

Delavci in Delodajalci

Employees & Employers

4/2015 / letnik XV

4

Monika SCHLACHTER

Social Rights for Europe: Can the European Social Charter further alternatives to Austerity?

Grega STRBAN

Vpliv nadzornih institucij na uresničevanje pravice do socialne varnosti – imamo v Sloveniji (ne)ustrezne dajatve?

Primož RATAJ

Kumulacija pokojnine in dohodkov iz opravljanja dela oziroma dejavnosti

Katarina KRESAL ŠOLTES, Barbara KRESAL

Ukrepi za lažje usklajevanje poklicnega in družinskega življenja v kolektivnih pogodbah v Sloveniji

Marijan DEBELAK

Novejša sodna praksa Vrhovnega Sodišča RS v zvezi z delovnim časom



Inštitut za delo
pri Pravni fakulteti
v Ljubljani

Delavci in Delodajalci:
Employees & Employers

Izdajatelj in založnik:
Publisher

Naslov uredništva
Editorial Office Address

Uredniški odbor
Editorial Board

Glavna urednica
Editor in Chief

Odgovorna urednica
Editor in Chief

Pomočnica glavne urednice
Assistant

Prevod / *Translated by*

Oblikovanje / *Design*

Tisk / *Printing*

ISSN:

UDK:

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

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

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

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

prof. Barbara Kresal, *University of Ljubljana*

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

Karim Bajt Učakar

Irena Kuštrin

Gorazd Učakar

Birografika Bori d.o.o., Ljubljana

1580-6316

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 (*International Association of Labour Law Journals - IALLJ*).

International Cooperation:

Revija »Delavci in Delodajalci« je članica Mednarodnega združenja revij za delovno pravo. *The Journal »Employees & Employers« is a member of the International Association of Labour Law Journals – IALLJ.*

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

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

Člani IALLJ / *The members of the IALLJ:*

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

The last annual meeting of the IALLJ took place in Leuven (BE) on 24 June 2015. The minutes of annual meetings and other information on the IALLJ published at www.labourlawjournals.com.

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

Delavci in Delodajalci Employees & Employers

4/2015 / letnik XV

4



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

Namen in vsebina / *Aims and Scope*

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

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

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

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

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

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

VSEBINA / CONTENTS

uredništvo / editorial

Predgovor / Foreword 451

članki / articles

Monika SCHLACHTER

Social Rights for Europe: Can the European Social Charter further alternatives to Austerity? 453

Socialne pravice v Evropi: Ali lahko Evropska socialna listina ponudi alternative varčevanju? (povzetek) 475

Grega STRBAN

Vpliv nadzornih institucij na uresničevanje pravice do socialne varnosti – imamo v Sloveniji (ne)ustrezne dajatve? 477

Influence of the Supervisory Institutions on the Implementation of the Right to Social Security – are Benefits in Slovenia (in)adequate? (summary) ... 498

Primož RATAJ

Kumulacija pokojnine in dohodkov iz opravljanja dela oziroma dejavnosti... 501

Cummulation of Pension and Income from Gainful Activity (summary) ... 522

Katarina KRESAL ŠOLTES, Barbara KRESAL

Ukrepi za lažje usklajevanje poklicnega in družinskega življenja v kolektivnih pogodbah v Sloveniji 525

Measures for Better Reconciliation of Professional and Family Responsibilities in Collective Agreements in Slovenia (summary)..... 561

sodna praksa / case law

Marijan DEBELAK

Novejša sodna praksa Vrhovnega Sodišča RS v zvezi z delovnim časom... 565

Recent Case-Law of the Supreme Court of the Republic of Slovenia regarding working time (summary) 584

recenzije, publikacije / book reviews, publications

MIHALIČ, Renata, STRBAN, Grega: Univerzalni temeljni dohodek. IUS
Software, GV Založba, Ljubljana, 2015 587

**vsebinsko in imensko kazalo / index to employees and employers
volume XV** 591

najave, oglasi / announcements

*Call for Papers for the 2016 Marco Biagi Award / Razpis za prispevke za
nagrado Marco Biagi 2016* 599

Napoved Slovenskega kongresa XV. Dnevi delovnega prava in socialne
varnosti, Portorož 2016 / *XV. Slovenian Congress of Labour Law and Social
Security, Portorož 2016* 602

Napoved izdaje knjige: Zakon o delovnih razmerjih s komentarjem, IUS
SOFTWARE, GV Založba, Ljubljana 2016 603

Iz založbe Inštituta za delo pri Pravni fakulteti v Ljubljani 604

Revija *Delavci in delodajalci* sprejeta v IALLJ

Revija *Delavci in delodajalci* je 24. junija 2015 postala članica uglednega Mednarodnega združenja revij za delovno pravo, International Association of Labour Law Journals – IALLJ. To je nekaj, na kar smo lahko vsi, ki smo sodelovali pri njenem ustanavljanju in soustvarjanju – izdajatelj Inštitut za delo pri Pravni fakulteti v Ljubljani, avtorice in avtorji, uredniški odbor, bralci, naročniki, udeleženci vsakoletnega slovenskega kongresa za delovno pravo in socialno varnost – izredno ponosni. Le malo revij se lahko pohvali s takšnim priznanjem odličnosti s strani svetovne akademske skupnosti na področju delovnega prava; smo v družbi revij, kot so *International Labour Review*, *International Journal of Comparative Labour Law & Industrial Relations*, *European Labour Law Journal*, *Comparative Labor Law & Policy Journal*, *Arbeit und Recht*, *Revue de Droit du Travail*, *Bulletin of Comparative Labour Relations* in najpomembnejše nacionalne revije za delovno pravo iz posameznih držav iz vsega sveta.

V 15 letih od ustanovitve revije *Delavci in delodajalci* se je marsikaj spremenilo, a revija je vedno znala odgovarjati na izzive, odprta vprašanja in aktualne probleme. Z njo skušamo povezati akademsko skupnost, socialne partnerje, odločevalce in oblikovalce politike in prava na področju dela in socialne varnosti, soustvarjalce delovnega in socialnega prava v pravosodju, prakso, posamezne delodajalce, delavce. Želimo prenesti teoretska spoznanja v prakso in iz prakse prenesti ter narediti vidne izkušnje, primere dobrih praks, različna stališča. Kritičnost in neodvisnost sta bili vedno dve temeljni vrednoti, ki jima je sledila revija *Delavci in delodajalci*. S sprejemom v IALLJ smo dobili tudi mednarodno priznanje, da delamo dobro.

Vse najboljše, revija *Delavci in delodajalci*, za tvoj 15. rojstni dan in iskrene čestitke ob takšnem uspehu!

Z željo in zavezo, da bomo tudi v prihodnje znali soustvarjati našo revijo po najvišjih standardih kakovosti, strokovne odličnosti in kritične misli, v zadovoljstvo in ponos nas vseh, spoštovani bralci in bralke, spoštovane kolegice in kolegi!

prof. dr. Barbara Kresal,
glavna urednica

SOCIAL RIGHTS FOR EUROPE: CAN THE EUROPEAN SOCIAL CHARTER FURTHER ALTERNATIVES TO AUSTERITY?

Monika Schlachter*

UDK: 364:342.734:061.1EU

349.3:061.1EU

Abstract: *Collective bargaining as an instrument for wage determination at national level was one of the main targets for restrictions by EU anti-crisis measures. In the course of the ongoing economic crisis, the EU changed its approach: instead of refraining from interfering with national level systems, EU institutions massively demanded, by means of financial regulation, that states should decentralize collective bargaining and cut the protective tools strengthening the application and enforcement of collective agreements. The ESC-Collective Complaints Procedure, however, provides ways and means for social partners both at national and at EU level to contest national measures violating social rights. Most of the measures currently used for restricting the national industrial relations systems will not easily be justified against those standards. The EU therefore would be well advised to embrace collective bargaining much rather than limiting it.*

Key words: *social rights, European Social Charter, austerity measures, European Committee of Social Rights, European Union, right to collective bargaining*

SOCIALNE PRAVICE V EVROPI: ALI LAHKO EVROPSKA SOCIALNA LISTINA PONUDI ALTERNATIVE VARČEVANJU?

Povzetek: *Kolektivna pogajanja kot instrument, s katerim se določajo plače na nacionalni ravni so bila eden od glavnih ciljev proti kriznih varčevalnih ukrepov Evropske unije. V času sedanje ekonomske krize je EU*

* Schlachter Monika, Phd, Professor of Civil, Labour and International Law and Director of Legal Studies at the Institute of Labour Law and Industrial Relations in the EU, University of Trier, Germany; Vice-President of the European Committee of the Social Rights, Council of Europe. schlacht@uni-trier.de

spremenila svoj pristop: namesto da bi se vzdržala vmešavanja v sisteme posameznih držav članic, njene inštitucije preko finančnih regulativ odločno zahtevajo, da države članice decentralizirajo kolektivna pogajanja in zmanjšajo zaščitne ukrepe, ki so omogočali uporabo in izvajanje kolektivnih pogodb. Vendar pa postopek kolektivne pritožbe v okviru Evropske socialne listine socialnim partnerjem na nacionalnem in na evropskem nivoju nudi načine in sredstva za izpodbijanje ukrepov, ki kršijo socialne pravice. Večine ukrepov, ki se trenutno uporabljajo za omejevanje nacionalnih sistemov, ki urejajo industrijske odnose glede teh standardov ne bo enostavno utemeljiti. Dober nasvet Evropski uniji bi bil, da raje sprejme kolektivna pogajanja kot pa da jih omejuje.

