

Delavci in Delodajalci Employees & Employers

4/2016 / letnik XVI

4

Ulrich BECKER

Organisation and Financing of the German Health Insurance

Agne VAITKEVICIUTE

A Case Study of the Finnish Social Security Law within the Context of Working beyond Retirement Age – Can Finland Be Considered as a Model to Other Member States of the European Union?

Grega STRBAN

Prenova obveznega zdravstvenega zavarovanja – zadostujejo spremembe obstoječega zakona ali je nujen sprejem novega?

Majda HRŽENJAK

Ekonomska neenakost žensk z vidika spolnega pokojninskega razkoraka

Primož RATAJ

Pravni vidiki zaposlovanja in odpuščanja starejših – je lahko tudi delovnopravna ureditev eden od vzrokov visoke brezposelnosti starejših?



Inštitut za delo
pri Pravni fakulteti
v Ljubljani

Delavci in Delodajalci:
Employees & Employers

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

Izdajatelj in založnik:
Publisher

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

Naslov uredništva
Editorial Office Address

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

Uredniški odbor
Editorial Board

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

Glavna urednica
Editor in Chief

prof. Barbara Kresal, *University of Ljubljana*

Odgovorna urednica
Editor in Chief

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

Pomočnica glavne urednice

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

Članki v reviji so recenzirani

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

Revija izhaja štirikrat letno (1/marec, 2-3/maj, 4/december)

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

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

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

The Journal is supported by the Slovenian Research Agency.

Abstracting and Indexing Services:

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

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

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

International Cooperation:

The Journal »Employees & Employers« is a member of the International Association of Labour Law Journals – IALLJ.

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

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

Člani IALLJ / *The members of the IALLJ:*

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

The last annual meeting of the IALLJ took place in Bologna (IT) on November 16, 2016. The minutes of annual meetings and other information on the IALLJ published at www.labourlawjournals.com.


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

Delavci in Delodajalci

Employees & Employers

4/2016 / letnik XVI

4



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

Namen in vsebina / *Aims and Scope*

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

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

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

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

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

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

VSEBINA / CONTENTS

članki / articles*Ulrich BECKER*

- Organisation and Financing of the German Health Insurance* 539
 Organizacija in financiranje nemškega zdravstvenega zavarovanja (povzetek) 553

Agne VAITKEVICIUTE

- A Case Study of the Finnish Social Security Law within the Context of Working beyond Retirement Age – Can Finland Be Considered as a Model to Other Member States of the European Union?* 555
 Študija finskega primera zakonodaje s področja socialne varnosti o delu po upokojitveni starosti – ali je finska rešitev lahko model za druge države članice EU? (povzetek) 582

Grega STRBAN

- Prenova obveznega zdravstvenega zavarovanja – zadostujejo spremembe obstoječega zakona ali je nujen sprejem novega? 585
Modernising Mandatory Health Insurance – Is it enough to Amend the Existing Law or is it Necessary to Adopt a New One? (summary) 606

Majda HRŽENJAK

- Ekonomska neenakost žensk z vidika spolnega pokojninskega razkoraka 609
Economic Inequalities of Women from the Perspective of Gender Based Pension Gap (summary) 625

Primož RATAJ

- Pravni vidiki zaposlovanja in odpuščenja starejših – je lahko tudi delovnopravna ureditev eden od vzrokov visoke brezposelnosti starejših? 627
Legal Views of Employing and Dismissing of Older Persons – Could Rules of Labour Law Be One of the Reasons for High Unemployment of Older Persons? (summary) 645

recenzije, publikacije / book reviews, publications

Barbara KRESAL

Recenzija knjige: Davidov, Guy: A Purposive Approach to Labour Law.

Oxford: Oxford University Press, 2016. 647

Aleš ZAVRŠNIK

Recenzija knjige: Kogovšek Šalomon, Neža. Erased: citizenship, residence rights

and the constitution in Slovenia. Frankfurt am Main: P. Lang, cop. 2016. 653

vsebinsko in imensko kazalo /

index to employees and employers volume XVI 657

najave, oglasi / announcements

Napovednik kongresa XVI. Dnevi delovnega prava in socialne varnosti, 2017 /

XVI. Slovenian Congress of Labour Law and Social Security, 2017 667

Iz založbe Inštituta za delo pri Pravni fakulteti v Ljubljani 668

Organisation and Financing of the German Health Insurance

Ulrich Becker*

UDK: 364.32(430)

364-624

Abstract: *The author will try to explain the features of the German health insurance system, and to that end, proceed in two steps. The first consists of a rough overview of the system in general (chapter II.). The second step will lead to the main aspects of financing and organising the statutory health insurance (SHI), starting from the legal relations that have to be regulated and administered in order to make the SHI work (chapter III.).*

Key words: *health insurance, social security, Germany*

Organizacija in financiranje nemškega zdravstvenega zavarovanja

Povzetek: *V prispevku avtor skuša v dveh korakih razložiti značilnosti nemškega obveznega zdravstvenega zavarovanja. Najprej predstavi splošen pregled sistema (poglavje II), v nadaljevanju pa razlaga glavna načela financiranja in organizacije obveznega zdravstvenega zavarovanja, začenši s pravnimi razmerji, ki morajo biti ustrezno regulirana in upravljana, da sistem obveznega zdravstvenega zavarovanja lahko deluje (poglavje III).*

Ključne besede: *zdravstveno zavarovanje, socialna varnost, Nemčija*

1. INTRODUCTION

1. Health is one of the most valuable human commodities. And health care belongs to the most fundamental goods, and also most fundamental needs, of human beings. Health is a prerequisite for the pursuance of nearly all activities, be it participation in the labour market, be it education, or the simple exchange with other members of society. Consequently, health and health care are subjects of human rights provisions in practically all jurisdictions. It suffices to name the right

* Prof. Dr. Ulrich Becker, LL.M. (EHI), Director of the Max Planck Institute for Foreign and International Social Law
beckersek@mpisoc.mpg.de

to physical and mental health according to Art. 12 of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights¹, the right to the protection of health according to Art. 11 of the European Social Charter² or the many national social rights such as Art. 51 of the Slovenian Constitution³.

Whereas the actual function of such provisions as a basis for individual subjective rights may be questionable,⁴ a state certainly has a legal duty to provide health care to the people living on its territory. The EU Charter of Fundamental Rights mentions the 'access to preventive health care and the right to benefit from medical treatment' as well as 'a high level of human health protection', and one might assume that this describes a legal responsibility of all public powers in Europe.

The fulfilment of this governmental task is anything but easy. Health care services are benefits in kind which have to be provided in an effective and efficient way. Manifold activities of health care professionals, hospitals and other medical entities have to be regulated; legislators and administration have to find the right balance between cost-effectiveness, sufficient quality, accessibility and innovative health care. It is not by chance that in most European states a considerable amount of money is being spent in order to finance health care.⁵

2. The organisation of health care systems is – even in Europe and the ongoing process of European integration – a matter of national powers,⁶ and we can ob-

¹ Of 16 December 1966 (<http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/CESCR.aspx>); see also CESCR General Comment No. 14: The Right to the Highest Attainable Standard of Health (Art. 12) (<http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Women/WRGS/Health/GC14.pdf>).

² Of 18 October 1961 (ETS No. 035), revised ESC of 3 May 1996 (ETS No. 163) (<http://www.coe.int/en/web/turin-european-social-charter/charter-texts>).

³ Of 23 December 1991 (see English version under: <http://www.us-rs.si/en/about-the-court/legal-basis/>).

⁴ See *Iliopoulos-Strangas* (ed.), *La protection des droits sociaux fondamentaux dans les Etats membres de l'Union européenne: étude de droit comparé*, 2000; *Iliopoulos-Strangas* (ed.), *Soziale Grundrechte in Europa nach Lissabon*, 2010; *Iliopoulos-Strangas*, *Die Rechtsfigur des sogenannten sozialen Besitzstandes im europäischen Grundrechtsschutzsystem*, in: Müller-Graff/Schmahl/Skouris (ed.), *Europäisches Recht zwischen Bewahrung und Wandel - Festschrift für Dieter H. Scheuing*, p. 555 et seq; for a short overview *Becker*, *Der europäische soziale Rechtsstaat: Entstehung, Entwicklung und Perspektiven*, in: *Iliopoulos-Strangas* (ed.), *Die Zukunft des Sozialen Rechtsstaates in Europa. The Future of the Constitutional Welfare State in Europe. L'Avenir de l'État de Droit Social en Europe*, 2015, p. 101, 119.

⁵ See OECD Health Statistics 2016 (http://stats.oecd.org/index.aspx?DataSetCode=HEALTH_STAT).

⁶ See ECJ of 16 March 2004, Joined Cases C-264/01, C-306/01, C-354/01 and

serve different types of systems within the European Union. Generally speaking, there are two models: the insurance model, with health care financed from the contributions of insured persons,⁷ and the national health service model,⁸ with health care for all financed from taxes. In reality, there are considerable deviations from the blueprints of these models in most countries, and we can also observe mixed systems, such as in Poland.⁹ I shall try to introduce to you the German health care system. Its history starts in 1883¹⁰ when it was introduced as the first branch of Bismarck's social security legislation.¹¹ In its core, it still follows the traditional Bismarckian insurance architecture, and, especially due to the historical roots, it has some features that are rather unique in the whole world.¹²

I will try to explain these features, and to that end, proceed in two steps. The first consists of a rough overview of the system in general (below, II.). The second step will lead to the main aspects of financing and organising the statutory health insurance (SHI), starting from the legal relations that have to be regulated and administered in order to make the SHI work (below, III.).

2. OVERVIEW

My overview has to start with the observation that there is not only one health insurance system in Germany. We can find both public and private health insurance. Whereas this is not at all remarkable as such, the interplay of the two forms of insurance is very special indeed. Private insurance is not restricted to supplementing public health care as in most other developed countries.¹³ It is

C-355/01, (AOK Bundesverband and others); for a general overview *Becker*, Nationale Sozialleistungssysteme im europäischen Systemwettbewerb, in: *Becker/Schön* (Hrsg.), Steuer- und Sozialstaat im europäischen Systemwettbewerb, 2005, p. 1 et seq.

⁷ The so-called 'Bismarckian' Model.

⁸ Which became part of the famous Beveridge Report (Social Insurance and Allied Services, 1942).

⁹ See *Lach*, Organisation Akteure und Verhältnisse im polnischen System der Gesundheitsfürsorge, ZIAS 2016 (forthcoming).

¹⁰ Gesetz, betreffend die Krankenversicherung der Arbeit (RGBl. 1884, p. 73). The Statute came into force in 1884.

¹¹ See for the background of this legislation *Ritter*, Sozialversicherung in Deutschland und England – Entstehung der Grundzüge im Vergleich, 1983.

¹² Its most important legal basis today is the *Sozialgesetzbuch V* (Social Code Book V, in the following SGB V).

¹³ Where benefits from the public system can be supplemented by additional benefits from private

also used as a substitute of the statutory insurance, one might say as an independent pillar of health care in Germany, and that is why we can speak of a 'dual insurance system'.¹⁴

This special function of private insurance and the 'two pillar approach' is due to the historical evolution and two facts. First, civil servants, judges and soldiers are taken care of by the state and not the SHI.¹⁵ We may call that an internalised system of social benefits¹⁶ with the basic idea – also relevant for old age security and industrial injuries – that those public servants have a special and comprehensive legal relation to the government, and that it is therefore a duty of government also to provide social benefits.¹⁷ Yet, as the government does not cover all costs of health care treatments, but as a rule not more than 50 %, civil servants need to partially cover their costs by private insurance contracts (= PHI-CS). Second, from the beginning on, the *Bismarckian* social insurance did not include all persons in dependent employment in the mandatory scheme.¹⁸ It concentrated on the neediest workers, and although its personal scope of application was extended over time, statutory health insurance still today sets an upper limit for compulsory coverage. This is referred to as the gross annual earnings limit: persons whose salaries exceed this limit are exempt from the obligation to insure.¹⁹ They used to be free to choose between voluntary affiliation to the public system if they fulfill rather restrictive conditions, or to enter into a private insurance contract, or not to have a contract at all. It was not before 2009, that Germany introduced a compulsory insurance for all in order to guarantee

insurance. In France, health mutual ('mutuelles') cover co-payments of the insured (see <https://www.service-public.fr/particuliers/vosdroits/F20314>, and *Kessler*, *Droit de la protection sociale*, 5th ed. 2014, p. 717 et seq.).

¹⁴ See *Becker*, German Health and Long-Term Care Insurance – Legal Aspects, in: *The Role of Private Actors in Social Security*, MPI Soc Working Paper 1/2005, p. 3 et seq. (under www.mpisoc.mpg.de).

¹⁵ Art. 6 par. 1 No. 2 SGB V.

¹⁶ See *Zacher*, Grundtypen des Sozialrechts, in *Festschrift für Zeidler*, vol. 1, 1987, p. 571 et seq.

¹⁷ See – with regard to old age security – *Körtek*, Die Beamtenversorgung in der Bundesrepublik Deutschland, in: *Becker/Köhler/Körtek* (Hrsg.), *Die Alterssicherung von Beamten und ihre Reformen im Rechtsvergleich*, 2010, p. 47 et seq.

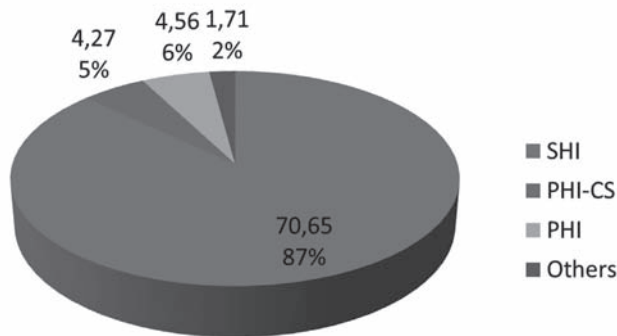
¹⁸ See *Becker*, Normative Grundlagen im deutschen Sozialstaat, Sozialpolitische Geschichte, in: *Carigiet/Mäder/Opielka/Schulz-Nieswandt* (Hrsg.), *Wohlstand durch Gerechtigkeit, Deutschland und die Schweiz im sozialpolitischen Vergleich*, 2006, p. 59 et seq.

¹⁹ Art. 6 par. 1 No. 1, par. 6 SGB V.

universal access to health care.²⁰ Since then, all those who are not eligible for the public system have to be affiliated to a private sickness fund, and insurance companies offering such funds are obliged to accept all offers for coverage.²¹

The situation leads to some competition between private and public health insurance, yet in a marginal²² and questionable way.²³ As the figures show,²⁴ private insurance covers only a relatively small share of the German health care market. This is one reason why I will, in the next steps, concentrate on the public insurance and the so-called German SHI.

3. STATUTORY HEALTH INSURANCE



²⁰ Law on strengthening competition in the SHI (Gesetz zur Stärkung des Wettbewerbs in der GKV) of 26. March 2007 (BGBl. I, p. 378).

²¹ Including 'basic insurance'; see for the constitutionality of these provisions German Federal Constitutional Court, dec. of 10 June 2009, 1 BvR 706/08, 1 BvR 814/08, 1 BvR 819/08, 1 BvR 832/08, 1 BvR 837/08.

²² See *Becker/Schweitzer*, Wettbewerb im Gesundheitswesen – Welche gesetzlichen Regelungen empfehlen sich zur Verbesserung eines Wettbewerbs der Versicherer und Leistungserbringer im Gesundheitswesen?, Gutachten B zum 69. Deutschen Juristentag, 2012, p. B 142 et seq.

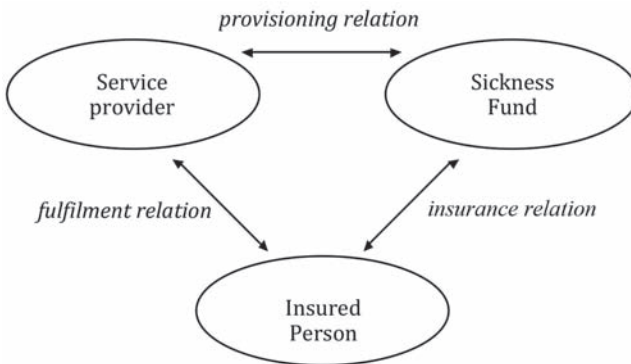
²³ See for further discussions *Kingreen/Kühling*, Monistische Einwohnerversicherung, 2013, on the one hand and *Steiner*, Verfassungsfragen der dualen Krankenversicherung, 2015, on the other.

²⁴ Source: Statistisches Bundesamt, Amtliche Statistik KM 1 Dezember 2014, retrieved from: http://www.bmg.bund.de/fileadmin/dateien/Downloads/Statistiken/GKV/Mitglieder_Versicherte/KM1_Januar_bis_Dezember_2014.pdf, accessed September 14, 2016; Verband der Privaten Krankenversicherung, Zahlenbericht der PKV 2014, retrieved from: <https://www.pkv.de/service/zahlen-und-fakten/archiv-pkv-zahlenbericht/zahlenbericht-2014.pdf>, accessed September 14, 2016.

3.1. Legal Relations and Corporatism

a) Within SHI, we can distinguish between different actors and different legal relations that bind these actors together. I have to admit that such an approach is very much derived from German legal doctrine, but it is also very helpful in order to explain governmental responsibility for the system in general and its organisation in particular.

First of all, we have the insured, a person who is, mandatorily or voluntarily part of the SHI,²⁵ entitled to health care benefits – and who also has to pay contributions, even if benefits and contributions do not constitute a relation of mutual exchange in the proper sense. Second, we have the administrative authorities which are competent to implement the system. These are the sickness funds (*Krankenkassen*). In a way, they have to ensure that every insured person will get the necessary benefits according to the statutes in force. Therefore, we may call the relation between the insured and the sickness fund an ‘insurance relation’ or a ‘social benefits relation’. Yet, German sickness funds do not own the necessary institutions or personnel for providing health care services. Therefore, they have to make some sort of arrangement in order to ensure that a third actor, a private health care provider, will take over the duty to fulfil the right. Usually, sickness funds do not purchase services from a provider in a stricter sense, but merely create a legal basis for service provision (‘provisioning relation’).²⁶ The actual fulfilment of the social right will take place on the basis of a legal relation between the service provider and the insured person (‘fulfilment relation’).



²⁵ For mandatory insurance see Art. 5 SGB V; for voluntary affiliation Art. 9 SGB V.

²⁶ Art. 69 et seq. SGB V.

b) In order to understand the German SHI, it is essential to stress two aspects. First, sickness funds (SF) do not form part of governmental administration. They are autonomous administrative bodies following the principle of so-called self-government or self-administration (*Körperschaften mit Selbstverwaltung*). This is a heritage of *Bismarck*,²⁷ as all social insurance authorities have been organised according to this principle from the beginning on.²⁸ The idea was to take up societal processes and to directly involve trade unions and employers' associations in the organisation of social insurance. As a result, we still have, today, different types of sickness funds:²⁹ local funds (*Allgemeine Ortskrankenkassen – AOK*), company funds (*Betriebskrankenkassen – BKK*), guild funds (*Innungskrankenkassen – IKK*) and so-called reserve funds (*Ersatzkassen*). And we also have two particular funds, one for the agricultural sector³⁰ and one for the K-B-S (*Knappschaft-Bahn-See*, the social insurance body for miners, railway employees and seamen). It is important to stress that every single fund still has its own legal personality and is supervised by governmental authorities³¹.

Second, these authorities, or their associations respectively, are part of a corporatist arrangement³² that has been set up for the regulation of what I have called the provision relation. In order to make the whole SHI work, it is important to decide on the access to service providers, to fix prices by fixing appropriate tariffs, and to ensure quality assessment.³³ Most of these tasks are not pursued by the government, but are subject to negotiations and agreements made between sickness fund associations (on the federal level *Spitzenverband Bund der Krankenkassen*, also called *GKV-Spitzenverband – SpVbBund*,

²⁷ And of the traditional German way of organising administrative authorities; see *Lorenz von Stein*, *Handbuch der Verwaltungslehre*, 2nd ed. 1876, p. 33 et seq.

²⁸ See *Stolleis*, *Geschichte des Sozialrechts in Deutschland*, 2003, p. 71 et seq. See for a detailed overview on the historical background *Stier-Somlo*, *Sozialgesetzgebung. Geschichtliche Grundlagen und Krankenversicherungsrecht*, 1906, p. 16 et seq.

²⁹ Art. 143 et seq. SGB V.

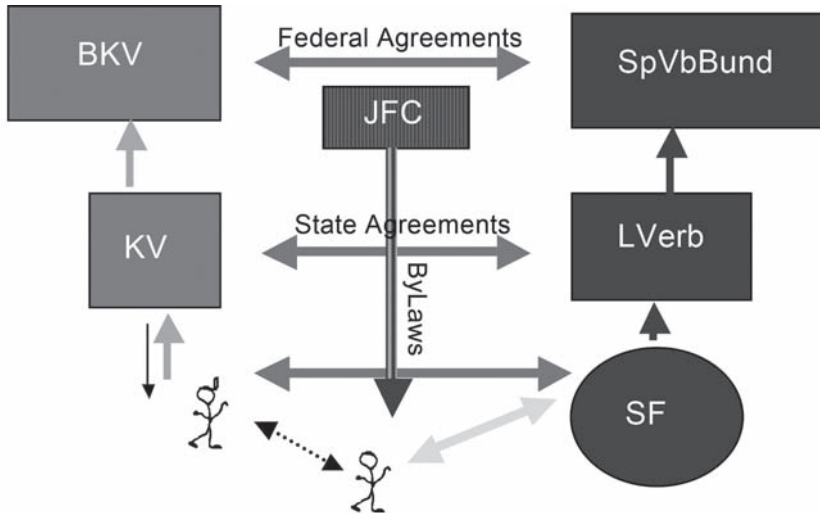
³⁰ Since 1 January 2013 *Sozialversicherung für Landwirtschaft, Forsten und Gartenbau*.

³¹ Either a federal agency, the Federal Insurance Office (*Bundesversicherungsamt*) or state authorities (the state health ministries), dependent on the territorial scope of competences of the respective sickness fund. See Art. 87 par 2 of the Basic Law (*Grundgesetz*).

³² See for the background *Becker*, *Hat die gemeinsame Selbstverwaltung noch eine Zukunft?*, in: *Gesetzliche Krankenversicherung in der Krise - Von der staatlichen Regulierung zur solidarischen Wettbewerbsordnung*, 2002, p. 122 et seq.

³³ For a comprehensive analysis see *Becker/Meeßen/Neueder/Schlegelmilch/Schön/Vilaclara*, *Strukturen und Prinzipien der Leistungserbringung im Sozialrecht*, part 1 in *VSSR 2011*, S. 323 et seq., part 2 and 3 in *VSSR 2012*, p. 1 et seq. and 103 et seq.

and on state level *Landesverbände* - LVerb)³⁴ and the service providers. In order to make that work, physicians (or medical doctors) as the most important group of such providers,³⁵ are also organised in a 'pillar' of autonomous administrative bodies following the principle of self-government (on the federal level *Bundeskassenärztliche Vereinigung* - BKV).³⁶ All physicians inscribed with the statutory health insurance have to be members of such a public entity (*Kassenärztliche Vereinigung* - KV).



This architecture, including the Joint Federal Committee (*Gemeinsamer Bundesausschuss*) as a very important institutional connecting link, serves as a basis for the German corporatist model. Its actual importance cannot be overestimated. The advantage of corporatism is that running the SHI is, to a wide extent, not dependent on day-to-day political influence; this is seen as an important factor for the stabilisation of the system – although it is very clear that this system could not work without permanent legal adjustments made by

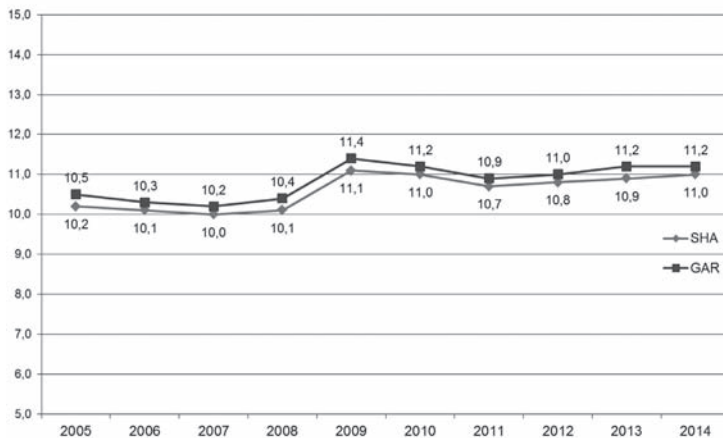
³⁴ Art. 217a et seq. and Art. 207 et seq. SGB V.

³⁵ A rather similar arrangements exists for hospitals although planning competences of the states (*Länder*) have to be observed. For other areas, in particular medical products, there are different arrangements with a much less complex structure of direct contracts between service providers and sickness funds.

³⁶ Art. 77 et seq. SGB V. Analogous entities exist for dentist (*Kassenzahnärztliche Vereinigungen*).

the legislator. The most important and difficult task is to find the right balance between room for self-administration on the one hand, and a detailed statutory basis on the other. This is also very significant in legal terms, as German health corporatism has been heavily criticised as suffering from a lack of democratic legitimacy.³⁷ Last November, the German Federal Constitutional Court offered some indications but did not have to decide in the merits of the case.³⁸ In so far, the system still works in its traditional way.

3.2. Financing the System



a) The overall spending on health in Germany amounts to about 322 billion Euros. This is more or less the same figure as the General German Federal Budget (of 317 bill. €) and amounts to 11 % of the GDP.³⁹ These numbers are calculated according to the OECD's 'System of Health Accounts' (SHA) and include the ex-

³⁷ See e.g. *Kingreen*, *Knappheit und Verteilungsgerechtigkeit im Gesundheitswesen*, VVDStRL 70 (2011), p. 152, 176 et seq.; *Heinig*, *Der Sozialstaat im Dienste der Freiheit. Zur Formel vom sozialen Staat in Art. 20 Abs. 1 GG, 2008*, p. 475 et seq.

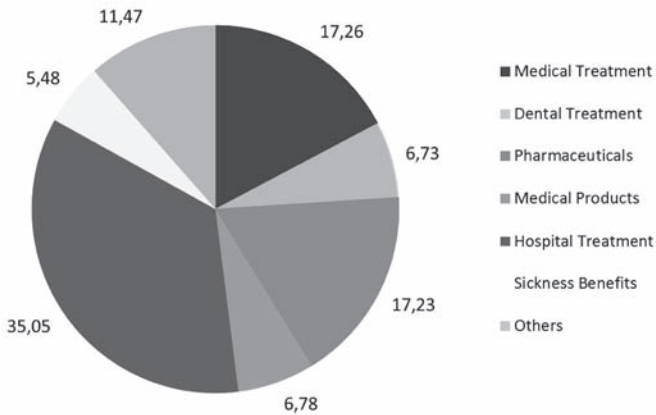
³⁸ Case 1 BvR 2056/12 of 10 November 2015 (German version under: http://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2015/11/rs20151110_1bvr205612.html).

³⁹ Source: *Gesundheitsausgaben in Deutschland als Anteil am BIP und in Mio. €* (primary source: Statistisches Bundesamt, *Gesundheitsausgabenrechnung*), retrieved from: www.gbe-bund.de, accessed September 14, 2016; OECD.Stat, *Health Expenditure and financing*, retrieved from: <http://stats.oecd.org/>, accessed September 14, 2016.

penditure of the SHI as well as of the PHI, of public entities and private households for prevention, health care and investments (blue line); the alternatively used German approach (*Deutsche Gesundheitsausgabenrechnung* – GAR, red line) also includes the expenditure on research.⁴⁰

The biggest share of this number is made up by the expenditures of the SHI. These have increased over the years and now reach more than 193 billion Euros for benefits. If we also take the administrative costs into account, which amount to about 5 % of the expenditures for benefits, the sum is more than 200 billion Euros.⁴¹

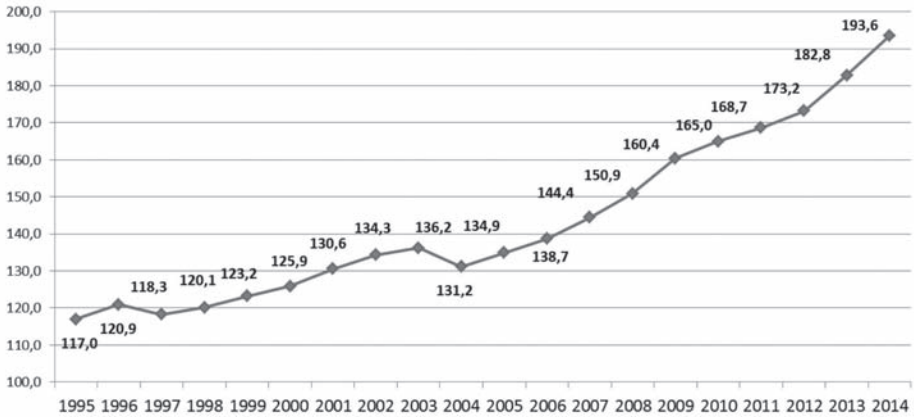
If we look at the different kinds of benefits, we can see that more than a third is spent on hospital treatment, approximately a fourth on medical and dental treatment and another fourth on pharmaceuticals and medical products.⁴²



⁴⁰ Source: Gesundheitsausgaben in Deutschland in Mio. € (primary source: Statistisches Bundesamt, Gesundheitsausgabenrechnung), retrieved from: www.gbe-bund.de, accessed September 14, 2016; Current Health Expenditure in millions of Euro (primary source: Statistisches Bundesamt, Gesundheitsausgabenrechnung), retrieved from: www.gbe-bund.de, accessed September 14, 2016.

⁴¹ Source: Einnahmen und Ausgaben der gesetzlichen Krankenversicherung (primary source: Statistisches Bundesamt, Amtliche Statistik KJ 1), retrieved from: www.gbe-bund.de, accessed September 14, 2016.

⁴² Source: Statistisches Bundesamt, Amtliche Statistik KJ 1 Jahresdurchschnitt 2014, retrieved from: http://www.bmg.bund.de/fileadmin/dateien/Downloads/Statistiken/GKV/Finanzergebnisse/KJ1_2014.pdf, accessed September 14, 2016.



b) What are the sources for the financing of SHI?

First of all and for more than 90 %, SHI is financed from contributions.⁴³ As for the biggest group of insured persons, the employees, they share the contributions with employers. Both shares are 7.3 % of the wages.⁴⁴ Yet, one has to take into account that there is also the possibility of so-called additional contributions which have to be paid by the employees only. In order to understand this, I will have to explain how the contributions are allocated to the sickness funds.

c) Every sickness fund collects contributions and has to pass the money on to the Federal Sickness Fund (*Gesundheitsfonds*), which is an account managed by the Federal Insurance Agency (*Bundesversicherungsamt*).⁴⁵ The Agency is responsible for the allocation to every single SF which – you have to remember – has its own legal personality and also its own budget.⁴⁶ This allocation takes into account the number, the age, the gender and the morbidity of the insured. It is based on the *Risikostrukturausgleich* (RSA),⁴⁷ i.e. a risk adjustment scheme which cannot be described in detail here.

⁴³ See Art. 220 SGB V. See for compensations out of the general budget Art. 221 SGB V. Such payments were: in 2015 11,5 Bill. €; in 2016 14,0 Bill. €, and planned for 2017 are 14,5 Bill. €.

⁴⁴ Art. 241 and 249 SGB V.

⁴⁵ Art. 271 SGB V.

⁴⁶ Art. 266 SGB V.

⁴⁷ Art. 265 et seq. SGB V. See also *Becker*, *Rechtliche Fragen im Zusammenhang mit dem Risikostrukturausgleich – unter Berücksichtigung der integrierten Versorgung*, VSSR 2001, p. 277 et seq.

If a sickness fund is not in the position to cover its expenses from the money allocated by the Federal Agency, it has to raise additional contributions from the insured.⁴⁸ This rather complicated way of collecting and distributing contributions pursues two objectives. First, if the general contribution rate does not change but the SHI is in need of additional finances due to the medical-technical progress, then this necessary expansion of the overall budget has to be financed from additional contributions. This means at the same time that employees pay for medical improvements, whereas the cost of labour does not increase; the share of the employers remains stable. This is at least the theory. In practice, there might be growing political pressure if the additional contributions reach a comparatively high level, and as a result the legislator might increase the general contribution rate.

The second goal is to make sickness funds work efficiently. This brings us to the last point which is another particular feature of the German SHI: competition between sickness funds.

3.3. Competition between Sickness Funds

Up to 1996, Sickness Funds had the power to regulate the contribution rate. This led to very different rates, between different types of Sickness Funds as well as between single Sickness Funds of the same type. For example, the contribution rate of the local fund in Cologne was different from that of the local fund in Munich, and this again differed from a company fund situated in the same city. Such a system is hardly in line with the constitutional principle of equal treatment⁴⁹ if the insured were assigned to a specific Sickness Fund.⁵⁰

In order to improve the situation, the legislator decided, in 1992,⁵¹ to give the insured a comprehensive right to freely choose their Sickness Fund.⁵² This leads,

⁴⁸ Art. 242 SGB V. Restructured by Law on sustainable and socially balanced financing of the SHI (Gesetz zur nachhaltigen und sozial ausgewogenen Finanzierung der Gesetzlichen Krankenversicherung) of 22 December 2010 (BGBl. I, p. 2309).

⁴⁹ According to Art. 3 par. 1 of the Basic Law.

⁵⁰ Although the German Federal Constitutional Court accepted the system as being 'not yet unconstitutional', dec. of 8 February 1994, 1 BvR 1237/85, BVerfGE 89, 365.

⁵¹ Law on securing and structural improvement of the SHI (Gesetz zur Sicherung und Strukturverbesserung der gesetzlichen Krankenversicherung) of 21 December 1992 (BGBl. I, p. 2266).

⁵² Art. 173 SGB V.

very obviously, to competition between sickness funds⁵³ – although these funds still are public law corporations, and although the health market keeps being strongly regulated.⁵⁴

At the beginning of the competition,⁵⁵ sickness funds maintained the power to set their own contribution rates. Since 2009,⁵⁶ the allocation system has changed in the way we have already learnt of. From the start, a risk adjustment system had been installed in order to guarantee fair conditions. No Sickness Fund has the right to refuse any insured as its member, and all insured have the right to receive the same kind and amount of benefits as laid down by the legislation and the by-laws of the Federal Joint Committee. That means that there is actually only very little room for competition: Sickness Funds can offer some additional benefits,⁵⁷ but only if these are financed from extra money. Sickness Funds can make some arrangements with benefits providers,⁵⁸ but the by far biggest part of all relevant aspects is regulated by collective agreements. As a result, there are unified tariffs and the same obligations of benefits providers concerning availability and quality for all SF and all insured. In sum, competition mostly concerns services and the efficiency of the administration.⁵⁹

What are the results of this very peculiar form of competition? First, it obviously leads to a concentration process in the organisation. The number of Sickness Funds – which amounted to more than 1200 in 1993 –, is now at around 120.⁶⁰ We have fewer and bigger sickness funds today. Second, competition quite presumably does not lead to savings in the overall costs. But thirdly and lastly,

⁵³ See in general *Becker*, Funktionen und Steuerung von Wahlmöglichkeiten und Wettbewerb im Gesundheitswesen, in: *Becker/Ross/Sichert* (Hrsg.), Wahlmöglichkeiten und Wettbewerb in der Krankenhausversorgung, Steuerungsinstrumente in Deutschland, den Niederlanden, der Schweiz und den USA im Rechtsvergleich, 2010, p. 11 et seq.

⁵⁴ See *Becker/Kingreen*, Der Krankenkassenwettbewerb zwischen Sozial- und Wettbewerbsrecht – Zur geplanten Ausdehnung der Anwendung des GWB auf das Handeln der Krankenkassen (zusammen mit T. Kingreen), NZS 2010, p. 417 et seq.

⁵⁵ See for a first analysis *Becker*, Maßstäbe für den Wettbewerb unter den Kranken- und Pflegekassen, in: *Soziale Sicherheit und Wettbewerb*, SDSRV 48 (2001), p. 7 et seq.

⁵⁶ Law of 26. March 2007 (Fn. 20).

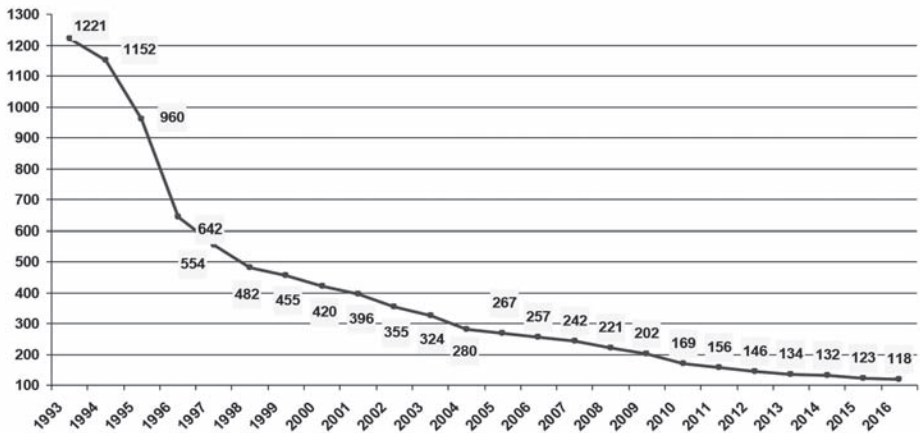
⁵⁷ On the basis of Art. 11 par. 6 and Art. 53 SGB V.

⁵⁸ In particular on the basis of Art. 140a SGB V.

⁵⁹ See for a comprehensive assessment *Becker/Schweitzer*, Gutachten B zum 69, DJT (fn. 22).

⁶⁰ Source: GKV-Spitzenverband, Entwicklung der Krankenkassenanzahl seit 1993, retrieved from: https://www.gkv-spitzenverband.de/presse/zahlen_und_grafiken/zahlen_und_grafiken.jsp#lightbox, accessed September 14, 2016.

it may help improve the service quality of Sickness Funds and it opens some room for experiments and flexibility.



4. FINAL REMARKS

Whether the way we organise and finance our health insurance is the right one, is subject to ongoing discussions in Germany. Especially the effectiveness of involving a plurality of Sickness Funds, and of the restricted competition between these funds, remains an open question. The same doubts concern the dual insurance system and the role of private insurance, as it implies that not all persons living in Germany are dealt with equally and belong to one big group of persons. However, equal treatment is key to a successful implementation of the principle of solidarity. The peculiarities of our health insurance can only be explained from the historical development.

Nevertheless, the fact that Sickness Funds do not form an integral part of governmental administration as well as the system of corporatist negotiations lead to some independence from governmental health politics. And the variety of administrative bodies and insurance systems leaves room for some experiments. Both elements contribute to a health care system which is, although in need of ongoing adaptations by the legislator as every health care system all over the world, stable and well-accepted by the insured.

Organizacija in financiranje nemškega zdravstvenega zavarovanja

Ulrich Becker*

Povzetek

Uvodoma je izpostavljeno, da v Nemčiji ne obstaja le en sistem zdravstvenega zavarovanja, obstajata namreč javno in zasebno zdravstveno zavarovanje. Samo po sebi to ni nič posebnega, vendar je prepletanje obeh oblik zavarovanja v Nemčiji zelo specifično. Zasebno zavarovanje ni omejeno le na dopolnjevanje obveznega / javnega / zakonskega zavarovanja kot v večini drugih razvitih državah. Zasebno zavarovanje je možno skleniti namesto obveznega, zato bi lahko govorili o samostojnem stebru zdravstvenega varstva v Nemčiji in posledično o 'dualnem sistemu zavarovanja'.

Ta posebna funkcija zasebnega zdravstvenega zavarovanja in 'dvo-stebni pristop' je posledica zgodovinskega razvoja in dveh dejstev. Prvič, za državne uradnike, sodnike in vojake skrbi država, ne sistem obveznega zdravstvenega zavarovanja. Lahko rečemo, da tak notranji sistem socialnih ugodnosti, ki temelji na ideji, da imajo javni uslužbenci poseben in vseobsegajoč pravni odnos do države – kar velja tudi za zavarovanje za starost in za poškodbe pri delu – od države zahteva, da zagotovi njihovo socialno varnost. Ker pa država ne krije vseh stroškov zdravljenja (praviloma ne več kot 50%), morajo javni uslužbenci sami pokrivati del stroškov preko zasebnih zavarovanj.

Drugič, že vse od svojega začetka v Bismarckovo obvezno socialno zavarovanje niso bile vključene vse osebe v odvisnih zaposlitvenih razmerjih. Namenjeno je bilo le tistim delavcem, ki so ga najbolj potrebovali in čeprav se je število vključenih oseb s časom širilo, obvezno zavarovanje še danes določa zgornjo mejo za obvezno vključitev vanj. Odvisno je od bruto letnega zaslužka: kdor zasluži več kot določeno vsoto, se ni dolžan vključiti v obvezno zdravstveno zavarovanje. Prej so se zaposleni lahko sami odločili za vključitev v javni sistem zavarovanja če so izpolnjevali dokaj stroge pogoje, za zasebno zavarovanje ali tudi zato, da se sploh ne zavarujejo. Nemčija je šele leta 2009 uvedla sistem, da se morajo

* Prof. Dr. Ulrich Becker, LL.M. (EHI), Direktor na Max Planck Institute for Foreign and International Social Law
beckersek@mpisoc.mpg.de

vsi obvezno zdravstveno zavarovati in tako zagotovila univerzalni dostop do zdravstvenega varstva. Od takrat se morajo vsi tisti, ki niso upravičeni do vključitve v javni sistem zavarovanja zavarovati sami pri zasebnih zavarovalnicah, pri čemer slednje ne smejo zavriniti nikogar.

