostni strukturi prebivalstva ter upadanja delovno sposobnega prebivalstva po letu 2006. Do leta 2006 se je pričakovano trajanje življenja podaljšalo pri moških na 74,8 leta, pri ženskah pa na 81,9 leta. Zmanjševanje števila rojstev in upočasnjevanje umrljivosti se kritično odraža zlasti v razmerju med številom zavarovancev in upokoјencev. Razmerje, ki je leta 1990 znašalo 2,3 (zavarovancev 782.222 in upokoјencev 384.094), je v letu 2008 znašalo 1,7 (zavarovancev 904.667, upokoјencev 527.933).

1 »Posledice staranja bodo številne, tako ekonomske kot širše družbene, najbolj izrazito pa se bodo kazale na področjih dela in zaposlenosti, upokoјevanja in pokojninskega sistema, privatnega bogastva in varčevalnih navad, medgeneracijskih razmerij ter zdravja in blaginje v postaranih prebivalstvih.«

2.2. Nizka delovna aktivnost starejših

Kljub temu da se stopnja delovne aktivnosti v starosti 55–64 let od leta 2000 povečuje, ostaja nizka zaposlenost starejših eden od glavnih strukturnih problemov na trgu dela. Visok je tudi delež brezposelnih starejših. V Sloveniji je nizka stopnja delovne aktivnosti starejših (55–64 let) predvsem posledica zgodnjega upokojevanja zaradi prestrukturiranja podjetij v začetku devetdesetih let. Takrat je del aktivne populacije prešel v odkrito brezposelnost in v upokožitev zaradi sprostitve delovnopravne zakonodaje.

Po podatkih Eurostata je stopnja zaposlenosti starejših oseb (55–64) v Sloveniji v letu 2008 znašala 32,8 % (v letu 2007 33,5 % in v letu 2006 32,6 %), kar pa je še precej nižje tako od povprečja EU-15 v istem letu (47,4 %) oziroma od povprečne stopnje zaposlenosti starejših oseb v EU-27, ki je znašala leta 2008 45,6 % kot tudi od lizbonskega cilja (50 % do leta 2010).

2.3. Pozen vstop mladih v delo

Mladi v Sloveniji zaradi velikega preliva v višje in visoko šolstvo razmeroma pozno vstopajo na trg dela. Podaljševanje obdobja šolanja ima za posledico izpad mladih na trgu dela. Število zavarovancev do 24 leta starosti se je tako npr. od leta 2002 do leta 2007 zmanjšalo za 12 %. Iz podatkov je razvidno, da se je število zavarovancev v starosti med 15 in 24 let iz leta 2002 do leta 2007 zmanjšalo, kar pomeni, da so v delovno razmerje vstopili starejši. Dodaten dokaz za to trditev je tudi zmanjšanje povprečne pokojninske dobe po starosti po vseh starostnih skupinah v intervalu med 15 in 34 let.

Dopolnje- na starost v letih	2002			2007			Razlika 2007 in 2002		
	Zavarovanci		Pokojninska doba	Zavarovanci		Pokojninska doba	Zavarovanci		Pokojninska doba
	Število	let	mes.	Število	let	mes.	Število	let	mes.
15 - 19	6.307	0	9	4.809	0	9	-1.505	0	0
20 - 24	53.923	2	8	48.307	2	1	-5.616	0	-7
25 - 29	112.193	5	11	114.3909	4	7	2.116	-1	-4
30 - 34	121.961	11	1	131.715	9	5	9.754	-1	-8

Nizka aktivnost v obeh navedenih starostnih kategorijah aktivnega prebivalstva (15-30 let in 55-64 let) ima za posledico dejstvo, da je generacija med 30 in 55 letom starosti nadpovprečno aktivna, nadpovprečno obremenjena s prispevki. Zato mora biti eden izmed ciljev tudi porazdelitev bremen med vse generacije vsaj približno enakomerno.

2.4. Finančna vzdržnost pokojninskega sistema

Pritisk na javnofinančne izdatke za pokojnine zaenkrat kompenzira reforma pokojninskega sistema leta 2000, ki je zvišala starost ob upokojitvi in postopoma uvedla zmanjševanje nadomestitvenega razmerja med pokojninami in plačami. Vendar pokojninska reforma na zmanjševanje primanjkljaja v pokojninski blagajni pozitivno učinkuje le na kratek rok, saj se primanjkljaju ob dosedanji indeksaciji pokojnin s plačami, ob upoštevanju demografskih projekcij in ob nespremenjenih ostalih dejavnikih, brez ustreznih ukrepov ne bo mogoče izogniti.

Primanjkljaja iz proračuna RS ne bo mogoče financirati, saj bi to pomenilo, da bi ob trenutnih vplačilih država v obdobju naslednjih 40 let morala zagotoviti še dodatnih 8 % bruto domačega proizvoda letno (v današnjih zneskih okoli 3 milijarde letno). Možnosti za pokritje primanjkljaja sta brez strukturne spremembe pokojninskega sistema še dve, in sicer zvišanje prispevkov, kar zaradi mednarodne konkurenčnosti slovenskega gospodarstva ni mogoče, saj Slovenija sodi v sam svetovni vrh po obdavčitvi dela; in zmanjšanje pokojninskih pravic.

2.5. Zniževanje ravni pokojninskih prejemkov²

Javno finančno prilagajanje pokojninskega sistema gre lahko poleg povečevanja deleža izdatkov, ki so namenjeni starejšemu prebivalstvu tudi v smeri relativnega zmanjševanja določenih pravic. Ker se pokojninski sistem v pretežnem delu napaja s sprotnim prispevnim kritjem aktivne generacije, ki se skozi leta zmanjšuje, bo potrebno sedanjemu »radodaren« sistem prilagoditi na način, da bodo pravice iz sistema bolj odražale vrednost plače oziroma prejemkov, ki jih je posameznik dobival v aktivnem obdobju iz naslova opravljanja dela, dejavnosti ali druge aktivnosti,

² Povzeto po Kump, N., Stanovnik, T.: Socialno ekonomski položaj upokojujencev in starejšega prebivalstva v Sloveniji, Inštitut za ekonomska raziskovanja, Ljubljana, 2008, str. 8-10.

ter dolžino obdobja delovne aktivnosti. Vendar je ob tem potrebno upoštevati, da sedanji sistem temelji na medgeneracijski solidarnosti, pri uresničevanju katere ima ključno vlogo prerazporeditev sredstev znotraj sistema za izplačilo pravic, ki imajo naravo socialnih korektorjev. Le-te postajajo vse bolj pomembne, saj si večina bodočih upokojencev na podlagi vplačanih prispevkov v prihodnje ne bo mogla zagotoviti primernih pokojnin. Vse večje potrebe po socialni varnosti pa povečujejo sredstva za izdatke tega sistema in vplivajo na finančno vzdržnost sistema.

3. PREGLEDNOST POKOJNINSKEGA SISTEMA

Pokojninski sistem moramo vrniti k njegovim koreninam, k namenu, zaradi katerega je bilo to zavarovanje sploh ustanovljeno – zavarovanju za starost oziroma preprečevanju tveganja revščine v starosti. V Sloveniji, pa tudi v mnogih drugih državah, se je skozi razvoj pokojninskega zavarovanja znotraj sistema urejalo svari, ki po svoji naravi nimajo nobene zveze z njegovim osnovnim namenom. Posledica tega je, da je sistem zapleten, težko razumljiv in nepregleden. Zato med razloge modernizacije pokojninskega sistema nedvomno sodi tudi odprava nepreglednosti sedanjega sistema.

Dejstvo je, da je obstoječ sistem nepregleden, predvsem pa zelo drag glede na to, da zagotavlja relativno nizke starostne pokojnine. Navedeno je predvsem posledica dejstva, da je v sistemu močno prisoten sistem solidarnosti med posamezniki oziroma redistribucije znotraj posamezne generacije, ki je sicer značilen za socialne transferje, kar pa pokojnine seveda niso. Določeni elementi redistribucije oziroma solidarnosti bodo seveda vedno prisotni tudi v pokojninskem sistemu (gre vendarle za socialno zavarovanje), pa vendar mora država socialne transferje zagotavljati predvsem v drugih sistemih socialne varnosti, ne pa v okviru in na račun pravic iz pokojninskega zavarovanja, ki temeljijo na vplačanih prispevkih.

3.1. Predlog ciljev in ukrepov za doseg teh ciljev

Predlog modernizacije pokojninskega sistema predvideva dve fazi prenove obstoječega pokojninskega sistema, in sicer fazo modernizacije, ki bo predvidoma trajala od 1. januarja 2011 do 31. decembra 2014, in fazo vzpostavitve novega pokojninskega sistema, ki bo predvidoma stopil v veljavo 1. januarja 2015. V prvi

fazi modernizacije pokojninskega sistema se bo skušalo odpraviti njegove ključne pomanjkljivosti obstoječega pokojninskega sistema ter postaviti trdno osnovo za vzpostavitev novega pokojninskega sistema, ki bo predvidoma zagotavljal ustrezno dolgoročno javnofinančno vzdržnost in stabilnost. Le tako bo namreč mogoče dostojne pokojnine zagotoviti tudi prihodnjim generacijam.

3.2. Cilji predloga modernizacije

Predlog izhodišč za modernizacijo pokojninskega sistema izhaja iz dveh temeljnih ciljev, pri vsakem izmed ciljev pa so navedeni tudi ukrepi, s katerimi se lahko te cilje doseže:

a) Dostojne in primerne pokojnine

Dostojna pokojnina je tista pokojnina, ki je posamezniku zagotovljena za polno pokojninsko dobo iz javnega sistema.

Primerna pokojnina je pokojnina, ki posamezniku omogoča relativno ohranitev njegovega družbenega položaja tudi v času uživanja pravic iz pokojninskega zavarovanja. Posameznik si lahko primerno pokojnino zagotovi iz različnih stebrov pokojninskega sistema, pri čemer ima vsak steber natančno določeno vlogo.

b) Finančna vzdržnost pokojninskega sistema

Izdatki za pokojnine se bodo bistveno povečali po letu 2020. Tako bo po projekcijah povečanje teh izdatkov v obdobju 2010 – 2020 znašalo 0,93 %, medtem ko bo povečanje odhodkov za pokojnine v obdobju 2020 – 2030 znašalo že 2,18 %. Povečanja bodo, v kolikor ne bo prišlo do spremembe drugih dejavnikov, v prihajajočih desetletjih po napovedih še višja.