Keywords: *socialne pravice, Evropska socialna listina, varčevalni ukrepi, Evropski odbor za socialne pravice, EU, pravica do kolektivnega pogajanja*

1. INTRODUCTION

At a first glance, Europe deems to be a place protecting social and economic rights of citizens comparatively well. This follows from a political culture which – at least rhetorically – embraces a specific “European Social Modell” including the idea of a states’ responsibility for the social support of citizens in need¹. This widely invoked model gained relevance also in the legal sphere, even though social rights are still not regularly acknowledged as providing subjective entitlements for individuals against a state². Such approach became prominent at the international level, too: The European Court of Human Rights deducted from Article 3 ECHR that the failure to take adequate steps to prevent asylum seekers from sinking into a state of extreme poverty (such as “living in the streets, with no access to sanitary facilities and without any means providing for essential needs”³) violates the Convention. Also at EU level, the judiciary initially developed social objectives complementary to the originally prevailing economic ones

¹ N. Countouris/M. Freedland (eds.): *Resocialising Europe in a Time of Crisis*, CUP, Cambridge (2013), Introduction.

² C. O’Cinneide: *Austerity and the Faded Dream of a “Social Europe”*, in: A. Nolan (ed.), *Economic and Social Rights after the Global Financial Crisis*, CUP, Cambridge (2014), p. 169.

³ ECtHR, 21 January 2011, No. 30696/09, *MSS v. Belgium and Greece*.

for ensuring “the constant improvement of the living and working conditions”.⁴ Meanwhile, the EU Charter of Fundamental Rights (CFREU) states an extensive list of social rights, primarily significant for reviewing legislative or executive acts by EU institutions or – to a lesser degree – by Member States. Domestic social policy and labour market regulations can therefore be assessed against supra-national standards. Practice, however, doesn’t always reflect this approach,⁵ especially concerning policies to overcome the current economic crisis. The aim of this paper is to examine the role of international social rights and their potential for invoking them against austerity measures intended to combat the economic crisis⁶.

The economic discourse is currently redefining social policy in Europe: supposed inflexibility in labour law and social security systems at national level are being held responsible for financial imbalances between EU-Member States, thus materially contributing to the crisis. Therefore, the anti-crisis measures⁷ of EU institutions included Memoranda of Understanding concluded by the “Troika” of European Commission, European Central Bank and International Monetary Fund and States needing financial aid. They obliged debtor States to reduce domestic wages and social entitlements as a return for financial assistance. The outcome, though, was not always convincing even in economic terms⁸, let alone in terms of securing minimum standards of social rights. It will be argued below that the EU may have to move beyond the austerity agenda for restoring the promise of social dialogue for furthering the Unions’ economic as well as social prospects. As human rights indeed are interrelated and indivisible, disregarding social rights might produce repercussions, initially on civil and political rights and finally even endanger the social fabric of the Union as such.

⁴ CJEU, 8 April 1976, C-43/75, *Defrenne v. Sabena* (no. 2), para. 10.

⁵ C. O’Cinneide: *Austerity and the Faded Dream of a “Social Europe”*, CUP, Cambridge (2014), p. 169.

⁶ C. Barnard, *The Financial Crisis and the Euro-Plus-Pact: a labour lawyer’s perspective*, 41 *Industrial Law Journal*, OUP, Oxford (2012), 98-114.

⁷ Such measures later included Directives and Regulations known as the „Six-pack“, the „Two-Pack“, The „Euro-Plus-Pact“, the European Stability Mechanism Treaty (ESM) and the Treaty on Coordination, Stability and Governance.

⁸ S. Deakin: *Social Policy, Economic Governance and EMU: Alternatives to Austerity*, in: N. Bruun/K. Lörcher/I. Schömann (eds.), *The Economic and Financial Crisis and Collective Labour Law in Europe*, Oxford Hard Publishing (2014), p. 83-108.

2. INITIAL POLICY RESPONSE FOR COMBATting THE CRISIS

The economic crisis in Europe was part of the global financial crisis originating in the US finance sector. An interrelated global economy transmitted the recession to the EU, resulting in falling economic output. The related rise of unemployment led to increased state expenditure on social security at times when tax receipts were shrinking and consequentially to growing public sector deficits. In essence, the deficit in most countries (with the notable exception of Greece) was not caused by excessive public spending prior to the crisis but by low-cost private credit debts, property speculation and the costs of government bail-out for troubled financial institutions. To overcome such deficit, debtor states turned to the “Troika” for financial support. Receiving financial aid was made conditional upon restoring competitiveness internally, as an alternative to currency devaluation which is no longer available to members of the Euro as a single common currency. The effect, however, affected low-income groups hardest, as they more frequently rely on public support. As these groups usually spend the largest part of their income on consumption they are part of stabilizing domestic demand; for economies not driven by export, the consequence of simultaneously losing domestic demand may include additional business failures and increasing unemployment.

From a social rights perspective, the results of austerity measures were by and large negative⁹: since the onset of the crisis, economic inequality in Europe was on the rise. Whereas many European citizens still have access to decent health care, pensions and protection of their employment rights, the gap between the comparably well-off and socially vulnerable “losers” continues to widen where social protection for vulnerable groups is in decline. This effect is influenced by cuts in minimum rates of pay/ the amount of minimum wages or income replacement benefits. Conditions to qualify for such benefits became tighter and time periods of entitlements shorter. Traditional employment was destabilized to further “flexible employment” such as fixed term contracts, temporary agency work or independent contracting; in the UK, employment on the basis of zero-hour contracts became common place.

⁹ B. Nyström: The European Welfare State and the European Social Charter, in: Julia Iliopoulos-Strangas (ed.), *Societas Iuris Publici Europaei (SIPE)* series, Vol. 10, Nomos, Baden-Baden (2015).

To secure the outcome, collective bargaining was stripped of its former power to provide alternative means of protection for workers¹⁰. While initially refraining from intervening in labour relations due to the explicit exclusion of the topics of pay, freedom of association and collective action from the EU's regulatory competency, Article 153 (5) TFEU¹¹, European fiscal policy later aimed at restraining directly or indirectly national industrial relations systems. For this purpose states changed the patterns for wage bargaining from formerly national level or sectoral arrangements to company level¹². Declining union density allowed for displacing unions as principal bargaining actors by local employee representatives without union-affiliation. The competence to conclude enterprise level collective agreements was conferred on "workplace representatives", occasionally (in Greece) even on any type of association of persons. The scope for individual bargaining for pay and working conditions was widened, diminishing the influence of collective bargaining even further. A statutory abandonment of the "favourability principle" adds to this outcome by allowing for derogation *in pejus* (= downward) from entitlements set in collective agreements. By weakening or even abandoning the principle of inderogability, collective agreements lost much of their protective function to reduce downward competition amongst workers.

Trade unions and civil society groups were not quietly accepting policy decisions as being beyond alternatives. Increasingly they try challenging such measures before national courts or international institutions, using human rights guarantees for attempting to define the relevance and legal status of social rights¹³. The matter may, however, not be dealt with primarily at national level¹⁴. EU Member States may not be competent to organize their labour markets according their respective choices but have to abide to superior EU level prerogatives. As EU

¹⁰ European Commission, DG for Economic and Financial Affairs, Labour Market Developments in Europe, European Economy 5/12, p. 104: employment-friendly reforms of labour markets should include: decreasing the bargaining coverage or the use of extension of collective agreements, removing the favourability principle, extending the possibility of derogating from higher level agreements, overall reducing the wage-setting power of unions.

¹¹ N. Bruun: The Autonomy of Collective Agreements, in: R. Blanpain (ed.): Collective Bargaining, Discrimination, Social Security and European Integration, Kluwer, The Hague (2003), p. 23.

¹² M. Biasi/I. Katsaroumpas: The Age of "Europeanized - Decentralisation": Mapping the convergent crisis regulatory trajectories on collective bargaining structures in eight EU Member States, Paper presented at the LLRN international conference in Amsterdam, June 2015.

¹³ C. O'Connell, Austerity and the Faded Dream of a 'Social Europe' in: A. Nolan (ed.) Economic and Social Rights after the Global Financial Crisis, CUP, Cambridge (2014), p. 169.

¹⁴ *Ibid.*, p. 169.

institutions opted for treating labour law as a mere component of fiscal policy, the earlier approach towards social dialogue as a means of creating the social fabric of the Union was set aside. It remains therefore indispensable to explore potential limitations to public policy choices originating from EU austerity measures, too.