Tak položaj ustvarja določeno konkurenco med javnim in zasebnim zdravstvenim zavarovanjem, čeprav razmeroma skromno in na vprašljiv način. Zasebno zavarovanje pokriva razmeroma majhen delež nemškega trga zdravstvenih storitev. To je eden od razlogov, zaradi katerega je v prispevku temeljiteje analizirano javno zavarovanje in tako imenovan sistem obveznega zdravstvenega zavarovanja.

Trenutno v Nemčiji potekajo razprave o tem, ali je način organizacije in financiranja zdravstvenega zavarovanja ustrezen. Še posebej učinkovitost vključevanja številnih strukturnih skladov in omejevanje konkurence med njimi ostaja odprto vprašanje. Enaki pomisleki se nanašajo na dualni sistem zavarovanja in na vlogo zasebnega zavarovanja, saj to pomeni, da vse osebe, ki živijo v Nemčiji niso obravnavane enako, čeprav predstavljajo veliko skupino. Enako obravnavanje pa ključnega pomena za uspešno izvajanje načela solidarnosti. Posebnosti nemškega zdravstvenega zavarovanja je mogoče razlagati le s perspektive zgodovinskega razvoja.

Vendar pa dejstvo, da zdravstvene blagajne niso del neposredne državne uprave, kot tudi sistem korporativnih pogajanj predstavljata določeno neodvisnost od vladne zdravstvene politike. Raznolikost upravnih organov in zavarovalniških sistemov dopušča določen prostor za eksperimentiranje. Oba elementa prispevata k sistemu zdravstvenega varstva, ki je stabilen in ga zavarovanci dobro sprejemajo, vendar pa potrebuje stalno prilagajanje s strani zakonodajalca, kar velja tudi za druge sisteme zdravstvenega zavarovanja kjerkoli v svetu.

A Case Study of the Finnish Social Security Law within the Context of Working beyond Retirement Age – Can Finland Be Considered as a Model to Other Member States of the European Union?

Agne Vaitkeviciute*

UDK: 349.3(480)

Abstract. *This Article analyses working beyond retirement in Finland from the perspective of the Finnish social security law. It is maintained that relevant provisions of the Finnish Employees Pensions Act constitute a comprehensive legal background creating chances for aged employees to postpone their retirement. Since these legal provisions are based on the principle of flexibility, which enables the elderly according to their abilities and intentions to voluntarily make their own choices on when to retire, Finland can be regarded as a model to other Member States of the EU facing problems in the employment of aged people. However, this Article argues that considering the fact that many Finnish employers are still against too lengthy working careers and that this attitude is changing slowly, time will be needed to adapt this situation, so that divergent interests and abilities of the elderly are respected, that they are regarded as a useful labour force and that, eventually, they are able to freely make full use of their choices or chances, entrenched in social security legislation, to retire later and thus prolong their working careers.*

Keywords: *retirement age, postponement of retirement, old-age pension, part-time pension, flexibility, flexible retirement.*

Študija finskega primera zakonodaje s področja socialne varnosti o delu po upokojitveni starosti – ali je finska rešitev lahko model za druge države članice EU?

* Dr. Agne Vaitkeviciute, LL.M., was at the time of writing this article a postdoctoral researcher at the Institute for Labour Law and Industrial Relations in the European Union at the University of Trier (Germany).
agne.vaitkeviciute@mpi.lu

Povzetek: Prispevek analizira delo po upokojitveni starosti na Finskem z vidika finske zakonodaje s področja socialne varnosti. Določbe finskega pokojninskega zakona predstavljajo celosten pravni okvir, ki ustvarja možnosti, da starejši delavci ostanejo dlje zaposleni. Ker zakonske določbe temeljijo na načelu fleksibilnosti, to starejšim delavcem omogoča, da se glede na svoje sposobnosti in namere prostovoljno odločijo, kdaj se bodo upokojili. Finska bi bila lahko model za druge države članice EU, ki se soočajo s problemom zaposlovanja starejših ljudi. Vendar pa v prispevku tudi ugotavljamo, da bo glede na dejstvo, da je veliko finskih delodajalcev še vedno proti podaljševanju poklicne kariere in da se tak odnos le počasi spreminja, potreben čas za prilagajanje, upoštevajoč pri tem različne interese in sposobnosti starejših. Potrebno jih je obravnavati kot koristno delovno silo in jim omogočiti, da polno izkoristijo možnosti in priložnosti, ki so opredeljene v zakonodaji, da torej lahko upokojijo kasneje in s tem podaljšajo svojo delovno obdobje.

Ključne besede: starost ob upokojitvi, zamik upokojitve, starostna pokojnina, delna pokojnina, fleksibilnost, fleksibilno upokojevanje

1. INTRODUCTION

Aging population and employment of the elderly has become a relevant issue for the whole Europe. Finland has similarly faced this problem and has had to find ways encouraging people to stay in employment after reaching retirement age and promote active ageing¹. Since there was a need for a new pension reform due to rapidly ageing Finnish population, what induced the necessity to reduce the expenditure for the earnings-related pension, to decrease pension contributions and to make the pension system simpler², Finland was the first Member State of the European Union (hereinafter referred to as *the EU*) to successfully undertake measures improving the situation of aged employees in the labour market³. Moreover, the Finnish pension system was greatly adjusted in 2005

¹ Ilmakunnas, S., Takala, M. (2005), 'Promoting Employment among Ageing Workers: Lessons from Successful Policy Changes in Finland', *Geneva Papers*, 30, pp. 674, 686.

² Hietaniemi, M., Ritola, S. (2007), 'The Finnish Pension System' *Handbook of the Finnish Centre for Pensions*, 6, pp. 129, 157–158.

³ Ausschuss der Regionen (2003), *Ältere Menschen im Erwerbsleben. Vorstellung einschlägiger*

with the new pension reform, which introduced flexibility to retire between the ages of 63 and 68⁴ and the level of the future pension related to the length of working history and life earnings⁵. Hence the Finns have acquired a possibility to postpone their retirement and even continue working after the age of 68 on certain conditions⁶, but not 'to choose the first possible retirement option'⁷. Various programmes related to age management⁸ were also designed to postpone retirement and thus stimulated aged Finns to voluntarily remain longer active in employment. For this reason their right to continue working and earn a decent future pension level has become of significant importance.

Considering the abovementioned, working beyond retirement age in Finland from the perspective of the Finnish social security law is analysed. Referring to two different age groups of employees – those between 63 and 68 years old who can individually choose their age for retirement and those who have already reached the age of 68 (hereinafter referred to as *aged employees, the elderly*) – this Article is aimed at answering two research questions. Firstly, whether the Finnish social security law encourages the elderly to postpone their retirement and thus enables them staying longer active in the labour market. Secondly, whether, as a result, Finland can be considered as a model to other Member States of the EU facing problems in the employment of aged people, so that employees, who have already attained retirement age, are more encouraged to stay at work and that a more positive attitude of employers towards the elderly is created. The possibility of considering Finland as a model is primarily based on the proposition that a modern pension reform of 2005 successfully introduced flexible retirement, which is aimed at voluntarily encouraging aged employees to stay longer in the labour market. In respect to that this Article aims to verify to

Konzepte lokaler und regionaler Gebietskörperschaften, Studien E-2/2003. Retrieved November 2015 from <http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:d43rV8Ys4DYJ:cor.europa.eu/en/documentation/studies/Documents/Older-people-in-working-life/DE-older-people-in-working-life.pdf+&cd=2&hl=lt&ct=clnk&gl=de>

⁴ Piekkola, H. (2004), 'Active Ageing Policies in Finland', *Research Institute of the Finnish Economy Discussion Papers*, 898, pp. 38.

⁵ Hietaniemi and Ritola (n 3) 157.

⁶ Employment Contracts Act of Finland, No. 55/2001 (with amendments up to 398/2013), Section 1a of Chapter 6.

⁷ Gould, R. (2006), 'Choice or Chance – Late Retirement in Finland', *Social Policy and Society*, 5(4), pp. 519.

⁸ Numhauser-Henning, A. (2013), 'Labour Law in a Greying Labour Market – in Need of a Reconceptualization of Work and Pension Norms. The Position of Older Workers in Labour Law', *European Labour Law Journal*, 4(2), pp. 90.

what extent the Finnish retirement model can be transformed to other Member States of the EU facing problems in employing aged people and what obstacles can be faced.

This Article is based on the legal analysis of the main Finnish social security statute – Employees Pensions Act⁹, which regulates statutory earnings-based pensions' system¹⁰ and establishes flexibility to retire and conditions for different kind of pensions¹¹. The method of legal research is helpful to examine the content of relevant social security norms, similarly evaluating the new pension reform of 2017 pertinent for the postponement of retirement. However, the analysis of the Finnish Employees Pensions Act is combined with the examination of the practical effect of the Finnish social security law, aiming to identify and scrutinize non-legal factors influencing the prolongation of working careers. Consequently, the existing statistics and other research studies conducted in Finland on attitudes of employers and employees towards the postponement of retirement are examined. The analysis of the non-legal factors is helpful as it assists in better concluding whether the Finnish social security norms granting a possibility to postpone retirement are effective and whether the elderly are in fact inclined to continue working after reaching certain retirement age. The concurrent analysis of both aspects will eventually help to decide whether the Finnish social security legislation offers a good legal model for the prolongation of working careers in other Member States of the EU and what can be done to safeguard a better functioning of a modern pension system having an objective to encourage the prolongation of working careers.

Because of the language reason this research will mostly refer to English translations of relevant Finnish national legislation and publications in English analysing both legal and non-legal aspects related to the postponement of retirement in Finland.

⁹ Employees Pensions Act of Finland, No. 395/2006 (with amendments up to 1097/2008).

¹⁰ This Article will neither analyse voluntary supplementary pension schemes nor national pension aimed at providing a minimum pension security to Finnish pensioners with insufficient earnings-related pension or none pension at all.

¹¹ It must be mentioned in this context that this Article does not intend to analyse Finnish labour law from the perspective of working beyond retirement age and the postponement of retirement in Finland.

2. RELEVANT PROVISIONS OF THE FINNISH EMPLOYEES PENSIONS ACT WITHIN THE CONTEXT OF POSTPONED RETIREMENT

The Finnish social security law sets principal social security rules related to the earnings-based pensions' system relevant for employment beyond retirement age. The Employees Pensions Act is the most extensive social security law regulating pensions applicable to private sector employees¹². Certain provisions of the Employees Pensions Act are of significance for this research, in particular connected with different retirement options and thus entitling Finnish employees to divergent kind of possibilities to withdraw from the labour market, which can *de facto* influence retirement time. These provisions include rules regulating flexibility to retire between the ages of 63 and 68, the right to the old-age pension, the part-time pension and the disability pension. Hence the content of the abovementioned legal norms must be researched to the effect it makes possible to conclude whether they encourage or, contrarily, can discourage aged Finns to prolong their working careers and, whether, as a result, such legal provisions as a whole can be offered as exemplary to other Member States of the EU aiming to encourage working beyond retirement age.

2.1. Flexible Retirement Age and the Old-Age Pension

Flexible retirement between the ages of 63 and 68 in Finland was introduced with the pension reform of 2005 and was primarily aimed at prolonging working lives of elderly employees¹³, intending to postpone retirement¹⁴ and adjust pensions 'to increased life expectancy'¹⁵. Flexible retirement is thus innovative and gives a

¹² Employees Pensions Act, Section 1. The biggest part of all Finnish employees is employed in the private sector. According to the data of Statistics Finland – a public authority established specifically for statistics – there are around 2 387 000 employed persons in Finland: Statistics Finland (2015), *Unemployment rate 9.2 per cent in December*. Retrieved January 2016 from http://www.stat.fi/til/tyti/2015/12/tyti_2015_12_2016-01-27_tie_001_en.html. Around 74 per cent of all persons employed in Finland work in the private sector: United Nations Economic Commission for Europe (2015), *Labour Force and Wages*. Retrieved November 2015 from <http://w3.unece.org/pxweb/dialog/Saveshow.asp?lang=1>. See also Hietaniemi and Ritola (n 3) 169–173.

¹³ Ilmakunnas, P., Ilmakunnas, S. (2006), 'Gradual Retirement and Lengthening of Working Life', *Helsinki Center of Economic Research papers*, 121, pp. 6.

¹⁴ Ilmakunnas and Takala (n 2) 688.

¹⁵ Kangas, O., Lundberg, U., Ploug, N. (2010), 'Three Routes to Pension Reform: Politics and

chance to Finnish employees of making their own individual decision on the best time to retire¹⁶. Particular aspects related to flexibility of the old-age pension and relevant for working beyond retirement age must be scrutinized in this context.

Firstly, the interval of 5 years during which the decision to retire is made and its interrelation with pension accrual rates. In conformity with the Employees Pensions Act, employees can freely make their own choice of when to retire between the ages of 63 and 68¹⁷ 'without reducing pension amount'¹⁸. That is advantageous as this interval is rather long what makes it easier to choose the most suitable retirement time. Furthermore, the Employees Pensions Act institutes that the pension accrual from annual earnings until the age of 53 is 1.5 per cent and 1.9 per cent between the ages of 53 and 63. The pension accrual rate, however, amounts to even 4.5 per cent for those working pensioners who have already reached the lowest age limit of 63 years and is applicable until the age of 68¹⁹.

Since the amount of the old-age pension depends on annual incomes of the employee and the percentage of these incomes based on age, the latter increased accrual rate can be regarded as an important financial incentive for the elderly to stay longer in employment and ensure a decent level of the future pension²⁰. Therefore, those aged Finns who continue working after turning to 63 years can increase their pension much more due to the accelerated accrual rate.

Moreover, every additional year at work guarantees a right to a higher pension in the future, as pension rights hence accumulate for a greater number of years²¹, what assures that less savings are needed to achieve a desired income level at the time of retirement²². On the contrary, an employee can take his/her pension early at the age of 62. However, in the latter case the pension level is decreased

Institutions in Reforming Pensions in Denmark, Finland and Sweden', *Social Policy and Administration*, 44(3), pp. 274.

¹⁶ P. and S. Ilmakunnas (n 14) 6.

¹⁷ Employees Pensions Act, Section 11.

¹⁸ Nordic Social Statistical Committee (2009), *Do the Nordic Welfare Systems Encourage 60–74 Year-Olds to Work?* Retrieved September 2015 from <http://nowbase.org/~media/Projekt%20sites/Nowbase/Publikationer/Andre/Do%20the%20Nordic%20Welfare%20Systems%20Encourage.ashx>.

¹⁹ Pension no longer accrues after the age of 68. See in particular Employees Pensions Act, Section 64.

²⁰ Kangas, Lundberg and Ploug (n 16) 274.

²¹ Do the Nordic Welfare Systems Encourage 60–74 Year-Olds to Work? (n 19) 73, 93.

²² Ibid 31.

by 0.6 per cent for each month until the age of 63²³. Thus the possibility to take the old-age pension only one year earlier than the lowest possible flexible retirement age limit and the reduction of the early pension itself can be likewise regarded as stimulus of staying longer in the labour market²⁴.

Secondly, a possibility to receive both – a salary and a pension²⁵ without any limitations²⁶ – can be a motivation to continue working. After the pension reform of 2005 aged Finns receiving their pension have an unlimited right to work until the age of 68²⁷ or longer on the condition that they reach an agreement with their employer²⁸. Thus retirement is combined with employment,²⁹ implying that additional pension rights while working after being retired accrue³⁰ and future incomes increase.

This kind of ‘flexible combination of work and retirement’³¹ raises two issues. Above all, the decision to retire must be very carefully measured as in order to receive the old-age pension, an employee must actually retire. That means that he/she can no longer continue the same employment relationship with the employer from whom such an employee retires³². That is problematic as old age can create obstacles of finding another job and thus re-entering the labour market. Nevertheless, if a retired Finnish employee manages to find a new employment with the same or another employer or if his/her previous employer from whom this employee retires further encourages employment, such aged employee can continue working immediately after he/she decides to retire thus increasing his/her monthly incomes and improving his/her financial position by receiving the salary and the pension at the same time. It is of importance to emphasize that the accrual rate for working pensioners is reduced and amounts to 1.5 per cent of annual incomes regardless of age³³. Notwithstanding that, having used their

²³ Employees Pensions Act, Section 11.

²⁴ Forma, P., Tuominen, E., Väänänen-Tomppo, I. (2005), ‘Who wants to continue at work? Finnish pension reform and the future plans of older workers’ *European Journal of Social Security*, 7(3), pp. 233.

²⁵ Employment Pensions Act, Section 67.

²⁶ P. and S. Ilmakunnas (n 14) 7.

²⁷ Employees Pensions Act, Section 4.

²⁸ Employment Contracts Act, Section 1a of Chapter 6.

²⁹ P. and S. Ilmakunnas (n 14) 7.

³⁰ Ibid 1.

³¹ Forma, Tuominen and Väänänen-Tomppo (n 25) 234.

³² Employees Pensions Act, Sections 11 and 13. See also Hietaniemi and Ritola (n 3) 24.

³³ Employees Pensions Act, Section 67. See also Hietaniemi and Ritola (n 3) 22.

chance to work after being retired, aged Finnish employees gain an additional pension³⁴ and simultaneously receive the salary and the pension. That creates motivation for staying longer in the labour market.

Thirdly, aged Finns still have a possibility to continue working even after becoming 68 years of age on the condition that they have reached an agreement with their employer³⁵. In the latter case they can stay active in the labour market much longer, what grants a possibility to receive a so called *deferred pension*. Pursuant to the Employees Pensions Act, the deferred pension is increased by 0.4 per cent for each deferred month after the age of 68 and is calculated on the basis of the pension accrued by the end of the month during which the employee becomes 68 years old³⁶. The deferred pension cannot be confused with the pension accrual as after the age of 68 the pension no longer accrues³⁷. However, the increase of 0.4 per cent of the deferred pension is significant and can thereby be regarded as another important encouragement for continuation of employment in Finland.

Fourthly, all life incomes earned from the age of 18 until the age of 68 are taken into account when calculating pensionable earnings³⁸ and 'there are no qualifying criteria dependant on the length of the work history'³⁹. In addition, there are no upper limits for pensionable incomes⁴⁰. The latter rule was introduced with the pension reform of 2005, changing the previous requirement that the pension cannot exceed 60 per cent of the highest salary within the working career⁴¹. The abovementioned provisions imply that all life earnings of the future pensioner make sense, since staying longer in employment can likewise improve anticipated incomes of the pensioner⁴² and create a stronger link between earnings

³⁴ Do the Nordic Welfare Systems Encourage 60–74 Year-Olds to Work? (n 19) 31.

³⁵ Employment Contracts Act, Section 1a of Chapter 6. Pursuant to the Employment Contracts Act employment contract is terminated automatically when the employee becomes 68 years of age.

³⁶ Employees Pensions Act, Section 12.

³⁷ *Ibid*, Sections 4 and 64.

³⁸ *Ibid*, Sections 63 and 70.

³⁹ Hietaniemi and Ritola (n 3) 21.

⁴⁰ Kyrrä, T. (2010), 'Early retirement policy in the presence of competing exit pathways: Evidence from policy reforms in Finland', *Government Institute for Economic Research working papers*, 17, pp. 7.

⁴¹ P. and S. Ilmakunnas (n 14) 7.

⁴² Hietaniemi and Ritola (n 3) 125.

and future benefits⁴³. This is another feature of the modern pension system⁴⁴ and an incentive for the postponement of retirement stimulating the elderly to acquire the longest possible working history.

In summary, since flexibility is the main principle and element of the Finnish old-age pension system, pertinent provisions of the Employees Pensions Act regulating flexible retirement time and the principles for calculation of the old-age pension encourage aged Finns to voluntarily postpone their retirement and stay longer active in the labour market. That implies that the Employees Pensions Act creates an interest, but not the obligation, for aged Finnish employees to stay longer employed and motivates them to achieve a more attractive future pension level. That is a motivation why the Finnish flexible old-age pension model can be offered as an example to other Member States of the EU, wishing to increase the participation of the elderly in the labour market, to enhance their well-being and to improve their financial situation. However, since a properly functioning and modern pension system requires a well-organized pension financing system, not every Member State of the EU can afford paying a pension based on the Finnish flexible retirement model. That can be an obstacle for the postponement of retirement and the prolongation of working careers.

2.2. Part-Time Pension as a Gradual Retirement and the Expression of Flexibility of the Finnish Retirement System

The part-time pension was originally considered as the most significant part of the flexible retirement system⁴⁵ in Finland in view of the fact that an employee intending to retire part-time is entitled to initiate an agreement with his/her employer on the future continuation at work without completely withdrawing from the labour market⁴⁶.

⁴³ Börsch-Supan, A. (2005), 'The 2005 Pension Reform in Finland', *Finnish Centre for Pensions Working Paper*, 1, pp. 47.

⁴⁴ Ibid.

⁴⁵ Delsen, L. (1996), 'Gradual Retirement: Lessons from the Nordic Countries and The Netherlands', *European Journal of Industrial Relations*, 2(1), pp. 61, 65; Blackham, A. (2015), 'Rethinking Working Time to Support Older Workers', *International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations*, 31(2), pp. 61.

⁴⁶ P. and S. Ilmakunnas (n 14) 1.

Pursuant to the Employees Pensions Act, those employees between the ages of 61 and 67 who do not receive any other type of the pension (for example, the old-age pension) and who have opted for a part-time work are entitled to receive the part-time pension⁴⁷. The employee's willingness to reduce his/her working time and to transfer from full-time to part-time after discussing this chance with his/her employer must also exist. Moreover, the employee must have the working history of at least of 12 years and must have collected earnings from the gainful employment for at least 15 years preceding the start of the part-time pension⁴⁸.

It must be highlighted that if an employee decides to retire part-time, he/she must consider the fact that his/her earnings decrease as the amount of the part-time pension equals to 50 per cent of the difference between earnings from full-time work and earnings from part-time work⁴⁹. However, an employee who retires part-time can collect new pension rights both from working part-time and from the difference between full-time and part-time salary⁵⁰, what is a motivation to stay longer in employment.

There is a discussion whether the part-time pension is designed at prolonging working lives or, contrarily, discourages to stay longer in the labour market. It is agreed that the part-time pension is a tool of lengthening working careers, coping with the problem of ageing and a very important part of flexible retirement age⁵¹. It is likewise considered that the part-time pension ensures 'a more gentle transition from work to retirement'⁵² and is hence a method for prolonging working careers and 'coping with the problem of ageing'⁵³. In addition, the part-time pension aims at providing 'an alternative for older people with reduced working capacity or motivation who might otherwise withdraw from employment entirely'⁵⁴ and can postpone full-time retirement⁵⁵. Moreover, the part-time pension leaves room for individual retirement decisions, particularly on such occasions when

⁴⁷ Employees Pensions Act, Sections 16 and 24. Part-time pension is converted into old-age pension at the age of 68.

⁴⁸ Employees Pensions Act, Section 16.

⁴⁹ *Ibid*, Section 17.

⁵⁰ P. and S. Ilmakunnas (n 14) 19.

⁵¹ Delsen (n 46) 120.

⁵² Do Rosario Palma Ramalho, M. (2013), 'Age Discrimination, Retirement Conditions and Specific Labour Arrangements: The Main Trends in the Application of Directive 2000/78/EC in the Field of Age Discrimination', *European Labour Law Journal*, 4(2), pp. 114.

⁵³ Delsen (n 46) 65.

⁵⁴ Kyyrä (n 41) 7.

⁵⁵ *Ibid*.

the elderly face health problems, have a reduced working capacity⁵⁶ or wish 'to adapt the number of hours worked to their personal preferences'⁵⁷. Eventually, the part-time pension can be regarded as a flexible combination of employment and pension making it easier to increase participation in the labour market⁵⁸ and enabling employees to flexibly and gradually transfer from work to retirement⁵⁹.

The part-time pension, however, can likewise have negative outcomes as it implies costs for the whole retirement system and can negatively affect the financing of pensions in general⁶⁰. An employer must also be willing to agree with his/her employee's wish to start working part-time⁶¹. That indicates that if the Finnish employer is not in favour of the part-time retirement⁶², the employee can 'be forced' to indefinitely withdraw from the labour market or continue working in worse working conditions⁶³.

It can be deduced that, on the one hand, the part-time pension is obtained by those employees who fulfil rather strict criteria and who possess a relatively longish working career. Moreover, the employee cannot voluntarily decide that he/she wishes to obtain the part-time pension – the employer must also agree on the part-time continuation at work thus making the possibility to obtain the part-time pension dependent on his/her own intentions and business model. However, negative impact on the financing of pensions is the main barrier of accepting the suitability of the Finnish part-time pension model and using it as an example for other Member States of the EU facing problems in managing their finances necessary for the whole retirement system. Nevertheless, on the other hand, the Finnish part-time pension is an expression of the principle of flexibility, which similarly permits the elderly, having considered their abilities to work and their financial situation, to not definitely withdraw from the labour market but to continue working under reduced working hours and in such a way postpone their retirement. The part-time pension gives a chance to aged Finns with redu-

⁵⁶ P. and S. Ilmakunnas (n 14) 5.

⁵⁷ Delsen (n 45) 63.

⁵⁸ Forma, Tuominen and Väänänen-Tomppo (n 25) 234.

⁵⁹ P. and S. Ilmakunnas (n 14) 4.

⁶⁰ Ibid 5.

⁶¹ Kyyrä (n 41) 7.

⁶² Ibid.

⁶³ An incentive to withdraw from the labour market can be poor health, bad working conditions and working atmosphere, no support from the employer. See Chapters 4.1 and 4.2 of this Article.

ced working capacity to work shorter in time but still remain active in the labour market. That is an incentive for considering the Finnish part-time pension model as an example for other Member States of the EU aiming to encourage the participation of the elderly in the labour market.

2.3. Effects of Disability Pension on Postponed Retirement in Finland

Regarding the fact that many Finns end employment on the disability pension and have no intention to stay longer active in the labour market⁶⁴, the disability pension can also have an impact on retirement time in Finland⁶⁵.

The disability pension can be obtained due to an illness, injury or handicap that occurred during an uninterrupted period of at least one year⁶⁶ considering the decreased working capacity⁶⁷. Foremost, the disability pension is regarded as an early pension⁶⁸, since it can no longer be paid to an employee who is entitled to the old-age pension. That proposes that the disability pension can already be taken at a younger age than the lowest possible flexible retirement age of 63 years pursuant to the Employees Pensions Act⁶⁹ and can be a motive to smoothly switch from one pension to another, what does not create any inducement to stay in the labour market. Moreover, the amount of the full disability pension is rather high and comprises the total amount of the pension accrued by the end of the year preceding the probability to receive the disability pension and the projected pension⁷⁰. As a result, knowing that stable and dense incomes are guaranteed, Finnish employees can have no impetus to search for a gainful employment even though being not fully disabled and still having chances to work part-time.

Employee's possibilities of rehabilitation must be investigated before the pension provider decides on the disability pension⁷¹. This provision of the Employees

⁶⁴ Ilmakunnas and Takala (n 2) 681.

⁶⁵ Forma, Tuominen and Väänänen-Tomppo (n 25) 230–231.

⁶⁶ Employees Pensions Act, Section 35.

⁶⁷ Ibid.

⁶⁸ P. and S. Ilmakunnas (n 13) 6; Forma, Tuominen and Väänänen-Tomppo (n 25) 231.

⁶⁹ Employees Pensions Act, Section 35.

⁷⁰ Projected pension is a pension, which would have been accrued had the employees been able to continue working until the lowest age limit of 63 years for starting receiving old-age pension. A partial disability pension comprises half of the full disability pension. See Employees Pensions Act, Sections 38 and 66.

⁷¹ Employees Pensions Act, Section 36.

Pensions Act is aiming to ensure that the disability pension is considered as the last possible means, since it has an objective to prevent such situations, when employees end up on disability pensions even though their working capacity has only slightly decreased. It can also be regarded that this legal norm aims to ensure that health, working capacity and occupational well-being of Finnish employees, in particular older ones, are safeguarded and that their healthy habits at work are promoted, so that productivity of every single employee is increased and that he/she is not forced to leave the labour market due to disability.

Eventually, the Employees Pensions Act safeguards that the state of disability is controlled by the pension provider and can be suspended if the employee finds gainful employment, refuses medical examinations or rehabilitation arranged by the pension provider⁷². Considering the fact that old age can be disadvantageous when looking for a job, it can be maintained that, on the one hand, having stable incomes from the disability pension is a motive for not being employed, in particular for those Finns who are nearly the lowest flexible pensionable age of 63 years⁷³. However, on the other hand, medical examinations and rehabilitation arranged are important implying that if any condition for obtaining the disability pension is not met, the provision of the disability pension is discontinued and the employee has to search for a gainful employment. That can be perceived as a stimulus for staying longer active in the Finnish labour market.

To conclude, the Finnish disability pension guarantees for those Finns, who have not reached the lowest flexible retirement age of 63 years a certain income level, which can be a discouragement of the postponement of retirement and can stimulate the elderly to smoothly switch from the disability pension to the old-age pension despite the fact that they still have a possibility to search for a job, at least part-time. That can cause the same problem for other Member States of the EU aiming to postpone retirement of the aged part of their population. However, by instituting the duty of the pension provider to control the state of disability and obliging to firstly investigate the likelihood of rehabilitation, the Finnish Employees Pensions Act aims to guarantee that health and productivity of every single employee is primarily increased so that he/she is not forced to afterwards leave the labour market due to disability. This requirement can have

⁷² Employees Pensions Act, Sections 46–50.

⁷³ Employees Pensions Act, Section 63(3): pension also accrues from periods on the disability pension.

a positive impact on other Member States of the EU, which have an objective to improve the employability of the elderly.

3. WHAT NEXT? 2017 PENSION REFORM AND ITS IMPLICATIONS ON LATE RETIREMENT

There was a political decision in 2014 to reform the existing earnings-related pension system in Finland starting from the beginning of 2017, which has been followed by the Agreement on the 2017 pension reform reached in 2015 between different employers' and employees' organisations⁷⁴.

The 2017 pension reform was initiated due to a rapidly growing number of the elderly in the ageing Finnish population, thereby targeting the goal to extend working careers, and as a result of what the need to ensure a necessary financing of the pension system⁷⁵, raise the current effective retirement age⁷⁶ and improve the employment of jobless aged Finns⁷⁷. In view of the fact that the 2017 pension reform will have an impact on a big part of the working generation, namely

⁷⁴ Finnish Centre for Pensions (2014), *Preliminary consequence analysis of the results of the 2017 pension reform negotiations, 18 December 2014*. Retrieved September 2015 from http://www.etk.fi/fi/gateway/PTARGS_0_2712_3312_1628_4830_43/http%3B/content.etk.fi%3B7087/publishedcontent/publish/etkfi/fi/sis%3%A4lt%3%B6sivut/el%3%A44kej%3%A4rjestelm%3%A4t/el%3%A44kej%3%A4rjestelm%3%A4_muutoksessa/lainmuutosten_taustoja/el%3%A4keuudistus_2017/etk_vaikutusarvio_181214_en.pdf. Agreement was reached between the Confederation of Finnish Industries, the Commission for Church Employers, the Local Government Employees, the Central Organisation of Finnish Trade Unions, the Finnish Confederation of Professionals and the Office for the Government as Employer.

⁷⁵ Confederation of Finnish Industries (2014), *Proposal for Content of Pension Reform Completed in September 2014*. Retrieved September 2015 from <http://ek.fi/en/current/2014/09/26/proposal-for-content-of-pension-reform-completed-in-september-2014/>.

⁷⁶ Preliminary consequence analysis of the results of the 2017 pension reform negotiations (n 74) 7. A big number of Fins still retire earlier than they are entitled to, most often before they reach the lowest flexible retirement age of 63 years. Individual reasons encouraging / discouraging the elderly to stay longer in employment are thoroughly examined in Chapter 4.1 of this Article.

⁷⁷ Finnish Centre for Pensions (2014), *Newsletter No. 5/2014 on Pension Reform 2017: Agreement, Consequence Analysis and Calculator*. Retrieved September 2015 from http://www.etk.fi/en/gateway/PTARGS_0_2712_499_770_3448_43/http%3B/content.etk.fi%3B7087/publishedcontent/publish/etkfi/en/uutiset_uusi/agreement_on_2017_earnings_related_pension_reform_final.pdf.

on those born in 1955 or later⁷⁸, the evaluation of relevant provisions of the aforesaid Agreement is needed.

The main amendment associated with the old-age pension is the gradual increase of the lowest flexible retirement age as of 1 January 2017 until the lowest age limit reaches 65 years and the upper limit becomes 70 years⁷⁹. Currently applicable pension accrual rates will be equalized inasmuch as the annual pension accrual rate for employees of all age categories starting with the age of 17 years and ending with the upper limit of the pensionable age will be fixed to 1.5 per cent⁸⁰, similarly introducing an additional increment for a deferred retirement of 0.4 per cent for each deferred month. It must be emphasized that this amendment is essential as the increment for a deferred retirement will be applied from the earliest eligible retirement age instead of 68 years pursuant to the current version of the Employees Pensions Act⁸¹. It is therefore evident that the 2017 pension reform has not changed the essence of the old-age pension based on the principle of flexibility. However, amendments related to elevation of the flexible retirement age and the special additional increment for every deferred month in an earlier age already intend to have a big influence on the further postponement of retirement, will compensate the effects of the reduction of elevated accrual rates and will safeguard a decent level of the future pension.

The part-time pension will be abolished from the beginning of 2017. However, a new *partial early old-age pension* will be created, which will be available as of 61 years (from the beginning of 2025 – as of 62 years) and will comprise 25 or 50 per cent of the pension that has already accrued. Even though there will be no specific preconditions similarly eliminating a requirement to work part-time for the partly early old-age pension, a reduction for an early retirement amounting to 0,4 per cent for each month before the applicant reaches the earliest eligibility age for the old-age pension will be introduced⁸². It is hence obvious that a newly created partly early old-age pension correlates to the postponement of retirement, inasmuch as the amount of this pension is decreased and that a particular

⁷⁸ Ibid 3.

⁷⁹ Ibid 3–4. The earliest eligibility age for the old age pension will be raised by 3 months per year.

⁸⁰ Ibid. There will be a transitional period until 31 December 2025 during which the pension accrual between the ages of 53 and 62 will amount to 1,7 per cent of the annual pensionable earnings.

⁸¹ Ibid 2.

⁸² Pension Reform (n 78) 3.

high reduction for an early retirement is instituted, encouraging the continuation of employment but not withdrawing from the labour market as soon as possible.

The 2017 pension reform revised the disability pension the least. However, supplementing the disability pension, the *years-of-service pension* has been newly introduced. This type of pension will be granted to those employees who have had mentally or physically hard jobs, have worked for at least 38 years and who have reached the age of 63 years⁸³. It is obvious that the years-of-service pension, as well as the disability pension, is an early pension, which can be granted at the age of 63 instead of the increased lowest flexible retirement age limit of 65 years. However, taken from the perspective of eligibility, the years-of-service pension can be observed as another incentive to continue working with a view of obtaining a longish working career of 38 years and thus ensuring a decent future income level.

To conclude, even though the 2017 pension reform will differently affect diverse age groups of the Finnish population and despite the fact that concrete outcomes will not be immediate⁸⁴, positive effects on the increase of the future pension level and the extension of working careers can be expected. This proposition is supported by the fact that this reform retains the main principle of flexibility of the whole Finnish retirement system, concurrently introducing more measures, which stimulate working beyond pensionable age and positively influence chances of the elderly to stay longer in employment. These amendments are very much related to the need of ensuring a proper financing of the whole pension system, which is of significant importance for other Member States of the EU, facing a growing number of the elderly in society and aiming to increase their participation in the labour market. That creates more reasons for considering the Finnish pension system as a model.

⁸³ Finnish Centre for Pensions (2015), *Executive summary of the Report No. 02/2015 'Projections on the effects of the 2017 earnings-related pension reform'*. Retrieved November 2015 from http://www.etk.fi/fi/gateway/PTARGS_0_2712_459_440_3034_43/http%3B/content.etk.fi%3B7087/publishedcontent/publish/etkfi/fi/julkaisut/tutkimusjulkaisut/raportit/laskelmia_vuoden_2017_tyoelakeuudistuksen_vaiikutuksista_9.pdf.

⁸⁴ Preliminary consequence analysis of the results of the 2017 pension reform negotiations (n 75) 26–27.

4. NON-LEGAL ASPECTS RELATED TO THE DECISION OF THE POSTPONEMENT OF RETIREMENT IN FINLAND

In accordance with the data of Statistics Finland, almost thirty per cent of Finnish employees are in favour of the postponement of retirement⁸⁵. However, the position of aged employees themselves is contradictory. On the one hand, they estimate to continue working after the age of 63⁸⁶. On the other hand, most elderly consider that the upper retirement age limit of 68 years is too high⁸⁷ and that the best time to retire is between the ages of 63 and 65⁸⁸. The practice even shows that Finns retire several years earlier – often at the age of 59⁸⁹ – before reaching the lowest retirement age limit of 63 years⁹⁰.

It is essential to identify non-legal aspects provoking such different opinions, since they can influence the decision to continue working beyond retirement age. These are individual reasons encouraging / discouraging aged Finns to stay longer in the labour market and the attitude of Finnish employers towards their aged employees. The position of both contracting parties of the employment relationship interact with each other, inasmuch as continuation of employment is possible on the condition that the elderly are willing to continue working and employers are ready to employ them. That will also help to ascertain whether

⁸⁵ Statistics Finland (2014), *Employees' estimates about their age of retirement have risen considerably*. Retrieved June 2015 from http://www.stat.fi/til/tyoolot/2013/01/tyoolot_2013_01_2014-04-09_tie_001_en.html.

⁸⁶ Finnish Centre for Pensions (2014), *Executive summary of the Report No. 08/2014 on Working conditions and retirement intentions 2013*. Retrieved June 2015 from http://www.etk.fi/fi/gateway/PTARGS_0_2712_459_440_3034_43/http%3B/content.etk.fi%3B7087/publishedcontent/publish/etkfi/fi/julkaisut/tutkimusjulkaisut/raportit/tyoolot_ja_elakeajatukset_2013_9.pdf.

⁸⁷ Finnish Centre for Pensions (2013), *Working paper, No. 03/2013 on Flexible retirement age in Finland. The evaluation of the Finnish flexible retirement scheme in light of employer and employee surveys*. Retrieved June 2015 from http://www.etk.fi/fi/gateway/PTARGS_0_2712_459_440_3034_43/http%3B/content.etk.fi%3B7087/publishedcontent/publish/etkfi/fi/julkaisut/tutkimusjulkaisut/keskustelualoitteet/flexible_retirement_age_in_finland_the_evaluation_of_the_finnish_flexible_retirement_scheme_in_light_of_employer_and_employee_surveys_7.pdf.

⁸⁸ Ilmakunnas and Takala (n 2) 688.

⁸⁹ Nousiainen, K. (2015), 'Age Discrimination and Labour Law in Finland: Legal Treatment of Younger and Older Workers in Ageing Society', in Numhauser-Henning, A. and Rönmar, M. (eds.), *Age Discrimination and Labour Law. Comparative and Conceptual Perspectives in the EU and Beyond* (volume 47), the Netherlands, Kluwer Law International, pp. 182.

⁹⁰ Ilmakunnas and Takala (n 2) 684.

previously examined legal norms of the Employees Pensions Act have a real effect on working beyond retirement age in Finland.

4.1. Individual Reasons Encouraging / Discouraging the Elderly to Stay Longer in Employment

Individual reasons related to the person of the aged Finnish employee can be divided into two different categories – work-related and non-work-related. Work-related reasons show, whether a single employee has an interest and (or) capability to stay in the labour market and how he/she perceives his/her chances to continue working beyond retirement age. To put it differently, there must be a chance or a choice of staying employed at an old age⁹¹.

As different surveys of the Finnish Centre for Pensions have shown, working conditions is the main work-related reason for a decision to retire⁹², inasmuch as employees who are satisfied with their jobs are more inclined to retire later⁹³. Above all, good working conditions and working atmosphere at all organisational levels do matter a lot in Finland⁹⁴. These are flexible working hours, opportunity to learn and be trained, equal treatment, possibility to get promoted at an older age, interesting tasks, well-functioning occupational healthcare, integrating staff policy, cooperation and support by the supervisor⁹⁵. In other words, a motivating working position, job security and non-discrimination at work can stimulate a decision to retire later⁹⁶. On the contrary, stress at work, physically demanding job, little autonomy can push employees to withdraw from the Finnish labour market⁹⁷.

Furthermore, different working conditions are important for divergent groups of Finnish employees⁹⁸. On the one hand, good working environment (less physical / chemical hazards), which influences the health condition, is of significance for the prolongation of working careers of *blue-collar workers*. On the other

⁹¹ Gould (n 8) 519–520.

⁹² Report on working conditions and retirement intentions in Finland (n 87) 1.