Pritisk na javnofinančne izdatke za pokojnine je do sedaj še dokaj uspešno kompenzirala reforma pokojninskega sistema iz leta 2000. Postopno se je zvišala dejanska upokojitvena starost in do leta 2008 se je zmanjšalo nadomestitveno razmerje med pokojninami in plačami. Vendar pokojninska reforma iz leta 2000 ohranja ob predpostavkah, ki še niso upoštevale posledic sedanje krize, podobno porabo sredstev za izplačevanje pokojnin le na kratek rok in se po letu 2020 povečanju primanjkljaja v pokojninski blagajni, ob sedANJI porabi sredstev z veljavno indeksacijo pokojnin s plačami, ob upoštevanju demografskih projekcij in

ob nespremenjenih drugih dejavnikih, brez ustreznih ukrepov ne bo mogoče izogniti. Primanjkljaja iz proračuna RS ne bo mogoče financirati, saj bi to pomenilo, da bi ob trenutnih vplačilih država v obdobju naslednjih 40 let morala zagotoviti še dodatnih 8 odstotkov bruto domačega proizvoda letno (v današnjih zneskih okoli 3 milijarde letno).

Splošna temeljna cilja modernizacije pokojninskega sistema pa dopolnjuje sklop specifičnih, konkretnih ciljev modernizacije, na osnovi katerih so nato opredeljeni predlogi posameznih ukrepov:

Povečanje deleža aktivnih zavarovancev s podaljševanjem delovne aktivnosti

Na podlagi podatkov o dolgoročni (ne)vzdržnosti izdatkov, ki bodo v prihodnjih desetletjih potrebni za izplačila pokojnin in zagotavljanje minimalne socialne varnosti upokojencev, lahko ugotovimo, da je daljše ostajanje v zaposlitvi primarni ukrep, ki pripomore k zmanjševanju potrebnih sredstev.

Slovenija ima zelo nizko postavljeno zakonsko možnost za upokojitev, in sicer se lahko moški v letu 2009 upokojijo že z 58 leti starosti, če imajo 40 let delovne dobe, ženske pa pri starosti 56 let in 4 mesece, če imajo 37 let delovne dobe. Ob reformi leta 2000 je bila ta možnost uvedena v sistem kot redna možnost upokojitve, čeprav je bila določena tudi polna starost (moški 63 let in ženske 61 let), pri kateri se osebe lahko upokojijo s pokojnino brez zmanjšanja ali povečanja.

Glede na izjeme, ki so določene v sistemu, pri čemer se vsako leto olajšave celo povečujejo, je nujno nemudoma ukrepati, in sicer tako, da se postavi novo minimalno in polno upokojitveno starost.

Predlog modernizacije določa več potrebnih ukrepov za dvig upokojitvene starosti:

- zakonski dvig minimalne upokojitvene starosti iz 58 let na 60 let za oba spola,
- zakonski dvig polne upokojitvene starosti na 65 let za oba spola,
- opustitev pojma delovne dobe (ta od uveljavitve obstoječega zakona dopušča različno, tudi neenakopravno obravnavo zavarovancev in učinkuje le na omejen krog zavarovancev) in
- nagrade za kasnejši odhod iz trga dela (bonusi) oziroma kazni za predčasen odhod v upokojitev (malusi),

- odprava t.i. časovnih bonusov (dodana doba, znižanje upokojitvene starosti zaradi otrok)³.

Predviden dvig upokojitvene starosti je mogoče izpeljati le postopno, saj pokojninski sistem ne prenese hitrih posegov. Prehodno obdobje je nujno tako zaradi neprilagojenih delovnih mest za starejše, kot tudi zaradi potreb po delavcih (na brezposelnost in manjše potrebe po delavcih v sedanjih razmerah vpliva še gospodarska kriza). Prehodna obdobja bodo za moške in ženske različna, saj so tudi sedanji pogoji različni. Kot polno starost se za oba spola določa starost 65 let. Za ženske, pri katerih polna starost sploh še ne učinkuje, se mora upokojitvena starost v začetku zviševati hitreje kot za moške, za katere malusi že danes omejeno delujejo in imajo določeno višjo upokojitveno starost.

Sedanji sistem bonusov in malusov ne samo, da za večino zavarovancev sploh ne učinkuje, zraven tega spodbuja ostajanje v zaposlitvi samo prva leta po izpolnitvi pogojev in to regresivno, se pravi vsako leto manj. Podobno je z odbitki, ki se po višini razlikujejo glede na število mesecev, ki zavarovancu manjkajo do polne starosti. Izračunavanje je zapleteno in ga posameznik težko razume. Z enotno višino spodbud in odbitkov bo dosežena večja učinkovitost, hkrati pa bodo tudi poenostavljeni njihovi izračuni.

Informiranost posameznika o višini zbranih sredstev in pričakovani pokojnini

Eden izmed pomembnejših konkretnih ciljev znotraj splošnega cilja, ki je vzpostavitev preglednega sistema, je oblikovanje sistema, v katerem je posameznemu zavarovancu omogočeno, da je skozi aktivno dobo seznanjen tako z višino do tedaj vplačanih sredstev, kakor tudi z višino prejemkov, ki jih lahko pričakuje iz tega naslova po upokojitvi. Takšen cilj se da doseči predvsem s sistemom, v katerem je jasno vzpostavljena povezava med vplačanimi prispevki in višino pridobljenih pravic, sam sistem pa mora biti po svoji naravi enostaven in razumljiv povprečnemu zavarovancu.

Z vzpostavitvijo sistema, ki posamezniku zagotavlja pregled nad plačanimi prispevki in pričakovanimi pravicami, se posamezniku tudi omogoči, da sprejema odločitve o tem, pri kateri starosti bo uveljavljal pravice iz pokojninskega zavarovanja oziroma za koliko časa je še smiselno odložiti upokojitev tudi po izpolnitvi

³ Gre za obdobja, za katera niso bili vplačani prispevki, pa se vseeno vštevajo v pokojninsko dobo (npr. čas študija, služenja vojaškega roka ali pa npr. znižanje starosti zaradi otrok)

pogojev za pridobitev pravice do starostne pokojnine. Navedeno na posameznika stimulatивно vpliva tudi pri čimprejšnjem zaključku študija in vključitvijo na trg dela ter s tem vključitvijo v sistem pokojninskega zavarovanja.

Vzpostavitev načela odvisnosti med vplačili in izplačili v sistemu pokojninskega zavarovanja

Za obdobje, ki je relevantno za določitev pokojninske osnove, od katere je odvisna višina pokojnine, se po veljavni zakonodaji upošteva obdobje prejemanja plač oziroma zavarovalnih osnov, od katerih so bili zavarovancu obračunani prispevki v katerikoli najugodnejših zaporednih 18 letih po 1. 1. 1970 dalje.

Sedanje 18-letno povprečje še vedno ne omogoča pravičnega načina odmere pokojnine, saj upošteva dohodke, za katere so bili plačani prispevki iz obdobja, ki je za večino krajše od polovice obdobja prispevanja. Primarno načelo pokojninskega in invalidskega zavarovanja je načelo, da pravice izhajajo iz dela. Za to načelo je značilno, da je zavarovancevo delo oziroma plačilo zanj podlaga za višino (plačilo) prispevkov in posledično plačilo za ustrezno odmero pravic. Če se torej za odmero pravic v pokojninskem zavarovanju upošteva le del obdobja plačevanja prispevkov, obstaja velika verjetnost, da odmera pokojnine ni pravična oziroma dejansko ne odraža ustreznega plačila prispevkov tudi proti ostalim zavarovancem. Za veliko zavarovancev še vedno pomeni, da je bila zanje najugodnejša odmera pokojnine na podlagi obdobja pred tranzicijo, se pravi obdobja okoli osemdesetih let prejšnjega stoletja.

Ob tem je potrebno poudariti, da ima Slovenija še vedno najkrajše obdobje za odmero pokojnine v primerjavi z drugimi evropskimi državami (nikjer se za obračun ne upošteva krajše obdobje od 25 let). Vpeljava daljšega obdobja mora biti postopna (na primer po 2 leti na leto z začetkom leta 2011). Za NDC sisteme je značilno, da se pokojnina odmeri na podlagi vseh plačanih prispevkov, saj se ti celotno aktivno obdobje plačujejo na individualni račun. Podaljšanje obdobja za odmero pokojnine je ustrezno tudi zato, da se pogoji iz moderniziranega sistema pay as you go in novega NDC sistema čim bolj približajo.

Ohranitev solidarnosti v pokojninskem sistemu

Kljub vzpostavitvi modernega večstebnega sistema pokojninskega zavarovanja, se morata v okviru obveznega pokojninskega zavarovanja ohraniti temeljni načeli veljavnega sistema, t.j. načeli redistribucije in solidarnosti. Omenjeni načeli se

morata zagotavljati v okviru javnega stebra, kjer država vsakemu posamezniku, kot že omenjeno, zagotavlja dostojno pokojnino, ne glede na njegov dohodek v času zaposlitve oziroma ne glede na višino vplačanih prispevkov. V javnem stebru tako vsak zavarovanec v določenem delu prispeva za zagotavljanje dostojnih pokojnin tako trenutnih kot tudi bodočih upokoјencev.

Vendar pa se morata tudi načeli redistribucije in solidarnosti v okviru obveznega pokojninskega zavarovanja zagotavljati na pregleden način tako, da je zavarovanec seznanjen, v katerem delu javnega sistema se zasleduje načelo odvisnosti višine izplačil od višine vplačil, v katerem delu pa se zagotavljata načeli redistribucije in solidarnosti.

Sedanja nepregledna ureditev je predvsem posledica dejstva, da je v sistemu močno prisoten sistem solidarnosti med posamezniki oziroma redistribucije znotraj posamezne generacije, ki je sicer značilen za socialne transferje, kar pa pokojnine seveda niso. V sistemu so tako vgrajene vertikalna solidarnost med generacijo aktivnih in upokojenih (prispevki so obvezni in proporcionalni glede na prispevno osnovo; zavarovanci z višjimi plačami oziroma dohodki plačujejo prispevke od osnov, ki navzgor niso omejene, medtem ko se njihove pravice limitirajo z določitvijo najvišje pokojninske osnove), horizontalna solidarnost med upokojenci (maksimalno razmerje med pokojninami za enako dolgo dobo zavarovanja 1:4) in solidarnost med upokojenci, ki so se upokojili v različnih obdobjih.

Pokojninski sistem v funkciji zavarovanja za starost - Izločitev institutov, ki ne sodijo v sistem obveznega pokojninskega zavarovanja

Modernizacija pokojninskega sistema mora biti tudi priložnost za vrnitev pokojninskega sistema k njegovim koreninam, k namenu, zaradi katerega je bilo to zavarovanje sploh ustanovljeno – zavarovanju za starost, invalidnost in smrt oziroma preprečevanju tveganja revščine v starosti. V Sloveniji, pa tudi v mnogih drugih državah, se je skozi razvoj pokojninskega zavarovanja znotraj sistema urejalo pravice, ki po svoji naravi niso povezane z njegovim osnovnim namenom. Posledica tega je, da je sistem zapleten, težko razumljiv že strokovnjakom, kaj šele posamezniku.

