

# Delavci in Delodajalci Employees & Employers

4/2019 / letnik XIX

4

Grega STRBAN

Vpliv standardov MOD na slovenski sistem socialne varnosti

Špelca MEŽNAR

Izvedenci v postopkih pred socialnimi sodišči - novejša praksa ESČP in Ustavnega sodišča

Andraž BOBOVNIK

Ureditev minimalne plače na ravni EU

Valentina FRANCA, Anja STROJIN ŠTAMPAR

Delavski predstavniki v organih vodenja in nadzora družb z omejeno odgovornostjo

Katarina KRESAL ŠOLTES

Prekarno delo skozi prizmo delovnega prava

Urška DRAKSLER

Urejanje položaja žensk pri zaposlitvi v konvencijah in priporočilih Mednarodne organizacije dela v obdobju od 1919 do 1939



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; *Diritto delle Relazioni Industriali*, Italy; *E-journal of International and Comparative Labour Studies*, Italy; *Employees & Employers (Delavci in delodajalci)*, Slovenia; *Europäische Zeitschrift für Arbeitsrecht (EuZA)*, Germany; *European Labour Law Journal*, Belgium; *Giornale di Diritto del lavoro e relazioni industriali*, Italy; *Industrial Law Journal*, United Kingdom; *Industrial Law Journal*, South Africa; *International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations*, The Netherlands; *International Labour Review*, ILO; *Japan Labor Review*, Japan; *Labour and Social Law*, Belarus; *Labour Society and Law*, Israel; *La Rivista Giuridica del Lavoro e della Previdenza Sociale – RGL*, Italy; *Lavoro e Diritto*, Italy; *Pécs Labor Law Review*, Hungary; *Revista de Derecho Social*, Spain; *Revue de Droit Comparé du Travail et de la Sécurité Sociale*, France; *Revue de Droit du Travail*, France; *Rivista giuridica del lavoro e della sicurezza sociale*, Italy; *Russian Yearbook of Labour Law*, Russia; *Temas Laborales*, Spain; *Zeitschrift für ausländisches und internationales Arbeits- und Sozialrecht*, Germany.

The last annual meeting of the IALLJ took place in Valparaiso, Chile (2019). The minutes of annual meetings and other information on the IALLJ published at [www.labourlawjournals.com](http://www.labourlawjournals.com).



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

# Delavci in Delodajalci

## Employees & Employers

4/2019 / letnik XIX

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](http://www.delavciindelodajalci.com)).

Od leta 2015 je revija članica Mednarodnega združenja revij za delovno pravo ([www.labourlawjournals.com](http://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](http://www.delavciindelodajalci.com)).*

*In June 2015, the Journal »Emoloyees & Employers« became a member of the International Association of Labour Law Journals ([www.labourlawjournals.com](http://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

*Grega STRBAN*

Vpliv standardov MOD na slovenski sistem socialne varnosti.....	459
<i>Influence of the ILO Standards on the Slovenian Social Security System.....</i>	<i>481</i>

*Špelca MEŽNAR*

Izvedenci v postopkih pred socialnimi sodišči - novejša praksa ESČP in Ustavnega sodišča.....	483
<i>Experts in Proceedings before Social Courts – Recent Case-law of the European Court of Human Rights and the Constitutional Court.....</i>	<i>495</i>

*Andraž BOBOVNIK*

Ureditev minimalne plače na ravni EU.....	497
<i>Regulation of Minimum Wage at EU Level.....</i>	<i>512</i>

*Valentina FRANCA, Anja STROJIN ŠTAMPAR*

Delavski predstavniki v organih vodenja in nadzora družb z omejeno odgovornostjo.....	515
<i>Board-level Employee Representatives in Limited Liability Companies.....</i>	<i>538</i>

*Katarina KRESAL ŠOLTES*

Prekarno delo skozi prizmo delovnega prava.....	541
<i>Precarious Work through the Prism of Labour Law.....</i>	<i>558</i>

*Urška DRAKSLER*

Urejanje položaja žensk pri zaposlitvi v konvencijah in priporočilih Mednarodne organizacije dela v obdobju od 1919 do 1939.....	561
<i>Regulating the Position of Women in Employment: Conventions and Recommendations of the International Labour Organization between 1919-1939.....</i>	<i>580</i>



## **poročila / reports**

*Grega STRBAN*

Doktorska disertacija Luke Mišiča: Socialna pravičnost kot temelj  
redistribucije v socialnih zavarovanjih ..... 583

*Sara BAGARI*

O kolektivnem pogajanju v ekonomiji na poziv, Dunaj, junij 2019 ..... 587  
*Collective Bargaining in the Gig Economy, Vienna, June 2019*

*Primož RATAJ*

5. Regionalno srečanje mladih raziskovalcev s področij delovnega prava  
in socialne varnosti, Rim 2019 ..... 591  
*The 5th Regional Meeting of the European Labour Law Young  
Scholars, Rome 2019*

*Luka MIŠIČ*

Konferenca mladih raziskovalcev s področja delovnega prava  
in prava socialne varnosti, Antwerpen 2019 ..... 593  
*Early Career Scholars in Labour and Social Law Conference, Antwerp 2019*

## **vsebinsko in imensko kazalo /**

***index to employees and employers volume XIX*** ..... 597

## **najave, oglasi / announcements**

Napovednik kongresa XIX. Dnevi delovnega prava in socialne varnosti, 2020 /  
*XIX. Slovenian Congress of Labour Law and Social Security, 2020* ..... 607

## Vpliv standardov MOD na slovenski sistem socialne varnosti

Grega Strban\*

UDK: 349.3:341

**Povzetek:** Minimalni standardi socialne varnosti MOD morda niso novejšega datuma, vendar svojega pomena ne izgubljajo. V prispevku so analizirani standardi, ki zavezujejo Slovenijo. Poudarjene so značilnosti pravice do socialne varnosti, ki temelji na solidarnosti, vezivnem tkivu članov vsake uspešne družbe. Ugotovljeno je, da minimalni standardi pomembno sooblikujejo opredelitev socialnih tveganj, pravice in obveznosti iz sistema socialne varnosti ter postopek njihovega uveljavljanja. Ključnega pomena so lahko tudi pri razmejevanju med javno in zasebno odgovornostjo v primeru bolezni ali starosti.

**Ključne besede:** MOD, socialna varnost, pokojninsko zavarovanje, zdravstveno zavarovanje, zavarovanje za brezposelnost

### **Influence of the ILO Standards on the Slovenian Social Security System**

**Abstract:** The ILO minimum standards of social security might not be of the newest date, but they are not to be disregarded. Analysed are the standards binding for Slovenia. The characteristics of the right to social security are emphasised, which is based on solidarity, the connective tissue of every successful society. It is established that the minimum standards importantly shape definitions of social risks, rights and duties stemming from the social security system and procedures for their enforcement. They could play a vital role when delineating between public and private responsibility in cases of sickness or old-age.

**Key words:** ILO, social security, pension insurance, health insurance, unemployment insurance

\* Grega Strban, doktor pravnih znanosti, profesor in dekan na Pravni fakulteti Univerze v Ljubljani  
grega.strban@pf.uni-lj.si

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

## 1. UVODNO

Prispevek je posvečen standardom Mednarodne organizacije dela (MOD) na področju prava socialne varnosti, tudi zaradi pomembnega jubileja, ki ga letos ta organizacija praznuje. Obeležuje namreč prvo stoletnico svojega delovanja. Posebno pozornost velja nameniti MOD tudi zato, ker je prva specializirana organizacija OZN, s posebno sestavo in načinom delovanja. Pri sprejemanju konvencij in priporočil sodelujejo namreč predstavniki držav članic, pa tudi predstavniki delodajalcev in delavcev iz teh držav.<sup>1</sup> Zaradi svojega pomena v zagotavljanju (socialnega) miru v svetu je MOD prejela Nobelovo nagrado za mir.<sup>2</sup>

Najpomembnejša konvencija pri določanju minimalnih standardov socialne varnosti je Konvencija št. 102, ki je po opredelitvi MOD zastavonoša med vsemi konvencijami na področju socialne varnosti (tako imenovana *flagship convention*).<sup>3</sup> Konvencija št. 102 sicer določa tudi, da je treba domače in tuje državljane v prispevnih sistemih (socialnega zavarovanja) obravnavati enako,<sup>4</sup> vendar povezovanja sistemov socialne varnosti podrobneje ne ureja. Temu so namenjene druge konvencije, npr. Konvencija št. 19 o enakem obravnavanju tujih in domačih delavcev pri nesrečah pri delu, Konvencija št. 48 o varovanju pokojninskih pravic delavcev migrantov, Konvencija št. 118 o enakem obravnavanju v socialni varnosti in Konvencija št. 156 o varovanju pravic iz sistema socialne varnosti. Zanimivo je opazovati obratno sorazmerje med sestavljenostjo posamezne konvencije in številom ratifikacij. Bolj je enostavna, več ratifikacij ima.<sup>5</sup> Analiza omenjenih konvencij bi preseгла okvir te razprave.

Pričujoča razprava je namreč namenjena analizi standardov MOD in njihovemu (ne)doseganju v naši ureditvi. Temeljno vprašanje je tako, ali so ti standardi po skoraj sedemdesetih letih od sprejema Konvencije MOD št. 102 (in v stotih letih delovanja MOD) spoštovani, ali pa jih ponekod morda še zmeraj ne dosegamo.

---

<sup>1</sup> Poleg tripartitne sestave Mednarodne konference dela, je za MOD značilna tudi politična nevtralnost in univerzalnost delovanja. Več Novak, v: Novak/Končar/Bubnov Škoberne, 2006, str. 19.

<sup>2</sup> MOD je ob 50. obletnici delovanja leta 1969 prejela Nobelovo nagrado za mir (<https://www.nobelprize.org/prizes/peace/1969/labour/facts/>, november 2019).

<sup>3</sup> Glej [https://www.ilo.org/secsoc/areas-of-work/legal-advice/WCMS\\_205340/lang--en/index.htm](https://www.ilo.org/secsoc/areas-of-work/legal-advice/WCMS_205340/lang--en/index.htm), november 2019).

<sup>4</sup> Glej 68. člen Konvencije št. 102, ki omogoča pogojevanje enake obravnave s sklenitvijo dvo- ali večstranskih sporazumov, ki temeljijo na vzajemnosti.

<sup>5</sup> Več Pieters/Schoukens (ur.), 2009.

V nadaljevanju so najprej predstavljeni pravni okviri, ki določajo standarde MOD, sledi prikaz temeljnih značilnosti pravice do socialne varnosti. Osrednji del prispevka je namenjen vsebinski analizi standardov MOD in njihovega vpliva na našo ureditev prava socialne varnosti. Zaključne ugotovitve izpostavljajo kritične točke in predlagajo možnosti nadaljnjega pravnega urejanja.

## 2. MINIMALNI STANDARDI MOD

Pravica do socialne varnosti je temeljna človekova pravica, priznana v mednarodnem pravu in ustavnem pravu številnih držav.<sup>6</sup> Za določitev njene vsebine v mednarodnem pravu socialne varnosti je pomembna predvsem Konvencija MOD št. 102 o minimalnih standardih socialne varnosti. Ta konvencija še zmeraj predstavlja vodilno konvencijo na področju prava socialne varnosti in zavezuje tudi našo državo.<sup>7</sup> Kot ime pove, določa minimalne standarde, torej minimalno poenotenje (harmonizacijo) sistemov socialne varnosti, ki naj ga dosežejo države podpisnice. Te pa so svobodne pri določanju višjih standardov.

Konvencija št. 102 za vsako socialno tveganje določa njegovo minimalno opredelitev (stvarno veljavnost), minimalni krog upravičencev (osebno veljavnost), minimalne vrste in obseg dajatev. Poleg tega dopušča nekatere dodatne pogoje in predpisuje skupne določbe. Med slednjimi sta najpomembnejše končna odgovornost države za delovanje sistema socialne varnosti, zapoved, da morajo biti predstavniki delavcev zastopani pri upravljanju socialnih zavarovanj in omejitev, da zavarovanci s stroški sistema ne smejo biti obremenjeni več kot polovično. V nasprotnem primeru bi le težko govorili o sistemu socialne varnosti, saj bi šlo predvsem za zasebno financiranje zavarovanja.<sup>8</sup>

Konvencija št. 102 je bila vzor številnim mednarodnim dokumentom, npr. prvotna Evropska socialna listina (ESL) se za določitev zadovoljive ravni socialne varnosti sklicuje prav na Konvencijo št. 102. Spremenjena ESL, ki zavezuje tudi Slovenijo,<sup>9</sup> pa minimalni standard socialne varnosti določa s sklicevanjem na Evropski kodeks socialne varnosti (EKSV). Ta nas zavezuje kot standard spremenjene ESL, pa tudi

---

<sup>6</sup> Več Strban, 2013, str. 341.

<sup>7</sup> Škoberne, v: Novak/Končar/Bubnov Škoberne, 2006, str. 381.

<sup>8</sup> Glej 71. in 72. člen Konvencije št. 102.

<sup>9</sup> Spremenjena ESL, Uradni list - MP št. 7/99.

neposredno.<sup>10</sup> Njegova vsebina je skoraj popolnoma enaka vsebini Konvencije MOD št. 102. Tudi koordinacijska Uredba povezuje sisteme socialne varnosti v EU za devet tradicionalnih socialnih tveganj iz Konvencije št. 102.<sup>11</sup>

Kljub temu je Konvencija št. 102 vsebinsko zastarela, saj je bila sprejeta že leta 1952. Tedaj je bila predpostavka s pomočjo katere so bili oblikovani sistemi socialne varnosti, domneva moškega preživjalca družine, ki je bi v stalni zaposlitvi za nedoločen in polni delovni čas, pri istem delodajalcu, z določenimi družinskimi obveznostmi. Zato je v Konvenciji št. 102 kot standardni upravičenec, za katerega morajo zadostovati dajatve iz sistema socialne varnosti, določen moški z ženo in dvema otrokoma.<sup>12</sup> Ta domneva ne drži več, saj danes obstajata predvsem dva (polna ali delna) preživjalca družine. Pa tudi opredelitev družinskega kroga se spreminja.

Zastarelost Konvencije št. 102 ugotavlja tudi Evropsko sodišče za človekove pravice. Poudarja je, da je treba upoštevati obdobje sprejema Konvencije. Določene omejitve pri izplačevanju pokojnine, ki so bile lahko razumne leta 1952, ko je bila Konvencija sprejeta (in je prevladovalo načelo teritorialnosti, dajatve pa niso bile izplačevane v tujino),<sup>13</sup> danes niso več upravičene. Današnja družba je mnogo bolj mobilna, dosegli smo višjo raven mednarodnega sodelovanja in razvitosti bančnega sistema, tudi z uporabo sodobnih (elektronskih) poti obveščanja in sporazumevanja.<sup>14</sup> Rezultat je, da je treba pokojnino izplačevati v druge članice Sveta Evrope. Tudi naše Ustavno sodišče je povežalo pravico do pokojnine s pravico do zasebne lastnine.<sup>15</sup> Zato bi ta argument morali uporabiti tudi za pravna razmerja zunaj EU in slovensko pokojnino vsakemu upravičencu izplačevati v katerokoli tujo državo.<sup>16</sup>

---

<sup>10</sup> EKSV, Uradni list RS – MP št. 29/03.

<sup>11</sup> Sicer omenja tudi tveganje odvisnosti od oskrbe drugega, ki naj bi bilo v prihodnje bolj podrobno urejeno. Predlog Evropske komisije o dopolnitvah in spremembah koordinacijskih uredb, COM(2016) 815 final, 13.12.2016. To tveganje pa omenja tudi Listina EU o temeljnih pravicah, UL C 326, 26.10.2012.

<sup>12</sup> Glej 65. do 67. člen Konvencije št. 102.

<sup>13</sup> Glej 69. člen Konvencije št. 102.

<sup>14</sup> Odločitev v zadevi *Pichkur proti Ukrajini*, Appl. no. 10441/06, 7.11.2013, končna 7.2.2014, paragraf 53.

<sup>15</sup> Več Strban, 2015, str. 1251.

<sup>16</sup> Izrecna pravna podlaga za izvoz pokojnin izven EU je sedaj sicer samo za slovenske državljane (s katerimi so izenačeni državljane EU), če obstaja mednarodna pogodba ali dejanska vzajemnost. Glej 120. člen Zakona o pokojninskem in invalidskem zavarovanju, ZPIZ-2, Uradni list RS, št. 96/12 do 28/19.

Prispevek je namenjen analizi vpliva minimalnih standardov MOD na slovenski pravni sistem. Pri tem je treba poudariti, da Konvencija št. 102 ni edina, ki določa minimalne standarde. Pred njo so obstajale tako imenovane konvencije prve generacije. Med njimi sta tudi Konvenciji št. 24 in 25 o zdravstvenem zavarovanju v industriji oziroma kmetijstvu. Prav tako se razvoj ni končal s Konvencijo št. 102, saj so bile kasneje sprejete konvencije, ki za posamezna socialna tveganja določajo nekoliko višje standarde in v tem delu nadomeščajo Konvencijo št. 102. Med njimi našo državo zavezuje le Konvencija št. 121 o poškodbah pri delu in poklicnih boleznih. Poleg tega ne gre pozabiti priporočil MOD, ki so zaradi nezavezujoče pravne narave lahko naprednejša od konvencij (npr. Priporočili št. 67 o varnosti dohodka in št. 68 o medicinski oskrbi). Pred obravnavo minimalnih standardov MOD v naši ureditvi velja poudariti značilnosti sistema socialne varnosti.

### 3. ZNAČILNOSTI SISTEMA SOCIALNE VARNOSTI

Dolžnost države za zagotovitev socialne varnosti<sup>17</sup> obstaja vse od francoske revolucije in tedaj sprejete Deklaracije pravic človeka in državljana. Ta v 12. členu določa, da je za zagotavljanje pravic človeka in državljana potrebna javna oblast, postavljena v korist vsem, ne pa v posebno korist tistim, ki jim je zaupana. V naslednjem členu za vzdrževanje take javne oblasti in za stroške uprave poudarja nujnost skupnega prispevanja, ki mora biti enakomerno porazdeljeno med vse, ob upoštevanju njihovih možnosti.

Eden pomembnejših javnih, družbenih sistemov je prav sistem socialne varnosti. Zato bi socialno varnost na splošno lahko opredelili kot zaščito, ki jo družba (predvsem v obliki države, lahko pa tudi ožje ali širše) zagotavlja svojim članom v primeru izpada dohodka (kot so nastanek bolezni ali poškodbe, poškodbe pri delu ali poklicne bolezni, invalidnosti, starosti, smrti zavarovanca, brezposelnosti, starševstva) ali povečanih stroškov (zaradi bolezni, oblikovanja družine ali odvisnosti od oskrbe drugega) skozi proces ožje ali širše družbene solidarnosti.

Temelj socialne varnosti je torej solidarnost, kar ugotavlja tudi naše Ustavno sodišče,<sup>18</sup> pri čemer pa pojma solidarnosti podrobneje ne opredeljuje.

---

<sup>17</sup> Npr. spremenjena ESL oblikuje pravico do socialne varnosti kot dolžnost pogodbenic (torej držav, ki so Listino ratificirale) za njeno zagotavljanje.

<sup>18</sup> V odločbi U-I-36/00, SI:USRS:2003:U.I.36.00, je ugotovilo, da je zakonodajalec z določitvijo najnižje in najvišje pokojninske osnove sledil načelu solidarnosti. Spoštovanje tega načela ne

Solidarnost se sicer pojavi že v rimskem pravu kot *obligatio in solidum* (v celoti), ko sta dva dolžnika ali je več njih solidarno, nerazdelno odgovarjalo za obveznost enega.<sup>19</sup> V času francoske revolucije se je oblikoval njen značilni slogan, in sicer: svoboda, enakost, bratstvo (fr. *liberté, égalité, fraternité*). Misel je povzela tudi Splošna deklaracija človekovih pravic, ki v prvem členu določa, da se vsi ljudje rodijo svobodni, imajo enako dostojanstvo in enake pravice ter da so obdarjeni z razumom in vestjo in bi morali ravnati drug z drugim kakor bratje oziroma v duhu bratstva (angl. *in a spirit of brotherhood*). V času enakosti spolov bi kazalo dodati, da bi morali ravnati drug z drugim tudi v duhu sestrstva (morda celo sorojenstva) oziroma bi lahko bratstvo najboljše označili kot solidarnost.<sup>20</sup>

Poznamo več vrst (socialne ali družbene) solidarnosti. Med njimi je vertikalna solidarnost, ki jo država organizira med osebami z višjimi in osebami z nižjimi dohodki. Pojavlja se recimo v (navzdol in navzgor) omejeni pokojninski osnovi, najnižjih in najvišjih denarnih nadomestilih, recimo ob boleznih ali brezposelnosti, pa tudi v sistemu socialnih pomoči. Kot značilnost slovenskega sistema socialne varnosti, jo omenja tudi naše Ustavno sodišče.<sup>21</sup>

Od vertikalne se razlikuje horizontalna solidarnost, pri kateri merilo razlikovanja ni višina prejemkov, temveč katera od drugih osebnih okoliščin, recimo spol, zdravje ali družinsko stanje. Čeprav predstavljamo moški in ženske zavarovalno tehnično različna tveganja v zdravstvenem, pokojninskem in starševskem zavarovanju, plačujemo ob enakem dohodku enake prispevke.<sup>22</sup> Enako velja za posameznike ali pare brez otrok in družine. Družinski člani so upravičeni do zdravstvenih storitev, vdovske ali družinske pokojnine, brez posebnega ali dodatnega prispevka, ki bi ga zanje moral plačevati zavarovanec.

Posebno vrsto solidarnosti, medgeneracijsko solidarnost, opredeljuje že njeno ime. Solidarnost med generacijami se lahko odraža v obveznem zdravstvenem

---

nasprotuje načelu socialne države (2. člen Ustave) in tudi ne iz njega izvirajoči pravici do socialne varnosti (50. člen Ustave). Glej tudi odločitev v zadevi U-I-137/03, Sl:USRS:2005:U.I.137.03.

<sup>19</sup> Več, tudi o aktivni solidarnosti, ko upnik dolguje več dolžnikom, Kranjc 2017, str. 564.

<sup>20</sup> Strban, v: Kambič/Škrubej (ur.), 2019, str. 385.

<sup>21</sup> Več Strban, v: Pavčnik/Novak (ur.) 2013, str. 341.

<sup>22</sup> Npr. ženske lahko predstavljajo zavarovalno-tehnično slabše tveganje, predvsem zaradi zmožnosti rojevanja (pri čemer imajo pravico do bolnišničnih storitev), dolgoživosti (zaradi česar v povprečju uživajo pravico do starostne pokojnine dlje kot moški) in skrbi za otroke (predvsem ženske uveljavljajo nekatere pravice iz zavarovanja za starševsko varstvo). Kljub temu ne plačujejo višjih ali dodatnih prispevkov, s čemer se odraža horizontalna solidarnost med spoloma kot enakovrednima polovicama človeštva.

zavarovanju, kjer v povprečju starejše generacije potrebujejo več zdravstvenih storitev, in predvsem v dokladnem pokojninskem zavarovanju, kjer aktivna generacija zagotavlja sredstva za upokojeno generacijo (v pričakovanju, da bodo naslednje aktivne generacije to počele zanjo). Opaziti jo je mogoče tudi pri socialnih storitvah, predvsem storitvah dolgotrajne oskrbe. Ta je predvsem povezana s starostjo, čeprav lahko storitve koristijo tudi mlajše osebe, ki so odvisne od oskrbe drugega.<sup>23</sup> Tudi naše Ustavno sodišče poleg posredno omenjene vertikalne in horizontalne solidarnosti izrecno omenja medgeneracijsko solidarnost.<sup>24</sup>

Naša zakonodajalec<sup>25</sup> in Ustavno sodišče<sup>26</sup> večkrat povezano omenjata načeli vzajemnosti in solidarnosti, ki se sicer ne prekrivata v celoti. Vzajemnost kot porazdelitev tveganja za nastanek določenega zavarovalnega primera na širšo, zavarovalno skupnost, predvsem enako ogroženih, je v prvi vrsti značilnost zasebnih zavarovanj. Za socialna zavarovanja je značilno predvsem načelo solidarnosti, ki v solidarno skupnost vključuje različno ogrožene ljudi, med katerimi izravna določena bremena.

Zaradi tega mora biti socialno zavarovanje obvezno, saj lahko le tako vključuje osebe, pri katerih je tveganje nastanka socialnega primera večje, in tiste, pri katerih je tveganje manjše. Morda paradoksalno, vendar takšna ureditev, zaradi omenjene prisile, obojim dejansko zagotavlja več svobode. Posameznik se bo recimo lotil bolj tveganih podvigov v življenju, če bo vedel, da obstaja pravno urejen sistem socialne varnosti, ki mu zagotavlja pravice ob bolezni ali poškodbi, brezposelnosti, starosti, odvisnosti od oskrbe drugega, invalidnosti ali družinskim članom ob njegovi smrti.

#### **4. STANDARDI MOD NA POSAMEZNIH PODROČJIH PRAVA SOCIALNE VARNOSTI**

Minimalne standarde MOD je mogoče analizirati z vidika posameznih socialnih zavarovanj. Posebej sta obravnavani zdravstveno in pokojninsko zavarovanje.

---

<sup>23</sup> Strban, 2012, str. 211.

<sup>24</sup> Odločitev U-I-6/03, Sl:USRS:2005:U.I.6.03, ali U-I-282/94, Sl:USRS:1995:U.I.282.94.

<sup>25</sup> Glej 2. člen Zakona o pokojninskem in invalidskem zavarovanju, ZPIZ-2, Uradni list RS, št. 96/12 do 28/19.

<sup>26</sup> Npr. odločitve U-I-137/03, Sl:USRS:2005:U.I.137.03, ali Up-195/13, U-I-67/16, Sl:USRS:2017:Up.195.13.



## 4.1. Obvezno zdravstveno zavarovanje

Konvencija št. 102 zapoveduje zagotavljanje varnosti v primeru bolezni v več poglavjih. Pomembna so poglavja o zdravljenju, bolezni, poškodbi pri delu in poklicni bolezni ter materinstvu.<sup>27</sup> Ob nastanku teh socialnih primerov, se pri nas socialna varnost zagotavlja (tudi) v obveznem zdravstvenem zavarovanju.

Za ureditev obveznega zdravstvenega zavarovanja sta pomembni že konvenciji prve generacije, in sicer Konvenciji št. 24 in 25 o zdravstvenem zavarovanju v industriji oziroma kmetijstvu iz leta 1927. Po opredelitvi MOD sta konvenciji zastareli, saj obstaja novejša konvencija, ki določa višje standarde.<sup>28</sup> Vendar slednje Slovenija ni ratificirala (prav tako ni mogla notificirati nasledstva, saj je tudi prejšnja država ni ratificirala), zato ostajata zanjo še naprej pravno zavezujoči konvenciji št. 24 in 25.

### 4.1.1. Opredelitev socialnega tveganja

Konvenciji št. 24 in 25 vsaj delno opredeljujeta socialni primer bolezni (tudi poškodbe), ki je primarni, vsebinski pogoj za pridobitev pravic iz obveznega zdravstvenega zavarovanja. Konvenciji omenjata 'nenormalno stanje telesnega ali duševnega zdravja'. Kadar zaradi telesne ali duševne motnje v delovanju človeškega telesa zavarovanec ni zmožen za delo, ima pravico do denarnega nadomestila. Podobne opredelitve pri pravici do zdravljenja konvenciji ne vsebujeta, omenjata le 'bolezen'. Sklepamo lahko, da je pogoj za pridobitev pravic zdravljenja prav tako nenormalno stanje telesnega ali duševnega zdravja, zaradi česar zavarovanec potrebuje medicinsko oskrbo.

Bolezen je torej telesna ali duševna motnja v delovanju človeškega telesa, ki povzroči nezmožnost za delo in/ali zahteva medicinsko oskrbo. Podobno pojasnilo bolezni vsebuje tudi pripravljeno poročilo Mednarodne konference dela, ki je konvencijo sprejela. Prav tako je zgolj pri pravici do denarnega nadomestila predpisana posledica namerne samopovzročitve. Tedaj lahko nosilec denarno nadomestilo izplača v nižjem znesku ali ga sploh ne izplača.

---

<sup>27</sup> Glej II., III, VI. in VIII. del Konvencije št. 102.

<sup>28</sup> Konvencija MOD št. 130 o medicinski oskrbi in denarnih dajatvah za čas bolezni, 1969.

Konvencija št. 102 posebne opredelitve zdravstvenega tveganja ne opredeljuje. Splošno določa, da je treba zdravljenje zagotoviti, če stanje zavarovane osebe zahteva preventivno ali kurativno zdravniško oskrbo.<sup>29</sup>

Kljub temu najdemo v minimalnih standardih MOD dovolj pravne opore za poskus pravne opredelitve bolezni in poškodbe. Ta je potrebna, da se lahko pravice iz obveznega zdravstvenega zavarovanja zagotovijo vsem v enakem obsegu ob enakem ali podobnem zdravstvenem stanju. Seveda določitev vsebine bolezni in kdaj nastopi obravnava po zdravljenju ostaja vprašanje medicine (in opredelitve v vsaki od držav članic EU), četudi so omenjeni pojmi pravni pojmi.<sup>30</sup>

V zakonu, ki ureja obvezno zdravstveno zavarovanje je treba določiti socialnopravno opredelitev bolezni in poškodbe, saj opredelitve drugih strok ali opredelitve drugih pravnih področij (npr. civilnega ali kazenskega prava) ne zadostujejo. Temu se predlagatelj novega zakona o zdravstvenem varstvu in zdravstvenem zavarovanju ni uspel izogniti. Predlagana je bila splošna, ne pravna, temveč socialno-politična opredelitev zdravja.<sup>31</sup> Seveda vsako nasprotje ali nedoseganje tako široke opredelitve zdravja ne more predstavljati bolezni v socialnopravnem smislu. Bolezen in poškodba bi morali biti opredeljeni kot motnja v delovanju človeškega telesa (poudarjena je torej funkcionalna opredelitev), ki povzroči potrebo po medicinski oskrbi oziroma (samostojno ali sočasno) nezmožnost za delo.<sup>32</sup>

Sestavni del opredelitve je razmejitev med načeli solidarnosti in samoodgovornosti. Tedaj so pomembne omejitve te opredelitve. Običajno je izključena naklepna samopoškodba in lastna, naklepna povzročitev bolezni. Solidarnost je lahko omejena tudi pri storilcih kaznivih dejanj (tudi pri povzročitvi prometne nesreče zaradi prekomernega uživanja alkohola). Nekoliko več težav lahko povzroča malomarnost, npr. pri športnih aktivnostih, prehranskih navadah in različnih življenjskih razvadah. Vprašanje je koliko naj zakonodajalec na prispevni ali

---

<sup>29</sup> Glej 7. člen Konvencije št. 102 (primerjaj s 14., 32. in 47. členom iste Konvencije).

<sup>30</sup> Wilhelm von Humboldt je že pred 200 leti ugotovil, da smo pred obstojem zdravnikov poznali le zdravje ali smrt. Bolezen kot stanje onkraj zdravja in smrti si je mogoče predstavljati le zaradi obstoja zdravnikov, ki bolezen prepoznajo in nakažejo poti ponovne vzpostavitve zdravja. Eichenhofer, 2000, str. 189.

<sup>31</sup> Opredelitev je povzeta iz preambule ustave Svetovne zdravstvene organizacije, kjer je zdravje ne le odsotnost bolezni ali poškodbe, temveč stanje popolnega telesnega, duševnega in socialnega blagostanja.

<sup>32</sup> Podrobno Strban, 2005, str. 176.

dajatveni strani poudari samoodgovornost zavarovane osebe in koliko naj spodbuja različne življenjske sloge, ki bogatijo vsako družbo.<sup>33</sup>

#### **4.1.2. Pravice in obveznosti**

Minimalni standardi MOD določajo poleg minimalnega kroga upravičencev tudi minimalni obseg pravic. Večjih težav pri tem ni zaznati, ne pri dajatvah v naravi ne pri denarnih dajatvah.

Konvencije MOD št. 24, 25 in 102 sicer omogočajo določitev čakalnih ali karenčnih dni za preprečitev zlorab.<sup>34</sup> To pomeni, da zavarovana oseba ob nastanku socialnega primera bolezni, določen čas (največ tri dni) ni upravičena do denarnega nadomestila. Tedaj bremeni izpad dohodka njeno premoženje, in ne delodajalca ali sredstva nosilca obveznega zdravstvenega zavarovanja (ko ta krije izpad dohodka že od prvega dne bolezni).<sup>35</sup> V naši ureditvi je določen višji standard, saj čakalni dnevi niso določeni. Ukinjajo pa jih tudi v nekaterih drugih državah, npr. na Češkem od julija 2019 naprej čakalni dnevi niso več določeni.<sup>36</sup>

Nekoliko bolj sporno ostaja zadržanje pravic nekaterim neplačnikom prispevkov, tistim, ki so sami zavezanci za plačilo (npr. samozaposlene osebe). Standardi MOD določajo možnost določitve predhodne dobe zavarovanja, da se preprečijo zlorabe.<sup>37</sup> Prav tako se pravice lahko zadržijo, če zavarovana oseba ne ravna po navodilih zdravnika,<sup>38</sup> ne pa v drugih primerih. Tako pridobitev pravic ne sme biti pogojena s plačilom prispevkov za socialno varnost.

Neplačilo prispevkov tako ne sme vplivati na obstoj in vsebino socialnozavarovalnega razmerja. Zavarovane osebe uživajo zavarovalno zaščito tudi, če prispevki niso plačani. Gre namreč za obvezno zavarovalno razmerje, ki nastane brez volje zavarovanca in je neodvisno od dejanskega plačila prispevkov. V obveznem zdravstvenem zavarovanju tako materialna zavarovalna zaščita nastopi z začetkom zavarovalnega razmerja, neodvisno od dejanskega plačila prispevkov, kljub

---

<sup>33</sup> Strban, v: Kambič/Škrubej (ur.), 2019, str. 392.

<sup>34</sup> Glej 3. člena Konvencij št. 24 in 25 ter 18. in 38. člen Konvencije št. 102.

<sup>35</sup> Glej 29. člen Zakona o zdravstvenem varstvu in zdravstvenem zavarovanju, ZZVZZ, Uradni list RS, št. 9/92 do 36/19.

<sup>36</sup> Malý, 2019, str. 1.

<sup>37</sup> Glej 11. in 17. člen Konvencije št. 102.

<sup>38</sup> Glej 3. člen Konvencij št. 24 in 25, 69. člen Konvencije št. 102.

temu, da takrat nastane dolžnost plačila le-teh. To pomeni, da ima od tega trenutka zavarovanec ob nastanku zdravstvenega primera pravico do dajatev (predvsem do zdravljenja).<sup>39</sup> Na ta način je zagotovljeno da so skupine oseb, ki jih zakonodajalec vidi kot potrebne zaščite *de facto* tudi zaščitene, sicer obvezno zdravstveno zavarovanje izgubi pomen.

Izjemo je slovenski zakonodajalec določil za neplačnike, ki so sami zavezani plačati prispevke.<sup>40</sup> To je z vidika standardov MOD zelo sporno. S tem se približujemo dejanski izključitvi teh oseb iz obveznega zdravstvenega zavarovanja in prostovoljni vključitvi vanj (če so prispevki plačni obstajajo pravice, sicer ne).<sup>41</sup> Z zaščito samo tistih, ki plačajo prispevke se nevarno približujemo zasebnim zavarovanjem. Zato bi bilo bolje ohraniti obvezno vključitev tudi omenjenih skupin oseb v obvezno zdravstveno zavarovanje in prispevke izterjati po pravni (tudi sodni) poti.

Glede financiranja je lahko sporna tudi nova dajatev, ki naj bi nadomestila izpad prihodkov v zdravstvo ob ukinitvi doplačil (in zasebnih zavarovanj zanj). Doplačila standardi MOD sicer dopuščajo, čeprav so jih nekatere države ukinile, npr. Nemčija leta 2013.<sup>42</sup> Vendar pa stroška financiranja ne smejo pretežno nositi delavci ali zavarovane osebe. Če bi sedanje financiranje<sup>43</sup> spremenili tako, da bi delavci krili več kot polovico stroškov obveznega zdravstvenega zavarovanja (v primerjavi z delodajalci in državo), bi s tem kršili minimalne standarde MOD.<sup>44</sup> Zavarovanje, ki ga pretežno financirajo zavarovanci sami je po svoji pravni naravi bolj zasebno kot socialno zavarovanje. Tedaj z njim ne bi mogli več uresničevati mednarodno in ustavno priznane pravice do socialne varnosti. Pravno primerneje bi bilo razširiti prispevno osnovo in (če bi bilo to potrebno) povišati prispevno stopnjo.

---

<sup>39</sup> Androjna et al., 1962, str. 3, Schulin/Igl, 2002, str. 69, Bley et al., 2001, str. 124 in 153. Tudi obratno, samo plačilo prispevkov praviloma ne ustanavlja zavarovalne zaščite.

<sup>40</sup> Glej 78.a člen ZZZZZ.

<sup>41</sup> Primerjaj z 937. in 969. členom Obligacijskega zakonika, OZ, Uradni list RS, št. 83/01 do 79/07 UPB-1.

<sup>42</sup> Podrobno Strban, 2014, str. 37.

<sup>43</sup> Delavec plačuje 6,36 od bruto plače, delodajalec pa 6,56 na bruto plačo. Glej 11. člen Zakona o prispevkih za socialno varnost, ZPSV, Uradni List RS, št. 5/96 do 97/01.

<sup>44</sup> Glej 71. člen Konvencije št. 102. Tudi Konvenciji št. 24 in 25 določata kolektivno financiranje delavcev in delodajalcev, pa tudi države (7. člen).

### 4.1.3. Postopek uveljavljanja pravic

Na pravni položaj zavarovanih oseb pri uveljavljanju pravic do zdravstvenih storitev pomembno vpliva ureditev pravnega razmerja med zavarovano osebo in izvajalci zdravstvene dejavnosti, ki so vključeni v oskrbo zavarovanih oseb. To velja predvsem v kritičnem trenutku nastanka zdravstvenega primera in s tem potrebe po zdravstvenih storitvah. Pomen tega pravnega razmerja poudarjajo tudi nekatere norme MOD, ki med drugim določajo, da morajo dajatve zdravstvene oskrbe ciljati na zagotovitev največjega možnega standarda oskrbe, pri čemer mora biti posebna pozornost posvečena pomembnosti razmerja med pacientom in zdravnikom ter poklicni in osebni odgovornosti zdravnika.<sup>45</sup>

Poleg tega mora zavarovana oseba imeti možnost pravnega sredstva glede vrste in obsega dajatve.<sup>46</sup> Kritična analiza postopkov uveljavljanja pravic do zdravstvenih storitev pri nas je bila že opravljena.<sup>47</sup> Ugotovljeno je bilo, da pravica do drugega mnenja ne predstavlja pravnega sredstva, temveč posvet zdravnikov z različnimi znanji o nadaljnjih postopkih zdravljenja. Za socialno zavarovane paciente so bile urejene številne omejitve. Pravica do drugega mnenja je bila konec leta 2017 spremenjena.<sup>48</sup> Med drugim je sedaj določeno, da uveljavljanje pravice do drugega mnenja v mreži javne zdravstvene službe določa zakon, ki ureja zdravstveno varstvo in zdravstveno zavarovanje. Slednji pa ni bil spremenjen oziroma nov zakon ni bil sprejet (pripravljen je bil osnutek ZZVZZ-1). Zato obstoječi ZZVZZ pravice do drugega mnenja ne ureja. Pravica do drugega mnenja je torej za socialnozavarovane osebe vsebinsko prazna, pravno izvotljena.

Pri nas je pravno pomanjkljivo urejen postopek uveljavljanja pravic do zdravstvenih storitev, s številnimi neformalnimi postopki in tudi zaradi tega redkimi socialnimi spori na tem področju. Zakonodajalec bi moral izboljšati procesno varnost socialnozavarovanih pacientov, s pravno določnejšo ureditvijo postopka uveljavljanja in varstva pravic do zdravstvenih storitev iz obveznega zdravstvenega zavarovanja. Urejena bi morala biti tudi pravica do drugega mnenja in uvedena nadzorna medicinska služba, lahko znotraj enotnega medicinskega izvedenskega organa v sistemu socialne varnosti.

---

<sup>45</sup> Pri tem je potrebno varovati tako interese zavarovanih oseb, kot tudi udeleženi poklicev (točka 46 Priporočila št. 69).

<sup>46</sup> Glej 9. člen Konvencij št. 24 in 25 ter 70. člen Konvencije št. 102.

<sup>47</sup> Strban, 2009, str. 249.

<sup>48</sup> Glej 40. člen Zakona o pacientovih pravicah, ZPacP, Uradni list RS, št. 15/08 in 55/17.

#### 4.1.4. Razmejitev med javnim in zasebnim

Konvencije MOD določajo minimalne standarde socialne varnosti. Omejujejo se na javne, družbene, socialne sisteme zagotavljanja varnosti dohodka. Zasebnih zavarovanj ne urejajo. Kljub temu se nenehno pojavljajo vprašanja razmejitve med javnim in zasebnim v zdravstvu. Segajo od javnega ali zasebnega (npr. dopolnilnega) zdravstvenega zavarovanja do javnega ali zasebnega izvajanja zdravstvene dejavnosti.

Ena od večjih težav je prepletanje javnih in zasebnih elementov, še posebej, če je istemu izvajalcu dopuščeno izvajanje tako javne, kot zasebne zdravstvene dejavnosti, bodisi javnemu zavodu zasebno ali zasebniku javno zdravstveno službo. Zakonodajalec je želel razmejiti med dvema pravnima režimoma, režimom javne zdravstvene službe in režimom zasebnega izvajanja zdravstvene dejavnosti. Za prvega, ki temelji na načelu solidarnosti in se financira iz obveznega zdravstvenega zavarovanja, je določil nepridobitnost,<sup>49</sup> ne glede na to, ali ga izvajajo javni zdravstveni zavodi ali zasebniki s koncesijo.<sup>50</sup>

Vendar pa se naše Ustavno sodišče s tem ni strinjalo in je dalo prednost svobodni gospodarski pobudi pred nepridobitnostjo javne zdravstvene službe, ki jo opravljajo zasebniki.<sup>51</sup> Odločitev je sporna, saj ne drži povsem ugotovitev Ustavnega sodišča, da je s prepovedjo zasebnikom, da si izplačajo oziroma za osebne potrebe uporabijo presežek iz dejavnosti, zakonodajalec zasebnike dejansko spremenil v nepridobitno pravno obliko.<sup>52</sup> Zasebniki lahko namreč ohranijo pravno obliko in opravljajo (pridobitno) zasebno zdravstveno dejavnost v želeni obliki. Le v delu, v katerem opravljajo javno zdravstveno službo za socialnozavarovane paciente in so plačani iz obveznega zdravstvenega zavarovanja, vstopijo v režim javne zdravstvene službe, ki mora biti enak za vse, ki jo opravljajo. Sicer pride do nedopustnega razlikovanja in bogatenja zasebnikov na račun javnih sredstev. Sredstva zbrana s prispevki za socialno varnost so strogo namenska in jih ni mogoče uporabiti v druge namene, tudi ne

---

<sup>49</sup> Glej 3. člen Zakona o zdravstveni dejavnosti, ZZDej, Uradni list RS, št. 9/92 do 64/17.

<sup>50</sup> Pri čemer koncesija za izvajanje javne službe zdravstvene dejavnosti še ne pomeni samodejne sklenitve pogodbe z nosilcem obveznega zdravstvenega zavarovanja (ZZZS). Koncesija je le dovoljenje za opravljanje javne zdravstvene službe, ali se bo da dejansko opravljala na račun ZZZS, je stvar dogovora med ZZZS in zasebnikom s koncesijo.

<sup>51</sup> Odločitev v zadevi U-I-194/17, SI:USRS:2018:U.I.194.17, Uradni list RS, št. 1/2019.

<sup>52</sup> Glej povzetek sodbe na <https://www.us-rs.si/aktualno/novice/odlocba-ustavnega-sodisca-st-u-i-19417-z-dne-15-11-2018/>, november 2019.

za ustvarjanje dobička izvajalcev javne zdravstvene službe (ne glede na statusno obliko v kateri jo opravljajo).<sup>53</sup>

Prav tako zakonodajalec ni posegel v človekovo pravico do svobodne gospodarske pobude,<sup>54</sup> saj te pravice naša ustava<sup>55</sup> ne vsebuje. Določba o svobodni gospodarski pobudi je urejena v poglavju o gospodarskih in socialnih razmerjih (74. člen Ustave, ki ureja podjetništvo). Hkrati je pravica do socialne varnosti ena temeljnih človekovih pravic (50. člen Ustave). Z dopuščanjem pridobitnosti na račun sredstev zbranih s prispevki za zagotavljanje pravice do socialne varnosti, se lahko to pravico spodkopava in na dolgi rok onemogoči njeno zagotavljanje.

Vprašanje je, ali je rešitev mogoče najti v razmejivti javne in zasebne zdravstvene dejavnosti, ki ju isti zasebni izvajalec ne more opravljati hkrati. S tem bi se preprečilo usmerjanje pacientov v bolj pridobitno zasebno opravljanje (tudi javne) zdravstvene službe. Nekatere države takšno ureditev poznajo.<sup>56</sup>

Vprašanje je tudi, ali bi veljalo vsem zasebnim izvajalcem omogočiti opravljanje zdravstvene dejavnosti na račun obveznega zdravstvenega zavarovanja. Na primer, v Avstriji obvezno zdravstveno zavarovanje zagotavlja celotno kritje zdravstvenih storitev v mreži javne zdravstvene službe. Zdravnikom zunaj nje (v Avstriji ali EU tujini) pa povrne 80 odstotkov javne cene (sami imajo praviloma višje cene od javnih). Posledica takšne ureditve je lahko, da veliko (premožnejših) zavarovanih oseb uveljavlja zdravstvene storitve zunaj javne mreže in zahteva povrnitev stroškov. Zaradi tega veliko (bolj usposobljenih) zdravnikov raje opravlja zdravstvene storitve za neposredno (in višje) plačilo. Težava je v tem, da javni sistem ostaja za manj premožne paciente in manj usposobljene zdravnike. Znana je krilatica, da sistem za revne postane reven sistem.

## 4.2. Pokojninsko zavarovanje

Za analizo slovenskega pokojninskega zavarovanja (invalidsko tokrat namenoma puščamo ob strani, saj predstavlja v normah MOD samostojno socialno tveganje)

---

<sup>53</sup> Pri tem formalno sklicevanje na pravilno ali napačno opredelitev termina EU 'negospodarske storitve splošnega pomena' ne prepriča.

<sup>54</sup> Glej 42. in 46. odstavek odločbe U-I-194/17.

<sup>55</sup> Ustava RS, Uradni list RS, št. 33/91-I do 75/16.