3. LEGAL LIMITATIONS TO LABOUR RELATED AUSTERITY MEASURES?

Whether or not legal actions could provide limits to austerity measures endangering social rights depends on the availability of judicial control. In principle, controlling social policy decisions could be part of alternative mechanisms: (1) Trade unions might challenge EU institutions directly by holding them responsible for social rights –violations resulting from national austerity measures. (2) EU Member States might argue that the Union should not have obliged them to disregard constitutional or international obligations to protect social rights. (3) Trade unions might challenge violations of international social rights by state policies implementing EU standards.

The first option, directly challenging EU institutions for their taking part in austerity measures violating social rights, could base itself on the CFREU. This Charter contains the Union's acknowledgment of "solidarity" norms' constitutional value in the EU legal order. Even though social rights gained a higher normative status through constitutionalisation, potential consequences thereof are restricted by limitations to their applicability. While collective bargaining rights guaranteed by Article 28 CFREU have been among the main targets of EU anti-crisis policy, the implementation measures directly responsible for social rights infringements have been conducted at national level. The question therefore remains whether any form of split action is able to effectively insulate both actors, but especially the EU level, against CFREU-standards. The case-law of the CJEU seems to follow this direction: Measures introduced by national governments for fulfilling their commitment to monetary stability¹⁵ are held to fall outside the scope of EU law altogether¹⁶. Likewise, the Charter of Fundamental Rights is not applicable¹⁷ to

¹⁵ Stability and Growth Pact, Reg. 1466/97 and 1476/97.

¹⁶ CJEU, 4 May 2013, C-128/12, *Sindicato dos Bancarios do Norte*; 26 June 2014, C-265/12, *Sindicato Nacional dos Profissionais de Seguros*.

¹⁷ CJEU, 27 November 2012, C-370/12, *Pringle*, para. 179.

the establishment of a European Stability Mechanism (ESM), as Member States in doing so do not implement Union law in the meaning of Article 51 (1) of the CFREU. As a consequence of this interpretation, the CFREU might remain without much relevance for the operation of financial stability programs in the EU¹⁸.

This outcome, however, would be all the more problematic as the precondition for operations at national level are set in accordance with the ECB and the European Commission, both of whose conduct should in principle be governed by the CFREU. The applicability of the CFREU to measures of the Troika is far from being established, though: in *Pringle*, the Court strongly emphasized that both EU institutions must perform their function in concordance with the Unions' economic and monetary policy¹⁹ whereas concordance with social policy goals, let alone citizens' social rights, were not mentioned at all. That Troika measures indeed had an impact on social rights is nevertheless undeniable: Since the outbreak of the crisis, EU- institutions promoted restrictions to collective bargaining at a level in principle not foreseen by primary law. Therefore, the usual policy instruments of directives (or regulations) could not be used, but were effectively replaced by financial policy instruments such as Memoranda of Understanding, country specific recommendations to Member States or public policy statements²⁰. If EU policy as a matter of fact is capable of steering Member States' decisions in a specific direction, responsibility for the consequences thereof should not be denied. Anyway, there may be currently no effective means of invoking the CFREU against such policy decisions.

The second option referred to above relies on the initiative of EU Member States arguing that the Union is not entitled to give directions that would violate states' social rights obligations. Neither when transposing directives into national law nor when implementing EU financial policy should states be legally obliged to disregard existing commitments²¹. Article 53 CFREU establishing the level of

¹⁸ S. Deakin, *Social Policy, Economic Governance and EMU: Alternatives to Austerity*, in: N. Bruun/K. Lörcher/I. Schömann (eds.), *The Economic and Financial Crisis and Collective Labour Law in Europe*, Oxford Hard Publishing (2014), p. 100, gives a different interpretation to the *Pringle*-case.

¹⁹ CJEU, 27 November 2012, C-370/12, *Pringle*, paras. 155-169.

²⁰ The Euro-Plus-Pact in 2011 obliged Member States explicitly to review "the wage setting arrangements and, where necessary, the degree of centralization in the bargaining process", Annex 1 to European Council Conclusions, 24/25 March 2011, p. 16.

²¹ Membership in international organizations (such as the EU) cannot exempt states from their obligations under the ECHR: ECtHR, 30 June 2005, No. 45036/98 (*Bosphorus vs. Ireland*).

protection guaranteed by the Charter provides the Unions' acceptance of more far reaching guarantees represented elsewhere in EU-law, international human rights treaties or national constitutions²². Concerning the right to collective bargaining, a higher level of protection could be provided by national constitutions so that the domestic court could declare the respective austerity measures unconstitutional²³ once they represent autonomous domestic decisions in the margin of discretion left by EU prerogatives²⁴. Where, however, measures established were based on rather specific obligations set by supreme EU policy, national constitutional standards could no longer be invoked²⁵.

Alternatively, a higher level of protection could be provided by the European Social Charter (ESC)²⁶, the Council of Europe's social and economic rights treaty²⁷. It may, however, not be necessarily the case that both instruments contain different levels of protection²⁸: at least on the substance of the protected rights, a close link between CFREU and the Social Charter exists, as the Council of Europe and the EU both have drafted or refurbished²⁹ their legal instruments deliberating the content of the respective other body's social standards.³⁰ Examples include Article 15 CFREU, right to engage in work; Article 23, equal treatment for women and men; Article 25 CFREU, rights of the elderly; Article 27 CFREU, workers' right to information and consultation; Article 28 CFREU, right to collective bargaining; Article 31 CFREU, right to fair and just working conditions, including holidays with pay.

²² B. de Witte, Commentary to Article 53 CFREU in: S. Peers/T. Hervey/J. Kenner/A. Wards (eds.), *The EU Charter of Fundamental Rights - Commentary* (Hart Publishing 2014), paras. 53.07 to 53.12.

²³ Compare: Constitutional Court of Portugal, Decision no. 187/3013 of 5 April 2013.

²⁴ B. de Witte, Commentary to Article 53 CFREU in: S. Peers/T. Hervey/J. Kenner/A. Wards (eds.), *The EU Charter of Fundamental Rights - Commentary* (Hart Publishing 2014), para. 53.31.

²⁵ CJEU, 26 February 2013, C-399/11, Melloni, para. 60.

²⁶ European Social Charter, 18 October 1961/Revised European Social Charter, 3 May 1996.

²⁷ M. Schlachter: *The European Social Charter: could it contribute to a more social Europe?* In: N. Countouris/ M. Freedland (eds.), *Resocialising Europe in a Time of Crisis*, CUP, Cambridge (2013), p. 105.

²⁸ Explanations relating to the Charter of Fundamental Rights, OJ 2007, C-303/17.

²⁹ The 1961 ESC was updated by an Additional Protocol in 1988 and revised in 1996. The EU started with the adoption of the Community Charter of Fundamental Social Rights of Workers in 1989 before agreeing to the CFREU in 2000.

³⁰ O. de Schutter: *Anchoring the European Union to the European Social Charter: The Case for Accession*, in: G. de Burca/B. de Witte (eds.), *Social Rights in Europe*, OUP, Oxford (2005), p. 111-152, 116 ff.

Nevertheless, this connection has hitherto not triggered significant mutual assimilation of interpretations.³¹ Whereas the European Committee of Social Rights, the body responsible for interpreting the ESC, systematically considers developments under EU law, references to or consideration of the Social Charter by the CJEU when interpreting the CFREU or social rights related secondary Union law happen more or less at random. In the opinion of Advocate General Jacobs already the structure of the ESC is such “that the rights it enshrines are more political objectives than constraining rights”³². The CJEU’s practice seems to underline this impression: the ESC has never been central to any human rights discussion at EU level.³³ According to Article 6 TEU, Charter rights shall be interpreted “with due regard to the explanations referred to in the Charter that set out the sources of the provisions”, meaning that EU institutions including the CJEU must take relevant sources of fundamental rights into account when applying or interpreting them in practice. Total disregard of the Social Charter concerning provisions of the CFREU overlapping with ESC guarantees would therefore not be acceptable. Nonetheless, an obligation as to an interpretation converging with the ESC does not exist. This represents a much lower standard than what Article 52 (3) CFREU attributes to the Human Rights Convention whose level of protection has to be guaranteed as a minimum standard when interpreting the CFREU.³⁴ From this difference in acknowledgement follows the conclusion that the EU’s general approach towards social rights is essentially less supportive than towards civil and political rights.³⁵ Only if the much better protected civil rights develop, through jurisprudence of the ECtHR, a social rights dimension drawn from the ESC, such understanding will be relevant also for CFREU– standards.³⁶

³¹ M. Nicoletti: General Report on the High Level Conference on the European Social Charter (Turin, 17-18 October 2014), p. 22.

³² Opinion of AG Jacobs in C-67/96, Albany International BV.

³³ O. de Schutter: Anchoring the European Union to the European Social Charter: The Case for Accession, in: G. de Burca/ B. de Witte (eds.), *Social Rights in Europe*, OUP, Oxford (2005), p. 111, 122.