Takšne čiste socialne pravice je potrebno tudi prenesti v ustrezne sisteme socialne varnosti. Pravica do varstvenega dodatka se v osnovi ne razlikuje od denarne socialne pomoči, državna pokojnina je pravica, za katero niso bili plačani prispevki, odmerjena pa je nižje kot denarna socialna pomoč. Podobne pravice so pravica

do invalidnine, odpravnine, oskrbnine in letnega dodatka. Za vse te transferje v celoti prispeva država, zato je smiselno, da se priznavajo in izplačujejo na enem mestu oziroma ukinejo, če zanje zaradi možnosti priznanja ekvivalentne pravice več ni potrebe.

Določeni transferji, ki so urejeni v pokojninskem zavarovanju, pa tudi sistemsko več ne sodijo v pokojninski sistem, saj bodo po novem urejeni v posebnih predpisih (npr. pravica do dodatka za pomoč in postrežbo, ki bo na novo urejena v predpisih o dolgotrajni oskrbi).

V prvi fazi modernizacije pokojninskega sistema se bo skušalo odpraviti ključne pomanjkljivosti obstoječega pokojninskega sistema ter postaviti trdno osnovo za vzpostavitev novega pokojninskega sistema, ki bo predvidoma zagotavljal ustrezno dolgoročno javnofinančno vzdržnost in stabilnost. Le tako bo namreč mogoče dostojne pokojnine zagotoviti tudi prihodnjim generacijam.

4. VZPOSTAVITEV NOVEGA POKOJNINSKEGA SISTEMA

V skladu s predlogom bo 1. januarja 2015 v Sloveniji začel veljati nov pokojninski sistem, v katerega se vključijo vsi zavarovanci, ki so rojeni leta 1960 ali kasneje oziroma, ki so na dan 1. januar 2015 stari manj kot 55 let. Ostali ostanejo v moderniziranem pokojninskem sistemu. Nov sistem izhaja iz temeljnih načel in poslanstva obstoječega pokojninskega sistema. Ohranja pomen prvega stebra in s tem javnega pokojninskega sistema. Prav tako ohranja načela redistribucije in solidarnosti.

V sistem obveznega pokojninskega zavarovanja se vpelje sistem navideznih pokojninskih računov (Notional defined contribution). Sistem navideznih računov je računovodski mehanizem, s pomočjo katerega se vplačani prispevki zavarovanca evidentirajo na njegovem osebnem računu. Osebni računi so navidezni, saj se prispevki v okviru dokladnega sistema uporabijo za sprotno izplačevanje pravic upokojencev (pay as you go). Višina posameznikove pokojnine pa je odvisna od višine vplačanih prispevkov, ki so evidentirani na njegovem navideznem osebnem računu, dolžine vplačevanja in pričakovane življenjske dobe njegove generacije – prvi steber. Bistvo delovanja NDC sistema je v dosledni indeksaciji prispevkov posameznikov, ki so zavedeni na individualne račune, preglednosti in razumljivosti. Vsak posameznik namreč od administratorja sistema dobiva informacijo o vrednosti vplačanih in indeksiranih sredstev na njegovem navideznem računu in

višino pričakovane pokojnine, ki jo lahko, ob določenih v izračun vgrajenih predpostavkah, pričakuje.

Preoblikovanje veljavnega dokladnega sistema iz sistema »defined benefit« v sistem »notional defined contribution« bi pomenilo, da bi bilo potrebno uvesti močan redistributivni element – ničelni steber, ki bi vsakomur zagotavljal univerzalen dohodek in ki bi bil vezan na vstopno starost 65 let oziroma morebitno kasnejšo upokojitve. S tem bi se v novem sistemu NDC ohranila solidarnost.

Drugi in tretji steber pokojninskega sistema bi ohranila lastnosti vzpostavljene v fazi modernizacije in se ne bi bistveno spreminjala.

Sistem pokojninskega in invalidskega zavarovanja v RS, ki bi bil uveljavljen leta 2015, bi torej temeljil na principu večstebnega sistema, in sicer:

Slika 2: Prikaz posameznih stebrov predlaganega pokojninskega sistema in vira njihovega financiranja

Premije zavarovancev	III. steber Varčevanja in zavarovanja
Premije delavcev in delodajalcev	II. steber Obvezno dodatno in prostovoljno dodatno pokojninsko zavarovanje
Prispevki delavcev in delodajalcev	I. steber Obvezno pokojninsko zavarovanje
Prispevki PIZ (1,5 %) in državni proračun	Ničelni steber Univerzalni državljanski dohodek

5. ZAKLJUČEK

Pokojninski sistem v Sloveniji in njegova modernizacija postaja predmet vse bolj vroče razprave. Vsaj zaenkrat gre sicer še vedno za razpravo o tem, ali je sploh potrebno kaj spremeniti. Razpravo torej, ki je ob pregledu analize in kazalnikov projekcij sploh ne bi smelo biti. Spremembe so nujne. Če si danes še lahko privoščimo postopne uveljavitve sprememb, bo slika čez nekaj let zagotovo povsem

drugačna. Spremembe bodo morale biti precej bolj drastične, širše družbene razprave pa si katerakoli vlada ne bo mogla več privoščiti. Vseeno pa razprava o potrebnosti, nujnosti modernizacije pokojninskega sistema ni nujno nekaj slabega. Nasprotno, odsotnost vsakršne razprave o prihodnosti pokojninskega sistema v preteklih letih bi lahko napeljala k misli, da se Slovenija na področju pokojninskega sistema ne sooča z izzivom staranja prebivalstva. Vendar dejstva govorijo drugače.

LITERATURA:

Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve; Modernizacija pokojninskega sistema v Republiki Sloveniji, Varnost za vse generacije, Ljubljana, 2009

Berk, A.: »Predlogi zakonskih in izvedbenih rešitev v dodatnem pokojninskem zavarovanju«, Univerza v Ljubljani, Ekonomska fakulteta, Inštitut za denar in finance, 2006

Kalčič, M.: Institucionalni okviri zagotavljanja varnosti za starost, Denar, Ljubljana, 7(1997), 10

Pogačar, P.: Pregled in analiza sistema pokojninskega in invalidskega sistema ter potrebni ukrepi za njegovo modernizacijo, Planet GV, oktober 2009, Ljubljana

Trček, N.: Modernizacija obveznega pokojninskega zavarovanja, Planet GV, oktober 2009, Ljubljana

Zavod za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije, 2008, *Letno poročilo Zavoda za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije 2008*, Ljubljana: ZPIZ.

Zakona o investicijskih skladih in družbah za upravljanje (Ur.l. RS, št. 92/2007, 92/2007; ZISDU-1)

Zakon o pokojninskem in invalidskem zavarovanju (Ur.l. RS, št. 109/2006, UPB4, ZPIZ-1)

Zakon o zavarovalništvu (Ur.l. RS, št. 109/2006, UPB2)

INTERNETNI VIRI:

Agencija za trg vrednostnih papirjev: Sestava premoženja VZAJEMNIH POKOJNINSKIH SKLADOV, www.atvp.si

Agencija za zavarovalni nadzor; Poročilo o stanju na področju zavarovalništva in o delu agencije za zavarovalni nadzor 2003 (2004, 2005, 2006), www.a-zn.si

Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve; Prostovoljno dodatno pokojninsko zavarovanje – junij 2009, www.mdds.si

MODERNIZATION OF PENSION SYSTEM IN THE REPUBLIC OF SLOVENIA IN THE LIGHT OF FINANCIAL SUSTAINABILITY OF THE SYSTEM AND THE OPPORTUNITIES FOR THE IMPROVEMENT OF THE SYSTEM

Peter Pogačar*

SUMMARY

Like most other developed European countries, though most of them can look back at a longer tradition of public pension system, Slovenia is facing a changed socio-political, demographic and economic situation and expectations for the future which reveal the following weaknesses of the present system: financial (un)sustainability, the impact on economic growth, lack of transparency, non-consideration of the principle of equivalence, as well as lack of motivation for active working population to stay employed for a longer time.

The proposal for basic premises for modernization of the pension system envisages a two-step approach to changes and adaptations of the existing pension system. During the first phase, presumably starting on 1 January 2011, the process of modifying the existing pension system will start, its purpose being to achieve financial sustainability of the pension fund as well as adjusting the system to the current demographic trends. Full implementation of the reform presumably starting in 2015 will be applicable to generations born from 1960 on. A new system of fictitious accounts will be established which will allow more transparency and fairness of the pension system. The changes will be introduced gradually; there will be adequate transition periods for those due to retire in the near future. For them and for the already retired the new regulations will bring no major changes.

Deliberation on basic premises of modernization of the pension system does not envisage a reform of the three pillar pension system and its basic premises currently in force in Slovenia. The first pillar will retain its position as a pay-as-you-go

* Peter Pogačar, LL, General director at the department of Labour Relations and Labour Rights, Ministry of Labour, Family and Social Affairs, Slovenija. peter.pogacar@gov.si

pension system; this way the level of social security will be preserved as one of the key elements of the welfare state. However, it is necessary to bring the pension system back to its roots, to the initial purpose which led to its foundation in the first place, namely insurance for the old age and prevention of poverty in the old age. The system has to become simpler and more transparent for the insured and also for providers of retirement insurance. The two main aims of modernization of the pension system will certainly be to ensure adequate pensions which will allow decent living, as well as financial sustainability of the pension system for the future generations too.

PREDLOG MODERNIZACIJE POKOJNINSKEGA SISTEMA

Mnenje o nekaterih predlogih

1. UVOD

Sistem pokojninskega varstva starejših oseb je v evropskih državah politično, ekonomsko in socialno vedno bolj aktualen in je predmet bolj ali manj velikih sprememb oziroma reform. V evropskih državah se povečuje delež starejših prebivalcev in vzporedno z rastjo povprečne pričakovane življenjske dobe se podaljšuje čas uživanja pokojnin. Na staranje prebivalstva vplivajo zlasti večanje blaginje za vse prebivalce, dosežki medicinske znanosti in splošna obveščenost o zdravih načinih življenja. Med vsemi osebami, ki v določenem obdobju ne ustvarjajo dohodkov in dobivajo dajatve iz sistemov socialne varnosti, tvorijo starejše osebe tudi v Sloveniji največjo skupino po številu in so najpomembnejša skupina po deležu sredstev socialne varnosti, ki so porabljena za dajatve in storitve za te osebe¹.