<sup>56</sup> Strban (ur.) et al., 2017, tudi o usmerjanju pacientov v zasebne ambulante za turiste znotraj javnih domov zdravja na Hrvaškem.

je pomembna predvsem Konvencija št. 102. Slovenija namreč prvotnih konvencij št. 35 in 36 o zavarovanju za starost v industriji in kmetijstvu<sup>57</sup> ter kasnejše konvencije št. 128 o dajatvah v primeru starosti invalidnosti in smrti ni ratificirala.

#### **4.2.1. Opredelitev socialnega tveganja**

Podobno kot pri obveznem zdravstvenem zavarovanju je tudi v pokojninskem zavarovanju pomembna opredelitev socialnega tveganja. Standardi MOD ga opredeljujejo kot starost preko predpisane meje, ki ne sme biti nad 65 let. Upokojitvena starost pa ni določena absolutno. Zvišati jo je mogoče, če delovna sposobnost ljudi to omogoča.<sup>58</sup>

Zgodovinsko je mogoče opazovati spreminjanje pravne narave socialnega tveganja starosti. V času uvedbe sodobnih pokojninskih zavarovanj je socialno tveganje starosti predstavljalo domnevo invalidnosti. Pridobitev pravice do starostne pokojnine, npr. v Nemčiji leta 1889, ko je bil sprejet prvi zakon o pokojninskem zavarovanju, je bilo mogoče šele pri 70. letih starosti, čeprav je bila povprečna pričakovana življenjska doba le 58 let. Posamezniki, ki so izpolnili pogoje so pravico do pokojnine v povprečju uživali le dve leti.<sup>59</sup> Današnji namen pokojninskega zavarovanja je spremenjen. Omogočiti mora prejemanje na prispevkih temelječe starostne pokojnine, ob normalnem zdravstvenem stanju in starosti pri kateri družba od posameznika ne pričakuje več ekonomske aktivnosti. Zato je upokojitvena starost odvisna od dogovora v družbi, kot je zapisan v vsakokratnem pokojninskem zakonu. Upokojitev mora torej predstavljati srečen dogodek v življenju. Zato morajo pokojnine varovati določen življenjski standard in ne smejo biti osiromašene na raven socialnih pomoči (socialnovarstvenih prejemkov).

---

<sup>57</sup> Ločene konvencije so bile sprejete za invalidnost in smrt zavarovanca (glej Konvencije št. 37 in 38 ter 39 in 40).

<sup>58</sup> Glej 26. člen Konvencije št. 102. Evropski kodeks socialne varnosti, Uradni list RS-MP, št. 29/03 je nekoliko bolj podrobne in omogoča, da država določi višjo upokojitveno starost, če je vsaj 10 odstotkov oseb v delovno aktivni dobi (nad 15 let) starejših od upokojitvene starosti.

<sup>59</sup> Igl, v: Becker, 2007, str. 43. Dawson, 1912, str. 138.



#### 4.2.2. Pravice in obveznosti

Tudi za pokojninsko zavarovanje velja določba 71. člena Konvencije št. 102, da stroška financiranja zavarovanja ne smejo pretežno (čezpolovično) nositi delavci ali zavarovane osebe. Tedaj bi šlo za zasebno in ne javno, socialno zavarovanje. Čeprav pri nas delavci plačujejo prispevke za pokojninsko in invalidsko zavarovanja po prispevni stopnji 15,5 odstotka od bruto plače, delodajalci pa 8,85 odstotka na bruto plačo,<sup>60</sup> to še ne pomeni, da so delavci (zavarovanci) prekomerno obremenjeni. Država se je namreč odločila, da bo delodajalce razbremenila in del financiranja prevzela sama. Pomembno je, da kar država plača Zavodu za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije (ZPIZ), predstavlja model financiranja in primarno dolžnost države, ne le sekundarno pokrivanje izgub.

Pri minimalnih pogojih za pridobitev pravice do pokojnine se lahko postavi vprašanje skladnosti preračunavanja na polni delovni čas<sup>61</sup> s standardi MOD. Ti omogočajo določitev predhodne dobe zavarovanja (*qualifying period*), ki pa v primeru plačevanja prispevkov ali zaposlitve ne sme presegati 15 let. Pri nas velja, da mora zavarovanec, ki dela s polovičnim delovnim časom delati (in plačevati prispevke) najmanj 30 let, da bi izpolnil ta del minimalnih pogojev za upokojitev (drugi del predstavlja določena starost).<sup>62</sup>

Zato bi bilo treba omogočiti upokojitev pri zavarovalni dobi najmanj 15 let vsem aktivnim zavarovancem. Hkrati pa zagotoviti temu ustrezno pokojnino. Neprimerno je namreč pobiranje prispevkov, brez zagotovitve (sorazmerne) dajatve. Tedaj so lahko osebe, ki delajo krajši delovni čas od polnega (in sodijo v skupino tako imenovanih nestandardnih delavcev)<sup>63</sup> odvisne zgolj od subsidiarnega sistema socialne pomoči. Poleg tega lahko določba posredno diskriminira ženske, če bi se ugotovilo, da delo s krajšim delovnim časom od polnega opravljajo predvsem ženske.<sup>64</sup>

---

<sup>60</sup> Glej 8. člen ZPSV. Poleg tega je prispevna stopnja enotna, ne razčlenjena na pokojninsko, invalidsko in družinsko zavarovanje, pa tudi ne na poškodbe in bolezni izven dela in tiste pri delu (za katere prispeva le delodajalec).

<sup>61</sup> Glej 130. člen ZPIZ-2.

<sup>62</sup> Glej 27. člen ZPIZ-2.

<sup>63</sup> Več Strban et al., 2018, še neobjavljeno.

<sup>64</sup> Glej tudi odločitvi Sodišča EU C-385/11 - *Elbal Moreno*, EU:C:2012:746 in C-161/18 - *Villar Láz*, EU:C:2019:382,

V skladu s standardi MOD mora višina pokojnine zadostovati za standardnega upravičenca, in sicer ne sme biti nižja od 40 odstotkov pokojninske osnove.<sup>65</sup> Pri nas težav s starostno pokojnino praviloma ne bo. Se pa lahko predčasna pokojnina, čeprav so bili plačani prispevki za celotno obdobje (z dokupom ali prostovoljno vključitvijo v obvezno zavarovanje), trajno zniža za 0,3 odstotke za vsak mesec manjkajoče starosti med 60 in 65 letom. Skupaj torej največ za 18 odstotkov. Če upoštevamo, da je odmerni odstotek za 40 let pokojninske dobe za moške 57,25 odstotka, se lahko zgodi, da bo predčasna pokojnina nižja od minimalnega standarda MOD. Zato je primeren predlog za izenačitev odmernega odstotka za ženske in moške.<sup>66</sup>

### **4.2.3. Hkratno prejemanje plače in pokojnine**

Minimalni standardi MOD ne predvidevajo hkratnega prejemanja polne plače in polne pokojnine. Še več, dopuščajo mirovanje ali zmanjšanje pokojnine ob hkratni ekonomski aktivnosti, če ta preseže določen znesek.<sup>67</sup>

Pri nas je manj sporna ureditev delne pokojnine.<sup>68</sup> Bolj sporna je ureditev plačila dela pokojnine ob nezmanjšani ekonomski aktivnosti in nezmanjšanem zaslužku. Tedaj namreč ne pride do uresničitve socialnega tveganja in nastanka socialnega primera izpada ali zmanjšanja zaslužka zaradi starosti. Dajatve iz sistema socialne varnosti pa ni mogoče zagotavljati brez socialnega primera, npr. ne dobimo košarice zdravil, če v določenem letu ne zbolimo, ali nekaj denarja, če nismo brezposelni ali nimamo otrok. Tudi pokojnine ob nezmanjšani ekonomski aktivnosti ne potrebujemo.

Še več, ali gre v primeru tako imenovanega dvojnega statusa zavarovanca/zavarovanke in upokojenca/upokojenke sploh še za socialno zavarovanje oziroma ali ima dohodek iz zavarovanja v tem primeru res pravno naravo pokojnine? Izplačilo zavarovalne vsote ob doživetju je značilnost zasebnih zavarovanj. Vsebinsko pa je 'pokojnina' ob plači ukrep aktivne politike zaposlovanja, saj naj bi s tem zagotovili daljšo ekonomsko aktivnost starejših in kasnejšo upokojitev.

---

<sup>65</sup> Glej Prilogo k XI delu (periodične dajatve tipskim upravičencem) Konvencije št. 102.

<sup>66</sup> To velja tudi z vidika enakosti moških in žensk. Seveda pa so potrebni drugi ukrepi, ki bi razbremenili ženske v času ekonomske aktivnosti (in npr. skrbi za otroke, ostarele starše), ne šele ob upokojitvi.

<sup>67</sup> Glej 26. člen Konvencije št. 102.

<sup>68</sup> Glej 40. člen ZPIZ-2. Vprašljiv pa je lahko bonus petodstotnega povečanja.

Ukrepe aktivne politike zaposlovanja pa je dolžna financirati država iz proračuna, ne vsi (tudi mlajši) plačniki prispevkov. Slednje postavlja pod vprašaj načelo medgeneracijske solidarnosti.

Predlagana sprememba pokojninske zakonodaje, ki naj bi poleg 20 odstotkov, prva tri leta po izpolnitvi pogojev zagotavljala 40 odstotkov 'pokojnine' ob nezmanjšani aktivnosti (in dohodku),<sup>69</sup> ni ukrep v pravo smer. Vsaj ne z vidika pravice do socialne varnosti. Predstavlja lahko namreč (pre)veliko finančno breme za sorazmerno majhen krog upravičencev.

Rešitev je treba iskati v korist čim širšega kroga upravičencev. Težave nizkih pokojnin in relativno mladih, za delo zmožnih upokojencev ni mogoče odpraviti z dvojnimi statusom, temveč v višjih pokojninah (zagotovljenih tudi z razširitvijo pokojninske osnove) in morebitnem povišanju upokojitvene starosti. Seveda neizplačevanje pokojnine pred izpadom dohodka v ničemer ne posega v svobodo dela. Vsak lahko dela kar in kolikor želi (oziroma se dogovori z delodajalcem). Če se mu dohodek ne zmanjša, pokojnine iz sistema socialne varnosti ne potrebuje.<sup>70</sup>

## 5. ZAVAROVANJE ZA BREZPOSELNOST

Konvencija št. 102, ki določa minimalne standarde socialne varnosti tudi v primeru brezposelnosti. Minimalno trajanje upravičenosti do denarnega nadomestila je določeno kot 13 tednov.<sup>71</sup> Preračunano v mesece bi bilo to tri mesece, kar je bila nekdanj najkrajša doba prejemanja denarnega nadomestila tudi pri nas.<sup>72</sup> Vendar je bil leta 2013 zakon spremenjen. Sedaj dopušča mlajšim brezposelnim osebam (starim do 30 let) s krajšo zavarovalno dobo (šestih, namesto devetih mesecev v zadnjih dveh letih) krajše prejemanje denarnega nadomestila, in sicer največ dva meseca. To pa je pod minimalnimi standardi. V skladu s standardi MOD bi bilo predpisati krajše zavarovalno obdobje za mlajše brezposelne osebe, ne pa tudi

---

<sup>69</sup> Glej osnutek ZPIZ-2G, EVA: 2019-2611-0002, 3.10.2019.

<sup>70</sup> Več Strban, Bagari, 2019, str. II.

<sup>71</sup> Glej 24. člen Konvencije št. 102. Sicer naj bi se denarno nadomestilo zagotavljalo ves čas trajanja socialnega primera.

<sup>72</sup> Glej 60. člen Zakona u urejanju trga dela – ZUTD, Ur. l. RS, št. 80/10 do 55/17 (pred spremembo v letu 2013).

krajše trajanje. Tako bi mlajše osebe lahko prej pridobile pravico do denarnega nadomestila, ki pa bi ga prejemale najmanj tri mesece.<sup>73</sup>

Standardi MOD sicer ne urejajo sekundarnega socialnega primera, npr. ko brezposelna oseba zboli. Vprašanje je ali je naša ureditev primerna z vidika opredelitve socialnega primera brezposelnosti. Konvencija št. 102 ga opredeljuje kot izgubo zaslužka zaradi nezmožnosti pridobiti ustrezne zaposlitve zavarovane osebe, ki je zmožna in voljna delati.<sup>74</sup>

Zakonodajalec je namreč ukinil pravico prejemnikom denarnega nadomestila za brezposelnost, da med začasno nezmožnostjo za delo zaradi bolezni ali poškodbe, ki traja več kot 30 dni, prejemajo nadomestilo iz obveznega zdravstvenega zavarovanja. Ves čas upravičenosti nadomestilo izplačuje le Zavod RS za zaposlovanje (ZRSZ). To je lahko sporno, saj oseba v tem času ni zmožna za delo in s tem za iskanje nove zaposlitve.

Hkrati je ukinil tudi mirovanje pravice v času odsotnosti z dela zaradi bolezni (ko je nadomestilo izplačeval Zavod za zdravstveno zavarovanje Slovenije, ZZZS).<sup>75</sup> Tudi to je sporno, saj s tem denarno nadomestilo za čas brezposelnosti izgublja svoj pomen. Če bo brezposelna zavarovana oseba zbolela kmalu po uveljavitvi pravice do denarnega nadomestila za brezposelnost in bo nezmožnost za delo trajala dlje časa, dejansko nove zaposlitve ne bo mogla iskati v svojem poklicu.

Zaradi omenjenega prenosa izplačevanja nadomestila na ZRSZ, je zakonodajalec znižal prispevno stopnjo (zavarovanca in ZRSZ) od denarnega nadomestila za brezposelnost v obvezno zdravstveno zavarovanje (iz 6,36 odstotkov na 5,96 odstotkov prispevne osnove).<sup>76</sup> Zaradi tega za večino prejemnikov neto znesek izplačanega denarnega nadomestila za brezposelnost ni večji. Večji je lahko le za tiste z najnižjimi dohodki, saj je najvišje nadomestilo močno omejeno.<sup>77</sup>

Primerneje bi bilo omogočanje prejemanja denarnega nadomestila iz obveznega zdravstvenega zavarovanja v primeru nezmožnosti za delo zaradi bolezni ali

---

<sup>73</sup> Glej 7. odstavek 60. člena ZUTD.

<sup>74</sup> Glej 20. člen Konvencije št. 102.

<sup>75</sup> Glej 90. do 92. člen Zakona za uravnoteženje javnih financ, ZUJF, Uradni list RS, št. 40/12 do 102/15.

<sup>76</sup> Glej 228. člen ZUJF.

<sup>77</sup> Najvišje nadomestilo za brezposelnost je omejeno na 892,50 evrov bruto (pri bruto povprečni plači 1.725,91 evrov v avgustu 2019, [www.stat.si](http://www.stat.si), november 2019). Osnutek ZUTD-E (EVA: 2019-2611-0050, Številka: 00711-16/2019/10, 10.10.2019) predvideva zgolj povišanje najnižjega nadomestila za brezposelnost.

poškodbe. Prav tako bi bilo treba določiti višji zgornji znesek nadomestila za brezposelnost, ki bi zagotavljal nadaljevanje življenjskega standarda tudi osebam s povprečnimi (in nadpovprečnimi) dohodki.

## 6. SKLEPNE UGOTOVITVE

Čeprav so standardi MOD starejšega datuma in temeljijo na modelu družine, ki ni več prevladujoč, niso nepomembni za slovenski sistem socialne varnosti. Uporabiti jih je mogoče pri opredelitvi socialnega tveganja v obveznem zdravstvenem in pokojninskem zavarovanju, pa tudi zavarovanju za brezposelnost.

Minimalni standardi MOD so pomembni pri oblikovanju pravic, npr. pri odpravi zadržanja pravic nekaterih neplačnikov prispevkov v obveznem zdravstvenem zavarovanju, ublažitvi pogojev za pridobitev pravice do pokojnine (brez preračunavanja na polni delovni čas), zagotovitvi ustrezne predčasne pokojnine in ustreznega obsega (višine in trajanja) nadomestila za brezposelnost.

Poleg tega je mednarodne standarde treba upoštevati tudi pri določanju obveznosti prispevanja. Temeljna je omejitev, da delavci ne smejo biti prekomerno obremenjeni, kar je pomembno predvsem ob ukinitvi doplačil (in nadomestni dajatvi) in financiranju pokojninskega zavarovanja.

Zdi se, da je najbolj pomanjkljivo urejen postopek uveljavljanja in varstva pravic, še posebej z izvotljeno pravico do drugega mnenja za socialnozavarovane osebe.

Posebej velja poudariti, da veljajo minimalni standardi MOD za javni, družbeni sistem, sistem socialne varnosti. Vnašanje zasebnih elementov, npr. pri obveznem zdravstvenem zavarovanju, pa tudi pri pokojninskem zavarovanju, je lahko z vidika minimalnih standardov vprašljivo oziroma jim nasprotuje.

Minimalni standardi MOD veljajo predvsem za socialna zavarovanja in družinske prejemke, kot so urejeni pri nas. Socialne pomoči so nekoliko bolj v domeni držav članic.<sup>78</sup> MOD namreč zagovarja socialna zavarovanja ali nacionalno varstvo kot temelj zagotavljanja človekove pravice do socialne varnosti. Socialna pravičnost, socialna država, ki se uresničuje s pravno ureditvijo, in socialne pravice morajo zagotavljati socialni mir in mir v družbi nasploh. Še posebej solidarnost, kot

---

<sup>78</sup> Glej npr. Priporočilo št. 202 o ravni socialne zaščite (*Social Protection Floors*). Slednja je razumljena široko, čeprav samo na minimalni ravni.

temeljna značilnost pravice do socialne varnosti ni preživeta in ni zgolj ostanek preteklega režima, temveč je sestavni del in vezivno tkivo vsake (uspešne) družbe.

Naj slogan *si vis pacem, cole justitiam* (če želiš mir, neguj pravičnost) vodi MOD tudi naslednjih sto let.

## LITERATURA

- Androjna, Vilko et. al. (1962), Predpisi o zdravstvenem zavarovanju s pripombami in sodno prakso, ČZ Uradni list LRS, Ljubljana 1962.
- Bley, Helmar, Kreikebohm, Ralf, Marschner, Andreas, Sozialrecht, Luchterhand, Neuwied, 2001.
- Dawson William Harbutt, Social Insurance in Germany 1883-1911, Its history, operation, results, And a comparison with the National Insurance Act, 1911, New York: Charles Scribner's Sons, London: T. Fisher Unwin, 1912.
- Eichenhofer, Eberhard, Sozialrecht, Mohr Siebeck, Tübingen, 2000.
- Igl, Gerhard, Grundsatzfragen der Alterssicherung - Sinn und Ausprägung der Rentenversicherung, in: Becker, U. (Hrsg.), Alterssicherung in Deutschland. Nomos, Baden-Baden 2007, str. 43-56.
- Kranjc, Janez, Rimsko pravo. 3., pregledana in dopolnjena izdaja. GV Založba, Ljubljana 2017.
- Malý, Ivan, Sick pay waiting days have been abolished in the Czech Republic, ESPN Flash Report 2019/10, Evropska komisija, februar 2019, str. 1-2.
- Novak, Mitja (ur.), Končar, Polonca (ur.), Bubnov-Škoberne, Anjuta (ur.), Konvencije Mednarodne organizacije dela: s komentarjem, GV založba, Ljubljana 2006.
- Pieters, Danny (ur.), Schoukens, Paul (ur.), The Social Security Co-Ordination Between the EU and Non-EU Countries, Intersentia, Antwerpen, Oxford, 2009.
- Schulin, Bertram, Igl, Gerhard, Sozialrecht, Werner Verlag, Düsseldorf 2002.
- Strban, Grega, Solidarnost in samoodgovornost, v: Marko Kambič in Katja Škrubej (ur.), Odsev dejstev v pravu, Da mihi facta, dabo tibi ius, Liber amicorum Janez Kranjc, Pravna fakulteta Univerze v Ljubljani, Ljubljana 2019, str. 383-400.
- Strban, Grega, Lastninsko varstvo socialnih pravic, Podjetje in delo, št. 6-7/2015, str. 1251-1266
- Strban, Grega, Cost sharing for Health and Long-term Care Benefits in Kind, MISSOC Analysis 2014/1, MISSOC 2014.
- Strban, Grega, Pravica do socialne varnosti v (ustavno)sodnem odločanju, v: Pavčnik, Marijan (ur.), Novak, Aleš (ur.), (Ustavno)sodno odločanje, GV Založba, Ljubljana 2013, str. 341-391.
- Strban, Grega: Odvisnost od oskrbe drugega - novo socialno tveganje?, Zbornik znanstvenih razprav, Letn. LXXII, 2012, str. 211-240.
- Strban Grega: Temelji obveznega zdravstvenega zavarovanja, Cankarjeva založba, Ljubljana 2005.
- Strban, Grega, Vpliv posebnega urejanja pacientovih pravic na postopek uveljavljanja pravic iz obveznega zdravstvenega zavarovanja, Delavci in delodajalci, št. 2-3/2009, str. 249-270.

- Strban Grega, Bagari Sara, Dvojni status delavca in upokojenca v sistemu socialne varnosti, Pravna praksa, št. 28-29/2019, pril. str. II-VII.
- Strban, Grega (ed.), Berki, Gabriella, Carrascosa Bermejo, Dolores, Van Overmeiren, Filip, Access to healthcare in cross-border situations, FreSsco Analytical Report 2016, European Commission 2017.
- Strban, Grega, Carrascosa Bermejo, Dolores, Schoukens Paul, Ivana Vukorepa, Social security coordination and non-standard forms of employment and self-employment: Interrelation, challenges and prospects, MoveS Analytical report 2018, še neobjavljeno.

## **Influence of the ILO Standards on the Slovenian Social Security System**

**Grega Strban\***

### **Summary**

Although the ILO standards are of an older date and are based on a family model that no longer prevails, they are still of importance to the Slovenian social security system. They can be applied to define social risk in compulsory health and pension insurance, as well as unemployment insurance.

The ILO minimal standards are important in framing the rights, e.g. in abolishing the retention of rights of certain non-payers of compulsory health insurance contributions, easing the conditions for obtaining the right to a pension (without full-time conversion), providing an adequate early retirement pension and an adequate extent (amount and duration) of the unemployment benefit.

In addition, international standards must be observed when determining the obligation to pay contributions. The fundamental limitation is that the workers must not be overburdened which is particularly important in the event of abolishment of co-payments (and a replacement charge) and the financing of the pension scheme.

It seems that the most insufficiently regulated process is that of exercising and protecting the rights, especially so regarding the right to a second opinion for the socially insured persons.

It should be emphasized that the minimum ILO standards apply to the public, the social and the social security system. Entering private elements, e.g. in the case of compulsory health insurance as well as in the case of pension insurance may be questionable or even contradictory in the light of the minimum standards.

The minimum ILO standards apply primarily to social insurance and family benefits, as regulated in our country. Social assistance benefits are somewhat more in the domain of the respective Member States. The ILO namely advocates

---

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



social insurance or national protection as the basis for guaranteeing the human right to social security. Social justice, the welfare state pursued by regulation, and social rights must ensure social peace and peace in society in general. In particular, solidarity, as a fundamental feature of the right to social security, is not outlived and is not merely a remnant of the past regime; it is an integral part and a connective tissue of any successful society.

Let the slogan *si vis pacem, cole justiciam* (if you desire peace, cultivate justice) continue to lead the ILO for the next hundred years.

## Izvedenci v postopkih pred socialnimi sodišči - novejša praksa ESČP in Ustavnega sodišča

Špelca Mežnar\*

UDK: 342.7:347.9:349  
342.565.2:349

**Povzetek:** Vodilni primer za presojo, ali je v socialnem sporu porušena enakost strank, če sodišče zavrne dokazni predlog za postavitve neodvisnega izvedenca medicinske stroke, pri čemer je za odločitev ključno medicinsko znanje, ki ga sodišče nima, zato se opre na mnenja invalidskih komisij, izdelana v predsodnem postopku pred ZPIZ, je zadeva Korošec proti Sloveniji. Tej sledi tudi praksa Ustavnega sodišča.

**Ključne besede:** pošten postopek, izvedensko mnenje, socialni spor, enakost orožij, Evropsko sodišče za človekove pravice, Ustavno sodišče, 22. člen Ustave

**Experts in Proceedings before Social Courts – Recent Case-law of the European Court of Human Rights and the Constitutional Court**

**Abstract:** If the social court relies solely on the findings of the Disability Commissions at the ZPIZ (the latter being one of the parties to the litigation), while rejecting the party's proposal to appoint an independent medical expert, a violation of Article 22 of the Constitution (Article 6 of the ECHR) may occur. The leading case is Korošec v. Slovenia, decided by the ECtHR in 2015. The article also analyses the case-law of the Constitutional Court.

**Key words:** fair trial, expert opinion, social dispute, equality of arms, European Court of Human Rights, Constitutional Court, Article 22 of the Constitution

---

\* Špelca Mežnar, doktorica pravnih znanosti, ustavna sodnica, Ustavno sodišče Republike Slovenije  
spelca.meznar@us-rs.si  
Špelca Mežnar, PhD, Constitutional Court Judge, Constitutional Court of the Republic of Slovenia

## 1. UVOD

Med letoma 2015 in 2018 sta Evropsko sodišče za človekove pravice (v nadaljevanju: ESČP) in Ustavno sodišče (v nadaljevanju: US) sprejeli nekaj zanimivih odločitev, ki se ukvarjajo z vprašanjem poštenega postopka, ko gre za odločanje o pravicah iz obveznega invalidskega zavarovanja, ki terja medicinsko znanje. Sodišče ni kvalificirano, da bi o vprašanih s področja medicinske stroke odločalo samo, zato mora vključiti izvedence - ti imajo pri (ne)priznavanju pravic praviloma odločilno vlogo. Zdravniki kot izvedenci v okviru posebnih izvedenskih organov (t.i. invalidskih komisij I. in II. stopnje) sodelujejo že v predsodnih postopkih, ki se vodijo pred Zavodom za pokojninsko in invalidsko zavarovanje RS (v nadaljevanju: ZPIZ). Če se tudi socialno sodišče zanese izključno na ugotovitve invalidskih komisij pri ZPIZ (slednji je v sodnem sporu ena izmed strank), ob tem pa zavrne predlog stranke za postavitev neodvisnega izvedenca medicinske stroke, lahko pride do kršitve 22. člena Ustave oziroma 6. člena EKČP. Eden izmed vidikov poštenega sojenja, ki ga varujeta navedeni določbi, je namreč tudi zagotavljanje enakosti orožij pravnih strank. Kadar se sodišče v celoti opre na strokovno oceno izvedenca, ki ga je predsodno angažirala in plačala le ena izmed strank, je lahko enakost orožij porušena do te mere, da preraste v ustavno kršitev.

V prispevku opisujem razvoj ustavnih kriterijev, ki so lahko sodiščem v pomoč v konkretnih postopkih. Pričenjam s predstavitvijo primera *Korošec proti Sloveniji* (2015), ki po moji oceni ostaja vodilni primer tudi po sodbi v zadevi *Devinar proti Sloveniji* (2018). Do slednje sem v prispevku nekoliko kritična. V vmesnem času (2017) je tudi Ustavno sodišče odločilo v dveh zanimivih ustavnih pritožbah, Up-233/15 in Up-454/15. Obe zadevi sta na kratko predstavljeni, zaključim pa z analizo naštetih primerov, njihovim medsebojnim učinkovanjem ter vplivom ustavnosodne presoje na prakso pred rednimi sodišči.

## 2. KRATEK OPIS PROBLEMA - ZAKONSKA RAVEN IN SODNA PRAKSA

V socialnem sporu se zagotavlja sodno varstvo proti odločitvam in dejanjem državnih organov in nosilcev javnih pooblastil v sporih o pravicah, obveznostih in pravnih koristih fizičnih, pravnih in drugih oseb, če so lahko nosilci pravic in obveznosti iz sistema socialne varnosti. V postopku pred socialnim sodiščem (socialni spor) se uporabljajo določbe zakona, ki ureja pravdni postopek, če ni

z Zakonom o delovnih in socialnih sodiščih<sup>1</sup> (v nadaljevanju: ZDSS-1) določeno drugače (1. člen ZDSS-1).

O pravicah iz obveznega invalidskega zavarovanja, ki so bile predmet sodnih postopkov v omenjenih primerih (dodatek za pomoč in postrežbo, nadomestilo za invalidnost, invalidnina za telesno okvaro, invalidska pokojnina), odloča Zavod za pokojninsko in invalidsko zavarovanje (v nadaljevanju: ZPIZ) v dvostopenjskem upravnem postopku. Zavodu pri odločanju o strokovnih vprašanih z izdajo mnenj o invalidnosti pomagajo invalidske komisije, ki delujejo na dveh stopnjah. Člane invalidskih komisij na predlog generalnega direktorja ZPIZ imenuje svet zavoda za dobo štirih let z možnostjo ponovnega imenovanja.

O dokazni vrednosti mnenj invalidskih komisij se je izreklo tudi Vrhovno sodišče s sklepom VIII Ips 3/2006. Mnenja invalidskih komisij I. in II. stopnje so po stališču Vrhovnega sodišča zgolj mnenja predstavnikov ene od strank v sodnem postopku, zato jih ni mogoče šteti za izvedenska mnenja v sodnem postopku, pač pa le za izvedenska mnenja v presodnih postopkih pred ZPIZ.

Posebni določbi v zvezi z izvedenci ZDSS-1 nima, razen tega, da lahko sodišče izvaja dokaze tudi po uradni dolžnosti (preiskovalno načelo iz prvega odstavka 62. člena ZDSS-1), kar pomeni, da lahko po uradni dolžnosti postavi tudi izvedenca.

Na podlagi 243. člena Zakona o pravnem postopku<sup>2</sup> sodišče izvede dokaz z izvedencem, če je za ugotovitev ali za razjasnitev kakšnega dejstva potrebno strokovno znanje, s katerim sodišče ne razpolaga. Naloga izvedenca je zagotoviti sodniku znanja, ki jih ta nima in brez katerih odločitev o sporu ni mogoča. Izvedenec je na sodnikova navodila vezani strokovni pomočnik sodišča.<sup>3</sup> Če stranka sama angažira izvedenca, sodišče takšno mnenje obravnava le kot del njenih navedb.<sup>4</sup> Kdaj je potreben izvedenec, presoja sodišče.

Izvedenci imajo v postopkih uveljavljanja pravic iz obveznega invalidskega zavarovanja praviloma odločilno vlogo, saj ugotavljajo kategorijo invalidnosti, vrsto in stopnjo telesne okvare in podobno. Eden najpomembnejših procesnih institutov, ki z zagotavljanjem nepristranskega izvedenstva jamči pravico do enakosti orožij, je izločitev izvedenca, ki ga ZPP ureja v 247. členu. Izvedenec

<sup>1</sup> Uradni list RS, št. 2/04 in 10/04 – popr.

<sup>2</sup> Uradni list RS, št. 73/07 – uradno prečiščeno besedilo, 45/08 in 10/17 – v nadaljevanju ZPP.

<sup>3</sup> Zobec, J. v: L. Ude in A. Galič (ur.), Pravdni postopek s komentarjem, 2. knjiga, Uradni list RS in GV Založba, Ljubljana, 2005, str. 474.

<sup>4</sup> Glej odločbo Ustavnega sodišča št. Up-460/14 z dne 5. 3. 2015, 14. točka obrazložitve.

je lahko izločen iz istih razlogov kot sodnik ali sodnik porotnik (s to razliko, da se za izvedenca lahko vzame tudi tisti, ki je bil prej zaslišan kot priča). Razlog za izločitev izvedenca je tudi, če je v isti zadevi sodeloval v postopku pred drugim organom (prvi odstavek 247. člena v zvezi s 5. točko prvega odstavka 70. člena ZPP, izključitveni razlog). Na podlagi drugega odstavka 247. člena ZPP mora stranka zahtevati izločitev izvedenca takoj, ko izve, da je podan razlog za izločitev, najpozneje pa do začetka dokazovanja z izvedencem. Če je sodišče pred določitvijo izvedenca dalo stranki možnost, da se izjavi, se mora stranka ob tej priložnosti izjaviti o izločitvi. Če se izvedenec postavi zunaj glavne obravnave, pa stranka ni imela možnosti, da se izjavi, sme stranka zahtevati njegovo izločitev v osmih dneh od prejema sklepa o postavitvi izvedenca. Šesti odstavek 247. člena ZPP določa, da v primeru, če stranke izve za razlog izločitve šele potem, ko je izvedenec že opravil izvedensko delo, in zaradi tega ugovarja zoper izvedensko delo, ravna sodišče, kakor da bi bila izločitev izvedenca zahtevana, preden je izvedenec opravil svoje delo. Prekluzija velja le za stranke, ne za sodišče.<sup>5</sup> Na podlagi četrtega odstavka 244. člena ZPP namreč lahko sodišče vselej določi drugega izvedenca.<sup>6</sup>

### 3. PRAVICA DO ENAKEGA VARSTVA PRAVIC - 22. ČLEN USTAVE

Iz pravice do enakega varstva pravic v postopku iz 22. člena Ustave izhaja zahteva po kontradiktornem postopku. V kontradiktornem postopku mora biti vsaki stranki dana možnost, da predstavi svoja stališča tako glede dejanske kot glede pravne podlage spora, da predlaga dokaze, ter da se izjavi o navedbah nasprotne stranke in o rezultatih dokazovanja pod pogoji, ki je ne postavljajo v neenakopraven položaj nasproti drugi stranki. Zahteva po kontradiktornem postopku mora biti spoštovana v vseh postopkih in v vseh fazah postopka.<sup>7</sup>

Pravica stranke, da predlaga dokaze, je eden od elementov pravice do izjave. Iz te pravice za sodišče izhaja obveznost, da dokazne predloge strank pretehta

<sup>5</sup> Glej J. Zobec v: L. Ude in A. Galič (red.), Pravdni postopek, Zakon s komentarjem, 2. knjiga, Uradni list RS in GV Založba, Ljubljana 2006, str. 486. Zobec se pri tem sklicuje na J. Juhart, Civilno procesno pravo FLR Jugoslavije, Univerzitetna založba, Ljubljana 1961, str. 387.

<sup>6</sup> Glej odločbo Ustavnega sodišča št. Up-454/15 z dne 20.12.2017, 9. točka obrazložitve.

<sup>7</sup> Glej npr. sklep št. Up-498/08 z dne 15. 4. 2008.

in predlagane dokaze, če se nanašajo na pravno relevantna dejstva, izvede.<sup>8</sup> Izvedbo dokaza lahko zavrne le, če ta za predlagano odločitev ni bistven.<sup>9</sup> Ko gre za dokaz s sodnim izvedencem, je z vidika zahteve po enakopravnosti strank pomembno, da se za izvedenca ne določi oseba, ki ji ne bi bilo mogoče zaupati, da bo mnenje zaradi morebitnih povezav z eno izmed strank ali s predmetom spora izdelala neobremenjeno, nepristransko.<sup>10</sup>

#### 4. ZADEVA KOROŠEC PROTI SLOVENIJI (2015)

ESČP v svoji praksi za presojo nepristranskosti sodno postavljenih izvedencev uporablja naslednja merila: 1) narava nalog, zaupanih izvedencu, 2) položaj izvedenca v okviru hierarhije nasprotne stranke in 3) vloga izvedenca v postopku, predvsem pri končni odločitvi.<sup>11</sup> Na podlagi navedenih meril je odločalo tudi v sodbi v zadevi Korošec proti Sloveniji z dne 8. 10. 2015, v kateri je ugotovilo kršitev načela enakosti orožij in s tem prvega odstavka 6. člena EKČP.

Socialno sodišče je pri odločanju o upravičenosti stranke do pravice do dodatka za pomoč in postrežbo po ZPIZ-1 uporabilo izvedenski mnenji invalidskih komisij ZPIZ kot glavna dokaza v postopku, pritožnik pa tem mnenjem ni mogel nasprotovati. Njegov predlog za postavitve neodvisnega sodnega izvedenca je sodišče zavrnilo. Za presojo ESČP je bil ključen objektivni vidik nepristranskosti izvedenca, tj. da sta bili mnenji za odločitev ZPIZ (nasprotne stranke) bistveni in da ju je sodišče v sodnem postopku upoštevalo kot glavna dokaza. Pri tem je ESČP še opozorilo, da dejstvo, da je sodišče pri odločanju vpogledalo še v drugo (medicinsko) dokumentacijo in da je bil pritožnik zaslišan, na zaključek o kršitvi prvega odstavka 6. člena EKČP ne more vplivati.

Za ESČP je bilo torej bistveno, da pritožnik dokaza z izvedencem ni mogel doseči, nasprotna stranka, ki je izvedence sama izbrala, pa je uspela ravno na podlagi njihovega mnenja. Po mnenju ESČP mora imeti stranka razumno možnost, da predstavi svoj primer na način, ki je ne postavlja v bistveno slabši položaj od

<sup>8</sup> Glej npr. sklep št. Up-113/05 z dne 28. 9. 2006.

<sup>9</sup> Primerjaj A. Galič v L. Šturm (ur.), Komentar Ustave RS, Dopolnitev-A, Fakulteta za državne in evropske študije, Ljubljana 2011, str. 285.

<sup>10</sup> Glej odločbo Ustavnega sodišča št. Up-454/15 z dne 20.12.2017, 5. točka obrazložitve.

<sup>11</sup> Glej npr. sodbe ESČP v zadevah Sara Lind Eggertsdóttir proti Islandiji, Placi proti Italiji in Bönisch proti Avstriji.

nasprotne stranke. Sodišče je uporabilo vsa tri merila za presojo nepristranskosti izvedencev in ugotovilo, da je (i) šlo za zdravniško mnenje, da (ii) sta bili invalidski komisiji odvisni od ZPIZ (ker njune člane imenujejo organi ZIZ) in da (iii) sta bili mnenji invalidskih komisij v sodnem postopku odločilen dokaz, saj sodišče s potrebnim strokovnim znanjem ni razpolagalo.<sup>12</sup>

Korektno je opozoriti, da je o zadevi, preden je romala na ESČP, odločalo tudi Ustavno sodišče, ki se za sprejem ustavne pritožbe ni odločilo.

## 5. USTAVNOSODNA PRESOJA PO ZADEVI KOROŠEC

Po zadevi *Korošec* je Ustavno sodišče sledilo praksi ESČP in v letu 2017 prvič uskladilo svojo presojo s stališči ESČP.

### 5.1. Prvi primer ustavne pritožbe glede izvedencev: Up-233/15 (19.10.2017)

Pritožnik je leta 2012 neuspešno zahteval priznanje pravice do invalidnine za telesno okvaro v skladu s 143. členom ZPIZ-1. Odločitev ZPIZ je izpodbijal v socialnem sporu. Sodišče je njegov zahtevek zavrnilo, ker je ocenilo, da njegova hrbtenica ni okvarjena v takem obsegu, kot ga za priznanje pravice določa Seznam telesnih okvar (v nadaljevanju Seznam).<sup>13</sup> Pri tej oceni se je sodišče oprlo na mnenji invalidskih komisij ZPIZ iz predsednega postopka. Mnenji invalidskih komisij I. in II. stopnje sta bili po mnenju sodišča skladni, drugačen zaključek pa po presoji sodišča naj ne bi izhajal niti iz druge medicinske dokumentacije, na katero se je skliceval pritožnik. Pritožnikov predlog za postavitve neodvisnega sodnega izvedenca ustrezne medicinske stroke (ki bi neodvisno ocenil, ali je podana telesna okvara v zatrjevanem obsegu) je sodišče zavrnilo. Pri tem je sprejelo dve stališči: (i) da so mnenja invalidskih komisij ZPIZ javne listine v smislu prvega odstavka 224. člena ZPP; ter (ii) da so za ugoditev predlogu za postavitve izvedenca medicinske stroke potrebna razhajanja med medicinsko

<sup>12</sup> Glej točke 53 do 56 obrazložitve sodbe v zadevi *Korošec* proti Sloveniji.

<sup>13</sup> Samoupravni sporazum o seznamu telesnih okvar, Uradni list SFRJ, št. 38/83 in 66/89.

dokumentacijo, ki jo je predložil pritožnik, in izvedenskima mnenjema invalidskih komisij. Pritožnik ni bil uspešen niti s pritožbo, niti z revizijo.

Ustavno sodišče je presodilo, da obe stališči sodišč v zvezi z zavrnitvijo pritožnikovega predloga za postavitve sodnega izvedenca medicinske stroke nasprotujeta ustavnoprocenim jamstvom iz 22. člena Ustave. Stališče, da so izvedenska mnenja invalidskih komisij, ki z namenom nudenja strokovne pomoči delujejo v okviru ZPIZ Slovenije, javne listine v smislu prvega odstavka 224. člena ZPP, ni utemeljeno z razumnimi razlogi in je zato v nasprotju s prepovedjo sodniške samovolje, ki je eden od vidikov pravice do enakega varstva pravic iz 22. člena Ustave. Utemeljitev zavrnitve pritožnikovega predloga za pridobitev izvedenskega mnenja sodnega izvedenca medicinske stroke pa je po mnenju Ustavnega sodišča v nasprotju z zahtevo po enakosti orožij pravnih strank iz 22. člena Ustave. Sodišča nimajo potrebnega medicinskega znanja, da bi sama ugotavljala obstoj telesne okvare. Zato morajo v primerih, ko je predlog za postavitve sodnega izvedenca oprt na medicinsko dokumentacijo (priloženo zahtevku za priznanje pravic iz obveznega invalidskega zavarovanja oziroma tožbi), predlogu ugoditi. Pri tem je US opozorilo, da so invalidske komisije organi ZPIZ, ki je v socialnem sporu le ena izmed strank postopka, zato je upoštevanje njihovih izvedenskih mnenj, izdelanih za potrebe odločanja Zavoda, kot odločilnih dokazov v sodnem postopku v nasprotju z zahtevo po enakosti orožij iz 22. člena Ustave.

Stališče o nesubstanciranosti dokaznega predloga za postavitve neodvisnega izvedenca medicinske stroke v konkretnih okoliščinah, ko sodišče brez pomoči oseb z ustreznim medicinskim znanjem sploh ne more odločiti, edino mnenje takšnih oseb (mnenja invalidskih komisij) pa je v dokaznem postopku prispevala nasprotna stranka, krši zahtevo po enakosti orožij pravnih strank. Ni se namreč mogoče izogniti zaključku, da se je v takšni situaciji sodišče pri svoji razsodbi odločilno oprlo na ugotovitve invalidskih komisij.

## **5.2. Drugi primer ustavne pritožbe glede izvedencev: Up-454/15 (20.12.2017)**

Dva meseca kasneje je Ustavno sodišče v zvezi z vlogo izvedencev sprejelo še eno odločbo, tokrat ob nekoliko drugačnem dejanskem stanju. Pritožnik je pred ZPIZ neuspešno zahteval priznanje pravice do invalidske pokojnine; za odločitev ZPIZ so bila odločilna mnenja invalidskih komisij I. in II. stopnje. V socialnem sporu je prvostopenjsko sodišče ugodilo zahtevi pritožnika za postavitve neodvisnega



izvedenca medicinske stroke (Komisija za fakultetna izvedenska mnenja pri Medicinski fakulteti Univerze v Ljubljani, v nadaljevanju: Komisija MF) in zahtevke nato zavrnilo. Po neuspešni pritožbi je Vrhovno sodišče ugodilo pritožnikovi reviziji in zadevo vrnilo v novo sojenje. V ponovljenem postopku je sodišče pridobilo dopolnitev izvedenskega mnenja, nato pa s sklepom kot prepoznega zavrglo pritožnikov predlog za izločitev člana izvedenskega organa (Komisije MF), ki je v isti zadevi sodeloval tudi v invalidski komisiji II. stopnje pri Zavodu. Isti zdravnik je torej kot izvedenec najprej sodeloval v predsodnem postopku kot član invalidske komisije ZPIZ, kasneje v sodnem postopku pa kot član neodvisnega izvedenskega organa (Komisije MF). Prvostopenjsko sodišče je ponovno zavrnilo zahtevek za priznanje pravice do invalidske pokojnine, odločitev je potrdilo Višje sodišče, Vrhovno pa je zavrnilo revizijo. Pritožnik je z ustavno pritožbo med drugim uveljavljal tudi kršitev 22. člena Ustave (enakopravnost strank), ker je v okviru Komisije MF sodeloval isti zdravnik kot v predsodnem postopku pred ZPIZ, sodišča pa tega niso sanirala.

Ker se je prvostopenjsko sodišče oprlo na pravila o prekluziji, se je moralo Ustavno sodišče najprej opredeliti do tega, ali je takšno stališče ustavno skladno. Ugotovilo je, da je časovna omejitev procesnega upravičenja stranke zahtevati izločitev izvedenca sicer nujna za zagotovitev učinkovitega sodnega varstva brez nepotrebnega odlašanja, vendar pa se v določenih primerih lahko izkaže za prekomerno z vidika pravice do nepristranskega sojenja iz prvega odstavka 23. člena Ustave.<sup>14</sup> Na podlagi tehtanja med pravico do sojenja brez nepotrebnega odlašanja in pravico do enakopravnosti strank v dokaznem postopku, bi Ustavno sodišče lahko ugotavljalo, ali je bila ta omejitev nesorazmerno omejujoča za zagotovitev enakopravnosti strank v dokaznem postopku. Vendar v okoliščinah obravnavanega primera, ko sodišču ni moglo ostati neznan dejstvo sodelovanja imenovanega izvedenca v predsodnem postopku pri Zavodu, te presoje Ustavnemu sodišču ni bilo treba opraviti.<sup>15</sup>

Ker sodišče odloča, koga bo postavilo za izvedenca, je z vidika zahteve po enakopravni obravnavi strank tudi njemu naložena skrb, da z določitvijo sodnega izvedenca ne omogoči eni izmed strank boljšega položaja v razmerju do druge stranke. Sodišče torej prosto odloča, komu bo zaupalo izdelavo izvedenskega

<sup>14</sup> Prim. z odločbo Ustavnega sodišča št. Up-562/14 z dne 2. 3. 2017 (Uradni list RS, št. 14/17), 8. točka obrazložitve. Glej odločbo Ustavnega sodišča št. Up-454/15 z dne 20.12.2017, 12. točka obrazložitve.

<sup>15</sup> Glej odločbo Ustavnega sodišča št. Up-454/15 z dne 20.12.2017, 12. točka obrazložitve.

dela, vendar mora pri tem zaradi zagotovitve pravice do enakosti orožij strank skrbno preveriti, ali glede na razpoložljive podatke v spisu pri izbranem izvedencu oziroma strokovni instituciji, ki ji zaupa izvedensko delo, obstajajo okoliščine, ki v bistvenem ogrožajo ustavno jamstvo enakopravnosti strank v dokaznem postopku. Skrbnost, ki se pri tem od sodišča pričakuje, je namenjena vsaj poznavanju podatkov v spisu.