³⁴ M. Schlachter: The European Social Charter: could it contribute to a more social Europe? , in: N. Countouris/ M. Freedland (eds.), *Resocialising Europe in a Time of Crisis*, CUP, Cambridge (2013), p. 105.

³⁵ P. Alston: Assessing the Strengths and Weaknesses of the European Social charter’s supervisory system, in: G. de Burca/ B. de Witte (eds.), *Social Rights in Europe*, OUP, Oxford (2005), p. 45, 47.

³⁶ See note 34, p. 105.

But there are not too many civil rights enshrined in the Human Rights Convention that indeed are capable of developing such social dimension. Chances remain that indeed the level of protection for social rights by the CFREU on the one hand and the Social Charter on the other continues to be different. When international social rights standards are different from the CFREU's in legal situations that fall in the scope of application of both instruments, the conflict between obligations need to be solved.

According to Article 53 CFREU, human rights as recognized by international agreements to which all EU Member States are party are not to be restricted by EU law. This provision is meant to ensure that the Fundamental Rights Charter will not override relevant other international human rights norms by virtue of supremacy of EU law.³⁷ In respect of the ESC, the first question relates to whether it represents an international instrument to which "all EU Member States are party". Even at first glance, the answer is positive³⁸ but has nevertheless been questioned in legal doctrine by referring to the fact that Member states only accepted different versions of this treaty³⁹: Four Member States accepted the 1961 Charter⁴⁰; five accepted the 1988 Additional Protocol alongside the 1961 Charter⁴¹, whereas 19 EU Member States are bound by the 1996 Revised ESC. This difference in adherence to the Charter should, anyway, not give reason to contest that all Member States are parties in the meaning of Article 53 CFREU.⁴² The internal relationship of the different versions of the Charter may be special, but this is due to the very construction of providing contracting States the possi-

³⁷ CJEU, 26 February 2013, C- 399/11, Melloni, paras. 55-64.

³⁸ K. Lörcher: Legal and Judicial International Avenues – The (Revised) European Social Charter, in: N. Bruun/K. Lörcher/I. Schömann: *The Economic and Financial Crisis and Collective Labour Law in Europe*, Oxford Hard Publishing (2014), p. 265, 276.

³⁹ A. Fischer-Lescano: *Human Rights in Times of Austerity Policy*, Nomos, Baden-Baden (2014), p. 30.

⁴⁰ Germany (signed but did not ratify also the 1988 Additional Protocol and the Revised Charter), Luxembourg (signed but did not ratify all other instruments), Poland (signed the 1991 Amending Protocol), United Kingdom.

⁴¹ Croatia, Czech Republic, Denmark, Greece and Spain.

⁴² Compare: Explanations Relating to the Charter of Fundamental Rights (2007/C 303/02), Explanation on Article 15 - Freedom to choose an occupation: "this paragraph also draws upon Article 1(2) of the European Social charter, which was signed on 18 October 1961 and has been ratified by all the Member States..."; CJEU, 20 September 2007, C-116/06 *Kiiski*, para. 48: Article 136 also refers to the European Social Charter..., to which in its original or revised version or both, all Member States are parties."

bility to selectively choose obligations they accept⁴³; even if the ESC had come in one version only, the obligations undertaken by contracting parties would have not necessarily been completely identical. Nevertheless, the ESC in its different versions represents core social rights in Europe, a standard on the merits of what could be defining the “European Social Model”. The purpose of Article 53 CFREU to safeguard those international standards from being overruled by the Fundamental Rights Charter calls for including the ESC in this mechanism.⁴⁴

According to Article 351 (1) TFEU, states may invoke their commitment to international agreements if – and only if - they ratified such treaty before acceding to the EU. Applied to the ESC, Member States in principle could invoke Charter Rights in case of conflict. This is, however, conditional upon ratification prior to acceding to the Union of the one version of the ESC whose States are still bound by at the time of action⁴⁵. Eventually, only two categories of States could potentially be in the position to rely on their ESC obligations against the EU: those who had been parties to the original ESC before entering the Union and not having after their accession ratified the Revised Charter; and those joining the Union at a later stage when they have already been party to the Revised Charter. Invocation of Article 351 TFEU seems hitherto not to have been taken place with respect to ESC rights, whereas it had been used to temporarily permit⁴⁶ Member States to comply with the ILO Convention No. 89.⁴⁷

The third option referred to above depends on trade unions invoking social rights guarantees such as the ESC against austerity measures implemented by EU Member States.

Member states parties to international treaties can undertake obligations potentially conflicting with their obligations as EU members. EU law being directly

⁴³ Upon ratification, State Parties need accept five out of nine core rights (original Charter), together with either 10 out of 19 Articles in total or 45 out of 72 numbered paragraphs. For the Revised Charter, at least six out of nine core rights must be accepted (all core rights of the original Charter are included in this list), together with 16 out of 31 Articles or 63 out of 98 numbered paragraphs.

⁴⁴ B. de Witte, Commentary to Article 53 CFREU in: S. Peers/T. Hervey/J. Kenner/A. Wards (eds.), *The EU Charter of Fundamental Rights - Commentary* (Hart Publishing 2014), para. 53.07 to 53.10.

⁴⁵ This precondition originally provided an option to invoke the 1961 Charter for the United Kingdom, Poland, Spain and Denmark, and to invoke the Revised ESC for Bulgaria, Cyprus, Czech Republic, Estonia, Hungary, Latvia, Lithuania, Malta, Romania, Slovakia and Slovenia.

⁴⁶ CJEU, C-158/91, Levy.

⁴⁷ ILO Convention of 9 July 1948 concerning night work of women employed in industry.

enforceable provides major incentives to comply with its standards even if this results in disregarding international treaties. States may anyway prefer to deny the existence of conflicting levels of protection over revoking an international obligation; whether or not such approach is successful depends on the exact scope of the conflict concerned. The source of conflict may comprise two dimensions: EU law could provide either more far-reaching or less protective levels for a specific social right than the corresponding ESC norm. The first alternative might prove realistic specifically concerning some outdated wording in the 1961 version of the ESC setting a legal frame which is no longer consistent with today's working life. One relevant example comprises the total prohibition of night work for women. This first scenario would, however, not pose severe difficulties to Member States bound by both obligations simultaneously: As the Social Charter aims at protecting social rights not only in law, but in practice, a State party is principally free to apply higher levels of protection than the Charter. Even where different protective concepts develop, such as aiming at reducing the risk of dangerous or unhealthy working conditions instead of providing reduced working hours to workers engaged in such task (Article 2 (4) of the 1961 Charter)⁴⁸, any interpretation of what represents adequate protection for specific working situations can under the ESC eventually be adapted to the technical and medical standards of the time being. In any case the European Committee of Social Rights doesn't interpret the ESC in the sense of obliging States to lower a level of protection guaranteed.

The second scenario, according to which EU law prescribes a level of protection for specific social rights which is lower than that of the ESC, poses more problems. The parallel solution of accepting a higher protective standard does not automatically solve discrepancies here. It indeed can be relevant for EU directives prescribing minimum requirements which, for transposing the directive into national law, don't hinder keeping or even extending the respective level of protection.⁴⁹ In that case, Member States could, and indeed are legally obliged to do so⁵⁰, implement the higher standard they undertook to guarantee when accepting a provision of the ESC. This happened to be at stake in a complaint against

⁴⁸ European Committee of Social Rights, Collective Complaint No. 10/2000, *Tehyry and STTK vs. Finland*.

⁴⁹ O. de Schutter: *Anchoring the European Union to the European Social Charter: The Case for Accession*, in: G. de Burca/B. de Witte, *Social Rights in Europe*, OUP, Oxford (2005), p. 111, 124.

⁵⁰ European Committee of Social Rights, Collective Complaint No. 55/2009, *CGT vs. France*.

France concerning the collective expulsion of Roma to Bulgaria and Romania⁵¹ which was undertaken under circumstances violating the Social Charter despite the governments' argument that it did not violate the EU Citizenship Directive 2004/38⁵². Even if EU law was indeed not infringed, the mere fact of being in conformity with one international obligation does not translate automatically into conformity with another, distinct set of social rights. Differences concerning obligations under the two legal instruments' level of protection do not depend on conflicting legal standards but on the governments' practice: Conformity with EU minimum standards may be presented as an objective justification for lowering previously established social rights for cost reduction purposes. The respective EU directive is invoked as providing a level playing field for all Member States on an equal footing that could not be extended without detriment to national competitiveness. In such case, EU law serves as a pretext even though it does not actually prescribe lowering the previously existing level of social protection. From the ESC point of view, such justification would not be valid.