V 20. stoletju so v evropskih celinskih državah razvijali sisteme javnega obveznega pokojninskega starostnega zavarovanja in v skandinavskih državah sisteme nacionalnih pokojnin. Po drugi svetovni vojni so zaradi uničenih gospodarstev, slabe ekonomske situacije, devalvacije valut in splošne revščine, razvili sistem financiranja »pay as you go« s sprotnim mesečnim zbiranjem prispevkov zaposlenih in izplačevanja pokojnin iz zbranih prispevkov. Sistemi so v času povojne gospodarske rasti delovali dobro, zlasti tudi zaradi ugodnega razmerja med zaposlenimi in upokojenimi, ki je bilo praviloma približno 4 proti 1. Širil se je krog obvezno zavarovanih oseb in pokojnine in druge dopolnilne dajatve so se višale.

V državah članicah EU je obvezno javno pokojninsko zavarovanje v katerem so pokojnine bolj ali manj sorazmerne minulim plačam ali drugim zaslužkom, organi-

¹ Delež odhodkov Zavoda za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije v BDP je bil leta 2008 9,91% od tega za upokojene 7,40% BDP. Struktura sredstev za denarne prejemke leta 2007 po velikosti deležev v celotnih sredstvih za denarne prejemke za ciljne skupine: 50,22% upokojenici, 15,37% invalidi, 9,99% starši, 10,04% svojci, 3% brezposelni, bolni, revni. Podatki Urada za makroekonomski razvoj Vlade RS. V prihodnje naj bi po projekcijah odhodki pokojninske blagajne znašali leta 2020 11,2% BDP in leta 2050 18;4% BDP.

zirano²: v Belgiji, na Češkem, v Nemčiji, v Grčiji, v Španiji, v Franciji, na Irskem, v Italiji, na Cipru, na Malti, v Luxemburgu, v Avstriji, na Poljskem, na Portugalskem, na Slovaškem in v Sloveniji.

Sistemi socialne varnosti oziroma sistemi dajatev v denarju in v naravi se med državami razlikujejo zlasti po tem, ali se z denarnimi dajatvami za starost oziroma s pokojninami iz javnega sistema, zagotavlja pokrivanje:

- minimalnih življenjskih potreb,
- povprečnih življenjskih potreb,
- bolj ali manj sorazmerno nadomeščanje izgubljenega zaslužka (plače ali drugega dohodka iz dela), ki ga je posameznik ustvarjal v zaposlitvi oziroma z delom pred upokojitvijo.

V državah v katerih je določen sistem obveznega javnega pokojninskega zavarovanja za zaposlene in druge aktivne osebe, imajo praviloma urejen tudi sistem denarnih socialnih pomoči za osebe, ki nimajo dohodkov in premoženja in nimajo pravice do pokojnine iz javnega sistema pokojninskega zavarovanja³.

2. PREDLOG IZHODIŠČ ZA MODERNIZACIJO POKOJNINSKEGA SISTEMA IN VZPOSTAVITEV NOVEGA POKOJNINSKEGA SISTEMA

Razprave o finančni vzdržnosti sistemov obveznih javnih pokojninskih zavarovanja so se v evropskih državah začele, ko se je začelo spreminjati razmerje med zaposlenimi in prejemniki pokojnin, tako, da se večja število prejemnikov pokojnine. Hitro se povečujejo stroški pokojninskega zavarovanja v breme aktivne generacije in države. Z različnimi reformnimi ukrepi naj bi se povečala vzdržnost pokojninskega sistema. Najpogostejši ukrep je povezan z zviševanjem upokojitvene starosti, ekonomsko in politično je manj sprejemljivo zviševanje prispevnih stopenj in zniževanje pokojnin.

V nekdanji Jugoslaviji in kasneje v samostojni Sloveniji, se je sistem obveznega javnega pokojninskega zavarovanja razvijal na podoben način kot v drugih evrop-

² Podatki za države EU povzeti iz zbornika: Mutual information system on social protection – MISSOCC 2008, ki ga je izdala European Commission, Directorate-general for Employment, Social Affairs and Equal opportunities, Unit E4.

³ V Sloveniji imajo osebe, ki nimajo pravice do pokojnine iz obveznega zavarovanja in nimajo lastnih dohodkov, pravico do državne pokojnine po 65. letu pod pogoji, ki jih določa zakon in pravico do denarne socialne pomoči, če so materialno ogrožene.

skih državah. Sistem starostnih in invalidskih pokojnin in drugih dopolnilnih in dodatnih dajatev in zlasti družinskih pokojnin, je bil določen relativno ugodno. V enotni sistem so bili postopno vključeni poleg zaposlenih tudi samozaposleni in kmetje.

Povprečno število upravičencev do pokojnin je bilo v Sloveniji leta 1990: 384.094 in leta 2008: 527.975. Razmerje med številom zavarovancev in upokojencev v Sloveniji je bilo še v osemdesetih letih prejšnjega stoletja 3,5:1, leta 1990 je znašalo: 2,03 : 1 in leta 2008 1,71. 1. V zadnjih 30 letih se je pričakovana življenjska doba za moške povečala za 8 let in 2 meseca na 75 let in za ženske za 7 let in 8 mesecev na 82 let in 3 mesece⁴.

Zaradi višanja stroškov pokojninskega sistema, kar obremenjuje zavarovance, delodajalce in državo, je bil slovenski sistem pokojninskega zavarovanja temeljiteje spremenjen z reformo in uveljavitvijo Zakona o pokojninskem in invalidskem zavarovanju (ZPIZ-1)⁵ leta 2000. Zmanjšale so se pravice zavarovancev in upokojencev. Med pomembnejšimi spremembami je postopno skrajševanje povprečne dobe uživanja pokojnine s postopnim zviševanjem upokojitvene starosti za ženske in s postopno nižanjem pokojnin za bodoče upokojence in tudi za prejemnike pokojnin, ker se po novem zakonu odstotek za odmero pokojnine zvišuje letno za 1.5% namesto 2% kot je veljalo po strem ZPIZ. Delno je k nižanju stroškov vplival tudi uvedba polne starosti in sistem malusov in bonusov za upokojitve pred ali po tej starosti.

Ministrstvo za delo družino in socialne zadeve je pripravilo predlog novih temeljnih izhodišč in ukrepov oziroma sprememb v sistemu javnega obveznega pokojninskega zavarovanja in dodatnih obveznih in prostovoljnih zavarovanj v dokumentu »Modernizacija pokojninskega sistema v Republiki Sloveniji – varna starost za vse generacije« (v nadaljnjem besedilu »Modernizacija«) objavljenem 25.09.2009⁶. Namen predlaganih sprememb in novosti je zlasti ekonomski. Zagotovila naj bi se finančna vzdržnost pokojninskega sistema.

V dokumentu »Modernizacija« so predvidene tri faze sprememb:

- prva faza naj bi obsegala modernizacijo veljavnega sistem in bi se začela izvajati 1.1.2011 in bi veljala za vse zavarovance rojene pred letom 1960

⁴ Podatki iz dokumenta RS Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve: Modernizacija pokojninskega sistema, September 2009

⁵ Uradni list RS, št.106/99 in nasl.

⁶ Dokument je objavljen na spletni strani Ministrstva za delo družino in socialne zadeve.

- druga faza bi obsegala uvedbo novega pokojninskega sistema od 1.1.2015 in bi veljal za vse rojene po 1960 letu, sočasno se bi izvajal moderniziran sistem in nov sistem,
- tretja faza predvideva dokončno uveljavitev novega sistema od 1.1. 2025.

Predlagane spremembe in novosti se lahko ocenjujejo iz ekonomskega, socialnega, pravnega in tudi političnega vidika. Iz besedila analize »modernizacija« je možno povzeti, da je pri določanju izhodišč prevladoval ekonomski vidik. V tem delu se bom omejila na socialni in pravni vidik uveljavitve nekaterih predlaganih sprememb v javnem sistemu obveznega pokojninskega zavarovanja za starost.

3. MODERNIZACIJA VELJAVNEGA SISTEMA IN UVELJAVITEV NOVEGA SISTEMA

Spremembe javnega pokojninskega sistema in ukrepi za uresničitev sprememb so predstavljene v dokumentu »Modernizacija« na zelo splošni ravni. Primanjkuje analiza in ovrednotenje konkretnih učinkov posameznega ukrepa na položaj bodočih in sedanjih upokojencev. Prav tako niso predstavljeni medsebojni učinki različnih ukrepov. Brez takega pristopa je težko ocenjevati predlagane ukrepe z vidika socialnega in pravnega položaja zavarovancev in upokojencev.

3.1. Predlagana modernizacija obveznega pokojninskega zavarovanja

V »Modernizaciji« so določeni na splošni ravni ukrepi za uresničitev zastavljenih ciljev, zlasti v javnem sistemu obveznega pokojninskega zavarovanja. Nekatere izmed splošnih ukrepov je možno podpreti. V zvezi s predlaganimi ukrepi, ki so najpomembnejši za dohodkovni položaj upokojencev, pa se odpirajo številna vprašanja.

Pozitivno se lahko ocenijo tisti ukrepi, ki bodo neposredno ali posredno prispevali k povečanju finančne vzdržnosti pokojninskega zavarovanja:

- razširitev obveznega plačevanja prispevkov na temelju vseh oblik dela, ki se dejansko izvajajo v praksi
- uvažanje spodbud za ostajanje v zaposlitvi in odlaganje upokojitve po izpolnitvi pogojev za upokojitev
- uvedba več fleksibilnih možnosti za delno upokojitev

- odprava časovnih bonusov za obdobja, ki niso pokrita s prispevki za določena obdobja,
- razširitev možnosti za prostovoljno vključitev v javni sistem pokojninskega zavarovanja.

S systemskega vidika je pravilno tudi, da se iz sistema zavarovanja izključijo vse socialne pomoči in dajatve, ki ne sodijo v sistem zavarovanja, ker so namenjene osebam v slabem materialnem stanju, ki se posebej ugotavlja v vsakem konkretnem primeru. Te vrste dajatev, že v veljavnem sistemu po ZPIZ-1, financira država in bi jih bilo treba prenesti oziroma urediti v sistemih, v katere po svoji naravi sodijo.

Izenačevanje pogojev za pridobitev pokojnine in višine pokojnine za moške in ženske je iz ustavno-pravnega vidika pravilno.

Kritična ocena pa je lahko namenjena tistim delom »Modernizacije«, ki obravnavajo predloge za spremembe, ki so z vidika zavarovancev in upokojencev najbolj pomembne. To so zlasti vprašanja:

- pri kateri starosti se bo sedanji zavarovanec lahko upokojil
- kako visoko pokojnino lahko pričakuje iz javnega sistema sedanji zavarovanec in
- kako bodo spremembe sistema vplivale na višino pokojnin, ki so jih upokojenci pridobili po starih predpisih.