⁹³ Forma, Tuominen and Väänänen-Tomppo (n 25) 230.

⁹⁴ Ilmakunnas and Takala (n 2) 689; see also Forma, Tuominen and Väänänen-Tomppo (n 25) 244.

⁹⁵ Forma, Tuominen and Väänänen-Tomppo (n 25) 230.

⁹⁶ Gould (n 8) 524–528.

⁹⁷ Forma, Tuominen and Väänänen-Tomppo (n 25) 230.

⁹⁸ Ibid 244.

hand, good working atmosphere as a whole is more essential for a decision of *white-collar employees* to continue working, as mental strain is an incentive to leave employment earlier⁹⁹. Thirdly, those Finnish employees who work in customer services¹⁰⁰, executive positions¹⁰¹ or have a 'good educational background and higher occupational status'¹⁰² are more prone to postpone their retirement. Fourthly, support from employers' side and working cooperation makes it easier to prolong working careers¹⁰³. Working conditions can also be related to a labour market situation in general, implying that the better the situation is, the more chances the elderly have to stay in employment¹⁰⁴. As a result, good labour market situation has a positive impact on the postponement of retirement in Finland.

Other or non-work-related reasons show how an individual employee perceives his/her working life as a member of society and how important his/her decision to retire is. Such non-work-related reasons as family situation or leisure time¹⁰⁵ have a less evident impact on the prolongation of working careers in Finland. Nevertheless, some of them, such as socio-economic status, health and economic reasons, can influence retirement time¹⁰⁶.

Foremost, the position of the single employee in society affects his/her decision to retire, meaning that workers 'in lower socio-economic groups retire earlier than those in higher socio-economic groups'¹⁰⁷. Moreover, good health can be an incentive to continue working. Since health problems accentuate at the end of the working career, poor health can lead to a decision to start withdrawing a pension¹⁰⁸ and can thus be a hindrance for continuation in employment¹⁰⁹. In addition, financial incentives, such as compensational level of pensions, economic advantages provided by continuation at work and the household of the retiring

⁹⁹ P. and S. Iilmakunnas (n 14) 15.

¹⁰⁰ Report on working conditions and retirement intentions in Finland (n 87) 2–3.

¹⁰¹ Forma, Tuominen and Väänänen-Tomppo (n 25) 241.

¹⁰² Gould (n 8) 524.

¹⁰³ Working paper on flexible retirement age in Finland (n 88) 20–21; see also Forma, Tuominen and Väänänen-Tomppo (n 25) 242.

¹⁰⁴ Gould (n 8) 522.

¹⁰⁵ Working paper on flexible retirement age in Finland (n 88) 19.

¹⁰⁶ This influence, however, is not decisive; see Forma, Tuominen and Väänänen-Tomppo (n 25) 229–231, 244.

¹⁰⁷ Forma, Tuominen and Väänänen-Tomppo (n 25) 229–231.

¹⁰⁸ Piekkola, H. (2008), 'Flexible Pension Systems. Postponed Retirement and Distributional Fairness', *ENEPRI Research Report*, 61, pp. 9, 17; see also Forma, Tuominen and Väänänen-Tomppo (n 25) 240.

¹⁰⁹ Gould (n 8) 523.

employee, in particular for highly educated Finnish employees¹¹⁰ and the ones with high income¹¹¹, are of pertinence for continuation in employment¹¹². One of the main reasons is the accelerated accrual rate of 4.5 per cent¹¹³ between the ages of 63 and 68 raising the future pension level¹¹⁴. However, a reasonable amount of the early pension can at the same time be decisive for leaving the Finnish labour market earlier¹¹⁵.

Summing up, a combination of circumstances or a synthesis of chances and choices matter before an employee chooses to leave the labour market or decides to stay longer in employment. If aged Finns enjoy good working conditions, good health and financial incentives can be significant when deciding whether to leave the labour market and start withdrawing a pension in accordance with the Employees Pensions Act, or, contrarily, to continue working. Working conditions thus interrelate with non-work-related reasons at the end of the working career and can influence the time for retirement in Finland, inasmuch as aged employees having an opportunity to develop their occupational well-being are most inclined to stay longer in employment. Under this condition, the Employees Pensions Act creates an incentive for aged Finns to stay longer employed.

4.2. Position of Finnish Employers towards their Aged Employees

The research on the attitude of Finnish employers towards their aged employees is not that expansive as scientific studies on the position of employees regarding the postponement of retirement. However, since employers often 'are in key positions in the promotion of late retirement'¹¹⁶, their opinion about aged employees does matter a lot for the prolongation of working careers in Finland.

As the study performed by the Finnish Centre for Pensions has shown, more than half of all Finnish employers think that the postponement of retirement is an indispensable goal and that financial incentives are an effective tool for exten-

¹¹⁰ Piekkola (n 109) 13.

¹¹¹ Do the Nordic Welfare Systems Encourage 60–74 Year-Olds to Work? (n 19) 75.

¹¹² Forma, Tuominen and Väänänen-Tomppo (n 25) 231; P. and S. Ilmakunnas (n 14) 15.

¹¹³ Employees Pensions Act, Section 64. For more detail see Chapter 2.1 of this Article.

¹¹⁴ Working paper on flexible retirement age in Finland (n 88) 21–22.

¹¹⁵ Piekkola (n 109) 10.

¹¹⁶ Gould (n 8) 529.

ding working careers¹¹⁷. However, employers' willingness to employ aged Finns increases very slowly¹¹⁸ and even though they are in favour of in 2005 created flexible retirement system¹¹⁹, only a small part of private sector employers express their support towards working beyond retirement age¹²⁰.

Finnish employers are still against long lasting working careers. Employers who are in favour of the prolongation of employment consider that the lowest flexible retirement age limit of 63 years¹²¹ is acceptable. However, in agreement with the opinion of aged employees, the majority of employers support the continuation at work until the age of 65¹²² and estimate that the upper age limit of 68 years is too high. Nevertheless, if aged Finns express their wish to continue working after becoming 63 years of age, employers are interested in discussing with them their prospective retirement time and their opportunities of staying longer in the labour market¹²³. Hence the decision to postpone retirement is made co-operatively, implying that Finnish employers decide mutually with their employees on the further continuation at work and that retirement time is subject to employers' willingness and possibilities to further keep aged people in the labour market.

A favourable attitude towards aged employees is more expressed among those Finnish employers who hire *white-collar workers* and who operate in financial, insurance, healthcare, social, real estate and rental services industries. On the contrary, industries hiring *blue-collar workers*, such as farming, forestry, fishing and construction, have the most negative attitude towards aged employees,¹²⁴ indicating that retirement time is very much dependent on the specificity of the concrete industry. This interdependence interrelates with certain prejudices, i.e. the negative attitude of *blue-collar workers* and a more positive attitude of *white-collar workers* about the prolongation of working careers¹²⁵. If the opinion of the single Finnish employer is positive, as it is more often the case of employers hiring *white-collar workers*, he/she grants better working conditions to his/

¹¹⁷ Ilmakunnas and Takala (n 2) 688.

¹¹⁸ Working paper on flexible retirement age in Finland (n 88) 23, 26.

¹¹⁹ Ilmakunnas and Takala (n 2) 688.

¹²⁰ Working paper on flexible retirement age in Finland (n 88) 23–24.

¹²¹ Employees Pensions Act, Section 11.

¹²² Working paper on flexible retirement age in Finland (n 88) 15–16.

¹²³ *Ibid*, 17–18.

¹²⁴ Working paper on flexible retirement age in Finland (n 88) 24–25.

¹²⁵ P. and S. Ilmakunnas (n 20) 15; Report on working conditions and retirement intentions in Finland (n 87) 2–3.

her aged employees and such employees are thus more willing to stay longer in the labour market. On the contrary, if the attitude of the Finnish employer is negative, as in the case of *blue-collar workers*, such employer is not interested in providing better working conditions of his/her aged employees, so that the latter are more prone to leave the labour market earlier.

To conclude, even though Finnish employers are ready to discuss with their aged employees concrete possibilities of the further continuation at work and assume that working beyond retirement age is a positive trend, they are still unfavourable to too lengthy working careers lasting up to 68 years and are not always ready to employ aged people. Such negative opinion of Finnish employers is mostly based on their prejudices related to the specificity of the industry and employers' unwillingness to consider the elderly as a useful labour force. Consequently, time will be needed to adapt the more 'theoretical' positive attitude of Finnish employers towards aged employees in order to further increase the support of the latter in the labour market. Under these circumstances aged Finns will be able to make full use of their choices or chances, created in the Finnish Employees Pensions Act, to retire later and prolong their working careers.

5. CONCLUSIONS

1. Flexibility is the main principle and element of the Finnish old-age pension system on which pertinent provisions of the Employees Pensions Act regulating flexible retirement time and the principles for calculation of the old-age pension are based. These provisions primarily create an interest, but not the obligation, for aged Finnish employees to voluntarily stay longer employed and motivate them to achieve a more attractive future pension level. That is a strong incentive why the Finnish flexible old-age pension model can be offered as an example to other Member States of the EU, wishing to increase the participation of the elderly in the labour market, to enhance their well-being and improve their financial situation. However, since a properly functioning and modern pension system requires well-organized pension financing, not every Member State of the EU can afford paying a pension based on the Finnish flexible retirement model. That can be an obstacle for the postponement of retirement and the prolongation of working careers.

The Finnish part-time pension is an expression of the principle of flexibility, which similarly permits the elderly, having considered their financial situation, to not definitely abandon the labour market but to continue working under reduced working hours and in such a way postpone their retirement. The part-time pension gives a chance to aged Finns with reduced working capacity to work shorter in time but still remain active in the labour market. That is a motive for considering the Finnish part-time pension model as an example for other Member States of the EU aiming to encourage the participation of the elderly in the labour market. However, it must be taken into consideration that the part-time pension is obtained by those employees who fulfil rather strict criteria and that the employee cannot voluntarily decide that he/she wishes to retire part-time – the employer must also agree on the part-time continuation at work thus making the possibility to obtain the part-time pension dependent on his/her own intentions and business model. Negative impact on pension financing is the main barrier of accepting the suitability of the Finnish part-time pension model and using it as an example for other Member States of the EU facing problems in managing their pension financing system, necessary for the whole retirement system.

The Finnish disability pension is an early pension, which guarantees a certain income level to those Finns who have not reached the minimum flexible retirement age. That implies that those Finnish employees who obtain the disability pension are no longer motivated to stay in the labour market and may wish to smoothly switch from the disability pension to the old-age pension despite the fact that they still have a possibility of finding a part-time job. Other Member States of the EU intending to postpone retirement of the elderly can face the same problem if they accept the Finnish disability-pension model. However, by instituting the duty of the pension provider to control the state of disability and obliging to firstly investigate the likelihood of rehabilitation, the Finnish Employees Pensions Act aims to ensure that health and productivity of every single employee must be primarily increased so that he/she is not forced to afterwards leave the labour market due to disability. This requirement can have a positive impact on the prolongation of working careers in other Member States of the EU wishing to reduce the number of the elderly leaving the labour market because of disability.

2. The 2017 pension reform will have positive effects on the extension of the future pension level and the prolongation of working careers in Finland, inasmuch as the main principle of flexibility of the whole Finnish retirement system is

retained and more measures, which stimulate working beyond pensionable age and which positively influence chances of the elderly to stay longer in employment, are introduced. These amendments are very much related to the need of ensuring a proper financing of the whole pension system, which is of significant importance for other Member States of the EU, facing a growing number of the elderly in society and aiming to increase their participation in the labour market.

3. A combination of circumstances or a synthesis of chances and choices matters before a single Finnish employee chooses to leave the labour market or, contrarily, decides to stay longer in employment. Working conditions is the most important reason for a decision to stay employed or, contrarily, leave the gainful employment and start withdrawing the pension. Working conditions interrelate with non-work related reasons at the end of the working career and can thus influence retirement time, inasmuch as aged employees, having an opportunity to develop their occupational well-being, are most inclined to stay in the labour market. Under this condition, the Finnish Employees Pensions Act creates an incentive for aged Finns to stay longer employed. However, if aged Finns are reluctant to use their chance to postpone retirement mostly because of worse working conditions, legal provisions of the Employees Pensions Act are not capable to encourage them to continue working beyond retirement age.

The attitude of Finnish employers towards the postponement of retirement is very much interrelated with the position of aged employees themselves, inasmuch as continuation of employment is possible on the condition that the elderly are willing to keep on working and that employers are willing to employ them. If the attitude of the employer is negative, he/she may be disinterested in granting better working conditions to his/her aged employees, so that the latter are more prone to leave the labour market. Contrary to that, if the position of the employer is positive, he/she usually grants better working conditions to his/her aged employees and is thus more willing to discuss their possible continuation at work. However, Finnish employers are still unfavourable to too lengthy working careers lasting up to 68 years and are not always ready to employ aged people. Such negative opinion of Finnish employers is mostly based on prejudices related to the specificity of the industry and employers' unwillingness to consider the elderly as a useful labour force. Consequently, time will be needed to adapt this attitude and to remove prejudices towards aged employees in order to further increase their support in the labour market and enable them making full use of

their choices and chances, created in the Finnish Employees Pensions Act, to postpone retirement.

4. Extensive social security legislation and good functioning pension financing system are not enough in order to cope with problems raised by the ageing society. The Finnish social security model will be successfully transposed to other Member States of the EU on the condition that prejudices related to the elderly are evaded, so that aged employees are encouraged to work on the basis of fair working conditions and enabled to improve their occupational well-being. Under these circumstances aged employees will be regarded as a useful labour force for every-day activities of different organisations and companies and will be able to retire later and thus prolong their working careers.

REFERENCES

1. Ausschuss der Regionen (2003), *Ältere Menschen im Erwerbsleben. Vorstellung einschlägiger Konzepte lokaler und regionaler Gebietskörperschaften, Studien E-2/2003*. Retrieved November 2015 from <http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:d43rV8Ys4DYJ:cor.europa.eu/en/documentation/studies/Documents/Older-people-in-working-life/DE-older-people-in-working-life.pdf+&cd=2&hl=lt&ct=clnk&gl=de>.
2. Blackham, A. (2015), 'Rethinking Working Time to Support Older Workers', *International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations*, 31(2), pp. 119–140.
3. Börsch-Supan, A. (2005), 'The 2005 Pension Reform in Finland', *Finnish Centre for Pensions Working Paper*, pp. 1–54.
4. Confederation of Finnish Industries (2014), *Proposal for Content of Pension Reform Completed in September 2014*. Retrieved September 2015 from <http://ek.fi/en/current/2014/09/26/proposal-for-content-of-pension-reform-completed-in-september-2014/>.
5. Delsen, L. (1996), 'Gradual Retirement: Lessons from the Nordic Countries and The Netherlands', *European Journal of Industrial Relations*, 2(1), pp. 55–67.
6. Employment Contracts Act of Finland, No. 55/2001 (with amendments up to 398/2013).
7. Employees Pensions Act of Finland, No. 395/2006 (with amendments up to 1097/2008).
8. Finnish Centre for Pensions (2013), *Working paper, No. 03/2013 on Flexible retirement age in Finland. The evaluation of the Finnish flexible retirement scheme in light of employer and employee surveys*. Retrieved June 2015 from http://www.etk.fi/fi/gateway/PTARGS_0_2712_459_440_3034_43/http%3B/content.etk.fi%3B7087/publishedcontent/publish/etkfi/fi/julkaisut/tutkimusjulkaisut/keskustelualoitteet/flexible_retirement_age_in_finland_the_evaluation_of_the_finnish_flexible_retirement_scheme_in_light_of_employer_and_employee_surveys_7.pdf.
9. Finnish Centre for Pensions (2014), *Preliminary consequence analysis of the results of the*

- 2017 pension reform negotiations, 18 December 2014. Retrieved September 2015 from http://www.etk.fi/fi/gateway/PTARGS_0_2712_3312_1628_4830_43/http%3B/content.etk.fi%3B7087/publishedcontent/publish/etkfi/fi/sis%3%A4It%3%B6sivut/el%3%A4kej%3%A4rjestelm%3%A4t/el%3%A4kej%3%A4rjestelm%3%A4_muutoksessa/lainmuutosten_taustoja/el%3%A4keuudistus_2017/etk_vaikutusarvio_181214_en.pdf.
10. Finnish Centre for Pensions (2014), *Newsletter No. 5/2014 on Pension Reform 2017: Agreement, Consequence Analysis and Calculator*. Retrieved September 2015 from http://www.etk.fi/en/gateway/PTARGS_0_2712_499_770_3448_43/http%3B/content.etk.fi%3B7087/publishedcontent/publish/etkfi/en/uutiset_uusi/agreement_on_2017_earnings_related_pension_reform_final.pdf.
 11. Finnish Centre for Pensions (2014), *Executive summary of the Report No. 08/2014 on Working conditions and retirement intentions 2013*. Retrieved June 2015 from http://www.etk.fi/fi/gateway/PTARGS_0_2712_459_440_3034_43/http%3B/content.etk.fi%3B7087/publishedcontent/publish/etkfi/fi/julkaisut/tutkimusjulkaisut/raportit/tyoolot_ja_elakeajatukset_2013_9.pdf.
 12. Finnish Centre for Pensions (2015), *Executive summary of the Report No. 02/2015 'Projections on the effects of the 2017 earnings-related pension reform'*. Retrieved November 2015 from http://www.etk.fi/fi/gateway/PTARGS_0_2712_459_440_3034_43/http%3B/content.etk.fi%3B7087/publishedcontent/publish/etkfi/fi/julkaisut/tutkimusjulkaisut/raportit/laskelmia_vuoden_2017_tyolakeuudistuksen_vaikutuksista_9.pdf.
 13. Forma, P., Tuominen, E., Väänänen-Tomppo, I. (2005), 'Who wants to continue at work? Finnish pension reform and the future plans of older workers' *European Journal of Social Security*, 7(3), pp. 227–250.
 14. Gould, R. (2006), 'Choice or Chance – Late Retirement in Finland', *Social Policy and Society*, 5(4), pp. 519–531.
 15. Hietaniemi, M., Ritola, S. (2007), 'The Finnish Pension System' *Handbook of the Finnish Centre for Pensions*, 6, pp. 1–180.
 16. Ilmakunnas, S., Takala, M. (2005), 'Promoting Employment among Ageing Workers: Lessons from Successful Policy Changes in Finland', *Geneva Papers*, 30, pp. 674–692.
 17. Ilmakunnas, P., Ilmakunnas, S. (2006), 'Gradual Retirement and Lengthening of Working Life', *Helsinki Center of Economic Research papers*, 121, pp. 1–24.
 18. Kangas, O., Lundberg, U., Ploug, N. (2010), 'Three Routes to Pension Reform: Politics and Institutions in Reforming Pensions in Denmark, Finland and Sweden', *Social Policy and Administration*, 44(3), pp. 265–284.
 19. Kyyrä, T. (2010), 'Early retirement policy in the presence of competing exit pathways: Evidence from policy reforms in Finland', *Government Institute for Economic Research working papers*, 17, pp. 1–35.
 20. Nordic Social Statistical Committee (2009), *Do the Nordic Welfare Systems Encourage 60–74 Year-Olds to Work?* Retrieved September 2015 from <http://nowbase.org/~media/Projekt%20sites/Nowbase/Publikationer/Andre/Do%20the%20Nordic%20Welfare%20Systems%20Encourage.aspx>.
 21. Nousiainen, K. (2015), 'Age Discrimination and Labour Law in Finland: Legal Treatment of Younger and Older Workers in Ageing Society', in Numhauser-Henning, A. and Rönmar, M. (eds.), *Age Discrimination and Labour Law. Comparative and Conceptual Perspectives in the EU and Beyond* (volume 47), the Netherlands, Kluwer Law International, pp. 167–183.

22. Numhauser-Henning, A. (2013), 'Labour Law in a Greying Labour Market – in Need of a Reconceptualization of Work and Pension Norms. The Position of Older Workers in Labour Law', *European Labour Law Journal*, 4(2), pp. 84–100.
23. Piekkola, H. (2004), 'Active Ageing Policies in Finland', *Research Institute of the Finnish Economy Discussion Papers*, 898, pp. 1–50.
24. Piekkola, H. (2008), 'Flexible Pension Systems. Postponed Retirement and Distributional Fairness', *ENEPRI Research Report*, 61, pp. 1–24.
25. Do Rosario Palma Ramalho, M. (2013), 'Age Discrimination, Retirement Conditions and Specific Labour Arrangements: The Main Trends in the Application of Directive 2000/78/EC in the Field of Age Discrimination', *European Labour Law Journal*, 4(2), pp. 109–118.
26. Statistics Finland (2014), *Employees' estimates about their age of retirement have risen considerably*. Retrieved June 2015 from http://www.stat.fi/til/tyoolot/2013/01/tyoolot_2013_01_2014-04-09_tie_001_en.html.
27. Statistics Finland (2015), *Unemployment rate 9.2 per cent in December*. Retrieved January 2016 from http://www.stat.fi/til/tyti/2015/12/tyti_2015_12_2016-01-27_tie_001_en.html.
28. United Nations Economic Commission for Europe (2015), *Labour Force and Wages*. Retrieved June 2015 from <http://w3.unece.org/pxweb/dialog/Saveshow.asp?lang=1>.

Študija finskega primera zakonodaje s področja socialne varnosti o delu po upokojitveni starosti – ali je finska rešitev lahko model za druge države članice EU?

Agne Vaitkeviciute*

Povzetek

1. Prožnost je glavno načelo in tisti element finskega sistema starostnega upokojevanja, na katerem temeljijo določbe pokojninskega zakona, ki urejajo prožno upokojevanje in podlage za izračun starostne pokojnine. Te zakonske določbe predvsem ustvarjajo interes, ne pa tudi obveznosti za starejše zaposlene osebe, da bi prostovoljno ostali dlje zaposleni in si tako zagotovili boljšo pokojnino. Taka ureditev je lahko močna spodbuda za to, da bi finski prožni model upokojevanja postal zgled za druge države članice EU, ki želijo povečati udeležbo starejših na trgu dela in tako izboljšati njihovo počutje in finančno stanje. Ker je za dobro delujoč, moderen pokojninski sistem potrebno ustrezno financiranje, si vse države članice EU ne morejo privoščiti izplačevanja pokojnin, kot ga izvaja Finska v okviru svojega prožnega modela upokojevanja. To lahko predstavlja oviro za odlog upokojitve in podaljševanje delovne kariere.

Finski model delne upokojitve je odraz načela prožnosti, ki omogoča starejšim, upoštevajoč pri tem njihovo finančno situacijo, da ne zapustijo trga dela dokončno, ampak da delajo s krajšim delovnim časom in tako odložijo upokojitve. Delna upokojitve daje starejšim zaposlenim z zmanjšano delovno kapaciteto priložnost, da delajo za krajši delovni čas, in tako še vedno ostanejo aktivni na trgu dela. To je lahko motiv za razmislek o tem, da bi finski sistem delnega upokojevanja uporabili tudi v drugih državah članicah EU, ki želijo povečati udeležbo starejših na trgu dela. Vendar pa je treba upoštevati, da se lahko delno upokojijo le tisti zaposleni, ki izpolnjujejo precej stroga merila in da se zaposleni ne more sam odločiti o tem, da bi se delno upokojil. Tudi delodajalec se mora – glede na svoje namene in poslovni model – strinjati z delno upokojitvijo svojega zaposlenega. Glavna ovira za sprejetje finskega modela delne upokojitve in morebitni prenos

* Dr. Agne Vaitkeviciute, LL.M., je bila v času priprave tega članka post-doktorska raziskovalka na Institute for Labour Law and Industrial Relations in the European Union at the University of Trier (Germany).
agne.vaitkeviciute@mpi.lu

na ostale države članice EU je njegov negativni vpliv na financiranje pokojnin v državah, ki se soočajo s problemi pri upravljanju in financiranju pokojninskega sistema, kot ga zahteva celoten sistem upokojevanja.

Pri finski invalidski pokojnini gre za predčasno pokojnino ki zagotavlja določeno raven prihodkov tistim Fincem, ki niso dosegli minimalne delovne dobe po predpisih za prožno upokojevanje. To pa tudi pomeni, da tisti zaposleni, ki pridobijo invalidsko pokojnino niso več motivirani, da ostanejo na trgu dela. Želijo si gladek prehod z invalidske v starostno pokojnino kljub dejstvu, da bi lahko še dobili delo za krajši delovni čas. Druge države članice EU, ki bi po finskem vzoru nameravale odložiti upokojevanje starejših zaposlenih na kasnejši čas, se bodo lahko soočale z enakimi težavami. Vendar pa z uvedbo instituta, ki izplačevalca pokojnine zavezuje k nadzoru stanja invalidnosti in ugotavljanju možnosti za rehabilitacijo, finski pokojninski zakon (Finnish Employee Pension Act) stremi k temu, da bi predvsem zagotovil zdravje in produktivnost vsakega zaposlenega, da ji/mu kasneje ne bi bilo treba zapustiti trga dela zaradi invalidnosti. Ta institut lahko pozitivno vpliva na podaljševanje zaposlenosti tudi v drugih državah članicah EU, ki želijo zmanjšati število starejših zaposlenih, ki zapustijo trg dela zaradi invalidnosti.

2. Pokojninska reforma, ki bo stopila v veljavo leta 2017 bo imela pozitiven vpliv na povečanje zneska pokojnine in podaljšanje delovne aktivnosti, saj se ohranja glavno načelo prožnosti celotnega finskega pokojninskega sistema, poleg tega pa uvaja nove ukrepe, ki stimulirajo zaposlenost po dopoljenih pogojih za upokojitev in tako pozitivno vplivajo na možnosti starejših, da ostajajo zaposleni dalj časa. Te zakonske spremembe so močno povezane s potrebo po zagotavljanju ustreznega financiranja celotnega pokojninskega sistema, kar je bistvenega pomena tudi za druge države članice EU, ki se soočajo z vse večjim številom starejših ljudi in ki želijo povečati njihovo udeležbo na trgu dela.

3. Preden se finski zaposleni odloči, da zapusti trg dela, ali nasprotno, ostane še naprej zaposlen, je pomembno, da upošteva vse okoliščine ter priložnosti in izbire, ki jih ima na voljo. Delovni pogoji predstavljajo najpomembnejši razlog za nadaljevanje zaposlitve ali – nasprotno – za opustitev plačanega dela in posledično za upokojitev. Poleg delovnih pogojev na odločitve ob koncu delovne kariere in s tem na čas upokojitve vplivajo tudi razlogi, ki niso povezani z njimi, a so tisti zaposleni, ki imajo priložnost, da razvijajo svoje poklicne sposobnosti in se dobro počutijo na svojem delovnem mestu, bolj naklonjeni temu, da dlje

časa ostanejo na trgu dela. Upoštevajoč te okoliščine, finski pokojninski zakon ustvarja spodbude za starejše Fince, da ostanejo dlje zaposleni. Vendar pa, če priložnosti za odložitev upokojitve – predvsem zaradi slabših delovnih pogojev – ne želijo izkoristiti, jih zakonske določbe v pokojninskem zakonu ne morejo vzpodbuditi k podaljšanju zaposlitve preko upokojitvene starosti.

Odnos finskih delodajalcev do odloga upokojitve je tesno povezan s položajem starejših delavcev samih, saj je nadaljevanje delovnega razmerja mogoče pod pogojem, da so starejši pripravljene delati še naprej in da so jih delodajalci tudi pripravljene zaposlovati. Če je odnos delodajalca negativen, morda ne bo pripravljen zagotoviti boljših delovnih pogojev za svoje starejše zaposlene, zato se bodo slednji bolj nagibali k temu, da zapustijo trg dela. Nasprotno pa, če je odnos delodajalca pozitiven, bo po navadi svojim starejšim delavcem omogočil boljše delovne pogoje in se bo tudi bolj pripravljen pogajati o možnosti za podaljšanje zaposlitve. Vendar pa so finski delodajalci še vedno nenaklonjeni podaljševanju delovne dobe do 68. leta starosti in niso vedno pripravljene zaposliti starejših ljudi. Takšno negativno mnenje delodajalcev prvenstveno temelji na predsodkih povezanih s specifičnostmi delovnih mest in njihovo nepripravljenostjo, da bi starejše dojeli kot koristno delovno silo. Potreben bo čas za spremembo takega odnosa in odpravo predsodkov proti starejšim zaposlenim, da bi tako povečali njihovo podporo na trgu dela in jim omogočili, da v celoti izkoristijo izbire in priložnosti, ki jih glede odloga upokojitve omogoča finski pokojninski zakon.

4. Obsežna zakonodaja na področju socialne varnosti in dobro delujoč sistem pokojninskega financiranja nista dovolj za uspešno spopadanje s problemi, ki jih povzročata staranje prebivalstva. Finski model socialne varnosti bo lahko uspešno prenešen v druge države članice EU pod pogojem, da se izognejo predsodkom o starejših zaposlenih in da se jih spodbuja, da delajo pod pravičnimi pogoji, ki jim omogočajo, da izboljšajo svoje počutje na delovnem mestu. V takih okoliščinah bodo starejši zaposleni spoznani za koristno delovno silo za vsakodnevne dejavnosti v različnih organizacijah in podjetjih in bodo tako lahko delali dlje in se kasneje upokojili.

Prenova obveznega zdravstvenega zavarovanja – zadostujejo spremembe obstoječega zakona ali je nujen sprejem novega?

Grega Strban*

UDK: 349:368.042(497.4)

Povzetek: Starost zakona ne pove veliko o njegovi vsebini. Zato argument, da je treba sprejeti nov zakon, ker je obstoječi star, ne vzdrži, še posebej, če je ta večkrat noveliran. Bolj pomembno je, ali vsebina zakona še ustreza spremenjenim razmerjem v družbi. Dejavniki, ki vplivajo na spreminjanje zakona so notranji in zunanji. Med prve štejemo dve vrsti vplivov, in sicer zaznane pomanjkljivosti v sistemu obveznega zdravstvenega zavarovanja, ki jih je zakonodajalec z normativnimi posegi primerno uredil in nezaznane oziroma neurejene pomanjkljivosti v tem sistemu. Med zunanje dejavnike štejemo vplive zunaj obveznega zdravstvenega zavarovanja, predvsem v obliki odločitev našega Ustavnega sodišča in pravnega reda EU. Prednosti posameznih sprememb so, da uredijo določeno manjšo notranje zaključeno celoto hitro in brez poseganja v celoten sistem. Dolgoročno pa je pomembnejša celovita prenova v novem zakonu. Ta omogoča celovito razpravo in celovitejšo ureditev tako obveznega zdravstvenega zavarovanja kot celotnega sistema socialne varnosti.

Gljučne besede: socialna varnost, notranji in zunanji dejavniki, obvezno zdravstveno zavarovanje, prenova

Modernising Mandatory Health Insurance – Is It Enough to Amend the Existing Law or is it Necessary to Adopt a New One?

Abstract: The age of the legislative act cannot be an indicator of its content. Therefore, the argument that a new law has to be passed because the existing one is old cannot be convincing, especially if it has been amended many times. It is far more important that the content of

* Grega Strban, doktor pravnih znanosti, profesor in prodekan na Pravni fakulteti Univerze v Ljubljani

grega.strban@pf.uni-lj.si

Grega Strban, PhD, Professor and Vice Dean at the Faculty of Law, University of Ljubljana, Slovenia

the law still reflects the ever-changing relations in the society. Influences for modifying the law may be internal and external. Among first are the acknowledged and legally regulated deficiencies and those who are not detected or regulated. External influences are the ones outside of mandatory health insurance, especially in the form of Constitutional Court decisions and EU law. Advantages of incremental changes are that smaller units can be amended rather fast, without discussing the entire system. In the long run, more comprehensive modernisation in a new legislative act may be even more important. It enables thorough debate and more comprehensive regulation of mandatory health insurance and the entire social security system.

Key words: *social security, internal and external influences, mandatory health insurance, modernisation*

1. UVODNE MISLI

Temeljna človekova pravica do socialne varnosti v primeru bolezni ali poškodbe se v naši ureditvi uresničuje predvsem z obveznim zdravstvenim zavarovanjem. Večkrat se poudarja, da je bil zakon, ki ga ureja, torej Zakon o zdravstvenem varstvu in zdravstvenem zavarovanju (ZZVZZ), sprejet že leta 1992,¹ od tedaj pa le delno noveliran. Nazadnje je bil dopolnjen z določbami o zdravljenju v tujini.² Gre za enega redkih še veljavnih zakonov s področja socialne varnosti, sprejetih v obdobju takoj po slovenski osamosvojitvi v začetku 90-tih let prejšnjega stoletja. Večina ostalih zakonov je bila nadomeščena z novimi.³

¹ Uradni list RS, št. 9/1992.

² Uradni list RS, št. 91/2013.

³ Npr. novejši so Zakon o pokojninskem in invalidskem zavarovanju, ZPIZ-2 iz konca leta 2012 (Uradni list RS, št. 96/2012 do 102/2015), Zakon o urejanju trga dela, ZUTD iz leta 2010 (Uradni list RS, št. 80/2010 do 100/2013), Zakon o starševskem varstvu in družinskih prejemkih, ZSDP-1 iz leta 2014 (Uradni list RS, št. 26/2014 in 90/2015), delno tudi Zakon o uveljavljanju pravic iz javnih sredstev, ZUPJS iz leta 2010 (Uradni list RS, št. 62/2010 do 90/2015), istega leta je bil sprejet tudi Zakon o socialno varstvenih prejemkih, ZSVarPre (Uradni list RS, št. 61/2010 do 90/2015). Le socialnovarstvene storitve so ostale urejene v Zakonu o socialnem varstvu, ZSV iz leta 1992 (Uradni list RS, št. 54/1992, nazadnje spremenjen 39/2016).

Vendar zgolj dejstvo, da je zakon nekoliko starejši samo po sebi še ne upravičuje sprejema novega.⁴ Poleg tega je bil ZZVZZ tudi večkrat spremenjen in dopolnjen. Zato vprašanje ustreznosti ZZVZZ ne more biti zgolj formalno povezano z njegovo starostjo, temveč je treba njegove določbe vsebinsko (materialno, kakovostno) presojati in ugotavljati ali še ustrezajo današnjemu času in stanju razvoja naše (slovenske in evropske) družbe.

Razlogi za sprejem novega zakona lahko izvirajo iz mednarodnega (in nadnacionalnega) prava, zgledevanja po tujih ureditvah oziroma spremenjenih razmerjih v družbi. Slovenijo kot uveljavljeno članico mednarodnih združenj zavezujejo norme Mednarodne organizacije dela (MOD),⁵ Sveta Evrope in Evropske Unije (EU). V okviru slednje Listina temeljnih pravic EU zagotavlja pravice do socialne varnosti, socialne pomoči in varstva zdravja, EU pa spodbuja spremembe sistemov socialne varnosti tudi s tako imenovano odprto metodo koordinacije. Države naj bi s spremembami svoje zakonodaje dosegle cilje enakega (in pravičnega) dopusta do visokokakovostnih zdravstvenih storitev v finančno vzdržnem sistemu.⁶

Najpomembnejši razlogi za sprejem novega zakona morajo biti vsebinske narave. Ugotoviti je mogoče, da se razmerja v družbi nenehno spreminjajo in da so se od sprejema ZZVZZ do danes družbena razmerja toliko spremenila, da jim mora s svojo normativno dejavnostjo slediti tudi zakonodajalec. Pri tem je mogoče omeniti nekatere demografske dejavnike, kot so staranje prebivalstva in relativno nizka stopnja rodnosti.⁷ Pričakovana življenjska doba ob rojstvu se v razvitih državah, med katere spada tudi Slovenija, zvišuje,⁸ s čimer se povečuje delež

⁴ Npr. tudi pravila avstrijskega Občega državlanskega zakonika (ODZ, sprejet leta 1811) so se zelo dolgo uporabljala na slovenskem ozemlju (nekatera tudi po osamosvojitvi Slovenije).

⁵ Več o mednarodnopravnih omejitvah pri zakonskem urejanju pravic in dolžnosti v obveznem zdravstvenem zavarovanju G. Strban, 2005/1, str. 811.

⁶ Communication from the Commission, Working together, working better: A new framework for the open coordination of social protection and inclusion policies in the European Union. COM(2005) 706 final, Brussels, 22 December 2005. Communication from the Commission, A renewed commitment to social Europe: Reinforcing the Open Method of Coordination for Social Protection and Social Inclusion COM(2008) 418 final, Brussels, 2 July 2008.

⁷ Naravni prirast je bil od leta 2006 do 2014 sicer pozitiven, a je v letu 2015 in 2016 (začasni podatki) ponovno negativen (-1,4 oz. -1,2). Stopnja rodnosti pa se giblje okoli 1,5 (1,58 v letu 2014 in 1,57 v letu 2015, čeprav bi za obnovo prebivalstva morala biti malenkost čez 2). Statistični urad Republike Slovenije (www.stat.si, oktober 2016).

⁸ Dečki, rojeni v letu 2015, lahko pričakujejo, da bodo (ob nespremenjenih razmerah, v povprečju) dočakali skoraj 78 let starosti, deklice pa skoraj 84 let starosti. Statistični urad Republike Slovenije (www.stat.si, oktober 2016).

starejših oseb. Tudi pričakovana življenjska doba oseb, starejših od 65 let, se viša.⁹ Oboje lahko štejeemo k uspehom medicinskega in tehničnega napredka, boljše izobraženosti, s tem povezanega višjega življenjskega standarda in vse bolj zdravega načina življenja. Vendar lahko doseganje višje starosti in sodoben, hiter in bolj tvegani način življenja, tudi zaradi razvoja možnosti informiranja in komuniciranja, predstavljata nova tveganja, ki jih je treba upoštevati tudi pri oblikovanju obveznega zdravstvenega zavarovanja. To je tesno povezano tudi z zavarovanjem za dolgotrajno oskrbo.

Temu je treba dodati gospodarsko okrevanje po večletnem upadanju gospodarske aktivnosti in spremenjene oblike skupnega življenja. Večgeneracijska gospodinjstva, ki bi lahko sama poskrbela za bolne družinske člane, so vse bolj redka. Več je enoosebnih gospodinjstev in manjših (nuklearnih in enostarševskih) družin, tudi pari ali (zunaj)zakonske skupnosti brez otrok in istospolna partnerstva niso več posebnost.¹⁰ Poleg tega se spodbuja mobilnost ne le znotraj države, temveč tudi znotraj EU, kar lahko vpliva na možnosti zdravljenja v tujini.

Tudi naše Ustavno sodišče ugotavlja, da je načelo prilagajanja prava družbenim razmerjem eno izmed načel pravne države.¹¹ Načelo ali argument pravne države je zelo širok, vsebinsko raznolik in notranje razčlenjen argument.¹² V naši Ustavi je povezan z načelom ali argumentom socialne države, ki ni le programska norma, temveč zavezujoč državni cilj, ki zavezuje predvsem zakonodajalca. Socialna pravna država je, drugače kot (anglosaška) država blaginje, normativna socialna država. S pravnimi instrumenti in znotraj meja prava mora skrbeti za človeka vreden obstoj. Če zakonodajalec ne sledi spremenjenim razmerjem v družbi, lahko pride do nesorazmerij v sistemu socialne varnosti, ko se lahko nekaterim zagotavlja nesorazmerno več ugodnosti (npr. zakoncem brez družinskih obveznosti, ki se odločijo biti neaktivni in so lahko zavarovani kot družinski člani), drugim pa

⁹ Moški pri 65. letih starosti so v letu 2010 lahko pričakovali, da bodo v povprečju živeli še vsaj 17,5 let, ženske pa vsaj še 21 let. Statistični urad Republike Slovenije (www.stat.si, oktober 2015).

¹⁰ Zato nekoliko preseneča odločitev našega ustavnega sodišča, ki je dovolilo referendum o spremembah zakona o zakonski zvezi in družinskih razmerjih, s katerim je predvidena izenačitev istospolnih partnerstev z zakonsko zvezo. Odločitev U-II-1/15, SI:USRS:2015:U.II.1.15. Področje nekoliko bolj sodobno ureja nedavno sprejeti Zakon o partnerski zvezi, ZPZ, Uradni list RS, št. 33/2016.

¹¹ U-I-216/99, SI:USRS:2002:U.I.216.99, ali U-I-69/03, SI:USRS:2005:U.I.69.03, ali U-I-239/14, Up-1169/12, SI:USRS:2015:U.I.239.14.

¹² Ustavno sodišče ga je doslej zelo dinamično interpretiralo in izluščilo podnačela, kot so zaupanje v pravo, pravna varnost, določnost predpisov, sorazmernost in druga. Več M. Pavčnik, 2004, str. 130.

nesorazmerno manj (npr. zaradi obsežnega sistema doplačil in manjših prihodkov, lahko pride do preobremenitve sistema socialnih pomoči).

Razlog za sprejem novega zakona (in ne le dopolnjevanje obstoječega) je lahko tudi povečanje preglednosti (transparentnosti) zakonske ureditve. Področje zdravstvenega varstva je urejeno v več zakonih. Poleg ZZVZZ so bili sprejeti posebni zakoni, ki urejajo področja zdravil, medicinskih pripomočkov, zdravstvene dejavnosti (znotraj katere poseben zakon ureja zdravniško službo), pacientove pravice, prispevke za socialno varnost, uveljavljanja pravic iz javnih sredstev. Tovrstno urejanje pa lahko povečuje nepreglednost ureditve, sicer notranje za ključenega pravnega področja.