However, where EU-law contains not only minimum requirements but harmonization measures aimed at developing the Union's internal market, setting standards going beyond EU-level protection poses a problem. A measure protecting fundamental social rights beyond EU requirements could then represent an infringement of economic freedoms of undertakings, acceptable only if objectively justified. States parties to a more protective provision of the ESC find themselves in a legally questionable situation, as they stand accused of infringing their obligations under EU law when complying with international standards.⁵³ In case of conflicting obligations, Member States of the EU tend to argue that they have to implement EU standards and that there is no competence for the European Committee of Social Rights to legally assess the conformity of an EU directive with the ESC. Therefore, when a national situation is in compliance with EU law, as a result, it must also be seen as complying with the Charter.⁵⁴ The Committee has confirmed that assessing the conformity of EU directives with the Social Charter

⁵¹ European Committee of Social Rights, Collective Complaint No. 63/2010, Centre on Housing Rights and Evictions (COHRE) vs. France.

⁵² European Committee of Social Rights, Collective Complaint No. 63/2010, COHRE vs. France, paras. 69-79.

⁵³ CJEU, 26 February 2013, C- 617/10 Akerberg Fransson, paras. 29, 36.

⁵⁴ I. Hachez: Le Comité européen des droits sociaux confronté à la crise financière grecque: des décisions osées mais inégalement motivées, *Revue de Droit Social, Jurisquare Bruxelles*, 2014/3, p. 245, 251.

would be beyond its mandate⁵⁵. However, that cannot hinder the Committee to assess the compliance of national law, even when it was designed to transpose an EU directive, with the State's commitments taken upon ratification of the ESC⁵⁶. Obligations under EU law, such as the duty to transpose directives (or: to honour Memoranda of Understanding), can therefore not provide in itself an objective justification for setting aside ESC obligations the State had previously undertaken.⁵⁷

In this perspective, the European Committee of Social Rights follows a stricter approach than the ECtHR which, in the *Bosphorus*-case⁵⁸, accepted a rebuttable presumption of EU law complying with the ECHR. Under the Social Charter, there is currently no such presumption of conformity of EU law⁵⁹. This is the natural consequence of the different status EU law gives to fundamental civil and political rights on the one hand, and fundamental social rights on the other. Not even the entering into force of the CFREU changed this distinction between levels of protection for rights enshrined in the ECHR and those in the ESC. More specifically, the EU is not for the relevant future considering accession to the European Social Charter⁶⁰, whereas it is still, despite the critical opinion of the CJEU on the content of the draft accession treaty, under the obligation to accede to the ECHR.⁶¹ It should then not come as a surprise that the different status the EU assigns to the Council of Europe instruments translates into a comparable difference of weight ascribed to the rights guaranteed: the EU legal order simply does not pay as much attention to the ESC that compliance with its norms could

⁵⁵ European Committee of Social Rights, Collective Complaint No. 55/2009, *CGT vs. France*, para. 33.

⁵⁶ CC No. 55/2009, *CGT vs. France*, para 32.

⁵⁷ European Committee of Social Rights, Conclusions XIX – 2 (2009), General Introduction para. 16.

⁵⁸ ECtHR, 30 June 2005, No. 45036/98, *Bosphorus vs. Ireland*, para. 147, 148, 155 et sequ.

⁵⁹ Collective Complaint No. 55/2009, *CGT vs. France*, para. 35.

⁶⁰ See: Report of the Expert Group on Fundamental Rights (Luxembourg, European Communities): *Affirming Fundamental Rights in the European Union, Time to Act* (1999) p. 21, suggesting already then that the EU accede to the ESC. Compare also: R. Birk; *The European Social Charter and the European Union*, in: R. Blanpain (ed.), *The Council of Europe and the Social Challenges of the XXIst Century*, Kluwer, The Hague (2001), p. 41; O. de Schutter: *Anchoring the European Union to the European Social Charter: the Case for Accession*, in: G. de Burca/B. de Witte (eds.), *Social Rights in Europe*, OUP, Oxford (2005), p. 111; European Parliament Resolution of 19 May 2010 on the institutional aspects of the accession of the EU to the ECHR, European Parliament Document (2009/2241(INI)), para. 30.

⁶¹ J. Callewaert: *To accede or not to accede: European protection of fundamental rights at the crossroads*, *Journal européen des droits de l'homme*, 2014, 496.

be presumed. Without such presumption, the European Committee of Social Rights will continue to assess situations where States justify their shortcomings under the Social Charter by referring to obligations under EU law on a case-by-case basis. Some austerity measures may indeed amount to a violation of ESC rights independent from their being part of Memoranda of Understandings⁶² or CJEU judgements⁶³.

Such consequence, however, is dependent on the lack of objective justifications to the national measures concerned. Under the Social Charter, states in principle accepted to provide specific levels of social rights, which – depending on the respective economic situation – may vary but have to respect some minimum standards; some Articles (e.g.: Article 2 (1); Article 12 (3)) even provide for gradually raising entitlements to a higher level⁶⁴. However, this approach does not represent a general non-regression clause.⁶⁵ States parties indeed maintain the necessary margin of discretion for adapting their respective policies and social systems to changing circumstances and economic developments⁶⁶. But such discretion cannot allow protective standards to drop below a minimum level necessary to secure basic needs of the population; systems introduced for better adapting to critical economic situations have to include alternative safeguards against the respective risk.

The Social Charter, as other human rights treaties, combines guarantees with specific limitations already in the scope of several rights; especially for collective bargaining rights, such limitations will be dealt with in more detail below. Additionally, the Charter implements general preconditions for government measures restricting social rights: Articles 31 (1) ESC and G (1) RESC equally provide that rights and principles shall not be subject to any restrictions or limitations not

⁶² See the Collective Complaints No. 76/2012-80/2012 (challenging Greece's austerity measures implementing Troika agreements), all decisions of the ECSR delivered on 7 December 2012.

⁶³ See Collective Complaint No. 85/2012, Swedish Trade Union Confederation (LO) and Swedish Confederation of Professional Employees (TCO) vs. Sweden, challenging the statute transposing the CJEU's Laval case into national law.; B. Nyström: The European Welfare State and the European Social Charter, in: Julia Iliopoulos-Strangas (ed.), *Societas Iuris Public Europaei (SIPE) series*, Vol. 10, Nomos, Baden-Baden (2015).

⁶⁴ M. Schlachter: The European Social Charter: could it contribute to a more social Europe?, in: N. Countouris/ M. Freedland, *Resocialising Europe in a Time of Crisis*, CUP, Cambridge (2013), p. 105.

⁶⁵ As suggested by I. Hachez, *TSR-RDS* 2014, 245, 254.

⁶⁶ European Committee of Social Rights, *Conclusions XVI- 1*, Luxembourg, p. 408.

already specified in the concrete Articles except when prescribed by law and necessary in a democratic society for the protection of rights and freedoms of others or for public interest, national security, public health or morals. The first such precondition, that restrictions should be prescribed by law, usually does not pose any difficulties concerning austerity measures. All such restrictions are usually laid out in greatest details for allowing the creditor institutions to assess their conformity with the conditions imposed on the debtor state. Therefore, the necessary level of legal certainty is usually automatically provided by the respective statute. The second precondition relates to the existence of a legitimate aim for the restriction which must be one included in the exhaustive list set up by the Charter. Where it is rather obvious that specific austerity measures do not aim at furthering national security, public health, or morals it might be argued that they aim at protecting the rights and freedoms of others. This would, nevertheless, represent a rather imprecise interpretation of the relevant clause: Austerity measures are usually set up for the purpose of reducing the state's external debts and furthering the economy's competitiveness. These goals equal public policy much rather than rights or freedoms of individual citizens.

Out of the list set up under the ESC, primarily the aim of "public interest" might be relevant for restricting social rights. As public policy choices are central to the competence of governments it could be argued that this might include also discretion for defining all public interests. On the other hand, it is generally accepted that the notion of "public interest" equals the International Conflict of Law's standard of "ordre public", representing decisions functional to a states' legal or economic system as a whole. Not just any financial aim could qualify under such test, but whether EU - induced austerity measures could, remains debatable. Governments might argue that indeed they can because a severe enough financial crisis might endanger the states' economic system in totality.

For pursuing a legitimate aim, the means used need be applied in a manner "necessary in a democratic society", i.e. honouring the proportionality principle⁶⁷: measures taken must not go beyond what is necessary to achieve the respective aim by opting for the lowest available level of infringement to social rights. This part of deliberation is usually crucial to the acceptance or otherwise to any justification for restrictions. A government invoking their measures' necessity in a democratic society will therefore have to prove that no less intrusive alternatives

⁶⁷ Council of Europe (ed.), *Digest of the Case Law of the European Committee of Social Rights* (2008), p. 177.

to severe restrictions are available, such as eliminating fraud and inefficiency in tax collection, stopping any waste of public funds, strengthening the law enforcement system or other potential means to actively generate additional revenue. As the economic crisis is not in itself a justification for measures infringing social rights, nor is political pressure to conform to one of the financial instruments of the EU, also the reference to the availability of too little public money for meeting the current expenditure on social measures will not suffice. Prior to reducing social rights, states will have to consider reallocation of public revenues to guarantee at least basic levels of social rights for citizens worst affected by the crisis. Additionally to questions on the merits of a justification, there are procedural requirements to be met⁶⁸. In a democratic society, measures cannot be taken without an informed, transparent decision making process involving all groups concerned. Interest groups and trade unions representing the relevant stake holders must therefore be heard for giving them the chance of negotiating in their constituents' interest. At least before deciding that reductions to social standards are unavoidable, governments must assess the future impact of such restrictions especially on the most vulnerable groups of society, and all serious options for exempting those groups from severe restrictions must be properly addressed. Consequences of decisions to alter the current level of a social right must be followed by survey measures in order to be corrected once they prove unsustainable; this may argue for introducing measures of limited duration first instead of permanent alterations.