Vsakokratna sestava Komisije MF je objavljena na spletu. Sodišče je bilo pisno obveščeno o konkretni sestavi tričlanske izvedenske komisije. Z ustavnoskladno uporabo procesne zakonodaje (četrtga odstavka 244. člena ZPP) bi sodišče moglo in moralo preprečiti, da bi pri delu sodno postavljenega izvedenskega organa sodelovala oseba, ki je v postopku sodelovala že kot član izvedenskega organa ene izmed strank. Četrta odstavka 244. člena ZPP, ki omogoča zamenjavo izvedenca po uradni dolžnosti ves čas postopka, bi sodišče za zagotovitev pravice do enakosti orožij strank moglo in moralo uporabiti vsaj ob prejemu prepozna pritožnikovega predloga za izločitev izvedenca. Ker tega ni storilo, je kršilo pritožnikovo pravico do enakega varstva pravic iz 22. člena Ustave.<sup>16</sup> Ista oseba je namreč v istem postopku najprej (so)delovala kot član izvedenskega organa ene izmed strank v sporu ter nato kot član sodno postavljenega izvedenskega organa. To z vidika zahteve enakopravnosti strank v dokaznem postopku ni sprejemljivo.<sup>17</sup>

## 6. ZADEVA DEVINAR PROTI SLOVENIJI (2018)

V letu 2018 je ESČP sprejelo odločitev v zadevi *Devinar*, ki pa je glede na veliko podobnost z dejanskimi okoliščinami iz zadeve *Korošec* pomenila precejšnje presenečenje. Zdi se, da odločitev v zadevi *Devinar* ni najbolj prepričljiva in dosledna, na kar opozarjata tudi ločeni mnenji.<sup>18</sup>

Pritožnica je v postopku pred ZPIZ zahtevala priznanje nadomestila za invalidnost zaradi telesne okvare. Invalidski komisiji I. in II. stopnje sta ugotovili, da pri

<sup>16</sup> Glej odločbo Ustavnega sodišča št. Up-454/15 z dne 20.12.2017, 14. točka obrazložitve.

<sup>17</sup> Glej odločbo Ustavnega sodišča št. Up-454/15 z dne 20.12.2017, 13. točka obrazložitve.

<sup>18</sup> Sodnik De Gaetano je podal pritrilno ločeno mnenje, sodnik Pinto de Albuquerque pa odklonilno ločeno mnenje. Slednji očita sodbi nedoslednost, saj ni jasno, zakaj je sodišče odstopilo od standardov, postavljenih v zadevi *Korošec*. Osebnost se s kritiko iz odklonilnega mnenja v celoti strinjam.

pritožnici ni podana telesna okvara s Seznama. V socialnem sporu, kjer je izpodbijala odločitvi ZPIZ, je predlagala tudi postavitve sodnega izvedenca medicinske stroke. Sodišče je predlog zavrnilo. Glede na ugotovitve invalidskih komisij in svoje neposredne ugotovitve ob zaslišanju pritožnice je sodišče odločilo, da pritožničina okvara zdravja ne predstavlja telesne okvare in je tožbo zavrnilo. Temu sta pritrdili tudi Višje in Vrhovno sodišče, Ustavno sodišče pa ustavne pritožbe ni sprejelo v obravnavo.

ESČP je v času sprejema te odločitve že poznalo novejšo prakso US in se izrecno sklicevalo na odločbo št. Up-233/15. Zato toliko bolj čudi, da je ob praktično enakem dejanskem stanju (sodišče ni imelo medicinskega znanja; odločilna je bila presoja, ali je pri pritožnici podana telesna okvara; sodišče je sledilo mnenjema invalidskih komisij, da telesna okvara ni podana; predlog za postavitve izvedenca je zavrnilo; pritožnica se je pritožila zaradi objektivne nepristranskosti izvedencev) sprejelo drugačno odločitev. Argumenti so neprepričljivi; zdi se, da sodišče skuša na vsak način pokazati, zakaj se primer *Devinar* razlikuje od zadeve *Korošec*, a je pri tem neuspešno. Iz 51., 56. in 58. točke obrazložitve bi lahko izhajalo, da se je ESČP oddaljilo od objektivnega kriterija nepristranskosti izvedencev,<sup>19</sup> iz nekaterih drugih točk (npr. 49 in 52) pa izhaja, da vztraja pri merilih iz zadeve *Korošec*, ki jim sledi tudi naša ustavnosodna presoja.

Zadevo *Devinar* je zato najbolje šteti kot ponesrečen korak na poti izgrajevanja ustavnosodnih standardov glede vloge izvedenskih mnenj v postopkih pred socialnimi sodišči. Zavzemam se za to, da za slovensko sodno prakso ostajajo odločilni kriteriji, ki sta jih razvili ESČP in US v letih 2015 in 2017.

---

<sup>19</sup> ESČP v 51. točki sodbe *Devinar*: »Čeprav pritožničino razumevanje nepristranskosti izvedencev lahko nekaj pomeni, ne more biti odločilno, saj objektivno nič ne upravičuje strahu, da izvedenci invalidskih komisij v svoji strokovni presoji niso bili dovolj nevtralni (glej *Letinčič*, citirano zgoraj, 62. odstavek, in *Krunoslava Zovko proti Hrvaški*, št. 56935/13, 44. odstavek, 23. maj 2017). Sodišče v tej zvezi ugotavlja, da niti vsebina spisa niti pritožničine vloge ne razkrivajo nobenih dokazov, da ti izvedenci medicinske stroke niso bili dovolj objektivni, niti pritožnica ni zatrjevala, da niso bili dovolj objektivni (glej, *mutatis mutandis*, *Galea in Pavia*, citirano zgoraj, 47. odstavek, in *Krunoslava Zovko*, citirano zgoraj, 45. odstavek).«

## 7. ZAKLJUČEK

Vodilni primer za presojo, ali je v socialnem sporu porušena enakost strank, če sodišče zavrne dokazni predlog za postavitve neodvisnega izvedenca medicinske stroke, pri čemer je za odločitev ključno medicinsko znanje, ki ga sodišče nima, zato se opre na mnenja invalidskih komisij, izdelana v predsodnem postopku pred ZPIZ, je zadeva *Korošec proti Sloveniji*, o kateri je ESČP odločilo leta 2015. Tej sledi tudi praksa Ustavnega sodišča. Ključni kriterij je t.i. objektivni vidik nepristranskosti invalidskih komisij, skladno s katerim je potrebno oceniti: 1) naravo nalog, zaupanih izvedencu, 2) položaj izvedenca v okviru hierarhije nasprotne stranke in 3) vlogo izvedenca pri končni sodni odločitvi. Ker je ZPIZ v socialnem sporu pred sodiščem ena izmed strank, je lahko zanašanje sodišča na tovrstno mnenje kot edino strokovno oceno v postopku problematično. Enakost orožij strank zahteva, da je na (ustrezno substanciran) predlog stranke *praviloma* postavljen neodvisni izvedenec.

To pa ne pomeni, da stranke svojih procesnih pravic niso dolžne uporabljati skrbno in pravočasno. Zlasti procesne prekluzije same po sebi ne pomenijo protiustavnega posega v pošten sodni postopek. Ker pa imajo v socialnih sporih sodišča več *ex offio* pooblastil, velja večja skrbnost tudi zanje: kadar lahko sodišče po uradni dolžnosti prepreči, da ista oseba hkrati nastopa kot član invalidske komisije in kot član neodvisnega izvedenskega organa, mora to storiti kljub dejstvu, da tudi stranka ni ravnala z zadostno skrbnostjo.

## LITERATURA IN VIRI

Literatura:

- L. Ude in A. Galič (ur.), *Pravdni postopek s komentarjem*, 2. knjiga, Uradni list RS in GV Založba, Ljubljana, 2005.
- J. Juhart, *Civilno procesno pravo FLR Jugoslavije*, Univerzitetna založba, Ljubljana 1961.
- L. Šturm (ur.), *Komentar Ustave RS, Dopolnitev-A*, Fakulteta za državne in evropske študije, Ljubljana 2011.

Odločbe Ustavnega sodišča:

- odločba Ustavnega sodišča št. Up-460/14 z dne 5.3.2015.
- odločba Ustavnega sodišča št. Up-454/15 z dne 20.12.2017.
- odločba Ustavnega sodišča št. Up-233/15 z dne 19.10.2017.
- odločba Ustavnega sodišča št. Up-562/14 z dne 2.3.2017.

- sklep Ustavnega sodišča št. Up-498/08 z dne 15. 4. 2008.
- sklep Ustavnega sodišča št. Up-113/05 z dne 28. 9. 2006.

Sodbe ESČP:

- *Sara Lind Eggertsdóttir proti Islandiji* z dne 5.7.2007.
- *Placi proti Italiji* z dne 21.1.2014.
- *Bönisch proti Avstriji* z dne 6.5.1985.
- *Korošec proti Sloveniji* z dne 15.9.2015.
- *Devinar proti Sloveniji* 27.3.2018.
- *Krunoslava Zovko proti Hrvaški*, 23. 5. 2017.

## Experts in Proceedings before Social Courts – Recent Case-law of the European Court of Human Rights and the Constitutional Court

Špelca Mežnar\*

### Summary

Between 2015 and 2018, the European Court of Human Rights and the Constitutional Court adopted a number of interesting decisions that address the issue of fair procedure in disputes concerning social security rights, which requires medical expert knowledge. The court is not qualified to decide upon medical questions, so it must engage experts - as a rule, they have a decisive role for the decision. Doctors as experts within the special expert bodies (1st and 2nd Instance Disability Commissions) are already involved in pre-trial proceedings before the for Pension and Disability Insurance Institute of the Republic of Slovenia. If the social court relies solely on the findings of the Disability Commissions at the ZPIZ (the latter being one of the parties to the litigation), while rejecting the party's proposal to appoint an independent medical expert, a violation of Article 22 of the Constitution (Article 6 of the ECHR) may occur. One of the aspects of a fair trial is that of ensuring the equality of arms of litigants. When a court relies entirely on the expert judgment of an expert who was pre-emptively engaged and paid by only one party, the equality of arms can be demolished to such an extent that it becomes a constitutional violation. The leading case is *Korošec v. Slovenia*, decided by the ECtHR in 2015. The article also analyses the case-law of the Constitutional Court.

---

\* Špelca Mežnar, PhD, Constitutional Court Judge, Constitutional Court of the Republic of Slovenia  
spelca.meznar@us-rs.si



## Ureditev minimalne plače na ravni EU

Andraž Bobovnik\*

UDK: 331.21:349.2:061.1EU

**Povzetek:** V skladu z napovedjo nove predsednice Evropske komisije Ursule von der Leyen in krepitvi socialne dimenzije EU lahko konec leta 2019 oz. na začetku leta 2020 pričakujemo pobudo Evropske komisije za vzpostavitev evropskega okvirja minimalne plače. Prispevek predstavi stanje na tem področju v posameznih državah članicah, pristojnosti EU, pretekle pobude, stališča ključnih akterjev in možne prihodnje scenarije pri urejanju vprašanja minimalne plače na ravni EU.

**Ključne besede:** minimalna plača, Evropska komisija, socialni dialog, Evropski steber socialnih pravic, pristojnosti EU

### **Regulation of Minimum Wage at EU Level**

**Abstract:** According to the announcement of the new President of the European Commission Ursula von der Leyen and the strengthening of the EU's social dimension at the end of 2019 and at the beginning of 2020, we expect an initiative from the European Commission to establish a European minimum wage framework. The paper presents the situation in this area in the individual Member States, the EU's competences, past initiatives, the views of key players and possible future scenarios in regulating the issue of a minimum wage at EU level.

**Key words:** minimum wage, European Commission, social dialog, European Pillar of Social Rights, competence of the EU

\* Andraž Bobovnik, univ. dipl. politolog, vodja Sektorja za analize in razvoj na Direktoratu za delovna razmerja in pravice iz dela na Ministrstvu za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti.

Andraž Bobovnik, BSc of Political Science, Head of Analysis and Development Division on the Labour and Labour Rights Directorate at the Ministry of Labour, Family, Social Affairs and Equal Opportunities. andraz.bobovnik@gov.si

V prispevku so izražena osebna strokovna stališča avtorja, in ne stališča institucije, v kateri je zaposlen.

The article reflects personal expert views of the author, and not the views of the institution where he is employed.



## 1. UVOD

Minimalna plača oz. s pravnim aktom določeno najnižje plačilo za določen obseg dela, predstavlja eno bolj kontroverznih teoretičnih in praktičnih vprašanj. Pri čemer pa so bila v ospredju bolj ali manj vedno vprašanja makroekonomskih posledic določitve in višine minimalne plače. Pri tem so bili v prvi vrsti izpostavljeni negativni učinki na zaposlovanje, ukinjanje delovnih mest z nizko dodano vrednostjo, izguba konkurenčnosti določenih gospodarskih panog ali celotnih držav. Študije v zadnjih letih pa so v večji meri začele izpostavljati tudi pozitivne učinke na produktivnost, povpraševanje, višjo dodano vrednost gospodarstva, mobilnost, itn. Kopja so se lomila tudi na vprašanjih procesa določitve, splošne veljavnosti, pristojnosti različnih deležnikov in pomena kolektivnega dogovarjanja oz. socialnega dialoga na splošno.

Zanimivo je, da je socialna dimenzija minimalne plače v vseh razpravah in študijah postala vprašanje postranskega pomena. Ne glede na to, da institut minimalne plače temelji na vprašanju zagotovitve primerne in ne zgolj minimalne socialne eksistence delavcev z najnižjimi dohodki in nenazadnje tudi ustrezne reprodukcije delovne sile. 3. člen Konvencije Mednarodne organizacije dela št. 131 o minimalnih osebnih dohodkih, s posebnim ozirom na države v razvoju<sup>1</sup> določa, da je pri določanju višine minimalnih osebnih dohodkov treba, če je mogoče in če je to v skladu z ustrežno državno prakso in pogoji, upoštevati naslednje elemente:

- a) potrebe delavcev in njihovih družin glede na splošno raven osebnih dohodkov v državi, življenjske stroške, dajatve iz socialnega zavarovanja in relativno življenjsko raven drugih družbenih skupin;
- b) ekonomske dejavnike, všteti zahteve ekonomskega razvoja, ravni storilnosti in željo, da se doseže in ohrani visoka raven zaposlenosti.

Ob bok navedenemu se zadnje pobude na področju minimalne plače na ravni Evropske unije, ki izhajajo iz Evropskega stebra socialnih pravic, zdijo skoraj kot znanstvena fantastika. Da bi o tako občutljivem vprašanju lahko dosegli konsenz na ravni EU, pri čemer minimalne plače nimajo določene niti vse države članice EU, in pri tem izhajali še iz socialne dimenzije tega instituta, se zdi ob upoštevanju

---

<sup>1</sup> International Labour Organization - ILO, NORMLEX: Information System on International Labour Standards. C131 - Minimum Wage Fixing Convention, 1970 (No. 131), dostopno na [https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100\\_INSTRUMENT\\_ID:312276](https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID:312276).

jasno določenega okvirja pristojnosti EU skorajda nemogoče. Pa vendar sta politična realnost (krepitev radikalnih političnih gibanj, vprašanje prihodnosti EU, zunanje migracije) in družbena realnost (razslojevanje, socialni damping, notranje migracije, ipd.), to vprašanje ponovno postavili na dnevni red. Nova predsednica Evropske komisije Ursula von der Leyen je vprašanje ureditve minimalne plače na ravni EU postavila med svoje najpomembnejše prioritete in napovedala predstavitev predloga Evropske komisije glede ureditve tega vprašanja v 100 dneh od imenovanja (Evropska komisija, 2019).

V pričujočem prispevku bo podrobneje predstavljeno, kako smo prišli do te točke, kakšno je stanje v državah članicah EU, kakšne so pravne možnosti Evropske komisije in kaj je najverjetnejši prihodnji scenarij. Ob precej turbulentni diskusiji na področju minimalne plače v Sloveniji v zadnjih dveh letih, se nam torej obeta zanimiva razprava tudi na ravni EU. Ali nam bo uspelo prevladujoče ekonomske interese uravnotežiti s socialno dimenzijo ter se o tako pomembnem vprašanju poenotiti tudi na ravni držav članic EU, pa je že drugo vprašanje.

## 2. UREDITEV MINIMALNE PLAČE PO DRŽAVAH ČLANICAH EU

Med 28 državami članicami EU ima na nacionalni ravni določeno in splošno veljavno minimalno plačo 22 držav članic. V preostalih 6 državah članicah (Avstrija, Ciper, Danska, Finska, Italija in Švedska) je minimalna plača določena zgolj za določene poklice ali na sektorski ravni s kolektivnimi pogodbami. Različni so tudi pristopi pri določanju minimalne plače. V 17 državah članicah EU je to urejeno z zakonom, v petih državah članicah (Belgija, Bolgarija, Estonija, Grčija in Poljska) pa minimalno plačo na nacionalni ravni določajo socialni partnerji v procesu kolektivnega dogovarjanja. Ta predstavlja osnovo tudi za določitev sektorske ali poklicne minimalne plače v petih državah članicah (Avstrija, Danska, Finska, Italija in Švedska), na Cipru pa je minimalna plača zakonsko določena zgolj za določene poklicne skupine (Eurofound, 2019b, str. 52). Slovenija ima splošno veljavno nacionalno minimalno plačo določeno z zakonom.

V 22. državah članicah EU, ki imajo na nacionalni ravni določeno splošno veljavno minimalno plačo<sup>2</sup>, je v letu 2016 minimalno plačo v povprečju prejemale približno

---

<sup>2</sup> Zaradi dostopnosti podatkov se bodo statistični podatki v nadaljevanju nanašali na 22 držav članic EU, ki imajo na nacionalni ravni določeno splošno veljavno minimalno plačo (Belgija,

7,2 % delavcev, pri čemer so bile med posameznimi državami precejšnje razlike. Tako je minimalno plačo prejelo manj kot 5 % delavcev na Češkem, Malti, Belgiji in nekaterih drugih državah. Na Portugalskem, Poljskem, v Veliki Britaniji in nekaterih drugih državah pa je minimalno plačo prejelo več kot 10 % delavcev. Pri tem je treba opozoriti, da gre pri vprašanju določitve deleža prejemnikov minimalne plače za podatke, ki jih je, zaradi določenih metodoloških omejitev (EU-SILC), treba uporabljati z zadržki (Eurofound, 2019a, str. 3). Po podatkih SURS je minimalno plačo v Sloveniji v juliju 2019 prejelo 42.976 delavcev, kar predstavlja 5,4 % zaposlenih (2019M07: 802.748).

Nominalna vrednost mesečne minimalne plače med 22 državami članicami EU je v letu 2019 variirala od 286 evrov v Bolgariji do 2.071 evrov v Luxembourg. Razvrstitev držav po nominalni vrednosti minimalne plače ostaja v zadnjih letih razmeroma nespremenjena, pri čemer pa v oči bode izrazito nizka minimalna plača v Bolgariji, tudi če jo primerjamo s sosednjo Romunijo, kjer je ta skoraj dvakrat višja in znaša 446 evrov. V Sloveniji je minimalna plača v letu 2019 znašala 887 evrov. Po stagnaciji vrednosti minimalne plače v času gospodarske krize in obotavljivih selektivnih povišanjih v določenih državah v času okrevanja, se je nominalna vrednost minimalne plače v letu 2019 povišala v vseh državah članicah EU z izjemo Latvije<sup>3</sup>, (Eurofound, 2019a, str. 3). Od leta 2010 naprej so največjo realno rast minimalne plače praviloma beležile države z najnižje določenimi minimalnimi plačami, kot je npr. Romunija (180 %), najnižjo realno rast pa tiste z višje določenimi minimalnimi plačami, kot je npr. Nizozemska (1 %), pri čemer lahko v določeni meri govorimo tudi o konvergenci minimalnih plač znotraj EU. V Sloveniji se je minimalna plača od leta 2010 do leta 2019 realno povišala za 33 %.

### 3. PRISTOJNOSTI EU NA PODROČJU PLAČ OZ. MINIMALNE PLAČE

Razprava o določitvi minimalne plače na ravni EU v prvi vrsti naleti vprašanje pristojnosti in ustreznih pravnih podlag na tem področju. Mednarodna organizacija dela minimalno plačo definira kot najnižje še dopuščeno plačilo, ki ga je delo-

---

Bolgarija, Češka, Estonija, Francija, Grčija, Hrvaška, Irska, Latvija, Litva, Luksemburg, Madžarska, Malta, Nemčija, Nizozemska, Poljska, Portugalska, Romunija, Slovaška, Slovenija, Španija, Velika Britanija).

<sup>3</sup> Zaradi veljavnosti tri letnega plačnega dogovora sklenjenega v letu 2017.

dajalec dolžan izplačati delavcu za opravljeno delo v določenem obdobju, in ki ne more biti znižano s kolektivno pogodbo ali pogodbo o zaposlitvi (ILO, 2017).

151. člen Pogodbe o delovanju EU<sup>4</sup> določa, da si Unija in države članice ob upoštevanju temeljnih socialnih pravic, kot so določene v Evropski socialni listini, podpisani v Torinu 18. oktobra 1961, in v Listini Skupnosti o temeljnih socialnih pravicah delavcev iz leta 1989, prizadevajo za naslednje cilje: spodbujanje zaposlovanja, izboljšanje življenjskih razmer in delovnih pogojev, tako da se ob ohranitvi izboljšav omogoči njihova harmonizacija, ustrezno socialno zaščito, dialog med socialnimi partnerji, razvoj človeških virov za trajno visoko zaposlenost in boj proti izključenosti. V 152. členu prepozna pomen socialnega dialoga in socialnih partnerjev v prvem odstavku 153. člena pa podrobneje določi področja pristojnosti EU, med katerimi so navedeni tudi delovni pogoji ter socialna varnost in socialna zaščita delavcev. Ne glede na navedeno, pa v petem odstavku istega člena pogodba izrecno navaja, da se določbe tega člena ne uporabljajo za plače.

Ne glede na navedeno so Evropski parlament, Svet in Evropska komisija 17. novembra 2017 v Göteborgu na Švedskem, na socialnem vrhu za pravična delovna mesta in rast podpisali in razglasili Evropski steber socialnih pravic<sup>5</sup>. Ta v drugem poglavju Pošteni delovni pogoji kot šesto načelo izrecno izpostavlja področje plač, ter navaja:

- *»Delavci imajo pravico do poštene plače, ki zagotavlja dostojen življenjski standard.*
- *Zagotovijo se primerne minimalne plače, ki glede na nacionalne gospodarske in socialne razmere omogočajo izpolnjevanje potreb delavcev in njihovih družin ter hkrati zagotavljajo dostop do zaposlitve in motivacijo za iskanje dela. Preprečuje se revščina zaposlenih.*
- *Plače se določijo na pregleden in predvidljiv način v skladu z nacionalnimi praksami in ob spoštovanju avtonomnosti socialnih partnerjev.«*

Evropski steber socialnih pravic seveda ne predstavlja zavezujočega pravnega akta, predstavlja pa podlago oz. orientacijo za pripravo ustreznih zakonodajnih in

<sup>4</sup> Prečiščena različica Pogodbe o delovanju Evropske unije, Uradni list Evropske unije, C 326, 26. oktober 2012.

<sup>5</sup> Medinstitucionalna razglasitev evropskega stebra socialnih pravic, Uradni list Evropske unije, C 428/10, 13. december 2017.

drugih predlogov Evropske komisije na izpostavljenih področjih. Njegovo izvajanje pa se med drugim spremlja tudi v okviru Evropskega semestra<sup>6</sup>.

Izhajajoč iz pogodb in temeljnih pravnih aktov, EU nima neposrednih normativnih pristojnosti na področju določanja plač<sup>7</sup>. V skladu s pristojnostmi na področju socialne politike Pogodba o delovanju EU iz področja urejanja socialne politike celo izrecno izloča vprašanje plač. Kljub temu pa ni mogoče zanikati povezanosti oz. prepleta nekaterih jasno določenih pristojnosti tudi z vprašanjem minimalne plače, še posebej ob upoštevanju jasno določenih socialnih načel. Ob navedenem je treba upoštevati tudi dejstvo, da EU in države članice zavezujejo tudi določeni mednarodni in evropski sporazumi ter konvencije, ki pravično in zadostno plačilo za delo razumejo kot temeljno socialno pravico. Pri tem je potrebno izrecno izpostaviti Evropsko socialno listino (spremenjeno)<sup>8</sup>, ki v četrtem členu določa pravico do pravičnega plačila za delo, ki naj bi med drugim delavcem in njihovim družinam omogočilo dostojen življenjski standard.

V skladu z zapisanim Evropska komisija trenutno ne razpolaga s pravnimi podlagami, ki bi ji omogočale sprejetje neposredno zavezujočega pravnega akta. Za kaj takšnega bi bila najverjetneje potrebna sprememba Pogodbe o delovanju Evropske unije. Na voljo ima tako zgolj mehkejši pristope po vzoru odprte metode koordinacije na področju socialnih politik, kjer pa je ključnega pomena prostovoljno sodelovanje držav članic in drugih deležnikov (Eurofound, 2019b, str. 53). Takšen pristop bi omogočal preseganje različnosti ureditev in pristopov na področju minimalne plače in doseganje minimalnega konsenza na tem področju.

Razdvojenost Evropske komisije pri vprašanju urejanja minimalne plače na ravni EU je mogoče lepo razumeti tudi iz odgovora Evropske komisije na pisno vprašanje evropskega poslanca Patricka Le Hyarica v zvezi z minimalno plačo, kjer komisija pojasnjuje, da nima pristojnosti določanja minimalnih zahtev na področju plačila za delo in da je to v domeni držav članic in socialnih partnerjev na nacionalni ravni. Kljub temu pa Evropska komisija spodbuja razpravo med državami članicami na tem področju in v nekaterih svojih uradnih dokumentih

---

<sup>6</sup> Vzpostavljen je bil tudi t.i. Social Scoreboard, s pomočjo katerega se spremlja izvajanje Evropskega stebra socialnih pravic, in je dostopen na <https://composite-indicators.jrc.ec.europa.eu/social-scoreboard/>.

<sup>7</sup> Tako z vidika določitve instituta minimalne plače in procesa oblikovanja politike plač, kot morebitne višine minimalne in drugih plač.

<sup>8</sup> Zakon o ratifikaciji Evropske socialne listine (spremenjene), Uradni list RS – Mednarodne pogodbe, št. 7/99.

ugotavlja, da ustrezna višina minimalne plače preprečuje negativne pojave kot je revščina med zaposlenimi in zagotavlja dostojno delo.<sup>9</sup>

#### **4. PRETEKLE POBUDE ZA UREDITEV MINIMALNE PLAČE NA RAVNI EU**

Prve pobude na področju pravičnega plačila v EU segajo v leto 1993, ko je takratna Evropska komisija sprejela Mnenje o pravični plači<sup>10</sup>, v katerem povzema stališča Evropske socialne listine in Listine Skupnosti o temeljnih socialnih pravicah delavcev glede pravičnega plačila za delo ter države članice poziva k ukrepanju z vidika transparentnosti delovanja trgov dela, zagotavljanja oz. spoštovanja pravice do pravičnega plačila in razvoja človeških virov. Evropski parlament je tedanja prizadevanja Evropske komisije podprl in predlagal, da se opredeli razmerje med minimalno in povprečno plačo, ki bi usmerjalo ravnanja držav članic pri doseganju cilja pravične plače. Zaradi močnega nasprotovanja večine držav članic, je ostalo zgolj pri osnovnem mnenju Komisije (Van Gyes in Schulten, 2015, str. 342).

Prvi poskus enotnega urejanja minimalne plače je naletel na razmeroma velik odpor držav članic, tako da je podatke za preverjanje napredka na tem področju v skladu z Mnenjem Evropske komisije o pravični plači leta 1997 posredovalo le 7 od 15 držav članic. Države članice so zavzele stališče, da je vprašanje minimalne plače in plačila za delo nasploh vprašanje, ki zadeva delodajalce in delavce v konkretnih okoliščinah, izhajajoč iz dela in ustvarjene vrednosti delavca. Kakršnikoli pretirani posegi na tem področju bi lahko porušili ravnovesje in strukturo plačnih sistemov v posameznih državah članicah in ne bi prispevali k pravičnejšemu plačilu delavcev. Problematizirale so sam koncept pravične plače, njegovo prepletenost z vprašanjem življenjskega standarda, ter pretirano povezavo s socialno politiko. Opozorile so na manjko neposrednih pristojnosti Evropske komisije na tem področju in zavzele stališče, da je imela večina držav članic na tem področju vzpostavljene ustrezne nacionalne sisteme, še pred izdajo Mnenja o pravični plači s strani Evropske komisije. Prevladalo je stališče, da gre na področju plačila za

---

<sup>9</sup> Odgovor Evropske komisije na pisno vprašanje E-002257/14, Uradni list Evropske unije C365/271, 15. oktober 2014.

<sup>10</sup> Commission of the European Communities, 1993. Commission opinion on an equitable wage. Bruselj.

delo za izključno nacionalno pristojnost držav članic, da Evropska komisija na tem področju nima pristojnosti oz. pravnih podlag za ukrepanje in da se mora vzdržati nadaljnjih pobud na tem področju. Odločen upor držav članic je presenetljiv v luči dejstva, da je imela v času izdaje Menjena o pravični plači večina držav članic vzpostavljene sisteme, ki so izpolnjevali oz. dosegali vse cilje zastavljene v mnenju (Commission Of The European Communities, 1997, str. 6).

Zaradi precejšnjih razlik med nacionalnimi sistemi držav članic, ob različnem dojemanju in definicijah pravičnega plačila za delo oz. definicije minimalne plače, ter zaradi odpora do večje vloge Evropske komisije ali Evropskega parlamenta na tem področju, vprašanja minimalne plače zaradi politične občutljivosti niso vključili v nobeno izmed ključnih prihodnjih pogodb EU. Minimalna plača tako ni bila vključena ne v Maastrichtsko (1992), ne v Amsterdamsko (1997) in ne v Lizbonsko pogodbo (2007). Še več, kljub jasnim navedbam v Listini Skupnosti o temeljnih socialnih pravicah delavcev (1989), Listina Evropske unije o temeljnih pravicah (2000) vprašanja pravičnega plačila za delo ali minimalne plače ni omenila niti z besedo, če odmislimo enako plačilo moških in žensk (Van Gyes in Schulten, 2015, str. 343).

Vprašanje pravičnega plačila oz. minimalne plače se je na dnevno agendo evropskih institucij ponovno prebilo po velikih širitvah leta 2000, 2004 in 2007. Širitev na vzhod in jug Evrope je dodatno zaostрила razlike med minimalnimi standardi posameznih držav članic na področju plačila za delo. V letu 2008 je tako Evropski parlament sprejel Resolucijo o spodbujanju socialne vključenosti in boja proti revščini, vključno z revščino otrok, v EU<sup>11</sup>, v kateri je med drugim Evropski svet pozval, da določi ciljno razmerje med minimalno plačo in povprečno plačo, ne glede na način ali nivo določanja plače, v višini 60 % ter hkrati določi tudi časovni okvir za doseganje tega razmerja v državah članicah (Evropski parlament, 2008, str. 7). Sledilo je obdobje gospodarske krize, kjer se je vprašanje minimalne plače praktično v celoti zreduciralo na ekonomsko kategorijo in enega izmed elementov za uravnavanje makroekonomskih neravnotežij držav v stiski (Busch et al., 2013, str. 12)<sup>12</sup>.

---

<sup>11</sup> Resolucija Evropskega parlamenta z dne 9. oktobra 2008 o spodbujanju socialne vključenosti in boja proti revščini, vključno z revščino otrok, v EU, Uradni list Evropske unije CE 9/11, 15. januar 2010.

<sup>12</sup> Minimalna plača v Grčiji se je v letu 2012 pod diktatom trojke (EC, IMF, ECB) znižala za 22 % in to kljub temu, da so temu nasprotovali tako predstavniki delodajalcev kot predstavniki sindikatov, in ne glede na to, da je minimalna plača v Grčiji določena s kolektivnim dogovorom na nacionalni ravni in ne z zakonom.

V letu 2016 je Evropski parlament sprejel Resolucijo o socialnem dampingu v Evropski uniji<sup>13</sup>, v kateri med drugim ugotavlja, da so plače, ki delavcem omogočajo dostojno življenje, pomembne za socialno kohezijo in ohranjanje produktivnega gospodarstva. Zato poziva k vzpostavitvi minimalnega plačila za delo ob spoštovanju socialnega dialoga in kolektivnega dogovarjanja v višini najmanj 60 % povprečne nacionalne plače, da bi po možnosti odpravili prekomerne razlike v plačah, podprli skupno povpraševanje in oživitvev gospodarstva ter spodbudili dvig socialne konvergenca (Evropski parlament, 2016, 48. odstavek). Paralelno z aktivnostmi Evropskega parlamenta na področju socialnega dampinga pa so evropske institucije in države članice, v tem obdobju aktivno sodelovale pri pripravi Evropskega stebra socialnih pravic, ki je bil podpisan in razglašen v letu 2017.

## 5. AKTUALNO DOGAJANJE IN STALIŠČA KLJUČNIH AKTERJEV

K aktualni oživitvi razprave o določitvi minimalne plače na ravni EU so vplivali številni dejavniki, ki bi jih lahko razdelili v tri sklope: gospodarsko-ekonomski, socialni in družbeno-politični. Med gospodarsko-ekonomskimi dejavniki lahko z gotovostjo izpostavimo izkušnjo z nedavno gospodarsko krizo, zahtevami po strukturnih reformah in uravnoteženostjo javnih financ, spodbujanjem konkurenčnosti, okrevanjem in ponovne stabilne gospodarske rasti. Na socialni ravni je gospodarska kriza razgalila velike razlike med posameznimi državami članicami EU, življenjskim standardom in socialno varnostjo ter priložnostmi za delo in dostojno plačilo. Med družbeno-politične dejavnike pa lahko z gotovostjo vključimo vprašanje prihodnosti EU in njene nadgradnje, porast evroskepticizma in pojav radikalnih družbeno-političnih gibanj.

Gospodarska kriza je zamajala zaupanje v ekonomsko in socialno konvergenca držav članic, oz. ta proces na določenih področjih celo zaustavila ali obrnila. S tem je pod vprašaj postavila temeljno obljubo o boljši prihodnosti znotraj EU. Divergenca posameznih držav članic na področju zaposlovanja, revščine in socialne izključenosti v obdobju gospodarske krize je ponovno poudarila pomen uravnoteženega ekonomskega in socialnega pristopa. Ekonomska in socialna konvergenca predstavljata enega izmed temeljnih predpogojev nadaljnjeega uspešnega razvoja EU in integracije držav članic. Pri čemer je to še posebej

---

<sup>13</sup> Resolucija Evropskega parlamenta z dne 14. septembra 2016 o socialnem dampingu v Evropski uniji, Uradni list Evropske unije C 204/111, 13. junij 2018.



pomembno v odnosih znotraj evro območja in odnosih med evro območjem in ostalimi državami članicami (Eurofound, 2019b, str. 60). Pobuda za vzpostavitev minimalne plače na ravni EU lahko v tem kontekstu s seboj nosi pomembno socialno, ekonomsko in politično sporočilo »*Nikogar ne bomo pustili za seboj*«.

Evropska komisija pod vodstvom Jeana Clauda Junckerja je potrebo po krepitevi socialne dimenzije EU vzela resno. Ob upoštevanju razlik med državami članicami, lahko tako podpis in razglasitev Evropskega stebra socialnih pravic v letu 2017 razumemo kot precejšen uspeh. Ta pa bi lahko ob omahljivi implementaciji posameznih načel na zakonodajni ravni oz. iskanju kompromisov za vsako ceno, izzvenel in postal za evroskeptike pomemben pokazatelj nesposobnosti EU, da se prilagodi spremenjenim družbenim okoliščinam. Predvsem pa zamajal zaupanje v prihodnji razvoj v smeri višjih socialnih in ekonomskih standardov. Kot kaže bo delo na tem področju nadaljevala tudi njegova naslednica Ursula von der Leyen, ki je, tudi zaradi politične razdelitve sil v Evropskem parlamentu, v predstavitvenem nagovoru 16. julija 2019 napovedala nekatere socialno obarvane pobude, med drugim tudi pobudo za določitev evropskega okvirja minimalne plače (Evropska komisija, 2019). Slednjo naj bi nova Evropska komisija predstavila v 100 dneh od nastopa mandata.

Ob političnih stališčih posameznih evropskih institucij je treba poudariti, da minimalni plači vse več pozornosti namenja tudi strokovni del aparata Evropske unije. Evropska fundacija za izboljšanje življenjskih in delovnih razmer (Eurofound) je, ob aktivnem spremljanju stanja na področju minimalnih plač v državah članicah, v zadnjih letih predstavila več študij. Te se ukvarjajo z različnimi koncepti minimalne plače, z uvedbo minimalne plače na evropski ravni in njenimi posledicami ter vprašanji konvergence na področju zaposlovanja in socialnih politik.<sup>14</sup> Vprašanje minimalne plače se je v zadnjih letih večkrat znašlo tudi na agendi Odbora za zaposlovanje in Odbora za socialne zadeve, ključnih svetovalnih odborov na področju zaposlovanja in socialnih zadev Sveta za zaposlovanje, socialno politiko, zdravje in varstvo potrošnikov (EPSCO). Vsebinsko razprav in dela obeh odborov je mogoče povzeti na način, da je treba, ob upoštevanju različnosti sistemov držav članic, socialnega dialoga in pomena kolektivnega dogovarjanja, na področju minimalne plače posebno pozornost nameniti vprašanjem zadostnosti oz. primernosti njene višine, učinkom na zaposlovanje (tudi konkurenčnost)

---

<sup>14</sup> Npr. Pay in Europe in the 21st century (2014), Concept and practice of a living wage (2018), Developments in collectively agreed pay 2000-2017 (2018), Upward convergence in employment and socioeconomic factors (2019).

ter transparentnosti in predvidljivosti mehanizmov določanja minimalne plače (Employment Committee, 2017).

Posamezne države članice so do urejanja področja minimalne plače na ravni EU v preteklosti zavzele različna stališča. V zadnjem času kot najaktivnejši zagovornici evropskega okvirja za minimalno plačo nastopata Francija in Nemčija (Mischke, 2019). Ob evropskih volitvah, je vprašanje minimalne plače v omenjenih dveh državah pomembno vlogo igralo tudi na nacionalnih volitvah. Skandinavske države so, zaradi lastne dolgoletne tradicije socialnega dialoga in pomena kolektivnega dogovarjanja, praviloma do večjih pristojnosti EU na tem področju zadržane. Do urejanja tega vprašanja na ravni EU so zadržane tudi države, ki trenutno nimajo urejene splošno veljavne nacionalne minimalne plače (npr. Avstrija, Ciper, Danska, idr.). Vzhodne države članice EU pa urejanje minimalne plače na ravni EU zavračajo zaradi zmanjšanja konkurenčnosti njihovih gospodarstev v primerjavi z zahodnimi državami članicami EU (Eurofound, 2019b, str. 55).

Urejanju minimalne plače na ravni EU pričakovano nasprotujejo delodajalska združenja, na čelu z BusinessEurope. Ta je že ob podpisu in razglasitvi Evropskega stebra socialnih pravic opozoril, da je treba spoštovati temeljno načelo subsidiarnosti in različnost ureditev ter sistemov posameznih držav članic. Ob navedenem pa je treba paziti, da izvajanje zastavljenih 20 načel ne bi trčilo na nacionalne pristojnosti, še posebej na področju socialnega dialoga in politike plač (BusinessEurope, 2017). V različnih kontekstih je evropsko združenje delodajalcev večkrat opozorilo, da bi lahko posegi na področju plač ogrozili odpiranje novih delovnih mest in upočasnili zaposlovanje ali celo privedli do odpuščanj v določenih segmentih (Marquardt, 2019). Evropsko združenje sindikatov (ETUC) na drugi strani seveda podpira vzpostavitev evropskega okvirja za minimalno plačo, pri čemer želijo, da bi ob pozitivnih učinkih na preprečevanje revščine in zmanjševanje neenakosti, takšna ureditev pripeljala do rezultata, ko minimalna plača ne bi predstavljala zgolj minimuma, temveč bi zagotavljala dostojno preživetje delavcev in njihovih družin (ETUC, 2017). Ob tem pa je treba izpostaviti, da so bila stališča sindikatov iz držav članic z močno tradicijo in prakso kolektivnega dogovarjanja na področju plač, precej zadržana do takšnega skupnega stališča (Seeliger, 2018).

## 6. SKLEP

Ob napovedi nove predsednice Evropske komisije Ursule von der Leyen, ob krepitvi socialne dimenzije EU, izvajanja Evropskega stebra socialnih pravic in okrepljenega boja proti socialnemu dampingu, lahko konec leta 2019 oz. na začetku leta 2020 pričakujemo pobudo Evropske komisije za vzpostavitev evropskega okvirja minimalne plače. Še posebej če ob tem upoštevamo, da bo predsedovanje EU v drugi polovici leta 2020 prevzela Nemčija, ki je že nakazala, da bi lahko bilo vprašanje minimalne plače na ravni EU ena izmed ključnih prioritiet njenega predsedovanja (ETUI, 2019).

Pristojnosti EU na področju plač so zelo omejene, oz. je v kontekstu socialnih politik možnost ukrepanja na področju plač celo izrecno izključena (5. odstavek 153. člena PDEU). Ukrepanje v obliki sprejema uredbe ali direktive, bi tako najverjetneje zahtevalo spremembo primarne EU zakonodaje in zahtevalo zelo širok konsenz tako na ravni držav članic kot nenazadnje socialnih partnerjev na nacionalni in EU ravni (Eurofound, 2019, str. 53). Navedeno pa ne izključuje možnosti oblikovanja ne-zavezujočega akta, ki državam ne nalaga pravnih obveznosti, npr. priporočila.<sup>15</sup> Izvajanje takšnega priporočila pa se lahko spremlja v kontekstu drugih bolj zavezujočih, formalnih procesov na ravni EU, ki na države članice vršijo določen procesen in političen pritisk. Takšen primer predstavlja tudi podpis in razglasitev Evropskega stebra socialnih pravic in njegovo spremljanje v okviru Evropskega semestra.

Vsebina takšnega priporočila bi najverjetneje naslavljala tri vidike, ki so bili v dosedanjih strokovnih razpravah na ravni EU največkrat izpostavljeni: zadostnost oz. primernost višine minimalne plače, njene učinke na zaposlovanje oz. konkurenčnost in predvidljivost mehanizmov določanja minimalne plače v posamezni državi članici. Z gotovostjo bi takšno priporočilo vsebovalo tudi izrecno napotitev na spoštovanje in krepitev socialnega dialoga na tem področju, še posebej kolektivnega dogovarjanja. Izvajanje takšnega priporočila se bi najverjetneje spremljalo v okviru Evropskega semestra s pomočjo nabora različnih indikatorjev, kjer lahko z gotovostjo pričakujemo, da bo eden najbolj izpostavljenih razmerje višine minimalne plače do povprečne plače ali mediane plač, ob tem pa še zaposlovanje ranljivih skupin (mladi, nekvalificirani delavci,

---

<sup>15</sup> Kljub trhlim pravnim podlagam, bi se lahko Evropska komisija v začetni fazi odločila tudi za pobudo v obliki bolj zavezujočega pravnega akta (npr. direktive) zato, da bi si zagotovila dovolj manevrskega prostora za kasnejše iskanje kompromisne rešitve.

ipd.), produktivnost oz. dodana vrednost na zaposlenega, formalnost procesa določanja in višine minimalne plače ter vključenost socialnih partnerjev.

Z vidika procesa sprejema takšnega priporočila oz. evropskega okvirja za minimalno plačo lahko pričakujemo burno politično razpravo na evropski ravni, glede na rast oz. določitev minimalne plače v državah članicah v zadnjih letih pa morda nekoliko manj na nacionalni ravni. Izpostavljena bodo vprašanja pristojnosti EU na tem področju, socialnega dialoga, socialnega dampinga, protekcionizma in konkurenčnosti. Delitev na stare in nove države članice bo tokrat dodatno začinila specifika skandinavskih držav članic, za katere je moč pričakovati, da se bodo proti koncu procesa pridružile bloku starih držav članic.

Slovenija bi lahko pri vprašanju urejanja minimalne plače na ravni EU, podobno kot pri direktivi o napotjenih delavcih, predstavljala most med starimi in novimi državami članicami in most med vzhodom in zahodom. Upošteva zadnje spremembe nacionalne zakonodaje na tem področju<sup>16</sup>, ki so pri določanju višine minimalne plače z vpeljavo minimalnih življenjskih stroškov okrepile njeno socialno dimenzijo in jo jasno postavile ob bok ekonomskim indikatorjem (npr. BDP, inflacija, produktivnost, ipd.), bi bila podpora priporočilom EU na tem področju tako vsebinsko kot politično pričakovana.

Vprašanje minimalne plače je tako z vidika ekonomskega (evropski semester) in gospodarskega povezovanja (enotni notranji trg, prost pretok delavcev) kot krepitve socialne dimenzije EU (Evropski steber socialnih pravic) postalo tako pomembno, da najverjetneje ni več mogoče odložiti oz. ne-izvesti vsaj minimalnih aktivnosti na ravni EU. Po dolgoletnem preučevanju tega vprašanja na strokovni ravni, ob več poizkusih Evropskega parlamenta in Evropske komisije za sprejetje enotnih zavez oz. usmeritev, se tako lahko končno nadejamo koraka naprej. Ta korak bo najverjetneje manjši, kot so ambicije nekaterih držav članic (npr. Francije), vsekakor pa bo s seboj nosil pomembno sporočilno vrednost o prihodnosti integracije.

---

<sup>16</sup> Zakon o spremembah Zakona o minimalni plači (ZMinP-B), Uradni list RS, št. 83/2018 z dne 24. 12. 2018.

## LITERATURA IN VIRI

- Busch, K., Hermann, C., Hinrichs, K. and Schulten, T., 2013. Euro crisis, austerity policy and the European Social Model: How crisis policies in Southern Europe threaten the EU's social dimension, Friedrich Ebert Stiftung, Berlin.
- BusinessEurope, 2017. European pillar of social rights, Orientation paper. BusinessEurope, dostopno na [https://www.besbusiness.eu/sites/buseur/files/media/position\\_papers/social/2017-06-30\\_besbusiness\\_european\\_pillar\\_social\\_rights.pdf](https://www.besbusiness.eu/sites/buseur/files/media/position_papers/social/2017-06-30_besbusiness_european_pillar_social_rights.pdf).
- Commission of the European Communities, 1989. The Community Charter of Fundamental Social Rights for Workers. Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg.
- Commission of the European Communities, 1993. Commission opinion on an equitable wage. Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg.
- Commission Of The European Communities, 1997. Equitable Wages - a Progress Report. Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg.
- Employment Committee, 2017. Horizontal Opinion on the 2017 Country Specific Recommendations Including the Results of the Multilateral Surveillance on the 2016 CSRs. Employment Committee, dostopno na <https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=14724&langId=en>.
- Eurofound, 2018. Concept and practice of a living wage. Publications Office of the European Union, Luxembourg.
- Eurofound, 2019a. Minimum wages in 2019: Annual review. Publications Office of the European Union, Luxembourg.
- Eurofound, 2019b. Upward convergence in employment and socioeconomic factors. Publications Office of the European Union, Luxembourg.
- European Trade Union Confederation (ETUC), 2017. Pay rise campaign: Minimum wages should not be poverty wages. European Trade Union Confederation, dostopno na: <https://www.etuc.org/en/pressrelease/minimum-wages-10-eu-countries-far-below-low-wage-threshold>.
- European Trade Union Institut (ETUI), 2019: Momentum builds behind a European minimum wage. European Trade Union Institut, dostopno na: <https://www.etui.org/About-Etui/News/Momentum-builds-behind-a-European-minimum-wage>.
- Evropska komisija (2019): Opening Statement in the European Parliament Plenary Session by Ursula von der Leyen, Candidate for President of the European Commission, Strasbourg, dostopno na [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/speech\\_19\\_4230](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/speech_19_4230).
- International Labour Organization - LO, 2017. Minimum wage policy guide, A summary. International Labour Office, Geneva, dostopno na [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms\\_570376.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_570376.pdf).
- Listina Evropske unije o temeljnih pravicah. Uradni list Evropske unije, C 83/389, 30. marec 2010.
- Marquardt, J., 2019. Bachelor thesis: A common minimum wage for the EU in 2019: A first step towards a social union or a non-starter? University of Twente, WWU Münster, dostopno na [https://essay.utwente.nl/78944/1/Marquardt\\_BA\\_BMS.pdf](https://essay.utwente.nl/78944/1/Marquardt_BA_BMS.pdf).