Upokojitvena starost

Pogoj starosti za pridobitev pravice do pokojnine so bili določeni v ZPIZ⁷ in v ZPIZ-1 različno za moške in ženske in različno glede na dopolnjeno pokojninsko dobo. Poleg tega so v ZPIZ-1 določene možnosti upokojitve pri nižji starosti (58 let) pri daljši pokojninski dobi (40 let moški in 38 let ženske) in višje starosti (63 in 65 let za moške ter 61 in 63 let za ženske) za krajšo pokojninsko dobo (20 in 15 let). Poleg starosti pri kateri se je možno upokojiti, je v ZPIZ-1 določena polna starost 63 let za moške in 61 let za ženske. Osebe, ki se upokojijo pri polni starosti imajo pravico do polne odmerjene pokojnine. Upokojitev pred polno starostjo ima za posledico znižanje odmerjene pokojnine-malusi (s številnimi izjemami, ki so v veliki meri izničile ta ukrep). Upokojitev po polni starosti ima za posledico zviševanje odmerjene pokojnine-bonusi.

V »Modernizaciji« je predlagana višja polna starost in višja minimalna starost, enaka za oba spola, kar je iz pravnega vidika pravilno.

⁷ Uradni list RS, št.12/92 in nasl.

Polna starost pri kateri ima upokojenec pravico do polne odmerjene pokojnine naj bi bila po modernizaciji 65 let. V primeru upokojitev pred 65. letom starosti, bi se odmerjena pokojnina znižala za vsak mesec za 0,3% oziroma letno za 3,6% in za 5 let skupaj 18%.

Minimalna starost za upokojitev naj bi bila za oba spola 60 let in 40 let pokojninske dobe za moške in 38 let za ženske. Predčasna upokojitev med 60. in 65. letom starosti, bi imela za posledico znižanje odmerjene pokojnine na način določen v prejšnjem odstavku.

Za bodoče upokoјence bo najpomembnejše vprašanje v kako dolgem prehodnem obdobju se bo starost zviševala. Hitro zviševanje bi nekatere generacije postavilo v neugoden položaj v primerjavi z zavarovanci, ki so se upokojili pred uveljavitvijo sprememb. Zelo neugodna so visoka znižanja oziroma malusi za upokojitev pred 65. letom, ker je vprašljivo koliko zavarovancev bo imelo dejansko možnost delati do 65. leta.

Višina pokojnine

Tudi v bodoče lahko pričakujemo, da bo materialni položaj upokoјencev odvisen predvsem od pokojnine, do katere bodo upravičeni v javnem sistemu. Višina pokojnine, ki jo lahko zavarovanec po upokojitvi pričakuje v izhodiščih ni določena. Zavarovancu in upokoјencu se obljublja »dostojna« pokojnina v javnem sistemu. Kako visoka bo dostojna pokojnina iz izhodišč ni mogoče razbrati. Razbrati pa je mogoče, da so predlagani številni ukrepi, ki bodo zniževali pokojnine, v primerjavi s pokojninami po ZPIZ-1.

Po ZPIZ je bila pokojnina za polno pokojninsko dobo 40 let za moške in 35 let za ženske odmerjena v višini 85% od osnove. Po ZPIZ-1 se odmerni odstotek vsako leto po uveljavitvi zakona leta 2000, znižuje za 0,5% in naj bi znašal leta 2025 za pokojninsko dobo 40 let za moške in 38 let za ženske 72,5% od osnove. V »Modernizaciji« ni jasne opredelitve kakšno bo razmerje med povprečno starostno pokojnino in povprečno plačo za enako pokojninsko dobo, po dokončani uveljavitvi ukrepov modernizacije.

Na bodoče zniževanje pokojnin, bodo, če bodo uveljavljeni, vplivali tudi naslednji ukrepi, ki jih predvideva »Modernizacija«:

1. Podaljšanje obdobja po katerem se izračuna pokojninska osnova za odmero pokojnine iz 18 let na 35 let zavarovanja, bo verjetno za večino zavarovancev

pomenila nižjo osnovo za odmero pokojnine, čeprav bo osnova na podlagi daljšega obdobja določena bolj pravično.

2. Zvišanje polne starosti iz 63 let za moške in 61 let za ženske na 65 let za oba spola bo verjetno za znaten delež upokojencev negativno vplival na višino pokojnine. V primeru upokojitev pred to starostjo se odmerjena pokojnina zniža za 0,3% za vsak mesec upokojitve pred 65 letom. Letno znižanje znesi 3,6%, petletno pa kar 18%. Zavarovanec, ki bo izpolnjeval pogoje za upokojitev pri 60 letih starosti in se bo upokojil (npr. ker mu zdravstveni razlogi ne dopuščajo, da bi polno produktivno delal ali ker je brezposelen), bo imel za 18% nižjo pokojnino, kot če bi se upokojil pri 65 letih. Dejansko vprašanje je kakšen delež zavarovancev starih med 60 in 65 let bo imel možnost zaposlitve oziroma kakšen delež se bo dejansko prisiljen upokojiti pri starosti nižji od 65 let z občutno znižano pokojnino. Predpostavljamo lahko, da bodo imeli dobre možnosti za zaposlitev po 60 letu zaposleni v javnem sektorju, veliko slabše pa zaposleni v zasebnem sektorju.
3. Predlagani sistem usklajevanja oziroma valorizacije pokojnin v višini 50% glede na rast plač in 50% glede na rast življenjskih stroškov bo verjetno v večji meri zniževala realno vrednost pokojnin v primerjavi z veljavni sistemom, po katerem se pokojnine valorizirajo v skladu z rastjo plač.

Zaradi spodbujanja zaposlitve po 60. letu se predlaga, da se odstotek za odmero pokojnine za vsako leto zaposlitve po 60. letu zviša za 2% namesto za 1,5%. Učinek tega ukrepa pa je zanemarljiv ob sočasnem upoštevanju letnega malusa 3,6% za predčasno upokojitev.

Povzamemo lahko, da predlagana izhodišča v »Modernizaciji« ustvarjajo negotovosti glede višine pokojnine, ki jo lahko zavarovanec pričakuje, ko bo izpolnil pogoje. Po izhodiščih »Modernizacije« naj bi negativne učinke novega sistema blažili z novo univerzalno pokojnino iz »ničelnega stebra«. Učinki ničelnega stebra na razmerja med povprečno plačo in povprečno pokojnino niso predstavljeni.

Iz vidika varstva pravic v nastajanju za zavarovance in bodoče upokojence je pomembno vprašanje, kako dolgo bo prehodno obdobje, v katerem se bodo uveljavljale spremembe, ki bodo vplivale na višino pokojnine. Za upokojence, ki so se ali se bodo upokojili pred začetkom izvajanja sprememb, pa je vprašanje, kako bodo spremembe vplivale na njihove pridobljene pravice. Z uveljavitvijo ZPIZ-1 se preko sistema usklajevanja-valorizacij letno znižuje realna vrednost pokojnine v primerjavi z realno vrednostjo pokojnine v času, ki je bila odmerjena.

3.2. Novi sistem

Novi sistem naj bi temeljil na več stebrih:

- Ničelni steber: nova univerzalna minimalna pokojnina
- I. javni steber: prenovljeno obvezno pokojninsko zavarovanje
- II. »privatni« steber: prenovljeno dodatno zavarovanje
- III. »privatni« steber: prostovoljna zavarovanja.

Upokojenci naj bi dohodke za starost pridobivali iz več stebrov. Vprašljivo je kakšen delež zavarovancev se bo dejansko lahko zavaroval v dodatnih zasebnih zavarovanjih in za kako visoko premijo.

V uvodu izhodišč za modernizacijo je navedeno, da so glavni cilji modernizacije pokojninskega sistema, da se:

- v javnem pokojninskem sistemu (ničelni in I. steber) zagotovijo »dostojne« pokojnine
- iz drugih stebrov (privatni II. in III. steber) zagotovijo »primerne« pokojnine, ki posamezniku zagotavljajo ohranjanje njegovega »družbenega položaja«
- večja preglednost sistema
- trajnejša finančna vzdržnost sistema.

Uvaja se novi tako imenovani »ničelni« steber. Funkcija tega stebra ni jasno opredeljena. V tem stebru naj bi se zagotavljala minimalna pokojnina. V enem delu besedila je navedeno, da gre za univerzalen minimalen dohodek do katerega je upravičen vsakdo nad 65 let (stran 39), v drugem delu pa da so upravičeni do tega dohodka le zavarovanci (stran 40). Financiral naj bi se polovico iz prispevkov (ni določeno kdo bo zavezanec za prispevek), kar se zdi vprašljivo in polovico iz davkov. Funkcija tega stebra naj bi bila v »močni redistribuciji«, ohranjanju solidarnosti in preprečevanju revščine. Če gre za preprečevanje revščine za starejše osebe nad 65 let, ni opredeljeno zakaj bi bila ta dajatev (prejemek) namenjen vsem osebam nad 65 let ne glede na njihovo materialno stanje. Prav tako ni jasno ali bi bili določeni pogoji glede dobe zavarovanja ali dobe prebivanja v Sloveniji.

Sklepa se lahko, da se bodo v I. zavarovalnem javnem stebru, po predlaganih ukrepih znižale pokojnine. Izračun pokojnine naj bi se opravil ali po točkovnem sistemu ali na temelju zbranih valoriziranih sredstev na navideznih pokojninskih računih (NDC) po pravilih aktuarske matematike.

Višina posameznikove pokojnine naj bi bila odvisna od višine vsote vplačanih prispevkov, od dolžine vplačevanja in od pričakovane preostale življenjske dobe posameznikove generacije ob njegovi upokojitvi. Sorazmernost-ekvivalenca pokojnine vplačanim prispevkom je pravno sistemsko pravilna. Vprašljiva pa je odvisnost pokojnine posameznika od pričakovane življenjske dobe cele generacije. To pomeni, da daljša bo pričakovana življenjska doba generacije (kohorte) nižje bodo individualne pokojnine.

Nizke pokojnine tistih, ki so imeli nizke plače ali kratko pokojninsko dobo pa naj bi se dopolnile z univerzalno pokojnino iz ničelnega stebra.

Iz besedila se lahko povzame (stran 40), da bo za enako pokojninsko dobo pokojnina nižja za ženske kot za moške, ker ženske zaradi daljše povprečne pričakovane življenjske dobe dalj časa uživajo pokojnine. Če se bodo po reformi izenačili pogoji za pridobitev pokojnine za moške in ženske, je na drugi strani vprašljivo zakaj se ukinja solidarnost med moškimi in ženskami pri odmeri pokojnini na splošno za ženske.