4. RESTRICTING THE RIGHT TO COLLECTIVE BARGAINING (ARTICLE 6 (2) ESC)

As already indicated, labour related austerity measures regularly comprise restrictions to collective bargaining. As a consequence, its protective function has lost much of its ability for counteracting state-imposed reductions to wages and social entitlements. The resulting conflict with ESC guarantees was wide-spread due to the fact that most contracting parties indeed have accepted Article 6 (2)⁶⁹

⁶⁸ European Committee of Social Rights, Collective Complaint No.76/2012, Federation of Employed Pensioners of Greece (IKA-ETAM) vs. Greece, para. 73.

⁶⁹ Greece, Andorra and Turkey have not accepted any paragraph of Article 6 ESC; Liechtenstein, Monaco, San Marino and Switzerland have not ratified the ESC at all. Apart from those, the

obliging them not only to respect but specifically to promote collective bargaining. This includes the obligation of states to take positive measures to facilitate and encourage the conclusion of collective agreements once collective bargaining is not developing spontaneously.⁷⁰ Consequentially, any development at EU-level aiming at weakening collective bargaining could, in principle, contradict a state's obligations under the Social Charter. Some measures for combating the financial crisis include restricting union coverage, decentralizing collective bargaining, reducing the wage setting power of unions and their competence to protect wage earners from reductions to their contractual entitlements. Up to now, the European Committee of Social Rights did not specifically deal with such aspects under Article 6 (2) ESC.⁷¹ From the general approach followed under the reporting procedure, however, some conclusions may be drawn.

Any direct interference with the existing scope, structure and principles of collective bargaining is contesting social partners' competence to regulate their mutual relations autonomously and their members' terms and conditions of employment free and voluntary. Which level to choose for collective bargaining and the potential conclusion of collective agreements must remain the choice of bargaining partners. Therefore collective agreements at central level could – without violating Article 6 (2) ESC - create “opening clauses” or accept lower level collective agreements to deviate from their content as their autonomous decision to accept a certain level of decentralization in specific situations or for specific topics⁷²; state intervention, though, is not likely to pass such test. Where decentralization of collective bargaining is statutorily prescribed through replacing the national or sectoral level for bargaining and conclusion of agreements by company level this might represent direct interference with the free and voluntary process of collective bargaining.

The option of deviating downwards from statutory rules and/or higher level collective agreements via company agreements is closely related to this decentralization program. It is in essence a change of principles: once a labour relations system builds on the paradigm of worker protection, entitlements established by

remaining of the (altogether 47) Council of Europe Member States are bound by Article 6 (2) of the Charter.

⁷⁰ Digest of the Case Law of the European Committee of Social Rights (2008), p. 54.

⁷¹ However, in the follow-up to the Laval-case, the Committee found a violation not only of Article 6 (4) but also of Article 6 (2): European Committee of Social Rights, Collective Complaint No. 85/2012, LO and TCO vs. Sweden, para. 72-74.

⁷² European Committee of Social Rights, Conclusions 2010, Italy, Article 6 (2).

collective agreements will principally be inalienable; only derogations in favour of the worker may be acknowledged. Lower level agreements or even individual contracts, when providing more favourable terms and conditions for workers, may indicate the existence of a bargaining process at an almost equal footing; therefore, any protective intervention of higher level agreements may be unnecessary or even inappropriate. However, where labour relations are treated as a component of monetary policy, the paradigm will shift from worker protection to enterprise flexibility; downward derogations from statutory rules/centralized collective agreements deem not only acceptable but actually preferable as they allow representatives of the company to define the economically most suitable scope of entitlements. In essence, the “favourability” principle will be replaced by some “specialty principle” pre-empting the lower level agreements more closely adapted to the condition of a specific undertaking over the higher level rules.

Generally, Article 6 (2) ESC is not about policy choices between potential principles for organizing labour relations in states parties. However, it clearly establishes the preference for regulating terms and conditions of employment by means of collective agreements. Additionally, Article 6 explicitly obliges states to ensure the effective exercise of the right to collective bargaining. In essence, this means that collective regulations need specific conditions for effective operation in practice, so that a state may not aim at weakening the application of agreements. Where the political decision is taken to facilitate the adaption of collective agreements to the economic circumstances of an individual company, the European Committee of Social Rights may not challenge this kind of decision as such⁷³. States nevertheless must guarantee that collective agreements remain able to regulate terms and conditions of employment. Once they do this by following the protective approach to collective bargaining by establishing a prevailing competence of higher level collective agreements, usually no additional safeguards will be necessary⁷⁴. Where, however, central entitlements such as wages and working time established by higher level agreements can be subject to downgrading by lower level agreements, procedural safeguards will be necessary for guarding against abuse. The mere fact that lower level agreements establish less favourable employment conditions may indicate an insufficient bargaining power of the lower level unions. Article 6 (2) ESC would then demand establishing regulations to prevent any abuse of the collective bargaining me-

⁷³ European Committee of Social Rights, Conclusions XIV, Spain, Article 6 (2).

⁷⁴ European Committee of Social Rights, Conclusions 2010, Slovenia, Article 6 (2).

chanism by playing off the weaker against the stronger level. States will have to demonstrate that safeguards are operating effectively to ensure that bargaining partners operate on equal footing.

Similar concerns apply to regulations replacing trade unions in collective bargaining by alternative workers' representatives, usually at company level. Even though Article 6 (2) ESC does not explicitly refer to trade unions as the workers representatives in collective bargaining, the very structure of Article 6 shows that collective bargaining shall take place in the shadow of potential collective actions where labour disputes cannot be solved by other means. Actors of collective bargaining as established under Article 6 should therefore be workers' representatives competent to initiate a strike in case the bargaining process fails. This, again, relates to the protective function of collective bargaining: a works council or let alone an association of persons at company level will not be taken seriously in a bargaining process when lacking means of pressure in case the employers' side is not ready to arrive at a compromise. Therefore the very purpose of a right to collective bargaining, replacing the weak bargaining power of an individual worker vis-à-vis his employer by the stronger bargaining power of a collective representation, is endangered by vesting such power to representatives with no means of enforcing their constituency's demands⁷⁵. Even though Article 6 (2) ESC is in principle neutral to a states' way of regulating collective labour relations, replacing trade unions in the bargaining process with institutions not functionally equivalent in effectively representing workers' interests would be considered highly questionable.

5. CONCLUSIONS

Collective bargaining as an instrument for wage determination at national level was one of the main targets for restrictions by EU anti-crisis measures. The effect of such interventions is questionable even in economic terms, let alone

⁷⁵ Compare likewise the highly critical remarks of the mission of ILO-Experts concerning implementation measure to the Greek follow-up MoU, in: ILO, Report on the High Level Mission to Greece (Athens, 19-23 September 2011) para. 304: "the High Level Mission understands that associations of persons are not trade unions, nor are they regulated by any of the guarantees necessary for their independence. The High Level Mission is deeply concerned that the conclusion of "collective agreements" in such conditions would have detrimental impact on collective bargaining...".

when seen from a social rights perspective: the EU is currently unable to actively protect collective bargaining due to the lack of competencies enshrined in the TFEU. In earlier years this was partly compensated by competencies at national level, allowing each Member State to effectively pursue their respective national labour relations system. In the course of the ongoing economic crisis, the EU changed its approach: instead of refraining from interfering with national level systems, EU institutions massively demanded, by means of financial regulation, that states should decentralize collective bargaining and cut the protective tools strengthening the application and enforcement of collective agreements. In the understanding of the CJEU, however, the resulting implementation measures at national level remain by and large outside the scope of the Fundamental Rights Charter. The potential for effectively controlling possible violations of social rights under such circumstances seems weak.

The ESC-Collective Complaints Procedure, however, provides ways and means for social partners both at national and at EU level to contest national measures violating social rights. States having accepted the Complaints Protocol and the relevant ESC provisions, the latter of which indeed is true for most EU member states concerning collective bargaining, may be held responsible for infringements. Obligations for Member States resulting from EU regulatory instruments represent no automatic justification for violating obligations states have accepted under the Social Charter, – and the same applies to obligations resulting from CJEU decisions. It is for the states to actively ensure that they are able to fulfil their respective international obligations effectively and in parallel, unless the rather narrow preconditions for exemptions from applying the ESC can be met. Even though there are currently no concrete decisions under the collective complaints procedure available on national anti-crisis measures restricting collective bargaining systems, the interpretation of the Social Charter as developed under the reporting procedure allows for extracting general principles which will be applicable during a collective complaint, as well. Most of the measures currently used for restricting the national industrial relations systems will not easily be justified against those standards. The EU therefore would be well advised to embrace collective bargaining much rather than limiting it.