V nadaljevanju so analizirani nekateri notranji in zunanji dejavniki, ki vplivajo na prenovo obveznega zdravstvenega zavarovanja. Pred zaključnimi ugotovitvami so analizirane prednosti in pomanjkljivosti posamičnih sprememb ter prednosti in pomanjkljivosti celovitejšega urejanja v novem zakonu.

2. DEJAVNIKI, KI VPLIVAJO NA SPREMEMBE

Dejavniki, ki vplivajo na spreminjanje sistema obveznega zdravstvenega zavarovanja, so lahko z vidika tega zavarovanja, notranji ali zunanji.

2.1. Notranji dejavniki

Med notranje dejavnike lahko štejemo dve vrsti vplivov. Prva so lahko zaznane pomanjkljivosti v sistemu obveznega zdravstvenega zavarovanja, ki jih je zakonodajalec z normativnimi posegi primerno uredil. Druga so nezaznane oziroma neurejene pomanjkljivosti v sistemu obveznega zdravstvenega zavarovanja.

Zaznane in urejene pomanjkljivosti

Primer je lahko odprava življenja v skupnem gospodinjstvu z zavarovancem, ki je bilo določeno kot pogoj za pridobitev pravice do denarnega nadomestila zaradi nege ožjega družinskega člana.¹³ Na to je opozorila tudi Varuhinja človekovih

¹³ Glej 30. člen ZZVZZ v različici iz leta 2008.

pravic v zahtevi za oceno ustavnosti.¹⁴ Trdila je, da je ureditev v tedanjem ZZVZZ breme nege obolelega otroka prevailila le na tistega od staršev, ki je živel z otrokom v skupnem gospodinjstvu, drugega od staršev pa brez utemeljenih razlogov postavlja v neenakopraven položaj (subjektivno gledano lahko tudi privilegiran, predvsem z upoštevanjem dolžne starševske skrbi).¹⁵ Poleg tega ni bila povsem jasna vsebina pojma skupnega gospodinjstva. Edino merilo je bilo formalno, in sicer prijava stalnega prebivališča na istem naslovu.¹⁶ Zakonodajalec je določbo ZZVZZ spremenil in odpravil pogoj življenja v skupnem gospodinjstvu¹⁷ (še preden je Ustavno sodišče sprejelo vsebinsko odločitev).¹⁸ Pravica pripada zavarovancu za nego ožjega družinskega člana, pri čemer ostaja vprašanje primerne opredelitve ožjih družinskih članov odprto. Pogoj zavarovanja vseh družinskih članov je namreč stalno prebivališče v Sloveniji. Ta pogoj pa je bil, vsebinsko sicer primerno, a pravno nedopustno, omiljen s stališčem vlade.¹⁹

Neustreznost ureditve sankcioniranja otrok nekaterih neplačnikov prispevkov je bila prav tako zaznana kot neprimerna. V naši ureditvi je namreč veljala sankcija za neplačilo prispevkov za nekatere skupine zavarovancev (samozaposlene osebe in druge, ki same plačujejo prispevek) in vse njihove družinske člane.²⁰ V času neporavnanih obveznosti se je vsem zadržalo izvajanje zdravstvenih storitev in izplačevanje denarnega nadomestila, kar pa naj ne bi bilo pravično do otrok, ki za odločitve svojih staršev ne morejo odgovarjati. Zato so bili z novelo ZZVZZ²¹ iz tega režima izključeni otroci, za katere zadržanje pravic ne velja. Težava pa osta-

¹⁴ Republika Slovenija, Varuh človekovih pravic, Zahteva za oceno ustavnosti, št. 3.4 -31 / 2008 -2 –DOL, z dne 10. 6. 2008 (spodaj Zahteva).

¹⁵ Točka II Zahteva.

¹⁶ Zdi se, da Ministrstvo za notranje zadeve za ugotovitev življenja v skupnem gospodinjstvu ugotavlja s prijavo stalnega prebivališča ali izjavo o spremembi pripadnosti gospodinjstvu. Več na http://www.mnz.gov.si/si/mnz_za_vas/osebni_dokumenti_in_prebivalisce/prijava_in_odjava_prebivalisca/gospodinjstva_skupnost/, oktober 2016.

¹⁷ Glej spremembo ZZVZZ-K, Uradni list RS, št. 76/2008.

¹⁸ Zadeva št. U-I-163/08, SI:USRS:2008:U.I.163.08.

¹⁹ Problem je tako samo navidezno rešen s stališčem Vlade RS, št. 500-06/95-1/1-8, z dne 2. marca 1995. To določa, da za ožje družinske člane tujca zadostuje prijava začasnega prebivališča. Hkrati je bilo ministrstvo za zdravje (tedaj zdravstvo) pozvano naj čim prej pripravi ustrezno spremembo ZZVZZ. Takšno pravno nevzdržno (in verjetno protiustavno) stanje, ko se določba zakona spreminja s stališčem vlade je treba čim prej sanirati. Priložnost za to je tudi ob sprejemu novega zakona. Pravno primerneje in v skladu z načelom enakosti bi bilo zamenjati pogoj stalnega prebivališča s pogojem običajnega bivališča v državi.

²⁰ Glej 78.a člen ZZVZZ.

²¹ ZZVZZ-L, Uradni list RS, št. 87/2011.

ja za zavarovance neplačnike in ostale njihove družinske člane. Ti imajo v času neporavnanih obveznosti le pravico do nujnega zdravljenja. Vprašanje pa je, v čigavo breme. Pravno nevzdržno je določiti, da stroške nujnega zdravljenja krije solidarna skupnost obveznega zdravstvenega zavarovanja. S takšno ureditvijo se namreč ta prekomerno obremenjuje. V času neplačevanja prispevkov, bi jim morala nujno zdravljenje v širšem, državno financiranem sistemu zdravstvenega varstva zagotoviti država. Na povsem enaki podlagi kot drugim osebam, ki niso vključene v sistem obveznega zdravstvenega zavarovanja. Nerealno je namreč pričakovati, da se bo samozaposlenim (in njim podobnim skupinam) poslovanje v kratkem tako izboljšalo, da bodo lahko ne samo tekoče poravnali prispevke, temveč plačali ves dolg (prispevke z zamudnimi obrestmi) za nazaj. ZZVZZ namreč zahteva »poravnavo obveznosti plačevanja prispevkov«, torej celotnega dolga.

Primerneje je ohraniti načelo zagotavljanja zdravstvenih dajatev v naravi brez pogojevanja s plačilom prispevkov in prispevke izterjati po redni pravni (tudi sodni) poti. Razlikovanje med dolgovi (dobaviteljem blaga in storitev na eni strani in Zavodom za zdravstveno zavarovanje Slovenije - ZZZS na drugi) ni primerno. Če lahko gre zaradi enih poslovnih subjektov v stečaj, gre lahko tudi zaradi drugih. Pri tem je vprašanje, ali je primerno urejen odpust obveznosti v osebnem stečaju, saj za prispevke odpust ne velja.²² Vprašanje je, ali bo dolžnik sploh še lahko kdaj zavarovanec za polni obseg pravic (ne le nujno zdravljenje).

(Ne)zaznane in neurejene pomanjkljivosti

Notranji dejavniki spreminjanja sistema obveznega zdravstvenega zavarovanja so tudi zakonodajno nezaznane in neurejene pomanjkljivosti sistema, čeprav se v literaturi o njih razpravlja. Te segajo od opredelitve socialnih primerov, zakonske opredelitve in omejitve pravic, do financiranja sistema.

Oblikovanje socialnega primera bolezni ali poškodbe je temeljnega pomena tako za zavarovano osebo, kot za izvajalca zdravstvene dejavnosti. Zavarovana oseba šele z nastankom socialnega primera (ali namenom njegove preprečitve, ko gre za program preventivnih storitev) pridobi pravico do zdravstvenih storitev, stvari in denarnih dajatev iz obveznega zdravstvenega zavarovanja. Šele tedaj jih lahko

²² Glej 408. člen Zakona o finančnem poslovanju, postopkih zaradi insolventnosti in prisilnem prenehanju - ZFPPIPP (Uradni list RS, št. 126/2007, zadnja sprememba 27/2016).

uveljavlja in šele tedaj jih izvajalec mora zagotoviti. Le tako se omogoča enak dostop do zdravljenja vsem zavarovanim osebam ob enakem zdravstvenem stanju.

Potrebna je pravna, ne socialno-politična opredelitev.²³ Še več, potrebna je socialnopravna, ne morebiti kazenskopravna²⁴ ali civilnopravna.²⁵ ZZVZZ namreč bolezni in poškodbe pravno abstraktno ne opredeljuje, prav tako je celovito ne opredeljuje sodna praksa. Ta lahko socialni primer bolezni opredeli kot telesno ali duševno motnjo, poškodbo pa kot telesno motnjo v delovanju človeškega telesa, ki vključuje nenadno delovanje zunanje sile, nenadne gibe ali večje obremenitve telesa. Namen obveznega zdravstvenega zavarovanja ni pokrivanje vsakega z boleznijo ali poškodbo povezanega tveganja, temveč prevzem tistih bremen, ki jih posameznik ne more nositi sam. Zato zavarovalni primer bolezni ne nastopi že s samo motnjo v delovanju človeškega telesa, temveč šele, ko bolezen zahteva medicinsko oskrbo oziroma povzroči nezmožnost za delo.²⁶ Seveda morajo biti primeri zlorab, recimo samopovzročitve bolezni (npr. ko starši namenoma okužijo otroka z otroško boleznijo, da bi jo čim prej preživel) ali poškodbe, zunaj kroga solidarnosti in s tem obveznega zdravstvenega zavarovanja. Tedaj sta zdravljenje in nadomeščanje izpadlega dohodka v domeni samoodgovornosti povzročitelja.

Znotraj sistema socialne varnosti je nujno primera bolezni in poškodbe razmejiti od ostalih socialnih primerov, čeprav sta z njimi lahko povezana (npr. zagotavljanje zdravstvenih storitev prejemnikom starostne pokojnine, tedaj se primarnemu socialnemu primeru starosti pridruži sekundarni socialni primer bolezni). Ločiti ju je treba od socialnega primera invalidnosti, ki je trajna, ali vsaj trajnejša, prirojena ali pridobljena telesna ali duševna motnja v delovanju človeškega telesa, ki je ni mogoče odpraviti z zdravljenjem in medicinsko rehabilitacijo, povzroči pa lahko delno ali popolno nezmožnost za izobraževanje, delo ali samostojno življenje. Čeprav tudi invalidnost predstavlja motnjo v delovanju človeškega telesa, mora biti ta, za razliko od bolezni, trajna ali trajnejša. Zato je treba natančno določiti, kdaj je treba začeti postopek ugotavljanja invalidnosti (bolne osebe) in

²³ Kot recimo nasprotje zdravja kot ga opredeljuje preambula Ustave Svetovne zdravstvene organizacije. Zdravje ni le odsotnost bolezni ali poškodbe, temveč stanje popolnega telesnega, duševnega in socialnega blagostanja, www.who.int, Oktober 20165.

²⁴ Glej 122. do 124. člen (lahka, huda in posebno huda telesna poškodba) Kazenskega zakonika, KZ-1, Uradni list RS, št. 55/2008 do 38/2016).

²⁵ Recimo odškodninska odgovornost za povzročitev bolezni ali poškodbe (telesne bolečine, duševne bolečine zaradi zmanjšanja življenjske aktivnosti in skazenosti, strah). A. Berger Škrk, 2010.

²⁶ G. Strban, 2005/2, str. 174.

preprečevati, da bi zelo dolgo (večletno) zdravljenje onemogočalo ugotavljanje invalidnosti. Usklajeno je treba določiti, kdaj se zagotavljajo pravice iz obveznega zdravstvenega in kdaj iz invalidskega zavarovanja.

Tudi pri bolezni in poškodbi je potrebna oskrba zavarovane osebe, podobno kot pri odvisnosti od oskrbe drugega. V tem primeru se lahko celo pojavi tako imenovana medikalizacija dolgotrajne oskrbe, ko oseba ne bo iskala pomoči v sistemu dolgotrajne oskrbe (in socialnem varstvu), temveč v stacionarni oskrbi v bolnišnici. Tudi v slovenski ureditvi poznamo pravico (iz obveznega zdravstvenega zavarovanja) do podaljšane, neakutne bolnišnične obravnave.²⁷ Potreba po organizirani strokovni oskrbi se kaže tudi z ustanovitvijo posebne, negovalne bolnišnice, delujoče v okviru Univerzitetnega kliničnega centra Ljubljana. V negovalni bolnišnici ni v ospredju intenzivno zdravniško zdravljenje, temveč zdravstvena nega osebe, pri kateri je akutno zdravljenje zaključeno, potrebne oskrbe pa doma ali v socialnovarstvenem zavodu še ni mogoče zagotoviti. Oskrba v negovalni bolnišnici je torej le kratkotrajne narave.

Odvisnost od oskrbe drugega je treba ločiti od bolezni ali poškodbe (povezane z delom ali ne). Pri slednjih gre praviloma za kratkotrajno telesno ali duševno motnjo v delovanju človeškega telesa, zaradi česar je potrebna medicinska oskrba ali nadomestilo izpadlega dohodka. Samostojnost bolne ali poškodovane osebe pri dnevni opravi ni nujno zmanjšana (npr. jemanje zdravil ob nezmanjšani zmožnosti za delo). Odvisnost od oskrbe drugega mora trajati vsaj določen daljši čas (praviloma najmanj šest mesecev), pri čemer mora biti izražena potreba po bolj intenzivni (nemedicinski) obliki oskrbe, da jo je mogoče opredeliti kot socialno tveganje in zagotavljati dajatve iz sistema socialne varnosti.²⁸

Dejstvo, da se hkrati z novim zakonom, ki bo urejal obvezno zdravstveno zavarovanje pripravlja tudi zakon o dolgotrajni oskrbi in zavarovanju (morda pa tudi zakon o osebni asistenci in zakon o socialni vključenosti), je treba upoštevati tudi pri preoblikovanju obveznega zdravstvenega zavarovanja. To velja še posebej, če bo ZZZS nosilec obeh socialnih zavarovanj (zdravstvenega in za dolgotrajno oskrbo, s čimer bi se izognili dodatnim stroškom novega nosilca).

²⁷ Glej 37. člen Splošnega dogovora za pogodbeno leto 2016, št. 1720-1/2016, 19.5.2016. Podrobnosti so urejene v področnem dogovoru za bolnišnice (Priloga BOL II/b, predvsem v 6. in 7. členu).

²⁸ G. Strban, 2012, str. 211.

in zdravnikov. Poleg tega je tak seznam nujen za določitev vsebine pravic, ki se zagotavljajo iz obveznega zdravstvenega zavarovanja. Če tega nimamo, bo moral ZZS kriti stroške vseh posegov v tujini, ki predstavljajo mednarodni standard medicinske stroke (*lege artis*) in se ne izvajajo pri nas,³⁸ kar bi morali ugotovljani za vsak konkreten primer (in ne kaj se na splošno pri nas lahko izvede).

Eno pomembnejših omejitev pravic iz obveznega zdravstvenega zavarovanja predstavljajo doplačila zdravstvenih storitev in stvari, pri katerih se že dlje časa postavlja vprašanje smiselnosti njihovega določanja.³⁹ Predvsem se omejuje ali celo onemogoča dostop do posamezne pravice iz obveznega zdravstvenega zavarovanja osebam z nižjimi prihodki. Zato je lahko tovrstna, posredna diskriminacija na podlagi gmotnega stanja v nasprotju z ustavnimi načeli socialne države, enakosti, socialne varnosti in zdravstvenega varstva vseh. Tudi Oviedska konvencija poudarja pravičen dostop (ang. *equitable access*) do zdravstvenih storitev.⁴⁰ Zato bi bilo dobro doplačila ukiniti, kar je pravno seveda dopustno.⁴¹ Doplačila so ukinile tudi nekatere države, recimo Nemčija leta 2013.⁴²

Namesto doplačil bi bilo mogoče razširiti prispevno osnovo in zvišati prispevno stopnjo.⁴³ Del finančnega bremena pa bi morala prevzeti država iz proračuna,

³⁸ Sodišče EU je standard zdravstvenih storitev znotraj EU v določeni meri poenotilo (harmoniziralo). Storitve morajo biti zadostno preskušene in uveljavljene v *mednarodni medicinski znanosti* in ne zgolj domačih poklicnih krogih. Odločitev Sodišča EU v zadevi C-157/99 *Geraets-Smits/Peerbooms*, EU:C:2001:404. O metodah zdravljenja glej predvsem odločitev v zadevi C-173/09 *Elchinov*, EU:C:2010:581.

³⁹ Ministrstvo za zdravje RS, Nadgradnja zdravstvenega sistema do leta 2020, Ljubljana, 11. februarja 2011, str. 11.

⁴⁰ Glej 3. člen Konvencije o varstvu človekovih pravic in dostojanstva človeškega bitja v zvezi z uporabo biologije in medicine: Konvencija o človekovih pravicah v zvezi z biomedicino, Oviedo, 4.4.1997, Uradni list RS - MP, št. 17/1998.

⁴¹ Če zakonodajalec lahko doplačila uvede, jih lahko tudi ukine. S tem odpade pravna podlaga (kavza) pogodb o dopolnilnem zdravstvenem zavarovanju. Odpor zasebnih zavarovalnic je lahko pričakovan, saj izgubijo določen zavarovalni proizvod, vendar jim hkrati omogoči, da se usmerijo k drugim proizvodom.

⁴² Ugotovljeno je bilo, da doplačila niso bistveno zmanjšala obiskov pri izvajalcih zdravstvene dejavnosti, da pa so bili tisti z nižjim dohodki ovirani pri dostopu do zdravstvenih storitev. Poleg tega je prestavljalo doplačilo administrativno breme za paciente in zdravnike, prihodek (približno odstotek izdatkov obveznega zdravstvenega zavarovanja) pa ni upravičeval koristi. G. Strban, 2014/1, str. 37.

⁴³ Pri nas je prispevna stopnja 12,92% (6,36 zavarovanec in 6,56 delodajalec, ki plačuje tudi 0,53% za poškodbe pri delu in poklicne bolezni), denimo v Nemčiji 14,60% (plačujeta jo paritetno delavec in delodajalec), v Franciji je prispevna stopnja 13,89% (od tega delavec 0,75%, delodajalec pa 13,14%). Obe, Nemčija in Francija poznata posebno zavarovanje za poškodbe pri delu in poklicne bolezni (financira samo delodajalec). Hrvaška 15% (delodajalec

recimo za določene skupine oseb (npr. prejemnike denarne socialne pomoči) in določene storitve (npr. preventivne zdravstvene storitve in specializacije zdravnikov, tudi raziskovalno dejavnost).

Pri tem omejevanje ali odprava doplačil za storitve iz »košarice pravic« obveznega zdravstvenega zavarovanja sama po sebi ne sme voditi v zmanjševanje njihovega števila (manj pravic, pa te v celoti plačane). S tem bi ponovno (morda še bolj) obremenili posamezne zavarovane osebe in njihove družine, saj bi storitve zunaj »košarice« morale plačati v celoti ali se zanje dodatno zasebno zavarovati.

2.2 Zunanji dejavniki

Med zunanje dejavnike lahko štejemo vplive zunaj obveznega zdravstvenega zavarovanja. Ti se kažejo v obliki odločitev nekaterih organov, npr. našega Ustavnega sodišča in kot vplivi prava Evropske unije (EU) na oblikovanje slovenskega sistema obveznega zdravstvenega zavarovanja.

Odločitve našega Ustavnega sodišča

Urejanje pravic iz obveznega zdravstvenega zavarovanja v Pravilih že dlje časa velja kot sporno.⁴⁴ Pravila so po svoji pravni naravi splošni (podzakonski) pravni akt, izdan za izvrševanje javnega pooblastila. Ta pa ne sme spremeniti ali samostojno urediti pravic in obveznosti. Zakonsko normo lahko razčleni le do te mere, da s tem sam ne opredeljuje pravic in obveznosti ter da zlasti z zakonom urejenih pravic in obveznosti ne zožuje.⁴⁵ V Pravila sodijo določbe o konkretnih strokovnih, medicinskih in tehničnih vprašanjih, ki niso primerna za zakonsko urejanje.⁴⁶

To je ponovno ugotovilo tudi naše Ustavno sodišč, tokrat pri pravici do zdravljenja v tujini.⁴⁷ Ustavno sodišče je poudarilo, da do uveljavitve ZZVZZ-M zakon ni določal pogojev, ki bi omejevali to pravico, prav tako pa tudi ne načina oziroma

na plačo, ta plačuje dodatno 0,5% za poškodbe pri delu in poklicne bolezni, hkrati se plačuje 20% za pokojninsko in invalidsko zavarovanje od plače, torej zavarovanec – oboje kaže na enotni pomen prispevkov za socialno varnost). MISSOC tabele, www.missoc.org, oktober 2016.

⁴⁴ A. Bubnov-Škoberne, 2002, str. 65. G. Strban, 2005/2, str. 151.

⁴⁵ Odločba Ustavnega sodišča U-I-125/97, Sl:USRS:1998:U.I.125.97.

⁴⁶ G. Strban, DD 2014/2.

⁴⁷ Glej 2. točko 1. odstavka 23. člena ZZVZZ in odločitev Up-1303/11, U-I-25/14, Sl:USRS:2014:Up.1303.11.

postopka, v katerem naj bi se odločilo o utemeljenosti zdravljenja v tujini. Sodišče je ugotovilo, da niti 26. ZZVZZ ni pooblašča ZZS, da s Pravili določi pogoje, pod katerimi se ustavna pravica do zdravstvenega varstva lahko uveljavlja v tujini, niti da določi način, na katerega se lahko uveljavlja.⁴⁸ To je namreč zakonska snov in urejanje je pridržano zakonu. Ker so Pravila obveznega zdravstvenega zavarovanja urejala pogoje za plačilo zdravstvenih storitev v tujini izvirno,⁴⁹ so bila v neskladju z ustavnima pravicama do zdravstvenega varstva in socialne varnosti.

Zaradi te, nekoliko bolj formalne kot vsebinske odločitve se postavljajo številna vprašanja. Med njimi, ali je do sprejema ZZVZZ-M obstajala neomejena pravica do zdravljenja v tujini, torej tudi za storitve, ki niso pravica iz obveznega zdravstvenega zavarovanja pri nas (npr. helikopterski prevoz). Verjetno zakonske določbe o pravici do zdravljenja v tujini ni mogoče tako široko razlagati, saj je vendar zapisana v ZZVZZ, ki ureja obvezno zdravstveno zavarovanje pri nas in le v okviru teh pravic lahko obstaja pravica do zdravljenja v tujini (to pravilo velja tudi v pravu EU, ne glede na uporabljen pravni instrument, ki ureja čezmejno zdravljenje). Poleg tega je lahko sporno, ali je treba zadeve ki so še v reševanju pri ZZS in predvsem pri socialnem sodišču rešiti drugače, kot vse (že pravnomočno) odločene zadeve pred sprejemom odločitve Ustavnega sodišča, kar bi lahko povzročilo nove neenakosti. Odločitev ima časovno omejen vpliv, saj je zakonodajalec pravico do zdravljenja v tujini z ZZVZZ-M dovolj podrobno uredil v ZZVZZ.

Bolj sporna je lahko odločitev našega Ustavnega sodišča, ki omogoča zavarovanim osebam dostop tudi do nepogodbenih zdravnikov izvajalcev zdravstvene dejavnosti. Ustavno sodišče je namreč ugotovilo, da imajo pacienti pravico do proste izbire, ki obsega tudi »prosto izbiro med zdravnikom oziroma zdravstvenim zavodom iz javne zdravstvene mreže in med zdravnikom oziroma zavodom iz zasebne zdravstvene dejavnosti«.⁵⁰ Vsebinska tedaj veljave določbe 47. člena ZZDej naj bi bila tudi izbiranje med javno in zasebno zdravstveno dejavnostjo,

⁴⁸ Čeprav je treba hkrati ugotoviti, da 26. člen ZZVZZ pooblašča ZZS, da v soglasju z ministrom za zdravje določi natančnejši obseg zdravstvenih storitev iz celotnega prvega odstavka 23. člena (torej tudi zdravljenje v tujini), natančnejši postopek uveljavljanja pravic, standarde in normative teh storitev. V tem delu obrazložitve Ustavnega sodišča ni najbolj prepričljiva, saj sta v ZZVZZ izrecno določena (ali vsaj ugotovljiva) okvir in podlaga za normativno dejavnost ZZS kot izvajalca javnega pooblastila. Vendar je Ustavno sodišče tudi ugotovilo, da ZZS na podlagi izvršilne klavzule iz 26. člena ZZVZZ »niti ni mogel biti pooblaščen«, ker bi bilo tako pooblastilo v neskladju z 51. členom Ustave.

⁴⁹ Glej 135. člen Pravil.

⁵⁰ Odločba Ustavnega sodišča U-I-125/97, SI:USRS:1998:U.I.125.97.

zato so bila Pravila, ki so izbiro zavarovanih oseb omogočala samo na podlagi napotnice izbranega osebnega zdravnika, v nasprotju z Ustavo.

Pri tem ni sporno, da lahko posameznik izbira med javnimi (v javni lasti ali v zasebni lasti in s pogodbo z ZZS) in povsem zasebnimi izvajalci (brez pogodbe z ZZS) zdravstvene dejavnosti. Vendar so pravne posledice takšne odločitve različne. Če nekdo izbere povsem zasebnega izvajalca, ta storitev ne more opraviti za račun obveznega zdravstvenega zavarovanja. Tega tudi omenjena odločitev Ustavnega sodišča ne omogoča. Bistvo odločitve je namreč, da če oseba nima izbranega osebnega zdravnika, ima lahko z zasebno, tako imenovano »belo« napotnico dostop do javnega specialista na sekundarni in terciarni ravni zdravstvene dejavnosti.

Odločitev Ustavnega sodišča je bila sprejeta pred uveljavitvijo ZPacP, ki je v tem delu razveljavil ZZDej. Zato bi se lahko vprašali, ali je sploh še aktualna, tudi zato, ker ZPacP izrecno pravi, da pravice iz (obveznega) zdravstvenega zavarovanja in način njihovega uveljavljanja določa poseben zakon. Kljub temu je šele maja 2015 (kar 17 let po sprejemu odločitve Ustavnega sodišča) ZZS izdal podrobnejše navodilo ravnanja izvajalcem zdravstvene dejavnosti.⁵¹ Napotnica izbranega osebnega zdravnika in bela napotnica zasebnega izvajalca morata vsebovati bistveno podobne podatke. Poleg tega zavarovana oseba ne more imeti izbranih dveh zdravnikov na primarni ravni. Če ima izbranega osebnega zdravnika, storitev na sekundarni ravni ne more uveljavljati na podlagi bele napotnice zasebnega izvajalca. Poleg tega, če bi belo napotnico izdal zasebni izvajalec na sekundarni ravni, mora napotnico ali belo napotnico izdati izvajalec na primarni ravni (če je ne, gre le za strokovno mnenje v postopku nadaljnega zdravljenja). S tem se želi preprečiti preskakovanje primarne ravni. Čeprav zasebni izvajalec na primarni ravni ni nujno zmeraj isti, tako kot je to praviloma izbrani osebni zdravnik. Zato zasebni izvajalec ne more učinkovito izvajati vseh nalog, recimo dokumentacijske funkcije, kot to mora izbrani osebni zdravnik. Poleg tega lahko napotni zdravnik pri javnem izvajalcu odkloni sprejem bele napotnice, če predhodno niso bile opravljene vse potrebne storitve, mora pa jo odkloniti, če ima zavarovana oseba poleg zasebnega izvajalca izbranega še osebnega zdravnika, ki je vratar v svet javnih zdravstvenih storitev.⁵²

⁵¹ ZZS, št. 180-123/2014-DI/25, Ljubljana, dne 25. 5. 2015.

⁵² O vlogi izbranega osebnega zdravnika G. Strban, 2004.

Zdi se, da Ustavno sodišče na zelo formalen način, zgolj z razveljavitvijo Pravil, postopno liberalizira trg zdravstvenih storitev. Podobno je mogoče ugotoviti za pravo EU, še posebej po uveljavitvi Direktive 2011/24/EU, ki sodi na področje prostega pretoka storitev, tudi zdravstvenih.

Pravo EU

Za zdravljenje v drugi državi članici EU obstaja več pravnih podlag. Med njimi so enostranski ukrepi nacionalnega zakonodajalca, ki lahko ne glede na ureditev v drugi državi (torej brez vzajemnosti) in bolj ugodno od zavezujočim mednarodnih in nadržavnih norm, omogoči zdravljenje v tujini.⁵³ Druga možnost je zdravljenje v drugi državi članici na podlagi Uredbe (ES) 883/2004 o koordinaciji sistemov socialne varnosti.⁵⁴ V skladu z Uredbo je mogoče nenačrtovano zdravljenje v tujini, in sicer na podlagi evropske kartice zdravstvenega zavarovanja, načrtovano pa le na podlagi napotitve ZZS. Tretja možnost je pot Pogodbe o delovanju EU (kot jo razlaga Sodišče EU) in Direktive 2011/24/EU o uveljavljanju pravic pacientov pri čezmejnem zdravstvenem varstvu.⁵⁵ Tedaj potrošnik (pacient) kupi zdravstvene storitve v drugi državi članici in zahteva povrnitev stroškov v domači državi, praviloma brez predhodne odobritve.⁵⁶ Ta je možna izjemoma in pri nas je jasno določeno, kdaj je predhodna odobritev tudi po Direktivi potrebna.⁵⁷

Vpliv Direktive na naš sistem obveznega zdravstvenega zavarovanja je predvsem v dveh smereh. Prvi je določitev »košarice« pravic. Povrnitev stroškov zdravljenja je v skladu z Direktivo mogoče zahtevati le za tiste storitve, ki so znotraj kataloga (»košarice«) pravic v državi članici zavarovanja, brez prekoračitve dejanskih stroškov zdravljenja.⁵⁸ Težava lahko nastopi, če katalog pravic ni pravno določeno opredeljen. Zgolj dejstvo, da določene storitve pri nas morda ne opravljamo

⁵³ Glej 23. člen Zakona o zdravstvenem varstvu in zdravstvenem zavarovanju (ZZVZZ), Uradni list RS, št. 9/1992 do 91/13, Pravila obveznega zdravstvenega zavarovanja, Uradni list RS, št. 79/94 do 25/14 in nedavno sprejeto odločbo našega Ustavnega sodišča v zadevi Up-1303/11 in U-I-25/14, 21. 3. 2014, Uradni list RS, št. 25/14.

⁵⁴ UL L 166, 30 4. 2004 (s kasnejšimi spremembami).

⁵⁵ UL L 88, 4. 4. 2011.

⁵⁶ Podrobno G. Strban, 2014/3, str.99.

⁵⁷ Odredba o seznamu zdravstvenih storitev, za katere se zahteva predhodna odobritev, Uradni list RS, št. 6/2014.

⁵⁸ Glej 32. točko preambule in 7. člen Direktive 2011/24/EU.

oziroma ne financiramo iz obveznega zdravstvenega zavarovanja, še ne pomeni, da je zunaj kataloga pravic tega zavarovanja.⁵⁹

Druga smer vpliva je vprašanje omogočanja plačevanja iz obveznega zdravstvenega zavarovanja tudi tistih zdravstvenih storitev, ki jih izvajajo povsem zasebni izvajalci zdravstvene dejavnosti. Eno temeljnih vprašanj, ki pridobiva na pomenu,⁶⁰ je vprašanje obrnjene diskriminacije. Ta lahko nastane, ko je pravni položaj državljana Unije omejen na pravo samo ene države članice. Če se ne giblje znotraj unije, ne more uporabiti prava EU (ne pravil koordinacije sistemov socialne varnosti ne pravil prostega pretoka storitev) za pridobitev zdravljenja v drugi državi članici. Praviloma je mogoče uporabiti le notranje pravo države članice,⁶¹ ki pa se lahko izkaže za manj ugodno rešitev, kot če bi uporabili pravo EU.⁶²

Pacient, ki se želi zdraviti v drugi državi članici na podlagi Direktive 2011/24/EU, se lahko prosto odloča,⁶³ ali bo obiskal izvajalca zdravstvene dejavnosti, ki je vključen v mrežo javne zdravstvene službe, ali pa zasebnika, ki vanjo ni vključen. Omejitve, kot so čakalne dobe, lahko obstajajo pri izvajalcih v javni mreži, ne pa tudi pri zasebnikih. Pri slednjih je lahko obravnavan takoj in opravljeno storitev tudi sam plača. Vendar bo zaradi določb Direktive 2011/24/EU lahko zahteval povrnitev stroškov iz obveznega zdravstvenega zavarovanja v domači državi. Pacient, za katerega veljajo le nacionalni (slovenski) predpisi, nima možnosti obravnave pri povsem zasebnih izvajalcih zdravstvene dejavnosti (na račun obveznega zdravstvenega zavarovanja).

Ureditev, ki v slabši pravni položaj postavlja določeno skupino (nemobilnih) državljanov EU, je lahko v nasprotju s pravom EU, saj onemogoča enak dostop do zdravstvenih storitev vseh državljanov EU.⁶⁴ Sedanje stanje je lahko tudi v nasprotju z našim pravom, saj razlikuje na podlagi gmotnega stanja pri dostopu do zdravstvenih storitev. Vprašanje je, ali je res treba spremeniti razmerja med ZZS in izvajalci zdravstvene dejavnosti, pri čemer pa različni »košarici« pravic

⁵⁹ Glej odločitev Sodišča EU v zadevi C-173/09 *Elchinov*, EU:C:2010:581.

⁶⁰ Y. Jorens, B. Spiegel (ur.), 2013, str. 11, 17, 27, 50-51.

⁶¹ C-175/78 *Saunders*, EU:C:1979:88.

⁶² H. Verschueren, 2009, str. 99, G. Strban, 2011, str. 91.

⁶³ Vprašanje, ali je odločitev povsem prosta in informirana, saj lahko izvajalci v tujini usmerjajo paciente k zasebnim storitvam, še posebej, če isti izvajalci izvajajo javne in zasebne storitve (primer so lahko turistične ambulante na Hrvaškem). G. Strban et al. 2016.

⁶⁴ G. Strban, 2014/3.

nista sprejemljivi, saj izrazito v slabši položaj postavljata zavarovance z nižjimi dohodki.⁶⁵

Nekatere države so se odločile povrniti del stroškov povsem zasebnih, nepogodbenih izvajalcev zdravstvene dejavnosti (enako doma in v tujini). Povrnitev je lahko omejena na 80 odstotkov cene v mreži javne zdravstvene službe v domači državi (npr. v Avstriji in Nemčiji). Razlika, ki jo mora kriti potrošnik (zavarovana oseba) sam je praviloma več kot 20 odstotkov, saj povsem zasebne izvajalce ne zavezujejo dogovori v javnem sistemu o kakovosti in predvsem oceni storitev za obvezno zdravstveno zavarovanje (torej cena ni nujno 100 ampak je lahko 120 ali več). To pa je ponovno izrazito v korist oseb z višjimi dohodki. Zanimivo vprašanje je, kako nizka je lahko povrnitev stroškov zdravljenja pri povsem zasebnih izvajalcih, recimo namesto 80, le 60, 40 ali 20 odstotkov (zanimiva razprava se je razvila na Nizozemskem, kjer je bil argument, da je lahko odstotek tudi nič, in sicer za nepogodbene izvajalce doma in v tujini, kjer praviloma ni pogodbenih).⁶⁶

Mogoč bi bil tudi argument, da ni treba ničesar spremeniti, saj gre za dva pravna režima, domačega in EU. Potrošnik pač izbere zanj bolj ugodno pravo, podobno kot recimo pri mednarodnem zasebnem pravu.

3. PREDNOSTI IN POMANJKLJIVOSTI POSAMIČNIH SPREMOMB IN DOPOLNITEV OBSTOJEČEGA ZAKONA

Veliko zakonov je po sprejetju in uveljavitvi spremenjenih in dopoljenih, tudi ZZVZZ. Razlog je lahko, da določena zakonska snov sprva ni bila urejena ali da ni bilo mogoče predvideti vseh pravnih posledic, ali da so se te pokazale kot nezaželene (npr. izključitev otrok neplačnikov prispevkov). Prednost je lahko, da se uredi določen del ali manjša notranje zaključena celota, brez poseganja v celoten sistem oziroma področje, ki ga ureja ZZVZZ. Tedaj je nova pravila mogoče sprejeti relativno hitro, s čemer se zakonodajalec lahko takoj odzove na določene notranje ali zunanje dejavnike.

Po drugi strani je lahko pomanjkljivost posamičnih sprememb in dopolnitev ZZVZZ, da ne omogočajo razprave o sistemu obveznega zdravstvenega zavarovanja ali širšem sistemu zdravstvenega varstva (vključno z zasebnimi zdra-

⁶⁵ Zdravniška zbornica Slovenije et al., 2014, str. 4.

⁶⁶ Od tega so iz političnih (ne pravnih) razlogov odstopili. G. Strban, 2016.

vtvenimi zavarovanji in izvajanjem zdravstvene dejavnosti). Prav tako ni mogoče ugotoviti vseh povezav z ostalimi socialnimi zavarovanji in znotraj celotnega sistema socialne varnosti.

Posamična določba, ki ne upošteva sistema lahko negativno vpliva na nespremenjene dele. Še posebej nepregledno je, če se zakoni spreminjajo z drugimi zakoni (npr. urejanje denarnega nadomestila v primeru bolezni brezposelne osebe) ali če se uporabijo neprimerni pravni instrumenti (npr. stališče vlade). Problematično je lahko uvajanje sistemsko vprašljivih rešitev, kot recimo posebne dajatve, ki ne bi bila ne davek ne prispevek.

4. PREDNOSTI IN POMANJKLJIVOSTI CELOVITEJŠE PRENOVE V NOVEM ZAKONU

Celovitejša prenova in sprejem novega zakona ima lahko pomembno prednost, in sicer omogoča celovito razpravo in celovito ureditev. Tako je lahko vprašanje, kaj naj novi zakon sploh ureja, naj bo to zdravstveno varstvo in (javno in zasebno) zdravstveno zavarovanje kot sedaj, ali je obvezno zdravstveno zavarovanje. Dobrodošel bi bil poseben zakon o socialnem zavarovanju, kjer bi lahko skupne značilnosti uredili na enem mestu, v posameznih delih pa le posebnosti posameznih socialnih zavarovanj. Neprimerno je, da se ZZVZZ sklicuje na zakon o pokojninskem invalidskem zavarovanju, ki ureja prirejeno (in ne nadrejeno vrsto socialnega zavarovanja).⁶⁷

Tudi znotraj sistema obveznega zdravstvenega zavarovanja bi bilo celovito urejanje primerno, brez drobljenja na številne zakone in podzakonske akte. Jasno bi bilo treba opredeliti socialna zdravstvena tveganja, pravice do storitvenih, stvarnih in denarnih dajatev (katerih prekomerno omejevanje lahko vodi v škodljiv »prezentizem«)⁶⁸ in predvsem postopek njihovega uveljavljanja doma in v tujini. Postopkov, predvsem neformalnih je preveč, ti pa tudi niso procesna predpostavka sodnega varstva. Tudi postopek uveljavljanja pravic v drugi državi članici

⁶⁷ Npr. pri zavarovanju kmetov (kjer socialno politiko kmetov vodi minister pristojen za kmetijstvo) ali opredelitvi poklicne bolezni in poškodbe pri delu. Glej 15., 16. in 19. člen ZZVZZ.

⁶⁸ Družbeno nezaželen je prekomeren »absentizem«, ko zdravi ljudje iz navideznih medicinskih razlogov izostanejo iz dela. Prav tako ni zaželen prekomeren »presentizem«, ko bolni ljudje iz različnih razlogov (bojazni pred izgubo zaposlitve, ali zaradi finančne nagrade zaradi neodsotnosti) delajo bolni in poškodovani.

je treba primerno urediti, saj bo v prihodnje pod drobnogledom organov EU. Hkrati je treba urediti bolj raznoliko financiranje in odgovornost vseh udeležениh, tudi izvajalcev zdravstvene dejavnosti.

Hkrati lahko celovitejša prenova in sprejemanje novega zakona kaže določene pomanjkljivosti. Te so predvsem dolgotrajnejši postopek sprejemanja zakona, saj je udeležениh več različnih interesov (npr. zavarovanih oseb in ZZSZ, izvajalcev zdravstvene dejavnosti, zasebnih zavarovalnic). Lahko se celo zgodi, da ne pride do soglasja in zakon ni sprejet.

5. ZAKLJUČNE UGOTOVITVE

Zdi se, da je dozorelo prepričanje, da je treba sprejeti nov zakon, ki bo urejal obvezno zdravstveno zavarovanje. Pri tem ni pomemben argument, da je zakon star in da zato potrebujemo novega. Pomembnejše je, da je potrebnih več sprememb, ki jih ni mogoče več urejati posamično. Razmerja v družbi so se toliko spremenila, da je treba celovito urediti pravna razmerja znotraj obveznega zdravstvenega zavarovanja in do drugih socialnih zavarovanj, predvsem zavarovanja za dolgotrajno oskrbo.