Iz ničelnega stebra in I. stebra naj bi se zavarovancem zagotovila »dostojna« pokojnina. Pojem dostojne pokojnine ni definiran. Zaradi številnih spremenljivk v sistemu izračuna pokojnine iz I. stebra ni mogoče predvideti oziroma določiti kako visoko pokojnino lahko zavarovanec pričakuje po uveljavitvi novega sistema.

Ker je očitno, da se predvideva, da se bodo pokojnine v javnem sistemu znižale, glede na sedanjo ureditev, je v »Modernizaciji« predvideno, da si bo posameznik lahko zagotovil »primerno« pokojnino iz »privatnega« (zasebnega) II. in III. stebra, ki naj bi upokojencu zagotovila »ohranjanje njegovega družbenega položaja« (verjetno je mišljeno, da naj bi se do določene mere zagotavljalo nadaljevanje dosežnega življenjskega standarda).

Na temelju predlogov za novi pokojninski sistemih se lahko tudi sklepa, da se pod pritiskom mednarodnih institucij, želi postopoma uvesti na temelju ničelnega stebra, sistem minimalnih univerzalnih pokojnin v javnem sistemu, ki ga organizira in nadzira država. Preostali del pokojnine pa naj bi se postopoma prenesel v zavarovalne sisteme v zasebnem sektorju. Taka usmeritev pa je na temelju izkušenj iz sedanje krize finančnih institucij zelo rizična. V ZDA in v Veliki Britaniji so številni upokojenci izgubili pokojnine za katere so varčevali pri zasebnih institucijah ali so se jim te bistveno znižale, zaradi finančnih težav ali stečajev zavarovalnic, bank in drugih finančnih institucij. Vsekakor pa so zavarovanja pri zasebnih institucijah v interesu teh institucij.

4. SKLEP

Verjetno je nesporno, da je treba prilagoditi veljavni sistem javnega obveznega pokojninskega zavarovanja, novemu demografskemu stanju in spreminjanju razmerja med zaposlenimi in prejemniki pokojnin ter splošnim ekonomskim možnostim nacionalnega gospodarstva.

Spremembe pokojninskega sistema, so socialno zelo občutljive in se lahko uvažajo le na temelju natančnih strokovnih analiz in izračunov, ki bodo jasno pokazali vpliv sprememb na socialni položaj prejemnikov pokojnin. Utemeljiti je potrebno ali bi zadostovala »modernizacij« oziroma zaostritev pogojev in znižanje pokojnin v veljavnem sistemu. Prav tako pa je treba utemeljiti kakšne bi bile dejanske posledice uvedbe novega sistema za zavarovance in prejemnike pokojnin.

Določiti bi bilo treba do katere ravni si bo posameznik s pokojnino in drugimi prejemki iz javnega sistema, na temelju vplačanih prispevkov, zagotavljal vsaj delno ohranitev doseženega življenjskega standarda. Ne zadostuje le finančna vzdržnost javnega sistema na splošno, temveč je potrebno ugotoviti ali bi predlagani novi sistem, zagotavljal tudi »finančno vzdržnost« prejemnikom pokojnin v starosti.

Odvisnost socialnega položaja v starosti od prejemkov iz zasebnih zavarovanj, ki delujejo na profitni osnovi, se zdi v pogojih nacionalne in globalne finančne nestabilnosti zelo negotova in rizična.

*Anjuta Bubnov Škoberne**

* Anjuta Bubnov Škoberne, doktorica pravnih znanosti. anjuta.bubnov@pf.uni-lj.si

SVETOVNI KONGRES DELOVNEGA PRAVA IN SOCIALNE VARNOSTI – SYDNEY 2009

V času od 1. do 4. septembra 2009 je bil v Sydneyu (Avstralija) devetnajsti svetovni kongres delovnega prava in socialne varnosti. Kongres je organiziralo avstralsko združenje za delovno pravo, glavno besedo pa je imel predsednik tega združenja, slepi profesor dr. Ron McCallum, profesor in dolgoletni dekan Pravne fakultete Univerze Sydney. Svoje delo je kljub dejstvu, da je slep od rojstva, opravil briljantno, ter so vse aktivnosti potekale brezhibno.

Že na otvoritveni slovesnosti so glavni govorniki poudarili pomen norm delovnega prava in socialne varnosti v današnjem obdobju svetovne ekonomske krize: vsi so poudarjali prepletenost različnih svetovnih gospodarstev ter učinke pravnih ureditev tudi preko meja posameznih držav.

Predsedujoči Ron McCallum je posebej izpostavil, da gre za prvi tak kongres v Avstraliji (ter sploh *down under* ...), ter se zahvalil za sodelovanje tudi podpredsedniku profesorja Richardu Mitchell-u. Nekoliko slabše volje so bili le francosko govoreči udeleženci (kar je zlasti izpostavil prof. dr. Antoine Jeammaund iz Lyona), ker ni bilo tudi prevoda v francoščino, čeprav pa so priskrbeli prevod v španščino. In predsedujoči je pojasnil – stroški bi bili preveliki, ker je bilo od skoraj petsto prijavljenih le osemnajst francosko govorečih. Bil je to torej prvi svetovni kongres delovnega prava brez prevodov v francoščino, kar nas je vse, ki ta izredno precizen jezik za pravne formulacije zelo cenimo, užalostilo.

Na plenarnem delu drugega dne je bila tema: Pravno urejanje novih oblik zaposlitve. Uvod je podala Rosemary Owens, Univerza Adelaide, Avstralija), sodelovali pa so še Corinne Vargha (MOD) ter Manfred Weiss (Institut za delovno pravo, Goethe – Univerza, Nemčija). Obravnavane so bile različne državne ureditve tako dela na domu, kakor tudi sezonskih delavcev, vse oblike flexicurity (prožne varnosti), dela napotenih delavcev, pa vse do vloge sindikatov pri teh oblikah dela. Osebnostno mi je bilo zelo zanimivo predavanje strokovnjakov iz držav, o katerih je le malo novih podatkov iz navedenih področij, če le omenimo npr. Nigerijo, Južno Afriko, Izrael in Avstralijo.

Popoldne istega dne so bile različne okrogle mize na posamezne tematike in sicer: pravno reguliranje posameznih oblik dela, temeljni cilji delovnega prava danes, delo in svoboda človeka. Sledila je še okrogla miza na temo: Delo in družinsko življenje.

Osebnost mi je bila od vseh referatov, koreferatov in prispevkov na okrogli mizi najbolj zanimiva tema, ki jo je predstavila prof. dr. Sarah Biddulph (Univerza Melbourne, Viktorja, Avstralija) in sicer: »Upoštevanje pravnih norm glede izplačevanja plač na Kitajskem«. Podrobno je analizirala zlasti dejstvo, da tudi na Kitajskem danes že morajo spoštovati tudi norme glede ustreznega in pravičnega plačila delavcev. Njena ugotovitev je bila, da je to potrebno zlasti v multinacionalnih podjetjih, ki strogo nadzorujejo ustrezno izpolnjevanje minimalnih delavskih norm, in to ne iz altruizma! Gre namreč za ugotovitev, da kupci njihovih izdelkov v razvitem svetu bojkotirajo njihove izdelke (narejene delno ali v celoti na Kitajskem), če ugotovijo, da je bil izdelek narejen z npr. otroškim delom, delom v ekstenzivnem delovnem času, z neustreznim plačilom zaposlenih in podobno. Gre za primer, je dejala profesorica, ko egoizem (podjetja, da bo ustvarilo čim večji dobiček) pravzaprav v končni fazi deluje altruistično, torej tako, da gre v dobrobit (glede spoštovanja delavskih pravic) delavcev.

Ostale pomembnejše teme v nadaljevanju kongresa so bile še: delavska participacija in socialni dialog na ravni podjetja, delo in človekove svoboščine, socialna zaščita, brezposelnost in prekvalifikacije, delo v transnacionalnih družbah, ter izzivalni naslov sekcije: »Kaj je novega v delovnem pravu«? Prav v tej zadnji sekciji je bila udeležba zelo pestra, ter že uvodničarji odlično izbrani: iz Evrope profesor Riccardo del Punto (Firence, Italija), iz ZDA profesor Matthew Finkin (Univerza Illinois), ter iz Avstralije profesor Sean Cooney (Univerza Melbourne). Skupna ugotovitev vseh je bila, da se morajo tudi norme delovnega prava prilagajati novi spremenjeni situaciji v svetu, ne toliko zaradi trenutne ekonomske krize (čeprav seveda v določeni meri tudi), ampak zlasti zaradi svobodne trgovine, multinacionalnih družb ter delokalizacije proizvodnje. Ponovno je bilo govora tudi o t.i. vezni posodi, to je, izboljševanju pogojev dela v razvijajočem se svetu, ter o eventualno celo zniževanju realnih plač v razvitem svetu (vendar, je bilo posebej poudarjeno, ne smemo pa v razvitem svetu zniževati norm zaščite pri delu, oziroma doseženih drugih delavskih standardov!).