REFERENCES:

- Alston, P.: Assessing the Strengths and Weaknesses of the European Social Charter's supervisory system, in: G. de Burca/ B. de Witte (eds.), *Social Rights in Europe*, OUP, Oxford (2005).
- Barnard, C.: The Financial Crisis and the Euro-Plus-Pact: a labour lawyer's perspective, 41 *Industrial Law Journal*, OUP, Oxford (2012).
- Biasi, M./Katsaroumpas, I.: The Age of "Europeanized- Decentralisation": Mapping the convergent crisis regulatory trajectories on collective bargaining structures in eight EU Member States, Paper presented at the LLRN international conference in Amsterdam, June 2015.
- Birk, R.; The European Social Charter and the European Union, in: R. Blanpain (ed.), *the Council of Europe and the Social Challenges of the XXIst Century*, Kluwer, The Hague (2001).
- Bruun, N.: The Autonomy of Collective Agreements, in: R. Blanpain (ed.): *Collective Bargaining, Discrimination, Social Security and European Integration*, Kluwer, The Hague (2003).
- Callewaert, J.: To accede or not to accede: European protection of fundamental rights at the crossroads, *Journal européen des droits de l'homme*, 2014.
- Countouris N./Freedland M. (eds.): *Resocialising Europe in a Time of Crisis*, CUP, Cambridge (2013), Introduction.
- Deakin, S.: Social Policy, Economic Governance and EMU: Alternatives to Austerity, in: N. Bruun/K. Lörcher/I. Schömann (eds.), *The Economic and Financial Crisis and Collective Labour Law in Europe*, Oxford Hard Publishing (2014).
- Fischer-Lescano, A.: *Human Rights in Times of Austerity Policy*, Nomos, Baden-Baden (2014).
- Hachez, I.: Le Comité européen des droits sociaux confronté à la crise financière grecque: des décisions osées mais inégalement motivées, *Revue de Droit Social, Jurisquare Bruxelles*, 2014/3
- Lörcher, K.: Legal and Judicial International Avenues – The (Revised) European Social Charter, in: N. Bruun/K. Lörcher/I. Schömann: *The Economic and Financial Crisis and Collective Labour Law in Europe*, Oxford Hard Publishing (2014).
- O'Cinneide, C.: Austerity and the Faded Dream of a "Social Europe", in: A. Nolan (ed.), *Economic and Social Rights after the Global Financial Crisis*, CUP, Cambridge (2014).
- Nicoletti, M.: General Report on the High Level Conference on the European Social Charter (Turin, 17-18 October 2014).
- Nyström, B.: The European Welfare State and the European Social Charter, in: Julia Iliopoulos-Strangas (ed.), *Societas Iuris Publici Europaei (SIPE) series*, Vol. 10, Nomos, Baden-Baden (2015).
- Schlachter, M.: The European Social Charter: could it contribute to a more social Europe? In: N. Countouris/ M. Freedland (eds.), *Resocialising Europe in a Time of Crisis*, CUP, Cambridge (2013).
- O. de Schutter: Anchoring the European Union to the European Social Charter: The Case for Accession, in: G. de Burca/B. de Witte (eds.), *Social Rights in Europe*, OUP, Oxford (2005).
- B. de Witte, Commentary to Article 53 CFREU in: S. Peers/T. Hervey/J. Kenner/A. Wards (eds.), *The EU Charter of Fundamental Rights - Commentary* (Hart Publishing 2014).
- Council of Europe (ed.), *Digest of the Case Law of the European Committee of Social Rights* (2008).
- European Parliament Resolution of 19 May 2010 on the institutional aspects of the accession of the EU to the ECHR, *European Parliament Document* (2009/2241(INI)).
- Report on the High Level Mission to Greece (Athens, 19-23 September 2011).
- Report of the Expert Group on Fundamental Rights (Luxembourg, European Communities): *Affirming Fundamental Rights in the European Union, Time to Act* (1999).

SOCIALNE PRAVICE V EVROPI: ALI LAHKO EVROPSKA SOCIALNA LISTINA PONUDI ALTERNATIVE VARČEVANJU?

Monika Schlachter*

POVZETEK

Kolektivna pogajanja kot instrument, s katerim se določajo plače na nacionalni ravni so bila eden od glavnih ciljev proti kriznim omejitvenim ukrepom Evropske unije. Njihov učinek je vprašljiv celo na gospodarskem področju, še bolj pa z vidika socialnih pravic: trenutno EU zaradi pomanjkljivih kompetenc določenih v PDEU ni v stanju aktivno zaščititi kolektivnih pogajanj. V preteklosti se je to deloma kompenziralo s pristojnostmi na nacionalni ravni; države članice so smele samostojno urejati svoj nacionalni sistem urejanja delovnih razmerjih. V času sedanje ekonomske krize je EU spremenila svoj pristop: namesto da bi se vzdržala vmešavanja v sisteme posameznih držav članic, njene inštitucije preko finančnih regulativ odločno zahtevajo, da države članice decentralizirajo kolektivna pogajanja in zmanjšajo zaščitne ukrepe, ki so omogočali uporabo in izvajanje kolektivnih pogodb. Po razumevanju Sodišča Evropske unije pa iz tega izhajajoče izvajanje ukrepov na nacionalni ravni na splošno ostaja izven domene Listine o temeljnih pravicah. Potencial za učinkovito nadzorovanje morebitnih kršitev socialnih pravic je v takšnih pogojih slab.

Vendar pa postopek kolektivne pritožbe v okviru Evropske socialne listine socialnim partnerjem na nacionalnem in na evropskem nivoju nudi načine in sredstva za izpodbijanje ukrepov, ki kršijo socialne pravice. Države, ki so sprejele protokol pritožb in ustrezne določbe Evropske socialne listine glede kolektivnih pogajanj – slednje je storila večina držav članic – so tako lahko tudi odgovorne za morebitne kršitve. Obveznosti držav članic, ki izhajajo iz zakonskih instrumentov EU ne predstavljajo avtomatične upravičenosti do kršenja obveznosti, ki so

* Schlachter Monika, Phd, profesorica civilnega, delovnega in mednarodnega prava ter direktorica za pravne študije na Inštitutu za delovno pravo in industrijske odnose v EU Univerze v Trierju, Nemčija. Podpredsednica Evropskega odbora za socialne pravice pri Svetu Evrope. schlacht@uni-trier.de

jih države sprejele v zvezi s socialno listino; enako velja za obveznosti, ki izhajajo iz odločitev Sodišča Evropske unije. Države članice EU morajo same aktivno zagotavljati učinkovito izpolnjevanje svojih mednarodnih obveznosti, razen če je možno zadostiti precej ozko določenim predpogojem za izjeme glede upoštevanja Evropske socialne listine. Čeprav trenutno na nacionalni ravni v zvezi s proti kriznimi ukrepi, ki omejujejo sisteme kolektivnih pogajanj še ni nobenih konkretnih odločitev v okviru kolektivnega pritožbenega postopka, pa je iz razlage socialne listine, kot je bila oblikovana v postopku poročanja, možno razbrati splošna načela, ki se bodo uporabljala tudi v primerih kolektivnih pritožb. Večine ukrepov, ki se trenutno uporabljajo za omejevanje nacionalnih sistemov, ki urejajo industrijske odnose glede teh standardov ne bo enostavno utemeljiti. Dober nasvet Evropski uniji bi bil, da raje sprejme kolektivna pogajanja kot pa da jih omejuje.

VPLIV NADZORNIH INŠTITUCIJ NA URESNIČEVANJE PRAVICE DO SOCIALNE VARNOSTI – IMAMO V SLOVENIJI (NE)USTREZNE DAJATVE?

Grega Strban*

UDK: 349.3:364:336.22(497.4)

Povzetek: Pravica do socialne varnosti je temeljna človekova pravica, katere namen je zagotavljanje varnosti dohodka v javnih sistemih skozi proces ožje ali širše družbene solidarnosti. Poleg mednarodne, evropske in ustavne ureditve pravice do socialne varnosti, je za konkretni pravni položaj posameznika pomembna predvsem njena zakonska ureditev v posamezni državi. Ta se je v času upadanja gospodarske aktivnosti pomembno spremenila. Ko se zmanjšuje število aktivnih članov družbe in povečuje število brezposelnih, hkrati pa se zmanjšujejo tudi prilivi iz naslova davkov in prispevkov za socialno varnost, lahko države zaidejo v skušnjava zmanjševanja izdatkov za socialno varnost (sprva kot začasni, nato pa kot trajni ukrep). Zato so toliko bolj pomembne ugotovitve nadzornih institucij o skladnosti omenjenih sprememb z mednarodnim in evropskim pravom ter ustavnimi vrednotami.