Poleg tega številni, predvsem zunanji dejavniki zagovarjajo več zasebne iniciative, tudi pri uveljavljanju pravic do zdravstvenih storitev in stvari. Čeprav je morda občutek nadzora večji, če storitev neposredno plačamo, je lahko pomembna ovira, da storitve niso več (geografsko, ekonomsko in časovno) dostopne vsem oziroma ne več vsem v enakem obsegu in enake kakovosti.

Socialno ni nekaj slabega ali celo preživetega in ga ni mogoče enačiti s socialističnim. Je v vrhu prioritete vsake družbe. Če želi pravo socialne varnosti doseči svoj cilj, so spremembe, tudi obveznega zdravstvenega zavarovanja, nujne. Vprašanje je le, kako naj bo oblikovano prenovljeno obvezno zdravstveno zavarovanje, da bo lahko doseglo svoj cilj. Ta je zagotoviti pravičen dostop do kakovostnih zdravstvenih storitev vsem zavarovanim osebam in nadomestiti izpadli dohodek v primeru bolezni ali poškodbe.

Čas je za sprejem novega zakona, vendar morajo biti spremembe parametrične, prilagojene spremenjenim razmerjem v družbi. Slovenski sistem obveznega zdravstvenega zavarovanja je v temelju dobro zasnovan in, kljub določenim pomanjkljivostim, tudi dobro deluje. Zato strukturne reforme niso ne potrebne

ne zaželeno (npr. z več košaricami, pri čemer bi eno ponovno financirali sami, z enakim prispevkom, ki najbolj prizadene tiste z najmanj razpoložljivimi sredstvi).

Poudariti velja, da obvezno zdravstveno zavarovanje ni samo eden izmed virov financiranja zdravstvene dejavnosti. Je sistem, ki mora zagotavljati pravico do socialne varnosti v primeru bolezni in poškodbe. V času upadanja gospodarske aktivnosti so se socialne pravice (tudi iz obveznega zdravstvenega zavarovanja) zmanjševale, čeprav bi jih tedaj potrebovali več. Ob ponovni rasti gospodarske aktivnosti mora zato biti prednostna naloga oblikovati ustrezen sistem obveznega zdravstvenega zavarovanja in socialne varnosti, za katerega bi bilo pristojno eno ministrstvo, ki bi lahko celoviteje urejalo socialne pravice in pravna razmerja, v katerih se zagotavljajo.

LITERATURA

- Berger Škrk, Alenka: Denarna odškodnina za nepremoženjsko škodo, Zbirka sodne prakse in uvodna pojasnila, GV Založba, Ljubljana 2010.
- Jorens, Yves (ed.); Spiegel, Bernhard (ed.); Jean-Claude Fillon, Grega Strban: Key challenges for the social security coordination Regulations in the perspective of 2020, Think Tank report 2013, Gent 2013, str. 1-64.
- Pavčnik, Marjan: Argument pravne države, Pravniki 59 (2004) 4-6, str. 129-139.
- Strban, Grega: Pravica do izbire osebnega zdravnika. Delavci in delodajalci, 2004, št. 1, str. 27-48.
- Strban, Grega: Social security of EU migrants – an interplay between the Union and national laws, Faculty of Law, University of Budapest 2011, str. 81-101.
- Strban, Grega: Odvisnost od oskrbe drugega – novo socialno tveganje?, Zbornik znanstvenih razprav, Letn. LXXII, 2012, str. 211-240.
- Strban, Grega (2014/1): Cost sharing for Health and Long-term Care Benefits in Kind, MISSOC Analysis 2014, 39 str.
- Strban, Grega (2014/2): Izzivi obveznega zdravstvenega zavarovanja: Iskanje ravnovesja med javno in zasebno odgovornostjo za zdravje, Delavci in delodajalci, 2014, št. 2-3, str. 343-365.
- Strban, Grega (2014/3): Razmerje med pravico do zdravljenja v tujini in pravico do zdravljenja v domači državi, v: Suzana Kraljič, Jelka Reberšek Gorišek, Vesna Rijavec (ur.), Medicina in pravo, Sodobne dileme III, Univerza v Mariboru, Pravna fakulteta, Maribor 2014, str. 91-110.
- Strban, Grega (2005/1): Mednarodnopravne omejitve pri zakonskem urejanju pravic in dolžnosti v obveznem zdravstvenem zavarovanju, Podjetje in delo, letn. 31, 2005, št. 5, str. 811-835.
- Strban Grega: Temelji obveznega zdravstvenega zavarovanja, Cankarjeva založba, Ljubljana 2005.
- Strban, Grega (ur.); Berki, Gabriella; Carrascosa, Dolores; Van Overmeiren, Filip: FreSsco Analytical Report 2016, Access to healthcare in cross-border situations, EU 2016.

- Verschueren, Herwig: Reverse Discrimination: An Unsolvable Problem, v: Minderhoud, P., Trimikliniotis, N. (Eds.), Rethinking the free movement of workers: the European challenges ahead, Wolf Legal Publishers, Nijmegen 2009, str. 99-118.
- Zdravniška zbornica Slovenije, Slovensko zdravniško društvo, FIDES, Strokovno združenje zasebnih zdravnikov in zobozdravnikov Slovenije: Strateške usmeritve slovenskega zdravstva za izhod iz krize, Ljubljana 2014.

Modernising Mandatory Health Insurance – Is it enough to Amend the Existing Law or is it Necessary to Adopt a New One?

Grega Strban*

Summary

In Slovenia, fundamental social right to social security in case of sickness or injury is guaranteed by mandatory health insurance. It is regulated by the Healthcare and health insurance act (*Zakon o zdravstvenem varstvu in zdravstvenem zavarovanju – ZZVZZ*), passed in 1992. It is one of the few social security legislative acts from the period after Slovenia declared independence, although it has been amended many times. Therefore, the question of adequacy of the law cannot be merely formal, related to its age. It has to be substantively tested whether its provisions are still suitable for the current state of development of our (Slovenian and European) society.

Reasons for modifying the law may stem from international (and supranational) law, comparing developments in other legal systems, and and the changes of social relations. Among internal influences for amending the ZZVZZ were abolishing the condition of common household when recognising the right to care of immediate family member. Moreover, excluding the rights of children if self-employed parents are not paying social security contributions was perceived as unjust. Next to the established shortcomings of the mandatory health insurance that were remedied, there is a number of unrecognised or unregulated deficiencies, despite the discussions in legal literature. They range from determining the social risks of sickness or injury in social security law (and not use definitions from other legal fields), legal definition of rights and their limitations, to financing of mandatory health insurance.

External influences may arise either from the national constitutional court or the EU law. Regulating legislative substance in the Rules of mandatory health insurance is highly debated and often found to be against the Slovenian Constitution, according to which rights and obligations have to be regulated by the legislative

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

act. Therefore, the Constitutional Court annulled certain provisions of the Rules, mainly for formal reasons, not paying attention to the substance. For instance, it has established that as long as the limitations of the right to cross-border health care were not regulated by the ZZVZZ (as of November 2013), insured persons enjoyed unlimited right to cross-border healthcare. It was not even limited by the “basket” of rights of Slovenian mandatory health insurance, although all EU legal instruments do limit the right to cross-border healthcare to the scope of benefits in the Member State of insurance (or affiliation).

Controversial is also the decision of the Constitutional court, which allows access of insured persons to non-contracted healthcare providers. They too may refer patients to public secondary and tertiary healthcare specialists. There is no doubt that a patient is welcome to make a free (and informed) choice between public and purely private healthcare providers. However, legal consequences of such choice differ.

It appears that the Slovenian Constitutional Court is liberalising healthcare market by applying a very formal way (for formal reasons annulling the Rules of mandatory health insurance). Similar observation could be made for EU law, especially after the enforcement of the Directive 2011/24/EU on the application of patients' rights in cross-border healthcare. It is a legal instrument in the field of free movement of (health) services and not in the field of coordination of social security systems.

When discussing all mentioned influences, the legislator may decide to continue with incremental changes or embark on the preparation of a new legislative proposal. The advantages of incremental changes may be that smaller units can be amended rather fast, without discussing the entire system. In the long run, a more comprehensive modernisation in a new legislative act may be even more important. It would enable an in-depth debate and a more comprehensive regulation of mandatory health insurance and the entire social security system.

It might be time for a new legislative act in Slovenia. However, a parametric and not a structural reform would be in order, since the present system is well designed and functions without major flaws. With structural reforms, some are promoting privatisation of healthcare and hence the risk of sickness or injury. However, the right to social security and the right to healthcare has to be guaranteed by the state. It has to be concerned with providing equal and equitable (geographical, financial and timely) access to high quality healthcare for everyone.

Ekonomska neenakost žensk z vidika spolnega pokojninskega razkoraka

Majda Hrženjak*

UDK: 364.35:316.344.2-055.2

Povzetek: V Sloveniji poteka javna razprava o novi pokojninski reformi, ki je predvidena za leto 2020, in med drugim predlaga popolno izenačitev moških in žensk v pogojih upokojevanja. Izhajajoč iz predpostavke, da je spol pomembna analitska kategorija pri preučevanju ekonomskih neenakosti in socialnih politik, prispevek obravnava visok spolni pokojninski razkorak v EU in Sloveniji z vidika še vedno prisotnih strukturnih neenakosti žensk na trgu dela in v neplačanem skrbstvenem delu ter problematizira ukinitvev pozitivnih ukrepov za ženske pri upokojevanju.

Ključne besede: pokojninska reforma, spol, ekonomska neenakost žensk, tveganje revščine v starosti.

Economic Inequalities of Women from the Perspective of Gender Based Pension Gap

Abstract: Public debate about the new pension reform which is to be adopted in 2020 and among others proposes equalization of men and women in conditions for retirement is currently going on in Slovenia. The article is based on the assumption that gender represents an important analytical category in exploring economic inequalities and social policies. The author discusses a high gender based pension gap in the EU and in Slovenia as the consequence of the persisting structural inequalities of women at the labour market and in unpaid care work. From this perspective the abolishment of positive measures for women in the pension system seems to be highly problematic.

Key words: pension reform, gender, economic inequality of women, risk of poverty in old age.

* Majda Hrženjak, doktorica sociologije, raziskovalka na Mirovnem inštitutu.
majda.hrzenjak@guest.arnes.si

Majda Hrženjak, PhD in sociology, researcher at the Peace Institute, Institute for Contemporary Social and Political Studies.

1. UVOD

13. aprila 2016 je Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti v Beli knjigi o pokojninah¹ predstavilo predlog nove pokojninske reforme, ki je načrtovana za leto 2020, do takrat pa naj bi potekala javna razprava o predlaganih rešitvah. Snovalci Bele knjige pokojnino definirajo kot "... odraz zavarovančevega dela in plačila prispevkov, kar naj mu zagotavlja dohodek v času, ko si ga sam z dohodkom iz dela ni več zmožen zagotavljati."² Ker nam študije spolov kažejo, da so življenjski in karierni poteki moških in žensk različni, te razlike pa ne izhajajo samo iz osebnih izbir (ki niso nujno svobodne, ampak so lahko družbeno in kulturno determinirane), pač pa tudi iz strukturnih neenakosti žensk na trgu dela, na katere ima ključen vpliv spolno asimetrična porazdelitev odgovornosti za neplačano delo v družini,³ predstavlja pokojninski sistem pomemben mehanizem redistribucije sredstev za zagotavljanje ekonomske neodvisnosti žensk v starosti.⁴ Redistribucija med moškimi in ženskami je bila doslej⁵ omogočena s pozitivnimi ukrepi, ki so za ženske določali krajšo delovno dobo in višji odmerni odstotek za izračun pokojnine kot izravnavo za neenakosti, ki izvirajo iz kulturno, tradicionalno in zgodovinsko pogojenih različnih družbenih vlog in posledično neenakosti na trgu dela. O utemeljenosti pozitivnih ukrepov se je l. 1999 pozitivno izreklo tudi Ustavno sodišče.⁶ Pokojninska reforma iz l. 2012⁷ je začela ukinjati pozitivne ukrepe z izenačevanjem dolžine delovne dobe (40 let za moške in ženske), kar bo stopilo v polno veljavo l. 2019. Kot je navedeno v utemeljitvi zakona, je izenačitev upokojitvenih pogojev za moške in ženske priporočljiva zaradi daljše pričakovane življenjske dobe žensk, zaradi potrebe po formalni in legalni izenačitvi spolov in zato, ker različni upokojitveni pogoji za ženske prispevajo k nižjim pokojninam in k višji stopnji tveganja revščine za ženske. Aktualna pokojninska reforma pa predvideva popolno ukinitve pozitivnih ukrepov za ženske, torej tudi izenačitev odmernega odstotka za izračun pokojnine (ta naj zaradi izenačitve delovne dobe ne bi bil več upravičen), k čemer naj bi Slovenijo - tako Bela knjiga o

¹ http://www.mddsz.gov.si/fileadmin/mddsz.gov.si/pageuploads/dokumenti__pdf/dpd/Bela_knjiga_o_pokojninah.pdf

² Bela knjiga o pokojninah, str. 59.

³ Hobson, Barbara, str. 89.

⁴ Sainsbury, Diane, str. 130.

⁵ Zakon o pokojninskem in invalidskem zavarovanju, ZPIZ-1, Uradni list RS, št. 109/06.

⁶ Odločba št. U-I-298/96.

⁷ Zakon o pokojninskem in invalidskem zavarovanju, ZPIZ-2, Uradni list RS, št. 96/12, 39/13, 99/13.

pokojninah – zavezoval evropski pravni red. Projekcije učinka odprave višjega odmernega odstotka za ženske v povezavi s prehodom na 34-letno obdobje kot osnovo za izračun pokojnine in uvedbo točkovnega sistema, ki naj bi zagotavljal večjo povezanost med vplačanimi prispevki in višino pokojnine, pokaže, da bi bila v tem primeru višina pokojnin pri moških ugodnejša kot je odmera po ZPIZ-2, medtem ko bi bilo za ženske znižanje že tako v primerjavi z moškimi nižjih pokojnin precejšnje. Bela Knjiga pripozna, da bi se ob izenačitvi odmernega odstotka pojavilo vprašanje zagotavljanja socialne varnosti (nekaterih) žensk.⁸

Ob tem je potrebno izpostaviti, da Slovenija kljub pozitivnim ukrepom v pokojninskem sistemu beleži eno najvišjih stopenj revščine starejših žensk v EU: leta 2013 je na lestvici ekonomske neenakosti po spolu v starosti (primerjava stopnje revščine žensk s stopnjo revščine moških pri starosti 75+) zasedala drugo mesto v EU, takoj za Litvo. V tem letu je v populaciji starejših žensk (starih 65+) vsaka četrta ženska (in vsak osmi moški) živel/a v revščini. V letu 2015 je stopnja tveganja revščine za populacijo 65+ za moške dosegala manj kot 11 %, za ženske pa skoraj 22 %, torej še enkrat višje.⁹ Kljub visoki stopnji revščine starejših žensk pa je bila v 'Svetlikovi socialni reformi' I. 2012¹⁰ ukinjena državna pokojnina, do katere so bile upravičene osebe stare 65+, ki niso imele dovolj delovne dobe in vplačanih pokojninskih prispevkov. Med prejemniki državne pokojnine je bilo l. 2011 12.935 žensk in 1.237 moških,¹¹ kar pomeni, da je ta ukrep prizadel predvsem starejše že revne ženske, ki se v svojem aktivnem obdobju niso vključevale v plačano delo, ker so opravljale ekonomsko neovrednoteno, čeprav za družbeno reprodukcijo nujno potrebno neplačano družinsko delo. Spremenjeni zakon določa, da obstoječi prejemniki državne pokojnine lahko poslej prejemajo denarno socialno pomoč. Vendar socialna pomoč ni več individualna pravica kot je bila državna pokojnina, pač pa se upravičenost do denarne socialne pomoči ugotavlja na podlagi dohodkov in premoženja vseh članov/ic gospodinjstva.¹² Ne samo, da socialna pomoč prejemnice stigmatizira in da je vračljiva iz dediščine (kar državna pokojnina ni bila), pač pa ženske, ki zaradi preseganja dohod-

⁸ Bela knjiga o pokojninah, str. 124, 125.

⁹ Statistični urad Republike Slovenije.

¹⁰ Zakon o socialno varstvenih prejemkih, ZSVarPre, Uradni list RS, št. 61/10, 40/11, 14/13, 99/13 in 90/15.

¹¹ Zavod za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Republike Slovenije.

¹² Zakon o uveljavljanju pravic iz javnih sredstev, ZUPJS, Uradni list RS, št. 62/10, 40/11, 40/12 – ZUJF, 57/12 – ZPCP-2D, 14/13, 56/13 – ZŠtip-1, 99/13, 14/15 – ZUUJFO, 57/15, 90/15, 38/16 – odl. US in 51/16 – odl. US.

kovnega cenzusa upravičenosti do socialne pomoči zaradi dohodkov partnerja do nje niso upravičene, postavlja v položaj ekonomske odvisnosti od partnerja ali drugih članov gospodinjstva. To pa je tako za položaj žensk kot za enakost spolov v Sloveniji velik korak nazaj. Študije med drugim pričajo o korelaciji med stopnjo nasilja nad ženskami in njihovo ekonomsko odvisnostjo od partnerja¹³ in dejansko Inštitut RS za socialno varstvo v evalvaciji učinkov 'Svetlikove socialne reforme' poroča – sicer na pričakovano spolno nevtralen način - o porastu nasilja nad starejšimi s strani njihovih družinskih članov.¹⁴ Vse to pomeni, da imamo v Sloveniji (vsaj) tri probleme: visoko ekonomsko neenakost med moškimi in ženskami v starosti; velik delež starejših revnih žensk; ter spolno neobčutljive in neinformirane socialne politike, ki resno poslabšujejo položaj žensk.

V prispevku obravnavamo spolni pokojninski razkorak,¹⁵ ki je šele nedavno postal politična in raziskovalna tema v EU. Pri tem izhajamo iz predpostavke, da je spol kot analitska kategorija pomemben pri preučevanju ekonomskih neenakosti in socialnih politik, ker prevladujoči pristopi v ekonomskem raziskovanju spregledajo prepletajočo naravo zasebne in javne sfere in razlike med spoloma izključujejo iz analize.¹⁶ Na podlagi dostopnih podatkov najprej predstavimo spolni pokojninski razkorak v EU in Sloveniji, v drugem delu podatke sociološko interpretiramo z vidika še vedno obstoječih strukturnih neenakosti med moškimi in ženskami ter v zaključku reflektiramo pomen pokojninskega sistema za ekonomsko neodvisnost žensk v starosti.

2. POKOJNINSKI RAZKORAK MED MOŠKIMI IN ŽENSKAMI V EU IN SLOVENIJI V ŠTEVILKAH

V tem delu analiziramo podatke o spolnem pokojninskem razkoraku na podlagi treh študij, ki so bile v zadnjih letih narejene na ravni EU.¹⁷ Podatki v Tabeli 1 kažejo, da v *vseh* državah EU ženske v povprečju prejemajo nižje pokojnine v primerjavi z moškimi. V povprečju je v EU l. 2012 spolni pokojninski razkorak v

¹³ Lister, Ruth, 2000.

¹⁴ Dremelj, Polona in dr., 2013.

¹⁵ Spolni razkorak je termin, ki označuje sistematične razlike v dostopu do sredstev ali življenjskih možnosti med ženskami in moškimi. Spolni pokojninski razkorak označuje razliko v povprečnih bruto pokojninah med moškimi in ženskami starimi več kot 65 let (Betti, Gianni in dr., str. 20).

¹⁶ Penner, M., Andrew in dr., str. 855.

¹⁷ Bettio, Francesca in dr., 2013; Betti, Gianni in dr., 2015; Burkevica, Izle in dr., 2015.

starostni skupini 65+ znašal 38 %, razlike med državami pa so velike in pomenljive: od 5 % v Estoniji do 45 % v Nemčiji in Luksemburgu. Spolni pokojninski razkorak je tako več kot dvakrat višji kot je bil v l. 2012 izmerjen spolni plačni razkorak v EU, ki je dosegal 16 %, kar kaže da razmerje med pokojninskim in plačnim razkorakom ni enostavno. Estonija, ki je imela l. 2012 najnižji pokojninski razkorak v EU (5%), je imela hkrati tudi najvišji plačni razkorak (blizu 30%); po drugi strani pa je imela Slovenija po podatkih Eurostata najnižji plačni razkorak v EU (3,2% in 6,4% po nacionalnih statistikah) in hkrati relativno visok pokojninski razkorak (24%).

Tabela 1: Pokojninski razkorak med spoloma glede na starostne skupine, EU-28, 2012

	65+	65-69	70-74	75+	Razlika v pokojninskem razkoraku med starostno skupino 65- 69 in 75+
AT	39 %	41 %	43 %	34 %	-8 %
BE	31 %	37 %	28 %	28 %	-9 %
BG	35 %	35 %	36 %	34 %	-1 %
CY	37 %	43 %	40 %	22 %	-21 %
CZ	14 %	15 %	13 %	14 %	-2 %
DE	45 %	39 %	45 %	46 %	7 %
DK	8 %	6 %	10 %	8 %	2 %
EE	5 %	2 %	2 %	9 %	7 %
EL	25 %	21 %	25 %	27 %	5 %
ES	34 %	38 %	30 %	31 %	-7 %
FI	27 %	26 %	28 %	25 %	-1 %
FR	36 %	31 %	38 %	37 %	7 %
HR	25 %	21 %	19 %	29 %	8 %
HU	15 %	18 %	12 %	16 %	-2 %
IE	37 %	38 %	45 %	29 %	-9 %
IT	33 %	39 %	35 %	28 %	-11 %
LT	12 %	10 %	9 %	17 %	7 %
LU	45 %	50 %	45 %	41 %	-9 %
LV	17 %	19 %	15 %	15 %	-4 %
MT	18 %	23 %	18 %	17 %	-7 %
NL	42 %	52 %	47 %	28 %	-23 %
PL	25 %	28 %	25 %	23 %	-5 %
PT	31 %	33 %	41 %	22 %	-11 %
RO	31 %	30 %	30 %	31 %	1 %
SE	30 %	27 %	33 %	28 %	1 %

SI	24 %	16 %	20 %	31 %	15 %
SK	8 %	11 %	10 %	3 %	-7 %
UK	40 %	39 %	42 %	39 %	0 %
EU-28	38 %	38 %	41 %	37 %	-1 %

VIR: Izračuni Evropskega inštituta za enakost spolov na podlagi mikro podatkov EU-SILC.¹⁸

Kot prikazuje tabela, je najvišji pokojninski razkorak v Luxemburgu in Nemčiji (45 %), na Nizozemskem (42 %), v Veliki Britaniji (40 %) in Avstriji (39 %). Visok je tudi v nekaterih skandinavskih državah, npr. na Švedskem (30 %) in Finskem (27 %). To je mogoče pojasniti s politikami usklajevanja dela in družine, ki v teh državah ženske spodbujajo v zaposlovanje za skrajšan delovni čas ali večleten izstop iz trga dela, ko so otroci majhni, zaradi pomanjkanja javnih skrbstvenih storitev za varstvo otrok. To predstavlja nadaljevanje tradicionalnega družinskega modela ženska skrbnica-moški hranitelj (četudi v posodobljeni različici eno-in-pol hraniteljskega modela),¹⁹ v katerem so ženske praviloma zaposlene za polovični delovni čas, kar jim ne omogoča ekonomske neodvisnosti, hkrati pa ostajajo odgovorne za neplačano delo v družini. Čeprav v Sloveniji že od 70-ih let prejšnjega stoletja prevladuje model odraslega zaposlenega,²⁰ za katerega je značilna kontinuirana zaposlitev za polni delovni čas za moške in ženske, smo podobno politiko v obliki pravice do dela s skrajšanim delovnim časom zaradi starševstva²¹ v tranziciji uvedli tudi v Sloveniji kot 'ženskam prijazno politiko', ki naj bi omogočala usklajevanje skrbi za majhne otroke in plačanega dela.²² Delež žensk, ki delajo za skrajšan delovni čas, od takrat konstantno narašča: medtem

¹⁸ Podatki kažejo razliko v povprečnih bruto pokojninah med moškimi in ženskami, ki so stari več kot 65 let, izločeni so tisti, ki ne prejemajo pokojnin. Metodološko avtorji kot ključna problema podatkov navajajo to, da so v izračun vključene tudi vdovske pokojnine in drugi, torej poklicni pokojninski steber.

¹⁹ Lewis, Jane, str. 162.

²⁰ Lister, Ruth in dr. 2007.

²¹ Zakon o starševskem varstvu in družinskih prejemkih, ZSDP-1, Uradni list RS, št. 26/14 in 90/15.

²² Pravica do dela s skrajšanim delovnim časom zaradi starševstva se lahko uveljavlja do 3. leta otrokove starosti in v primeru več otrok do končanega prvega razreda osnovne šole najmlajšega otroka, pri čemer je eno leto izrabe pravice do dela s krajšim delovnim časom od polnega neprenosljivo za vsakega od staršev. Krajši delovni čas obsega najmanj polovično tedensko delovno obveznost, delodajalec zagotavlja pravico do plače po dejanski delovni obveznosti, medtem ko država zagotavlja plačilo prispevkov za socialno varnost od sorazmernega dela minimalne plače do polne delovne obveznosti.

ko je v l. 2006 dosegal 6 %, l. 2014 dosega že 13 %.²³ Delo za skrajšan delovni čas pomeni, da se bo ženska odrekla delu dohodka iz plačanega dela, zato da bo doma opravljala za družbeno reprodukcijo nujno potrebno, vendar neplačano delo, kar zanjo pomeni ekonomsko odrekanje, nižja pokojninska vplačila, počasnejše napredovanje na delovnem mestu, hkrati pa se tako tudi reproducira marginalen položaj žensk na trgu dela, o čemer pričajo številne študije.²⁴

Podatki v Tabeli 1 kažejo, da je najnižji pokojninski razkorak, poleg Danske (8%), prisoten predvsem v postsocialističnih državah: Estonija (5%), Slovaška (8%), Češka (15%), Latvija (12%), Madžarska (15%), Litva (17%), tudi vzhodna Nemčija ima bistveno nižji razkorak kot zahodna Nemčija. Predvidevati je mogoče, da je tako zaradi politik prejšnjega režima, ki so spodbujale polno zaposlenost žensk in organizacijo javnih, univerzalno dostopnih skrbstvenih storitev za otroke. Vendar, ker je v tranziciji v številnih postsocialističnih državah (npr. Češka, Slovaška, Poljska, Madžarska) javni sistem skrbi za otroke postal predmet razgradnje, nadomestili pa so ga z dolgimi, tudi do treh let trajajočimi porodniškimi dopusti, se danes v teh državah soočajo z redomestifikacijo žensk in vračanjem močnega modela očeta hranitelja.²⁵ Zato je mogoče pričakovati, da se bo v teh državah v prihodnjih letih trend obrnil v smer povečevanja pokojninskega razkoraka.

Primerjava razlik v pokojninskem razkoraku med starejšimi in mlajšimi kohortami upokojencev in upokojenk (zadnji stolpec v Tabeli 1) kaže, da je kar v 17-ih državah pokojninski razkorak za upokojenke stare od 65 do 69 let višji kot pokojninski razkorak za upokojenke stare več kot 75 let. To pomeni, da je pokojninski razkorak v več kot polovici držav EU v trendu naraščanja in ne padanja, kljub višanju izobrazbene ravni in zaposlenosti žensk. Razlog je lahko npr. višanje dohodkov moških, medtem ko dohodki žensk ostajajo isti ali se nižajo.

V Sloveniji je l. 2012 pokojninski razkorak dosegal 24 % in se je zmanjšal v primerjavi z letom 2010, ko je znašal 29 %. Pozitivno je, da je v trendu zmanjševanja, kar se kaže tudi v očitni razliki med starostnimi kohortami: v skupini od 65 do 69 let je pokojninski razkorak 16 %, v skupini od 70 do 74 let je 20 % in v skupini starejših od 75 let je 31 %. Predvidevamo lahko, da to odraža predvsem visoko stopnjo zaposlenosti žensk za polni delovni čas, ki so ga omogočale kvalitetne politike skrbi za otroke od 70-ih let dalje.

²³ Statistični urad Republike Slovenije.

²⁴ Burcar, Lilijana, 2015.

²⁵ Saxonberg, Steven, 2011.

Med državami EU so velike razlike pri upokojitveni starosti žensk in moških, pri čemer je upokojitvena starost pri ženskah v povprečju nižja kot pri moških. Leta 2012 je bila v EU povprečna starost oseb, ki so prvič prejele starostno pokojnino, 59 let, razlike med moškimi (59,4 let) in ženskami (58,8 let) pa so bile relativno majhne. Povprečna upokojitvena starost pri ženskah je bila najnižja v Sloveniji (55 let), na Hrvaškem, Poljskem, Slovaškem in v Romuniji (56 let), najvišja pa na Švedskem (64 let) in Nizozemskem (63 let). Pri moških se upokojitvena starost giblje med 58 let v Bolgariji, Grčiji, Italiji, Romuniji, Veliki Britaniji in Sloveniji ter 64 let na Švedskem, 63 let na Nizozemskem in 62 let na Danskem in v Španiji.²⁶ Po podatkih ZPIZ je bila l. 2013 v Sloveniji povprečna starost na novo upokojenih že precej višja in je pri ženskah dosegala 58 let in 4 mesece, pri moških pa 60 let in 9 mesecev. Kot morebitne razloge, zakaj se ženske upokojijo prej kot moški, študije navajajo slabše zdravje žensk, skrbstvene obveznosti in pomanjkanje zaposlitvenih možnosti za starejše ženske. Opozoriti pa je potrebno, da je v državah z najvišjo upokojitveno starostjo žensk (Švedska, Nizozemska), zelo razširjeno žensko delo za skrajšan ali polovični delovni čas zaradi usklajevanja poklicnih in družinskih obveznosti. Število polnih let delovne dobe je za ženske, ki delajo s polovičnim delovnim časom nizko, kljub visoki starosti pri upokojevanju. Bolj kot upokojitvena starost je torej relevanten podatek o številu polnih let delovne dobe. Po podatkih ZPIZ so ženske v Sloveniji, ki so uveljavljale pravico do starostne pokojnine v l. 2013, imele povprečno 36 let in 3 mesece delovne dobe, moški pa 38 let in 1 mesec, razlika je torej manj kot dve leti.

3. SPOLNI POKOJNINSKI RAZKORAK Z VIDIKA SOCIOLOGIJE SPOLOV

Spolni pokojninski razkorak ni zgolj vprašanje pokojninskega sistema, torej vprašanje pravih distribucije pokojninskih sredstev. V življenjskih in kariernih potekih žensk se nalagajo neenakosti, ki so strukturne narave, kot so vključenost na spolno asimetričen trg dela, odgovornost za skrb za otroke, starejše in bolne, različni družinski statusi ipd., pokojninski sistem pa jih reflektira v obsegu pokojnine, do katere je oseba upravičena. Zato je pomembno, da je oblikovanje pokojninskih sistemov občutljivo ne zgolj za finančni vidik vzdržnosti pokojninske blagajne, pač pa tudi za strukturne neenakosti in razlike, ki sistematično obli-

²⁶ Burkevica, Izle in dr., str. 24.

kujejo različne življenjske izbire in karijerne poteke moških in žensk, ki vplivajo na različne pokojninske izide. Tisto, kar se na prvi pogled zdi kot individualna izbira žensk, npr. skrb za družino, ne vključenost v plačano zaposlitev ali sprejemanje nestandardnih zaposlitev, je potrebno prepoznati kot rezultat družbenih in kulturnih pričakovanj, ki delujejo na strukturni ravni skozi institucije, trg dela, izobrazbo, potrošnjo, zakonodajo, ipd.

Pokojninski razkorak med moškimi in ženskami se običajno razlaga kot rezultat manjše vključenosti žensk v plačano delo, torej zgodnejšega upokojevanja in manjšega števila let pokojninske dobe. Vendar taka tehnicistična diagnoza ne pojasni, *zakaj* so ženske manj vključene na trg dela, kaj se jim dogaja na trgu dela, kakšni so njihovi karierni poteki v primerjavi z moškimi, katero delo je definirano kot delo, ki je ekonomsko ovrednoteno in katero delo je ekonomsko razvrednoteno. Z vidika strukturnih neenakosti po spolu na trgu dela in v distribuciji neplačanega dela namreč pravno-formalna izenačenost moških in žensk v upokojevanju ne naslavlja oziroma še zastruje problem spolnega pokojninskega razkoraka in visokega tveganja revščine v starosti za ženske. Identificiramo lahko tri medsebojno povezane sklope strukturnih neenakosti, ki bi jih bilo potrebno reševati v usklajenem součinkovanju različnih področij socialnih politik.

Prvi sklop se nanaša na neplačano skrbstveno, gospodinjstvo in drugo družinsko delo. Veliko večino tega dela opravijo ženske, o čemer pričajo empirične raziskave o porabi časa.²⁷ Skrbstveno delo, ki je osnovni pogoj sistema produkcije (ker brez novih ljudi in vsakodnevno preskrbljenih delavcev sistem produkcije ne more delovati), ni ekonomsko ovrednoteno in predstavlja brezplačni temelj sistema blaginje. Če bi bilo skrbstveno delo ekonomsko ali/in časovno ovrednoteno, bi ženske dosegale bistveno višjo delovno in pokojninsko dobo kot moški. Tega pa ne gre razumeti izključno kot konflikt med moškimi in ženskami, temveč tudi kot konflikt med ženskami in državo, ki naj bi z javnimi storitvami v okviru sistema blaginje čim bolj razbremenjevala družine, ter kot konflikt med družbeno reprodukcijo in kapitalom, ki je neposredno odvisen od neplačanega dela žensk in ima od njega neposredne koristi. Obremenitev žensk z neplačanim delom je eden od ključnih razlogov, da ženske sprejmejo manj kvalificirano in zahtevno delo, se odrečejo vodstvenim položajem, se odločijo za skrajšan delovni čas, za začasno prekinitev zaposlitve ali predčasno upokojevanje, kar na

²⁷ Anxo, Dominique in dr., 2012.

dolgi rok pomeni nižje zasluzke, nižje prihranke, nižjo pokojnino in večje tvegajne revščine v starosti.

Številne feministične refleksije socialnih politik²⁸ so dokazale, da visoka stopnja socializacije skrbi v obliki univerzalno dostopnih javnih storitev omogoča visoko vključenost žensk v plačano delo in njihovo polno ekonomsko in socialno državljanstvo, hkrati pa vzpostavlja tudi formalizacijo in profesionalizacijo skrbstvenega dela ter s tem boljše pogoje dela za tiste, ki se zaposlujejo na področju socialne oskrbe (to pa so večinoma ženske). In nasprotno – favoriziranje podružinjenja in privatizacije skrbi (npr. z denarnimi dajatvami) namesto zagotavljanja dostopnih javnih storitev, obremeni ženske z neplačanim ali delno plačanim skrbstvenim delom v družini in porast neformalnih skrbstvenih trgov, kar vodi tudi v segmentacijo, deprofesionalizacijo in slabe delovne pogoje za tiste, ki te storitve opravljajo na trgu (kar so spet v veliki večini ženske). Če se Slovenija ponša s kvalitetno, socializirano politiko starševskih pravic in javno mrežo vrtcev, pa je po drugi strani zanemarila in skoraj v celoti podružinila skrb za starejše, to pa ima v starajoči se populaciji na položaj žensk na trgu dela zelo negativen učinek. Raziskave, ki so sicer v Sloveniji redke na to temo, kažejo: da je večina neformalnih družinskih oskrbovalk starejših žensk; da jih veliko oskrbuje starejšega čez cel dan; da jih več kot tretjina oskrbuje starejšega več kot 40 ur na teden; da oskrba traja v povprečju več kot pet let (pri demenci tudi do 15 let); in da neformalna oskrba bistveno poslabša položaj oskrbovalke na trgu dela v obliki prezaposlitve za skrajšan delovni čas, daljših odsotnosti z dela, manjših možnosti za napredovanje in predčasne upokojitve.²⁹ Veljalo bi raziskati tezo, da ima Slovenija enega najnižjih deležev zaposlenih žensk v starosti med 55 in 64 let v EU tudi zato, ker se ženske upokojijo takoj ko se lahko, zato, da bi – same že stare, iztrošene in bolne – lahko skrbele za svoje starše in/ali partnerje, torej da bi opravljale neplačano skrbstveno delo. Kljub visokemu podružinjenju skrbi za starejše v Sloveniji tako pri delu kot pri stroških, pa predlog zakona o dolgotrajni oskrbi³⁰ namesto razbremenitve družine, zato da bi bile ženske lahko dlje in enakovredno aktivne na trgu dela, poudarja še večjo vlogo družine. Večjo vlogo družine pri skrbi za starejše je potrebno razumeti kot evfemizem, ki priкри-

²⁸ Sainsbury, Diane, 1996; Hobson, Barbara (ur.), 2000; Daly, Mary in Jane, Lewis, 2000.

²⁹ Hvalič Touzery, Simona, str. 112.

³⁰ Izhodišča za pripravo Predloga zakona o dolgotrajni oskrbi, osebni asistenci in zavarovanju za dolgotrajno oskrbo – novo gradivo št. 1, 2013.

va prenos družbenih stroškov skrbi za starejše na ramena žensk in posledično njihovo marginalizacijo na trgu dela in ekonomsko neenakost.

Drugi sklop strukturnih neenakosti, ki neposredno izhaja iz prvega, je trg dela, na katerem kljub deklarativni enakosti moških in žensk in eksplicitni prepovedi diskriminacije po spolu, delujejo horizontalna in vertikalna segregacija, stekleni strop in plačna neenakost, ki v medsebojnem součinkovanju rezultirajo v sistematično slabših izidih za ženske pri upokojevanju. V feminiziranih področjih dela kot so npr. socialna oskrba, nega, čiščenje, delo v vrtcih, kjer je dejansko zaposlen velik delež ženske populacije, višina dohodka gravitira okoli minimalne plače. Zgovoren je primer socialnih oskrbovalk - poklicne skupine, ki zaradi staranja populacije in politik, ki usmerjajo skrb za starejše namesto v institucionalno oskrbo v domače okolje, po obsegu raste, in v kateri je 97 % vseh zaposlenih žensk.³¹ Čeprav socialne oskrbovalke opravljajo izjemno zahtevno delo (terensko delo, delo čez vikende in praznike pogosto z deljenim delovnim časom, delo v zasebnih domovih z najbolj ranljivimi skupinami ljudi in njihovimi svojci, ki vključuje intimnost in emocionalno delo ter odgovornost za oceno potreb po aktiviranju patronažne in socialne službe, nenehno izobraževanje ipd.), je po kolektivni pogodbi to delo ovrednoteno z minimalno plačo (15. in 16. plačilni razred). To umešča socialne oskrbovalke, čeprav redno zaposlene v javni službi, med zaposlene revne in bodoče upokojenke s pokojnino globoko pod pragom revščine. Velik delež feminiziranih področij je v javnem sektorju, kar pomeni, da država postavlja standarde tega dela in tako sistematično generira ne samo zaposlene revne ženske ampak tudi bodoče revne upokojenke. Ker je veliko feminiziranih področij skrbstvene narave, s tem država tudi simbolno in ekonomsko razvrednoti skrbstveno delo, ki je zgodovinsko in strukturno središčna lokacija generiranja ekonomskih neenakosti žensk. Vertikalna segregacija je zelo pomembna z vidika ekonomske enakosti, ker so dohodki bistveno bolj odvisni od položaja v hierarhiji organizacije kot od izobrazbe. Napredovanje po hierarhiji v organizaciji terja mobilnost, fleksibilnost, razpoložljivost delodajalcu in osredotočenost na plačano delo, kar je za ženske kot primarne skrbnice bistveno težje dosegljivo kot za moške. Spolni plačni razkorak v Sloveniji je po podatkih Eurostata sicer izjemno nizek (3,2% v 2013), celo najnižji v EU, vendar nekatere raziskave kažejo drugačno sliko. Študija iz l. 2010 kaže, da je spolni plačni razkorak med 2003 in 2007 dosegal na nacionalni ravni 23 % in 18 % v istem poklicu pri istem delodajalcu ter da je bil očiteno tudi v javnem sektorju, kjer so

³¹ Lebar, Lea in dr., 2015.

ženske zaslužile 24 % manj od moških in 14 % manj kot moški, ki so delali v isti organizaciji.³² Študija podjetij iz energetskega in kemičnega sektorja, gumarske industrije, maloprodaje, gostinstva in turizma ter zdravstvenega sektorja, ki so jo naredili sindikati I. 2013 pa razkriva, da do plačnega razkoraka prihaja že pri izhodiščni plači izplačani za dejansko opravljene ure dela, brez dodatkov za pogoje dela, nadomestil za letni dopust, bolniške in praznike, brez dodatkov za delovno uspešnost in delovno dobo, in se pri celotnem izplačilu še povečuje. Razlike v plačah žensk in moških v opazovanih podjetjih se podobno kot na nacionalni ravni povečajo s prehodom v višje tarifne razrede in z višjo stopnje izobrazbe ter z večjo zahtevnostjo delovnega mesta.³³ Poleg omenjenih neenakosti žensk na trgu dela je mogoče prepoznati, da trg dela ni spolno nevtralen tudi v kulturah delovnih organizacij (npr. kultura dolgih delovnikov), v postopkih napredovanj in upravičenosti do dodatkov in nagrad, v definiciji del, tehnikah upravljanja, organizaciji delovnega časa in v možnostih za usklajevanje dela in družine. Redke so strategije usklajevanja plačanega dela in skrbstvenih obveznosti, ki ne bi imele negativnih ekonomskih učinkov na ženske.