*Mitja Novak**

* Mitja Novak, doktor pravnih znanosti, profesor na Pravni fakulteti Univerze v Mariboru in direktor Inštituta za delo pri Pravni fakulteti Univerze v Ljubljani. mitja.novak@uni-mb.si

VSEBINSKO KAZALO - letnik IX/2009

članki / articles

Darja SENČUR PEČEK

Prenehanje pogodbe o zaposlitvi s poslovodno osebo (direktorjem) v primeru prenehanja funkcije poslovodne osebe, str. 7

Termination of the employment contract with managerial personnel (managing director) in case of cessation of the managerial function (summary), p. 32

Luka TIČAR

Omejevanje avtonomije pogodbenih strank kot dejavnik zagotavljanja delovno-pravnega varstva, str. 35

Limitation of the freedom of contract as a factor of ensuring labour protection (summary), p. 48

Špelca MEŽNAR

Izumi v delovnem razmerju – med delovnim pravom in intelektualno lastnino, str. 51

Employee invention – between labour law and intellectual property (summary), p. 67

Polonca KONČAR

O razvoju urejanja delovnega časa in nekaterih dilemah glede njegove opredelitve, str. 127

On developments in regulation of working time and on some dilemmas regarding its definition (summary), p. 138

Katarina KRESAL ŠOLTES

Čas in prenos izrabe letnega dopusta, str. 141

Timing and transferability of annual leave(summary), p. 158

Mitja NOVAK

Delovno pravo v kriznem obdobju, str. 161

Labour legislation during the time of economic crisis (summary), p. 179

Luka TIČAR

Aktualna vprašanja insolvenčnih postopkov in pravice delavcev, str. 183

Topical issues in insolvency proceedings and workers rights (summary), p. 200

Valentina FRANCA

Vloga delavskih predstavnikov v procesih prestrukturiranja podjetij, str. 203

The role of employees' representatives in the restructuring processes in companies (summary), p. 222

Ivan ROBNIK

Sodna praksa Vrhovnega sodišča RS v zvezi z odpovedjo pogodbe o zaposlitvi iz poslovnih razlogov, str. 225

Case law of the Supreme Court of the Republic of Slovenia related to termination of employment contract due to business reasons (summary), p. 247

Grega STRBAN

Vpliv posebnega urejanja pacientovih pravic na postopek uveljavljanja pravic iz obveznega zdravstvenega zavarovanja, str. 249

The impact of special regulation of patients' rights on the implementation procedure of the rights arising from mandatory health insurance (summary), p. 269

Rosana LEMUT STRLE

Kaj je in česa ni prinesel ZZZZZ-K, str. 271

What we did and what we didn't get from the zzzzz-k (health care and health insurance act) (summary), p. 291

Eva GODINA

Direktiva Evropskega parlamenta in Sveta o uveljavljanju pravic pacientov na področju čezmejnega zdravstvenega varstva, str. 293

The directive of EU Parliament and Council on exercising the rights of patients in the field of cross-border health care (summary), p. 308

Nataša BELOPAVLOVIČ

Arbitražna za individualne delovne spore v slovenski zakonodaji in praksi, str. 311
Arbitration in individual labour disputes in slovenian case-law (summary), p. 323

Biserka KOGEJ DMITROVIČ

Predsodni postopki kot predpostavka za sodno varstvo, str. 325

Pre-litigation procedures as a precondition for judicial protection (summary), p. 342

Aleksej CVETKO

Dopuščena revizija, str. 345

Revision (summary), p. 357

Miran BLAHA

Sodno varstvo pravic javnih uslužbencev, 359

Judicial protection of the rights of public officers (summary), p. 384

Nataša MUSAR MIŠELJIČ

Nadzor nad izvajanjem predpisov o plači in drugih prejemkih javnih uslužbencev, str. 387

Supervising the implementation of the civil servants salary regulation (summary), p. 405

Marta KLAMPFER

Ustavna pritožba v delovnih sporih, str. 407

Constitutional complaint in labour disputes (summary), p. 428

Barbara KRESAL

Primerjalnopravna ureditev odpovedi pogodbe o zaposlitvi iz poslovnih razlogov, str. 431

Dismissals due to economic (business) reasons in a comparative perspective (summary), p. 445

Katarina KRESAL ŠOLTES

Primer *Laval in Viking* z vidika slovenske pravne ureditve avtonomije kolektivnega pogajanja, str. 465

Laval and Viking in the light of Slovenian legal regulations regarding autonomy of collective bargaining (summary), p. 488

Darja SENČUR PEČEK

Organizacija delovnega časa z vidika zahtev po večji fleksibilnosti, str. 491

Organisation of working time in the light of demands for more flexibility (summary), p. 529

Etelka KORPIČ HORVAT

Premeščanje in spreminjanje pogodbe o zaposlitvi z vidika pogodbenosti uslužbenskih razmerij, str. 531

Relocation and alteration of work contract in the light of the contractual nature of the employment relationship (summary), p. 552

sodna praksa / case law

Ivan ROBNIK

Odločbe Vrhovnega sodišča RS, str. 83

Some recent rulings of the Supreme Court of the Republic of Slovenia (abstracts), p. 102

praksa - zakonodaja / practise - legislation

Petra ZEMLJIČ

Nepравilnosti pri izplačilih plač v državnih organih in občinah, kot jih ugotavlja Računsko sodišče, str. 69

Irregularities of salaries within the civil services and municipalities as determined by the Court of Auditors (summary), p. 81

Peter POGAČAR

Modernizacija pokojninskega sistema v Republiki Sloveniji z vidika finančne vzdržnosti sistema ter priložnosti za izboljšave sistema, str. 555

Modernization of Pension System in the Republic of Slovenia in the light of financial sustainability of the system and the opportunities for the improvement of the system (summary), p. 569

recenzije / reviews

Mitja NOVAK

Recenzija knjige: Pregled sistema pokojninskega in invalidskega zavarovanja v Republiki Sloveniji: s sodno prakso, str. 107

diskusije, poročila / debates, reports

Anjuta BUBNOV ŠKOBERNE

Predlog modernizacije pokojninskega sistema - *mnenje o nekaterih predlogih*, str. 571

Mitja NOVAK

Svetovni kongres delovnega prava in socialne varnosti – Sydney 2009, str.

IMENSKO KAZALO – letnik IX/2009

BELOPAVLOVIČ, Nataša

- Arbitraža za individualne delovne spore v slovenski zakonodaji in praksi, str. 311
Arbitration in individual labour disputes in slovenian case-law (summary), p. 323

BLAHA, Miran

- Sodno varstvo pravic javnih uslužbencev, 359
Judicial protection of the rights of public officers (summary), p. 384

BUBNOV ŠKOBERNE, Anjuta

- Predlog modernizacije pokojninskega sistema - *mnenje o nekaterih predlogih*, str. 571

CVETKO, Aleksej

- Dopuščena revizija, str. 345
Revision (summary), p. 357

FRANCA, Valentina

- Vloga delavskih predstavnikov v procesih prestrukturiranja podjetij, str. 203
The role of employees' representatives in the restructuring processes in companies (summary), p. 222

GODINA, Eva

- Direktiva Evropskega parlamenta in Sveta o uveljavljanju pravic pacientov na področju čezmejnega zdravstvenega varstva, str. 293
The directive of EU Parliament and Council on exercising the rights of patients in the field of cross-border health care (summary), p. 308

KORPIČ HORVAT, Etelka

- Premeščanje in spreminjanje pogodbe o zaposlitvi z vidika pogodbenosti uslužbenskih razmerij, str. 531
Relocation and alteration of work contract in the light of the contractual nature of the employment relationship (summary), p. 552

KLAMPFER, Marta

- Ustavna pritožba v delovnih sporih, str. 407
Constitutional complaint in labour disputes (summary), p. 428

KOGEJ DMITROVIČ, Biserka

- Predsodni postopki kot predpostavka za sodno varstvo, str. 325
Pre-litigation procedures as a precondition for judicial protection (summary), p. 342

KONČAR, Polonca

- O razvoju urejanja delovnega časa in nekaterih dilemah glede njegove opredelitve, str. 127

On developments in regulation of working time and on some dilemmas regarding its definition (summary), p. 138

KRESAL, Barbara

- Primerjalnopravna ureditev odpovedi pogodbe o zaposlitvi iz poslovnih razlogov, str. 431

Dismissals due to economic (business) reasons in a comparative perspective (summary), p. 445

KRESAL ŠOLTES, Katarina

- Čas in prenos izrabe letnega dopusta, str. 141

Timing and transferability of annual leave(summary), p. 158

- Primera *Laval in Viking* z vidika slovenske pravne ureditve avtonomije kolektivnega pogajanja, str. 465

Laval and Viking in the light of Slovenian legal regulations regarding autonomy of collective bargaining (summary), p. 488

LEMUT STRLE, Rosana

- Kaj je in česa ni prinesel ZZVZZ-K, str. 271

What we did and what we didn't get from the zzvzz-k (health care and health insurance act) (summary), p. 291

MEŽNAR, Špelca

- Izumi v delovnem razmerju – med delovnim pravom in intelektualno lastnino, str. 51

Employee invention – between labour law and intellectual property (summary), p. 67

MUSAR MIŠELJIČ, Nataša

- Nadzor nad izvajanjem predpisov o plači in drugih prejemkih javnih uslužbencev, str. 387

Supervising the implementation of the civil servants salary regulation (summary), p. 405

NOVAK, Mitja

- Recenzija knjige: Pregled sistema pokojninskega in invalidskega zavarovanja v Republiki Sloveniji: s sodno prakso, str. 107

- Delovno pravo v kriznem obdobju, str. 161

Labour legislation during the time of economic crisis (summary), p. 179

- Svetovni kongres delovnega prava in socialne varnosti – Sydney 2009, str. 581

POGAČAR, Peter

- Modernizacija pokojninskega sistema v Republiki Sloveniji z vidika finančne vzdržnosti sistema ter priložnosti za izboljšave sistema, str. 555
Modernization of Pension System in the Republic of Slovenia in the light of financial sustainability of the system and the opportunities for the improvement of the system (summary), p. 569

ROBNIK, Ivan

- Odločbe Vrhovnega sodišča RS, str. 83
Some recent rulings of the Supreme Court of the Republic of Slovenia (abstracts), p. 102
- Sodna praksa Vrhovnega sodišča RS v zvezi z odpovedjo pogodbe o zaposlitvi iz poslovnih razlogov, str. 225
Case law of the Supreme Court of the Republic of Slovenia related to termination of employment contract due to business reasons (summary), p. 247

SENČUR PEČEK, Darja

- Prenehanje pogodbe o zaposlitvi s poslovodno osebo (direktorjem) v primeru prenehanja funkcije poslovodne osebe, str. 7
Termination of the employment contract with managerial personnel (managing director) in case of cessation of the managerial function (summary), p. 32
- Organizacija delovnega časa z vidika zahtev po večji fleksibilnosti, str. 491
Organisation of working time in the light of demands for more flexibility (summary), p. 529

STRBAN, Grega

- Vpliv posebnega urejanja pacientovih pravic na postopek uveljavljanja pravic iz obveznega zdravstvenega zavarovanja, str. 249
The impact of special regulation of patients' rights on the implementation procedure of the rights arising from mandatory health insurance (summary), p. 269

TIČAR, Luka

- Omejevanje avtonomije pogodbenih strank kot dejavnik zagotavljanja delovno-pravnega varstva, str. 35
Limitation of the freedom of contract as a factor of ensuring labour protection (summary), p. 48
- Aktualna vprašanja insolvenčnih postopkov in pravice delavcev, str. 183
Topical issues in insolvency proceedings and workers rights (summary), p. 200

ZEMPLJIČ, Petra

- Nepravilnosti pri izplačilih plač v državnih organih in občinah, kot jih ugotavlja Računsko sodišče, str. 69

Irregularities of salaries within the civil services and municipalities as determined by the Court of Auditors (summary), p. 81

Inštitut za delo pri Pravni fakulteti Univerze v Ljubljani,
Društvo za delovno pravo in socialno varnost in
Planet GV d.o.o.

v sodelovanju z:

Inštitutom za primerjalno pravo pri PF v Ljubljani – Centrom za
delovno pravo in
Inštitutom za delovna razmerja in socialno varnost PF v
Mariboru

vabijo na konferenco:

IX. DNEVI DELOVNEGA PRAVA IN SOCIALNE VARNOSTI

**IX. Slovenian Congress of Labour and
Social Security Law**

**Portorož, Kongresni center GH Bernardin,
27. - 28. maj 2010**

Vljudno vabljeni k sestavi programa. Vaše predloge tem in sekcij pošljite
na Inštitut za delo, Poljanski nasip 2, Ljubljana ali na e-naslov: [inst.delo@
pf.uni-lj.si](mailto:inst.delo@pf.uni-lj.si)

Delavci in delodajalci Employers & Employers www.delavciindelodajalci.com

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

Inštitut za delo pri Pravni fakulteti Univerze v Ljubljani (IDPF) od leta 2001 dalje izdaja novo strokovno revijo DELAVCI IN DELODAJALCI.