- Mischke, J., 2019. Merkel calls for 'comparable minimum wage' across EU. Politico, Bruselj, dostopno na <https://www.politico.eu/article/german-chancellor-angela-merkel-calls-for-comparable-minimum-wage-across-eu/>.
- Scoppetta, A., Fuchs, M. in Leichsenring, K., 2017. The Social Dimension of the EU, A Study on Benchmarking Recommendations, European Centre for Social Welfare Policy and Research, Vienna.
- Seeliger, M., 2018: Why do (some) European trade unions reject minimum wage regulation? Culture, Practice & Europeanization, 3(1), 37-46, Europa-Universität, Flensburg, dostopno na: <https://www.uni-flensburg.de/fileadmin/content/seminare/soziologie/dokumente/culture-practice-and-europeanization/vol.3-issue-1/seeliger.pdf>.
- UN News, 2019: Macron leads EU-wide minimum wage call as Merkel, Medvedev warn of global injustice. United nations, dostopno na <https://news.un.org/en/story/2019/06/1040251>.
- Van Gyes, g. in Sculten, T., 2015. Wage bargaining under the new European Economic Governance. ETUI, Bruselj.

## Regulation of Minimum Wage at EU Level

Andraž Bobovnik\*

### Summary

The competences of the EU in the area of wages are very limited; in the context of social policies, the possibility of wage action in the wage sector is even explicitly excluded (article 153(5) of TFEU). Taking action in the form of a regulation or a directive would thus likely require a change of the primary EU legislation and a very broad consensus at both, the member state and last but not least the social partners at national and the EU level (Eurofound, 2019, p. 53). This does not, however, preclude the possibility of the creation of a non-binding act that would not impose legal obligations on states, e.g. a recommendation. The implementation of such a recommendation could be monitored in the context of other more binding formal processes at the EU level that exert some procedural and political pressure on the member states. Such an example is the signing and proclamation of the European Pillar of Social Rights and its monitoring within the European semester.

The content of such recommendation would probably address the three aspects most frequently highlighted in the EU level professional discussions to date: the adequacy of the minimum wage, its effects on employment, productivity and predictability of the minimum wage setting mechanisms in each Member State. Such recommendation would certainly include an explicit reference to respecting and enhancing social dialogue in this area, especially collective bargaining. The implementation of such recommendation would likely be monitored within the European Semester with a set of different indicators, when it can most certainly be expected that one of the most exposed will be the ratio of the minimum wage to the average or median wage, and along with that the employment of vulnerable groups (young, unskilled workers, etc.), productivity or added value per employee, the formality of the process of setting the amount of the minimum wage, as well as the involvement of social partners.

---

\* Andraž Bobovnik, BSc of Political Science, Head of Analysis and Development Division at the Labour and Labour Rights Directorate at the Ministry of Labour, Family, Social Affairs and Equal Opportunities. andraz.bobovnik@gov.si

In terms of the process of adopting such a recommendation that is of the European minimum wage framework, we can expect a heated political debate at European level regarding the growth and the setting of minimal wage in the member states, perhaps slightly less on the national level. The issues of the EU competence in this area, such as social dialogue, social dumping, protectionism and competitiveness will be raised. The division into old and new member states will, this time, further be spiced up by the specifics of the Scandinavian member states, which can be expected to join the block of the old member states towards the end of the process.

On the issue of regulating the minimum wage at the EU level, Slovenia could, like at the Posting of Workers Directive, present a bridge between the the old and the new Member States and thus a bridge between the east and the west. Taking into account the recent changes in national legislation in this area, which in setting the minimum wage by introducing a minimum cost of living have straingthened its social dimension and clearly set it side by side to the economic indicators (e.g. the GDP, inflation, productivity, etc.); the recommendations of the EU in this area would present a support both in terms of the contents and political expectations.

In terms of economic (European Semester) and economic integration (Single Internal Market, free movement of workers) as well as strengthening the social dimension of the EU (European Pillar of Social Rights), the issue of the minimum wage has become so important that it is probably no longer possible to postpone or not implement at least minimal activities at the EU level. After years of scrutinizing this issue at expert level, following several attempts by the European Parliament and the European Commission to reach a single commitment, orientation, we can finally hope for a step forward. This step is likely to be smaller than the ambitions of some Member States (e.g. France), but it would nevertheless certainly carry a significant message about the future of the integration.





## Delavski predstavniki v organih vodenja in nadzora družb z omejeno odgovornostjo

Valentina Franca\*  
Anja Strojín Štampar\*\*

UDK: 331.107:347.72

**Povzetek:** Slovenska ureditev delavskega soupravljanja ne ločuje med pravno organizacijskimi oblikami gospodarskih družb glede izvolitve oziroma imenovanja tako sveta delavcev kakor tudi delavskih predstavnikov v organih vodenja in nadzora. Vendar so lahko pred delavci, zaposlenimi v družbah z omejeno odgovornostjo, zaradi skopih zakonskih določb, bistveno večje prepreke v primerjavi z delavci, zaposlenimi v delniških družbah. V prispevku avtorici analizirata in predstavita možne pravne rešitve zagotavljanja enakega položaja delavcev pri uresničevanju delavskega soupravljanja v družbah z omejeno odgovornostjo.

**Ključne besede:** delavsko soupravljanje, delavski predstavniki v organih vodenja in nadzora, družba z omejeno odgovornostjo, svet delavcev

**Board-level Employee Representatives in Limited Liability Companies**

**Abstract:** The Slovenian employee participation legislation does not make any distinction between the legal organizational forms of corporate entities as regards election or appointment of the works council and the board-level employee representatives. However, workers in limited liability companies may, because of insufficient legal provisions, experience much more challenging obstacles than workers employed in public

\* Valentina Franca, doktorica znanosti, docentka na Fakulteti za upravo Univerze v Ljubljani in raziskovalka na Inštitutu za delo pri Pravni fakulteti v Ljubljani  
valentina.franca@fu.uni-lj.si

Valentina Franca, PhD, Assistant Professor, Faculty of Public Administration, University of Ljubljana, Slovenia and Researcher at the Institute for Labour Law at the Faculty of Law, University of Ljubljana, Slovenia

\*\* Anja Strojín Štampar, doktorica znanosti, magistra poslovnih ved, docentka na Evropski pravni fakulteti Nove univerze in odvetnica v Odvetniški pisarni Jadek & Pensa, Ljubljana

Anja Strojín Štampar, PhD, Master of Business Administration, Assistant Professor, European Law Faculty, New University, and Attorney at law – senior counsel at the Law Office of Jadek & Pensa, Ljubljana

*limited companies. In the article below, the authors analyse and present possible legal solutions for enabling equal position of employees in the implementation of employee participation in limited liability companies.*

**Key words:** *employee participation, board-level employee representatives, limited liability company, works council*

## 1. UVOD

Delavski predstavniki v organih vodenja in nadzora predstavljajo pomemben steber uresničevanja delavskega soupravljanja oziroma širše delavske participacije. Različni avtorji tako v tujini<sup>1</sup> kot doma<sup>2</sup> poudarjajo pomen njihove prisotnosti z vidika zagotavljanja večje demokracije na delovnem mestu, spoštovanja delovne zakonodaje ter nenazadnje tudi zaradi transparentnejšega poslovanja in nadzora gospodarskih družb. Kot dobri poznavalci dejavnosti in poslovnih procesov posamezne družbe lahko delavski predstavniki namreč prispevajo tudi k boljšemu izvajanju korporativnega upravljanja družbe. Na evropski ravni ne obstoji posebna direktiva ali drug pravni akt, ki bi države članice Evropske unije (EU) napotovala k ureditvi tega vprašanja, zato sta tako zakonodaja kakor tudi praksa na tem področju zelo raznovrstni.<sup>3</sup> Del držav članic EU namreč ne določa pravice delavcev do imenovanja svojih predstavnikov v organe vodenja in nadzora; to je prepuščeno morebitnemu avtonomnemu dogovoru v posamezni družbi. Denimo, to je značilno za Veliko Britanijo, Italijo, baltske države ipd. Druga skupina držav članic EU ima sicer določbe o imenovanju delavskih predstavnikov v organe vodenja in nadzora, vendar so le-te omejene na državno lastništvo. Na primer, na Češkem imajo delavci pravico (ne glede na velikost družbe) do tretjine sedežev v nadzornem svetu družb v državnem lastništvu; v zasebnem sektorju pa je to prepuščeno medsebojnemu dogovoru med delavci in poslovodstvom. Slovenija pa se skupaj z nekaterimi drugimi državami, kot sta denimo Avstrija in Nemčija, uvršča v tretjo skupino držav, za katero je značilno, da imajo delavci pravico do imenovanja svojih predstavnikov v organe vodenja in nadzora brez omejitev v

<sup>1</sup> Gold (2011), Kleinknecht (2014), Waddington in Conchon (2016), Brewster in drugi (2018), Waddington in drugi (2018) ipd.

<sup>2</sup> Franca (2009), Gostiša (2014), Bohinc (2016), Strojín Štampar (2018) ipd.

<sup>3</sup> Natančnejše informacije o ureditvi v posamezni državi članici so na voljo na spletni strani <https://www.worker-participation.eu/National-Industrial-Relations>.

smislu lastništva družbe, pravnoorganizacijske oblike in podobno. Edina omejitev, ki je prisotna v zakonodajah držav iz te skupine, je običajno velikost družbe. V slovenskem prostoru je treba pri tem merilu upoštevati tako Zakon o sodelovanju delavcev pri upravljanju (ZSDU)<sup>4</sup> kakor tudi Zakon o gospodarskih družbah (ZGD-1).<sup>5</sup> ZSDU namreč v 84a. členu določa, da imajo delavci pravico imenovati svoje predstavnike v organe vodenja in nadzora v gospodarskih družbah, ki se uvrščajo med srednje in velike družbe po merilih, določenih v 55. členu ZGD-1<sup>6</sup> oziroma imajo več kot 500 zaposlenih za delavskega direktorja (81. člen ZSDU). Vendar ZSDU v členih, ki urejajo položaj delavskih predstavnikov v organih vodenja in nadzora, ne vsebuje konkretnjših določil za družbe z omejeno odgovornostjo, ki imajo drugačno strukturo upravljanja kot delniške družbe. Enako velja za ZGD-1, ki tudi sicer nima posebnih določil za delavske predstavnike v organih vodenja in nadzora.

Z vidika uresničevanja delavskega soupravljanja se kaže (pravni) problem, kako zagotoviti pravico do delavskih predstavnikov v organih vodenja in nadzora v družbah z omejeno odgovornostjo, kajti pravica (ob predpostavki, da ne gre za majhno ali mikro družbo) jim pripada,<sup>7</sup> ampak ob neobstoju zakonskih določil, lahko ostane le mrtva črka na papirju. Problem je zelo aktualen, saj se v zadnjem času dogajajo precejšnja preoblikovanja delniških družb (d. d.) v družbe z omejeno odgovornostjo (d. o. o.). Čeprav ni uradnih podatkov o dejanskem številu tovrstnih preoblikovanj, je na to mogoče sklepati (ob siceršnjem poznavanju dogajanja v slovenskem gospodarstvu<sup>8</sup>) na podlagi podatkov Statističnega urada RS,<sup>9</sup> ki kažejo, da število delniških in delniških komanditnih družb (SURSto vodi

<sup>4</sup> Uradni list RS, št. 42/93, 61/00, 56/01, 26/07, 45/08.

<sup>5</sup> Uradni list RS, št. 42/06 do 22/19.

<sup>6</sup> ZSDU v 84a. členu določa, da majhne družbe, kakor jih določba zakon, ki ureja gospodarske družbe, niso zavezane k uporabi določb poglavja o sodelovanju delavcev v organih družbe. ZSDU ni usklajen s spremembo 55. člena ZGD-1, ki je uvedla kategorijo mikro družb, zato je na podlagi razlogovanja a fortiori pri razlagi 84.a člena ZSDU treba zajeti tudi mikro družbe, saj ne izpolnjujejo niti kriterijev za majhne družbe, za katere je participacija izrecno izključena (tako tudi Ivanjko v Ivanjko in drugi, 2009, str. 293). Ustavno sodišče je v odločbi št. U-I 268/06 (Uradni list RS, št. 23/2009) ugotovilo, da tovrstna omejitev delavske participacije v 84.a členu ZSDU ni v neskladju z Ustavo RS (Uradni list RS, št. 33/91 do 75/16).

<sup>7</sup> Tako tudi Gostiša (2017).

<sup>8</sup> Denimo, primeri preoblikovanja družb Aerodrom Ljubljana (sedaj Fraport Ljubljana, d. o. o.), Helios, Trimo, Merkur, Etol, Gorenje ipd.

<sup>9</sup> Statistični urad RS. 2019. Podjetja po pravnoorganizacijski obliki in velikosti glede na število oseb, ki delajo, Slovenija, letno. Dostopno na [https://pxweb.stat.si/SiStatDb/pxweb/sl/20\\_Ekonomsko/20\\_Ekonomsko\\_\\_14\\_poslovni\\_subjekti\\_\\_01\\_14188\\_podjetja/1418803S.px/table/tableViewLayout2/](https://pxweb.stat.si/SiStatDb/pxweb/sl/20_Ekonomsko/20_Ekonomsko__14_poslovni_subjekti__01_14188_podjetja/1418803S.px/table/tableViewLayout2/) (21. 7. 2019).

skupaj) upada tako med srednje velikimi družbami<sup>10</sup> (v letu 2008 jih je bilo 315, leta 2017 pa 136) kot med velikimi, kjer se je njihovo število v obdobju med leti 2008 in 2017 skoraj prepolovilo (iz 160 na 89). Število srednje velikih d. o. o. je od leta 2008 do 2014 padlo (iz 1031 na 934); od leta 2015 do 2017 pa je spet narastlo in preseglo število iz leta 2008 (1068). V kategoriji velikih d. o. o. pa je po bolj ali manj konstantnemu številu družb v letih 2008 do 2015 (od 119 do 135) zaznati dvig v letu 2016 na 152 družb in nato v 2017 na 168 družb. Na podlagi podatkov je mogoče sklepati, da se je v istem časovnem obdobju, za katerega so na voljo podatki, zmanjšalo število d. d. in k. d. d. ter povečalo število d. o. o.<sup>11</sup>

Preoblikovanje d. d. v d. o. o. z vidika pravice do imenovanja delavskih predstavnikov v organe vodenja in nadzora pa za delavce lahko pomeni precejšnjo spremembo. Kajti v času obstoja d. d. so imeli delavci svoje predstavnike v organih vodenja in nadzora, vendar s preoblikovanjem v d. o. o., pa to pravico dejansko "izgubijo", saj ZGD-1 ne določa obveznosti imenovanja nadzornega sveta in veččlanskega poslovodnega organa, ZSDU pa nima posebnih določb glede d. o. o. Torej, ker v ZSDU ni določil o postopku in načinu imenovanja delavskih predstavnikov v organe vodenja in nadzora v d. o. o., se postavlja raziskovalno vprašanje, *kakšne so pravne možnosti delavcev za uresničevanje pravice do imenovanja delavskih predstavnikov v organe vodenja in nadzora v d. o. o. ter kako učinkovite so*. Zato bova v prispevku najprej (druga točka) predstavili in analizirali obstoječo ureditev pravice do imenovanja delavskih predstavnikov v organe vodenja in nadzora po ZSDU in ZGD-1, nato pa bova v tretji točki predstavili omejeno vlogo participacijskega dogovora pri teh vprašanjih. Nadalje se v četrti točki osredotočava na vprašanja, povezana z delavskim predstavnikom v organu nadzora d. o. o. Peta točka je namenjena analizi ključnih vidikov o ureditvi položaja delavskega direktorja v d. o. o. V zadnji, šesti, točki pa strneva stališče o obstoječi ureditvi ter predlagava tako možnosti za nadaljnje raziskovanje kakor tudi morebitne zakonske spremembe.

<sup>10</sup> Kot srednje veliko družbo SURS na podlagi ZGD-1 šteje družbo, ki ima med 50 in 249 zaposlenimi, kot veliko pa nad 250 zaposlenimi.

<sup>11</sup> Takšen trend ni značilen samo za Slovenijo, ampak se dogaja tudi v drugih evropskih državah, na primer v Nemčiji. To je bil tudi eden izmed poudarkov (z vidika uresničevanja pravice delavcev do soupravljanja) konference *Was leistet die Mitbestimmung: Was sagt die Wissenschaft?*, ki je potekala pod okriljem Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung v Berlinu 11. junija 2018, ki se jo je udeležila avtorica tega prispevka.

## 2. URESNIČEVANJE DELAVSKEGA SOUPRAVLJANJA PO ZSDU V DRUŽBAH Z OMEJENO ODGOVORNOSTJO

ZSDU v prvem členu določa načine in pogoje za sodelovanje delavcev pri upravljanju gospodarskih družb, ne glede na obliko lastnine samostojnih podjetnikov posameznikov z najmanj 50 delavci in zadrug. Na podlagi tega člena je mogoče sklepati, da ZSDU postavlja enako izhodišče za uresničevanje delavskega soupravljanja tako v d. d. kakor v d. o. o. Poleg tega v nobenem od naslednjih členov ne omenja posamezne oblike gospodarske družbe, pri katerem koli vidiku uresničevanja delavskega soupravljanja in tudi upoštevajoč ustavno načelo enakosti, lahko zavzamemo izhodiščno stališče, da je zakonodajalec predvidel enak pravni položaj delavcev tako v d. d. kot v d. o. o. pri uresničevanju delavskega soupravljanja. Treba pa je upoštevati posebnosti posamezne pravno organizacijske družbe, kakor jih določa ZGD-1.

ZSDU sodelovanje delavcev v organih družbe ureja v členih 78-84a., pri čemer v 78. členu določa način uresničevanja te pravice v dvotirnem in enotirnem sistemu upravljanja, ki je sicer značilen le za d. d. V dvotirnem sistemu imajo delavci pravico do predstavnikov v nadzornem svetu družbe, ki lahko zasedajo od tretjine do polovice mest, kar se določi s statutom družbe (79. člen). Podobno imajo delavci v enotirnem sistemu možnost imenovati svoje predstavnike tako, da je najmanj eden izmed članov upravnega odbora predstavnik delavcev. Njihovo končno število je ravno tako prepuščeno statutarni ureditvi, pri čemer ZSDU določa konkretnjšo formulo za izračun, in sicer, da število delavskih predstavnikov ne sme biti manjše od enega predstavnika delavcev izmed vsakokratnih treh dopolnjenih članov upravnega odbora. Iz same zakonske dikcije je razvidno, da je ureditev predvidena za d. d., saj, denimo, uporablja izraz 'statut', ki je po ZGD-1 ustanovitveni akt d. d., medtem ko je v d. o. o. to družbena pogodba. Podobno velja za peti, šesti in sedmi odstavek 79. člena ZSDU, ki ureja pravico do sodelovanja v komisijah nadzornega sveta in upravnega odbora. ZSDU tako ne upošteva posebnosti zakonske ureditve d. o. o., kjer so organi vodenja in nadzora urejeni z nižjo stopnjo prisilnosti in je zakonsko predpisan le enočlanski poslovodni organ (direktor – poslovodja).

Za ureditev položaja delavskega direktorja je ključen 81. člen ZSDU, ki daje pravico delavcem oziroma svetu delavcev za imenovanje delavskega direktorja v upravo v dvotirnem sistemu ter da je eden izmed predstavnikov delavcev v upravnem odboru imenovan za izvršnega direktorja v enotirnem sistemu upravljanja. Tretji

odstavek pa določa, da se lahko v družbi, kjer je zaposleno manjše število delavcev, imenuje delavskega direktorja v upravo družbe ali predstavnika delavcev v upravnem odboru za izvršnega direktorja, če je tako določeno z dogovorom s svetom delavcev in delodajalcem. S participacijskim dogovorom se torej lahko dogovori, da bo poslovodstvo družbe veččlansko, kar pomeni, da ima takšen delavski direktor kot član uprave oziroma upravnega odbora tudi korporativno funkcijo in je treba upoštevati tudi določila ZGD-1. Člani uprave so po ZGD-1<sup>12</sup> zakoniti zastopniki družbe, zato jih je treba vpisati v sodni register. Vpis v sodni register pa je obvezen tudi za izvršne direktorje v enotirnem sistemu upravljanja, čeprav le-ti niso nujno tudi zakoniti zastopniki.<sup>13</sup> Podlaga za njihovo imenovanje pa so izvedba ustreznih postopkov ter upoštevanje zakonodaje. Če za člane uprave velja, da mora biti njihovo število (in postopek imenovanja) določen s statutom družbe, potem bi moralo enako veljati tudi za delavskega direktorja. Če pa v skladu s participacijskim dogovorom delavski predstavnik nima položaja člana uprave – zakonitega zastopnika družbe ali izvršnega direktorja kot člana upravnega odbora, pa vpis v sodni register ni potreben in njihov položaj ni enak položaju delavskega direktorja v skladu z ZSDU v povezavi z ZGD-1. Družbenikov seveda ni mogoče prisiliti, da bi delavcem zagotovili več pravic, kot jim jih zagotavlja ZSDU, zato bi bila implementacija takšnega dogovora možna le na podlagi prostovoljnega ravnanja družbenikov (tj. s spremembo družbene pogodbe).

Tako zapisana zakonska določila so za uresničevanje pravice za delavske predstavnike v organih vodenja in nadzora v d. o. o. praktično neuporabna. Kajti ZGD-1 za d. o. o. kot obvezen organ določa samo poslovodjo, kar je v praksi direktor oziroma več direktorjev. Nadzorni svet ni obvezen; v tem primeru družbeniki preko skupščine izvajajo tudi nadzor nad delom direktorjev.<sup>14</sup> Če organ družbe ni nadzorni svet, oblikovan po zgledu določb ZGD-1 za d. d., ne veljajo določbe ZSDU. Delavcem tako ostane zgolj možnost posebnega dogovora za uresničevanje te svoje pravice. Sporno je torej, da je pravica, ki pripada delavcev po zakonu in nenazadnje ima svoj temelj v Ustavi RS, podvržena dogovarjanju oziroma, morda bolje rečeno, pogajanjem med delavci in delodajalcem oziroma družbeniki. Upoštevati je namreč treba, da ne gre za dogovarjanje dveh enako močnih strank, ampak da je položaj delavcev v primerjavi s položajem delodajalca

<sup>12</sup> Glej prvi odstavek 266. člena v povezavi s prvim odstavkom 32. člena, oba ZGD-1.

<sup>13</sup> Glej drugi odstavek 290. člena ZGD-1.

<sup>14</sup> Glej komentar k 514. členu ZGD-1 v Kocbek in drugi (2014), 2. knjiga, str. 572; tudi Prelič in drugi (2009), str. 367.

šibkejši. Tudi imenovanje poslovodje je v d. o. o. v pristojnosti skupščine družbenikov, razen če je imenovan nadzorni svet, pa tudi v tem primeru lahko pristojnost za imenovanje ohranijo družbeniki, saj te določbe niso kogentne.<sup>15</sup>

V literaturi praktično ni najti konkretnjših stališč avtorjev, kako premostiti to zakonsko zagato v d. o. o. Dosedanje razprave so bile omejene na vprašanja, vezana na uresničevanje te pravice v d. d., denimo na nedoločitev delavskih predstavnikov v statutu družbe ter na pomanjkanje sankcij za delničarje, ki glasujejo proti spremembi statuta, ki omogoča sestavo organov vodenja in nadzora skladno z zakonom.<sup>16</sup>

### 3. OMEJENE MOŽNOSTI PARTICIPACIJSKEGA DOGOVORA

Pri uresničevanju delavskega soupravljanja je zelo pomemben peti člen ZSDU, ki opredeljuje t. i. participacijski dogovor. Ta namreč predstavlja pravno podlago, da se lahko delodajalec in svet delavcev poleg načinov sodelovanja delavcev pri upravljanju, določenih z 2. členom ZSDU, dogovorita tudi za druge načine sodelovanja delavcev pri upravljanju. Ravno tako je mogoče z njim podrobneje urediti uresničevanje pravic iz ZSDU ter druga vprašanja, za katera je z ZSDU določeno, lahko pa se dogovori več pravic delavcev, kakor jih določa ZSDU. Ne glede na konkretno vsebino, mora biti dogovor v pisni obliki.

Ob tako zapisani določbi se zdi, da bi lahko delavci oziroma svet delavcev uredili imenovanje delavskih predstavnikov v d. o. o. s participacijskim dogovorom. Vendar je pri tem potrebna previdnost, kajti delavski predstavniki v organih vodenja in nadzora imajo tudi korporativno vlogo, zato mora biti njihovo imenovanje skladno tako z ZGD-1 kakor tudi z ustanovitvenim aktom (več o tem v točkah 4 in 5). Zato meniva, da so možnosti tovrstnega dogovarjanja s participacijskim dogovorom omejene oziroma se lahko dogovorijo drugi načini sodelovanja pri upravljanju, vendar se ne more posegati v organe vodenja in nadzora brez ustrezne statutarne ureditve oziroma sprememb družbene pogodbe, torej brez sodelovanja delničarjev oziroma družbenikov.

S participacijskim dogovorom je tako mogoče urediti sodelovanje delavcev pri nadzoru družbe, če je le-ta urejen kako drugače kot z nadzornim svetom po

<sup>15</sup> Glej 515. člen ZGD-1.

<sup>16</sup> Bohinc (2016), str. 285.



ZGD-1. Denimo, lahko so delavski predstavniki člani morebitne interne revizijske komisije ali posebnega organa, ki svetuje poslovodstvu pri izvajanju njegovih nalog. Podobno velja za delavskega direktorja. Če le-tega razumemo kot polnopravnega člana poslovodstva, potem je takšen položaj mogoče urediti zgolj z ustanovitvenim aktom (statutom, družbeno pogodbo). Lahko pa se v participacijskem dogovoru svet delavcev in poslovodstvo dogovorita za posebnega delavskega predstavnika kot povezovalca med poslovodstvom in svetom delavcev, vendar je treba njegov položaj natančno opredeliti tako v participacijskem dogovoru kakor tudi s pogodbo o zaposlitvi (več o tem v točki 5). Iz tega vidika zakonodaja ne omejuje družb; svet delavcev in poslovodstvo se lahko dogovorita za kakršno koli drugo obliko sodelovanja delavcev pri upravljanju, vse dokler ne posežejo v organe vodenja in nadzora, kakor so določeni v ZGD-1.

#### **4. DELAVSKI PREDSTAVNIK V ORGANU NADZORA D. O. O.**

V tej točki podrobneje analizirava položaj delavskih predstavnikov z vidika sodelovanja v organu nadzora d. o. o. Pri tem najprej izpostavlja pomen družbene pogodbe pri urejanju vprašanja položaja delavskih predstavnikov v organih nadzora v d. o. o., v nadaljevanju pa analizirava različne organizacijske strukture d. o. o. glede na (ne)obstoje nadzornega sveta.

##### **4.1. Družbena pogodba**

Temeljni notranji akt, s katerim se urejajo razmerja med družbeniki in tudi temeljna vprašanja delovanja d. o. o., je družbena pogodba. ZGD-1 v 474. členu predpisuje obvezne sestavine družbene pogodbe, lahko pa družbena pogodba vsebuje tudi druge sestavine. Za družbeno pogodbo namreč ne velja načelo "statutarne strogosti",<sup>17</sup> kar pomeni, da se lahko v družbeni pogodbi urejajo tudi vprašanja, ki jih ZGD-1 izrecno ne predvideva, na kar ZGD-1 tudi izrecno napotuje.<sup>18</sup> Družbena pogodba tako lahko ureja tudi druga vprašanja, ki so pomembna za

---

<sup>17</sup> Statut d. d. lahko ureja le področja, ki jih izrecno določa zakon, dodatne vsebine pa le, če zakon teh vprašanj ne ureja celovito (183. člen ZGD-1). Vsa ostala vprašanja, ki so pomembna za družbo, se urejajo z drugimi notranjimi akti. Več o tem v Strojín Štampar (2018), str. 69 – 75.

<sup>18</sup> Primerjaj peti odstavek 474. člena ZGD-1.

družbenike, med katera lahko uvrstimo tudi sodelovanje delavskih predstavnikov v organih d. o. o. Enako velja tudi v primeru enoosebnega d. o. o., pri katerem edini ustanovitelj in družbenik sprejme akt o ustanovitvi (523. člen ZGD-1), ki ima enakovreden pravni položaj kot družbena pogodba.

Družbeno pogodbo sprejmejo ob ustanovitvi družbe vsi družbeniki; za njene kasnejše spremembe je potrebna tričetrtinska večina vseh družbenikov, družbena pogodba pa lahko določi še druge zahteve.<sup>19</sup> O spremembah družbene pogodbe odloča skupščina družbenikov, zato je sodelovanje družbenikov pri vključitvi delavcev v organe družbe vedno neizogibno potrebno. Družbena pogodba kakor tudi njene spremembe začnejo veljati z vpisom v sodni register, pri tem pa je pomembno, da sodišče lahko zadrži vpis vseh sprememb, če je zgolj ena izmed njih neveljavna.<sup>20</sup> Spremembe družbene pogodbe je zato treba pripraviti na način, da so primerne za vpis v sodni register, saj zadržanje njihovega vpisa odloži tudi njihovo uveljavitev.

## 4.2. Primer d. o. o. brez nadzornega sveta

Kot je že bilo omenjeno, po ZGD-1 imenovanje nadzornega sveta v d. o. o. ni obvezno, zato lahko posluje brez nadzornega sveta, nadzorstveno funkcijo pa v tem primeru prevzame skupščina družbenikov. Delavci lahko imenujejo svoje predstavnike v nadzorni svet le v primeru, da družba ima oblikovan nadzorni svet, v nasprotnem primeru pa te pravice ne morejo udejanjiti. Določitev sistema upravljanja oziroma oblikovanje organov vodenja in nadzora je namreč v pristojnosti družbenikov. Delavci torej ne morejo zahtevati, da družba oblikuje nadzorni svet, če ga družbena pogodba oziroma akt o ustanovitvi ne predvideva.

Družbeniki pa lahko oblikujejo tudi druge vrste organov, ki jih sicer ZGD-1 ne ureja, vendar morajo njihove pristojnosti, sestavo in način delovanja urediti v družbeni pogodbi.<sup>21</sup> O tem bova razpravljali v nadaljevanju v točki 4.4. Poudariti

<sup>19</sup> Primerjaj prvi odstavek 474. člena in prvi odstavek 516. člena, oba ZGD-1.

<sup>20</sup> Glej sklep Višjega sodišča v Kopru Cpg 264/2014, v katerem sodišče ugotavlja, da je treba zdržati vpis vseh sprememb statuta v sodni register, saj se spremembe statuta v sodni register priglajaajo, vpisujejo in objavljajo v prečiščenem besedilu celotnega statuta (332. člen ZGD-1). Podobno določilo je zapisano tudi v četrtem in petem odstavku 516. člena ZGD-1, ki ureja spremembe družbene pogodbe v d. o. o.

<sup>21</sup> Ivanjko (v Prelič in drugi, 2009, str. 302) med tovrstnimi organi navaja upravne odbore, različne svete ali odbore družbenikov in družinske svete ali arbitražo.

velja le, da v primeru, ko ima takšen organ pretežno funkcijo korporativnega nadzora, bi lahko šteli, da gre za nadzorni organ v smislu ZGD-1 in posledično tudi v smislu ZSDU, kar pomeni, da bi delavci lahko uveljavljali svoje pravice do sodelovanja v takšnem organu, če so za to izpolnjeni tudi drugi zakonski pogoji.

### 4.3. Primer d. o. o. z nadzornim svetom

Ustavno sodišče RS je zavzelo stališče, da je treba določbo drugega odstavka 79. člena ZSDU, ki določa pravico do imenovanja delavskih predstavnikov, upoštevati vedno, ko je oblikovanje nadzornega sveta v družbi obvezno ali če je ta organ oblikovan z avtonomno odločitvijo delničarjev ali družbenikov.<sup>22</sup> Ta določba je po mnenju Ustavnega sodišča kogentna. V nadaljevanju obrazložitve pa Ustavno sodišče ne pojasni, ali imajo delavci pravico do imenovanja svojih predstavnikov neposredno na podlagi ZSDU, ne da bi bilo to ustrezno urejeno v družbeni pogodbi, ali pa citirana kogentna določba pomeni dolžnost družbe, da to pravico (najprej) ustrezno uredi v družbeni pogodbi in s tem vzpostavi ustrezno pravno podlago za uresničitev pravice do imenovanja delavskih predstavnikov v nadzorni svet. Na potrebo po ureditvi v družbeni pogodbi namreč odkazuje prvi odstavek 79. člena ZSDU, ki določa, da se število predstavnikov delavcev v nadzornem svetu določi z družbeno pogodbo (statutom). Ne v teoriji ne v sodni praksi jasnega odgovora na to vprašanje ni zaslediti, zato v nadaljevanju analizirava obe možni interpretaciji.

#### 4.3.1. Določbe ZSDU so kogentne in se uporabljajo neposredno

Kogentne določbe bi morali pravni subjekti upoštevati neposredno, kar pomeni, da bi delavci lahko imenovali svoje predstavnike v nadzorni svet neposredno, ne glede na to, ali za to obstaja ustrezna podlaga v družbeni pogodbi. V skladu s splošnimi pravili obligacijskega prava, ki se subsidiarno uporabljajo tudi v korporacijskopравnih razmerjih (14. člen OZ),<sup>23</sup> so določbe družbene pogodbe,

<sup>22</sup> Glej tč. 7 obrazložitve odločbe Ustavnega sodišča RS, št. U-I-302/97 (Uradni list RS, št. 61/00).

<sup>23</sup> Uradni list RS, št. 97/07 UPB, 64/16 in 20/18.

ki so v nasprotju s kogentnimi predpisi, nične.<sup>24</sup> To pomeni, da se družbeniki ne morejo sklicevati na določbe družbene pogodbe, ki so nične, njihovo vsebino pa nadomesti kogentna določba, in sicer v delu, ki določa najmanjše število delavskih predstavnikov, to je tretjina članov nadzornega sveta. Svet delavcev bi tako lahko imenoval tretjino članov nadzornega sveta neposredno na podlagi zakona pod pogojem, da so izpolnjeni ostali zakonski pogoji. Ne glede na takšno razlago pa imenovanje delavskih predstavnikov ne more biti uspešno, če so vsa mesta v nadzornem svetu že zasedena, o čemer razpravlja v točki 4.3.2. tega prispevka.

### **4.3.2. Sprememba družbene pogodbe je obvezna**

Druga možna razlaga se opira na prvi odstavek 79. člena ZSDU in daje prednost predhodni ureditvi v družbeni pogodbi. Citirano določilo ZSDU določa le najmanjše in največje število delavskih predstavnikov, natančno določitev mest pa prepušča statutu oziroma družbeni pogodbi družbe. Ker gre za poseg v pravico lastnikov kapitala do uživanja njihove lastnine v njeni gospodarski funkciji (67. člen Ustave RS) in do svobodne gospodarske pobude (74. člen Ustave RS), je potrebno restriktivno tolmačenje in konkretizacijo delavske pravice do imenovanja svojih predstavnikov v organ družbe vezati na natančno ureditev v temeljnem aktu družbe, ki ureja sistem upravljanja konkretne družbe. ZSDU določa le okvir avtonomnega urejanja, natančno število pa je treba določiti s temeljnim aktom družbe. Kot je poudarilo tudi Ustavno sodišče RS, je pravica do imenovanja delavskih predstavnikov v nadzorni svet pravica in ne dolžnost delavcev, ki jo brez volje oziroma zahteve delavcev družbi ni treba uresničevati.<sup>25</sup> Na podlagi citirane določbe ZSDU je mogoče sklepati, da brez zahteve delavcev in jasnega zapisa števila mest v nadzornem svetu, ki pripadajo delavskim predstavnikom, le-teh ni mogoče imenovati. V primeru, da svet delavcev s poslovodstvom družbe in družbeniki uskladi spremembe družbene pogodbe, ki so skladne z ZSDU, pa ni več pravnih ovir za imenovanje delavskih predstavnikov.

Če družbena pogodba določa število delavskih predstavnikov v nadzornem organu, se uporabijo določila ZSDU o izvolitvi delavskih predstavnikov v nadzorni svet. Postopek izvolitve kakor tudi predčasnega odpoklica se uredi s poslovníkom

<sup>24</sup> Glej 86. člen OZ.

<sup>25</sup> Glej odločbo Ustavnega sodišča RS, št. U-I-302/97 (Uradni list RS, št. 61/00).

o delu sveta delavcev (sedmi odstavek 79. člena ZSDU). Glede natančnejše določitve postopka izbire delavskega predstavnika se lahko uporabijo priporočila dobre prakse sodelovanja delavcev pri upravljanju družbe.<sup>26</sup> Na splošno prevladuje stališče, da lahko delavci uveljavijo svojo pravico do imenovanja predstavnikov v nadzornem svetu le, če je izvoljen svet delavcev, saj je to njegova izrecna zakonska pristojnost. Te vloge naj ne bi mogel prevzeti zbor delavcev neposredno na podlagi zakona (npr. če ni ustanovljen svet delavcev), razen če bi bilo tako izrecno določeno v družbeni pogodbi. Drugačno stališče je zavzelo Višje sodišče v Ljubljani, ki je pravico izvolitve delavskih predstavnikov v nadzorni svet priznalo tudi zboru delavcev z neposrednimi volitvami v primeru, da svet delavcev ni ustanovljen.<sup>27</sup>

V primeru, da družbena pogodba predvideva imenovanje delavskih predstavnikov, ni pa določeno njihovo število, se ponovno zastavlja vprašanje, ali bi lahko svet delavcev na podlagi neposredne uporabe zakona imenoval tolikšno število članov nadzornega sveta, ki predstavlja tretjino članstva. ZSDU namreč določa najmanjše število predstavnikov delavcev v nadzornem svetu, kar je družba dolžna zagotoviti. Odgovor na to vprašanje je odvisen od razlage kogentne določbe 79. člena ZSDU, kot je bilo izpostavljeno na začetku te točke.

Kot že omenjeno, delavskih predstavnikov ni mogoče veljavno imenovati, če so vsa mesta v nadzornem svetu zasedena in je treba počakati do izteka mandata prvemu in naslednjim članom nadzornega sveta.<sup>28</sup> V tem primeru bi delavci lahko uveljavljali ničnost imenovanja članov nadzornega sveta, če bi skupščina ob imenovanju članov nadzornega sveta ne upoštevala statutarne določbe, ki opredeljuje imenovanje delavskih predstavnikov (392. člen ZGD-1). Krog aktivno legitimiranih upravičencev v primeru uveljavljanja ničnosti tudi v primeru ničnostnih razlogov po ZGD-1 ni omejen, ampak pogojevan z obstojem pravnega interesa.<sup>29</sup> Ob tem se zastavi vprašanje, ali bi se lahko zahteval tudi odpoklic že imenovanih članov nadzornega sveta preko sodišča. ZGD-1 namreč v 276. členu dopušča možnost sodnega odpoklica, kadar za to obstajajo utemeljeni razlogi.<sup>30</sup> Neusklajenost sestave nadzornega sveta z ZSDU je po najinem mnenju takšen

<sup>26</sup> Združenje nadzornikov Slovenije (2018).

<sup>27</sup> Glej sklep Višjega sodišča v Ljubljana I Cpg 1074/2005.

<sup>28</sup> Sklep skupščine o izvolitvi člana oz. članov nadzornega sveta je ničen, če je izvoljenih več članov, kot je to določeno z družbeno pogodbo (tretja alineja 392. člena ZGD-1).

<sup>29</sup> O tem Ivanjko v komentarju k 393. členu ZGD-1 v Kocbek in drugi (2014), 2. knjiga, str. 572.

<sup>30</sup> To velja le pod pogojem, da družbena pogodbe ne ureja tega vprašanja drugače kot ZGD-1 (514. člen ZGD-1).

utemeljen razlog. O tem odloča sodišče v nepravdnem postopku (prvi odstavek 50. člena ZGD-1). Vendar pa je predlagateljska pravica (aktivna procesna legitimacija) pri sodnem odpoklicu omejena: sodni odpoklic lahko predlagajo le nadzorni svet ali družbeniki, ki imajo najmanj desetino osnovnega kapitala družbe. Torej, je tudi v tem primeru potrebno sodelovanje družbenikov oziroma nadzornega sveta kot organa, ki mora o tem sprejeti sklep, pred sodiščem pa predlog zastopa predsednik nadzornega sveta. Ker so člani nadzornega sveta dolžni ravnati kot vesten in pošten gospodarstvenik, bi morali na zahtevo sveta delavcev sprejeti takšen sklep in začeti postopek sodnega odpoklica. Ob takšnem odločanju nastopi konflikt interesov, saj bi nadzorni svet moral predlog uperiti na enega ali celo dva člana nadzornega sveta. Upošteva čas imenovanja, bi bilo primerneje predlagati odpoklic tistih, ki jim najprej poteče mandat, pri čemer je treba izločiti tiste člane nadzornega sveta, ki so bili imenovani na podlagi posebne zakonske ali statutarne pravice (npr. predstavnik lokalne skupnosti, predstavnik ministrstva, predstavnik imetnikov imenskih delnic in podobno).<sup>31</sup>

V primeru izpolnjenih zakonskih pogojev za sodelovanje delavcev v organih družbe, pa to ni ustrezno zapisano v družbeni pogodbi (npr. družba ima nadzorni svet, vendar so v družbeni pogodbi predvideni le predstavniki kapitala kot člani nadzornega sveta), meniva, da morajo delavci (preko sveta delavcev ali tudi zbora delavcev) nasloviti na družbo ali neposredno na njene družbenike zahtevo za ustrezno spremembo družbene pogodbe. Poslovodstvo, ki je dolžno ravnati kot vesten in pošten gospodarstvenik v dobro družbe ter zato upoštevati kogentne zakonske določbe, bi moralo po najinem mnenju nemudoma predlagati spremembe družbene pogodbe in v ta namen sklicati skupščino družbenikov. Če družbeniki delavskih pravic v skladu z ZSDU ne upoštevajo pri ureditvi sestave organov družbe, pa bi morali imeti delavci možnost sodnega uveljavljanja svojih pravic.

Ob tem se zastavi vprašanje aktivne in pasivne legitimacije ter tudi vrste sodnega postopka. Meniva, da je treba aktivno procesno legitimacijo priznati svetu delavcev, pasivno procesno legitimacijo pa družbi, kot v primeru izpodbijanja sklepov skupščine družbe. Sprememba družbene pogodbe je pristojnost skupščine družbe (delničarjev ali družbenikov), le-ta pa je organ družbe, zato se zahtevek lahko uperi zoper družbo, ne pa nujno (tudi) zoper vse družbenike. S tožbo bi se lahko v pravdnem postopku uveljavljalo zoper družbo priznanje pravice do sodelovanja v organih družbe, vendar pa sodišče družbene pogodbe

<sup>31</sup> Glej na primer četrti odstavek 274. člena ZGD-1.

samo ne more spremeniti. Družbi lahko le naloži, da ustrezno spremeni družbeno pogodbo.<sup>32</sup> Tudi v tem primeru bi bilo potrebno sodelovanje družbenikov, družbi pa bi se v izvršilnem postopku naložila ustrezna sprememba družbene pogodbe pod grožnjo denarne kazni (izvršba na nedenarno terjatev), dokler družbeniki ne bi spremenili družbene pogodbe. V tem primeru bi bil poslovodja (direktor) kot zakoniti zastopnik družbe dolžan pripraviti ustrezen predlog spremembe družbene pogodbe in sklicati skupščino oziroma pozvati edinega družbenika v primeru enoosebne d. o. o.,<sup>33</sup> da sprejme ustrezne spremembe družbene pogodbe oziroma akta o ustanovitvi.

Glede na vsebino spornega razmerja pa se zastavlja tudi vprašanje, ali bi tovrstne zahtevke lahko reševali v nepravdnem postopku, saj po vsebini ne gre za spor med dvema strankama (ZSDU namreč jasno določa pravico delavcev do sodelovanja v organih družbe), ampak bolj za ureditev razmerij med strankami, ki je v interesu vseh strank. Zakon o nepravdnem postopku (ZNP-1)<sup>34</sup> v drugem odstavku 1. člena namreč določa, da se lahko nepravdni postopek uporablja tudi v drugih zadevah, za katere zakon tega sicer izrecno ne določa,<sup>35</sup> če jih glede na njihovo naravo ni mogoče obravnavati v kakšnem drugem postopku. Sodna praksa se pri razmejitvi med pravnimi in nepravdnimi postopki opira predvsem na (prevladujočo) pozitivistično teorijo,<sup>36</sup> uporablja pa tudi teorijo namena, v zvezi s katero pravna teorija pojasnjuje, da se nepravdni postopek po teoriji namena uporablja v primerih ustanavljanja, spreminjanja oz. ukinjanja pravnih razmerij, in na teorijo spora/spornega predmeta, po kateri pa se presoja zlasti to, ali gre v zadevi sploh za spor (sporne zadeve naj bi se reševale v pravnih postopkih, »nesporne« zadeve pa v nepravdnih postopkih).<sup>37</sup> Ker v primeru uskladitve družbene pogodbe s kogentnimi normami ZSDU ne gre za sporno zadevo, ampak za spreminjanje oziroma urejanje pravnih razmerij, meniva, da bi bil primeren nepravdni postopek. Po najinem mnenju bi v tem primeru sodišče lahko samo spremenilo družbeno pogodbo oziroma bi sklep sodišča nadomestil voljo strank,

<sup>32</sup> Dopustne so tudi izpodbojne tožbe zoper skupščinski sklep, s katerim se spreminja statut ali družbena pogodba na način, ki krši pravico delavcev do sodelovanja v organih vodenja in nadzora.

<sup>33</sup> V primeru, da je edini družbenik tudi direktor družbe, takšen poziv ni potreben, saj je družbenik v funkciji direktorja kot zakoniti zastopnik družbe že seznanjen z obveznostjo družbe in mora ustrezno ukrepati, tj. sprejeti ustrezen sklep.