Pomemben vidik je tudi prekarizacija dela. Trenutno kaže, da se spremembe trga dela kot so atipične zaposlitve, fragmentirano delo, diskontinuirane karijerne poti, dolgotrajna brezposelnost, zelo nizki dohodki, intenzifikacija dela spremenjajo v trajne in normalne. Bela knjiga teh problemov ne naslavlja, temveč jih še zaostruje, ker kot norma za pokojnino, ki se vsaj približuje, vendar še ne dosega praga revščine (v l. 2015 je bilo to 617 eur za enočlansko gospodinjstvo), predpostavlja polno pokojninsko dobo (40 let) z vsaj povprečno plačo (ta je l. 2015 znašala 995 eur neto in več kot dve tretjini zaposlenih – 68 % - je prejelo dohodek nižji od tega zneska).³⁴ Ta standard je za večino zaposlenih v današnjih pogojih na trgu dela nedosegljiv. Prekarizaciji so danes enako izpostavljeni tako ženske kot moški, vendar je za ženske to bolj občutljivo vprašanje, ker so kot primarne skrbnice bistveno bolj ranljive za različne oblike atipičnih oblik dela in sivo ekonomijo in ker so kot primarne skrbnice z vidika delodajalca percipirane kot sekundarna delovna sila.³⁵

Kot tretji sklop strukturnih neenakosti je potrebno izpostaviti ukrepe socialnih politik za zmanjševanje specifičnih socialnih in ekonomskih tveganj žensk, ki so

³² Penner, M., Andrew in dr., str. 868 – 870.

³³ Poje, Andreja in Roksandić, Metka, str. 20.

³⁴ Statistični Urad Republike Slovenije.

³⁵ Vosko, F., Leah, 2010; Burcar, Lilijana, 2015.

različno družbeno umeščene. Z vidika heterogenosti družbenih umeščenosti žensk so za ekonomski položaj zelo pomembni število otrok, družinski status (npr. samohranilstvo), obseg drugih skrbstvenih odgovornosti (npr. za bolne starše in sorodnike) ter državljski status. Raziskave, ki pričajo, da imajo v EU ženske z otroki v povprečju bistveno nižjo plačo in posledično tudi nižjo pokojnino kot ženske brez otrok, ki jih skrbstvene obveznosti ne ovirajo pri prilagoditvi maskulinizirani normi idealnega delavca - to pa je delavec, ki je povsem razpoložljiv delodajalcu, ker je brez skrbstvenih obveznosti³⁶ - govorijo o "materinski plačni vrzeli" oz. "materinski kazni".³⁷ Zaradi spreminjanja družinskih vzorcev v sodobnih družbah zakonski stan oz. partnerstvo in materinstvo nista več nujno povezana, samohranilstvo pa za ženske predstavlja veliko ekonomsko in skrbstveno obremenitev. Zaradi naraščanja razvez, krčenja velikosti družin in daljše življenjske dobe se starejše ženske v starosti pogosto znajdejo v enočlanskem gospodinjstvu, kar je dodaten dejavnik tveganja za njihovo ekonomsko neodvisnost. Migracijske politike omejujejo vse bolj številnim migrantkam enakopraven dostop do trga dela in socialnih pravic. Ideja socialne države je, da se z redistribucijskimi mehanizmi spoprijema s tovrstnimi neenakostmi, zato imajo socialne politike ključno vlogo pri oblikovanju družbenih (ne)enakosti - lahko jih omilijo ali zaostrejujejo, odvisno od tega, kako uravnavajo ali določajo razmerja med državo, trgom in družino. Spolni pokojninski razkorak zato med drugim odraža tudi ukrepe socialne države.

4. ZAKLJUČEK

Pokojnina je temeljna za ekonomsko neodvisnost v starosti, torej za zmožnost posameznika/posameznice, da živi samostojno in sam/a sprejema odločitve o svojem življenju. Pokojninski sistem, ki zagotavlja socialno varnost v starosti, bi moral razvijati občutljivost za strukturne neenakosti in razlike, ki jih doživljamo tekom življenjskega poteka, in jih zmanjševati. Udejanjanje enakosti spolov v pokojninskem sistemu ne pomeni samo formalno-pravne izenačitve moških in žensk v pogojih za pridobitev pravice do pokojnine, pač pa pomeni tudi prepoznavanje in vrednotenje spolno specifičnih življenjskih in delovnih potekov in pogojev. Strukturne neenakosti, ki se pojavljajo skozi celoten življenjski potek

³⁶ Hanlon, Niall, 2010.

³⁷ Ginn, Jay, str. 57.

žensk, so vpisane v njihov pokojninski izid in so razlog, zakaj so ženske kljub temu, da delajo bistveno več kot moški, manj vključene v plačano delo, manj zaslužijo in so deležne nižjih pokojnin. Pokojninski sistem se (v součinkovanju z družinskimi politikami, politikami enakosti in nediskriminacije, trga dela in socialne varnosti) kaže kot možen mehanizem za izenačevanje neenakosti. Vendar intenca Bele knjige je ravno nasprotna – pravičnost opredeli kot večjo odvisnost višine pokojnine od vplačanih prispevkov, to pa obstoječe neenakosti še poudari. Aktualne pokojninske reforme, ki povečujejo individualno odgovornost za ekonomsko neodvisnost v starosti in izenačujejo pogoje upokojevanja za moške in ženske, nimajo spolno nevtralnih učinkov; pravzaprav zaostrejuje že tako neenak ekonomski položaj žensk. Omejujejo pozitivne ukrepe, ki naj bi kompenzirali za žensko neplačano delo in neenakosti na trgu dela. Malusi za krajšo delovno dobo od normirane kaznujejo tiste ženske, ki so doživljale obdobja skrajšane delovnega časa in prekinitve zaposlenosti zaradi skrbstvenih odgovornosti. Načelo večje odvisnosti višine pokojnine od vplačanih prispevkov ni spolno nevtralno, saj so ženske finančno 'kaznovane' zaradi usklajevanja dela in skrbstvenih odgovornosti z nižjimi dohodki in pokojninskimi prispevki in ker veliko časa porabijo za neplačano družinsko delo. Drugi (poklicni) in tretji (zasebni) steber pokojninskega zavarovanja postajata vse bolj pomembna za preprečevanje revščine v starosti, vendar zmožnost varčevanja za starost ni enaka za moške in ženske, ker je odvisna od višine dohodkov, ki so pri ženskah zaradi plačnega razkoraka, nizko vrednotenih feminiziranih sektorjev dela in velikega obsega neplačanega dela praviloma nižji.

Bela knjiga predlaga ukinitvev pozitivnih ukrepov za ženske kot kompenzacijo za neplačano delo in posledično neenakost na trgu dela. Ker ti razlogi še vedno obstajajo, se ne zdi logično, da se pozitivni ukrepi umaknejo, saj bi to pomenilo polnjenje pokojninske blagajne z dodatnim obremenjevanjem žensk. Podatki o visokem tveganju revščine za starejše ženske pa kažejo, da niti pozitivni ukrepi niso zadostna kompenzacija za strukturne neenakosti žensk. Ob tem pa je treba pripoznati, da je pokojninski sistem predvsem ogledalo strukturnih neenakosti na trgu dela in širše v družbi, ki jih sam ne ustvarja niti jih ne more reševati. Zato je potrebno sistematično odpravljati strukturne neenakosti tudi preko drugih socialnih politik: npr. s socializacijo namesto podružinjenjem skrbi za starejše; z višjim ekonomskim vrednotenjem skrbstvenih poklicev v feminiziranih sektorjih dela, kjer se ti gibljejo okoli minimalne plače; s 100 % nadomestilom za starševski dopust, ki je sedaj znižano na 90 %; s spodbujanjem take kulture dela, ki omogoča usklajevanje dela in družine s polnim delovnim časom in brez nega-

tivnih finančnih posledic za zaposlenega; z uvedbo kvot za ženske na vodilnih mestih v gospodarstvu; z daljšim neprenosljivim očetovskim dopustom; z višjim prispevkom delodajalcev za pokojninsko zavarovanje ter višjim davkom na dobiček, ki se prelije v vzpostavljanje univerzalno dostopnih javnih skrbstvenih storitev.

VIRI IN LITERATURA

- Anxo, Dominique, Christine Franz in Angelika Kümmerling (2012): *Working Time and Work–Life Balance in a Life Course Perspective*. Dostopno preko http://www.eurofound.europa.eu/sites/default/files/ef_publication/field_ef_document/ef1273en.pdf, 27.10. 2016.
- Bela knjiga o pokojninah (2016). Dostopno preko http://www.mddsz.gov.si/fileadmin/mddsz.gov.si/pageuploads/dokumenti__pdf/dpd/Bela_knjiga_o_pokojninah.pdf, 27.10.2016.
- Betti Gianni, Francesca Bettio, Thomas Georgiadi in Platon Tinios (2015): *Unequal Ageing in Europe. Women's Independence and Pensions*. New York: Palgrave Macmillan.
- Bettio, Francesca, Platon Tinios in Gianni Betti (2013): *The Gender Gap in Pensions in the EU*. Luxembourg: European Commission.
- Burcar, Lilijana (2015): *Restavracija kapitalizma: repatriarhalizacija družbe*. Ljubljana: Sophia.
- Burkevica Izle, Anne Laure Humbert, Nicole Oetke, Meerle Paats (2015): *Gender gap in Pension in EU: Research note to Latvian Presidency*. Vilnius: European Institute for Gender Equality. Dostopno preko http://eige.europa.eu/sites/default/files/documents/MH0415087ENN_Web.pdf, 27.10.2016.
- Daly, Mary in Jane Lewis (2000): *The Concept of Social Care and the Analysis of Contemporary Welfare States*. *British Journal of Sociology*, 51(2): 281–98.
- Dremelj, Polona, Simona Smolej, Ružica Boškić, Tamara Narat, Lilijana Rihter, Nadja Kovač in Barbara Kopal Tomc (2013): *Ocena učinkov nove socialne zakonodaje*. Končno poročilo. Ljubljana: Inštitut Republike Slovenije za socialno varstvo.
- Ginn, Jay (2003): *Gender, Pensions and the Lifecours: How Pensions Need to Adapt to Changing Family Forms*. Bristol: Policy Press.
- Hanlon, Niall (2012): *Masculinities, Care and Equality: Identity and Nurture in Men's Lives*. Houndmills, Basingstoke, Hampshire: Palgrave Macmillan.
- Hobson, Barbara (2000): *Economic Citizenship: Reflections through the European Union Mirror*. V *Gender and Citizenship in Transition*, Barbara Hobson (ur.), str. 84-118. New York: Routledge.
- Hvalič Touzery, Simona (2009): *Družinska oskrba bolnih starih družinskih članov*. V *Starejši ljudje v družbi sprememb*, Valentina Hlebec (ur.), str. 109-125. Maribor: Aristej.
- Izhodišča za pripravo Predloga zakona o dolgotrajni oskrbi, osebni asistenci in zavarovanju za dolgotrajno oskrbo – novo gradivo št. 1 (2013). Dostopno preko <http://www.mddsz.gov.si>, 27.10.2016.
- Lebar, Lea, Nadja Kovač in Mateja Nagode (2015): *Izvajanje pomoči na domu: Analiza stanja v letu 2014*. Ljubljana: Inštitut Republike Slovenije za socialno varstvo.
- Lewis, Jane (1992): *Gender and the Development of Welfare Regimes*. *Journal of European Social Policy*, 2(3): 159–173.

- Lister, Ruth (2000): Dilemmas in Engendering Citizenship. V *Gender and Citizenship in Transition*, Barbara Hobson (ur.), str. 33-84. New York: Routledge.
- Lister, Ruth, Fiona Williams, Anneli Anttonen, Jet Bussemaker, Ute Gerhard, Jacqueline Heinen, Stina Johansson, Arnlaug Leira, Birte Siim, Constanza Tobio in Anna Gavanas (2007): *Gendering Citizenship in Western Europe: New Challenges for Citizenship Research in a Cross-National Context*. Bristol: The Policy Press.
- Penner, M., Andrew, Aleksandra Kanjuo Mrčela, Nina Bandelj (2012): *Neenakost po spolu v Sloveniji od 1993 do 2007: razlike v plačah v perspektivi ekonomske sociologije*. Teorija in praksa, 49(6): 854-877.
- Poje, Andreja in Metka Roksandić (2013): *Equal Pay for Equal Work and the Gender Pay Gap. Summary of the Study*. Dostopno preko <http://www.sindikatzsss.si/attachments/article/1172/Summary%20of%20the%20study%20equal%20pay%20for%20equal%20work.pdf>, 27.10.2016.
- Sainsbury, Diane (1996): *Gender Equality and Welfare States*. Cambridge: University Press.
- Saxonberg, Steven (2011): *Tensions in Family Policies in Post-Communist Central Europe. V Care Between Work and Welfare in European Societies*, Birgit Pfau-Effinger in Tine Rostgaard (ur.), str. 52-79. Houndmills. Basingstoke, Hampshire: Palgrave Macmillan.
- Vosko F., Leah (2010): *Managing the Margines. Gender, Citizenship, and the International Regulation of Precarious Employment*. Oxford: University Press.
- Zakon o pokojninskem in invalidskem zavarovanju, ZPIZ-1, Uradni list RS, št. 109/06.
- Zakon o pokojninskem in invalidskem zavarovanju, ZPIZ-2, Uradni list RS, št. 96/12, 39/13, 99/13.
- Zakon o socialno varstvenih prejemkih, ZSVarPre, Uradni list RS, št. 61/10, 40/11, 14/13, 99/13 in 90/15.
- Zakon o starševskem varstvu in družinskih prejemkih, ZSDP-1, Uradni list RS, št. 26/14 in 90/15.
- Zakon o uveljavljanju pravic iz javnih sredstev, ZUPJS, Uradni list RS, št. 62/10, 40/11, 40/12 – ZUJF, 57/12 – ZPCP-2D, 14/13, 56/13 – ZŠtip-1, 99/13, 14/15 – ZUUJFO, 57/15, 90/15, 38/16 – odl. US in 51/16 – odl. US.

Economic Inequalities of Women from the Perspective of Gender Based Pension Gap

Majda Hrženjak*

Summary

In all EU countries women on average receive lower pension compared to men. Gender based pension gap in 2012 in the EU reached on average 38 % and was increasing in as many as in 17 countries. Although Slovenia has quite high gender based pension gap (24 %) and one of the highest risk of poverty rate for elder women in the EU (22 % in 2015) (which is for women older than 65 years double of that of men), the present pension reforms in Slovenia (ZPIZ-2, White Book about Pensions) propose abolishment of positive measures for women in retirement, which were in force in ZPIZ-1 as a compensation for inequalities women face at the labour market because they still carry a bulk of unpaid care work in the family. Gender sensitivity of pension reforms seems crucial, given that women throughout their life course and career trajectories still confront structural inequalities such as participation in the gender asymmetrical labour market, responsibilities for care for children, elderly and sick, different family statuses etc., which are reflected in the amount of pension. We can identify three mutually co-affecting groups of structural inequalities faced by women, which should be addressed by different areas of social policies in a harmonized way: women's unpaid work in the family, which remains economically devaluated despite the fact that it represents a fundamental precondition of the welfare system and the system of production; consequent inequality of women at the labour market which appears in vertical and horizontal segregation, gender based pay gap and higher vulnerability for working in atypical and precarious employments; social policy measures which sufficiently or not address women's specific risks such as the number of children, marital statuses (i.e. single-parenting), the scope of care responsibilities for family members, living in a single household in old age, citizenship status etc. Pension reforms which tend to individualize the responsibility for economic autonomy in old age and equalize retirement conditions for

* Majda Hrženjak, PhD in sociology, researcher at the Peace Institute, Institute for Contemporary Social and Political Studies.
majda.hrzenjak@guest.arnes.si

men and women have gender specific impacts: they abolish positive measures for women; by introducing maluses for shorter working period they punish women for part time work or career breaks because of their care responsibilities; the principle of higher dependence of the amount of pension on paid contributions is not gender neutral given that women are financially punished for reconciling work and care by lower income and lower pension contributions and given that their family work is economically devaluated; second (occupational) and third (private) pillar of pension insurance are becoming increasingly important for preventing poverty in old age, however, capability for life time saving for old age is not equal for women and men because it depends on the level of income which is for women lower compared to men due to gender based pay gap, low valuation of jobs in feminized (care) sectors and high share of unpaid work. For all these reasons the abolishment of positive measures for women does not seem grounded. We can conclude that pension system reflects structural inequalities at the labour market and wider in society, however, it does not cause them and cannot solve them by itself. Therefore it seems necessary to systematically do away with structural inequalities also through other areas of social policies.

Pravni vidiki zaposlovanja in odpuščanja starejših – je lahko tudi delovnopravna ureditev eden od vzrokov visoke brezposelnosti starejših?

Primož Rataj*

UDK: 331.108.3-053.88
331.106.44:331.56

Povzetek: Prispevek se osredotoča na pravni položaj oseb, starejših od 50 let, pri zaposlovanju in odpuščanju delavcev v delovnem razmerju. Pri tej starosti namreč izrazito naraste število brezposelnih oseb. Avtor odpira vprašanje, ali je to posledica pravic zaposlenih na podlagi zakonodaje in kolektivnih pogodb na ravni dejavnosti kot so pravica do dodatka za delovno dobo, pravica do dodatnih dni letnega dopusta in posebno pravno varstvo pred odpovedjo. Avtor izpostavi tudi ukrepe, ki kot korektivzatečenemu stanju ščitijo oziroma varujejo pravni položaj starejših oseb.

Ključne besede: brezposelnost, starejše osebe, dodatek za delovno dobo, pravica do letnega dopusta, posebno varstvo pred odpovedjo.

Legal Views of Employing and Dismissing of Older Persons – Could Rules of Labour Law Be One of the Reasons for High Unemployment of Older Persons?

Abstract: The contribution focuses on the legal position of persons older than 50 years of age concerning employment and dismissal of an employee in a labour relationship. At this age, the number of unemployed persons raises substantially. The author deals with the question whether one of the reasons for such situation could be also rights such as seniority bonus, the right to additional days of annual leave and special protection against dismissal according to labour legislation and collective agreements on the sectoral level. The author also outlines measures

* Primož Rataj, magister prava, asistent na Pravni fakulteti Univerze v Ljubljani
primoz.rataj@pf.uni-lj.si
Primož Rataj, Master of Laws, Teacher Assistant at the Faculty of Law, University of Ljubljana, Slovenia

that are safeguarding the legal position of older persons as a correction of current situation.

Keywords: *unemployment, older people, seniority bonus, right to annual leave, special protection against dismissal.*

1. UVOD

Slovenski trg dela se že od začetka nastopa gospodarske krize v 21. stoletju sooča z visoko brezposelnostjo. V zadnjih letih med starostnimi razredi brezposelnih oseb prevladujejo predvsem mladi¹ in starejši.² Zаметki povečevanja deleža brezposelnosti oseb, starejših od 50 let, so vidni v letih 2008 in 2009,³ do izrazitega povečanja pa je prišlo v letu 2010, ko je bilo število brezposelnih oseb v starostni skupini 50-59 let že več kot 36 tisoč. Ta številka se je, kljub zniževanju števila brezposelnih oseb zaradi gospodarske rasti, v zadnjih letih le malo spreminjala.⁴

Namen prispevka je osvetliti oziroma izpostaviti nekaj dejavnikov, ki so prisotni pri zaposlovanju in odpuščanju starejših posameznikov. Dejavniki vplivajo na pravni položaj obeh strank pogodbe o zaposlitvi - delavca in delodajalca. Prispevek želi odpreti vprašanje, ali so določila zakonodaje in kolektivnih pogodb (v nadaljevanju KP) eden od vzrokov visoki brezposelnosti *oseb starejših od 50 let, ki še niso izpolnile pogojev za pridobitev pravice do starostne pokojnine*.⁵ Prispevek se ne ukvarja z vprašanjem fleksibilnosti⁶ niti z razmerjem med standardnimi in

¹ Več o pravnem položaju mladih na trgu dela v Tičar, L., 2014, str. 147-163.

² To pomeni, da so verjetno prisotne prakse neenakega obravnavanja mladih in starejših, kljub temu, da so pravila delovnega prava do takega ravnanja izrazito stroga. Laborde, Jean-Pierre, 2013, str. 103.

³ Registrirana brezposelnost - registrirane brezposelne osebe po starostnih razredih, 2005-2016. Tabele na spletni strani Zavoda Republike Slovenije za zaposlovanje, dne 20. oktobra 2016.

⁴ Kljub znižanju skupnega števila brezposelnih oseb s 124 tisoč (januar 2015) na 95 tisoč (september 2016), se je število brezposelnih oseb starejših od 50 let znižalo z 38 tisoč (januar 2015) na 35 tisoč (september 2016). Po navedenih podatkih je upad brezposelnosti oseb starejših od 50 let izrazito nižji.

⁵ Več o pravnih možnostih opravljanja dela po izpolnitvi pogojev za pridobitev pravice do pokojnine v Rataj, P., 2015, str. 501-523.

⁶ Za kritične poglede na zatrjevano nefleksibilnost pri zaposlovanju in spornost same metodologije ter indeksov za njeno merjenje glej Kresal Šoltes, K., 2012, str. 183-206.

nestandardnimi oblikami pogodbe o zaposlitvi pri delu starejših ter razmerjem do drugih pravnih podlag za opravljanje dela. Osredotočen je le na *primerjavo enakosti pravnih položajev pri zaposlovanju starejših z drugimi (mlajšimi) skupinami delavcev oziroma iskalcev zaposlitve*. Delež brezposelnosti po doseženi starosti 50 let namreč izrazito naraste in ogroža socialni položaj brezposelnih oseb vsaj do trenutka starostne upokojitve. Ob odsotnosti večjega števila let zavarovalne dobe za potrebe izračuna odmernega odstotka starostne pokojnine, pa je njihov socialni položaj lahko ogrožen tudi zaradi nizkih pokojnin.⁷ S tem, ko država zvišuje upokojitveno starost (do izpolnitve katere tudi pričakuje delovno aktivnost posameznika), mora hkrati z ustreznimi ukrepi posameznikom tudi omogočiti oziroma zagotoviti dejanske možnosti za delo (v okviru delovnega razmerja) do izpolnitve te starosti. V luči demografskih sprememb in staranja prebivalstva je zaposlovanje (starejših) oseb ena od ključnih tem modela varne prožnosti, s katerimi se ukvarja tudi Evropska Unija (EU).⁸

Domnevno oviro zaposlovanju starejših predstavlja sklop dejavnikov, med katerimi se uvodoma lahko, poleg stereotipov in tehnološkega razvoja, izpostavi še dodatek za delovno dobo, pravico do večjega števila dni letnega dopusta, posebno varstvo pred odpovedjo in zdravstvene težave, ki povsem naravno praviloma nastopijo oziroma so prisotne v večji meri s staranjem. Dejavniki kot so zdravstvene težave, ki so (lahko) razlog za začasno nezmožnost za opravljanje dela v večjem obsegu pri starejših kot pri mlajših osebah, tehnološki razvoj, ki starejšim pri opravljanju dela v dobi informacijske tehnologije (lahko) predstavlja večjo oviro kot preostalim (mlajšim) osebam, in stereotipi delodajalcev v prispevku ne bodo analizirani.⁹ Razlog za tako odločitev tiči v dovoljeni dolžini prispevka, pa tudi v kompleksnosti in interdisciplinarnosti materije (sociološki, tehnični in drugi vidiki).

Nesporno je, da se zakonodajalec teh težav do neke mere zaveda. V zadnjih letih je bilo sprejetih nekaj ukrepov, ki so skušali omenjene težave rešiti. Upoštevanje uradne statistične podatke se je število brezposelnih oseb starejših od 50 let znižalo le minimalno, kljub sprejetim ukrepom. Ali bi se število brezposelnih oseb brez ukrepov še povečalo, je moč le ugibati.

⁷ Evropski odbor za socialne pravice ugotavlja, da je višina pokojnin v Sloveniji očitno neustrezna in ni v skladu s spremenjeno Evropsko socialno listino. Minimalna pokojnina je namreč pod 40 odstotki povprečnega dohodka, ki ga izračuna Eurostat pri določitvi pragu tveganja revščine. Strban, G., 2015, str. 481-482.

⁸ Kullmann, M., 2016, str. 444.

⁹ Možno je, da ravno ti dejavniki v bistveni meri vplivajo na odločitev delodajalca, koga bo zaposlil. Tega ni moč potrditi, saj konkretnih analiz v Sloveniji na to temo ni.

2. DODATEK ZA DELOVNO DOBO

Prva izmed analiziranih možnih ovir pri zaposlovanju starejših oseb je dodatek za delovno dobo. Ta je v skladu z Zakonom o delovnih razmerjih (ZDR-1)¹⁰ sestavni del plačila za delo in je v slovenskem prostoru prisoten že dolgo časa.¹¹ Določen je v zakonu, vendar pa se višina tega dodatka konkretnije ureja v KP na ravni dejavnosti. Zakonsko odkazovanje na ureditev v KP je lahko sporno, kadar do ureditve upravičenja delavcev v KP v praksi ne pride.¹²

V nadaljevanju je, zlasti z vidika učinkov na prihodnje nove zaposlitve, prikazana ureditev v KP na ravni dejavnosti, ki so sklenjene za območje države v javnem in zasebnem sektorju. Slednje se v skladu s 25. členom Zakona o kolektivnih pogodbah (ZKoLP)¹³ vpisujejo v evidenco KP, ki jo vodi Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti.¹⁴ Dodatek za delovno dobo je urejen v 21 KP na ravni dejavnosti zasebnega sektorja, pri čemer je bila veljavnost za 9 izmed teh 21 razširjena v skladu z 12. in 13. členom Zakona o kolektivnih pogodbah. Za javni sektor je višina dodatka 0,33 % od osnovne plače za vsako zaključeno leto delovne dobe enotno določena že z zakonom in kolektivno pogodbo za javni sektor.¹⁵

Ureditev dodatka za delovno dobo v KP na ravni dejavnosti

Pregled KP na ravni dejavnosti v zasebnem sektorju pokaže, da je v večini teh delavcu priznan dodatek za delovno dobo v višini 0,5 % od osnovne plače za vsako izpolnjeno leto delovne dobe. Tako pravilo vsebujejo KP dejavnosti trgovine, komunalnih dejavnosti, grafične dejavnosti, časopisno-informativne, založniške in knjigotrške dejavnosti, dejavnosti pridobivanja in predelave nekovinskih rudnin, tekstilne, oblačilne, usnjarske in usnjarsko predelovalne dejavnosti, dejavnosti

¹⁰ Glej 129. člen ZDR-1, Ur. l. RS, št. 21/13 s spremembami.

¹¹ Izhaja iz dodatka za minulo delo v času asociativnih delovnih razmerij še pred samostojnostjo Republike Slovenije. Korpič Horvat, E., 2008, str. 627.

¹² Kresal Šoltes, K., 2013, str. 241-242. Ob tem je lahko sporna tudi določitev ravni KP, če za tako omejitev ni utemeljenega razloga.

¹³ Ur. l. RS, št. 43/06 in 45/08 - ZArbit.

¹⁴ Celoten seznam KP je dostopen na spletni strani

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

¹⁵ Glej 25. člen Zakona o sistemu plač v javnem sektorju (Ur. l. RS, št. 108/09 s spremembami) in 35. člen Kolektivne pogodbe za javni sektor (Ur. l. RS, št. 57/08 s spremembami).

premogovništva, dejavnosti elektrogospodarstva, dejavnosti kmetijstva in živilske industrije, dejavnosti zavarovalstva, dejavnosti obrti in podjetništva ter KP med delavci in družbami drobnega gospodarstva.

Pri večini izmed navedenih KP na ravni dejavnosti se v delovno dobo všttevajo izpolnjena leta delovne dobe, ki jih je delavec prebil na delu ali v delovnem razmerju doma oziroma v tujini ali pri opravljanju samostojne dejavnosti, ki so ustrezno potrjena z vpisom v delovno knjižico. Pri tem pa se dokupljena, beneficirana in posebne zavarovalne dobe ne štejejo kot dobe pri uveljavljanju dodatka za delovno dobo.¹⁶ Na razširjenost in do neke mere tradicionalnost dodatka v višini 0,5 % osnovne plače za vsako leto delovne dobe nakazuje tudi prva prehodna in končna določba 222. člena ZDR-1. Ta določa, da delavci, ki so imeli ob uveljavitvi ZDR-1 dodatek za delovno dobo najmanj v višini 0,5 % od osnovne plače za vsako izpolnjeno leto delovne dobe, tak dodatek ohranijo, razen če je s KP na ravni dejavnosti določeno drugače. S sprejemom te določbe je omogočeno, da se dodatek za skupno delovno dobo zniža ali pa spremeni v dodatek za delovno dobo pri zadnjem delodajalcu. To izhaja iz tretjega odstavka 9. člena ZDR-1 o omejitvi avtonomije pogodbenih strank, ki za prehodno in končno določbo o dodatku za delovno dobo dopušča tudi drugačno (manj ugodno) ureditev v KP.¹⁷

Nekatere KP tako že vsebujejo tudi drugačno višino dodatka za delovno dobo na osnovno plačo (0,6 % za vsako izpolnjeno leto zaposlitve pri zadnjem delodajalcu,¹⁸ 0,4 % za vsako izpolnjeno leto skupne delovne dobe¹⁹ ali le delovne dobe pri zadnjem delodajalcu²⁰). Dodatek je lahko v splošnem aktu delodajalca in v podjetniški KP višji, nižji pa le izjemoma, če je to predvideno v KP na širši ravni.²¹ Po vsebini je to močna varovalka, saj se za drugačen, manj ugoden oziroma nižji obseg pravic predvideva pri sklepanju KP dvojno soglasje sindikata – tistega na širši in na ožji ravni.

¹⁶ Glej na primer 80. člen KP za papirno in papirno-predelovalno dejavnost, Ur. l. RS, št. 110/13 in 52/16.

¹⁷ Prejšnji Zakon o delovnih razmerjih (ZDR) je v 238. členu določal, da se s pogodbo o zaposlitvi ali KP na ravni dejavnosti lahko določi le višji dodatek. Ur. l. RS, št. 42/02 s spremembami. Glej tudi Bečan, I., 2016, str. 1153.

¹⁸ 47. člen KP za dejavnost kovinskih materialov in livarn Slovenije (Ur. l. RS, št. 78/14), 48. člen KP za kovinsko industrijo Slovenije (Ur. l. RS, št. 6/15) in 47. a člen KP za dejavnost elektroindustrije Slovenije (Ur. l. RS, št. 108/05).

¹⁹ 57. člen KP za poštno in kurirske dejavnosti, Ur. l. RS, št. 50/03 s spremembami.

²⁰ 46. člen KP za gozdarstvo Slovenije, Ur. l. RS, št. 16/05 s spremembami.

²¹ Glej 5. člen Zakona o kolektivnih pogodbah.

Zanimivo ureditev vsebuje KP gradbenih dejavnosti.²² Pravica do dodatka za (skupno) delovno dobo bo prešla v dodatek za delovno dobo pri zadnjem delodajalcu.²³ Izrazito drugačne določbe vsebujeta KP dejavnosti bančništva (dodatek v višini 0,1 % za vsako izpolnjeno leto delovne dobe)²⁴ in KP dejavnosti cestnega gospodarstva.²⁵ Slednja določa kumulacijo dodatka za skupno delovno dobo (ki je na primer 17 % za dobo nad 30 let) in delovno dobo v cestnem gospodarstvu (ki je na primer 6 % za obdobje nad 25 let). Ti KP, vsaka v drugo smer, določata tudi minimum in maksimum višine dodatka za delovno dobo med analiziranimi KP na ravni dejavnosti.

Pomen dodatka za delovno dobo z vidika delodajalca

Ko se delodajalec sreča z vprašanjem zaposlitve starejše brezposelne osebe, je dodatek za delovno dobo (lahko) velikega pomena. Brezposelni kandidat je lahko v času svojega aktivnega obdobja že dopolnil 20 ali 30 let delovne dobe, kar za delodajalca pomeni izplačevanje (znatno) višje plače od tiste, ki bi jo izplačal kandidatu, ki prvič išče zaposlitev ali ima manjši obseg delovnih izkušenj. Višina osnovne plače je lahko tudi 10 oziroma 15 % višja, zlasti kadar KP na ravni dejavnosti določa 0,5 % na izpolnjeno leto skupne delovne dobe in ne le delovne dobe pri zadnjem delodajalcu. Za ponazoritev lahko kot izhodišče služi povprečna bruto mesečna plača v Sloveniji. Ta je avgusta 2016 znašala 1.571,30 EUR.²⁶ Ob izračunu bruto stroška delodajalca (1.824,28 EUR) je znesek dodatka na delovno dobo okoli 180 EUR (10 %) oziroma 270 EUR (15 %). V dobi kapitalizma, ko uprave, upravni odbori, poslovodje in lastniki gospodarskih družb želijo maksimizirati dobiček,²⁷ je že samo ta znesek lahko odločilen pri odločitvi, koga bo delodajalec zaposlil.²⁸

²² Členi 69 do 71 KP gradbenih dejavnosti, Ur. l. RS, št. 10/15.

²³ Dodatek za delovno dobo pri zadnjem delodajalcu je v višini 0,5 %, dodatek za skupno delovno dobo pa se spreminja glede na trenutek zaposlitve in od začetka leta 2021 naprej novo zaposlenim ne bo pripadal.

²⁴ 61. člen, Ur. l. RS, št. 5/11 s spremembami.

²⁵ 37. člen, Ur. l. RS, št. 135/04 s spremembami.

²⁶ Statistični urad RS, plače in stroški dela, plače, avgust 2016.

²⁷ Na makro ravni in ravni podjetij se pri plačah najbolj poudarja njihov stroškovni vidik. Zmanjševanje stroškov dela je dojeto kot edini način za izboljšanje konkurenčnosti in dobičkonosnosti, na kar kritično opozarja Poje, A., 2016, str. 476.

²⁸ Že ob razpravi o predlogu ZDR-A se je poudarjalo, da ustvarja določba pozitivno diskriminacijo starejših delavcev, ki je lahko ovira pri njihovem zaposlovanju. Korpič Horvat, E., 2016, str. 774.

Stroškovni vidik dodatka za delovno dobo pa nima učinka pri določitvi plačnih razredov pod minimalno plačo, ki z dodatkom za delovno dobo ne presežejo zneska minimalne plače, ki ga mora delodajalec delavcu plačati. Primera take ureditve sta plačna lestvica v javnem sektorju²⁹ in tarifne priloge h KP na ravni dejavnosti.³⁰ To je skladno tudi z Zakonom o minimalni plači (ZMinP),³¹ saj je dodatek za delovno dobo eden izmed dodatkov, ki se vštevajo v minimalno plačo.³²

Pomembnost dodatka za delovno dobo pri delodajalcih izkazuje tudi praksa. Delodajalci so si vrsto let prizadevali za preoblikovanje dodatka za skupno delovno dobo v dodatek za delovno dobo pri zadnjem delodajalcu. Ko so se po sprejemu ZDR-1 množično odpirale KP dejavnosti, je bila ureditev dodatka za delovno dobo ena izmed prioritete delodajalcev.³³ Delodajalcem je v njihovih težnjah moč pritrčiti. Zakaj bi delavec prejemal višjo plačo zaradi pretekle delovne dobe pri drugih delodajalcih? Dodatek za delovno dobo v slovenski pravni ureditvi je posledica upoštevanja delovne dobe pri delitvi sredstev za osebne dohodke na podlagi minulega dela v socialistični ureditvi,³⁴ ki je v sedanjih družbenih razmerah preživeta ideja. Dodatek za delovno dobo je lahko deloma razumljen kot nagrada za zvestobo delodajalcu, ki pa je smiselna za delodajalca le za obdobje, ko je delavec zaposlen pri njem. Delovne izkušnje, ki izhajajo iz (skupne) delovne dobe, pa so lahko element, ki vpliva na (boljšo izhodiščno možnost za) zaposlitev oziroma na zasedbo boljše plačanega delovnega mesta.

3. PRAVICA DO LETNEGA DOPUSTA

Naslednja pravica iz delovnega razmerja, ki gledano s stroškovnega vidika delodajalca lahko predstavlja oviro pri zaposlovanju starejših brezposelnih oseb, je pravica do letnega dopusta. Njen namen je, da se delavcu omogoči določene

²⁹ Veljavna od 1. septembra 2016. Prvih 15 plačnih razredov ima osnovno plačo nižjo od minimalne plače.

³⁰ V tarifni prilogi h KP dejavnosti trgovine Slovenije je za prvih šest tarifnih razredov izmed sedmih (med drugim tudi za zelo zahtevna dela) določena nižja osnovna plača od minimalne plače. Ur. l. RS, št. 24/14 in 24/16.

³¹ Ur. l. RS, št. 13/10 in 92/15.

³² V skladu s tretjim členom ZMinP se v minimalno plačo ne všteta dodatek za nočno delo, delo v nedeljo in delo na praznike ter dela proste dneve po zakonu.

³³ Skorupan, M., 2016, str. 495.

³⁴ Nekateri so že tedaj takšno ureditev dojemali kot 'anahronizem' oziroma pojav, ki ni v skladu s časom ali razmerami, v katerih je prisoten (glej: Jurančič, I., 1980, str. 350).

no število delovnih dni v letu za počitek in oddih, skrb za učinkovito zaščito delavčeve varnosti in zdravja ter pridobitev distance od organiziranega delovnega procesa.³⁵ Pravica do letnega dopusta pomeni pravico do plačane odsotnosti z dela, kar je mogoče šteti za civilizacijsko pridobitev.

S tem, ko se delavci starajo, se njihovo zdravstveno stanje v povprečju slabša in potrebujejo več prostih dni kot mlajši delavci. Starejša oseba bo praviloma po opravljenem delovnem dnevu bolj izčrpana in bo potrebovala dlje časa, da se spočije in nabere moči za nove delovne naloge. Zaradi tega je starejšim delavcem (nad 55 let)³⁶ že po zakonu priznana pravica do najmanj treh dodatnih dni letnega dopusta (tretji odstavek 159. člena ZDR-1).

Kriteriji za določitev dolžine letnega dopusta v KP

Pravica do letnega dopusta je sicer urejena že v zakonu, a je obenem ena izmed pravic, ki se tradicionalno urejajo tudi s KP. Pregled KP na ravni dejavnosti razkriva več zanimivih dejstev. Pravica do letnega dopusta je urejena v 30-ih KP na ravni dejavnosti, ki krajevno veljajo za območje države. Dolžino letnega dopusta urejajo odvisno od več kriterijev. Zakonsko določeno minimalno trajanje letnega dopusta je povečano za ustrezno število dni, odvisno od delovne dobe, zahtevnosti delovnega mesta, delovnih pogojev, psihičnih obremenitev, socialnih in zdravstvenih razmer, starosti³⁷ idr. Navedene kriterije bolj ali manj vsebujejo skoraj vse KP na ravni dejavnosti. Moč je najti tudi kriterije kot so izobrazba,³⁸ delovna uspešnost³⁹ in poseben prispevek delavca k uspehu podjetja.⁴⁰ Pozornost je v nadaljevanju namenjena dvema izmed naštetih kriterijev - delovni dobi in starosti.

Kriterij delovne dobe

Dopolnjena delovna doba ne vpliva le na višji znesek osnovne plače zaradi dodatka za delovno dobo, temveč tudi na dolžino letnega dopusta. Kriterij delovne dobe je prisoten kar v 26 KP na ravni dejavnosti, ki veljajo krajevno za območje

³⁵ Kresal Šoltés, K., 2009, str. 144.

³⁶ Glej 197. člen ZDR-1.

³⁷ Tako na primer 47. člen KP za dejavnost vzgoje in izobraževanja, Ur. l. RS, št. 52/94 s spremembami.

³⁸ 57. člen KP za papirno in papirno-predelovalno dejavnost.

³⁹ Prav tam.

⁴⁰ Glej na primer 25. člen KP grafične dejavnosti, Ur. l. RS, št. 51/98 s spremembami.

države. Pristopi k urejanju tega vprašanja so zelo različni; dodatni dan letnega dopusta gre lahko delavu že za eno leto delovne dobe,⁴¹ lahko pa šele za doseženo delovno dobo nad 10 let,⁴² pri čemer obstaja obilica vmesnih rešitev.⁴³ Namen prispevka ni predstavitev celovitega prikaza teh ureditev, temveč le analiza razvidnih značilnosti. Temeljna ugotovitev je, da velja (splošno) pravilo, da imajo delavci z daljšo delovno dobo večje število dni letnega dopusta. Večina KP na ravni dejavnosti sledi pravilu 'od x do y let' ali 'nad x let'. Primeroma gre lahko za 3 ali 4 dodatne dni letnega dopusta, ki v *povprečju* pripadajo delavcem za delovno dobo nad 20 let,⁴⁴ lahko pa tudi že po 10 letih⁴⁵ ali šele po 30 letih.⁴⁶ Dolžina letnega dopusta je seveda lahko daljša. Znaša lahko na primer tudi 12 dodatnih dni za 25 let delovne dobe.⁴⁷ Vsekakor je moč iz navedenega sklepati, da bo starejšim brezposelnim osebam, ki že imajo nekaj (ali celo veliko) dosežene delovne dobe, potencialni delodajalec moral zagotoviti večje število dni letnega dopusta kot osebam, ki delovne dobe še nimajo oziroma je le ta (bistveno) nižja.