Vsebina revije je namenjena obravnavi aktualnih vprašanj s področja **pravnih razmerij med delavci in delodajalci ter s področja socialne varnosti**: individualna in kolektivna delovna razmerja, zaposlovanje in zavarovanje za brezposelnost, pokojninsko in invalidsko zavarovanje, zdravstveno varstvo in zavarovanje, socialno varstvo, inšpekcija dela in ostala področja delovnega prava in prava socialne varnosti. Z enako pozornostjo bodo obravnavana vprašanja iz pravnih razmerij med delavci in delodajalci tako v ZASEBNEM KOT JAVNEM SEKTORJU.

Poleg ČLANKOV IN RAZPRAV o primerjalnopravni, mednarodnopravni in domači pravni ureditvi posameznih delovnopravnih in socialnopravnih institutov, bodo v reviji objavljeni tudi prispevki priznanih strokovnjakov IZ PRAKSE ZA PRAKSO o njihovih izkušnjah pri izvajanju posameznih institutov v praksi, skupaj z najpogostejšimi aktualnimi VPRAŠANJI IN ODGOVORI. V PRILOGI bo prostor za zanimive **domače in tuje pravne vire**, revija pa bo predstavljala tudi aktualno SODNO PRAKSO. POROČILA o pravnih posvetih, simpozijih in konferencah doma in v tujini, bibliografije in recenzije avtorskih del ter razna druga sporočila o pomembnih dogodkih bodo bralcem olajšala **pregled nad najpomembnejšimi dogodki** z vsebinskega področja revije.

Revija je namenjena:

- strokovnjakom s področja delovnega prava in prava socialne varnosti,
- vodstvenim delavcem, vodjem pravne, splošne in kadrovske službe
- izvajalcem kadrovskega menedžmenta - kadrovikom, pravnikom, ekonomistom, sociologom, ...
- predstavnikom delavcev – sindikatom, svetom delavcev
- predstavnikom delodajalcev – zbornicam, združenjem
- vodilnim državnim uslužbencem in direktorjem javnih zavodov, agencij in drugih oseb javnega prava
- študentom dodiplomskega in podiplomskega študija prava, sociologije, uprave, socialnega dela, menedžmenta
- sodnikom delovnih in socialnih sodišč, upravnih sodišč in sodnikom za prekrške,
- inšpektorjem za delo
- in drugim.

Naročilnica / Subscription

DA, naročam revijo Delavci in Delodajalci**št. izvodov** _____

Letna naročnina za leto 2009 je 93,31 €, posamezna številka 28,00 €, priznamo 50% popust za študente. Odjava naročila je možna dva meseca pred iztekom tekočega koledarskega leta za naslednji letnik revije.

YES, please enter my subscription to the review Employees and Employers**No. of issues** _____

Annual subscription (four issues) at price 93,31 €, particular issue at price 28,00 €, special discount for students (50%).

Naročnik / Subscriber _____

Naslov / Address _____

Zavezanec za DDV : da / ne (obkroži!) – ID št. / Vat No. _____

Kontaktna oseba / Contact person _____

Položaj v organizaciji / Position at work _____

Telefon / Phone _____ Faks / Fax _____

E-naslov / E-mail _____ Datum / Date _____

Žig / Mark _____ Podpis odgovorne osebe / Signature _____

Poslati na naslov / Mail to address: Inštitut za delo pri Pravni fakulteti Univerze v Ljubljani, Poljanski nasip 2, 1000 Ljubljana, Slovenija, ali po faksu / or by fax: 00386 1 4203 165 ali po internetu na naslov www.delavciindelodajalci.com ali e-mail: inst.delo@pf.uni-lj.si

Vodnik po pravicah iz delovnega razmerja

- najpogostejša vprašanja in odgovori

www.delavciindelodajalci.com

Priročnik na enem mestu povzema vse potrebne splošne in pravne informacije, ki jih morajo poznati delodajalci, delavci in njihovi predstavniki ter na pregleden in enostaven način opozarja tudi na zadnje zakonske spremembe.

Priročnik je delo avtoric dr. Barbare Kresal, mag. Katarine Kresal Šoltes in dr. Darje Senčur Peček ter redakcije pristojnih vladnih in strokovnih institucij – Ministrstva za delo, družino in socialne zadeve ter Inštituta za delo pri Pravni fakulteti Univerze v Ljubljani.

NAROČILNICA

**DA, naročam _____ izvod(ov) priročnika
VODNIK PO PRAVICAH IZ DELOVNEGA RAZMERJA**

Najpogostejša vprašanja in odgovori

Po ceni 39,00 €. Za naročila 5 in več izvodov priznamo 10% popust.

Podjetje / ime in priimek osebe _____

Naslov _____

zavezanec za DDV : da / ne (obkroži!) – ID št. _____

ime kontaktne osebe družbe _____

položaj kontaktne osebe v podjetju _____ tel.: _____

faks.: _____ e-pošta: _____

datum: _____ žig _____ odgovorna oseba družbe: _____

Poslati na naslov: Inštitut za delo pri Pravni fakulteti Univerze v Ljubljani, Poljanski nasip 2, 1000 Ljubljana, ali po faksu: 01 4203165 ali po internetu na naslov www.delavciindelodajalci.com ali e-mail: inst.delo@pf.uni-lj.si

Vodnik po pravicah invalidov

v slovenski zakonodaji

www.delavciindelodajalci.com

Gre za edinstveni tovrstni strokovni priročnik pri nas, ki na enem mestu povzema vse potrebne splošne in pravne informacije za vse, ki se pri svojem delu ali zasebno ukvarjajo z vključevanjem invalidov na različnih področjih.

Priročnik je delo skupine priznanih strokovnjakov in redakcije pristojnih vladnih in strokovnih institucij – Ministrstva za delo, družino in socialne zadeve, Inštituta za delo pri Pravni fakulteti Univerze v Ljubljani in ZVD Zavoda za varstvo pri delu d.d. ter eden od projektov v okviru Evropskega leta enakih možnosti za vse 2007.

NAROČILNICA

**DA, naročam _____ izvod(ov) priročnika
VODNIK PO PRAVICAH INVALIDOV v slovenski
zakonodaji.**

Po ceni 39,00 €. Za naročila 5 in več izvodov priznamo 10% popust.

Podjetje / ime in priimek osebe _____

Naslov _____

zavezanec za DDV : da / ne (obkroži!) – ID št. _____

ime kontaktne osebe družbe _____

položaj kontaktne osebe v podjetju _____ tel.: _____

faks.: _____ e-pošta: _____

datum: _____ žig _____ odgovorna oseba družbe: _____

Poslati na naslov: Inštitut za delo pri Pravni fakulteti Univerze v Ljubljani, Poljanski nasip 2, 1000 Ljubljana, ali po faksu: 01 4203165 ali po internetu na naslov www.delavciindelodajalci.com ali e-mail: inst.delo@pf.uni-lj.si

Prepoved diskriminacije med varstvom človekovih pravic in konkurenčnostjo delodajalca

www.delavciindelodajalci.com

Evropska unija je leto 2007 razglasila za Evropsko leto enakih možnosti za vse! Podjetja, ki vodijo politiko in prakso enakih možnosti, so praviloma bolj uspešna in delavci v njih bolj zadovoljni in bolj produktivni, kar izkazujejo tudi mednarodne raziskave. Pomembna je ustrezna razporeditev bremen med posameznikov, delodajalcem in državo. Enako pomembna je tudi ozaveščenost, odpravljanje predsodkov, aktivno spodbujanje dobrih praks v podjetjih ter učinkovit sistem pravnih sredstev. V znanstveni monografiji v počastitev 50-letnice Inštituta za delo ljubljanske Pravne fakultete in Evropskega leta Enakih možnosti za vse, so objavljeni znanstveni prispevki priznanih pravnih strokovnjakov s tega področja. Monografija je namenjena tako raziskovalcem, sodnikom in delovnim inšpektorjem ter študentom humanističnih študijev, kot tudi kadrovskim managerjem in praktikom v podjetjih in zavodih.

NAROČILNICA

**DA, naročam _____ izvod(ov) publikacije
PREPOVED DISKRIMINACIJE med varstvom
človekovih pravic in konkurenčnosti delodajalca**

Po ceni 39,00 €. Za naročila 5 in več izvodov priznamo 10% popust.

Podjetje / ime in priimek osebe _____

Naslov _____

zavezanec za DDV : da / ne (obkroži!) – ID št. _____

ime kontaktne osebe družbe _____

položaj kontaktne osebe v podjetju _____ tel.: _____

faks.: _____ e-pošta: _____

datum: _____ žig _____ odgovorna oseba družbe: _____

Poslati na naslov: Inštitut za delo pri Pravni fakulteti Univerze v Ljubljani, Poljanski nasip 2, 1000 Ljubljana, ali po faksu: 01 4203165 ali po internetu na naslov www.delavciindelodajalci.com ali 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 po predhodnem dogovoru z avtorjem 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 še povzetek (summary), izvleček (sinopsis), ključne besede ter 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. Povzetek je dolg eno tipkano stran (3.000 znakov) in strnjeno, na razumljiv način, povzema vsebino in ključne ugotovitve prispevka. Izvleček 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 praviloma 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. S. Bajič, str. 1), v primeru, da se avtor pojavlja z več prispevki, je treba dodati za imenom avtorja tudi letnico citiranega dela (npr. S. Bajič, 1925, str. 1), navedba celotnega citiranega oz. referenčnega bibliografskega vira pa naj bo 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 tiskanem izvodu po pošti in v elektronski obliki na naslov uredništva (Poljanski nasip 2, Ljubljana, inst.delo@pf.uni-lj.si).

Revija za
delovno pravo
in pravo
socialne varnosti



employees & employers
labour law & social security review



<http://www.delavciindelodajalci.com>

Ljubljana, december 2009