<sup>34</sup> Uradni list RS, št. 16/19.

<sup>35</sup> ZSDU namreč o tem nima posebnih določb.

<sup>36</sup> V nepravdnem postopku se obravnavajo tiste zadeve, za katere tako določa zakon.

<sup>37</sup> Glej na primer sklep Višjega sodišča v Ljubljani II Cp 1589/2010.

s čimer bi se ustrezno skrajšal postopek spremembe družbene pogodbe in njene uskladitve z ZSDU in s tem tudi zagotovilo učinkovito sodno varstvo pravic.

### 4.3.3. Imenovanje in pristojnosti

Nezmožnost imenovanja delavskega predstavnika v organe vodenja ali nadzora pa ne vpliva na sposobnost delovanja tega organa. Če delavci ne uveljavijo svoje pravice in ne imenujejo svojih predstavnikov v nadzorni svet, to ni razlog za nesklepčnost organa nadzora, tudi če je prisotnost najmanj enega delavskega predstavnika izrecen pogoj za veljavnost odločanja.<sup>38</sup> Delavci imajo namreč pravico do soupravljanja, ne pa tudi dolžnosti.<sup>39</sup>

V sodni praksi<sup>40</sup> in pravni teoriji ni sporno,<sup>41</sup> da morajo delavski predstavniki v organih družbe izpolnjevati splošne pogoje za člana organa vodenja in nadzora, ki so določeni v drugem odstavku 255. člena ZGD-1. V praksi in teoriji pa ni poenoteno stališče glede vprašanja, ali lahko delničarji s statutom oziroma družbeniki z družbeno pogodbo določijo dodatne pogoje za člane nadzornega sveta in delavske direktorje.<sup>42</sup> Nedvomno pa lahko posebne pogoje za predstavnike delavcev določi svet delavcev s svojim poslovníkom ali posebnim sklepom (primerjaj sedmi odstavek 79. člena ZSDU).

Vpis delavskega predstavnika v sodni register je obvezen, vendar ima le deklaratoren učinek. Konstitutivno pravno naravo ima že sam sklep o imenovanju delavskega predstavnika, zato morajo biti izpolnjeni vsi formalni pogoji že ob

<sup>38</sup> Glej sodbo Višjega sodišča v Ljubljani I Cpg 644/2008. Sodišče meni, da je tudi v tem primeru to le pravica delavcev, ki v primeru, da delavci ne izvolijo svojih predstavnikov, ne terja spremembe statuta družbe. Čeprav se sodna odločba nanaša na nadzorni svet delniške družbe, pa se lahko smiselno uporabi tudi v primeru nadzornega sveta v d. o. o.

<sup>39</sup> Glej 3. člen ZSDU; glej tudi komentar k 257. členu ZGD-1 v Kocbek in drugi(2014), 2. knjiga, str. 60. Ivanjko v Ivanjko, Kocbek in Prelič (2009), str. 295. Podobno stališče zavzame tudi Končar v Mežnar in drugi (1993), str. 17, in Franca (2016), str. 361.

<sup>40</sup> Glej sodbi Višjega delovnega sodišča X Pdp 699/2011 in X Pdp 1183/2010, v kateri sodišče ugotavlja, da morajo delavski direktorji izpolnjevati pogoje iz drugega odstavka 255. člena ZGD-1.

<sup>41</sup> Glej Podgorelec v Kocbek in drugi (2010), str. 374. Glej tudi Mežnar v Mežnar in drugi (1993), str. 183.

<sup>42</sup> Primerjaj mnenje Inštituta za gospodarsko pravo Maribor (2016) in Študijskega centra za industrijsko demokracijo (2016); tudi Franca (2016) in Bohinc in Ivanjko (1999) glede delavskega direktorja.



imenovanju (ustrezna pravna podlaga v družbeni pogodbi). V skladu s šestim odstavkom 79. člena ZSDU se družbeniki seznanijo z imenovanjem ali odpoklicem delavskega predstavnika v nadzornem svetu na zasedanju skupščine,<sup>43</sup> spremembe v imenovanju delavskih predstavnikov pa se priglašajo v sodni register v enakih rokih in na enak način, kot velja za predstavnike kapitala, in sicer v 15-tih dneh od izpolnitve pogojev za vpis v sodni register (tretji odstavek 47. člena ZGD-1). Obvezna priloga predlogu je tudi sklep sveta delavcev o imenovanju delavskega predstavnika ali njegovemu odpoklicu.

Pristojnosti delavskih predstavnikov v nadzornem svetu so določene z zakonom, in sicer z ZGD-1 in ZSDU. V primeru d. o. o. se uporabljajo smiselno določbe o nadzornem svetu d. d., vendar pa ureditev ni kognetna in jo je dopustno spreminjati z družbeno pogodbo. Ni pa dopustno različno urejanje pristojnosti predstavnikov kapitala in delavskih predstavnikov. Delavski predstavnik v nadzornem svetu d. o. o. ima enake pristojnosti kot član nadzornega sveta, predstavnika kapitala, kot jih določa družbena pogodba. ZSDU v prvem odstavku 80. člena namreč določa, da člani nadzornega sveta in njegovih komisij, ki so predstavniki delavcev, zastopajo interese vseh delavcev v okviru pooblastil tega organa v skladu z ZGD-1 in družbeno pogodbo oziroma statutom družbe.<sup>44</sup>

#### 4.4. Druge vrste organov v d. o. o.

Ker pa lahko v d. o. o. družbena pogodba predvidi tudi oblikovanje drugih organov (npr. upravni odbor, posvetovalni kolegij, kolegij direktorjev, družinski svet),<sup>45</sup> se zastavlja vprašanje, ali bi delavci lahko imenovali svoje predstavnike v takšne, zakonsko neopredeljene organe. Odgovor na to vprašanje je odvisen od tega, kakšne pristojnosti organa so določene z družbeno pogodbo. V primeru, da ima takšen poseben organ pretežno nadzorstvene pristojnosti, je mogoče šteti, da gre za nadzorni organ, v katerem imajo pravico sodelovati tudi delavski predstavniki. Delavci bi lahko v tem primeru uveljavljali pravico do imenovanja svojih predstavnikov, kot je bilo predstavljeno v točki 4.3. Če pa gre za druge

<sup>43</sup> Izkušnje iz prakse kažejo, da včasih o tem skupščina sprejme ugotovitveni sklep.

<sup>44</sup> Ob smiselni uporabi v primeru d. o. o. to določilo ZSDU nalaga delavskim predstavnikom zastopanje interesov vseh delavcev v okviru pooblastil tega organa v skladu z ZGD-1 in družbeno pogodbo.

<sup>45</sup> O tem Ivanjko v Prelič in drugi (2009), str. 302.

vrste organ, npr. posvetovalni kolegij, pa te pravice ni mogoče sodno uveljaviti, je pa dopusten dogovor med delavci in družbo oziroma družbeniki glede možnosti sodelovanja delavskih predstavnikov v takšnem organu.

Vendar v primeru, da organ, v katerem sodeluje delavski predstavnik, ni nadzorni svet ali temu enakovreden organ, ampak drug organ (npr. posvetovalni organ, kot je kolegij direktorjev ali svet družbenikov), ni mogoče uporabiti določb ZSDU in pravnega položaja tovrstnih predstavnikov ne moremo enačiti s pravnim položajem delavskih predstavnikov v nadzornem svetu v skladu z ZSDU. V tem primeru je treba njegove pravice in obveznosti urediti s participacijskim dogovorom. Če pa naj bi ta ureditev učinkovala tudi zoper družbenike, pa je treba njihov pravni položaj urediti v družbeni pogodbi, za kar pa je potreben predhodni dogovor z družbeniki.

## 5. IZZIVI IMENOVANJA DELAVSKEGA DIREKTORJA V D. O. O.

V družbi z več kot 500 zaposlenimi imajo delavci pravico do imenovanja svojega predstavnika v poslovodni organ družbe. ZSDU izrecno ureja primer d. d., vendar se ta določba smiselno uporablja tudi za druge gospodarske organizacije. V d. o. o. je treba imenovati vsaj enega direktorja. Tudi v tem primeru sta možni dve razlagi: imenovanje delavskega direktorja neposredno na podlagi ZSDU ali imenovanje na podlagi družbene pogodbe. Druga razlaga je v primeru delavskega direktorja pravno ustrežnejša, saj je treba v družbeni pogodbi določiti število poslovodij, sodni register pa bo vpisal le toliko zakonitih zastopnikov, kot jih določa družbena pogodba. V družbeni pogodbi mora biti določeno posebno poslovodno (direktorsko) mesto za delavskega direktorja, sicer njegovo imenovanje ni mogoče. Tako kot v d. d. bi tudi v tem primeru delavci morali zahtevati priznanje pravice do imenovanja delavskega direktorja preko sodišča in doseči ustrezno spremembo družbene pogodbe. Če je torej v družbeni pogodbi določeno imenovanje le enega direktorja, to mesto ni "rezervirano" za delavskega direktorja, ampak ga je treba zapisati v družbeno pogodbo.<sup>46</sup>

---

<sup>46</sup> Na nedorečnost zakona opozarja tudi Bohinc (2016, str. 301), ki ugotavlja, da ZSDU "ni dovolj ekspliciten in ne bi škodovalo, da se ga v tej opredelitvi dopolni v smislu, da statutarna določena enočlanska uprava ni ovira za imenovanje delavskega direktorja.... To bi pomenilo, da družbe z več kot 500 zaposlenimi ne bi mogle imeti individualne uprave, ampak bo uprava vedno najmanj dvočlanska ("poslovni" in delavski direktor)."

Kot poslovodja družbe je delavski direktor zakoniti zastopnik družbe, zato mu ni dopustno omejiti pooblastil zastopanja zoper tretje osebe, razen z določitvijo skupnega zastopanja. Dopustne so sicer notranje omejitve, vendar le-te učinkujejo le znotraj družbe ne pa tudi zoper tretje osebe. Notranje omejitve zastopanja torej ne preprečujejo veljavnega in pravno učinkovitega sklepanja poslov v imenu in za račun družbe s tretjimi osebami. Če delavski direktor pri zastopanju družbe krši notranja pravila, pa ga lahko organ, ki ga je imenoval, krivdno razreši.<sup>47</sup>

Od pristojnosti za zastopanje družbe (funkcija zastopanja) je treba ločiti pristojnost za odločanje o poslovnih zadevah družbe (poslovodna funkcija). Razdelitev pristojnosti med več poslovodij (direktorjev) družbe se lahko določi z družbeno pogodbo ali z drugim notranjim aktom. Ne glede na druge poslovodne pristojnosti, ki so delavskemu direktorju določene z notranjimi akti družbe, ima delavski direktor v vsakem primeru pristojnost za zastopanje interesov vseh delavcev v okviru poslovodne funkcije (prvi odstavek 80. člena ZSDU). Sodna praksa je zavzela jasno stališče, da mora delavski direktor v celoti opravljati svojo poslovodno funkcijo in mora sodelovati pri vodenju družbe, sicer krši dolžnost sodelovanja pri sprejemanju poslovnih odločitev, kar pa pomeni kršitev skrbnosti vestnega in poštenega gospodarstvenika.<sup>48</sup> Tako za člane uprave v d. d. kot tudi za poslovodje v d. o. o. namreč ZGD-1 zapoveduje, da morajo pri opravljanju svojih nalog ravnati kot vesten in pošten gospodarstvenik v dobro družbe.<sup>49</sup> Ne ZSDU ne ZGD-1 nimata posebnih določb glede odgovornosti delavskih predstavnikov v organih d. d. in d. o. o., zato veljajo splošne določbe o zahtevani skrbnosti pri izvrševanju korporacijskega mandata in odškodninski odgovornosti.<sup>50</sup> Delavski direktor odgovarja solidarno skupaj z drugimi direktorji za škodo, ki bi nastala zaradi kršitve njihovih nalog, razen če dokažejo obstoj razbremenilnega razloga, kar jim omogočata določbi drugega in tretjega odstavka 263. člena ZGD-1.

Za čas opravljanja poslovodne funkcije se delavskemu direktorju določi ustrezno plačilo glede na obseg nalog. V tem primeru sklene pogodbo o zaposlitvi za poslovodno osebo v skladu z ZDR-1. Ali bo v tem času opravljal tudi druge naloge po svoji primarni pogodbi o zaposlitvi, bo odločil organ, ki ga bo imenoval v poslovodno funkcijo. V vsakem primeru pa ne more imeti sklenjenih dveh pogodb o zaposlitvi, ampak se prvotna pogodba ne izvršuje oziroma miruje.

<sup>47</sup> Glej tretji odstavek 515. člena ZGD-1.

<sup>48</sup> Glej sodbo Višjega sodišča v Kopru Cpg 22/2012.

<sup>49</sup> Glej šesti odstavek 515. člena ZGD-1 in 263. člen ZGD-1.

<sup>50</sup> Enako velja tudi za delavske predstavnike v nadzornem svetu.

Tako kot pri predstavnikih delavcev v nadzornem svetu je nesporno, da morajo tudi delavski direktorji izpolnjevati splošne pogoje za člana organa vodenja in nadzora, ki so določeni v drugem odstavku 255. člena ZGD-1. Ob tem velja opozoriti na sodbo Višjega sodišča v Ljubljani, ki navaja, da ima družbenik zakonsko pravico in pristojnost odločanja o upravljalnem ustroju d. o. o., vključno z zahtevo o izobrazbeni strukturi posloводства, zato lahko veljavno določi v družbeni pogodbi tudi dodatne (izobrazbene) pogoje za delavskega direktorja.<sup>51</sup> Pri d. d. se je v zadnjem času v praksi izoblikovala posebna statutarna ureditev, ki predvideva, da svet delavcev in nadzorni svet skupaj določita pogoje za delavskega predstavnika v poslovodnem organu (delavskega direktorja),<sup>52</sup> kar je možno urediti tudi v družbeni pogodbi. Nesporno pa ima pravico določanja posebnih pogojev za delavskega direktorja svet delavcev.

V d. o. o. direktorja imenujejo družbeniki (skupščina) ali pa nadzorni svet, če je imenovan in ima takšno pristojnost po družbeni pogodbi (515. člen ZGD-1). Postopek imenovanja delavskega direktorja opravi organ družbe, ki je pristojen za imenovanje poslovodij, pri čemer pa ni vezan na predlog sveta delavcev. Če oceni, da kandidat za delavskega direktorja, ki ga je predlagal svet delavcev, ne izpolnjuje pogojev, lahko imenovanje zavrne. Svet delavcev ima le predlagalno pravico, na katero pa družbeniki oziroma nadzorni svet niso vezani pri imenovanju delavskega direktorja. To pomeni, da skupščina ali nadzorni svet ohrani avtonomnost pri imenovanju delavskega direktorja in lahko zavrne predlog za imenovanje kandidata, ki ga je oblikoval svet delavcev. Avtonomnost pri imenovanju delavskega direktorja je potrdilo Višje delovno in socialno sodišče v Ljubljani s sodbo št. X Pdp 699/2011, hkrati pa zavzelo stališče, da pri zavrnjenem predlogu lahko vztraja tudi svet delavcev in istega kandidata predloži v imenovanje sodišču. V skladu s 83. členom ZSDU mora nadzorni svet ali skupščina v primeru zavrnitve predloga sveta delavcev za imenovanja delavskega direktorja imenovati posebno delovno telo – odbor, sestavljeno iz enakega števila predstavnikov kapitala in članov sveta delavcev, ki ga vodi predstavnik kapitala (drugi odstavek 83. člena ZSDU). Odbor mora v roku enega meseca od zavrnitve prvotnega predloga oblikovati predlog skupnega kandidata, ki je lahko izvoljen z večino navzočih članov nadzornega sveta (prvi odstavek 83. člena ZSDU).

<sup>51</sup> Glej sklep Višjega sodišča v Ljubljani IV Cpg 535/2016. Takšno stališče je v nasprotju z nekaterimi pravnimi mnenji, vezanimi na položaj predstavnikov delavcev v nadzornem svetu, kakor pojasnjeno v točki 4. 3. 3.

<sup>52</sup> Glej na primer statut Krke, d. d., Novo mesto (točka 6.3 Statuta z dne 7. 7. 2016), in statut Luke Koper, d. d., Koper (točka 29.a Statuta z dne 1. 7. 2016).

Če postopek imenovanja tudi v tem primeru ni uspešen, lahko svet delavcev na podlagi tretjega odstavka 83. člena ZSDU vložil predlog za sodno imenovanje delavskega direktorja na pristojno sodišče.

Podobno velja tudi glede odpoklica delavskega direktorja. Sodna praksa je zavzela stališče, da lahko nadzorni svet odpokliče delavskega direktorja v d. d. na podlagi izrečene nezaupnice s strani sveta delavcev, lahko pa ga odpokliče tudi na podlagi lastnih ugotovitev o hujših kršitvah obveznosti, ki jih ima delavski direktor kot član uprave.<sup>53</sup> V zvezi s predčasnim prenehanjem mandata delavskega izvršnega direktorja velja omeniti še sodbo Vrhovnega sodišča III Ips 10/2013 z dne 2. 9. 2014, ki je v postopku revizije zavzelo stališče, da lahko nadzorni svet odpokliče delavskega direktorja, kadar so podani razlogi iz 268. člena ZGD-1, pri čemer ni vezano na mnenje sveta delavcev. Sodišče je zavzelo takšno stališče za delavskega direktorja v d. d., kjer so razlogi za odpoklic članov uprave zakonsko določeni. V d. o. o. pa zakon ne omejuje odpoklica poslovodje z naštevanjem razlogov za odpoklic, kar velja tudi za delavskega direktorja, ampak je to dopustno iz kateregakoli razloga (tudi brez razloga), razen če družbena pogodba določa drugače.

Če ima družba manj kot 500 zaposlenih, imenovanje delavskega direktorja seveda ni obvezno, lahko pa se ta pravica dogovori s participacijskim dogovorom in tudi ustrezno zapiše v družbeno pogodbo. Če je torej pravica do imenovanja delavskega direktorja zapisana v družbeno pogodbo, so jo družba in njeni organi dolžni spoštovati. Na podlagi tretjega odstavka 81. člena ZSDU lahko pristojen organ imenuje delavskega direktorja, ki je zakoniti zastopnik družbe in član poslovodstva družbe (če so za to izpolnjeni zakonski pogoji in ustrezna pravna podlaga v družbeni pogodbi). Delavski direktor, ki je poslovodja in zakoniti zastopnik družbe mora z družbo skleniti novo pogodbo o zaposlitvi. Če pa si svet delavcev s participacijskim dogovorom zagotovi drugo vrsto predstavnika, ki pa ni delavski direktor v smislu ZSDU, se lahko njegov položaj prosto ureja s participacijskim dogovorom. Če takšen predstavnik opravlja svojo funkcijo profesionalno (podobno kot člani sveta delavcev na podlagi 64. člena ZSDU), je treba skleniti novo pogodbo o zaposlitvi; prvotna pa miruje.

Poudariti velja, da če ne gre za delavskega direktorja v skladu z ZSDU, ta pravica ni iztožljiva in družbenikov oziroma družbe ni mogoče prisiliti, da bi to zapisali v

---

<sup>53</sup> Glej sodbo Vrhovnega sodišča RS III Ips 10/2013 in sodbo Višjega sodišča v Kopru Cpg 22/2012.

družbeno pogodbo. V tem primeru takšen delavski predstavnik tudi ni upravičen do pogodbe o zaposlitvi s poslovodno osebo skladno s 73. členom ZDR-1, opravljanje dodatnih nalog pa je treba ustrezno urediti s pogodbo o zaposlitvi.

## 6. ZAKLJUČEK IN PREDLOGI

Čeprav ZSDU ne razlikuje med določili delavskega soupravljanja v d. d. in d. o. o., se tako na teoretični kakor praktični ravni kažejo izrazite pomanjkljivosti pri uresničevanju te pravice. Višja stopnja dispozitivnosti zakonske ureditve in avtonomnega urejanja v d. o. o. na eni strani in pomanjkljiva ureditev v ZSDU po drugi strani zmanjšujeta možnost uresničevanja delavske pravice do soupravljanja v d. o. o. Zlasti to velja za pravico delavcev do imenovanja delavskih predstavnikov v organe vodenja in nadzora. Veljavna ureditev je namreč gramatikalno oblikovana tako, da jo je mogoče uresničevati v d. d., saj določa možnosti uresničevanja te pravice v enotirnem in dvotirnem sistemu upravljanja, kar je značilnost upravljanja d. d. Za d. o. o., kjer organ nadzora ni posebej predpisan in določen, ter kjer je običajno zgolj en poslovodja oziroma direktor, imajo delavci bistveno manjše možnosti uresničevanje te pravice. Z vidika pravnega varstva svetu delavcev vedno ostaja možnost naslovitve zahteve na poslovodstvo, vendar je končna odločitev v rokah družbenikov. Poleg tega zakonodaja neposrednega odnosa med svetom delavcev in lastniki ne določa. Vprašanje pa je, kako bi se sodišča odzvala na morebitno sodno zahtevo za spremembo družbene pogodbe in v kakšnem postopku bi odločala. Prav tako bi bilo treba preveriti stališče sodišča v primeru, da družbena pogodba delavskih predstavnikov ne predvideva, pa bi jih svet delavcev imenoval na podlagi samega zakona. Ker gre za ustavno pravico, ki je izvedena v ZSDU, bi delavci morali imeti možnost učinkovitega sodnega varstva pri uresničevanju svojih pravic do soupravljanja. Slednje bi bilo nesporno lažje na podlagi zakonskih sprememb, ki bi zagotovile dvočlansko poslovodstvo v d. o. o., za katere velja ZSDU. Sodno uveljavljanje pravice do imenovanja delavskih predstavnikov bi lahko izboljšali tudi z izrecno določitvijo urejanja tovrstnih razmerij (usklajevanje statuta ali družbene pogodbe z ZSDU) v nepravdnem postopku (dopolnitev 50. člena ZGD-1). Z raziskovalnega stališča bi bilo zanimivo opraviti študijo uresničevanja te pravice v obstoječih d. o. o., zlasti tistih, ki so se nedavno preoblikovale iz d. d. v d. o. o. in za katere je (bila) značilna visoka stopnja delavskega soupravljanja.

## LITERATURA IN VIRI

- Bohinc, R. in Š. Ivanjko. 1999. *Direktor gospodarske družbe*. Ljubljana: Gospodarski vestnik.
- Bohinc, R. 2016. *Družbena odgovornost*. Ljubljana: Založba FDV.
- Brewster, C., Croucher, R. in T. Prosser, T. 2018: Employee Voice and Participation: The European Perspective, in: Holland P., Teicher J. in J. Donaghey (ur.): *Employee Voice at Work. Work, Organization, and Employment*. Singapore: Springer, str. 51 – 69.
- Gold, M. 2011. 'Taken on board': An evaluation of the influence of employee board-level representatives on company decision-making across Europe. *European Journal of Industrial Relations* 17(1): 41-56.
- Gostiša, M. (2014). *Teorija ekonomske demokracije kot nove sistemske paradigme kapitalizma*. Kranj: ŠCID.
- Gostiša, M. (2017). (Ne)zmožnost imenovanja delavskega direktorja v družbah z omejeno odgovornostjo. *Ekonomska demokracija* 21(2): 30 – 31.
- Franca, V. (2009). *Sodelovanje zaposlenih pri poslovnem odločanju: pravni in kadrovske vidiki s primeri iz sodne in podjetniške prakse*. Ljubljana: Planet GV.
- Franca, V. (2016). Pravni izzivi vloge delavskih predstavnikov v organih upravljanja gospodarskih družb. *Delavci in delodajalci* 16(2/3): 361 – 377.
- Ivanjko, Š., Kocbek, M. in Prelič, S. (2009). *Korporacijsko pravo, pravni položaj gospodarskih subjektov*. Ljubljana: GV Založba, Pravna fakulteta Univerze v Mariboru.
- Kleinknecht, R. H. 2014. Employee participation in corporate governance: Implications for company resilience. *European Journal of Industrial Relations* 21(1): 57 – 72.
- Kocbek, M., Ivanjko, Š., Bratina, B. in Podgorelec, P. (2010). *Nadzorni sveti in upravni odbori v delniških družbah in družbah z omejeno odgovornostjo*. Ljubljana: GV Založba.
- Kocbek, M. in drugi (2014). *Veliki komentar ZGD-1 (2. dopolnjena izdaja)*. Ljubljana: GV Založba.
- Mežnar, D. in drugi. (1993). *Zakon o sodelovanju delavcev pri upravljanju: s komentarjem*. Ljubljana: Gospodarski vestnik in Inštitut za delo pri Pravni fakulteti.
- Prelič, S., Zabel, B., Ivanjko, Š., Podgorelec, P. in Kobal A. (2009). *Družba z omejeno odgovornostjo*. Ljubljana: GV Založba.
- Statistični urad RS. 2019. Podjetja po pravnoorganizacijski obliki in velikosti glede na število oseb, ki delajo, Slovenija, letno. Dostopno na [https://pxweb.stat.si/SiStatDb/pxweb/sl/20\\_Ekonomsko/20\\_Ekonomsko\\_\\_14\\_poslovni\\_subjekti\\_\\_01\\_14188\\_podjetja/1418803S.px/table/tableViewLayout2/](https://pxweb.stat.si/SiStatDb/pxweb/sl/20_Ekonomsko/20_Ekonomsko__14_poslovni_subjekti__01_14188_podjetja/1418803S.px/table/tableViewLayout2/) (21. 7. 2019).
- Strojín Štampar, A. (2018): *Delniška družba z enotirnim sistemom upravljanja*. Ljubljana: Nova univerza, Evropska pravna fakulteta.
- Študijski center za industrijsko demokracijo. 2016. Nasprotno mnenje o določanju pogojev za imenovanje delavskega direktorja. <http://www.delavska-participacija.com/priloge/2329-1.pdf> (16. 4. 2016).
- Višje delovno in socialno sodišče. *Sodba X Pdp 1183/2010* z dne 14. 10. 2010.
- Višje delovno in socialno sodišče. *Sodba X Pdp 699/2011* z dne 29. 07. 2011.
- Višje sodišče v Ljubljani. *Sklep I Cpg 1074/2005* z dne 22. 12. 2015.

- Višje sodišče v Ljubljani. *Sodba I Cpg 644/2008* z dne 19. 11. 2008.
- Višje sodišče v Ljubljani. *Sklep II Cp 1589/2010* z dne 18. 8. 2010.
- Višje sodišče v Kopru. *Sodba Cpg 22/2012* z dne 18. 10. 2012.
- Višje sodišče v Kopru. *Sklep Cpg 264/2014* z dne 30. 01. 2014.
- Višje sodišče v Ljubljani. *Sklep IV Cpg 535/2016* z dne 25. 5. 2016.
- Vrhovno sodišče. *Sodba III Ips 10/2013* z dne 02. 09. 2014.
- Waddington J. in A. Conchon. (2016). *Board-Level Employee Representation in Europe. Priorities, Power and Articulation*. New York and London: Routledge.
- Waddington, J. in drugi (2018). *European Board-Level Employee Representation. National Variations and Influence and Power*. Alphen aa den Rijn: Wolter Kluwer.
- Združenje nadzornikov Slovenije. 2009. *Priporočila dobre prakse sodelovanja delavcev v organih vodenja in nadzora*. Ljubljana: Združenje nadzornikov Slovenije.

## PRAVNI VIRI

- Ustava Republike Slovenija. *Uradni list RS*, št. 33/91 do 75/16.
- Ustavno sodišče. Odločba št. U-I 268/06. *Uradni list RS*, št. 23/09.
- Ustavno sodišče. Odločba št. U-I-302/97. *Uradni list RS*, št. 61/00.
- Zakon o delovnih razmerjih (ZDR-1). *Uradni list RS*, št. 21/13, 78/13, 47/15, 33/16, 52/16, 15/17.
- Zakon o sodelovanju delavcev pri upravljanju (ZSDU). *Uradni list RS*, št. 42/93, 61/00, 56/01, 26/07, 45/08.
- Zakon o gospodarskih družbah (ZGD-1). *Uradni list RS*, št. 42/06 do 22/19.



## Board-level Employee Representatives in Limited Liability Companies

Valentina Franca\*  
Anja Strojín Štampar\*\*

### Summary

Employees in Slovenia may enforce the constitutionally guaranteed right to employee participation also through board-level employee representatives. The method of realization of the right is specified in the Worker Participation in Management Act, which, however, does not distinguish between the legal organizational forms. Therefore, workers are guaranteed the right, irrespective of whether they work in a public limited company or a limited liability company, the only condition is that the company is either medium-sized or large, pursuant to the Companies Act. However, considering the legislative text, workers employed in a limited liability company have poorer chances of enforcing the right, because the currently valid provisions are adapted to the public limited companies. Namely, the Worker Participation in Management Act sets forth the methods of appointment of board-level employee representatives in a one-tier and two-tier management system, which are typical governance models in public limited companies pursuant to the Companies Act. In limited liability companies, a supervisory board is not a mandatory body, and the management is most often represented by only one person, i.e. the director. Employees are thus left only with the option of arranging with their management and company owners to regulate the method of realization of the right in the memorandum of association. However, the valid regulatory system does not set forth any sanctions for company members, if they do not want to do this, therefore they should be provided with efficient judicial protection of rights under the legal order. This

---

\* Valentina Franca, PhD, Assistant Professor, Faculty of Public Administration, University of Ljubljana, Slovenia and Researcher at the Institute for Labour Law at the Faculty of Law, University of Ljubljana, Slovenia  
valentina.franca@fu.uni-lj.si

\*\* Anja Strojín Štampar, PhD, Master of Business Administration, Assistant Professor, European Law Faculty, New University, and Attorney at law – senior counsel at the Law Office of Jadek & Pensa, Ljubljana

makes us wonder whether workers would be able to enforce their rights already directly on the basis of the Worker Participation in Management Act or whether this is first a subject to the coordination of the memorandum of association. The article analyses the options for judicial enforcement of workers' rights to appoint board-level employee representatives and worker-directors. It should further be noted that employee participation in limited liability company bodies is also subject to the provisions of the Companies Act, which set forth the competencies and responsibilities of members of company bodies, which was also handed down by a court in certain cases. The article also discusses the relevant judicial practice in relation to the appointment of board-level employee representatives in limited liability companies.



## Prekarno delo skozi prizmo delovnega prava\*

Katarina Kresal Šoltes\*\*

UDK: 349.2:331.102.12

**Povzetek:** Skozi prizmo delovnega prava se kaže prekarno delo kot logična negacija koncepta dostojnega dela. Delovnopravne raziskave opozarjajo od začetka na negativne posledice na delavce, trg dela in družbo kot celoto zaradi potencialnega deficita dostojnega dela v nestandardnih pogodbenih razmerjih, kar posledično predstavlja tveganje za prekarnost. Akademске razprave o možnih rešitvah, ki naslavljajo ta fenomen skozi delovno pravno regulacijo na ravni EU in nacionalnih ravneh, se vrstijo. Pričujočo razpravo je spodbudila pravkar izdana knjiga »Precarious Work: The Challenge for Labour Law in Europe«.

**Ključne besede:** dostojno delo, prekarno delo, delovno pravo, delovno razmerje, evropski socialni model

### **Precarious Work through the Prism of Labour Law**

**Abstract:** Through the prism of labour law, precarious work is a logical negation of the decent work concept. Since the beginning of the implementation of the nonstandard forms of work, labour law studies have warned against their negative effects on workers, labour markets and society as a whole, due to their potential decent work deficits, which in turn presents a risk of precariousness. Academic discourse on potential methods of addressing this phenomenon through labour regulation at the EU and national level continues to flourish. Present discussion was

\* Razprava ob recenziji knjige / Discussion on the Occasion of the New Book: »Precarious Work: The Challenge for Labour Law in Europe«, edited by Jeff Kenner, Izabela Florczak, Marta Otto. – Cheltenham; Northampton : E. Elgar, 2019. – XVI, 264 str. ISBN 978-1-78897-325-0 (trda vezava), ISBN 978-1-78897-326-7 (el. Knjiga). COBISS.SI-ID 5188453.

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

triggered by the recently published book »Precarious work: The Challenge for Labour Law in Europe«.

**Key words:** decent work, precarious work, labour law, employment relationship, european social model

## 1. UVOD

Povod za ta prispevek je knjiga *Precarious Work: The Challenge for Labour Law in Europe* (Prekarno delo: Izziv za delovno pravo v Evropi), ki je nedavno izšla pri založbi Edward Elgar. V knjigi je objavljeno dvanajst prispevkov sedemnajstih uglednih pravnikov s področja mednarodnega in primerjalnega delovnega prava, ki so sodelovali na mednarodnem seminarju v Lodzu marca 2017 in v Lundu aprila 2018 pod okriljem tamkajšnjih univerz in poljskega inštituta za socialno varnost. Namen omenjenega projekta je bil po besedah urednikov knjige, Izabele Florczak, Jeffa Kennerja in Marte Otto, poglobiti primerjalnopravno razumevanje fenomena prekarnega dela in ponuditi potrebne regulatorne predloge za evropsko in nacionalno raven.

Strinjati se je z izhodiščem knjige, da je prekarno delo ključni izziv za delovno pravo. K temu bi le dodala, da zanj nikakor ni nov fenomen. *Raison d'être* delovnega prava je izgrajevanje obvezujočih delovnih standardov, ki preprečujejo negotovosti v zvezi z delom in s tem tveganje za prekarnost, s ciljem zagotoviti dostojno delo in življenje vsem delavcem, ne glede na raznolikost pogodbenih oblik in praks, ki se itak nenehno spreminjajo glede na tehnološke in družbeno politične spremembe.

Knjiga obsega tri dele. Prvi del knjige vsebuje prispevke, ki se ukvarjajo z vprašanjem pojma prekarnega dela in analizo politik in pravnega okvirja, ki naslavlja to materijo na nadnacionalni ravni, s poudarkom na ravni EU. Kot se od znanstvene monografije pričakuje, se knjiga najprej ukvarja s konceptualnimi vprašanji, zato da odgovori nanje lahko ponudijo metodološki okvir za analize, ki sledijo v nadaljevanju v drugem in tretjem delu knjige. Drugi del vsebuje prispevke, ki analizirajo relevantno zakonodajo in prakso v izbranih državah EU in bralca vodijo skozi primerjalnopravni oris pojavnosti prekarnega dela v Veliki Britaniji, Španiji, Švedski, Sloveniji, Poljski in Češki. V tretjem delu knjige so objavljeni prispevki, ki se osredotočajo na vprašanja prekarnega dela v povezavi z digitalizacijo dela in razvojem t.i. gig ekonomije. Pričujoča razprava v nadaljevanju sledi vsebinski strukturi knjige.

## 2. TEORETIČNA OPREDELITEV IN DRUGA KONCEPTUALNA VPRAŠANJA PREKARNEGA DELA

### 2.1. Prekarnost kot logična posledica neuravnoteženja med varnostjo in prožnostjo

Ker pojem prekarnega dela ni pozitivno pravno opredeljen in tudi ni sprejete neke univerzalne definicije, lahko predstavlja to že prvi problem. Ker gre za kompleksen multidisciplinaren fenomen, dodatno težavnost predstavlja raznovrstnost metodoloških pristopov in opredelitev v različnih humanističnih znanostih. Avtorji knjige so se s tem vprašanjem zlasti ukvarjali v prvem poglavju.

**Florczak** in **Otto** v svojem prispevku iščeta normativne in strukturne vzroke za razvoj prekarnega dela v Evropi in iz tega okvira poskušata izpeljati opredelitev pojma prekarnega dela. Avtorici analizirata tipologijo zaposlitvenih razmerij po pravu EU in kot izhodišče izpostavita primat pogodbe o zaposlitvi za nedoločen čas, ki je bil neposredno ali posredno priznan tako v zakonodajah držav članic EU kot tudi v sekundarnem pravu EU.

Pravilo, da je pogodba o zaposlitvi za nedoločen čas pravilo oz. splošna oblika delovnega razmerja ter da morajo države članice z nacionalno zakonodajo in prakso sprejeti ustrezne ukrepe za preprečevanje zlorab zaradi veriženja pogodb za določen čas izhaja iz Direktive 1999/70/ES o delu za določen čas. Tudi slovenska zakonodaja izrecno določa tak primat, kar *Kresal* komentira kot odraz pomena stabilnosti zaposlitve kot pomembnega elementa varstva delavcev.<sup>1</sup> Florczak in Otto za prekarno delo ne štejeta *per se* vsake nestandardne oblike dela, izpostavljata pa večje tveganje za prekarnost pri teh oblikah kot pri standardni zaposlitvi.

Avtorici izpostavita tudi sicer uveljavljeno stališče med evropskimi delovnopравниimi strokovnjaki o obvezni uporabi načela enakega obravnavanja delavcev, ki delajo v nestandardnih oblikah dela v primerjavi z delavci iz standardne zaposlitve. EU zakonodajalec je v 90-ih letih zvezi s spodbujanjem nestandardnih zaposlitvenih oblik, kot so zaposlitev za določen čas, zaposlitev za krajši delovni čas in

---

<sup>1</sup> Glej komentar k 12. in 54.–58. členu ZDR-1 z obsežno navedbo sodne prakse sodišča EU in slovenskih delovnih sodišč v: *Kresal Barbara*, str. 104–107 in 309–346, v Belopavlovič N., Kresal B., Kresal Šoltes K., Senčur Peček D., Zakon o delovnih razmerjih s komentarjem, 2. posodobljena in dopolnjena izdaja, Ljubljana: Lexpera, GV Založba. 2019.

agencijsko delo, sledil politiki *dualnega pristopa* "liberalizacija – varstvo". Kot pravi *Deakin*, tak pristop predpostavlja; prvič, da so alternative standardnemu delovnemu razmerju legalne in legitimne, in drugič, da je standardna zaposlitev kot taka legalna in si zasluži določeno varstvo, še več, standardna zaposlitev je določena kot norma ali merilo, s katero je treba primerjati druge oblike dela pri implementaciji načela enakega obravnavanja.<sup>2</sup> Evropska zakonodaja tako predpisuje obvezno uporabo načela enake obravnave v Direktivi 2008/104/ES o začasnem agencijskem delu, Direktivi 97/81/ES o delu s krajšim delovnim časom in Direktivi 1999/70/ES o delu za določen čas. Tudi novejši strateški dokumenti EU izhajajo iz tega načela. Dokument Evropski steber socialnih pravic določa, da imajo delavci ne glede na obliko in trajanje delovnega razmerja pravico do poštenega in enakega obravnavanja v zvezi z delovnimi pogoji, dostopom do socialne zaščite in usposabljanjem ter da je treba preprečevati delovna razmerja, ki vodijo v negotove delovne razmere, tudi s prepovedjo zlorab netipičnih pogodb o zaposlitvi (II. Poglavje, 5. člen).

**Godlewska-Bujok** in **Patulski** pišeta o značilnostih prekariata kot o posebnem družbenem razredu in se naslanjata zlasti na sociološke pristope, ki jih zagovarja Standing ter izpostavljata kot kriterij prekarnosti negotovost delavca na trgu dela in tveganje za izključitev. Sodobnejši pristop ponuja v tretjem prispevku prvega dela knjige avtor **Cammalleri**,<sup>3</sup> ki izhaja iz razumevanja prekarnega dela kot nasprotja dostojnega dela. In ker dostojno delo in življenje delavcem praviloma zagotavlja z vsemi svojimi pravnimi standardi le standardno delovno razmerje, Cammalleri predlaga uvedbo posebnega davka za tista podjetja, ki delavcev ne zaposlujejo na podlagi standardnega delovnega razmerja, ampak zaradi nižjih stroškov dela najemajo prekarne delavce, ki nimajo ustrezne delovnopravne in socialnopravne zaščite, s čimer povzročajo družbeno onesnaževanje. Ker delodajalci ne zagotavljajo prekarim delavcem potrebnega varstva, prelagajo to obveznost na skupnost oziroma druge vire in podlage, kar naj bi taki delodajalci kompenzirali s plačilom posebnega davka.

---

<sup>2</sup> *Deakin S.*, 2016. *New Forms of Employment: Implications for EU Law – The Law as It Stands*, v: *Blanpain Roger & Hendrickx* (ed.): *New Forms of Employment in Europe. Kluwer Law International*, str. 45.

<sup>3</sup> *Prekarno delo in socialna varnost: med prožno varnostjo in družbenim onesnaževanjem*, str. 38-53.

## 2.2. Opredelitev prekarnega dela kot logične negacije koncepta dostojnega dela

Sama razumem v najširšem smislu *prekarno delo, kolikor ga gledamo skozi prizmo delovnega prava, kot logično negacijo koncepta dostojnega dela*. Agenda dostojnega dela, ki jo je razvila Mednarodna organizacija dela (MOD) v svojem 100-letnem izgrajevanju delovnih standardov na globalni ravni, obsega »zagotovitev svobodno izbrane produktivne zaposlitve, hkrati s temeljnimi pravicami na področju dela, ustreznim plačilom za delo in socialno varnostjo«. <sup>4</sup> Dolgo časa je veljalo, da temu konceptu še najbolj ustreza zaposlitvena oblika standardnega delovnega razmerja (zaposlitev za nedoločen čas s polnim delovnim časom v dvostranskem delovnem razmerju). MOD na primer navaja številne pozitivne funkcije standardnega delovnega razmerja kot so zaposlitvena in dohodkovna varnost, varno in zdravo delovno okolje, ohranjanje produktivnosti, stabilno gospodarstvo, delavska zastopništva oz. imeti svoj glas, poštena obravnava, enakost dostopa do zaposlitve in socialna varnost v primeru nastopa socialnih rizikov. <sup>5</sup>

Zagotovo funkcije in učinki standardnega delovnega razmerja močno segajo preko sfere pogodbenih strank in imajo številne pozitivne učinke ne samo na delavce in podjetja, temveč tudi na družbo kot celoto, saj dostojno delo omogoča dostojno življenje, zmanjšuje družbeno segmentacijo in neenakost ter povečuje socialno vključenost, stabilnost in varnost. Iz te vloge in pomena standardnega delovnega razmerja za družbo kot celoto izhaja legitimna podlaga za omejevanje pogodbene svobode pri urejanju zaposlitvenih razmerij z zakoni in kolektivnimi pogodbami, vključno tudi glede omejevanja uporabe nestandardnih oblik dela.

Resda nestandardne oblike dela niso že same po sebi prekarne in da ta dva pojma nista sinonima, se pa prekarlost veliko pogosteje identificira v nestandardnih oblikah dela kot v standardnem delovnem razmerju. Pri standardnem delovnem razmerju se prekarlost pojavlja manj pogosto zaradi zaščite, ki jo zagotavljajo obvezujoči minimalni delovni standardi, določeni z zakoni, kolektivnimi pogodbami in splošnimi akti delodajalca, ki tudi omogočajo celovito vključenost v sistem socialne varnosti.

---

<sup>4</sup> ILO, 2003: Review of the core elements of the Global Employment Agenda (Part I/4.), dostopno: <https://www.ilo.org/public/english/standards/reim/gb/docs/gb286/pdf/esp-1.pdf>.

<sup>5</sup> ILO, 2016. Non – standard employment around the world, *International Labour office Geneva*, str. 12.



Pri nestandardnih oblikah dela, kjer so posamezni učinki obvezujočih delovnih standardov *dejansko nevtralizirani* (zaradi posebnosti nestandardnih oblik dela) ali pa sploh *ne veljajo*, ker se delo opravlja zunaj področja njihove uporabe (npr. na podlagi pogodb civilnega prava zunaj delovnega razmerja), pa se načeloma vedno lahko pojavi *tveganje za prekarnost*.

### 2.3. Opredelitev prekarnega dela z indikatorji tveganja za nastanek prekarnosti

Pojmovno vprašanje prekarnega dela je naslovila tudi slovenska raziskava MAPA, ki je doslej najboljšejša multidisciplinarna raziskava prekarnega dela pri nas in je trenutno še v teku.<sup>6</sup> Iz objavljenega poročila o poteku raziskave<sup>7</sup> izhaja ugotovitev, da prekarno delo ni pravni pojem in kot tak ni opredeljen v nacionalnih ali mednarodnih pravnih virih, prav tako tudi ni sprejete univerzalne definicije prekarnega dela za namene statistične obdelave niti na mednarodni niti na nacionalni ravni, je pa pojem široko uveljavljen tako v širši javnosti kot v teoriji, uporabljajo ga tudi študije in strateški dokumenti organizacij, kot so MOD, OECD, Eurofound, Eurostat in institucije EU, zato je treba biti pri navajanju podatkov in rezultatov posameznih statistik in raziskav vedno pozoren na opredelitev pojma v konkretnem viru. Četudi ne obstaja enotna univerzalna definicija pojma prekarnega dela, pa je pojem vsebinsko, opisno opredeljen. Projekt MAPA opredeljuje *prekarnost* kot dohodkovno in/ali zaposlitveno *negotovost* v kombinaciji z drugimi negotovostmi glede delovnega in/ali socialnopravnega položaja delavca, pri čemer negotovost ni rezultat delavčeve svobodne izbire in je takšne intenzitete, da ogroža delavčevo dostojno delo in dostojno življenje. *Prekarno delo* je tisto, pri katerem obstajajo pokazatelji (indikatorji) tveganja

---

<sup>6</sup> Projekt »MAPA: Multidisciplinarna Analiza Prekarnega dela - pravni, ekonomski, socialni in zdravstveno varstveni vidiki« (ciljno raziskovalni program »CRP 2017«, Projekt št.: V5-1741), sofinanciran s strani Javne agencije za raziskovalno dejavnost RS in Ministrstva za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti RS, je skupni projekt treh slovenskih univerz, v katerem sodeluje trinajst raziskovalcev iz šestih univerzitetnih raziskovalnih organizacij. Glej: <https://institut-delo.com/S40400/MAPA>.