Kriterij starosti

Večina – natančneje 23 - KP na ravni dejavnosti, ki veljajo krajevno za območje države, vsebuje tudi posebne določbe o dolžini letnega dopusta na podlagi dosežene določene starosti. Te so lahko enake zakonskim določbam ali ugodnejše, bodisi da priznajo daljši letni dopust osebam že pri nižji starosti bodisi da zagotavljajo večje število dodatnih dni letnega dopusta. V skladu z ZDR-1 je starejšim delavcem priznana pravica do najmanj treh dodatnih dni letnega dopusta, kar predstavlja minimum. Po vsebini enako pravilo vsebuje 10 KP.⁴⁸ Večina

⁴¹ Na primer 38. člen KP gradbenih dejavnosti.

⁴² Na primer 2 dodatna dneva v skladu s 32. členom KP za kmetijstvo in živilsko industrijo, Ur. l. RS, št. 36/11 s spremembami.

⁴³ Na primer 1 dan za 2 do 5 let delovne dobe v KP dejavnosti trgovine, 1 dan za vsakih polnih pet delovne dobe v KP za gozdarstvo, 1 dan na vsakih 8 let delovne dobe v KP za papirno in papirno-predelovalno dejavnost, in tako naprej.

⁴⁴ 32. člen KP za kmetijstvo in živilsko industrijo in 46. člen KP dejavnosti gostinstva in turizma (Ur. l. RS, št. 17/16 in 49/16).

⁴⁵ 47. člen KP dejavnosti trgovine.

⁴⁶ 67. člen KP komunalnih dejavnosti, Ur. l. RS, št. 43/15.

⁴⁷ 52. člen KP elektro gospodarstva, Ur. l. RS, št. 38/96 s spremembami.

⁴⁸ 47. člen KP dejavnosti trgovine, 32. člen KP za kmetijstvo in živilstvo, 67. člen KP komunalnih dejavnosti, 46. člen KP dejavnosti gostinstva in turizma, 57. člen KP za papirno in papirno-predelovalno dejavnost, 15. člen KP za zavarovalstvo (Ur. l. RS, št. 24/11), 17. člen KP dejavnosti cestnega gospodarstva, 39. člen KP za obrt in podjetništvo (Ur. l. RS, št. 92/13 in 28/15),

preostalih - skupno 10 - KP je bilo sklenjenih z drugačno rešitvijo in sicer da se zagotavlja večje število dni letnega dopusta že pri nižji starosti; gre za pravilo, da imajo delavci, starejši od 50 let, dodatnih 5 dni letnega dopusta.⁴⁹ Obstaja še nekaj vmesnih rešitev v KP za dejavnost železniškega prometa,⁵⁰ KP dejavnosti bančništva⁵¹ in KP za dejavnost elektroindustrije.⁵²

Upošteva se navedeno je moč ugotoviti, da so starejše osebe v večini primerov zaposlovanja že *izhodiščno v drugačnem položaju* od drugih (mlajših) iskalcev zaposlitve. Zelo verjetno je, da jim bo moral delodajalec zagotoviti večje število dni letnega dopusta po kriterijih starosti in/ali doseženi delovni dobi. Pri obstoju obeh kriterijev bo v večini primerov dolžina letnega dopusta daljša vsaj za 5, 6 ali 7 dni, pri čemer ni izključeno število tudi 10 ali več dni, kar pa je lahko z zornega vidika potencialnega delodajalca že zelo pomemben dejavnik. Ob tem je treba poudariti, da so določbe KP na ravni dejavnosti le minimum, ki ima vpliv na konkurenčnost znotraj celotne dejavnosti.⁵³ Vprašanje je, ali je v KP na ožji ravni ali v pogodbah o zaposlitvi razlika v številu dodatnih dni letnega dopusta še večja.

4. POSEBNO PRAVNO VARSTVO PRED ODPOVEDJO

Tretji dejavnik, ki je prisoten pri zaposlovanju (in hkrati tudi odpuščanju) starejših oseb, je posebno pravno varstvo pred odpovedjo v ZDR-1. V prvem odstavku 114. člena je določena prepoved delodajalca, da odpove pogodbo o zaposlitvi iz *poslovnega razloga* delavcu pred upokojitvijo, če s tem slednji pisno ne so-

28. člen KP za poštno in kurirske dejavnosti in 50. člen KP med delavci in družbami drobnega gospodarstva (Ur. l. RS, št. 94/10 in 58/11).

⁴⁹ Tako določbo vsebuje 25. člen KP grafične dejavnosti, 26. člen KP časopisno-informativne, založniške in knjigotrške dejavnosti (Ur. l. RS, št. 43/00 s spremembami), 36. člen KP za dejavnost zdravstva in socialnega varstva Slovenije (Ur. l. RS, št. 15/94 s spremembami), 47. člen KP za zaposlene v zdravstveni negi (Ur. l. RS, št. 60/98 s spremembami), 65. člen KP premogovništva (Ur. l. RS, št. 44/96 s spremembami), 52. člen KP elektrogospodarstva, 47. člen KP za dejavnost vzgoje in izobraževanja, 36. člen KP za zdravnike in zobozdravnike (Ur. l. RS, št. 14/94 s spremembami), 38. člen KP za kulturne dejavnosti (Ur. l. RS, št. 45/94 s spremembami) in 28. člen KP za raziskovalno dejavnost (Ur. l. RS, št. 45/92 s spremembami).

⁵⁰ Delavcem starejšim od 50 let so priznani dodatni 3 dnevi (Ur. l. RS, št. 95/07).

⁵¹ Gre po vsebini za prehodne določbe pri sklenitvi KP (glej 97. člen).

⁵² Delavci, ki so dopolnili najmanj 50 let starosti, imajo pravico do povečanega letnega dopusta od 1 do 5 dni.

⁵³ Tako Skorupan, M., 2016, str. 490-491.

glaša.⁵⁴ Varstvo velja le do izpolnitve pogojev za pridobitev pravice do starostne pokojnine, saj ima od tedaj naprej posameznik vir dohodka, ki naj bi mu omogočal dohodkovno varnost in preživetje vse do smrti.

Kdo so delavci pred upokojitvijo?

Ena izmed novosti ZDR-1 je preimenovanje naslovnikov varstva. Ti so po ZDR-1 'delavci pred upokojitvijo', opredeljeni pa so drugače kot 'starejši delavci' (starejši od 55 let) po ZDR. Delavec pred upokojitvijo je delavec, ki je dopolnil starost 58 let,⁵⁵ ali delavec, ki mu do izpolnitve pogojev za starostno upokojitev manjka do pet let pokojninske dobe. Razlog za dvig starosti je časovna in sistemska (delna) prilagoditev dvigu upokojitvene starosti s sprejemom Zakona o pokojninskem in invalidskem zavarovanju (ZPIZ-2).⁵⁶ Posameznik se brez dopolnitve 40 let pokojninske dobe brez dokupa (starostna pokojnina) oziroma z dokupom (predčasna pokojnina) pred 65. letom starosti ne bo mogel upokojiti.⁵⁷

Posameznik pa lahko izpolni pogoje za starostno upokojitev že pri 60 letih starosti in 40 letih pokojninske dobe brez dokupa,⁵⁸ v prehodnem obdobju do vključno 2018 pa še pri nižji starosti. Na ta način je delavec, ki mu manjka do izpolnitve pogojev za starostno upokojitev do 5 let pokojninske dobe, lahko varovan že bistveno prej kot pri 58 letih starosti (na primer ob starosti 55 let in 35 letih pokojninske dobe).

Ali morajo delodajalci upoštevati določbe 28. člena ZPIZ-2 o znižanju starosti?

Vprašanje je, ali lahko na posebno varstvo delavcev pred upokojitvijo vplivajo tudi okoliščine, ki v skladu s 28. členom ZPIZ-2 omogočajo znižanje starostnega pogoja pri pridobitvi pravice do starostne pokojnine. ZDR-1 glede tega ni jasen. Gre za okoliščine uveljavljanja znižanja starosti zaradi skrbi za otroka v njegovem

⁵⁴ Če delavec pred upokojitvijo poda pisno soglasje k odpovedi iz poslovnega razloga, izgubi pravico do denarnega nadomestila za brezposelnost v skladu s prvim odstavkom 63. člena Zakona o urejanju trga dela, Ur. l. RS, št. 80/10 s spremembami.

⁵⁵ Prehodno obdobje se bo v skladu s prehodno in končno določbo 226. člena ZDR-1 izteklo letos. Starost 58 let velja od leta 2017 dalje (v letu 2016 je določena starost 57 let).

⁵⁶ Ur. l. RS, št. 96/12 s spremembami.

⁵⁷ Glej 27. in 29. člen ZPIZ-2.

⁵⁸ Ibidem.

prvem letu starosti, služenja obveznega vojaškega roka in obdobj zavarovanja med 15. in 18. letom starosti. Dejstvo je, da gre za okoliščine, katerih uveljavljanje je popolnoma odvisno od volje delavca. Kompleksnost in pomanjkljivost ureditve je razvidna v neenotni sodni praksi. Višje delovno in socialno sodišče je zavzelo stališče, da znižanja starostne meje po 28. členu ZPIZ-2 ni mogoče upoštevati pri presoji, ali delavcu manjka do pet let pokojninske dobe do izpolnitve pogojev za starostno upokožitev. V skladu z zakonsko ureditvijo 'je namreč od zavarovanca odvisno, ali bo za pridobitev pravice do starostne pokojnine uveljavljal znižanje starostne meje in na ta način izpolnil minimalne pogoje za pridobitev pravice do starostne pokojnine'.⁵⁹ Presoja, ali je delavec varovan, mora 'temeljiti na z vidika delodajalca objektivnih okoliščinah, ki jih je mogoče ugotoviti že v času podaje odpovedi pogodbe o zaposlitvi'.⁶⁰ Drugače pa je odločilo Vrhovno sodišče,⁶¹ ki je poudarilo, da je pri ugotavljanju obstoja varstva pred odpovedjo treba upoštevati tako 27. kot tudi 28. člen (o znižanju starosti) ZPIZ-2.

Poudariti pa je treba, da se Vrhovno sodišče ni opredelilo do vprašanja *bremen obeh pogodbenih strank* v zvezi z ugotavljanjem dejstev o izpolnjevanju pogojev za nastop varstva pred odpovedjo delavcu pred upokožitvijo. Pri presoji bremen obeh pogodbenih strank je treba upoštevati okoliščino, da je želel zakonodajalec varovati tudi položaj delodajalca, odraz česar je vključitev novega tretjega odstavka v določbo 114. člena ZDR-1 o pridobitvi informacij s strani ZPIZ.

Glede na to, da je uveljavljanje znižanja starosti v *popolni diskreciji delavca*, bi morala obveznost delodajalca biti kvečjemu omejena na pridobivanje podatkov o pokojninski dobi. Na podlagi starosti in datuma rojstva (kar je delodajalcu razvidno iz sklenjene pogodbe o zaposlitvi) ter pokojninske dobe se lahko na enostaven način ugotovi predviden datum izpolnitve pogojev za starostno pokojnino. Za uveljavljanje okoliščin za znižanje starostnega pogoja pa se zdi primerno, da dolžnost aktivnega ravnanja nosi delavec-zavarovanec sam, tako kot je znižanje starosti za pridobitev pravice do starostne pokojnine na ZPIZ odvisno od aktivnosti zavarovanca. Delavec naj delodajalca pred odpovedjo obvesti, ali v tej zvezi uveljavlja zakonsko možnost znižanja starostne meje, kar na izvedbeni ravni tudi ni (pretirano) zahtevno izpolniti s predložitvijo informativnega izračuna, ki naj bi pravilno upošteval vse okoliščine pomembne za določi-

⁵⁹ Sodba Višjega delovnega in socialnega sodišča Pdp 650/2015 z dne 17. septembra 2015.

⁶⁰ Sodba in sklep Višjega delovnega in socialnega sodišča Pdp 1494/2014 z dne 12. marca 2015.

⁶¹ Sklep Vrhovnega sodišča RS VIII Ips 102/2015 z dne 13. julija 2015.

tev predvidenega datuma upokojitve in ga posamezniki (oziroma *delavci*) pred upokojitvijo imajo. Taka razlaga je lahko skladna tudi z odločitvijo Vrhovnega sodišča, saj delodajalec upošteva 27. in 28. člen ZPIZ-2, le bremena so razdeljena na obe pogodbeni stranki.

Odrek posebnega varstva pred odpovedjo delavcu pred upokojitvijo

Kljub obstoju nekaterih težav, ki jih povzroča posebno varstvo pred odpovedjo iz poslovnega razloga delavcu pred upokojitvijo, pravna ureditev dopušča nekaj izjem od varstva v drugem odstavku 114. člena ZDR-1. Varstva – zahteve po pisnem soglasju – ni (in ni smiselno), če je delavcu zagotovljena pravica do denarnega nadomestila⁶² iz naslova zavarovanja za primer brezposelnosti do izpolnitve pogojev za starostno pokojnino, ob odpovedi pogodbe o zaposlitvi iz poslovnega razloga s ponudbo nove ustrezne zaposlitve pri delodajalcu v skladu s prvim odstavkom 91. člena ali v skladu z 92. členom ZDR-1 in v primeru prenehanja delodajalca.

Četrta izjema za odrek varstva pred odpovedjo iz poslovnega razloga je novost ZDR-1 in sicer gre za primer, ko je delavec ob sklenitvi pogodbe o zaposlitvi že imel status delavca pred upokojitvijo, razen če gre za prej omenjeni primer odpovedi pogodbe o zaposlitvi s ponudbo nove. Ta izjema je z *vidika zaposlovanja starejših ključna*. Če bi posameznik, ki izpolnjuje pogoj za pridobitev statusa delavca pred upokojitvijo že ob sami sklenitvi pogodbe o zaposlitvi, pri zaposlovanju kandidiral s preostalimi (mlajšimi) kandidati, bi vednost delodajalca, da takega (starejšega) kandidata kasneje stežka odpusti iz poslovnega razloga brez njegovega pisnega soglasja, močno nagnila tehtnico v prid drugih kandidatov in starejšemu kandidatu otežila (če ne celo onemogočila) zaposlitev. Z namenom, da bi bili kandidati bolj enakopravni pri iskanju zaposlitve, je varstvo pred odpovedjo tem delavcem pred upokojitvijo odtegnjeno, razen kadar do tega pride s predhodno odpovedjo pogodbe o zaposlitvi s ponudbo nove. Gre za pomembno zakonsko dopolnitev, ki delodajalcem otežuje oziroma preprečuje morebitne zlorabe.

⁶² Trajanje denarnega nadomestila je urejeno v 60. členu ZUTD.

Ima posebno varstvo pred odpovedjo delavcev pred upokojitvijo nasprotno učinke od željenih?

Varstvo pred odpovedjo iz poslovnega razloga delavcem pred upokojitvijo je s strani delodajalcev lahko dojeta kot (velika) ovira pri fleksibilnem zaposlovanju in odpuščanju, h kateremu stremijo. Poskus izogitve tej oviri bi bila lahko odpoved iz poslovnega razloga delavcu še preden ta kot delavec pred upokojitvijo začne uživati posebno varstvo pred odpovedjo. Vsekakor je to *ena od možnih razlag za porast števila brezposelnih pri starosti nad 50 let.*

Potrditev oziroma domneva resničnosti te trditve je lahko izredno škodljiva starejšim posameznikom. Gre za vprašanje, ali je posebno varstvo pred odpovedjo delavcev pred upokojitvijo škodljivo in dosega nasprotno učinke od željenih na trgu dela. Na prvi pogled so zelo smiselne sledeče trditve. Delodajalci imajo večji interes za odpuščanje starejših zaposlenih, saj na ta način niso kasneje ovirani z omejitvami oziroma celo nezmožnostjo podaje odpovedi pogodbe o zaposlitvi zaradi posebnega varstva pred odpovedjo. Razen tega gre delodajalcem v korist, da je sodna praksa slovenskih sodišč pri presoji poslovnega razloga dokaj zadržana.⁶³ Zaradi odpuščanja starejših še preden nastopi posebno varstvo se – agregatno gledano – (izrazito) poveča število brezposelnih oseb v tej starostni skupini. Te brezposelne osebe nato bistveno težje preidejo v novo zaposlitev.⁶⁴ Pri zaposlitvi so lahko neizenačene s preostalimi kandidati oziroma iskalci zaposlitve, saj imajo v izhodišču večje število dni letnega dopusta (zaradi starosti in dosežene delovne dobe), višjo plačo (zaradi dodatka na delovno dobo), bližje so nastopu posebnega varstva pred odpovedjo (če še niso izpolnile pogojev za nastop posebnega varstva pred odpovedjo s sklenitvijo pogodbe o zaposlitvi), (morebiti) imajo zdravstvene težave oziroma je njihov nastop bolj verjeten in (morebiti) ne posedujejo kompetenc oziroma sposobnosti, ki jih zahteva opravljanje dela v sedanosti. Ob ugotovitvi (in potrditvi) teh navedb preti večjemu številu posameznikov začaran krog ovir, ki so med drugim tudi izrazito pravne narave.

⁶³ Kako daleč bo segel sodni nadzor pri presoji poslovnega razloga je eno od vselej pomembnih vprašanj delovnoppravne ureditve. Več o sodni praksi pri odpovedi iz poslovnega razloga v Kresal, B., 2016, str. 895.

⁶⁴ Numhauser-Henning, A., 2013, str. 95.

5. ZAŠČITA PRAVNEGA POLOŽAJA STAREJŠIH ZAPOSLENIH IN BREZPOSELNIH OSEB

Nekaj predstavljenih pravnih vidikov – morda celo vseh – se zakonodajalec nesporno zaveda. Z namenom izboljšave pravnega položaja starejših oseb je bilo sprejetih tudi več zaščitnih ukrepov. Ukrepi lahko sodijo v sistem socialne varnosti (na primer denarno nadomestilo iz zavarovanja za brezposelnost kot pasivni ukrep)⁶⁵, v aktivno politiko zaposlovanja (različni programi za pridobivanje in izboljšavo strokovnih kompetenc ter spodbude oziroma razbremenitve delodajalcem pri zaposlovanju) ali so urejeni v pravilih o delovnih razmerjih.⁶⁶ Ti (pod)sistemi morajo biti med seboj usklajeni, da lahko učinkovito delujejo.⁶⁷

V Zakonu o urejanju trga dela (ZUTD),⁶⁸ ki ureja zavarovanje za brezposelnost, sta urejena dva načina varovanja starejših brezposelnih oseb. Prvi je daljše trajanje denarnega nadomestila, ki namesto obdobja prejemanja 12 mesecev za 25 let zavarovalne dobe, pri starejših nad 50 let traja 19 mesecev, pri starejših nad 55 let pa celo 25 mesecev.⁶⁹ Drugi mehanizem varstva starejših brezposelnih pa je povezan z načelom izkoriščenosti zavarovalne dobe. V skladu z njim se pri odmeri trajanja denarnega nadomestila brezposelni osebi ne upoštevajo zavarovalna obdobja, za katere je že prejela denarno nadomestilo. To pa ne velja za brezposelne osebe (zavarovance), ki so ob ponovnem uveljavljanju pravice do denarnega nadomestila dopolnile starost 57 let ali 35 let zavarovalne dobe.⁷⁰ Teoretično lahko taka starejša oseba sklene pogodbo za določen čas devetih mesecev (minimalno obdobje zavarovanja)⁷¹ in po tem obdobju prejema denarno nadomestilo dlje časa, ob izpolnitvi predvidenih pogojev celo 25 mesecev. Starejše osebe, ki so neprekinjeno brezposelne že več kot 12 mesecev - dolgo trajno brezposelne osebe - imajo tudi možnost vključitve v javna dela, ki so poseben program v okviru kreiranja delovnih mest.⁷²

⁶⁵ Korpič Horvat, E., 2010, str. 334.

⁶⁶ Ti so opisani v prejšnjih razdelkih.

⁶⁷ Kresal, B., 2009, str. 433.

⁶⁸ Ur. l. RS, št. 80/10 s spremembami.

⁶⁹ 60. člen ZUTD.

⁷⁰ Ibidem, 69. člen.

⁷¹ Ibidem, 59. člen.

⁷² Ibidem, 49. člen in nadaljnji.

Dodatno je treba omeniti še dva zakonska ukrepa, ki sta namenjena zaposlovanju starejših brezposelnih oseb. Prvi je urejen v ZPIZ-2⁷³ in omogoča delodajalcem oprostitev plačila prispevkov⁷⁴ delodajalcev v višini 30 % za delavce,⁷⁵ ki so dopolnili 60 let starosti, in v višini 50 % za delavce,⁷⁶ ki izpolnjujejo starostni pogoj za pridobitev pravice do predčasne pokojnine.⁷⁷ V to določbo je bilo poseženo z drugim zakonskim ukrepom, tj. z Zakonom o interventnem ukrepu na področju trga dela (ZIUPTD).⁷⁸ Časovna veljavnost zakona je določena od 1. 1. 2016 do 31. 12. 2017 in v tem času se pravilo iz ZPIZ-2 ne uporablja. Z ZIUPTD je uvedena začasna spodbuda za zaposlovanje brezposelnih oseb, starejših od 55 let, ki so najmanj 6 mesecev pred sklenitvijo pogodbe o zaposlitvi prijavljene v evidenci brezposelnih oseb. Spodbuda ima pravzaprav obliko razbremenitve, saj je delodajalec⁷⁹ oproščen plačila prispevkov delodajalca za vsa socialna zavarovanja.⁸⁰ Na žalost agregatni podatki ne izkazujejo pretirane uspešnosti tega ukrepa⁸¹ in potreben bo temeljit razmislek o rešitvah, ki bodo starejšim osebam omogočile zaposlitev. Eden izmed neželenih učinkov, ki jih tovrstni ukrepi imajo, je občutek, da je s starejšimi osebami nekaj narobe, sicer delodajalec ne bi bil deležen finančnih ugodnosti za njihovo zaposlitev.⁸²

⁷³ Glej 156. člen ZPIZ-2.

⁷⁴ Te plačuje Republika Slovenija. Ukrep z (delno) oprostitvijo plačila prispevkov so sprejele tudi nekatere druge države članice EU, med njimi na primer Švedska in Nizozemska. Numhauser-Henning, A., 2013, str. 96., in Kullmann, M., 2016, str. 452.

⁷⁵ Gre za delavce, kot so opredeljeni v prvem, drugem, tretjem in četrtem odstavku 14. člena ZPIZ-2.

⁷⁶ Ibidem.

⁷⁷ Gre za osebe po drugem odstavku 29. člena ZPIZ-2.

⁷⁸ Ur. l. RS, št. 90/15.

⁷⁹ Za pogoje na strani delodajalca glej 2. člen ZIUPTD.

⁸⁰ V tretjem odstavku 2. člena ZIUPTD so predvidene nekatere druge spodbude za zaposlovanje, s katerimi ta ni združljiva.

⁸¹ Od januarja do septembra 2016 se je število brezposelnih oseb nad 55 let (katerim je ukrep namenjen) znižalo le za dobrih tisoč, celotno število brezposelnih oseb pa za približno 23 tisoč. Ob tem se je bistveno bolj znižalo število brezposelnih oseb med starostjo 50-54 let (čeprav agregatno še vedno v precej nižjem deležu kot pri preostalih starostnih skupinah), namreč kar za 3 tisoč, čeprav ukrep njim ni namenjen.

⁸² Tako MacDermott, T., 2014, str. 90.

6. ZAKLJUČEK

Strinjanje ali nestrinjanje z obravnavanim vprašanjem, ali so določila zakonodaje in KP eden izmed vzrokov visoki brezposelnosti oseb, *starejših od 50 let, ki še niso izpolnile pogojev za pridobitev pravice do starostne pokojnine*, je prepuščeno bralcu. Zdi se, da finančni oziroma stroškovni vidik na tem mestu ni odločilen. To potrjujejo nekatere spremembe ureditve dodatka za delovno dobo v KP na ravni dejavnosti in ukrepi za razbremenitev delodajalcev glede plačila prispevkov, ki bistveno ne spreminjajo števila (starejših) brezposelnih oseb. Večja ovira, zlasti zaradi želja delodajalcev po fleksibilnosti pri zaposlovanju in odpuščanju, je lahko posebno varstvo pred odpovedjo, ki ga uživajo delavci pred upokojitvijo. Ob tem so lahko prisotni tudi drugi zdravstveni, sociološki in tehnološki dejavniki, ki bi jih bilo potrebno temeljito proučiti, da lahko pride (na politični in pravni ravni) do sprejema strategije zaposlovanja, ki je uravnotežena in upošteva vse navedene dejavnike (kot izhaja iz prvega člena Priporočila MOD št. 162 o starejših delavcih). Za zgled morebitnim spremembam lahko služijo tudi izkušnje drugih držav v EU, pri čemer je potrebna določena mera previdnosti, saj so posamezne rešitve odvisne od sistemske ureditve in povezanosti z drugimi instituti, ki lahko v drugem pravnem okolju povzročijo povsem drugačne dejanske učinke.⁸³

Razna razmišljanja (ki se nemalokrat pojavljajo v praksi), da starejši mlajšim odvzemajo možnosti zaposlitve, je treba ovreči. Delodajalec bi moral zaposliti kandidata, ki je strokovno najboljše podkovan, ne glede na starost. Država pa si mora po svojih najboljših močeh prizadevati za vzpostavitev gospodarskih razmer, ki bodo omogočale zaposlitev starejšim (in tudi mlajšim). To še toliko bolj velja v času demografskih sprememb, ko se razpravlja o (ponovnem) dvigu upokojitvene starosti.

Nenazadnje ne gre pozabiti, da ima lahko zaposlitev starejše osebe veliko pozitivnih učinkov na kolektiv in opravljanje dela. Starejši zaposleni so za možnost opravljanja dela bolj hvaležni, čutijo večjo zvestobo in pripadnost delodajalcu, imajo boljšo presojo pri opravljanju delovnih nalog zaradi svojih delovnih izkušenj ter hkrati vnesejo določeno mero zrelosti v kolektiv.

⁸³ Kresal, B., 2009, str. 443.

LITERATURA

- BEČAN, Irena, BELOPAVLOVIČ, Nataša, in drugi. *Zakon o delovnih razmerjih (ZDR-1) s komentarjem*. Ljubljana : IUS Software, GV založba, 2016.
- BEČAN, Irena, CVETKO, Aleksej, in drugi. *Zakon o delovnih razmerjih (ZDR) s komentarjem*. Ljubljana : GV založba, 2008.
- DOBRIN, Tanja, JURANČIČ, Ilja, KONČAR, Polonca, in drugi. *Delovna razmerja v teoriji in praksi*. Ljubljana : Delo, 1980.
- KORPIČ HORVAT, Etelka. *Ali pravna ureditev varstva za primer brezposelnosti sledi ciljem prožne varnosti*. Delavci in delodajalci, 2010, letn. 10, št. 2-3, str. 325-345.
- KRESAL, Barbara. *Primerjalnopravna ureditev odpovedi pogodbe o zaposlitvi iz poslovnih razlogov*. Delavci in delodajalci, 2009, letn. 9, št. 2-3, str. 431-445.
- KRESAL, Barbara. *Koliko varstva pri odpovedi pogodbe o zaposlitvi v prihodnje*. Podjetje in delo, 2016, letn. 42, št. 6-7, str. 891-901.
- KRESAL ŠOLTES, Katarina. *Zakaj potrebujemo normativno analizo kolektivnih pogodb*. Delavci in delodajalci, 2016, letn. 16, št. 2-3, str. 379-398.
- KRESAL ŠOLTES, Katarina. *Čas in prenos izrabe letnega dopusta*. Delavci in delodajalci, 2009, letn. 9, št. 2-3, str. 141-158.
- KRESAL ŠOLTES, Katarina. *Spornost EPL in drugih indeksov fleksibilnosti zaposlovanja – prezrti delovnopravni vidiki*. Delavci in delodajalci, 2012, letn. 12, str. 183-206.
- KRESAL ŠOLTES, Katarina. *Urejanje pravic v kolektivnih pogodbah in vloga sindikatov po novem zakonu o delovnih razmerjih*. Delavci in delodajalci, 2013, letn. 13, št. 2-3, str. 237-256.
- KULLMANN, Miriam. *Unused Potential? The risk of Unemployed 'Older' Workers*. European Labour Law Journal, 2016, letn. 7, št. 3, str. 442-459.
- LABORDE, Jean-Pierre. *Young versus Old' or Intergenerational Solidarity*. European Labour Law Journal, 2013, letn. 4, št. 2, str. 101-118.
- MACDERMOTT, Therese. *Older workers and extended workforce participation : Moving beyond the 'barriers to work' approach*. International Journal of Discrimination and the Law, 2014, letn. 14, št. 2, str. 83-98.
- NUMHAUSER-HENNING, Ann. *Labour Law in a Greying Market – in need of a reconceptualisation of work and pensions norms. The position of Older Workers in Labour Law*. European Labour Law Journal, 2013, letn. 4, št. 2, str. 84-100.
- POJE, Andreja. *Vloga socialnih partnerjev pri urejanju plačnega sistema v zasebnem sektorju*. Delavci in delodajalci, 2016, letn. 16, št. 2-3, str. 475-488.
- RATAJ, Primož. *Kumulacija pokojnine in dohodkov iz opravljanja dela oziroma dejavnosti*. Delavci in delodajalci, 2015, letn. 15, št. 4, str. 501-523.
- SKORUPAN, Maja. *Prioritete delodajalcev v kolektivnih pogajanjih*. Delavci in delodajalci, 2016, letn. 16, št. 2-3, str. 489-498.
- STRBAN, Grega. *Vpliv nadzornih inštitucij na uresničevanje pravice do socialne varnosti : imamo v Sloveniji (ne)ustrezne dajatve?* Delavci in delodajalci, 2015, letn. 15, št. 4, str. 477-499
- TIČAR, Luka. *Delovnopravna problematika zaposlovanja in dela mladih*. Delavci in delodajalci, 2014, letn. 14, št. 2-3, str. 147-163.

Legal Views of Employing and Dismissing of Older Persons – Could Rules of Labour Law Be One of the Reasons for High Unemployment of Older Persons?

Primož Rataj*

Summary

The contribution focuses on the legal position of persons older than 50 years of age concerning employment and dismissal of an employee in a labour relationship. At this age, the number of unemployed persons raises substantially according to the official data of Employment Service of Slovenia. Despite the economic growth in recent years, the numbers have barely changed at all for this age group of unemployed persons. The author attempts to determine whether one of the reasons for such situation are employment rights in the legislation and collective agreements on the sectoral level. Among others they include seniority bonus, the right to annual leave and special protection against dismissal. Seniority bonus and the right to additional days of annual leave for older employees are analysed in collective agreements on the sectoral level that apply to the whole territory of Slovenia. Seniority bonus has become a priority for employers after the passing of new Labour Relations Act (ZDR-1). However, this has in practice affected only some of the collective agreements negotiated after ZDR-1 had become applicable. The right to additional days of annual leave depends on several criteria, where seniority and age are *prima facie* the most important ones for employment of older people. The number of additional days of annual leave differs significantly among collective agreements on the sectoral level, which often results in more than 5 additional days, sometimes even up to 10 days or more. The third legal factor present for older employees is special protection against dismissal due to a business reason. This is an area in which employers strive for as much flexibility as possible. The protected range of employees has been changed with ZDR-1 – the age requirement has been upped, appearing to follow the pension reform. The new definition has raised several theoretical and practical issues. The question remains whether such issues or special protec-

* Primož Rataj, Master of Laws, Teacher Assistant at the Faculty of Law, University of Ljubljana, Slovenia
primoz.rataj@pf.uni-lj.si

tion against dismissal influence the attitude of the employers, who – with intent to avoid less flexibility – dismiss their employees before such protection against dismissal can be (successfully) invoked. This often remains a possibility due to limited investigation of the business reason grounds by Slovenian courts. If that is the case, special protection against dismissal could be harmful to older employees and seekers of employment, even though it is intended to provide job stability and security. A further analysis of this phenomena is required and a discussion needs to occur to re-think whether protective measures do in fact provide protection and if so, to what extent. The legislator is aware of some (or maybe even all) of the issues outlined. Several measures have been adopted and are present in unemployment (social) insurance, active labour market policy and labour relations. Relief of the obligation of the employer to pay contributions as an active labour market policy measure (also present in some other EU Member States) has statistically had very little influence. In a situation like this, public work for the long-term unemployed and safeguarding mechanisms of unemployment insurance – especially through longer period of receiving an unemployment benefit – are the building blocks of protection of older persons until they retire.

Teleološki pristop k delovnemu pravu

A Purposive Approach to Labour Law

DAVIDOV, Guy. *A Purposive Approach to Labour Law*. Oxford: Oxford University Press, 2016. 289 str., ISBN 978-0-19-875903-4.

Guy Davidov's book "A Purposive Approach to Labour Law" is an indispensable read for anyone who is involved with labour law and even more so for those who believe labour law is superfluous, outdated or unnecessary. Possibly they think so because they do not understand it. Guy Davidov's book is an excellent way to understand it in its entirety, its fundamentals, goals and purpose, its potentials and limits as well as the need to develop a purposive approach to labour law. Through persuasive argumentation and examples, the author explains the reasons for the present crisis of the labour law and its inability to respond effectively enough to the present challenges in the field of labour. According to Davidov, the major cause of crisis in labour law is "the mismatch between its goals and means". In the light of the goals of labour law, solutions should be created, i.e. concrete labour law regulations as well as their interpretations which will adequately respond to its aims. An indispensable precondition for achieving this is to know and understand the goals of labour law. Though the latter might seem an easy task it is actually the understanding of the goals and the purpose of labour law that is lacking today. In his monography Davidov therefore builds his entire discussion on the purposive approach towards labour law and again – yet with great intellectual freshness – analyses fundamental questions about why labour law is needed, what are its goals and the corresponding means.

Knjiga Guya Davidova »A Purposive Approach to Labour Law« je nepogrešljivo branje za vsakogar, ki se ukvarja z delovnim pravom, še bolj pa bi bilo koristno, če bi jo prebrali tisti, ki menijo, da je delovno pravo odvečno, zastarelo ali nepotrebno. Morda menijo tako, ker ga ne razumejo. Avtor s prepričljivo argumentacijo in primeri pokaže, zakaj je delovno pravo današnjega časa v krizi in ne razrešuje dovolj učinkovito aktualnih problemov na področju dela. »Neskladje med cilji delovnega prava in njegovimi sredstvi je glavni razlog za krizo delovnega prava,« pravi Davidov. V luči ciljev delovnega prava je treba oblikovati rešitve, torej sredstva, konkretne delovnopravne ureditve, ki bodo odgovarjale

tem ciljem. Da bi to lahko dosegli, pa je nujen predpogoj poznati in razumeti cilje delovnega prava. Čeprav se zdi ta naloga enostavna, pa je prav razumevanje ciljev in namena delovnega prava tisto, kar danes primanjkuje.

Davidov zato celotno razpravo v monografiji utemelji na teleološkem, namenskem pristopu k delovnemu pravu in ponovno – a z veliko intelektualne svežine – odpira temeljna vprašanja, zakaj sploh delovno pravo, čemu je namenjeno, kaj so njegovi cilji. K interpretaciji delovnega prava in njegovih posameznih institutov ter k zakonodajnim reformam na tem področju bi bilo treba pristopati teleološko, namensko, meni avtor. Čeprav se zdi ta osnovna ideja (misliti delovno pravo namensko) trivialna, pa vendarle njena detajlna konkretizacija nikakor ni enostavna, še pojasni.

Knjiga je, poleg uvoda (poglavje 1: *The Crisis of Labour Law, A Purposive Approach, The Purpose of What? – Framing the Topic of Discussion, The Structure of the Book*), sestavljena iz dveh delov: v prvem delu o ciljeh (*Goals*) avtor skuša s poglobljeno razpravo in celovitim pregledom stališč različnih avtorjev ter njihovo kritiko sistematično artikulirati cilje delovnega prava, v drugem delu o sredstvih (*Means*) pa avtor analizira delovnopravne institute, ki so na voljo za doseg tako opredeljenih ciljev. Osnovna teza, ki nas spremlja skozi celotno knjigo, je ta, da namenski pristop pri ustvarjanju in pri interpretaciji delovnega prava lahko pripelje do usklajenega seta delovnopravnih pravil, vendar (še)le, če se prav razume cilje delovnega prava in upošteva potenciale in pomanjkljivosti sredstev, ki so na voljo.

Prvi del se zdi bolj teoretski in drugi del zazrt v prakso, vendar knjiga še zdaleč ni tako binarno razdeljena, temveč se teoretski in praktični vidiki prepletajo skozi oba dela knjige. Potem ko avtor artikulira temeljne cilje delovnega prava, so ti primeroma obravnavani v razmerju do treh konkretnih delovnopravnih tematik, in sicer v razmerju do pravne ureditve minimalne plače, do svobode združevanja in kolektivnega pogajanja ter do pravil o odpuščanju delavcev. Drugi del knjige poleg analize konkretnih instrumentov, primerov pravnih pravil o minimalni plači, o odpustu in o sindikalni svobodi kot sredstvih za doseg ciljev delovnega prava v luči namenske razlage, prinaša tudi teoretske razprave o razmerju delavec-delodajalec, o razmerju med pravili in načeli ter standardi, o načelu sorazmernosti itd. Na koncu (poglavje 9: *Addressing the Compliance/Enforcement Crisis*) je posebna pozornost namenjena problemu učinkovitega uveljavljanja ter spoštovanja delovne zakonodaje v praksi. Avtor tudi v tej zvezi oblikuje predloge rešitev, ki odgovarjajo na sedanjo »krizo uveljavljanja«, med katerimi so: oblikovanje

različnih spodbud za spoštovanje delovne zakonodaje, krepitev odgovornosti vodilne družbe v primeru verižnih struktur izvajalcev in podizvajalcev, spodbujanje sindikalnega in drugega organiziranja delavcev, pa tudi oblikovanje odzivnega uveljavljanja zakonodaje v praksi, zadržanje/odvzem privilegijev kršiteljem, krepitev neodvisnega nadzora.

In kaj so cilji delovnega prava? Guy Davidov najprej analizira splošne cilje delovnega prava kot celote in nato primeroma konkretizira cilje za posamezne delovnoppravne institute, posamezne delovnoppravne določbe. Izjemna kvaliteta knjige je v tem, da avtor vključuje stališča in poglede številnih vodilnih delovnoppravnih teoretikov, ter celovito in poglobljeno analizira obsežno literaturo na tem področju; gre tudi za odličen pregled in kritično analizo dosedanjih teoretskih obravnav delovnega prava temeljnih avtorjev s tega področja. V okviru splošnih ciljev, ki utemeljujejo delovno pravo (poglavje 3: *The Idea of Labour Law as Addressing Vulnerabilities or Labour Market Problems*), obravnava delovno pravo kot odgovor na inherentne ranljivosti v delovnih razmerij, ki jih naprej konkretizira kot delovnoppravnikom dobro poznana koncepta subordinacije in odvisnosti. Predlaga nekoliko spremenjen pogled na tako opredeljene bistvene značilnosti delovnih razmerij, in sicer kot take izpostavi demokratični deficit (subordinacija delavca v širšem smislu), nezmožnost razpršiti tveganja (specifično razumevanje odvisnosti delavca v razmerju do delodajalca) in pomen, ki ga ima za posameznika delo, zaposlitev (ne le v ekonomskem smislu pridobivanja sredstev za preživetje, temveč tudi z vidika socialnih in psihosocialnih potreb človeka). Ob tem v nadaljevanju analizira tudi dva druga pogosta teoretska pogleda na to, kaj je cilj, funkcija delovnega prava: da je delovno pravo nujno kot korektor tržnih nepravilnosti in da je delovno pravo odgovor na neenakost pogajalskih moči delavske in delodajalske strani.

Vsi ti pogledi na delovno pravo dajejo nekatere zadovoljive odgovore, meni Davidov, vendar v nadaljevanju (poglavje 4: *The Values and Interests Advanced by Labour Law*) razvija ideje o namenu delovnega prava še na bolj temeljnih in splošnih predpostavkah. Opozori tudi, da na delovno pravo ni smiselno gledati z negativnega vidika, le kot odgovor na ranljivosti, kot odgovor na »problem«, temveč v pozitivnem smislu, kot način, kako se z delovnim pravom uresničujejo, zasledujejo določene pomembne temeljne vrednote, kot npr. demokratizacija delovnega okolja, redistribucija, človekovo dostojanstvo (v tem okviru obravnava tudi perspektivo človekovih pravic), socialna vključenost in državljanstvo, stabilnost in varnost, učinkovitost, človekova svoboda in sposobnosti, emancipacija

in socialna enakost, itd.. Gre za medsebojno povezane vidike, ki pomembno razlagajo delovno pravo, njegov potencial, domet in nujnost, na njihovi podlagi pa Guy Davidov zelo jasno povzame najbolj splošno opredelitev delovnega prava, ki je v svojem bistvu redistributivno in v tržnem gospodarstvu nujno za zagotavljanje ustreznega varstva delavcev. V nadaljevanju (poglavje 5: *The Goals of Specific Labour Laws: Some Examples*) analizira konkretne cilje pravne ureditve minimalne plače, svobode združevanja in varstva pred odpuščanjem, s katerimi primeroma pokaže, kako naj bi se v konkretnih primerih uporabil teleološki, namenski pristop k delovnopravni ureditvi, tako pri njenem nastajanju, oblikovanju prava, kot pri interpretaciji delovnopravnih določb.