<sup>7</sup> V tem delu besedilo povzema: Kresal Šoltes, Katarina, Strban, Grega. 2019. Predstavitev raziskovalnega projekta »MAPA: Multidisciplinarna Analiza Prekarnega dela - pravni, ekonomski, socialni in zdravstveno-varstveni vidiki«, v: Naslovimo prekarnost za boljši jutri, Knjižna zbirka: Zbornik referatov in razprav št. 4/2019, Državni svet Republike Slovenije, Ljubljana 2019, str. 10–11, dostopno na: [http://www.ds-rs.si/sites/default/files/dokumenti/zbornik\\_s\\_cip\\_27\\_8\\_2019.pdf](http://www.ds-rs.si/sites/default/files/dokumenti/zbornik_s_cip_27_8_2019.pdf).

za nastanek prekarnosti. *Stopnja tveganja za prekarnost* je tem večja, kolikor bolj je multiplicirano tveganje; več kot je ugotovljenih pokazateljev (indikatorjev) tveganja na spodaj navedenih sedmih področjih in bolj kot so posamezna identificirana tveganja intenzivna, večja je stopnja tveganja za prekarnost in obratno. *Pokazatelji (indikatorji) tveganja za nastanek prekarnosti* se po metodologiji MOD<sup>8</sup> ugotavljajo na naslednjih sedmih področjih:

- 1) *zaposlitev* (negotovost glede pridobitve, ohranitve ali izgube nepretrgane plačane zaposlitve – ni zagotovljen utemeljen razlog za odpoved, odpovedni rok, odpravnina, prepoved diskriminacije)
- 2) *plačilo* (ki ne zagotavlja minimalne plače in/ali je negotovo glede nepretrganega rednega prejemanja tudi v prihodnje, ne veljajo standardi varstva plače kot so prepoved enostranskega pobotanja z nasprotnimi terjatvami delodajalca, varstvo v izvršilnem pravu,...);
- 3) *delovne ure* (predolgi ali prekratki delovniki, nepredvidljive ali spremenljive delovne ure, brez možnosti delavčevega vpliva, tveganja glede usklajevanja poklicnih in zasebnih obveznosti);
- 4) *varnost in zdravje pri delu* (tveganje poklicnih bolezni in poškodb pri delu zaradi nezadostne varnosti in zdravja pri delu, tveganje razvoja bolezni zaradi prisotnosti stresa zaradi negotovosti in specifičnih slabih pogojev dela);
- 5) *socialna varnost* (omejen dostop do sistema socialne varnosti in prejemanje neustreznih dajatev, ki naj bi sicer zagotavljale posamezniku dostojno življenje ob nastanku socialnih primerov);
- 6) *izobraževanje in usposabljanje* (omejen dostop ali celo tveganje izključitve iz shem izobraževanja in usposabljanja pri delodajalcu) in
- 7) *reprezentativnost in mehanizmi kolektivnega pogajanja* (omejen dostop do sindikalnih pravic, kolektivnega pogajanja, delavske participacije in drugih kolektivnih pravic).

## 2.4. Negativne posledice prekarnega dela

Vendar pa nas konceptualne težave pri opredeljevanju pojma prekarnega dela ter raznovrstnost metodoloških pristopov pri raziskovanju tega fenomena, ne

---

<sup>8</sup> ILO, 2016, str. 19–20.

smejo odvrniti od bistva problema. To pa je dejstvo, da vse študije, tudi pričujoča knjiga, potrjujejo tezo o prekarnem delu kot *izrazito negativnem družbenem fenomenu, ki spreminja sfero dela (in s tem življenja) na način, ki ni združljiv s standardi sodobne pravne in socialne države*.<sup>9</sup>

Prekarno delo ima številne *negativne posledice* tako na individualne kot kolektivne pravice delavcev, zdravje, sisteme socialne varnosti in družbo kot celoto, na dohodkovno neenakost, revščino in vertikalno mobilnost. Te ugotovitve lahko najdemo tudi v pričujoči knjigi.

Zlasti se mi zdi pomembno poudariti, da se v praksi razrašča prekarno delo zlasti na tistem segmentu trga dela, ki je *izključen iz dometa tradicionalne vloge socialnih partnerjev* oz. na segmentu, na katerega zaradi prešibke pogajalske moči sindikatov in neorganiziranih prekarne delavcev *mehanizmi kolektivnega pogajanja* ne segajo ali niso učinkoviti in je zato določanje tarif in drugih pogojev dela prekarne delavcev prepuščeno pogajanjem na individualni ravni, na kateri pa je pogajalska moč izrazito neuravnotežena. Rešitev vidim tudi v tem, da se vsem delavcem, tudi tistim iz nestandardnih oblik dela, prizna pravica do sindikalnega združevanja in kolektivnega pogajanja in se preseže ozka interpretacija, ki jo nekateri še vedno zagovarjajo, čeprav je v nasprotju z mednarodnim delovnim pravom, da naj bi bilo področje uporabe sindikalnega prava omejeno le za delavce, ki delo opravljajo na podlagi sklenjene pogodbe o zaposlitvi. Takšno ozko interpretacijo odločno zavračam kot napačno.<sup>10</sup>

### 3. PRIMERJALNOPRAVNI ORIS PREKARNEGA DELA V EVROPI

#### 3.1. Analiza izbranih nacionalnih pravnih ureditev

Najobsežnejši del pričujoče knjige predstavlja drugi del s primerjalnopravno analizo stanja prekarne dela, ki so jo za izbrane države EU pripravili naslednji avtorji: Velika Britanija (Mangan), Španija (Ginès i Fabrellas), Švedska

---

<sup>9</sup> Kresal Šoltes, K., Strban G., 2019, str. 14.

<sup>10</sup> Podrobno argumentacijo, vključno glede razmerja do konkurenčnega prava EU in veljavne slovenske pravne ureditve glej v: Kresal Šoltes K., 2018. Nestandardne oblike dela in kolektivne pogodbe, v: Delavci in delodajalci 2018/2-3, str. 253–265.

(Westregård), Slovenija (Senčur Peček, Franca), Poljska (Pisarczyk, Torbus) in Češka (Tomšej).

Čeprav je porast prekarnega dela splošen trend v EU,<sup>11</sup> pa so med posameznimi državami opazne razlike tako v obsegu kot pri regulaciji, ki je lahko vzvod ali pa ovira za razraščanje prekarnosti. Poglobljanje prekarnosti v VB **Mangan** predstavi skozi analizo treh primerov, ki po njegovem mnenju fenomen prekarnosti naslavlja na splošno, skozi prizmo povečevanja delavčeve ranljivosti in sicer: (1) na področju sindikalne svobode (spremembe zakona o sindikatih iz leta 2016 v smeri zaostrovanja kolektivnih industrijskih akcij); (2) na področju svobode govora (primeri iz sodne prakse glede odpovedi zaradi izražanja stališč na družbenih medijih, ki ogrožajo javno podobo delodajalca); (3) dostopa do sodnega varstva (takse za vložitev vloge kot omejitve varstva delavskih pravic).

Povečevanje prekarnega dela v Španiji je **Ginès i Fabrellas** utemeljila z natančno analizo zakonodajnih reform trga dela v Španiji v zadnjih petnajstih letih, ki so temeljito spremenile delovnopравни regulatorni okvir. Čeprav naj bi bile reforme usmerjene med drugim tudi v spodbujanje novega zaposlovanja, pa so predvsem povečale fleksibilnost na trgu dela, kar je vodilo v povečanje formalne prekarnosti. Avtorica se pri naslavljanju prekarnosti namreč ni omejila le načasne in atipične oblike dela, temveč je prekarnost obravnavala v multidimenzionalnem kontekstu tako zunanje kot notranje fleksibilnosti v smeri zmanjševanja delavčevih pravic in s tem povečevanja njegove ranljivosti. Avtorica meni, da je povečanje prekarnosti rezultat povečanja fleksibilnosti španskega trga dela: zaposlitev je manj stabilna, z več fleksibilnih oblik dela in kratkotrajnih pogodb, z manjšo kvaliteto delovnih mest, z nižjimi plačami, slabšo pogajalsko močjo in višjo ranljivostjo za izgubo dela. Španska izkušnja po besedah avtorice dokazuje, da višja stopnja fleksibilnosti na trgu dela, če je ne spremljajo ukrepi za socialno zaščito, lahko vodi v povečanje prekarnega zaposlovanja.<sup>12</sup>

---

<sup>11</sup> Po podatkih Eurostat za leto 2014 je v povprečju 25,8 % delovno aktivne populacije v EU28 delalo v nestandardnih oblikah dela (*Eurostat Labour Force Survey*, Schmid & Wagner 2017, str. 7). Podobno tudi za države OECD podatki kažejo, da v povprečju dobra tretjina vseh zaposlenih dela v nestandardnih oblikah dela, medtem ko je delež nestandardnih oblik dela med novo ustvarjenimi deli v obdobju 1990–2008 znašal okrog 50 %, v obdobju 2008–2013 pa že 60 % (OECD, 2015, Codagnone et. al., 2018, str. 19). Zanimiv je tudi podatek SURS, in sicer da je v Sloveniji v obdobju 2014–2015 70 %–80 % celotne rasti zaposlenosti odpadlo na rast agencijskega dela.

<sup>12</sup> The rise of precarious work in Spain: the effects of the increase in labour market flexibility, str. 98.

Prikaz švedske pravne ureditve avtorica **Westregård** osredotoča na analizo delovnopravnega varstva za samozaposlene in delavce s kratkotrajnimi zaposlitvami za določen čas, skozi delovno zakonodajo in kolektivne pogodbe ter ukrepe, ki naslavlajo izboljšanje standardov prekarnih delavcev. Avtorica vidi glavno težavo v tem, da kolektivne pogodbe kot najpomembnejši regulatorni instrument za določanje plače in delovnih pogojev v skandinavskih državah, lahko hitro pridejo v konflikt s konkurenčnih pravom EU, če se preveč približamo regulatornemu razkoraku med zaposlenimi in samozaposlenimi. Avtorica v zvezi s tem opozori na zelo dobro znano dilemo, ki izhaja iz dejstva, da sodišče EU v dosednji sodni praksi pravico do kolektivnega dogovarjanja samozaposlenih navezuje na kategorijo navideznih samozaposlenih (*false self-employment*),<sup>13</sup> ki je lahko ožja od kategorije odvisnih pogodbenikov (*dependent contractor*), ki so po sodni praksi nacionalnega sodišča lahko pod določenimi pogoji obseženi v pojmu delavca. Avtorica v prispevku navaja tudi švedske zakonodajne ukrepe kot so ugodnejši davki in druge olajšave za lažji zagon podjetja oziroma spodbujanje samozaposlovanja od leta 2010 dalje, pa tudi novejša zakonske spremembe na področju socialnih zavarovanj za samozaposlene.

Slovensko pravno ureditev predstavitelja **Senčur Peček** in **Franca**,<sup>14</sup> tako da najprej predstavitelja značilnosti slovenskega trga dela z vidika obsega nestandardnih oblik dela in nato podata oris pravne ureditve slovenske zakonodaje. Sistematično predstavitelja nestandardne oblike zaposlitve in sicer pogodbo za določen čas, pogodbo za krajši delovni čas, začasno agencijsko delo ter študentsko delo in navidezno samozaposlene. Posebno poglavje namenita problematiki uveljavljanja kolektivnih delavskih pravic. Med ukrepi za preprečevanje zlorab glede uporabe nestandardnih oblik dela predlagata (1) zakonske spremembe, s katerimi bi omejili študentsko delo na določeno število ur, omejili trajanje agencijskega dela, interpretirali pojem delavca ipd. (2) okrepitev položaja inšpekcije dela, vključno z večjim številom inšpektorjev; (3) druge ukrepe, ki bi odvrčali delodajalce od kršenja pravic delavcev.

---

<sup>13</sup> Sodba SEU v zadevi C-413/13, *FNV Kunsten Informatie en Media*, z dne 4. 12. 2014. V tej sodbi je sodišče EU odločilo, da določanje minimalne tarife za »navidezno samozaposlene« (*»false self-employed«*) s kolektivnimi pogodbami ne nasprotuje pravu EU. Podrobno v: Kresal Šoltes, K., 2018, cit.op. 10, str. 253–265.

<sup>14</sup> Od študentskega dela do navideznih samozaposlenih: kako preprečevati prekarno delo v Sloveniji?, str. 114–132.

Poljsko pravno ureditev predstavljata **Pisarczyk** in **Torbus** skozi pregled delovne zakonodaje in ukrepov, ki so bili sprejeti za omejitev segmentacije na trgu dela. Nekateri od teh ukrepov so bili sprejeti tudi na podlagi sodne prakse sodišča EU in sicer v zvezi s poljskim primerom, kjer je sodišče ugotovilo, da poljska ureditev različnih odpovednih rokov za pogodbo o zaposlitvi za določen in nedoločen čas pomeni nedovoljeno različno obravnavo delavcev in nasprotuje zahtevam Direktive 1999/70/ES.<sup>15</sup> Avtorja predstavitva zakonske spremembe, med drugim minimalno urno postavko za samozaposlene in tiste, ki delo opravljajo po civilnih pogodbah, ureditev začasnega agencijskega dela, spremembe na področju kolektivnih pravic in delne razširitve pravic iz starševskega varstva. Primerjalnopравни prikaz zaokroži **Tomšej** s prikazom veljavne češke zakonodaje atipičnih oblik dela.

## 2.2. Primeri dobrih in slabih praks

V pričujoči knjigi je najti tako primere dobrih kot slabih praks, ki pa jih je vselej treba obravnavati v kontekstu posebnosti in značilnosti posameznih nacionalnih ureditev. Še zlasti je treba opozoriti na izkušnje slabih in neustreznih zakonodajnih ukrepov in praks, ki so jih v tujini že prepoznali kot razloge za povečevanje segregacije trga dela in tveganj za prekarnost delavcev, da jih ne bi ponavljali tudi pri nas. Med ključnimi negativnimi ukrepi, ki povečujejo prekarnost, je zagotovo treba izpostaviti pretirano povečevanje fleksibilnosti trga dela bodisi z zakonodajo bodisi s kolektivnimi pogodbami. Tipičen tak primer iz knjige so španske reforme trga dela.

Nemška pravna ureditev v knjigi sicer ni prikazana, jo pa v tem kontekstu primeroma dodajam, ker lepo ilustrira posledice prekarnosti zaradi prevelike fleksibilnosti na primeru agencijskega dela.

Nemški zakon o agencijskem delu (*Arbeitnehmerüberlassungsgesetz - AÜG*) iz leta 1972 je omejil najdaljše dovoljeno trajanje napotitve posameznega delavca k uporabniku na tri mesece, da bi tako preprečil množično nadomeščanje standardnega zaposlovanja z agencijskim delom. Šele Hartzove reforme (2002-5) so korenito deregulirale in liberalizirale institut agencijskega dela, katerih

---

<sup>15</sup> Sodba Sodišča (osmi senat) z dne 13. marca 2014, C-33/13, v zadevi Małgorzata Nierodzik proti Samodzielny Publiczny Psychiatryczny Zakład Opieki Zdrowotnej im. dr Stanisława Deresza w Choroszczy. ECLI:EU:C:2014:152.

posledice pa niso bile le povečanje uporabe agencijskega dela med podjetji, ampak tudi povečevanje razlik oz. segregacije na tem segmentu trga dela.<sup>16</sup> Leta 2002 je bilo podaljšano maksimalno dovoljeno trajanje posamezne napotitve iz prvotnih 12 na 24 mesecev, samo malo kasneje pa je bila s prvim Hartzovim zakonom v celoti odpravljena omejitev časovnega trajanja napotitve in je bila s tem omogočena t. i. sinhronizacija zaposlitve agencijskega delavca s samo napotitvijo, kar pomeni, da je agencija lahko sklenila z agencijskim delavcem pogodbo za določen čas samo za trajanje napotitve in je tako verižila zaposlitve glede na dolžino posameznih napotitev.<sup>17</sup> V tem obdobju so se tudi zelo povečale razlike v plačilu agencijskih delavcev z redno zaposlenimi, ker se je v nemški praksi v tem obdobju na podlagi Hartzove zakonodajne reforme uveljavila praksa sklepanja posebnih kolektivnih pogodb samo za agencijske delavce s ciljem derogacije od tarifnih postavk v panožnih kolektivnih pogodbah, posledica pa je bila, da so bile tarifne postavke za agencijske delavce izpod tarifnih postavk za redno zaposlene.<sup>18</sup> Nemška zakonodaja je dovoljevala za sektor agencijskega dela sklepanje posebnih kolektivnih pogodb (v praksi vedno z nižjimi plačnimi postavkami), tako da se je v tem primeru v podjetju uporabniku oblikovala dvojna plačna lestvica.<sup>19</sup> Takšna praksa se je nadaljevala tudi po zakonskih spremembah AÜG, s katerim je bila prenesena Direktiva 2008/104/ES, ki je sicer uveljavila načelo enakega obravnavanja, vendar v členu 5(3) pod določenimi pogoji omogoča odstopanja od načela enakega obravnavanja glede plačila, če država članica uzakoni tako možnost v sistemu kolektivnih pogodb. Rezultat takšne nemške prakse je dvojnost trga dela in segregacija agencijskih delavcev. Po podatkih nemške zvezne agencije za delo je bilo v letu 2015 v povprečju plačilo agencijskih delavcev za 42 % nižje od redno zaposlenih, ta razlika pa je le delno utemeljena na razlikah v poklicih in kvalifikacijah.<sup>20</sup> Takšne razmere so vodile v potrebo po reformi agencijskega dela, ki jo je nemški parlament oktobra 2016 tudi sprejel, veljati pa je začela aprila 2017. Reforma zakonodaje o agencijskem delu

---

<sup>16</sup> *Hanesch*, ESON Flash Report 2017/05. Reform of temporary agency work and service contracts in Germany. European Commission.

<sup>17</sup> *Eichhorst, W., Marx, P.* 2011. Reforming German labour market institutions: A dual path to flexibility. *Journal of European Social Policy*, 21(1), 79.

<sup>18</sup> *Schlachter, Monika.* 2012. Transnational Temporary Agency Work: How Much Equality Does the Equal Treatment Principle Provide? v: *The International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations*, vol. 28, no.2 (2012), str. 194-195.

<sup>19</sup> *Sperman, Alexander.* 2011. The new role of temporary agency work in Germany, IZA DP No. 6180, str. 17-19.

<sup>20</sup> *Hanesch*, ESON Flash Report 2017/05.

naj bi sledila namenu, da se ta oblika nestandardnega dela orientira k svoji temeljni funkciji (uporaba ob zaposlitvenih konicah in začasna fluktuacija zaposlenih) in da se preprečijo zlorabe ter obid delovne zakonodaje.<sup>21</sup> Reforma je posegla tako v pravno ureditev matičnega zakona o napotitvi delavcev na začasno delo kot tudi v zakon o sodelovanju delavcev pri upravljanju (BetrvG), civilni zakonik (Bürgerliches Gesetzbuch), zakon o delu na črno (SchwarzArbG) in četrto knjigo Socialnega zakonika. Z reformo, ki je pričela veljati 1.4.2017, je zakonodajalec: (1) ponovno omejil najdaljše možno trajanje napotitve delavca k uporabniku in sicer na 18 mesecev, (2) zagotovil agencijskemu delavcu upravičenje do enakega plačila (v primerjavi z uporabnikovimi zaposlenimi delavci) in sicer najkasneje po devetih mesecih dela; (3) okrepil pristojnosti sveta delavcev pri dajanju soglasja za najemanje agencijskih delavcev, (4) razširil primere zakonske fikcije vzpostavitve delovnega razmerja med napotenim delavcem in uporabnikov v primeru prikrite oz. navidezne napotitve ter kršitve najdaljšega trajanja napotitve, (5) izrecno prepovedal uporabo agencijskega dela v času stavke.

Če primerjamo nemško s slovensko pravno ureditvijo agencijskega dela, je treba najprej izpostaviti slovensko prednost, ki je v tem, da smo že pred evropsko direktivo, za razliko od Nemčije, v zakonodaji implementirali načelo enake obravnave, tudi glede plačila, brez možnosti derogacije s kolektivnimi pogodbami, kar je dobro. Pomanjkljiva pa se kaže slovenska ureditev v primerjavi z nemško v tem, da nima dovolj visokih in ustreznih sankcij v primeru kršitev (nemška ureditev določa kot sankcijo v primeru kršitev zakonodaje tudi zakonsko določeno fikcijo vzpostavitve delovnega razmerja z uporabnikom), da po reformi iz leta 2013 ZDR-1 ne določa več maksimalnega trajanja posamezne napotitve pri uporabniku ter da niso predvidene kakšne posebne pristojnosti sindikatov ali svetov delavcev glede nadzora nad uporabo agencijskega dela pri uporabniku kot je to na primer v nemški pravni ureditvi.

#### 4. IZZIVI GIG EKONOMIJE (*EKONOMIJE NA POZIV*)

Tretji del pričujoče knjige obsega prispevke, ki obravnavajo različne vidike dela preko spletnih platform. **Cavallini** in **Avogaro** v svojem prispevku analizirata delovna razmerja, ki jih spodbujajo platforme ali t.i. gig ekonomija na poziv skozi

---

<sup>21</sup> Ibd.



dve tipični kategoriji in sicer kot delo na poziv preko platformskih aplikacij in t.i. crowd work (množično delo). Po mnenju avtorjev »uberizacija« delo predstavlja velik izziv za delovno pravo, ker ne ogroža le standardov delovnega prava, ampak samo idejo, da delo ni blago. Gre za splošno sprejeto stališče med delovnopravnimi strokovnjaki.<sup>22</sup> Avtorja predstavitva sodno prakso sodišča EU ter možne zakonodajne rešitve na ravni EU ter na nacionalnih ravneh ter podata oris najpogostejših oblik dela preko spletnih platform ter pogodbenih podlag, ki so jih razvile platforme v praksi. Še posebno zanimiva je predstavitev primerov iz italijanske pravne ureditve. **Kenner** v svojem prispevku natančno analizira v stroki in javnosti dobro poznan primer Uberja ter opredelitve uberjevih voznikov kot delavcev. **Unterschütz** zaključí monografijo s prispevkom o digitalnem delu z vidika vprašanja, kako v digitalni dobi zagotoviti trajnost socialnega dialoga. Gre za vprašanje priznanja in uveljavljanja kolektivnih pravic, h kateremu se vračajo v svojih prispevkih praktično vsi avtorji knjige in ki je tudi sicer v stroki prepoznano kot eno ključnih vprašanj.

Naraščanje različnih oblik atipičnega (nestandardnega) dela ima namreč pomembne posledice tudi na kolektivne pravice delavcev. Še več, odpira pomembna vprašanja o tradicionalni vlogi socialnih partnerjev in širjenju agende njihovega delovanja tudi na te oblike dela. Gre za ključno vprašanje *reprezentativnosti* delavcev iz nestandardnih oblik dela oziroma vprašanje, kako preprečiti izključenost teh delavcev iz *mehanizmov kolektivnega pogajanja in pokritosti s kolektivnimi pogodbami*. Dostop do socialnega dialoga je namreč nerazdružljivo povezan z dostopom do dostojne plače in dostojnih delovnih razmer, ker so v kapitalističnih industrijskih razmerjih kolektivne pogodbe eden od ključnih instrumentov za preprečevanje socialnega dumpinga in zagotavljanje socialne varnosti delavcev ter s tem socialnega miru. Zato stroka šteje *dostop do socialnega dialoga*, poleg dostopa do socialne varnosti, dostopa do varstva zaposlitve, dostopa do dostojne plače in varstva zaposlitvenega statusa, za pomemben vidik preučevanja razmerja med standardnimi in atipičnimi oblikami dela.<sup>23</sup> Številne raziskave kažejo, da obstaja *višja stopnja tveganja za prekarnost* (kar velja za bolj ali manj vse oblike atipičnega dela) prav na področju reprezentativnosti in mehanizmov kolektivnega pogajanja.<sup>24</sup> Ker je tveganje za nastanek prekarnosti tem večji, kolikor bolj so delavci v nestandardnih oblikah

---

<sup>22</sup> Podrobna pravna analiza dela preko spletnih platform v: *Kresal/B.* 2017. Delo v času 'delitvene ekonomije', 'sodelovalnega gospodarstva' in 'spletnih platform', Podjetje in delo, let. 43, št. 6-7, str. 1161-1169.

<sup>23</sup> *Pearson, J.* 2013. Standard work: an anachronism?, Intersentia, 2013.

<sup>24</sup> MOD, 2016, slika 5.11., str. 224.

dela izključeni iz reprezentativnosti in mehanizmov kolektivnega pogajanja, mora biti ukrepanje usmerjeno v *krepitev dostopa do socialnega dialoga in sicer s formalnega in dejanskega vidika*. Za navidezne in odvisne samozaposlene, ki svoje delo oz. storitve opravljajo na podlagi pogodb civilnega prava in ne pogodbe o zaposlitvi, vendar v položaju, ki je podoben oz. primerljiv položaju zaposlenih, to pomeni, da jim je treba dosledno priznati pravice do združevanja in sklepanja kolektivnih pogodb ter do kolektivnih industrijskih akcij, vključno stavke.

## 5. ZAKLJUČEK

Skozi prizmo delovnega prava se kaže prekarno delo kot logična negacija koncepta dostojnega dela, ki ga je skozi 100-letno izgrajevanje minimalnih delovnih standardov oblikovala MOD. Bolj ko je delavec izključen iz uporabe enega ali več delovnopравnih standardov ali shem socialne varnosti, večje je njegovo tveganje za prekarnost. In obratno. Zato menim, da je širitev delovnopравnega varstva tudi na nestandardne oblike dela z uporabo načela enakega obravnavanja in navezavo delovnih pogojev na standardno redno zaposlitev kot referenčno merilo lahko ustrezen pristop za omejevanje prekarnosti. Podobno stališče je mogoče večkrat zaslediti tudi v omenjeni knjigi. Prav tako menim, da je treba zagotoviti učinkovit dostop do sindikalnega združevanja in kolektivnega pogajanja vsem delavcem, vključno tudi tistim v nestandardnih oblikah dela in da je treba, če je to potrebno glede na nacionalno zakonodajo in prakso, sprejeti tudi ustrezne zakonske dopolnitve, ki bodo to izrecno uredile. Na številne ovire na področju kolektivnih pravic v primerjalnopравnih ureditvah opozarjajo tudi avtorji iz pričujoče knjige o prekarinem delu. Zagotovo bodo potrebni še dodatni zakonodajni ukrepi, ki jih predvideva že Evropski steber socialnih pravic, s ciljem, da se spodbudi prehod od začasnih v stalne zaposlitve delavcev in prepreči zlorabo nestandardnih oblik dela. Posodobiti bo treba zakonske definicije pojma delavca in delodajalca s ciljem, da se razširijo standardi delovnopравnega in socialnopравnega varstva na vse delavce in delodajalske obveznosti na vse delodajalce, neodvisno od raznolikosti pogodbenih podlag, vključno na tiste, ki delo opravljajo oziroma zagotavljajo preko spletnih platform.

Sicer pa so pomembna področja za analizo potencialnega deficita dostojnega dela, ki lahko vodi v prekarnost po metodologiji MOD naslednja: negotovost glede zaposlitve, prikrajšanja glede zaslužka, negotovosti glede delovnega časa,

tveganja za poškodbe in poklicne bolezni, negotovosti glede izobraževanja ter že zgoraj omenjen omejen dostop do sindikalnega združevanja in kolektivnega pogajanja ter drugih oblik zastopanja delavcev. Na teh področjih bodo potrebni omenjeni dodatni ukrepi.

Konkretizirati je treba načelo, da se zagotovi dostojno delo za vse delavce, ne glede na to, ali delajo v standardnih zaposlitvah ali v nestandardnih oblikah dela. Kot v uvodu knjige izpostavljajo že uredniki Kenner, Florczak in Otto, je to načelo uveljavljeno tudi v Evropskem stebru socialnih pravic, kjer je določeno, da imajo delavci ne glede na obliko in trajanje delovnega razmerja pravico do poštenega in enakega obravnavanja v zvezi z delovnimi pogoji, dostopom do socialne zaščite in usposabljanjem ter med drugim, da se preprečujejo delovna razmerja, ki vodijo v negotove delovne razmere, tudi s prepovedjo zlorab netipičnih pogodb o zaposlitvi (II. Poglavje, 5. člen). Ne bi se mogla bolj strinjati z uredniki knjige, ko zapišejo, da temeljna načela *per se* niso dovolj za preprečevanje prekarnosti brez nadaljnjega zakonskega urejanja na ravni EU in nacionalnih ravneh.

Akademске razprave o možnih rešitvah, ki naslavljaajo ta fenomen skozi delovno pravno regulacijo na ravni EU in nacionalnih ravneh, se še kar vrstijo in knjiga »*Precarious work: The challenge for labour law in Europe*«, je zagotovo ena od tistih, ki jih je vredno vzeti v roke.

## LITERATURA

- Belopavlovič N., Kresal B., Kresal Šoltes K., Senčur Peček D. (ur.). 2019. Zakon o delovnih razmerjih s komentarjem, 2. posodobljena in dopolnjena izdaja, Ljubljana: Lexpera, GV Založba. 2019.
- Codagnone C. et. al., (2018). Behavioural study on the effects of an Extension of Access to Social Protection for People in All Forms of Employment, European Commission, Luxembourg: *Publication Office of the European Union*.
- Deakin S. (2016). New Forms of Employment: Implications for EU Law – The Law as It Stands, v: Blanpain Roger & Hendrickx (ed.): *New Forms of Employment in Europe. Kluwer Law International*, p. 43-53.
- Eichhorst, W., & Marx, P. (2011). Reforming German labour market institutions: A dual path to flexibility. *Journal of European Social Policy*, 21(1), 73–87. <https://doi.org/10.1177/0958928710385731>.
- Evropska Komisija (2017). Priporočilo Komisije (EU) 2017/761 z dne 26. aprila 2017 o evropskem stebru socialnih pravic; Ur. l. EU, L 113/56, 29.4.2017.

- Florczak, Kenner, Otto. 2019. Precarious Work: The Challenge for Labour Law in Europe«, edited by Jeff Kenner, Izabela Florczak, Marta Otto. – Cheltenham; Northampton : E. Elgar, 2019. – XVI, 264 str. ISBN 978-1-78897-325-0 (trda vezava), ISBN 978-1-78897-326-7 (el. Knjiga). COBISS.SI-ID 5188453.
- Hanesch, Walter (2017). Reform of temporary agency work and service contracts in Germany. European Commission, dostopno: file:///C:/Users/Uporabnik/Downloads/ESPN%20-%20Flash%20Report%202017-05%20-%20DE%20-%20February%202017%20(6).pdf.
- ILO, 2016. Non – standard employment around the world, *International Labour office Geneva*.
- ILO, 2003. GB.286/ESP/1(Rev.), 286th Session, Geneva: Review of the core elements of the Global Employment Agenda, dostopno: <https://www.ilo.org/public/english/standards/reim/gb/docs/gb286/pdf/esp-1.pdf>.
- Kresal, B. 2017. Delo v času 'delitvene ekonomije', 'sodelovalnega gospodarstva' in 'spletnih platform', Podjetje in delo, let. 43, št. 6-7, str. 1161-1169.
- Kresal Šoltes, Katarina, Strban, Grega. 2019. Predstavitev raziskovalnega projekta »MAPA: Multidisciplinarna Analiza Prekarnega dela - pravni, ekonomski, socialni in zdravstveno-varstveni vidiki«, v: Naslovimo prekarnost za boljši jutri, Knjižna zbirka: Zbornik referatov in razprav št. 4/2019, Državni svet Republike Slovenije, Ljubljana 2019, COBISS.SI-ID=301459200 ISBN 978-961-6453-65-3 (pdf), e-zbornik, dostopno: [http://www.ds-rs.si/sites/default/files/dokumenti/zbornik\\_s\\_cip\\_27\\_8\\_2019.pdf](http://www.ds-rs.si/sites/default/files/dokumenti/zbornik_s_cip_27_8_2019.pdf).
- Kresal Šoltes K., 2018. Nestandardne oblike dela in kolektivne pogodbe, v: Delavci in delodajalci 2018/2-3, str. 253-265.
- Pearson, J. 2013. Standard work: an anachronism?, Intersentia, 2013.
- Schlachter Monika, 2012. Transnational Temporary Agency Work: How Much Equality Does the Equal Treatment Principle Provide? v: The International journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations, vol. 28, no.2 (2012), str. 177-198.
- Schmid G. in Wagner J. (2017). Managing social risks of non- standard employment in Europe, ILO, *International Labour Office Geneva*, 2017.
- Sperman, Alexander. 2011. The new role of temporary agency work in Germany, IZA DP No. 6180.

## Precarious Work through the Prism of Labour Law\*

Katarina Kresal Šoltes\*\*

### Summary

The present discussion develops a scientific discourse, triggered by the recently published book *“Precarious Work: The Challenge for Labour Law in Europe”*, edited by Jeff Kenner, Izabela Florczak and Marta Otto and published by the Edward Elgar Publishing (ISBN 9781788973250, ISBN 9781788973267 eBook). The book presents the academic discourse on potential methods of addressing precarious work through labour regulation at the EU and national level. This book offers contributions of 17 leading scholars in the field of international and comparative labour law. In the first part the book deals with the theoretical foundations of the precarious work concept and provides an overview of the new theories arising from labour law and policy discourse. The second and the third part of the book provide a comparative insight in nonstandard work and digital work in the platform economy in selected EU countries.

Through the prism of labour law, precarious work is reflected as a logical negation of the decent work concept. Labour law studies have warned against the negative effects on workers, labour markets and society as a whole since the beginning of the implementation of the nonstandard forms of work due to their potential decent work deficits and consequently precariousness. The more a worker is excluded from the application of one or more legal labour standards or social security schemes, the bigger the risk of precariousness is. And vice versa. According to the ILO agenda the main areas for analysing potential decent work deficits in non-standard work are: employment insecurities, penalties in earnings, working-hours insecurities, occupational safety and health risks, inadequate social security coverage, training insecurities and a limited access to freedom

---

\* Discussion on the Occasion of the New Book: »**Precarious Work: The Challenge for Labour Law in Europe**«, edited by Jeff Kenner, Izabela Florczak, Marta Otto. – Cheltenham; Northampton : E. Elgar, 2019. – XVI, 264 str. ISBN 978-1-78897-325-0 (trda vezava), ISBN 978-1-78897-326-7 (el. knjiga). COBISS.SI-ID 5188453.

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

of association and collective bargaining and other representation insecurity. However, decent work for all workers regardless of whether they work in standard or nonstandard work is the fundamental principle, mentioned in all important EU policies. Equal and fair treatment, regardless of the type and duration of employment relationship, and the prevention of employment relationships that lead to precarious working conditions, including abuse of atypical contracts, is one of the cornerstones of the strategy “European Pillar of Social Rights” (Chapter II: Fair Working Conditions). However, core principles do not *per se* suffice to counter precariousness, without further regulation at the EU and national levels. The editors Florczak, Kenner and Otto stressed that “without further regulation at the EU level, each Member State may define the balance between security and flexibility in its labour market differently, which makes the risk of deregulatory competition between national labour law regimes in Europe“. I fully agree with the publisher, that “the book demonstrates the potential for improved labour regulation and case law to address the situation both at EU and national level.”



## Urejanje položaja žensk pri zaposlitvi v konvencijah in priporočilih Mednarodne organizacije dela v obdobju od 1919 do 1939

Urška Draksler\*

UDK: 349.2:341.24-055.2  
349.2:341»1919/1939«

**Povzetek:** Namen prispevka je proučiti normativno urejanje položaja žensk pri zaposlitvi v okviru Mednarodne organizacije dela (MOD), in sicer v obdobju od njenega nastanka (1919) do začetka druge svetovne vojne (1939), ter podati prispevek k razumevanju oblikovanja relevantnih mednarodnih standardov dela v luči širšega družbenega konteksta. Na podlagi orisa družbenih okoliščin ter analize določil sprejetih instrumentov je podana ocena vloge MOD pri uveljavljanju načela enakosti spolov pri zaposlitvi v njenem najzgodnejšem obdobju.

**Ključne besede:** Mednarodna organizacija dela (MOD), ženske pri zaposlitvi, enakost spolov, diskriminacija, mednarodni standardi dela, 1919–1939

**Regulating the Position of Women in Employment: Conventions and Recommendations of the International Labour Organization between 1919-1939**

**Abstract:** The purpose of the paper is to study the normative regulation of the position of women in employment within the International Labour Organization (ILO), from its inception (1919) to the outbreak of World War II (1939), and to contribute to the understanding of the setting of the relevant international labour standards in the light of the wider social context. Based on an outline of social circumstances and an analysis of the provisions of the adopted instruments, an assessment of the ILO's role in promoting gender equality in employment during its earliest period is given.

\* Urška Draksler, univ. dipl. politologinja in univ. dipl. ekonomistka ter doktorska študentka na Fakulteti za družbene vede Univerze v Ljubljani.

urska3draksler@gmail.com

Urška Draksler, B. SC. (Political Science) and B. SC. (Economics) and PhD Student at the Faculty of Social Sciences, University of Ljubljana.



**Key words:** *International Labour Organization (ILO), women in employment, gender equality, discrimination, international labour standards, 1919-1939*

## 1. UVOD

Mednarodno urejanje položaja žensk pri zaposlitvi je v okviru Mednarodne organizacije dela (v nadaljevanju: MOD) predvidevala njena Ustava ter ga že leta 1919 uvrstila med pristojnosti organizacije. Če se nam omenjeno dejstvo z današnje perspektive zdi neizogibno, nekatera določila sprejetih instrumentov pa do žensk pokroviteljska ali diskriminatorna, bi mogel uvid v širši kontekst družbene stvarnosti pokazati, da je bila vloga MOD v proučevanem obdobju progresivna, zadevna določila pa so v danih okoliščinah položaj žensk pri zaposlitvi izboljšala ter prispevala k enakosti spolov pri in v zvezi z zaposlitvijo.

Tako uvodoma velja izpostaviti, da splošna vključenost žensk v zaposlitev v času po prvi svetovni vojni ni bila niti nekaj samoumevnega niti splošno zaželeno.<sup>1</sup> Nasprotno, to vprašanje je sprožalo kontroverzne debate. Nasprotniki so poudarjali, da naj ženske ohranijo svojo 'naravno vlogo' matere in gospodinje. Pogosto se je izpostavljalo, da imajo ženske šibkejši in manj odporen organizem, ki je bolj kot moški podvržen boleznim.<sup>2</sup> Nadalje, izrazito je bil prisoten strah, da bo vključenost žensk v zaposlitev pomenila pritisk na plače moških in posledično njihovo znižanje.<sup>3</sup> V času velike gospodarske krize ter vsesplošne brezposelnosti

<sup>1</sup> V evropskih državah so predstavljale ženske med 25 in 40 % skupnega števila zaposlenih (v Kraljevini Jugoslaviji 27,35 %, v Franciji 36,56 %, v ZDA 22 %) (Krekić, B., 1936, str. 307–308). Baturin (A., str. 15) za leto 1934 navaja podatek o deležu žensk v skupnem številu zaposlenih po banovinah Kraljevine Jugoslavije. Slednji je bil najvišji v Dravski banovini (37,4 %). Podatek o deležu žensk, vključenih v gospodarstvo, Krekić (B., 1936, str. 314) označi kot '*nenormalno visok*'.

<sup>2</sup> Glej Krekić, B., 1936, str. 313.

<sup>3</sup> Še leta 1937 se Krekiću (B., 1937, str. 15) zapiše (lasten prevod): "Drugi dejavnik, ki prispeva k naglemu in globokemu padcu višine plač, je vse večje vključevanje žensk v gospodarstvo. /.../ Slednje v vse večji meri izrinjajo moške tudi iz dejavnosti, ki so bile do nedavnega izključno v domeni moških. Plače žensk so praviloma nižje od plač moških." Tako Kresal (B., str. 268) ugotavlja, da uvedba enakih minimalnih mezd ne glede na spol leta 1937 ni bila le odraz želje po uveljavljanju enakopravnosti spolov, pač pa tudi posledica dejstva, da so slabše plačevanje žensk in njihovo večje zaposlovanje obravnavali kot enega glavnih razlogov za visoko brezposelnost moških in za njihov neugoden položaj na trgu dela.

so se pojavljali pozivi, da se vprašanje brezposelnosti reši s tem, da se ženskam prepove dostop do trga dela.<sup>4</sup>

Raznolikost percepcij o vlogi ženske se je odražala tudi v različnih državnih politikah glede vključenosti žensk v delovno silo, ki so jih oblikovale posamezne države.<sup>5</sup> V Franciji so politike temeljile na predpostavki, da so ženske delale in bi morale delati, zato je potrebno omogočiti uskladitev njihovega poklicnega življenja z drugimi vlogami, kot sta rojevanje in skrb za otroke.<sup>6</sup> Francoski ukrepi zaščitne delovnopravne zakonodaje so bili oblikovani tako, da so spodbujali in olajšali vrnitev žensk po rojstvu otrok k plačanemu delu.<sup>7</sup> Nasprotno pa je bila prevladujoča ideologija v Veliki Britaniji<sup>8</sup> in Združenih državah Amerike (v nadaljevanju: ZDA), da ženske, podobno kot otroci, ne bi smeli delati. Sledeč presumpciji, da sta primarni vlogi žensk biti mati in gospodinja, ukrepi državne zaščitne delovnopravne zakonodaje niso predvidevali usklajevanja družinskega in poklicnega življenja žensk, pač pa so bili oblikovani na način, da so ženske popolnoma izključili iz določenih dejavnosti ter zavirali njihovo (ponovno) vključevanje v zaposlitev.<sup>9</sup>

<sup>4</sup> MOD je med veliko gospodarsko krizo ostro nasprotovala kakršni koli zakonodaji, ki bi omejevala zaposlovanje žensk. Izjema je bila le zaščitna zakonodaja na področju varstva materinstva (Whitworth, S., str. 398).

<sup>5</sup> Do leta 1900 je večina evropskih držav sprejela zakonodajo, ki je ženskam prepovedovala delo v industriji za določeno obdobje pred in po porodu. Namen je bil zmanjšati umrljivost dojenčkov ter skrb za javno zdravje. Oba cilja pa sta bila povezana s povečano potrebo po (zdрави) delovni sili kapitalističnega gospodarstva, zahtevami nacionalne obrambe ter z zmanjševanjem stopnje rasti prebivalstva (Jenson, J., str. 16).

<sup>6</sup> Francija je leta 1913 za ženske uvedla možnost odsotnosti z dela osem tednom pred porodom ter obvezno odsotnost z dela po porodu v vseh industrijskih in trgovinskih podjetjih. Zakon je predvideval tudi nadomestilo plače, in sicer za obdobje osem tednov tako pred kot po porodu. Višina nadomestila je bila sicer minimalna in pogojevana (Jenson, J., str. 16–17, 43). Dodajam, da je Francija podpirala tudi sistem dvojne kariere za učitelje – oba partnerja sta lahko poučevala tudi po poroki (Brenner, J. in Laslett, B., str. 388).

<sup>7</sup> Podobno za primer Kraljevine Jugoslavije navaja Krekić (B., 1936, str. 313) (lasten prevod): "Iz teh podatkov ni primerno sklepati, da je treba žensko izključiti iz gospodarstva, ampak obratno: ženski v gospodarstvu se mora zagotoviti večja zaščita, kot jo ima zdaj. /..... / Naloga, s katero je soočena ženska, mi jo pa moramo rešiti je, kako najti sintezo: da je lahko žena in mati, ne da bi se morala odreči ekonomskim in osebnim svoboščinam."

<sup>8</sup> Velika Britanija je leta 1895 z zakonom prepovedala ženskam vrnitev na delo mesec dni po porodu. Komentatorji tistega časa so ukrep dojemali kot nezadosten: "Če naj bo otrok rešen, moramo sedanje obdobje prepovedi podaljšati, dokler ta sistem zaposlitve popolnoma ne zamre. Postopoma bi se ponovno vzpostavilo ustrezno ravnovesje: mati bi služila svojim otrokom in svojemu možu s svojo prisotnostjo doma in ne s svojo prisotnostjo v tovarni. Na ta način najbolje služi državi." (Jenson, J., str. 16, 21).

<sup>9</sup> Whitworth, S., str. 394.

Za namene lažjega razumevanja konteksta nastanka instrumentov, ki bodo predstavljeni v naslednjem poglavju, navajam, da je bilo članstvo v MOD v njenem zgodnjem obdobju številčno omejeno ter zaznamovano s kolonializmom.<sup>10</sup> MOD je imela ob svoji ustanovitvi 42<sup>11</sup> članic (danes: 187). Med njimi je bilo 29 držav, ki so bile podpisnice versajske mirovne pogodbe<sup>12</sup>, vključno s Kraljevino Srbov, Hrvatov in Slovencev (v nadaljevanju: Kraljevina SHS<sup>13</sup>). Status držav ustanoviteljic je bil podeljen tudi 13 državam, ki so bile povabljene, da pristopijo k paktu Društva narodov. Med prvotnimi članicami ni bilo ZDA, Nemčije, Avstrije ter Sovjetske zveze. Avstrija in Nemčija sta bili na prvi Mednarodni konferenci dela priznani kot polnopravni članici MOD. Sovjetska zveza postane članica MOD šele 1934, istega leta tudi ZDA.<sup>14</sup>

Na mestu je navedba, da se mednarodno normativno urejanje položaja žensk pri zaposlitvi, kakor tudi položaja delavcev na sploh, ne začne z ustanovitvijo MOD. Nastanku MOD in njeni intenzivni normativni dejavnosti nista botrovala le soočenje s katastrofalnimi humanitarnimi in ekonomskimi posledicami prve svetovne vojne ter spoznanje, da je univerzalni mir mogoče zagotoviti le na temelju socialne pravičnosti. Ideje o nujnosti normativnega urejanja položaja delavcev na mednarodni ravni segajo (vsaj) v drugo polovico devetnajstega stoletja, ko že beležimo številne dejavnosti na tem področju.<sup>15</sup> Selektivno omenjam dva mednarodna akta, in sicer Bernski konvenciji, ki ju lahko štejem kot neposredni predhodnici dveh standardov MOD zgodnjega obdobja.<sup>16</sup>

Namen bernske konference (8. do 17. maj 1905), na kateri so se sestali predstavniki petnajstih evropskih držav, je bil osnovati dve mednarodni konvenciji, s katerima bi prepovedali uporabo belega fosforja v proizvodnji vžigalic ter nočno

<sup>10</sup> Enako velja za sestavo Administrativnega sveta Mednarodnega urada za delo (v nadaljevanju: AS) (glej 393. člen ter spremembo Ustave iz leta 1922).

<sup>11</sup> Leta 1926 je bilo članic 56 (International Labour Office, 2019, str. 12), leta 1937 pa 62 (Ostojčić, D., str. 240).

<sup>12</sup> Oziroma katerega izmed drugih mirovnih sporazumov, ki so končali prvo svetovno vojno.

<sup>13</sup> Kraljevina Jugoslavija je bila aktivno angažirana v delovanje MOD. Do leta 1937 je ratificirala 21 konvencij MOD, kar jo je uvrščalo na dvanajsto mesto med članicami. Junija 1937 je bila izvoljena za članico AS (istega leta za rednega člana delodajalske skupine AS tudi njen delodajalski delegat, njen delavski delegat pa za prvega od štirih namestnikov člana delavske skupine AS) (Ostojčić, D., str. 209 in 239).

<sup>14</sup> International Labour Organisation, 1976; League of Nations, 1920, str. 276; NORMLEX, Country profile.

<sup>15</sup> Glej: Bureau of Labour Statistics, 1920; Ostojčić, D., str. 211 in 239; 1937; Reinalda, B., str. 166.

<sup>16</sup> Konvencija št. 4 (1919) ter Priporočilo št. 6 (1919).

delo žensk. Konvenciji sta bili podpisani na diplomatski Bernski konferenci (26. septembra 1906). *Konvencija o prepovedi nočnega dela žensk v industriji, 1906*<sup>17</sup> je predvidevala prepoved nočnega dela za vse ženske ne glede na starost v industrijskih podjetjih z več kot desetimi zaposlenimi. V drugem členu konvencija opredeljuje nočni počitek, ki mora trajati neprekinjeno najmanj enajst zaporednih ur, ta interval pa mora zajemati obdobje med deseto uro zvečer ter peto uro zjutraj. Določila konvencije za kolonije in druga odvisna ozemlja niso veljala, razen v primeru notifikacije kolonialne države o nasprotnem (6. člen).<sup>18</sup> K omenjeni konvenciji je pristopilo dvanajst evropskih držav<sup>19</sup>, njena določila pa so veljala še za dve francoski koloniji in devet britanskih kolonij.<sup>20</sup>

## 2. MOD IN NORMATIVNO UREJANJE POLOŽAJA ŽENSK PRI ZAPOSLOTVI MED OBEMA VOJNAMA

Ne glede na to, da o pomembnih poskusih mednarodnega urejanja položaja delavcev in delavk lahko govorimo že pred začetkom prve svetovne vojne, pa nastanek MOD po koncu prve svetovne vojne leta 1919 označuje začetek institucionaliziranega in kontinuiranega mednarodnega normativnega urejanja položaja delavcev in delavk na univerzalni ravni.

V okviru MOD so v proučevanem obdobju nastali prvi univerzalni mednarodni instrumenti, ki neposredno zadevajo položaj žensk pri zaposlitvi.<sup>21</sup> Kot že omenjeno, je urejanje položaja žensk pri zaposlitvi v okviru MOD predvidevala že njena Ustava, sprejeti instrumenti MOD pa kljub nekaterim drugačnim družbenim tendencam iz uporabe niso izključili žensk.<sup>22</sup>

<sup>17</sup> Podrobno glej Bureau of Labour Statistics, 1920, str. 167–168.

<sup>18</sup> V nasprotju z Bernskima konvencijama, določila konvencij MOD veljajo (z nekaterimi dopustnimi pridržki) tudi za kolonije, protektorate in odvisna ozemlja, ki niso v celoti samoupravna (421. člen versajske mirovne pogodbe).

<sup>19</sup> Med njimi tudi Avstrija, kjer je bila prepoved nočnega dela za ženske uvedena leta 1911 (Spielbüchler, K. in Grillberger, K., str. 12–15).

<sup>20</sup> Bureau of Labour Statistics, 1920.

<sup>21</sup> V obdobju med letoma 1919 in 1939 je Mednarodna konferenca dela sprejela skupno 67 konvencij in 66 priporočil (NORMLEX).

<sup>22</sup> Tako se pri opredelitvi osebne veljavnosti konvencije prvega obdobja sklicujejo jo na: *persons employed, all persons employed, young persons, all those engaged in agriculture, the whole of the staff employed, to the work of all persons, any child or young person, children* idr. Besedila konvencij in priporočil, navedena v delu, so dostopna prek <https://www.ilo.org/>

Omenjene instrumente MOD lahko v obdobju med obema vojnama razdelimo na štiri sklope:

- 1.) splošna temeljna načela (Ustava MOD)
- 2.) varnost in zdravje pri delu
  - ✓ varstvo materinstva
  - ✓ prepoved opravljanja nočnega dela žensk
  - ✓ prepoved opravljanja podzemnih del za ženske
  - ✓ varstvo žensk pri zaposlitvi v nezdravih delovnih procesih
- 3.) zastopanost žensk
- 4.) enaka obravnava med spoloma
- 5.) ostalo.<sup>23</sup>

## 2.1. Ustava Mednarodne organizacije dela

*Ustavo MOD* je sprejela pariška mirovna konferenca 11. aprila 1919.<sup>24</sup> Sprejeto besedilo je bilo inkorporirano v versajsko mirovno pogodbo z Nemčijo (členi 387 do 427) kot njen trinajsti del ter v vse ostale mirovne sporazume, ki so končali prvo svetovno vojno.<sup>25</sup> Ustava, kot sprejeta in vključena v mirovne sporazume, je vsebovala eksplicitno referenco na ženske pri zaposlitvi v petih delih.

V preambuli tako Ustava zaščito otrok, mladih oseb ter žensk navaja med primeri ukrepov, s katerimi bi bilo treba nujno izboljšati delovne pogoje, ki predstavljajo takšno nepravilnost, stiske in prikrajšanja za veliko število ljudi, da lahko ustvarijo tako obsežne nemire, da sta ogroženi celo svetovni mir in harmonija.

389. člen Ustave opredeljuje sestavo delegacije na Mednarodni konferenci dela. Drugi odstavek omenjenega člena določa, da lahko vsakega delegata na

---

[dyn/normlex/en/f?p=1000:12000:8749569627913:::P12000\\_INSTRUMENT\\_SORT:4](https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:12000:8749569627913:::P12000_INSTRUMENT_SORT:4) in <https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:12010::NO:::>

<sup>23</sup> Format prispevka ne dopušča analize številnih instrumentov MOD med obema vojnama, ki mestoma vsebujejo določila, ki zadevajo ženske pri zaposlitvi (ali v povezavi z njo) in jih ne moremo uvrstiti med zgoraj naštetе sklope.

<sup>24</sup> Od leta 1919 je bila Ustava večkrat spremenjena ter postala ločen instrument. V delu se sklicujem na prvotno različico Ustave, kot je bila vključena v mirovne sporazume.

<sup>25</sup> International Labour Office, 1920a; 1923, str. 332.

konferenci spremljajo svetovalci (največ po dva za vsako točko dnevnega reda). Ko konferenca obravnava vprašanja, ki posebej zadevajo ženske, mora biti vsaj ena izmed svetovalcev ženska.

395. člen Ustave opredeljuje sestavo Mednarodnega urada za delo in določa, da osebje Urada imenuje direktor. Določeno število teh oseb mora biti žensk.

V prehodnih določbah je Ustava opredelila modalitete prvega letnega srečanja Mednarodne konference dela. Tako je bilo s 424. členom določeno, da bo prvo zasedanje potekalo v Washingtonu oktobra 1919. Dnevni red zasedanja (kot opredeljen v prilogi) je zajemal pet točk, od tega sta dve eksplicitno naslavljali ženske pri zaposlitvi. Tretja točka obsega zaposlitev žensk (a) pred porodom in po njem, vključno z vprašanjem nadomestila za materinstvo; (b) ponoči ter (c) v nezdravih procesih. Peta točka dnevnega reda pa zadeva razširitev in uporabo obeh mednarodnih konvencij, ki so bile sprejete v Bernu leta 1906.

V 427. členu je navedenih devet načel (in metod), ki so izpostavljeni kot posebno pomembni in urgentni. Med njimi kot sedmo Ustava navaja načelo enakega plačila za moške in ženske za delo enake vrednosti, kot deveto pa, da mora vsaka država za zagotovitev uresničevanja zakonov in predpisov za zaščito delavcev vzpostaviti sistem inšpekcije, v katerem morajo sodelovati tudi ženske.

V tem delu omenjam še prvo zasedanje AS (27. in 28. november 1919, Washington), v okviru katerega je AS obravnaval Memorandum o organizaciji urada za delo. Sledeč predlogu naj bi delo Urada zajemalo šest vsebinskih sklopov, med katerimi so pod točko e navedena tudi vprašanja, ki posebej zadevajo ženske, o katerih bi svetoval Oddelek za ženske. Voditi bi ga morala ženska z izkušnjami na tem področju.<sup>26</sup>

## 2.2. Varnost in zdravje pri delu

### 2.2.1. Varstvo materinstva

*Konvencija št. 3 o zaposlovanju žena pred in po porodu, 1919* je bila sprejeta na prvi Mednarodni konferenci dela<sup>27</sup> 29. novembra 1919, v veljavi pa je od

<sup>26</sup> International Labour Office, 1920b, str. 6–7.

<sup>27</sup> Konvencija je bila sprejeta s 67 glasovi za, 10 proti, 11 vzdržanih. Pred predložitvijo konvencije

13. junija 1921. Osebna veljavnost konvencije je določena v njenem drugem členu, ki žensko opredeljuje kot vsako osebo ženskega spola, ne glede na starost ali narodnost, poročeno ali neporočeno, otroka pa kot vsakega otroka, zakonskega ali zunajzakonskega. Določila konvencije veljajo za vsa javna ali zasebna industrijska ali trgovinska podjetja, razen za podjetja, ki zaposlujejo le člane iste družine (prvi odstavek 3. člena). Kmetijstvo je konvencija izključila iz uporabe.<sup>28</sup>

Konvencija je v tretjem in četrtem členu celovito opredelila pravice delavk v zvezi z materinstvom, in sicer pravico do odsotnosti z dela (v obsegu šestih tednov pred in po porodu), pravico do primernega nadomestila v času odsotnosti z dela, pravico do odmora za dojenje (dvakrat po pol ure na dan med delovnim časom), pravico do zdravstvenega varstva (brezplačna zdravniška in babiška nega) ter varstvo pred odpovedjo. Ni zanemarljivo tudi dejstvo, da je konvencija opredelila tako žensko kot otroka široko, ter iz uporabe ni izključila neporočenih žensk, tujk, mladoletnic ali nezakonskih otrok.

Konvencijo je pred začetkom druge svetovne vojne ratificiralo 16 držav.<sup>29</sup> Kraljevina SHS je konvencijo ratificirala 1. aprila 1927.<sup>30</sup> Dodajam, da so se države z ratifikacijo konvencije podvrgle tudi rednemu sistemu nadzora MOD.<sup>31</sup>

Delavk v kmetijstvu zadevna konvencija iz leta 1919 ni zajela. Položaj slednjih je bil naslovljen na tretji Mednarodni konferenci dela, ko je 15. novembra 1921 konferenca sprejela *Priporočilo št. 12 o varstvu materinstva za delavke, zaposlene v kmetijstvu, 1921*. Slednje državam članicam priporoča, da sprejmejo

---

konferenci v glasovanje je bil njen osnutek obravnavan v okviru odbora, in sicer Komisije za ženske pri zaposlitvi, ki jo je sestavljalo 21 članov, od tega šest žensk. Predsedovala ji je Constance Smith (vladna delegatka Velike Britanije) (League of Nations, 1920, str. 191 in 244–246).

<sup>28</sup> Predlog, da bi zadevna konvencija vključevala tudi kmetijstvo, ni imel zadostne podpore. Za predlog, da konvencija zajema tako dejavnost industrije kot trgovine pa je glasovalo 49 delegatov, proti 41 (1 vzdržan) (League of Nations, 1920, str. 188–189).

<sup>29</sup> NORMLEX, Ratifications of CO03.

<sup>30</sup> Novak, M., Končar, P. in Bubnov Škoberne, A. (ur.), str. 408.

<sup>31</sup> 408. člen versajske mirovne pogodbe (danes 22. člen Ustave) nalaga članici dolžnost vsakoletnega poročanja Mednarodnemu uradu za delo o izvajanju konvencij, katere je ratificirala. V prvih letih so bila poročila obravnavana v okviru plenarnih zasedanj konference, leta 1926 pa je konferenca sprejela resolucijo o ustanovitvi stalnega odbora konference. Prav tako je resolucija nalagala AS, da imenuje tehnični odbor (pozneje imenovan Odbor strokovnjakov za izvajanje konvencij in priporočil – CEACR), ki bi bil odgovoren za pripravo poročila za konferenco (International Labour Office, 2019; League of Nations, 1926). Poročila CEACR od leta 1932 do leta 1939, v katerih so objavljena poročila držav o izvajanju konvencij ter komentarji CEACR, so dostopna prek <https://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/P/09661/>.

ukrepe, s katerimi zagotovijo delavkam, zaposlenim v kmetijstvu, varstvo pred in po rojstvu otroka, in sicer na podoben način kot predpisano s Konvencijo št. 3.

### **2.2.2. Prepoved opravljanja nočnega dela žensk**

V obdobju pred začetkom druge svetovne vojne je konferenca sprejela tri instrumente, ki se nanašajo na prepoved opravljanja nočnega dela za ženske.<sup>32</sup>

Na svojem prvem zasedanju, in sicer 28. novembra 1919<sup>33</sup>, je konferenca sprejela *Konvencijo št. 4 o nočnem delu žensk, 1919*, ki je začela veljati 13. junija 1921.

Konvencija v svojem tretjem členu prepoveduje nočno delo žensk v vseh javnih ali zasebnih industrijskih podjetjih razen v podjetjih, ki zaposlujejo le člane iste družine. Prepoved nočnega dela velja za vse ženske, ne glede na starost. Kmetijstvo in trgovino je konvencija izključila iz uporabe.

Noč je opredeljena kot obdobje najmanj enajstih zaporednih ur, vključno z intervalom med deseto uro zvečer in peto uro zjutraj (prvi odstavek 2. člena). Dopuščena je možnost drugačne opredelitve noči za države, ki nočnega dela žensk v industriji še niso urejale, in sicer za prehodno obdobje največ treh let (drugi odstavek 2. člena).

V konvenciji sta opredeljeni dve dopustni izjemi od prepovedi nočnega dela za ženske, in sicer v primerih višje sile ter v primerih, ko je delo povezano z materiali

---

<sup>32</sup> Nočno delo žensk, zaposlenih v industriji, je bilo regulirano v nekaterih evropskih državah že pred sprejemom omenjenih standardov MOD (v Veliki Britaniji od 1844, v Švici od 1877, v Avstriji od 1885, v Nemčiji od 1891 in v Franciji od 1892). V nekaterih državah je prepoved opravljanja nočnega dela v industriji veljala le za mlade ženske (Španija, Luksemburg, Madžarska, Danska, Finska, Norveška, Švedska, Portugalska in Belgija). Razlogi, s katerimi je bila uvedba ukrepa o prepovedi nočnega dela žensk utemeljevana (in upravičevana), so zajemali izboljšanje javnega zdravja ter humanitarne, moralne in ekonomske razloge. Ukrep je bil tako namenjen zmanjšanju smrtnosti žensk in otrok ter izboljšanju zdravstvene in moralne dobrobiti žensk zaradi daljšega nočnega počitka in lažjega opravljanja gospodinjskih nalog. Humanitarni pozivi so poudarjali potrebo po zaščiti žensk pred izkoriščanjem in nevdržnimi pogoji dela. Nadalje, nočno delo je veljalo za nemoralno, saj naj bi motilo družinsko življenje in delavce spodbujalo k alkoholizmu. Preizpraševana pa je bila tudi ekonomska nujnost nočnega dela (International Labour Office, 2001, str. 24–26).

<sup>33</sup> Odbor za ženske pri zaposlitvi je soglasno podprl načelo prepovedi nočnega dela za ženske, zaposlene v industriji, konvencija pa je bila na plenarnem zasedanju sprejeta s 94 glasovi za, 1 proti ter 1 vzdržanim (League of Nations, 1920, str. 102 in 181).



ali surovinami, ki se hitro kvarijo, in je nočno delo potrebno, da se prepreči izguba omenjenih materialov (4. člen).

Konvencija dopušča skrajšanje obdobja noči v industrijskih podjetjih, ki so izpostavljena sezonskim dejavnikom ter v vseh primerih, ko to zahtevajo izjemne okoliščine (6. člen). Obdobje noči je lahko prav tako določeno krajše od predpisanega v državah, kjer je delo podnevi zaradi podnebnih razmer škodljivo za zdravje, vendar pod pogojem, da je kompenzacijski počitek zagotovljen tekom dneva (7. člen).

Duh zadevne konvencije v pretežni meri sledi načelom, zapisanim že v Bernski konvenciji o prepovedi nočnega dela žensk v industriji iz leta 1906.

Do 1. julija 1931 je konvencijo ratificiralo 20 držav<sup>34</sup>, vključno s Kraljevino SHS, ki je konvencijo ratificirala 1. aprila 1927.<sup>35</sup>

Konvencija št. 4 delavk v kmetijstvu ter trgovinski dejavnosti ni zajela, je pa konferenca na svojem tretjem zasedanju, in sicer 15. novembra 1921, sprejela *Priporočilo št. 13 o nočnem delu žensk, zaposlenih v kmetijstvu, 1921*. Slednje državam članicam priporoča, da sprejmejo ukrepe, s katerimi zagotovijo delavkam, zaposlenim v kmetijstvu, obdobje počitka v skladu z njihovimi fizičnimi potrebami. Obdobje nočnega počitka naj zajema najmanj devet ur, ki naj bodo, če je le mogoče, zaporedne.

V zvezi z interpretacijo Konvencije št. 4 omenjam svetovalno mnenje Stalnega meddržavnega sodišča (Permanent Court of International Justice) iz leta 1932. Vprašanje, ki je bilo v mnenje predloženo sodišču, je bilo, ali Konvencija št. 4 velja tudi za delavke, ki zasedajo nadzorne in vodstvene položaje in običajno ne opravljajo manualnih del. V svojem svetovalnem mnenju z dne 15. novembra 1932 se je sodišče glede predloženega opredelilo pozitivno z naslednjo utemeljitvijo. Če bi bil namen konvencije iz uporabe izključiti delavke na nadzornih in vodstvenih položajih, bi slednje morale biti izrecno navedeno. Kot primer sodišče navaja Konvencijo št. 1 o delovnem času v industriji, 1919, ki v svojem drugem členu med izjemami, za katere določila konvencije ne veljajo, navaja osebe na nadzornih in vodstvenih položajih. Konvencija št. 4 tovrstnih izjem ne opredeljuje, pač pa osebna veljavnost konvencije (kot določena s 3. členom) zajema vse ženske ne

<sup>34</sup> League of Nations, 1932, str. 67.

<sup>35</sup> Objavljeno v Službene novine Kraljevine SHS, št. 95 – XXII z dne 30. 4. 1927.

glede na starost v vseh javnih ali zasebnih industrijskih podjetjih razen v podjetjih, ki zaposlujejo le člane iste družine.<sup>36</sup>

*Konvencijo št. 41 o nočnem delu žensk, revidirana, 1934* je konferenca sprejela na svojem osemnajstem zasedanju<sup>37</sup>, in sicer 19. junija 1934<sup>38</sup> (veljati začne 22. novembra 1936).

Konvencija št. 41 deloma revidira Konvencijo št. 4. Določila konvencije iz leta 1934 so vsebinsko identična določilom konvencije iz leta 1919 z dvema pomembnima spremembama. V drugem členu sodobnejše konvencije je dodan odstavek, ki določa, da se v določenih okoliščinah dopusti sprememba meja obdobja, ki se šteje za noč za namene konvencije.

Druga sprememba, ki jo lahko štejemo za neposredno posledico že omenjenega svetovalnega mnenja Sodišča, pa je njen osmi člen, ki iz osebne veljavnosti konvencije izključi delavke, ki zasedajo odgovorne vodstvene položaje in običajno ne opravljajo manualnih del.

Do 1. julija 1938 je konvencijo ratificiralo 11 držav.<sup>39</sup>

### **2.2.3. Prepoved opravljanja podzemnih del za ženske**

*Konvencijo št. 45 o zaposlovanju žensk pri podzemeljskih delih v rudnikih vseh kategorij, 1935* je konferenca sprejela na svojem devetnajstem zasedanju, in sicer 21. junija 1935.<sup>40</sup> Konvencija je v veljavi od 30. maja 1937.

<sup>36</sup> Permanent Court of International Justice, 1932.

<sup>37</sup> V okviru konference je zasedal Odbor o nočnem delu žensk. Med člani odbora je bilo lepo število žensk (tudi svetovalka vladnih delegatov Kraljevine Jugoslavije, Milena Atanacković). Navajam izjavo britanske delegatke, ki je poleg mnenja Sodišča kot dodatni razlog za nujnost revizije konvencije izpostavila naraščajoče število žensk z univerzitetno izobrazbo in poklicnim usposabljanjem. Slednje bi bile prikrajšane pri iskanju zaposlitve, če bi jim bilo prepovedano delati ponoči (League of Nations, 1934, str. XXIX–XXX in 650–656).

<sup>38</sup> Konvencija je bila sprejeta s 120 glasovi za ter 1 proti (League of Nations, 1934, str. 318).

<sup>39</sup> International Labour Office, 1939.

<sup>40</sup> Na konferenci je zasedal Odbor za zaposlovanje žensk pri podzemeljskih delih v rudnikih vseh kategorij, ki je imel 18 članov, med njimi tri ženske. Omenjam intervencijo Milene Atanacković, ki je v svoji izjavi obrazložila, da je namen konvencije preprečiti podzemno delo za vse ženske, ki opravljajo fizična dela, nikakor pa ne preprečiti ženskam drugih poklicev, da občasno odhajajo v podzemne dele rudnika, če je to potrebno. Še posebej je izpostavila inženirke in kemičarke ter osebe na študijski praksi. Vprašanje prepovedi opravljanja podzemnih del za ženske ni puščalo nikakršnega dvoma, o čemer priča dejstvo, da je bila konvencija sprejeta brez glasu proti (International Labour Office, 1935, str. XXXI, 376–380 in 580).

Konvencija v svojem drugem členu prepoveduje podzemno delo žensk v vseh rudnikih. Prepoved velja za vse ženske ne glede na starost. Konvencija dopušča, da države sprejmejo notranje zakone in druge predpise, ki iz splošne prepovedi zaposlovanja žensk v podzemnih delih izvzamejo naslednje primere (3. člen):

- ženske na vodstvenih položajih, ki ne opravljajo manualnih del;
- ženske, zaposlene v zdravstvenih in socialnih službah;
- ženske, ki v času izobraževanja določen del usposabljanja opravljajo v podzemnih delih rudnikov; in
- katere koli druge ženske, ki morajo občasno odhajati v podzemne dele rudnika zaradi opravljanja nefizičnih del.

Do leta 1939 je Konvencijo št. 45 ratificiralo 22 držav.<sup>41</sup>

#### **2.2.4. Varstvo žensk pri zaposlitvi v nezdravih delovnih procesih**

Pred začetkom druge svetovne vojne sta bila v okviru MOD sprejeta dva instrumenta, ki sta posebej izpostavila varstvo žensk v nezdravih delovnih procesih.

Na prvi konferenci je bilo dne 28. novembra 1919 sprejeto *Priporočilo št. 4 o varstvu žensk in otrok pred zastupitvijo s svinčcem, 1919*. Konferenca je s sprejetjem omenjenega instrumenta priporočila državam članicam, da se ženske in mlade osebe pred dopolnjenim osemnajstim letom izključi iz zaposlitev v delovnih procesih, ki vključujejo uporabo svinčevih spojin. Sledeč utemeljitvi v priporočilu, so ti procesi še posebej nevarni za materinstvo in fizični razvoj otrok.

*Konvencija št. 13 o uporabi svinčevega belila pri barvanju, 1921* je bila sprejeta na tretjem zasedanju Mednarodne konference dela<sup>42</sup>, in sicer 19. novembra 1921 (veljati začne 31. avgusta 1923).

Prvi odstavek tretjega člena izrecno prepoveduje zaposlovanje mladih oseb, ki še niso dopolnile starosti osemnajst let, ter žensk v vseh delovnih procesih

---

<sup>41</sup> NORMLEX, Ratifications of C045.

Kraljevina Jugoslavija konvencije ni ratificirala. Ratificirala jo je Federativna ljudska republika Jugoslavija leta 1952 (Novak, M., Končar, P. in Bubnov Škoberne, A. (ur.), str. 270).

<sup>42</sup> Konvencija je bila sprejeta brez glasu proti, in sicer z 90 glasovi za, 1 vzdržan (League of Nations, 1921, str. 567–577).

industrijskega barvanja, pri katerih se uporabljajo bel svinec ali sulfat svineca ali drugi proizvodi, ki vsebujejo te pigmente.

Prepoved zaposlovanja žensk (in mladih oseb pred dopolnjenim osemnajstim letom) pri delih industrijskega barvanja, pri katerih se uporablja svinec ali njegove spojine, ki ga določa Konvencija št. 13 iz leta 1921, sledi določbam Priporočila št. 4 iz leta 1919. Konvencija z nekaterimi izjemami prepoveduje uporabo svineca in svinčevih spojin pri barvanju, in velja za vse delavce, za ženske (in mlade osebe pred dopolnjenim osemnajstim letom) pa prepoved zaposlovanja pri omenjenih procesih opredeli še rigorozneje.

Pred 1. julijem 1931 je konvencijo ratificiralo 18 držav<sup>43</sup>, do leta 1939 pa 25.<sup>44</sup>

### 2.3. Zastopanost žensk

Mestoma instrumenti MOD prvega obdobja vsebujejo določila, ki članicam nalagajo, da zagotovijo reprezentativno sestavo določenih organov, še posebej v panogah, v katerih so bile zaposlene pretežno ženske ter na področjih, ki so veljala za ženska vprašanja.

Določbe, ki zadevajo reprezentativnost žensk, je vsebovala Ustava MOD in se nanašajo na sestavo delegacije na konferenci, sestavo Mednarodnega urada za delo ter sestavo inšpekcije dela (glej poglavje 2.1). *Priporočilo št. 20 o inšpekciji dela, 1923* sledeč ustavnemu določilu nalaga članicam vzpostavitev sistema inšpekcije, v katerem morajo sodelovati tudi ženske. *Priporočilo št. 45 o brezposelnosti mladih oseb, 1935* določa, da morajo osebje centrov (za zaposlovanje), ki so posebej organizirani za mlade ženske, sestavljati predvsem ženske. Za namene nadzora nad sistemom zavodov za zaposlovanje naj bo ustanovljen centralni nadzorni svet, ki vključuje predstavnike delavskih in delodajalskih organizacij ter javne službe, pristojne za zagotavljanje dobrobiti mladih. Med njimi mora biti določeno število žensk. *Priporočilo št. 51 o nacionalnem načrtovanju javnih del, 1937* navaja, da morajo države pri načrtovanju javnih del upoštevati tudi možnost vključitve del, ki bodo omogočila zaposlitev posebnih skupin delavcev, tudi žensk. *Priporočilo št. 30 o izvajanju*

<sup>43</sup> League of Nations, 1932, str. 183.

Kraljevina Jugoslavija je konvencijo ratificirala leta 1929 (Ostojic, D., str. 239).

<sup>44</sup> NORMLEX, Ratifications of C013.

*mehanizma za določanje minimalne plače, 1928* določa, da naj organ za določanje plač vključuje tudi eno ali več neodvisnih oseb. Takšna oseba naj bo izbrana med moškimi ali ženskami, ki imajo potrebne kvalifikacije. Priporočilo navaja, da je treba v primerih, kjer je zaposlen precejšnji delež žensk, predvideti vključitev žensk med predstavnike delavcev in ene ali več žensk med neodvisne osebe. *Priporočilo št. 43 o zavarovanju za invalidnost, starost in preživele osebe, 1933* navaja, da morajo notranji zakoni in drugi predpisi zagotoviti, da so zavarovane ženske ustrezno zastopane v upravnih organih za zavarovanje invalidnosti, starosti ter vdov in sirot.

#### 2.4. Načelo enake obravnave med moškimi in ženskami

Enako kot za načelo uravnotežene zastopanosti spolov tudi za načelo enake obravnave med moškimi in ženskami pri zaposlitvi velja, da v obdobju med obema vojnama v okviru MOD ni bil sprejet instrument, ki bi to vprašanje izrecno naslovil. Ne glede na to, pa so že v najzgodnejšem obdobju organizacije nekatera določila instrumentov MOD nalagala državam članicam upoštevanje zadevnega načela.

Omenjeno načelo je bilo inkorporirano v Ustavo leta 1919 (glej poglavje 2.1) kot sedmo izmed devetih temeljnih načel. *Priporočilo št. 30 o izvajanju mehanizma za določanje minimalne plače, 1928* vlade na ustavno načelo znova opomni (del B) ter članicam priporoča, da pri odločitvi, v katerih (delih) dejavnostih bodo uveljavile mehanizem za določanje minimalne plače, upoštevajo dejavnosti, v katerih so ženske običajno zaposlene. *Priporočilo št. 20 o inšpekciji dela, 1923* določa, da morajo ženske inšpektorice imeti enaka pooblastila in dolžnosti kot moški inšpektorji ter enake možnosti za napredovanje v primeru, da so opravile potrebna usposabljanja ter imajo zahtevane izkušnje. *Priporočilo št. 57 o poklicnem usposabljanju, 1939* navaja, da morajo imeti delavci obeh spolov enake pravice za sprejem v vse tehnične in poklicne šole. Države naj zagotovijo ustrezne možnosti za tehnično in poklicno usposabljanje za poklice, v katerih so večinoma zaposlene ženske in dekleta, osebe obeh spolov pa morajo imeti enake pravice do pridobitve istih spričeval in diplom ob zaključku istega študija.<sup>45</sup>

<sup>45</sup> Na mestu je opomba, da Oxford vse do leta 1920 ni podeljeval nazivov ženskam pod enakimi pogoji kot moškim. Na Japonskem in v številnih drugih državah pa so ženske mogle dostopati do univerzitetne izobrazbe šele po drugi svetovni vojni (Millet v Dobnikar, M. (ur.), str. 36).

### 3. SKLEP

V luči napisanega lahko vlogo MOD v času med obema vojnama označimo kot progresivno in izjemnega pomena za zgodnje uveljavljanje načela enakosti spolov pri zaposlitvi. Ne le da je predvidevala, da bodo ženske tudi delavke, v okviru MOD so bili sprejeti prvi univerzalni mednarodni standardi, ki so urejevali specifične položaja žensk pri zaposlitvi. Tudi nekatera, s sodobnega zornega kota paternalistična in (posredno) diskriminatorna določila, so v proučevanem obdobju pomenila napredek (in to na mednarodni ravni) in prispevala k izboljšanju položaja žensk pri zaposlitvi.

Ustava MOD je že leta 1919 med temeljna načela in metode uvrstila načelo enakega plačila za moške in ženske za delo enake vrednosti ter vzpostavitev sistema inšpekcije dela, v katerem morajo sodelovati tudi ženske. Obe načeli (oziroma njuni odrazi) se mestoma pojavljata tudi v konvencijah in priporočilih, ki jih je Mednarodna konferenca dela sprejela po letu 1919. Omenjeni načeli predstavljata del širših sodobnih temeljnih načel pri delu, in sicer načela enakega obravnavanja moških in žensk ter načela uravnotežene zastopanosti spolov. Temeljni načeli, opredeljeni z Ustavo MOD, lahko tako štejemo za predhodnika obeh sodobnih načel, ki sta razvoj slednjih spodbudila.

Če se prvi sklop sprejetih standardov v proučevanem obdobju nanaša na ukrepe za zagotavljanje enakosti med ženskami in moškimi pri zaposlitvi, pa v drugi sklop lahko uvrstimo instrumente, katerih namen je zaščita žensk. Tudi te ukrepe lahko ocenimo kot pozitivne za položaj žensk pri zaposlitvi, in sicer tako z vidika omogočanja in spodbujanja enakopravne participacije žensk pri zaposlitvi, kot tudi z vidika zagotavljanja varnosti njihovega zdravja ter zdravja novorojenčkov. Tako je konferenca že na svojem prvem zasedanju sprejela konvencijo o varstvu materinstva, s katero je celovito uredila položaj delavk v zvezi z materinstvom.

Druge sprejete instrumente MOD prvega obdobja za zaščito žensk pri zaposlitvi (prepoved nočnega dela ter podzemnih del za ženske ter strožja omejitev dela v nezdravih delovnih procesih za ženske) lahko z današnje perspektive, še posebej v evropskem prostoru, označimo kot zastarele, pokroviteljske, celo diskriminatorne.<sup>46</sup> Vendar upošteva širši družbeni kontekst težko pritrdimo

---

<sup>46</sup> Glej npr. Sodba Sodišča (veliki senat) z dne 1. februarja 2005 v zadevi C-203/03 in Sodba Sodišča z dne 25. julija 1991 v zadevi C-345/89 ter 20. člen spremenjenje Evropske socialne listine.

oceni, da so ti ukrepi predstavljali diskriminacijo žensk v obdobju, v katerem so bili sprejeti, še manj pa, da je bil njihov namen ovirati participacijo žensk na trgu dela oziroma, da so bili do žensk pokroviteljski. Razlogi za uvedbo teh ukrepov so bili predvsem humanitarne in javnozdravstvene narave. Ob pomanjkljivi zdravstveni oskrbi, nerazviti medicini dela, ekstremno težkim delovnim pogojem, visoki stopnji umrljivosti novorojenčkov, popolni odsotnosti participacije moških pri gospodinjstvih opravilih in skrbi za (številne) otroke, so bili zaščitni ukrepi za ženske, kot navaja Ustava MOD, *'nujni, saj ti pogoji dela predstavljajo takšno nepravilnost, stiske in prikrajšanja za veliko število ljudi, da lahko ustvarijo tako obsežne nemire, da sta ogroženi celo svetovni mir in harmonija'*. Da je bil namen sprejetih instrumentov nujno potrebna zaščita žensk v delovnih procesih, ki so zanje pomenili večje tveganje za zdravje in splošno dobrobit ter hkrati večje trpljenje kot za moške, in ne poskus izključevanja žensk iz določenih dejavnosti ali oviranje njihove splošne participacije na trgu dela, je razvidno tudi iz dejstva, da sta konvenciji, ki prepovedujeta nočno delo žensk (št. 41)<sup>47</sup> ter delo žensk v podzemnih delih (št. 45) iz svoje uporabe izključili delavke na vodstvenih položajih ter nekatere druge kategorije delavk, ki ne opravljajo fizičnih del ali so na usposabljanju. Omenjeni instrumenti so bili tudi temelj za razvoj standardov kasnejšega obdobja, ki so upoštevale tehnološki, znanstveni in družbeni razvoj omejili delo v nezdravih procesih za vse delavce.

Tudi nekatere druge konvencije in priporočila prvega obdobja, ki mestoma naslavljajo druge vidike položaja žensk pri zaposlitvi ali v zvezi z njo, so dokaz, da je bilo zagotavljanje potrebne zaščite in enakosti žensk pri zaposlitvi že v obdobju med obema vojnama v okviru MOD dojeta kot neobhodno ter kot ena izmed prioritarnih nalog organizacije.

Analizirana izkušnja MOD je aktualna, saj izpostavi pomembnost upoštevanja vsakokratnega družbenega konteksta pri oblikovanju ustreznih ukrepov za zagotavljanje in spodbujanje enakosti spolov pri in v zvezi z zaposlitvijo. Velja izpostaviti, da ahistorični ukrepi niso le neefektivni, pač pa utegne njihova uvedba učinkovati obratno od zelenega ter razkorak med spoloma še povečati.

---

<sup>47</sup> Njena predhodnica, Konvencija št. 4, iz uporabe ni izključila omenjenih kategorij delavk. Vendar je iz razvoja dogodkov razvidno, da slednje ni bilo posledica namere snovalcev konvencije, da bi ženske diskriminirali ali pa jih nesorazmerno zaščitili, pač pa posledica tega, da ob njenem sprejemu leta 1919 zaradi splošne nižje ravni izobrazbe žensk možnost, da bi ženske zasedale tudi vodstvene položaje ter bile zaposlene v nefizičnih poklicih, ni bila vzeta v obzir.

## LITERATURA IN VIRI

- Baturin, A. (1936). Ženska radna snaga na našem radnom tržištu. *Neslužbeni deo Socijalnog arhiva, II*(1–3), str. 15–22.
- Brenner, J. in Laslett, B. (1989). Gender and Social Reproduction: Historical Perspectives. *Annual Review of Sociology, 15*(1), str. 381–404. Dostopno prek [https://www.jstor.org.nukweb.nuk.uni-lj.si/stable/pdf/2083231.pdf?ab\\_segments=0%252Fdefault-2%252Fcontrol&refreqid=excelsior%3Afec91461948654f93de382a5714f4f14](https://www.jstor.org/nukweb.nuk.uni-lj.si/stable/pdf/2083231.pdf?ab_segments=0%252Fdefault-2%252Fcontrol&refreqid=excelsior%3Afec91461948654f93de382a5714f4f14).
- Bureau of Labour Statistics. (1920). *Historical Survey of International Action Affecting Labour*. Washington: Government Printing Office. Dostopno prek <https://books.google.si/books?id=KjNuTJAjEaEC&pg=PA125&lpg=PA125&dq=berne+labour+conventions&source=bl&ots=hNyfk1Ohyo&sig=ACfU3U28-H4vZrGCa3iBX8tCEhJCAkXXQ&hl=sl&sa=X&ved=2ahUKEwiqorJv4TjAhUPJFAKHwxIA-8Q6AEwBnoECAYQAQ#v=onepage&q&f=false>.
- Dobnikar, M. (ur.) (1985). *O ženski in ženskem gibanju*. Ljubljana: Republiška konferenca ZSMS in Univerzitetna konferenca ZSMS.
- International Labour Office. (1920a). The Labour Provisions of the Peace Treaties. Geneva. Dostopno prek [https://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/1920/20B09\\_18\\_engl.pdf](https://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/1920/20B09_18_engl.pdf).
- International Labour Office. (1920b). *Minutes of the First Session of the Governing Body of the International Labour Office. Washington, November, 1919*. Dostopno prek [https://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/P/09601/09601\(1919-1\).pdf](https://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/P/09601/09601(1919-1).pdf).
- International Labour Office. (1923). *Official Bulletin. Volume I. April 1919 – August 1920*. Geneva. Dostopno prek [https://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/P/09604/09604\(1919-1920-1\).pdf](https://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/P/09604/09604(1919-1920-1).pdf).
- International Labour Office. (1935). *International Labour Conference. Nineteenth Session. Geneva, 1935. Record of Proceedings*. Geneva: International Labour Office. Dostopno prek [https://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/P/09616/09616\(1935-19\).pdf](https://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/P/09616/09616(1935-19).pdf).
- International Labour Office. (1939). *International Labour Conference, Twenty-fifth Session. Geneva, 1939. Summary of Annual Reports under Article 22 of the Constitution of the International Labour Organisation. Appendix. Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions*. Geneva: International Labour Office. Dostopno prek [https://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/P/09661/09661\(1939-25\).pdf](https://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/P/09661/09661(1939-25).pdf).
- International Labour Office. (2001). *International Labour Conference, 89th Session, 2001. Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations (articles 19, 22, 23 and 35 of the Constitution). Report III (Part 1B)*. Geneva: International Labour Office. Dostopno prek <https://www.ilo.org/public/english/standards/relm/ilc/ilc89/rep-iii-1b.htm>.
- International Labour Office. (2019). *International Labour Conference, 108th Session, 2019. ILC.108/III(A). Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations (articles 19, 22, 23 and 35 of the Constitution). Report III (Part A)*. Geneva: International Labour Office. Dostopno prek [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms\\_670146.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_670146.pdf).
- International Labour Organisation. (1976). *Meeting of Government Members of the Working Party on Structure (Geneva, 22 November–3 December 1976). Summary of the Proceedings submitted by the Chairman and adopted by the Government members of the Working Party*



- on Structure. WPS 76-77/GG/D.I (rev.). Geneva. Dostopno prek [https://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/1976/76B09\\_929.pdf#page=10](https://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/1976/76B09_929.pdf#page=10) .
- Jenson, J. (1986). Gender and Reproduction: Or, Babies and the State. *Studies in Political Economy*, 20(1), str. 9–46. Dostopno prek [https://www.academia.edu/27833877/Gender\\_and\\_Reproduction\\_Or\\_Babies\\_and\\_the\\_State](https://www.academia.edu/27833877/Gender_and_Reproduction_Or_Babies_and_the_State) .
  - Krekić, B. (1936). Žena u privredi. Za ili protiv učešća žene u privredi. *Neslužbeni deo Socijalnog arhiva, II*(10–12), str. 307–314.
  - --- (1937). Uredba o minimalnim nadnicama. *Neslužbeni deo Socijalnog arhiva, III*(1–2), str. 13–22.
  - Kresal, B. (2001). *Pravna ureditev plače*. Ljubljana: Bonex založba.
  - League of Nations. (1920). *International Labour Conference. First Annual Meeting, October 29, 1919 – November 29, 1919. Pan American Union Building, Washington*. Washington: Government Printing Office. Dostopno na prek [https://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/P/09616/09616\(1919-1\).pdf](https://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/P/09616/09616(1919-1).pdf).
  - League of Nations. (1921). *International Labour Conference. Third Session. Geneva, 1921. Volume I*. Geneva: International Labour Office. Dostopno prek [https://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/P/09616/09616\(1921-3\).pdf](https://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/P/09616/09616(1921-3).pdf) .
  - League of Nations. (1926). *International Labour Conference. Eighth Session*. Geneva, 1926. Geneva: International Labour Office. Dostopno prek [https://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/P/09616/09616\(1926-8\)V.1.pdf](https://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/P/09616/09616(1926-8)V.1.pdf) .
  - League of Nations. (1932). *International Labour Conference. Sixteen session. Geneva, 1932. Summary of Annual Reports under Article 408*. Geneva: International Labour Office. Dostopno prek [https://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/P/09661/09661\(1932-16\).pdf](https://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/P/09661/09661(1932-16).pdf) .
  - League of Nations. (1934). *International Labour Conference. Eighteenth Session. Geneva, 1934. Record of Proceedings*. Geneva: International Labour Office. Dostopno prek [https://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/P/09616/09616\(1934-18\).pdf](https://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/P/09616/09616(1934-18).pdf) .
  - NORMLEX, Information System on International Labour Standards. Dostopno prek <https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:1:0::NO> .
  - NORMLEX, Information System on International Labour Standards. *Conventions*. Dostopno prek [https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:12000:3409932838792:::P12000\\_INSTRUMENT\\_SORT:4](https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:12000:3409932838792:::P12000_INSTRUMENT_SORT:4) .
  - NORMLEX, Information System on International Labour Standards. *Ratification of ILO Conventions. Ratification by convention*. Dostopno prek [https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:12001:10293022285990:::P12001\\_INSTRUMENT\\_SORT:4](https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:12001:10293022285990:::P12001_INSTRUMENT_SORT:4) .
  - NORMLEX, Information System on International Labour Standards. *Recommendations*. Dostopno prek <https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:12010:::NO> .
  - Novak, M., Končar, P. in Bubnov Škoberne, A. (ur.). (2006). *Konvencije Mednarodne organizacije dela s komentarjem*. Ljubljana: GV Založba.
  - Ostojić, D. (1937). Medunarodna organizacija rada. Njzino poreklo, ustrojstvo i delatnost. *Neslužbeni deo Socijalnog arhiva, III*(9–10), str. 209–240.
  - Reinalda, B. (2009). *Routledge History of International Organizations: From 1815 to the Present Day*. Dostopno prek <https://books.google.si/books?id=Ln19AgAAQBAJ&pg=PA166&lpg=PA166&dq=international+labour+office+1901+basel&source=bl&ots=wYBPReL1nZ&>

- sig=ACfU3U1QkyyM0OrgkszSTiJw3ayKh7Xeag&hl=sl&sa=X&ved=2ahUKEwivk96Ro4njAhXQyqQKHemkDEEQ6AEwBnoECAgQAQ#v=onepage&q&f=false .
- Službene novine Kraljevine SHS, št. 95 – XXII z dne 30. 4. 1927.
  - Sodba Sodišča z dne 25. julija 1991; Kazenski postopek proti Alfredu Stoecklu; Predlog za sprejetje predhodne odločbe: Tribunal de police Illkirch – Francija; Zadeva C-345/89. Dostopno prek <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/?uri=CELEX%3A61989CJ0345> .
  - Sodba Sodišča (veliki senat) z dne 1. februarja 2005 v zadevi C-203/03: Komisija Evropskih skupnosti proti Avstriji (tožba zaradi neizpolnitve obveznosti na podlagi člena 226 ES). Dostopno prek <http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?text=&docid=49900&pageIndex=0&doclang=SL&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=1242706> .
  - Spielbüchler, K. in Grillberger, K. (1998). *Arbeitsrecht. Band I. Individualarbeitsrecht (Arbeitsvertragsrecht). Vierte Auflage*. Wien: Manzsche Verlags- und Universitätsbuchhandlung.
  - Permanent Court of International Justice. (1932). *Advisory opinion No. 50: Interpretation of the Convention of 1919 concerning Employment of Women during the Night (15 November 1932)*. XXVIth Session. PCIJ Series AB. Dostopno prek [https://www.icj-cij.org/files/permanent-court-of-international-justice/serie\\_AB/AB\\_50/01\\_Travail\\_de\\_nuit\\_Avis\\_consultatif.pdf](https://www.icj-cij.org/files/permanent-court-of-international-justice/serie_AB/AB_50/01_Travail_de_nuit_Avis_consultatif.pdf) .
  - Whitworth, S. (1994). Gender, International Relations and the Case of the ILO. *Review of International Studies* 20(4), str. 389–405.
  - Zakon o ratifikaciji Evropske socialne listine (spremenjene), Uradni list RS – Mednarodne pogodbe, št. 7/99. Dostopno prek <https://www.uradni-list.si/glasilo-uradni-list-rs/vsebina/1999-02-0020?sop=1999-02-0020> .

## **Regulating the Position of Women in Employment: Conventions and Recommendations of the International Labour Organization between 1919-1939**

**Urška Draksler\***

### **Summary**

Notwithstanding the significant attempts to regulate the conditions of labour internationally before the outbreak of World War I, the foundation of the International Labour Organization (ILO) in 1919 marks the beginning of the international normative regulation of the conditions of labour at the universal level. Within the framework of the ILO, the first universal international labour standards that directly address the position of women in employment were created. Thus, the ILO in 1919 included the regulation of the position of women in employment among its constitutional mandate, and the adopted ILO instruments applied also for female workers.

Despite the inevitability of the stated fact from today's perspective, the outline of social circumstances given in the introductory section shows that the general involvement of women in the workforce during the post-World War I period was neither taken for granted nor universally desirable. There were loud calls for women to retain their 'natural role' as mothers and housewives. Moreover, even later, during the Great Depression, a part of the public considered it legitimate (and appropriate) to solve the unemployment problem by denying women access to the labour market. Diversity of perceptions about the role of women was also reflected in the different national policies on this issue that varied significantly among the countries.

In the light of the written, the role of the ILO in the interwar period can be characterized as progressive and of great importance for the early implementation of the principle of gender equality in employment. Not only did it envisage that women would also be workers, the ILO also adopted the first universal international standards that regulated the specifics of the position of women

---

\* Urška Draksler, B. SC. (Political Science) and B. SC. (Economics) and PhD Student at the Faculty of Social Sciences, University of Ljubljana.  
urska3draksler@gmail.com

in employment. The standards concerned can be divided into four groups: fundamental principles, occupational safety and health (maternity protection, the prohibition of night and underground work for women, protection of women in unhealthy work processes), women's representation and gender equality. The detailed analysis of the mentioned standards is given in chapter two of the paper.

The first set of the analysed standards relates to measures to ensure equality between women and men in employment. Thus, the Constitution included among the fundamental principles and methods the principle of equal pay for men and women for work of equal value and the establishment of a labour inspection system in which women should also take part. Both of them represent a part of the broader contemporary fundamental principles at work, namely the principle of equal treatment of men and women and the principle of gender-balanced representation. The second set includes instruments aimed at protecting women. Nowadays, some of the provisions of the second set of standards can be described as obsolete, patronizing, and even discriminatory. Nevertheless, in the light of the given social circumstances, the provisions concerned improved the situation of women in employment and contributed to women's equal participation in employment and to ensuring their occupational safety and health.

The results presented are relevant, as they highlight the importance of taking the particular social context into account when formulating appropriate measures to ensure and promote gender equality in employment.