Avtor tudi poudari, da so seveda cilji in nameni delovnega prava v različnih zakonodajah, različnih državah, v različnem času in prostoru seveda različni, a vendarle je mogoče opredeliti tudi splošnejše, temeljne utemeljitve delovnega prava. Bistveno pa je zavedanje, pravi avtor, da je najprej treba zelo jasno analizirati in ugotoviti, kaj so cilji, namen neke delovnopravne ureditve, ki jih želimo zasledovati, saj je šele nato mogoče najti ustrezne mehanizme, instrumente, rešitve, torej sredstva, ki jih ima delovno pravo na voljo, da doseže te cilje. Sredstva je torej treba prilagoditi ciljem, namenu delovnega prava. Če tega ni, potem se zdi, da je delovno pravo v krizi, da ne izpolnjuje svojih funkcij, da ni učinkovito, da ne odgovarja aktualnim izzivom, itd., a pravzaprav gre za to, da (iz različnih razlogov) niso bila uporabljena ustrezna sredstva, ustrezni delovnopravni instrumenti, ki so na voljo in bi lahko bili uporabljeni. Avtor pojasnjuje, da se ne ukvarja z razlogi za takšno situacijo in ne skuša razložiti, zakaj prihaja to takšnih težav v sedanji praksi delovnih razmerij. Pokaže pa jasno na dejstvo, da gre za (nerazumljiv) razkorak med cilji, namenom delovnega prava in sredstvi, ki jih v aktualnih pojavnostih delovno pravo uporablja.

Po poglobljeni analizi ciljev in namena delovnega prava, torej – kot avtor pravi – vprašanja, *kaj* želimo doseči, Davidov preide na razpravo o tem, *kako* to doseči. Gre za analizo različnih instrumentov, sredstev, ki jih ima delovno pravo na voljo in ki jih je treba oblikovati, uzakoniti ter nato interpretirati in uporabljati v skladu z namenom, cilji, ki naj bi jih te konkretne ureditve zasledovale. V tem okviru najprej (poglavje 6: *The Building Blocks of Labour Law: Employee and Employer*) obravnava »temeljni gradbeni element« delovnega prava, to je opredelitev delavca in delodajalca ter se pri tem dotakne aktualnih izzivov (ne) pokritosti z delovnopravnim varstvom, t.i. tristranskih in večstranskih razmerij, kompleksnih podjetniških struktur in izvajalskih/dobaviteljskih verig, pojavnosti

»odvisnega pogodbenika« (tj. ekonomsko odvisne osebe), ter pri tem analizira prednosti in slabosti univerzalne, enotne definicije delavca na eni strani (jasnost položaja, preglednost, pokritost) in partikularnih, posebnih opredelitev za potrebe posameznih vidikov, institutov delovnopravnega varstva. Dotakne se tudi problema posredne zaposlitve, posrednikov in podizvajalcev ter obravnava koncept »enotnega«, skupnega delodajalca in solidarne odgovornosti za delodajalske obveznosti. V nadaljevanju (poglavje 7: *Using Open-Ended Standards to Advance Labour Law's Goals*) pozornost nameni pomenu uporabe odprtih pravnih pojmov, pravnih standardov, ki lahko nadgrajujejo konkretna delovno-pravna pravila. Kot pomensko odprti, nedoločeni pravni standardi se lahko napolnjujejo s konkretnimi vsebinami, upoštevajoč spreminjajočo se realnost, ter tako ažurno odgovarjajo na aktualne probleme v svetu dela. Omogočajo ustrezno interpretacijo (delovno)pravne ureditve, ki sledi razvoju in pri razlagi konkretnega delovnopravnega problema, ki se pojavi, izhaja iz temeljnih načel. Ne gre za nadomeščanje (določenih in jasnih) pravnih pravil, temveč za njihovo dopolnjevanje in nadgrajevanje. V tem okviru primeroma obširneje obravnava pravni standard dobre vere in načelo sorazmernosti. Tudi v drugem delu knjige sledi analiza teleološke razlage sredstev, konkretnih instrumentov na primerih minimalne plače, pravil o odpuščanju delavcev in svobodi združevanja (poglavje 8: *Purposive Interpretation of Concrete Rules: Some Examples*).

Avtor v sklepnem delu (*Conclusions*) poudari, da knjiga govori o delovnem pravu, kakršno bi moralo biti in bi lahko bilo. Govori o prihodnosti delovnega prava. Avtor poudari, da bi pretiraval, če bi trdil, da zakonodajalci in sodišča sploh ne sledijo ciljem delovnega prava, kot jih je artikuliral s pomočjo teleološkega pristopa; ne glede na utemeljeno kritiko glede položaja delovnega prava v današnjem času vendarle dokaj pogosto vsaj nekatera sodišča in nekateri zakonodajalci v resnici želijo zasledovati temeljne cilje delovnega prava (v knjigi navaja primere) in v teh primerih jim bodo razprave v tej knjigi o teleološkem pristopu k delovnemu pravu v pomoč, pojasni avtor. Teleološki pristop namreč lahko zagotovi odzivnost delovnopravnih rešitev (v smislu oblikovanja in interpretacije prava) glede na kontekst aktualne dejanskosti ter omogoča doseči prilagodljive, dobro detajlirane in spreminjajočim se konkretnim delovnopravnim problemom ustrezajoče rešitve. Davidov sklene, da čeprav se zdi teleološki pristop k delovnemu pravu v samem bistvu intuitivno smiseln, celo trivialen, pa vendarle prepogosto ljudje pozabijo na to, da ima pravo, pravna ureditev nek namen in da je treba to pravno ureditev kontinuirano interpretirati in prilagajati tako, da zares sledi temu namenu. Avtor

v tej zvezi skozi celotno knjigo daje veliko težo sodstvu in sodnikom ter navaja in analizira številne primere iz sodne prakse. »Naivno bi bilo pričakovati, da bodo sodniki sami razvijali delovno pravo tako, da bo zares zagotavljalo vso potrebno varstvo za delavce, vendar je še bolj naivno pričakovati od delodajalcev, da bodo to storili sami od sebe,« pravi Davidov.

prof. dr. Barbara Kresal

Izbrisani: Državljanstvo, rezidenčne pravice in ustava v Sloveniji

Erased: citizenship, residence rights and the constitution in Slovenia

KOGOVSŠEK ŠALAMON, Neža. Erased: citizenship, residence rights and the constitution in Slovenia. Frankfurt am Main: P. Lang, cop. 2016. 371 str., ISBN 978-3-631-67168-9, ISBN 978-3-653-06556-5.

Erased tackles the administrative state measure known as “the erasure”, by which the Slovenian authorities unlawfully deprived more than 25,000 people of their legal status and concomitant rights in the aftermath of separation from the former state of Yugoslavia in 1991. Euphemistically dubbed “a transfer of data from one database to another”, the measure has had devastating consequences for ethnic minority members from the other parts (“republics”) of the former Yugoslav federation. The book shows the intricacies of this seemingly “legal” procedure of nullifying documents from the perspective of constitutional and fundamental liberties. It touches upon several fundamental issues related to citizenship and residence rights in post-socialist states and, more generally, tackles erasure from the perspective of Hannah Arendt’s political philosophy. Namely, it addresses the question of how the erasure was legitimised and justified by the leading politicians and intellectuals at the time and how, subsequently, the measure was falsely presented to the public. Despite the decisions of the Grand Chamber of the European Court of Human Rights and the national Constitutional Court condemning the erasure and ordering a proper indemnification scheme to be set up for the victims, the process of providing compensation for the damage has not yet concluded. The book primarily speaks to a constitutional legal audience and to anyone interested in how the manipulation of citizenship and residence rights has implications for fundamental liberties. It offers not only an insight into the mentioned specific instance of Slovenian “administrative ethnic cleansing”, but also a comparison with other exclusionary politics in post-socialist transition countries.

Izgradnja slovenske države oziroma odcepitev od bivše države Jugoslavije je za seboj pustila tudi žrtve »administrativnega etničnega čiščenja« državljanov prej

skupne države, v javnosti bolj znanih pod imenom »izbrisani«. Ti so imeli stalno prebivališče v Socialistični Republiki Sloveniji, a s pomembno in ključno referenčno razliko – drugačno etnično pripadnostjo. To so bili državljani Socialistične federativne republike Jugoslavije (SFRJ) z republiškim državljanstvom druge republike SFRJ, ki so imeli v Republiki Sloveniji na dan plebiscita 23. 12. 1990 in na dan osamosvojitve 25. 6. 1991 prijavljeno stalno prebivališče, niso pa pridobili državljanstva Republike Slovenije in so bili izbrisani iz registra stalnega prebivalstva. Ta administrativni ukrep je pomenil odvzetje »meta pravice« oziroma odvzetje »pravice do pravic«, ki je omogočilo odrekanje drugih pravic, na primer pravice do brezplačnega šolanja, pravice iskalcev zaposlitve, pravice iz socialnih zavarovanj, kar se je zgodilo brez odločbe ali obvestila. Ko so ljudje po izbrisu iz registra stalnega prebivalstva, po preluknjanih ali odvzetih osebnih izkaznicah, čez nekaj mesecev potrebovali novo osebno izkaznico, iskali novo zaposlitev, se vpisovali v višji letnik na fakulteti ali prišli k zdravniku, so jih zavračali kot »nerezidente«. Začele so se kafkovske poti po labirintih novo pečene države. Domorodcem se je zdelo to normalno, saj etnično drugi naj ne bi zaprosili za državljanstvo nove države. Rečeno z Brechtom, neumnost se je skrila tako, da je zavzela velikanske razsežnosti.

V pričujoči angleški monografiji izdani pri ugledni mednarodni tuji založbi Peter Lang Academic Research, ki je razširjen in posodobljen prevod doktorata o pravnih vidikih izbrisa, njena avtorica dr. Neža Kogovšek Šalomon analizira izbris z vidika ustavnega, upravnega in mednarodnega prava, državljanstva in statusa tujcev, pravne zgodovine in tudi politologije in sociologije.

Izbrisani je šokantna zgodba o osebnih tragedijah in »pravnih« metodah povzročanja škode, ki vsebuje tudi druge večplastno zanimive implikacije. Priča o nekem obdobju izgradnje slovenske države in nasploh novih držav na območju nekdanjega socialističnega bloka, ki jim pritičejo, kot omenja uvodničar v knjigo, prof. Boštjan M. Zupančič, »residualne vrednote« (Raymond Williams, 1973) značilne za zaprte narode. A to, opozarja bivši ustavni sodnik in bivši sodnik Evropskega sodišča za človekove pravice, ni značilnost samo slovenskega, jugoslovanskih ali baltskih narodov – kot radi poudarjajo pravoverni evropejci iz teh področij - ampak po sistemski teoriji v večji ali manjši meri pritičejo te vrednote bolj ali manj vsem nacijami, na primer v Evropi zlasti samoreferenčni francoski. *Izbrisani* priča tudi o patologiji zgodnje demokracije, ko nove institucije oziroma njih nosilci ignorirajo svoje lastne partnerice v postopku izgradnje neke nacije – ko prihaja do nespoštovanja osnovnih aksiomov medinstitucionalne sovlade,

kot je nespoštovanja odločb Ustavnega sodišča s strani vlade taiste države. Tod je iskati izvor geneze današnje anomalije in apolitične apatije. *Izbrisani* je zanimiv tudi zaradi razkrivanja beloovratniške kriminalitete in kriminalitete systemske narave. Ta je že po definiciji težje vidna, systemsko vgrajena in varljivo manj škodljiva – kaj je preluknjana osebna izkaznica v primerjavi s preluknjanim telesom – a dejansko je ta škodljivost večplastna: ekonomsko, duševno in socialno. In tukaj ne moremo mimo konkretnih oseb, ki so odrejale postopke »depešne pravice«: Lojzeta Peterleta (Predsednika vlade RS in kasneje evropskega poslanca), Igorja Bavčarja (Ministra za notranje zadeve in kasneje predsednika uprave največjega državnega podjetja), Slavka Debelaka (takratnega državnega sekretarja na ministrstvu za notranje zadeve) in Andreja Štera (takratnega sekretarja na občinskem sekretariatu za upravne notranje zadeve v Kranju, danes pa vodjo konzularne službe na Ministrstvu za zunanje zadeve). Te vidike kazenske odgovornosti neposredno obdela avtorica knjige in na njih opozarja tudi uvodničar profesor Boštjan M. Zupančič. Dejanja teh posameznikov vsebujejo vse kazenske znake kaznivih dejanj, na primer zlorabe uradnega položaja ali uradnih pravic, nevestnega dela v službi. Izbris je bil, poudari avtorica, izvršen z dobršno mero pomoči akademikov, posebej pravnikov.

Izbris iz registra iz stalnega prebivalstva je sprožil intenzivne razprave v pravni, sociološki, politološki, socialno antropološki stroki: poimenovan je bil kot »slovenski kiberfašizem« (Zadnikar), »največji pravni in civilizacijski škandal in sramota samostojne Slovenije« (Krivic), »politični zločin« (Krivic), »organizirana nedolžnost« (Jalušič), »pasivna ksenofobija« (Pečjak), »fašizem v preoblekah« (Gregorčič) ali »uradniško etnično čiščenje« (B. M. Zupančič), evfemistično pa imenovan kot »prenos podatkov iz ene evidence v drugo« (ki sicer ne obstaja). O njem so se izrekli – in ga obsodili – najvišji nacionalni sodni organi in mednarodni forumi, kot so Komisija Sveta Evrope za boj proti rasizmu in nestrpnosti (ECRI) in odbori Združenih narodov. Nazadnje ga je obsodil tudi Veliki senat Evropskega sodišča za človekove pravice v primeru Kurić in ostali proti Sloveniji (2012) zaradi kršitev 8., 13. in 14. člena EKČP in dosodil šestim od desetih pritožnikom 20.000 EUR za nepremoženjsko škodo, Vladi RS pa naložil sklenitev sporazuma s pritožniki o kompenzaciji za premoženjsko škodo v treh mesecih in oblikovanje *ad hoc* kompenzacijske sheme v roku enega leta za popravilo krivic vsem »izbrisanim« osebam. Toda vlada in Državni zbor se niti tedaj nista primerljivo odzvala in ESČP je izdalo leta 2014 še sodbo, s katero je pritožnikom prisodilo kompenzacijo med 37.000 in 70.000 EUR za premoženjsko škodo. Šele

zdaj se končuje aktivni administrativni napad in kasnejše pasivno odobravanje dve desetletji trajajočih krivic s kompenzacijsko shemo, do katere se avtorica monografije kritično opredeli.

Izbrisani pretresa naše samoprevare o »poštenih in dobrih ljudeh na južni strani Alp«, ter razgalja domačijskost naše »pravne« države. Avtorica je delo pripravila, kot tudi sama priznava, kot pristrana in angažirana intelektualka. Brezkompromisno kritična je že od vsega začetka. Gre za »angažirano delo«, pravi avtorica, delo, ki bralcu ne pusti do sape: njen slog je analitičen in jasen, delo sistematično, obširno in poglobljeno. Njen nepopustljiv tempo skupaj z vsebino meandrov pravnega odločanja državnih organov v zvezi z izbrisanimi od bralca zahtevata veliko formalno-logične kondicije, da lahko zvozi vse ovinke v eni sapi.

Ključno sporočilo avtorice se zdi ugotovitev, da je bil izbris naklepen, informiran in hoten ukrep. Načrt je obsegal zaostritev pogojev za sprejem v državljanstvo RS z izredno naturalizacijo, onemogočanje začasno prijavljenim in dejansko prebivajočim v SR Sloveniji, da bi lahko pridobili državljanstvo, sestavljanje nezakonite »črne liste«, naknadno in retroaktivno dopolnitev 40. člena Zakona o državljanstvu RS, katere namen je bil legitimirati »črno listo«, arbitrarno izvajanje Zakona o državljanstvu RS, zavračanje ureditve statusa oseb, ki niso pridobile državljanstva, izdajanje in izvrševanje skrivnih nezakonitih internih navodil, po izbrisu pa organizirana stigmatizacija izbrisanih, zanikanje izbrisa in sistematično laganje o njem, zavlačevanje in zavračanje izvrševanja odločb Ustavnega sodišča RS in pasivnost pri popravi krivic.

Knjiga poleg identificiranja in analiziranja metod dela povsem konkretno določljivih idejnih vodij izbrisa, primerja izbris z nacističnimi zločini 20. stoletja in pokaže na »banalnost zla«, kot ga je poimenovala socialna filozofinja Hannah Arendt. Interna navodila izbrisovanja so bila namreč v nasprotju z zakonom, a so jih državni uradniki kljub temu nekritično izpolnjevali. Podobno kot Adolf Eichmann *alias* Specialist, vodja organizacije za deportacijo Židov v koncentracijska taborišča, ki ga je Hannah Arendt opisala (Eichmann v Jeruzalemu, 1963) kot povprečnega, neagresivnega birokrata, ki je samega sebe videl le kot neznatno kolesce v velikem stroju. »Slovenski kiberfašizem« so tudi izvedli pridni birokratski umi, ki so »samo izpolnjevali navodila«, in ki so še kako značilni za srednje in vzhodno evropske razmere. In tukaj nastavlja knjiga ogledalo tudi sodstvu, ki je poleg upravnega aparata, vlade in državnega zbora enako zatajilo.

Izr. prof. dr. Aleš Završnik

VSEBINSKO KAZALO – letnik XVI/2016

članki / articles

Grega STRBAN, Renata MIHALIČ

Prednosti in pomanjkljivosti različnih oblik univerzalnega temeljnega dohodka, str. 9

Advantages and Disadvantages of Various Forms of Universal Basic Income (summary), p. 37

Andraž RANGUS

Reforma obveznega pokojninskega zavarovanja v luči temeljnih načel slovenskega pokojninskega sistema, str. 39

Reform of the Compulsory Pension Insurance in the Light of Fundamental Principles of the Slovenian Pension System (summary), p. 59

Luka MIŠIČ

Socialna država, svoboda in vprašanje privatizacije socialnih tveganj skozi zasebna zavarovanja, str. 61

Welfare State, Freedom and the Issue of Privatizing Social Risks through the Use of Private Insurance (summary), p. 81

Željko POTOČNJAK

Reprezentativnost sindikata i udruga poslodavaca u Hrvatskoj, str. 83

The most Representative Trade Unions and Employers' Associations in Croatia (summary), p. 110

Darja SENČUR PEČEK

Pojem delavca s primerjalnega in EU vidika, str. 189

The Concept of a Worker from the Comparative and the EU Perspective (summary), p. 216

Barbara KRESAL

Obstoj delovnega razmerja kot predhodno vprašanje v delovnih sporih, str. 217

The Existence of Employment Relationship as a Preliminary Issue in Labour Disputes (summary), p. 239

Luka TIČAR

Vpliv digitalizacije na pojav novih oblik dela, str. 241

The Impact of Digitalisation on the Emergence of New Forms of Work (summary), p. 254

Polonca KONČAR

Digitalizacija – izzivi za delovno pravo, str. 257

Digitalisation – the Challenges for the Labour Law (summary), p. 267

Andrej TOMŠIČ

Varstvo delavčeve informacijske zasebnosti, str. 269

Protection of Workers' Information Privacy (summary), p. 281

Neža POGORELČNIK VOGRINC

Razlogi za obnovo postopka v individualnih delovnih sporih, str. 283

Reasons to Reopen the Proceedings in Individual Labour Disputes (summary), p. 300

Biserka KOGEJ DMITROVIČ

Prenehanje pogodbe o zaposlitvi na podlagi sodbe sodišča, str. 303

Termination of Employment Contract on the Grounds of the Judgement of the Court (summary), p. 318

Andraž RANGUS

Kaj prinaša prihodnji pokojninski sistem z vidika zagotavljanja medgeneracijske enakosti?, str. 321

What Does the Future Pension System Bring in Terms of Ensuring Inergenerational Equity? (summary), p. 341

Etelka KORPIČ HORVAT

Ustavnosodna presoja na področju kolektivnih delovnih razmerij, str. 343

Constitutional Review of Collective Labour Law (summary), p. 360

Valentina FRANCA

Pravni izzivi vloge delavskih predstavnikov v organih upravljanja gospodarskih družb, str. 361

Legal Challenges of the Role of Board Level Employee Representatives in Companies (summary), p. 376

Katarina KRESAL ŠOLTES

Zakaj potrebujemo normativno analizo kolektivnih pogodb, str. 379

Why Do We Need Normative Analysis of Collective Agreements (summary), p. 396

Ulrich BECKER

Organisation and Financing of the German Health Insurance, p. 539

Organizacija in financiranje nemškega zdravstvenega zavarovanja (povzetek), str. 553

Agne VAITKEVICIUTE

A Case Study of the Finnish Social Security Law within the Context of Working beyond Retirement Age – Can Finland Be Considered as a Model to Other Member States of the European Union?, p. 555

Študija finskega primera zakonodaje s področja socialne varnosti o delu po upokojitveni starosti – ali je finska rešitev lahko model za druge države članice EU? (povzetek), str. 582

Grega STRBAN

Prenova obveznega zdravstvenega zavarovanja – zadostujejo spremembe obstoječega zakona ali je nujen sprejem novega?, str. 585

Modernising Mandatory Health Insurance – Is it enough to Amend the Existing Law or Is it Necessary to Adopt a New One? (summary), p. 606

Majda HRŽENJAK

Ekonomska neenakost žensk z vidika spolnega pokojninskega razkoraka, str. 609
Economic Inequalities of Women from the Perspective of Gender Based Pension Gap, p. 625

Primož RATAJ

Pravni vidiki zaposlovanja in odpuščanja starejših – je lahko tudi delovnopravna ureditev eden od vzrokov visoke brezposelnosti starejših?, str. 627

Legal Views of Employing and Dismissing of Older Persons – Could Rules of Labour Law Be One of the Reasons for High Unemployment of Older Persons?, p. 645

praksa – zakonodaja – sodna praksa / practice – legislation – case law

Urška TRTNIK

Kateri varčevalni ukrepi na področju starševskega varstva, družinskih prejemkov ter drugih pravic iz javnih sredstev se odpravljajo in kateri ostajajo, str. 113
Which Austerity Measures in Matters of Parental Care, Family Benefits and Other Allowances from Public Funds Have Been Abandoned and Which Remain in Force (summary), p. 126

Katja PEŠL TACOL

Pomembnejše odločbe delovno-socialnega oddelka Vrhovnega sodišča RS v letu 2015 / Significant Decisions of the Labour and Social Department of the Supreme Court in 2015, str. 129

Ivan ROBNIK

Vročanje in vsebina odpovedi pogodbe o zaposlitvi po ZDR-1, str. 399
Service and Contents of Notice on Termination of Employment Contract According to the ERA-1 (summary), p. 415

Borut VUKOVIČ

Sodna praksa v zvezi s trpinčenjem na delovnem mestu, str. 417
Case-law on Mobbing at the Workplace (summary), p. 432

Marijan PAPEŽ

Prednosti in pomanjkljivosti dvojnega statusa v pokojninskem in invalidskem zavarovanju, str. 435
Advantages and Drawbacks of a Double Status in Pension and Disability Insurance (summary), p. 449

Jakob Krištof POČIVAVŠEK

Vloga socialnih partnerjev pri urejanju in organiziranju delovnega časa, str. 451
The Role of Social Partners in Regulating and Organising of Working Hours (summary), p. 473

Andreja POJE

Vloga socialnih partnerjev pri urejanju plačnega sistema v zasebnem sektorju, str. 475
The Role of Social Partners in Regulating Wage System in the Private Sector (summary), p. 486

Maja SKORUPAN

Prioritete delodajalcev v kolektivnih pogajanjih, str. 489

Priorities of Employers in Collective Bargaining (summary), p. 497

Irena ŽAGAR

Učinki in vpliv ugotovitve obstoja delovnega razmerja na socialna zavarovanja in status zavarovanca, str. 499

The Effect and the Impact of the Findings regarding the Existence of Employment Relationship on the Social Insurance and the Insured Status (summary), p. 515

recenzije, publikacije / book reviews, publications

Primož RATAJ, Grega STRBAN

Recenzija knjige: Fuchs, Maximilian, Cornelissen, Rob: EU Social Security Law: A Commentary on EU Regulations 883/2004 and 987/2009. Nomos, Baden-Baden. C. H. Beck, München: Portland: Hart, 2015, str. 151

Luka MIŠIČ

Recenzija knjige: Eichenhofer, Eberhard: The Law of the Activating Welfare State. Baden Baden: Nomos, Oxford. Hart, 2015, str. 157

Valentina FRANCA

Recenzija knjige: Waddington, Jeremy, Conchon, Aline: Board-level employee representation in Europe. New York: Routhledge, 2016, str. 163

Barbara KRESAL

Recenzija knjige: Davidov, Guy: A Purposive Approach to Labour Law. Oxford: Oxford University Press, 2016, str. 647

Aleš ZAVRŠNIK

Recenzija knjige: Kogovšek Šalomon, Neža. Erased: citizenship, residence rights and the constitution in Slovenia. Frankfurt am Main: P. Lang, cop. 2016, str. 653

IMENSKO KAZALO – letnik XVI/2016

BECKER, Ulrich

- *Organisation and Financing of the German Health Insurance, p. 539*
Organizacija in financiranje nemškega zdravstvenega zavarovanja (povzetek), str. 553

FRANCA, Valentina

- Pravni izzivi vloge delavskih predstavnikov v organih upravljanja gospodarskih družb, str. 361
Legal Challenges of the Role of Board Level Employee Representatives in Companies (summary), p. 376
- Recenzija knjige: Waddington, Jeremy, Conchon, Aline: Board-level employee representation in Europe. New York: Routledge, 2016, str. 163

HRŽENJAK, Majda

- Ekonomska neenakost žensk z vidika spolnega pokojninskega razkoraka, str. 609
Economic Inequalities of Women from the Perspective of Gender Based Pension Gap (summary), p. 625

KOGEJ DMITROVIČ, Biserka

- Prenehanje pogodbe o zaposlitvi na podlagi sodbe sodišča, str. 303
Termination of Employment Contract on the Grounds of the Judgement of the Court (summary), p. 318

KONČAR, Polonca

- Digitalizacija – izzivi za delovno pravo, str. 257
Digitalisation – the Challenges for the Labour Law (summary), p. 267

KORPIČ HORVAT, Etelka

- Ustavnosodna presoja na področju kolektivnih delovnih razmerij, str. 343
Constitutional Review of Collective Labour Law (summary), p. 360

KRESAL, Barbara

- Obstoj delovnega razmerja kot predhodno vprašanje v delovnih sporih, str. 217
The Existence of Employment Relationship as a Preliminary Issue in Labour Disputes (summary), p. 239

- Recenzija knjige: Davidov, Guy: *A Purposive Approach to Labour Law*. Oxford: Oxford University Press, 2016, str. 647

KRESAL ŠOLTES, Katarina

- Zakaj potrebujemo normativno analizo kolektivnih pogodb, str. 379
Why Do We Need Normative Analysis of Collective Agreements (summary), p. 396

MIHALIČ, Renata

- Prednosti in pomanjkljivosti različnih oblik univerzalnega temeljnega dohodka (v soavtorstvu: Grega Strban), str. 9
Advantages and Disadvantages of Various Forms of Universal Basic Income (summary), (co-author Grega Strban), p. 37

MIŠIČ, Luka

- Socialna država, svoboda in vprašanje privatizacije socialnih tveganj skozi zasebna zavarovanja, str. 61
Welfare State, Freedom and the Issue of Privatizing Social Risks through the Use of Private Insurance (summary), p. 81
- Recenzija knjige: Eichenhofer, Eberhard: *The Law of the Activating Welfare State*. Baden Baden: Nomos, Oxford. Hart, 2015, str. 157

PAPEŽ, Marijan

- Prednosti in pomanjkljivosti dvojnega statusa v pokojninskem in invalidskem zavarovanju, str. 435
Advantages and Drawbacks of a Double Status in Pension and Disability Insurance (summary), p. 449

PEŠL TACOL, Katja

- Pomembnejše odločbe delovno-socialnega oddelka Vrhovnega sodišča RS v letu 2015 / Significant Decisions of the Labour and Social Department of the Supreme Court in 2015, str. 129

POČIVAVŠEK, Jakob Krištof

- Vloga socialnih partnerjev pri urejanju in organiziranju delovnega časa, str. 451
The Role of Social Partners in Regulating and Organising of Working Hours (summary), p. 473

POGORELČNIK VOGRINC, Neža

- Razlogi za obnovo postopka v individualnih delovnih sporih, str. 283
Reasons to Reopen the Proceedings in Individual Labour Disputes (summary), p. 300

POJE, Andreja

- Vloga socialnih partnerjev pri urejanju plačnega sistema v zasebnem sektorju, str. 475
The Role of Social Partners in Regulating Wage System in the Private Sector (summary), p. 486

POTOČNJAK, Željko

- Reprezentativnost sindikata i udruga poslodavaca u Hrvatskoj, str. 83
The most Representative Trade Unions and Employers' Associations in Croatia (summary), p. 110

RANGUS, Andraž

- Reforma obveznega pokojninskega zavarovanja v luči temeljnih načel slovenskega pokojninskega sistema, str. 39
Reform of the Compulsory Pension Insurance in the Light of Fundamental Principles of the Slovenian Pension System (summary), p. 59
- Kaj prinaša prihodnji pokojninski sistem z vidika zagotavljanja medgeneracijske enakosti?, str. 321
What Does the Future Pension System Bring in Terms of Ensuring Inergenerational Equity? (summary), p. 341

RATAJ, Primož

- Recenzija knjige: Fuchs, Maximilian, Cornelissen, Rob: EU Social Security Law: A Commentary on EU Regulations 883/2004 and 987/2009. Nomos, Baden-Baden. C. H. Beck, München: Portland: Hart, 2015, (v soavtorstvu: Grega Strban), str. 151
- Pravni vidiki zaposlovanja in odpuščanja starejših – je lahko tudi delovnopravna ureditev eden od vzrokov visoke brezposelnosti starejših?, str. 627
Legal Views of Employing and Dismissing of Older Persons – Could Rules of Labour Law Be One of the Reasons for High Unemployment of Older Persons?, p. 645

ROBNIK, Ivan

- Vročanje in vsebina odpovedi pogodbe o zaposlitvi po ZDR-1, str. 399
Service and Contents of Notice on Termination of Employment Contract According to the ERA-1 (summary), p. 415

SENČUR PEČEK, Darja

- Pojem delavca s primerjalnega in EU vidika, str. 189
The Concept of a Worker from the Comparative and the EU Perspective (summary), p. 216

SKORUPAN, Maja

- Prioritete delodajalcev v kolektivnih pogajanjih, str. 489
Priorities of Employers in Collective Bargaining (summary), p. 497

STRBAN, Grega

- Prednosti in pomanjkljivosti različnih oblik univerzalnega temeljnega dohodka (v soavtorstvu: Renata Mihalič), str. 9
Advantages and Disadvantages of Various Forms of Universal Basic Income (summary), (co-author Renata Mihalič), p. 37
- Recenzija knjige: Fuchs, Maximilian, Cornelissen, Rob: *EU Social Security Law: A Commentary on EU Regulations 883/2004 and 987/2009*. Nomos, Baden-Baden. C. H. Beck, München: Portland: Hart, 2015, (v soavtorstvu/co-author: Primož Rataj), str. 151
- Prenova obveznega zdravstvenega zavarovanja – zadostujejo spremembe obstoječega zakona ali je nujen sprejem novega?, str. 585
Modernising Mandatory Health Insurance – Is it enough to Amend the Existing Law or Is it Necessary to Adopt a New One? (summary), p. 606

TIČAR, Luka

- Vpliv digitalizacije na pojav novih oblik dela, str. 241
The Impact of Digitalisation on the Emergence of New Forms of Work (summary), p. 254

TOMŠIČ, Andrej

- Varstvo delavčeve informacijske zasebnosti, str. 269
Protection of Workers' Information Privacy (summary), p. 281

TRTNIK, Urška

- Kateri varčevalni ukrepi na področju starševskega varstva, družinskih prejemkov ter drugih pravic iz javnih sredstev se odpravljajo in kateri ostajajo, str. 113
Which Austerity Measures in Matters of Parental Care, Family Benefits and Other Allowances from Public Funds Have Been Abandoned and Which Remain in Force (summary), p. 126

VAITKEVICIUTE, Agne

- *A Case Study of the Finnish Social Security Law within the Context of Working beyond Retirement Age – Can Finland Be Considered as a Model to Other Member States of the European Union?, p. 555*
Študija finskega primera zakonodaje s področja socialne varnosti o delu po upokojitveni starosti – ali je finska rešitev lahko model za druge države članice EU? (povzetek), str. 582

VUKOVIČ, Borut

- Sodna praksa v zvezi s trpinčenjem na delovnem mestu, str. 417
Case-law on Mobbing at the Workplace (summary), p. 432

ZAVRŠNIK, Aleš

- Recenzija knjige: Kogovšek Šalomon, Neža. Erased: citizenship, residence rights and the constitution in Slovenia. Frankfurt am Main: P. Lang, cop. 2016, str. 653

ŽAGAR, Irena

- Učinki in vpliv ugotovitve obstoja delovnega razmerja na socialna zavarovanja in status zavarovanca, str. 499
The Effect and the Impact of the Findings regarding the Existence of Employment Relationship on the Social Insurance and the Insured Status (summary), p. 515

Inštitut za delo pri Pravni fakulteti v Ljubljani
Društvo za delovno pravo in socialno varnost in
Planet GV

v sodelovanju s:

Pravno fakulteto Univerze v Ljubljani in
Inštitutom za delovna razmerja in socialno varnost PF v Mariboru

vabijo na kongres

XVI. DNEVI DELOVNEGA PRAVA IN SOCIALNE VARNOSTI

**XVI. Slovenian Congress of Labour Law and
Social Security**

**Portorož, Kongresni center St. Bernardin
8. - 9. junij 2017**

Prijave in informacije:

Inštitut za delo pri Pravni fakulteti v Ljubljani, Poljanski nasip 2, Ljubljana,
fax: 01/4203-165 ali na e-naslov: inst.delo@pf.uni-lj.si

Delavci in Delodajalci Employees & 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 v Ljubljani (IDPF) od leta 2001 dalje izdaja novo znanstveno revijo DELAVCI IN DELODAJALCI.

Vsebina revije je namenjena obravnavi aktualnih vprašanj s področja **pravnih razmerij med delavci in delodajalci ter s področja socialne varnosti**: individualna in kolektivna delovna razmerja, zaposlovanje in zavarovanje za brezposelnost, pokojninsko in invalidsko zavarovanje, zdravstveno varstvo in zavarovanje, socialno varstvo, inšpekcija dela in ostala področja delovnega prava in prava socialne varnosti. Z enako pozornostjo bodo obravnavana vprašanja iz pravnih razmerij med delavci in delodajalci tako v ZASEBNEM KOT JAVNEM SEKTORJU.

Poleg ČLANKOV IN RAZPRAV o primerjalnopravni, mednarodnopravni in 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 2016 je 93,30 €, posamezna številka 28,00€, dvojna 56,00 € (vse cene so z DDV), 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 93,30 €, particular issue at price 28 € (double 56 €), 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 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 z besedilom zakona (ZDR-1),

2. spremenjena in dopolnjena izdaja

PRIPOČNIK o pravicah iz delovnega razmerja vas bo na enostaven, pregleden in strokoven način vodil skozi medsebojne pravice in obveznosti delavca in delodajalca v času sklenitve, trajanja in prenehanja pogodbe o zaposlitvi ter skozi delovnopravne institute in postopke pri delodajalcu. Vprašanja in odgovori sledijo strukturi zakona. 2. spremenjena in dopolnjena izdaja izhaja iz ureditve po Zakonu o delovnih razmerjih, ZDR-1 (Ur.l. RS, št. 21/2013, 78/2013-popr.) in upošteva novejšo sodno prakso delovnih sodišč. Dodana so nova vprašanja in odgovori, med njimi tudi glede pravic in obveznosti ekonomsko odvisnih samozaposlenih oseb ter je opisana jasna razmejitev med tem statusom in delovnim razmerjem. Priročnik vsebuje vse potrebne pravne informacije za najširši krog uporabnikov, vključno z besedilom zakona (ZDR-1).

Priročnik je delo avtoric: dr. Barbare Kresal, dr. Darje Senčur Peček in dr. Katarine Kresal Šoltes ter redakcije strokovnih institucij - Inštituta za delo pri Pravni fakulteti v Ljubljani in Ministrstva za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti (MDDSZ).

Ciljne skupine uporabnikov, katerim je prilagojena strokovna zahtevnost priročnika, so: zaposleni, kadrovske in pravne službe delodajalcev, socialni partnerji, sindikalni predstavniki, sveti delavcev in delodajalske organizacije. V pomoč pa je lahko tudi strokovnim službam pri delu z ljudmi na terenu, zlasti resornemu ministrstvu, Inšpektoratu RS za delo, centrom za socialno delo, območnim službam Zavoda RS za zaposlovanje in vsem, ki jih zanimajo delovna razmerja.

Velikost priročnika format A4, 163 strani, maj 2014,
več na www.institut-delo.com

NAROČILNICA

DA, naročam _____ izvod(ov) publikacije »**Vodnik po pravicah iz delovnega razmerja, vprašanja in odgovori – 2. spremenjena in dopolnjena izdaja**« z besedilom zakona (ZDR-1)

Po ceni 39,00 EUR.

Naročnik _____

Naslov _____

Zavezanec za DDV : da / ne (obkroži!) – ID št. _____

Kontaktne oseba _____

Položaj v organizaciji _____

Telefon _____ Faks _____

E-naslov _____ Datum _____

Žig _____ Podpis odgovorne osebe _____

Poslati na naslov: Inštitut za delo pri Pravni fakulteti v Ljubljani,
Poljanski nasip 2, 1000 Ljubljana, ali po faksu 01/4203-165
ali na e-naslov: inst.delo@pf.uni-lj.si

NAVODILA AVTORJEM ZA PRIPRAVO PRISPEVKOV

Prispevke objavljamo v slovenščini, s povzetkom in izvlečkom v angleščini, prispevke tujih avtorjev pa lahko objavimo tudi v izbranem tujem jeziku.

Objavljamo znanstvene in strokovne prispevke, ki jih recenziramo in honoriramo. Vsak prispevek mora imeti naslov, ime in priimek avtorja, strokovni naziv avtorja, polni naslov ustanove, v kateri je avtor zaposlen, ter poleg besedila prispevka tudi:

- povzetek (abstract),
- ključne besede (key words),
- kratek izvleček v angleščini (summary) ter
- na koncu članka še navedbo literature in virov.

Znanstveni prispevki naj bodo dolgi praviloma eno avtorsko polo (do 30.000 znakov, upoštevajoč tudi prostore med znaki), strokovni prispevki pa so lahko tudi krajši. Kratek izvleček v angleščini (summary) je dolg eno tipkano stran (3.000 znakov) in strnjeno, na razumljiv način, povzema vsebino in ključne ugotovitve prispevka. Povzetek (abstract) je dolg pet tipkanih vrstic (450 znakov) in zgoščeno predstavlja vsebinske sklope in vprašanja, ki jih bo avtor obravnaval v prispevku. Povzetek, izvleček in ključne besede (5 – 10) pripravi avtor v angleškem in slovenskem jeziku.

Prispevki imajo vsebinske in bibliografske opombe, ki se navajajo sproti, pod črto, z nadpisano zaporedno številko. Bibliografske opombe s priimki avtorjev naj bodo pisane z malimi črkami in navedbo citirane strani (npr. Bajič, Stojan, str. 1), v primeru, da se avtor pojavlja z več prispevki, je treba dodati za imenom avtorja tudi letnico citiranega dela (npr. Bajič, Stojan. 1925, str. 1), navedba celotnega citiranega oz. referenčnega bibliografskega vira pa naj bo navedena na koncu prispevka (literatura in viri).

Pri sklicevanju na zakonski ali drug pravni predpis, se ta prvič navede s polnim imenom in navedbo uradnega lista ter uradno okrajšavo že v besedilu ali v sprotni opombi, v nadaljevanju pa se navaja z uradno okrajšavo.

Revija praviloma objavlja še ne objavljena dela, ki tudi niso bila poslana za objavo v kakšno drugo revijo, za morebitne kršitve avtorskih pravic je odgovoren avtor.

Avtorji oddajo prispevke v elektronski obliki (word) na naslov uredništva: inst.delo@pf.uni-lj.si).

Prispevki, ki ne bodo ustrezali zgoraj navedenim zahtevam, bodo vrnjeni avtorjem v dopolnitev.



<http://www.delavciindelodajalci.com>