## **Doktorska disertacija Luke Mišiča: Socialna pravičnost kot temelj redistribucije v socialnih zavarovanjih**

Dr. Luka Mišič je 6. septembra 2019 uspešno zagovarjal doktorsko disertacijo s polnim naslovom 'Socialna pravičnost kot vprašanje upravičenosti redistribucije v sistemu socialnih zavarovanj'. Področje prava socialne varnosti je tako obogateno za izvorno delo predanega mladega kolega.

Tema je, ne samo v pravni teoriji, temveč tudi v pravni praksi, silno aktualna. Disertacija namreč skozi prizmo socialne pravičnosti, ki jo avtor v razpravi izpeljuje iz štirih teorij politične filozofije (libertarizma, komunitarizma, utilitarizma in liberalizma), obravnava pravno ureditev slovenskega sistema socialnih zavarovanj, ki ga deloma primerja tudi s tujimi ureditvami. Filozofsko, pravno, predvsem pa politično dojetje pravičnosti ima pomemben vpliv na urejanje in spreminjanje vseh socialnih zavarovanj.

Zato so različni argumenti disertacije pomembni tudi za praktično urejanje in razlago prava socialne varnosti. Z opredelitvijo socialne pravičnosti je mogoče analizirati, oceniti in vrednotiti obstoječ sistem socialnih zavarovanj in podati sklep o (ne)pravičnosti veljavne pravne ureditve.

Pravo socialne varnosti se mora ves čas spreminjati. Kot poudarja naše Ustavno sodišče, zahteva pravna država prilagajanje prava spremenjenim razmerjem v družbi. Temelj socialnih zavarovanj pa mora tudi po spremembah pravne ureditve ostati solidarna povezava med člani zavarovalne skupnosti, ki predstavlja vezivno tkivo družbe. Pri tem sta pravo in pravičnost medsebojno neločljivo povezana, saj mora pravo vedno služiti pravičnosti. Pomen teoretičnih podlag, obogaten s podrobnejšo analizo socialnih zavarovanj pri nas in v izbranih tujih ureditvah lahko pomembno vpliva k izboljšanju ureditve socialnih zavarovanj pri nas.

Prvo vsebinsko poglavje disertacije je posvečeno analizi socialne države. Ugotovljeno je, da kot najširši področni termin in pojem predstavlja socialna država skupek praviloma javnih, institucionaliziranih, v prispevni ali davčni redistribuciji dohodka ali bogastva utemeljenih prerazdelitvenih sistemov, ki posameznikom omogočajo učinkovito uživanje socialnih pravic, odškodnin, spodbud in ugodnosti ter zadovoljevanje njihovih socialnih potreb in interesov. Obravnava temeljne zgodovinske značilnosti in sociološke opredelitve, razlikuje med socialno državo in državo blaginje, predvsem pa se ukvarja z opredelitvijo

socialne države kot t. i. normativne socialne države, ki v obliki temeljnega ustavnega načela v slovenski ureditvi učinkuje kot pravno zavezujoča norma. Čeprav je pogosto antagonistično zaznamovan odnos med načeloma socialne in pravne države, se obe načeli dopolnjujeta in sta soodvisni. Težko si je namreč predstavljati socialno državo brez pravne in *vice versa*. Ugotavlja, da je sodobna demokratična država pravna in socialna država, ki zagotavlja učinkovito uresničevanje socialnih pravic. Te omogočajo obstoj in svoboden življenjski razvoj vseh članov skupnosti.

Avtor ugotavlja, da sistem socialnih zavarovanj prevevata predvsem horizontalna in vertikalna solidarnost, ki omejujeta učinke načela ekvivalence, prevladujočega v zasebnih zavarovanjih. Socialno zavarovanje je utemeljeno v prisilni, oblastno vzpostavljeni prerazdelitvi dohodka, zato se njegova moralna in pravna legitimnost ureditve neločljivo povezuje z vprašanji razdeljevalne pravičnosti, kot ene izmed temeljnih vrst pravičnosti.

S posebnim veseljem, ki ga je mogoče razbrati iz besedila, avtor analizira temeljne teoretične poglede na vselej izmuzljiv pojem pravičnosti. Jedro razprave predstavlja socialna pravičnost. Podrobneje so obravnavane vrste pravičnosti (npr. razdeljevalna, izravnalna pravičnost), merila pravičnosti (npr. potrebe, želje) ter obrazec, maksima ali formula pravičnosti (npr. pravično je, kar veleva zakon). V tem delu avtor razpravlja o izbranih politično-filozofskih teorijah in njihovi aplikaciji na veljavno pravno ureditev socialnih zavarovanj. Ugotavlja, da je socialna pravičnost izpeljanka razdeljevalne pravičnosti. Učinkuje v razmerjih večjega števila posameznikov oziroma članov določene širše (socialnozavarovalne) skupnosti. Socialna varnost kot javna dohodkovna varnost pomeni zaščito zavarovančevega razpoložljivega aktivnega dohodka kot ključnega orodja, ki posamezniku omogoča zasledovanje razumnega, svobodno izbranega načina življenja. Vendar pa predpostavke upravičene redistribucije niso odvisne le od razdeljevalne, temveč tudi od izravnalne pravičnosti. To je še posebej pomembno, ko se javna odgovornost za varnost dohodka približuje zasebni odgovornosti.

V disertaciji so obravnavane štiri teorije politične filozofije in njihove teorije (socialne) pravičnosti. S pomočjo temeljev libertarizma (primarnost zasebne lastnine), utilitarizma (primarnost koristi, učinkovitosti), komunitarizma (primarnost skupnosti, skupnega dobrega) in (egalitarnega) liberalizma (primarnost enakih izhodiščnih možnosti, enakosti v priložnosti) so določene predpostavke socialne pravičnosti kot upravičene prerazdelitve v sistemu

socialnih zavarovanj. Avtor ugotavlja, da različne teorije, vsaka po svoje, vplivajo na ureditev socialnih zavarovanj. Pri oceni socialnih zavarovanj, daje avtor prednost Rawlsovemu, s tančico nevednosti zastrtemu, a racionalnemu pogledu posameznika, ki se nahaja v izhodiščnem položaju. Ugotavlja, da zato vzpostavitev sistema socialnega zavarovanja v razmerju do vseh življenjskih obdobj predstavlja najracionalnejšo izbiro. Pri tem oblikuje predpostavke upravičene prerazdelitve, ki določajo socialno (ne)pravičnost pravne ureditve sistema socialnih zavarovanj. S tem želi pravni ureditvi nastaviti ogledalo, ki naj razkrije odseve njene socialne (ne)pravičnosti.

V tem duhu analizira vse elemente socialnih zavarovanj, od temeljnih načel, kroga zavarovanih oseb, njihovih pravic, do dolžnosti njihovega financiranja. Hkrati jih primerja z dopolnilnimi in dodatnimi zasebnimi zavarovanji in ugotavlja elemente socialne (ne)pravičnosti. Disertacija je zaokrožena z obsežnejšimi zaključnimi ugotovitvami, v katerih predstavi rezultate znanstvenega raziskovanja in predlaga možne zakonske spremembe *de lege ferenda*.

Avtor skozi celotno nalogo z metodološko in raziskovalno strogostjo analizira socialna zavarovanja. Tovrstna analiza mu omogoča pot to končnega rezultata znanstvenega raziskovanja, ki izkazuje pomembne ugotovitve. V njih prepričljivo potrdi temeljno raziskovalno trditev, in sicer, da pravna ureditev socialnih zavarovanj ni v celoti socialno pravična. Hkrati kritično ugotavlja, da ideal socialne pravičnosti lahko v celoti doseže le idealna, v dejanskosti neobstoječa pravna ureditev. Kljub temu je odkril več konkretnih predlogov izboljšanja prihodnje pravne ureditve socialnih zavarovanj, ki bi zmanjšala odsotnost socialne pravičnosti. Izkazalo se je namreč, da so se slovenski splošni in posebni normodajalci v razmerju do nekaterih delov pravne ureditve ali nekaterih pravnih institutov zadovoljili prehitro, brez poglobljene pravne analize njihovih posledic in cilja socialne pravičnosti, ki naj bi ga dosegli.

Kolega dr. Luka Mišič je uspel sestaviti disertacijo, ki predstavlja notranje skladno in primerno razčlenjeno pravno raziskovalno besedilo v strokovno neoporečni slovenščini. Disertacija predstavlja samostojno, poglobljeno in izvirno analizo pravnih vidikov socialne pravičnosti socialnih zavarovanj, ki bo lahko v pomoč tako ustvarjalcem socialne politike kot tudi zakonodajalcu pri celovitem bodočem urejanju omenjenega področja, kasneje pa tudi sodnikom pri odločanju v konkretnih zadevah.

Iskreno upam, da bo kolega Mišič disertacijo prečistil, poudaril njeno bistvo in jo izdal v knjižni obliki, dostopni širšemu krogu bralcev. Disertacija pa bi bila



lahko uporabna tudi širše. Z vzpostavljenim modelom, sestavljenim iz različnih vrst pravičnosti, ki ga je sicer mogoče raztegniti zdaj bolj v eno, drugič bolj v drugo smer, bi bilo mogoče analizirati socialno pravičnost tudi drugih družbenih sistemov, npr. šolstva. Vsekakor priporočljivo branje.

Grega Strban\*

---

\* Grega Strban, doktor pravnih znanosti, profesor in dekan na Pravni fakulteti Univerze v Ljubljani  
grega.strban@pf.uni-lj.si  
Grega Strban, PhD, Professor and Dean at the Faculty of Law, University of Ljubljana, Slovenia

## O kolektivnem pogajanju v ekonomiji na poziv, Dunaj, junij 2019

### Collective Bargaining in the Gig Economy, Vienna, June 2019

Spremembe na trgu dela, pojav nestandardnih oblik dela in povečanje števila delavcev, ki delajo v teh oblikah, imajo odločilen vpliv tudi na tradicionalne strukture kolektivnega pogajanja. Ekonomija na poziv<sup>1</sup> zaenkrat predstavlja majhen delež v celotnem gospodarstvu, vendar gre za hitro rastoči fenomen. Razpršenost delavcev, ki opravljajo delo v sklopu ekonomije na poziv, različne oblike, v katerih delavci opravljajo delo, in njihova medsebojna nepovezanost, predstavljajo velik izziv (tudi) za kolektivno organiziranje teh delavcev.<sup>2</sup>

Navedeno tematiko naslavlja projekt Kolektivno pogajanje in ekonomija na poziv – nove perspektive (COGENS), ki ga financira Evropska unija (VS/2019/0084). Glavni partnerji projekta so Universidade de Santiago de Compostela iz Španije, Wirtschaftsuniversität Wien (WU) iz Avstrije in Association Travail Emploi Europe Société (ASTREES) iz Francije, hkrati pa v projektu sodeluje še 17 pridruženih organizacij. Med njimi je tudi naš Inštitut za delo pri Pravni fakulteti.

V okviru projekta COGENS je bil 5. in 6. junija na WU organiziran 1. nadnacionalni seminar z osrednjo temo »Osebna dimenzija kolektivnega pogajanja v ekonomiji na poziv – kdo in za koga«. Seminarja sva se udeležili izr. prof. dr. Barbara Kresal, ki kot raziskovalka sodeluje pri projektu COGENS, in avtorica tega prispevka.

Po uvodnem delu, v katerem so nosilci partnerskih organizacij pri projektu<sup>3</sup> predstavili projekt in osrednje vprašanje, ki ga ta naslavlja, je bila tematika obravnavana z vidika treh institucij: Evropske unije, Mednarodne organizacije dela in Sveta Evrope. Vidik slednje je podala izr. prof. dr. Barbara Kresal,<sup>4</sup> ki je predstavila pomembno odločitev, ki jo je v zvezi s kolektivnim pogajanjem

---

<sup>1</sup> Ekonomija na poziv (*gig ekonomija*) ni pravno opredeljen pojem. V strokovni literaturi lahko v zvezi z obravnavano tematiko zasledimo uporabo različnih pojmov (sicer ne nujno kot sopomenko), kot so: delitvena ekonomija (angl. *sharing economy*), sodelovalno gospodarstvo (angl. *collaborative economy*), platformna ekonomija (angl. *platform economy*) ipd.

<sup>2</sup> V zvezi s tem vprašanjem glej denimo Kresal Barbara, Delo v času »delitvene ekonomije«, »sodelovalnega gospodarstva« in »spletnih platform«, Podjetje in delo, št. 6-7, 2017, str. 1161.

<sup>3</sup> José María Miranda Boto z Univerze v Santiago de Compostela, Elisabeth Brameshuber z WU in Christophe Teissier iz organizacije ASTREES.

<sup>4</sup> Izr. prof. dr. Barbara Kresal je tudi ena izmed petnajstih članov Evropskega odbora za socialne pravice pri Svetu Evrope.

samozaposlenih nedavno sprejel Evropski odbor za socialne pravice.<sup>5</sup> Ta je v svoji odločitvi izpostavil, da imajo tudi samozaposleni pravico do kolektivnega pogajanja prek organizacij, ki jih zastopajo, vključujoč pogajanje o višini plačila za opravljene storitve. Pravica samozaposlenih do kolektivnega pogajanja se sme omejiti samo v primerih, ki jih določa zakon, iz razlogov, ki zasledujejo legitimni cilj, in če je to nujno v demokratični družbi.<sup>6</sup>

V popoldanskem delu prvega dneva sta se odvila še dva plenarna dela. V prvem, ki ga je vodila Marie-Cécile Escande Varniol (Francija), so nosilci referatov obravnavali vlogo (starih) akterjev v kolektivnih pogajanjih. Razpravljali so o tradicionalnih sindikatih na trgu dela 4.0 in o morebitnih novih akterjih delavskega predstavnštva v ekonomiji na poziv. Drugi plenarni del je pod vodstvom Youlande Maneira Vázques (Španija) odgovarjal na vprašanje katere ukrepe oziroma aktivnosti je treba vpeljati in za koga. Pri tem se je razprava dotaknila izzivov pogajanja (oziroma v zvezi z) algoritmi, na katerih slonijo spletne platforme. Naslovljena pa je bila tudi regulatorna dilema – ali naj se rešitev išče v okviru zakonodaje, kolektivnih pogodb ali sodne prakse.

Uvod v drugi dan seminarja smo začeli z dvema vzporednima okroglima mizama, v okviru katerih so predstavniki različnih držav<sup>7</sup> predstavili primere nacionalnih ureditev vprašanja kolektivnih pogajanj za delavce v ekonomiji na poziv. Ugotovimo lahko, da so ureditve različne, pri čemer v večini držav (mednje se denimo uvrščata Španija in Poljska) pravne ovire za kolektivno pogajanje platformskih delavcev ni oziroma bi bilo kolektivno pogajanje mogoče, ampak se v praksi ne dogaja. V nekaterih drugih državah (denimo na Nizozemskem) pa kot oviro kolektivnemu pogajanju navajajo konkurenčno pravo.<sup>8</sup>

Temu sta sledili dve okrogli mizi z različnimi deležniki na trgu dela. Prva, ki jo je vodila Elisabeth Brameshuber z WU, je ponudila mnogo različnih pogledov na vprašanje ekonomije na poziv s strani (različnih) deležnikov na avstrijskem trgu dela.<sup>9</sup> V okviru naslednje okrogle mize, ki jo je vodil Christophe Teissier (Francija),

---

<sup>5</sup> Irish Congress of Trade Unions (ICTU) v. Ireland, Complaint No.123/2016; odločitev v zadevi je dostopna na: [https://hudoc.esc.coe.int/eng/#{»ESCDIdentifier«:\[»cc-123-2016-dmerits-en«\]}](https://hudoc.esc.coe.int/eng/#{»ESCDIdentifier«:[»cc-123-2016-dmerits-en«]}) (dostop: november 2019).

<sup>6</sup> Glej odstavek 95 navedene odločitve.

<sup>7</sup> Belgije, Francije, Italije, Združenega kraljestva (okrogla miza 1), Nizozemske, Poljske in Španije (okrogla miza 2).

<sup>8</sup> Nizozemski organ za varstvo konkurence namreč zavzema stališče, da bi kolektivne pogodbe, ki bi jih sklepali samozaposleni kot delavci, predstavljale kartelni dogovor.

<sup>9</sup> V okrogli mizi so sodelovali predstavnik Avstrijske zvezne gospodarske zbornice, predstavnik

pa so bili predstavljeni trije alternativni pristopi k vprašanju spletnih platform in t. i. platformskih delavcev. Prvega predstavlja zanimiv projekt Fairwork, ki upošteva različne kriterije ocenjuje delovne razmere, ki jih zagotavljajo spletne platforme.<sup>10</sup> Poseben način delavskega predstavnštva izhaja iz Italije. V Bologni so se namreč kolesarji (angl. *riders*), ki so dostavljali hrano za spletno platformo, povezali in z občino, temeljnima sindikatoma ter dvema spletnima platformama za dostavo hrane podpisali posebno listino (*Carta dei diritti fondamentali del lavoro digitale nel contesto urbano*).<sup>11</sup> Listina kot taka sicer ne predstavlja kolektivne pogodbe in pravno ni zavezujoča, vendar pa podpisnike (vsaj) moralno zavezuje k zagotavljanju temeljnih pravic ter boljših delovnih pogojev za dostavljavce hrane. Podobno velja tudi za Frankfurtsko deklaracijo o platformskem delu (angl. *The Frankfurt Declaration on Platform-Based Work*), ki sicer vprašanje platformskega dela naslavlja nekoliko širše.

Zaključna referata seminarja sta se nanašala na vsebino kolektivnega pogajanja v ekonomiji na poziv. Prvi je naslovljal vprašanje alternativnih virov zaščite za delavce v ekonomiji na poziv z vidika prava socialne varnosti, v okviru drugega pa se je avtorica spraševala o vsebini kolektivnega pogajanja v ekonomiji na poziv.

Seminar na Dunaju je bil priložnost za izmenjavo znanja, izkušenj in dobih praks za udeležence iz različnih evropskih držav. Kljub vsej pestrosti ponujene vsebine seminarja so bila izpostavljena mnoga vprašanja, ki se pojavljajo in ostajajo odprta v zvezi s kolektivnim pogajanjem v ekonomiji na poziv. Nedvomno gre za področje, ki v bodoče terja več pozornosti strokovnjakov, predvsem pa predstavnikov delodajalske in delavske strani ter zakonodajalca.

Sara Bagari\*

---

Vide – Sindikata delavcev v prometu in storitvah, CEO platforme Foodora/Mjam, CEO platforme RITA bringt's in ustanovitelj Vidaflex.

<sup>10</sup> Glej na: <https://fair.work/> (dostop: november 2019).

<sup>11</sup> Dostopno na: [http://www.comune.bologna.it/sites/default/files/documenti/CartaDiritti3105\\_web.pdf](http://www.comune.bologna.it/sites/default/files/documenti/CartaDiritti3105_web.pdf) (dostop: november 2019).

\* Sara Bagari, magistrica prava, asistentka na Pravni fakulteti Univerze v Ljubljani in raziskovalka na Inštitutu za delo pri Pravni fakulteti v Ljubljani

[sara.bagari@pf.uni-lj.si](mailto:sara.bagari@pf.uni-lj.si)

Sara Bagari, Master of Laws, Teaching Assistant at the Faculty of Law, University of Ljubljana, Slovenia and Researcher at the Institute for Labour Law at the Faculty of Law, University of Ljubljana, Slovenia



## 5. Regionalno srečanje mladih raziskovalcev s področij delovnega prava in socialne varnosti, Rim 2019

### The 5<sup>th</sup> Regional Meeting of the European Labour Law Young Scholars, Rome 2019

*The 5<sup>th</sup> Regional Meeting of the European Labour Law Young Scholars took place from 3<sup>rd</sup> to 5<sup>th</sup> July 2019 on the premises of the Sapienza University in Rome, Italy. Young scholars from several countries had registered, including three from Slovenia: Dr. Luka Mišič, Sara Bagari and the author of this report Primož Rataj. The main topic of the congress was centred on the national reports concerning modern forms of work in the light of challenges that arise in the context of individual labour law, be it through a general legal framework, case law or practical reality. Moreover, their influence on the social security systems, various political initiatives and social partner developments in collective labour law were the additional research points. The idea was that younger colleagues could contribute in making a legal EU wide comparison by 2020. Alongside the main topic, two other sections took place, titled as 'Digitalization, platforms and algorithms from the Labour Law perspective' and 'Gender, Well-being, Collective Rights and Social Security: new balances in the digital era', where young researchers were able to present the results of their recent work. The main objective of the regional meeting was to promote the study of labour and social security law by facilitating the exchange of knowledge, experiences, comparative information and novel ideas structured around the stated topics. The next meeting will take place jointly with the 13<sup>th</sup> European Congress of Labour Law and Social Security, which is foreseen from 2<sup>nd</sup> to 4<sup>th</sup> September 2020 in Lisbon, Portugal.*

V času od 3. do 5. julija letos je v Rimu, glavnem mestu Italije, na Univerzi Sapienza potekalo že 5. srečanje mladih in nadobudnih pravnikov in raziskovalcev s področij delovnega prava in socialne varnosti (ang. *European Labour Law Young Scholars*), ki sedaj že tradicionalno poteka na regionalni ravni pod okriljem Mednarodnega združenja za delovno pravo in socialno varnost (ISLSSL). Srečanja so se udeležili mladi kolegi iz številnih držav Evropske unije, med njimi tudi trije iz Slovenije: dr. Luka Mišič, Sara Bagari in avtor tega zapisa Primož Rataj. Osrednja tema tokratnega srečanja je bila predstavitev nacionalnih poročil v navezavi z modernimi oziroma nov(ejš)imi oblikami dela. Zlasti je bilo zaželjeno, da se te raziščejo v luči izzivov, ki jih s seboj prinašajo, bodisi v kontekstu splošne

ureditve individualnega delovnega prava ter morebitnih zanimivih primerov iz sodne prakse ali prakse sicer. Prav tako je izjemnega pomena zaščita tovrstnih delovno aktivnih oseb v sistemu socialne varnosti, lahko pa bi se tega fenomena lotili tudi socialni partnerji (npr. s kolektivnimi pogodbami) ali politika (npr. s financiranjem raziskav, predlogi zakonov, ipd.). Vesela novica je, da je na srečanju bilo predstavljenih 7 poročil, natančneje za Češko, Slovaško, Španijo, Avstrijo, Poljsko, Brazilijo (izjemoma na povabilo) ter Slovenijo. Slednje poročilo sta imela čast predstaviti Sara Bagari in Primož Rataj. Upanje je, da se bo do prihodnjega srečanja v septembru 2020 odzvalo še več mladih kolegov ter bo tako moč ustvariti primerjalno pravno raziskovalno delo, ki bo v pomoč vsem sodelujočim po principu, da vsak prispeva košček, uporablja pri svojem delu pa lahko celoto. Poleg osrednje teme sta v okviru srečanja potekali še dve sekciji, na katerih so imeli mladi kolegi možnost predstaviti rezultate lastnih raziskav. V okviru prve sekcije, z naslovom »Digitalizacija, platforme in algoritmi v luči delovnega prava«, se je izpostavilo več vprašanj, zlasti kako kategorizirati posamezne platformske delavce, kakšno vrsto varstva predvideti zanje ter ali je platformsko delo lahko priložnost za bolj vključujoč trg dela. Zadnja sekcija, z naslovom »Spol, dobro počutje, kolektivne pravice in socialna varnost: ravnotežje v digitalnem obdobju«, je imela več zanimivih predstavitev. Ena izmed njih se je nanašala na aktualen teoretičen, vendar v praksi pravzaprav (še) neobstoječ pojav, tj. sindikalno povezovanje in udejstvovanje v razmerju delovno aktivnih oseb do digitalnih platform. Druga v vrsti zanimivejših predstavitev je izpostavila problematiko (ne)lojalne konkurence pri delu preko interneta ter temeljnim koordinacijskim načelom pri čezmejnih razmerjih v delovnem pravu in socialni varnosti – *lex loci laboris*. Mladi kolega dr. Luka Mišič pa je odlično predstavil temo z naslovom »Nove oblike dela: ali so odgovor za zagotavljanje socialne varnosti sistemi, ki temeljijo na prebivanju«. Sklepno je sledil še zaključek kongresa, kjer so bile med drugim obravnavane še druge tekoče zadeve regionalne sekcije mladih. Izpostaviti velja odločitev, da se bo naslednje srečanje odvijalo septembra 2020, v časovnem sosledju s 13. evropskim kongresom delovnega prava in socialne varnosti, ki bo pod okriljem mednarodnega združenja potekal od 2. do 4. septembra 2020 v Lizboni na Portugalskem.

Primož Rataj\*

---

\* Primož Rataj, magister prava, asistent na Pravni fakulteti Univerze v Ljubljani  
primož.rataj@pf.uni-lj.si

Primož Rataj, Master of Laws, Teacher Assistant at the Faculty of Law, University of Ljubljana, Slovenia

## Konferenca mladih raziskovalcev s področja delovnega prava in prava socialne varnosti, Antwerpen 2019\*

### **Early Career Scholars in Labour and Social Law Conference. In Search of Sustainable Employment: Discussing the Challenges and Addressing the Opportunities of Labour and Social Security Laws in a National and International Perspective, Antwerp 2019**

*Before you lies a brief report on a day-long academic gathering, organized at the University of Antwerp on the 10<sup>th</sup> of May 2019, which brought together young legal scholars from six European countries in order to critically examine and discuss relevant topics in domestic and European individual and collective labour law and social security law and to present their own doctoral or postdoctoral research work.*

Drugače kot v domačem področnem znanstveno-raziskovalnem prostoru, kjer prednjačijo »obslužbeni« pisci doktoratov in kjer je predvsem zaradi nujnega primata pedagoškega in ne raziskovalnega dela moč čutiti drastično pomanjkanje mladih raziskovalcev in raziskovalnih asistentov, v Belgiji in njeni soseščini domača, predvsem pa mednarodna raziskovalna dejavnost na področju prava (tudi prava socialne varnosti in delovnega prava), vsaj po mojih niti ne tako skromnih izkušnjah cveti. Posledično univerze in druge raziskovalne ustanove organizirajo redna lokalna, nacionalna ali mednarodna srečanja, namenjena mladim raziskovalcem in univerzitetnim asistentom, ki lahko prirejenim kolegom na ogled (in kritiko) postavijo svoje strokovno in znanstveno delo, pogosto povezano z nastajajočo doktorsko disertacijo. Prav takšno je bilo naslovno srečanje, ki sem se ga sicer udeležil v času raziskovalnega gostovanja na Univerzi v Antwerpnu.

Enodnevno, izzivov in aktualnih vprašanj delovnega prava in prava socialne varnosti polno srečanje je odprl uradni gostitelj, prof. Verschueren, če ne vodilni, pa gotovo eden vodilnih strokovnjakov s področja prava socialne varnosti Evropske unije. Gostiteljeva strokovna in znanstvena odličnost ter prijaznost v vsakodnevnikih poklicnih odnosih se nedvomno zrcalita v njegovih mladih raziskovalkah, Španki Ane Aranguiz ter Nizozemki Miriam Quené, in zdaj že nekdanjemu mlademu raziskovalcu, Poljaku Bartłomiej Bednarowiczu, ki je

---

\* V iskanju vzdržne zaposlitve: Razprava o nacionalnih in mednarodnih izzivih ter priložnostih delovnega prava in prava socialne varnosti.



univerzo ob koncu doktorskega usposabljanja žal zamenjal za Evropsko komisijo. Vsi trije so ob predstavnikih Univerze v Hasseltu in KU Leuven predstavljali jedro organizacijske ekipe tega mednarodnega srečanja.

Prva sekcija, ki ji je predsedovala prof. Ter Haar (Leiden), je zajemala predstavitve treh belgijskih doktorskih študentov in študentk s področja kolektivnega delovnega prava. Ob evropskem svetu delavcev in kolektivnem dogovarjanju v javnem sektorju je bilo govora o nesmrtni temi atipičnih, nestandardnih oblik dela. Tokrat o njihovem vplivu na dostop do dodatne pokojnine iz drugega pokojninskega stebra.

Druga sekcija, ki ji je predsedoval že omenjeni prof. Verschueren, je bila namenjena razpravi o novih oblikah solidarnosti. Ob meni je slednja združevala še belgijski doktorski študentki, predstavnico Univerze v Vilni, ki sodeluje tudi z Univerzo Paris Nanterre, ter podoktorskega raziskovalca in predavatelja z Univerze v Palermu. Razpravljali smo o socialni izključenosti, evropskem zavarovanju za primer brezposelnosti, usklajevanju družinskega in poklicnega življenja s pomočjo institutov socialne države, praksi Sodišča Evropske unije s področja svobode gibanja ekonomsko neaktivnih državljanov Evropske unije (*Brey, Dano* itd.) v razmerju do zdaj ne več tako novega Evropskega stebra socialnih pravic in o treh brezčasnih prednostnih nalogah socialne varnosti: enakosti, svobodi in skrbi za drugega.

Tretja sekcija, ki ji je predsedoval prof. Louckx (Univerza v Antwerpnu), je bila zastavljena kot t. i. šeshamer<sup>1</sup> sekcija (angl. *poster session*), v kateri so doktorski študenti in študentke iz Belgije, Nemčije in Italije kratko predstavili povsem konkretne in vsebinsko osredotočene pravne ali raziskovalne probleme. Ti so obsegali zimzeleno vprašanje opredelitve delavca v pravu Evropske unije, vprašanje enakosti spolov pri dostopu do dela in delu na spletnih platformah ter razmerja med delovnim in azilnim pravom ali kako lahko negativna odločitev o priznanju mednarodne zaščite pretrga sicer veljavno delovno razmerje in se s tem obrne zoper idejo ekonomske in siceršnje integracije tujcev v državi gostiteljici. Zadnja, morda najbolj relevantna prispevka celotnega srečanja, sta ob sicer prekomerno poenostavljenem prispevku o mikročipiranju delavcev iz četrte sekcije med publiko nedvomno požela največ zanimanja. Kolega sta pokazala, da so ob pravem problemu in rigorozni natančnosti kot posledici še

---

<sup>1</sup> Po SSKJ kakovosten bel risalni papir.

bolj rigorozne časovne omejitve lahko tudi sekcije, ki temeljijo na nam znanem osnovnošolskem predstavljanju plakata, še kako relevantne!

Ob že navedenem prispevku doktorske študentke z Univerze v Tartuju, ki je na ravni laičnega razumevanja delovnega prava in prava varstva osebnih podatkov sicer bil nadvse privlačen, je četrta, ponovno klasična in zadnja sekcija dne, ki ji je predsedovala prof. Foubert (Univerza v Hasseltu), zajemala še tri prispevke belgijskih doktorskih študentk in študentov ter podoktorskega raziskovalca z Univerze Bocconi. Ponovno je bilo govora o načelu enakosti in delu s pomočjo spletnih platform, razpravi pa je bila pridružena sama opredelitev delavca, ki uporablja spletno platformo, ter o nepovezanih, a zagotovo relevantnih vprašanih (neučinkovitega) prilagajanja delovnega prava mednarodnim organizacijskim strukturam delodajalcev in vprašanih zagotavljanja vzdržnega razvoja ali rasti (angl. *sustainable development*) s pomočjo dela od doma in njegove regulacije.

Konferenca je postregla le z enim ali dvema prispevkoma, za katera si je pretežni del občinstva, vključno z mano, želel, da bi čim prej minila. To je ob enodnevni zasnovi dogodka gotovo dober izplen. Še več, le en dan je zadostoval, da smo se slušatelji ob nekaj prežvečenih temah v temačni, a gledališko udobni podzemni dvorani za zagovore seznanili z novostmi, ki bodo v prihodnosti gotovo postale stalnica našega vsakdana, tako pa tudi predmet nadaljnjega in obsežnejšega pravnega raziskovanja. No, takrat bom gotovo tarnal, da so teme prežvečene.

Dogodek smo sklenili ob kozarcu vina in spodobni večerji v gentrificiranem severnem delu mestnega jedra, kjer je nekoč bila le močvara, v zadnjih desetletjih pa so bivališča revnih ladijskih in skladiščnih delavcev nadomestila nadstandardna stanovanja in trendi restavracije, ter v balončku pogosto nezavednega udobja, varnosti in neizmernih priložnosti za čezmejno povezovanje, ki nam jih nudi raziskovalno delo v visokem šolstvu, nazdravili starim in novim prijateljstvom.

P.S. Uber in Airbnb sta bila omenjena le enkrat. Tudi to je dober izplen.

Luka Mišič\*\*

---

\*\* Luka Mišič, doktor pravnih znanosti, asistent na Pravni fakulteti Univerze v Ljubljani  
luka.misic@pf.uni-lj.si

Luka Mišič, PhD, Assistant at the Faculty of Law, University of Ljubljana, Slovenia.



## VSEBINSKO KAZALO – letnik XIX/2019

### **Ob 100-letnici Mednarodne organizacije dela (MOD/ILO)**

*Kenichi HIROSE*

Future of Work, Future of Social Security – ILO at 100, p. 129

### **članki / articles**

*Mariapaola AIMO, Rudolf BUSCHMANN, Daniela IZZI*

Labour Law Beyond National Borders: Major Debates in 2017, p. 9

*Delovno pravo preko nacionalnih meja: glavne razprave v letu 2017, str. 9*

*Grega STRBAN, Sara BAGARI*

50 let svobode gibanja delavcev in 60 let povezovanja sistemov socialne varnosti v Evropski uniji, str. 43

*50 Years of Freedom of Movement for Workers and 60 Years of Social Security Coordination in the European Union, p. 65*

*Andraž BOBOVNIK*

Zakon o minimalni plači – od sprejema do danes, str. 67

*Minimum Wage Act – From its Adoption to the Present, p. 84*

*Alenka OVEN*

Pomen ustrezne socialne vključenosti starejše populacije z vidika dolgotrajne oskrbe, str. 87

*The Importance of the Appropriate Social Inclusion of Older Population in Terms of Long-Term Care, p. 103*

*Mitja NOVAK*

Normativna dejavnost Mednarodne organizacije dela v obdobju globalizacije, str. 137

*Normative Activity of the International Labour Organization in the Era of Globalization, p. 151*

**Luka TIČAR, Sara BAGARI**

Delovnopravno varstvo ekonomsko odvisnih oseb z vidika standardov MOD in primerjalnopravne ureditve, str. 153

*Labour Protection of Economically Dependent Persons in the Light of ILO Standards and Comparative Legislation, p. 171*

**Barbara KRESAL**

Prenehanje pogodbe o zaposlitvi z vidika standardov Mednarodne organizacije dela, str. 173

*Termination of Employment in the Light of the ILO Standards, p. 192*

**Katarina KRESAL ŠOLTES**

Reprezentativnost sindikalnih in delodajalskih organizacij z vidika standardov MOD, str. 195

*Representativeness of Trade Unions and Employers' Organisations Regarding the ILO Standards, p. 212*

**Marijan PAPEŽ**

Predvidene spremembe pri odmeri pokojnine in druge spremembe ZPIZ-2, str. 215

*Anticipated Changes in Pension Assessment and Other Amendments to the ZPIZ-2 Act, p. 227*

**Alenka OVEN**

Pravni vidiki zavarovanja za dolgotrajno oskrbo, str. 229

*Legal Aspects of Insurance for Long-term Care, p. 249*

**Barbara RAJGELJ**

Delovnopravni in finančni vidiki nestandardnih oblik dela, str. 251

*Labour Law and Financial Aspects of Non-standard Forms of Work, p. 273*

**Sara BAGARI**

Pravice in obveznosti delavcev v nestandardnih oblikah dela v sistemu socialnih zavarovanj, str. 275

*Rights and Obligations of Non-Standard Workers in the Social Insurance System, p. 296*

**Valentina FRANCA**

Tveganja za precarnost pri študentskem delu, str. 299

*Risks of Precarity in Student Work, p. 317*

**Etelka KORPIČ-HORVAT**

Delo in pokojnina – ustavnosodna presoja, str. 319

*Work and Pension - Constitutional Review, p. 341*

**Martina ŠETINC TEKAVC**

Uporaba standardov MOD v slovenski sodni praksi, str. 343

*Use of ILO Standards in Slovenian Case Law, p. 361*

**Marijan DEBELAK**

Novejša sodna praksa VS RS na področju delovnih razmerij, str. 363

*Recent Case Law of the Supreme Court of the Republic of Slovenia in the Field of Labour Relations, p. 387*

**Biserka KOGEJ DMITROVIČ**

Procesnopравни vidiki reševanja delovnih sporov v luči 25 letnice delovnih in socialnih sodišč v Republiki Sloveniji, str. 389

*Procedural Aspects of the Settlement of Labour Disputes in the Light of the 25th Anniversary of the Labour and Social Courts in the Republic of Slovenia, p. 404*

**Darja SENČUR PEČEK**

Delovni čas in letni dopust z vidika standardov MOD, MESL in novejše sodne prakse Sodišča EU, str. 407

*Working Hours and Annual Leave in the Light of ILO Standards, ESC and the Recent Case Law of the EU Court, p. 439*

**Grega STRBAN**

Vpliv standardov MOD na slovenski sistem socialne varnosti, str. 459

*Influence of the ILO Standards on the Slovenian Social Security System, p. 481*

**Špelca MEŽNAR**

Izvedenci v postopkih pred socialnimi sodišči - novejša praksa ESČP in Ustavnega sodišča, str. 483

*Experts in Proceedings before Social Courts – Recent Case-law of the European Court of Human Rights and the Constitutional Court, p. 495*

**Andraž BOBOVNIK**

Ureditve minimalne plače na ravni EU, str. 497

*Regulation of Minimum Wage at EU Level, p. 512*

**Valentina FRANCA, Anja STROJIN ŠTAMPAR**

Delavski predstavniki v organih vodenja in nadzora družb z omejeno odgovornostjo, str. 515

*Board-level Employee Representatives in Limited Liability Companies, p. 538*

**Katarina KRESAL ŠOLTES**

Prekarno delo skozi prizmo delovnega prava, str. 541

*Precarious Work through the Prism of Labour Law, p. 558*

**Urška DRAKSLER**

Urejanje položaja žensk pri zaposlitvi v konvencijah in priporočilih Mednarodne organizacije dela v obdobju od 1919 do 1939, str. 561

*Regulating the Position of Women in Employment: Conventions and Recommendations of the International Labour Organization between 1919-1939, p. 580*

**poročila / reports**

**Grega STRBAN**

Doktorska disertacija Luke Mišiča: Socialna pravičnost kot temelj redistribucije v socialnih zavarovanjih, str. 583

**Sara BAGARI**

O kolektivnem pogajanju v ekonomiji na poziv, Dunaj, junij 2019, str. 587

*Collective Bargaining in the Gig Economy, Vienna, June 2019*

*Primož RATAJ*

5. Regionalno srečanje mladih raziskovalcev s področij delovnega prava in socialne varnosti, Rim 2019, str. 591

*The 5<sup>th</sup> Regional Meeting of the European Labour Law Young Scholars, Rome 2019*

*Luka MIŠIČ*

Konferenca mladih raziskovalcev s področja delovnega prava in prava socialne varnosti, Antwerpen 2019, str. 593

*Early Career Scholars in Labour and Social Law Conference, Antwerp 2019*



## IMENSKO KAZALO – letnik XIX/2019

### **AIMO, Mariapaola, BUSCHMANN, Rudolf, IZZI, Daniela**

- *Labour Law Beyond National Borders: Major Debates in 2017*, p. 9  
Delovno pravo preko nacionalnih meja: glavne razprave v letu 2017, str. 9

### **BAGARI, Sara**

- Pravice in obveznosti delavcev v nestandardnih oblikah dela v sistemu socialnih zavarovanj, str. 275  
*Rights and Obligations of Non-Standard Workers in the Social Insurance System*, p. 296
- O kolektivnem pogajanju v ekonomiji na poziv, Dunaj, junij 2019, str. 587  
*Collective Bargaining in the Gig Economy, Vienna, June 2019*

### **BOBOVNIK, Andraž**

- Zakon o minimalni plači – od sprejema do danes, str. 67  
*Minimum Wage Act – From its Adoption to the Present*, p. 84
- Ureditev minimalne plače na ravni EU, str. 497  
*Regulation of Minimum Wage at EU Level*, p. 512

### **DEBELAK, Marijan**

- Novejša sodna praksa VS RS na področju delovnih razmerij, str. 363  
*Recent Case Law of the Supreme Court of the Republic of Slovenia in the Field of Labour Relations*, p. 387

### **DRAKSLER, Urška**

- Urejanje položaja žensk pri zaposlitvi v konvencijah in priporočilih Mednarodne organizacije dela v obdobju od 1919 do 1939, str. 561  
*Regulating the Position of Women in Employment: Conventions and Recommendations of the International Labour Organization between 1919-1939*, p. 580

### **FRANCA, Valentina**

- Tveganja za prekarnost pri študentskem delu, str. 299  
*Risks of Precarity in Student Work*, p. 317

**FRANCA, Valentina, STROJIN ŠTAMPAR, Anja**

- Delavski predstavniki v organih vodenja in nadzora družb z omejeno odgovornostjo, str. 515  
*Board-level Employee Representatives in Limited Liability Companies, p. 538*

**HIROSE, Kenichi**

- *Future of Work, Future of Social Security – ILO at 100, p. 129*

**KOGEJ DMITROVIČ, Biserka**

- Procesnopravni vidiki reševanja delovnih sporov v luči 25 letnice delovnih in socialnih sodišč v Republiki Sloveniji, str. 389  
*Procedural Aspects of the Settlement of Labour Disputes in the Light of the 25th Anniversary of the Labour and Social Courts in the Republic of Slovenia, p. 404*

**KORPIČ-HORVAT, Etelka**

- Delo in pokojnina – ustavnosodna presoja, str. 319  
*Work and Pension - Constitutional Review, p. 341*

**KRESAL, Barbara**

- Prenehanje pogodbe o zaposlitvi z vidika standardov Mednarodne organizacije dela, str. 173  
*Termination of Employment in the Light of the ILO Standards, p. 192*

**KRESAL ŠOLTES, Katarina**

- Reprezentativnost sindikalnih in delodajalskih organizacij z vidika standardov MOD, str. 195  
*Representativeness of Trade Unions and Employers' Organisations Regarding the ILO Standards, p. 212*
- Prekarno delo skozi prizmo delovnega prava, str. 541  
*Precarious Work through the Prism of Labour Law, p. 558*

**MEŽNAR, Špelca**

- Izvedenci v postopkih pred socialnimi sodišči - novejša praksa ESČP in Ustavnega sodišča, str. 483  
*Experts in Proceedings before Social Courts – Recent Case-law of the European Court of Human Rights and the Constitutional Court, p. 495*

### **MIŠIČ, Luka**

- Konferenca mladih raziskovalcev s področja delovnega prava in prava socialne varnosti, Antwerpen 2019, str. 593  
*Early Career Scholars in Labour and Social Law Conference, Antwerp 2019*

### **NOVAK, Mitja**

- Normativna dejavnost Mednarodne organizacije dela v obdobju globalizacije, str. 137  
*Normative Activity of the International Labour Organization in the Era of Globalization, p. 151*

### **OVEN, Alenka**

- Pomen ustrezne socialne vključenosti starejše populacije z vidika dolgotrajne oskrbe, str. 87  
*The Importance of the Appropriate Social Inclusion of Older Population in Terms of Long-Term Care, p. 103*
- Pravni vidiki zavarovanja za dolgotrajno oskrbo, str. 229  
*Legal Aspects of Insurance for Long-term Care, p. 249*

### **PAPEŽ, Marijan**

- Predvidene spremembe pri odmeri pokojnine in druge spremembe ZPIZ-2, str. 215  
*Anticipated Changes in Pension Assessment and Other Amendments to the ZPIZ-2 Act, p. 227*

### **RAJGELJ, Barbara**

- Delovnopravni in finančni vidiki nestandardnih oblik dela, str. 251  
*Labour Law and Financial Aspects of Non-standard Forms of Work, p. 273*

### **RATAJ, Primož**

- 5. Regionalno srečanje mladih raziskovalcev s področij delovnega prava in socialne varnosti, Rim 2019, str. 591  
*The 5th Regional Meeting of the European Labour Law Young Scholars, Rome 2019*

### **SENČUR PEČEK, Darja**

- Delovni čas in letni dopust z vidika standardov MOD, MESL in novejše sodne prakse Sodišča EU, str. 407  
*Working Hours and Annual Leave in the Light of ILO Standards, ESC and the Recent Case Law of the EU Court, p. 439*

### **STRBAN, Grega**

- Vpliv standardov MOD na slovenski sistem socialne varnosti, str. 453  
*Influence of the ILO Standards on the Slovenian Social Security System, p. 481*
- Doktorska disertacija Luke Mišiča: Socialna pravičnost kot temelj redistribucije v socialnih zavarovanjih, str. 583

### **STRBAN, Grega, BAGARI Sara**

- 50 let svobode gibanja delavcev in 60 let povezovanja sistemov socialne varnosti v Evropski uniji, str. 43  
*50 Years of Freedom of Movement for Workers and 60 Years of Social Security Coordination in the European Union, p. 65*

### **ŠETINC TEKAVC, Martina**

- Uporaba standardov MOD v slovenski sodni praksi, str. 343  
*Use of ILO Standards in Slovenian Case Law, p. 361*

### **TIČAR, Luka, BAGARI, Sara**

- Delovnopravno varstvo ekonomsko odvisnih oseb z vidika standardov MOD in primerjalnopravne ureditve, str. 153  
*Labour Protection of Economically Dependent Persons in the Light of ILO Standards and Comparative Legislation, p. 171*



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**

## **XIX. DNEVI DELOVNEGA PRAVA IN SOCIALNE VARNOSTI**

XIX. Slovenian Congress of Labour Law  
and Social Security

**Portorož, Kongresni center St. Bernardin  
28. - 29. maj 2020**

Prijave in informacije:

Inštitut za delo pri Pravni fakulteti v Ljubljani, Poljanski nasip 2, Ljubljana,  
e-naslov: inst.delo@pf.uni-lj.si ali na tel: 01/4203-164

# 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 2019 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 \_\_\_\_\_ Datum / Date \_\_\_\_\_

E-naslov / E-mail \_\_\_\_\_

Žig / Mark \_\_\_\_\_

Podpis odgovorne osebe / Signature \_\_\_\_\_

Strinjam se, da Inštitut za delo pri Pravni fakulteti v Ljubljani moje osebne podatke (ime, priimek, elektronski naslov) uporabi za obveščanje o dogodkih in publikacijah inštituta oziroma Pravne fakultete Univerze v Ljubljani.

*I agree that the Institute of Labor Law at the Faculty of Law in Ljubljana uses my personal data (name, surname, e-mail address) for information on the events and publications of the Institute or the Faculty of Law, University of Ljubljana.*

Poslati na naslov / Mail to address: Inštitut za delo pri Pravni fakulteti v Ljubljani, Poljanski nasip 2, 1000 Ljubljana, Slovenija, ali/or e-mail: inst.delo@pf.uni-lj.si



## NAVODILA AVTORJEM ZA PRIPRAVO PRISPEVKOV

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

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

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

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

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

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

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

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

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



<http://www.delavciindelodajalci.com>