Ključne besede: pravica do socialne varnosti, ustreznost dajatev, Evropski odbor za socialne pravice, Evropsko sodišče za človekove pravice, Sodišče EU

THE INFLUENCE OF THE SUPERVISORY INSTITUTIONS ON THE IMPLEMENTATION OF THE RIGHT TO SOCIAL SECURITY – ARE BENEFITS IN SLOVENIA (IN)ADEQUATE?

Abstract: The right to social security is a fundamental human right, its purpose being to provide income security by public schemes through a process of narrower or broader social solidarity. Next to international,

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

European and constitutional regulation of the right to social security, its national legislative regulation is of utmost importance for the concrete legal situation of an individual. The latter has been considerably modified during the period of reduction of economic activities. When the number of active members of the society is reduced and the number of unemployed increased, and at the same time taxes and social security contributions are lower than before, States might be tempted to reduce social security expenditure (first as a temporary and later as a structural or permanent measure). Judgments and conclusions of the supervisory bodies on accordance of such measures with international, European and constitutional law are therefore of essential importance.

Key words: *the right to social security, adequacy of benefits, European Committee of Social Rights, European Court of Human Rights, Court of Justice of the EU*

1. UVOD

Pravica do socialne varnosti je nedvomno ena temeljnih človekovih pravic. Urejena je v naši Ustavi¹ in številnih mednarodnih pravnih instrumentih, recimo v Splošni deklaraciji človekovih pravic (SDČP), Mednarodnem paktu o ekonomskih, kulturnih in socialnih pravicah (MPEKSP),² prvotni in spremenjeni Evropski socialni listini (ESL)³ ter Listini temeljnih pravic Evropske unije (EU).⁴ Vpliv na vsebino in uresničevanje pravice do socialne varnosti pa imajo lahko tudi drugi mednarodni instrumenti, ki pravice kot take ne urejajo. Med njimi so recimo Konvencija MOD št. 102 o minimalnih standardih socialne varnosti,⁵ Evropski kodeks socialne varnosti,⁶ Priporočilo MOD št. 202 o nacionalnih minimalnih ravneh socialne zaščite,⁷ in Evropska konvencija o človekovih pravicah.⁸

¹ Glej 50. člen naše Ustave, Ur. l. RS, št. 33/91-I do 47/13.

² Ur. l. SFRJ, št. 7/71.

³ Slovenijo zavezuje samo spremenjena ESL (Ur. l. RS-MP, št. 7/99), zato bo poudarek na njej.

⁴ UL C 83, 30.3.2010.

⁵ A. Bubnov Škoberne, v M. Novak et al., 2006, str. 381.

⁶ Ur. l. RS-MP, št. 29/03.

⁷ Priporočilo 202 črpa iz pravice do socialne varnosti in spodbuja države članice zagotavljati vsaj osnovno dohodkovno varnost in bistveno zdravstveno varstvo (www.ilo.org, september 2015).

⁸ Ur. l. RS-MP, št. 7/94.

Pravico do socialne varnosti bi lahko opredelili kot možnost posameznika pridobiti dajatve v denarju in naravi v primerih izpada dohodka (kot so nastanek bolezni ali poškodbe, poškodbe pri delu ali poklicne bolezni, invalidnosti, starosti, smrti zavarovanca, brezposelnosti, starševstva, odvisnosti od oskrbe drugega) ali povečanih stroškov (zaradi bolezni ali oblikovanja družine). Njen namen je zagotavljanje varnosti dohodka v javnih sistemih skozi proces ožje ali širše družbene (vertikalne, horizontalne in medgeneracijske) solidarnosti.⁹

Pri tem ni pomembna samo mednarodna in ustavna ureditev splošne pravice do socialne varnosti. Pravni položaj posameznika je odvisen predvsem od zakonske ureditve v posamezni državi (tako imenovani zakonski pridržek).¹⁰ Pri tem velja omeniti, da je bilo področje socialne varnosti v času gospodarske krize deležno več korenitih zakonskih sprememb, kar se odraža tudi v naraščajočem številu bolj zahtevnih socialnih sporov. Na spremembe zakonov s področja socialne varnosti vplivajo ne samo spreminjajoča se notranja (in evropska) politična, interesna, gospodarska in socialna razmerja, temveč tudi ugotovitve mednarodnih in nacionalnih nadzornih inštitucij. Te odločajo o (ne)skladnosti zakonske ureditve z mednarodnimi standardi in ustavnimi vrednotami.

Razlaga nadzornih institucij je še posebej pomembna v času upadanja gospodarske aktivnosti, ko se zmanjšuje število aktivnih članov družbe in povečuje število brezposelnih, hkrati pa se zmanjšujejo tudi prilivi iz naslova davkov in prispevkov za socialno varnost. Države lahko zaidejo v skušnjava zmanjševanja izdatkov za socialno varnost. Tudi po gospodarskem okrevanju želijo nekatere vlade ohranitičasne (protikrizne) ukrepe in jih spremeniti v trajnejše.

V nadaljevanju so analizirane predvsem odločitve nadzornih inštitucij Sveta Evrope (Evropskega odbora za socialne pravice in Evropskega sodišča za človekove pravice), EU (predvsem Sodišča EU) in nacionalnih ustavnih sodišč, ki lahko podobno (ali še pomembneje) vplivajo na zakonsko ureditev sistema socialne varnosti v posamezni državi. V pričujočem prispevku je podarjen njihov pomen za slovensko ureditev.

⁹ Podrobneje G. Strban, 2012/1, str. 513.

¹⁰ Npr. 50. člen naše Ustave določa, da imajo državljani pravico do socialne varnosti pod pogoji, določenimi z zakonom.

2. UGOTOVITVE EO SP

Evropski odbor za socialne pravice (EO SP) je nadzorni organ Sveta Evrope,¹¹ ki bdi nad uresničevanjem prvotne in spremenjene Evropske socialne listine (ESL).¹² Ta ne vsebuje le pravice do socialne varnosti, temveč tudi druge pravice, ki so lahko pomembne za njeno uresničevanje. To so predvsem pravice do zdravstvenega varstva, socialne in zdravstvene pomoči, socialnih storitev, invalidov, družine, otrok in mladostnikov, starejših, in v spremenjeni ESL tudi pravica do varstva pred revščino in socialno izključenostjo.¹³ S tem ima EO SP možnost pregleda vseh ukrepov na širokem področju socialne zaščite.

O uresničevanju teh določb je EO SP leta 2013 analiziral poročila 38 držav, med njimi tudi Slovenije.¹⁴ Poročila se nanašajo na obdobje od leta 2008 do leta 2011.¹⁵ Splošna ugotovitev je, da so varčevalni ukrepi, sprejeti v odgovor gospodarski krizi negativno vplivali na učinkovito uresničevanje ekonomskih in socialnih pravic. Pravice do zdravja, socialne varnosti, socialne in zdravstvene pomoči in širše socialne zaščite, so zaradi potrebnega obsega javnih sredstev lahko še posebej prizadete. Tudi zato se je število kršitev povečalo v primerjavi z ugotovitvami iz leta 2009. Vse več je neprimerne obsega dajatev iz sistema socialne varnosti in socialnih pomoči. S tem so najbolj prizadeti ravno najbolj ranljivi, tisti, brez zadostnih sredstev za življenje, brezposelni, starejši in bolni. Vse več je tudi kršitev neenakega obravnavanja migrantov, pod pretvezo borbe proti tako imenovanemu socialnemu turizmu.¹⁶ Kršitve so bile ugotovljene tudi v naši državi.

2.1. Pravica do socialne varnosti

Pravica do socialne varnosti je urejena v 12. členu spremenjene ESL, in sicer kot dolžnost držav pogodbenic uvesti oziroma ohranjati sistem socialne varnosti na zadovoljivi ravni. Ta mora biti vsaj enaka ravni, potrebni za ratifikacijo Evropskega

¹¹ Več S. G. Nagel, F. R. Kessler, 2010, str. 34.

¹² Spremenjena ESL zavezuje tudi Slovenijo, Ur.l. – MP, št. 7/99.

¹³ Glej člene 11 do 17, 23 in 30 spremenjene ESL.

¹⁴ Končne ugotovitve so bile objavljene novembra 2014. Svet Evrope, EO SP, Ugotovitve 2013 (Slovenija), člani 3, 11, 12, 13, 14, 23 in 30 spremenjene ESL, Strasbourg November 2014.

¹⁵ EO SP, Activity report 2013, str.17.

¹⁶ EO SP, Activity report 2013, str.18.

kodeksa socialne varnosti.¹⁷ Hkrati s tem, nekoliko bolj statičnim vidikom, je poudaren tudi dinamični vidik, saj si morajo države pogodbenice prizadevati za pospešen razvoj sistema socialne varnosti, da bi dosegel višjo raven.¹⁸

EOSP poudarja, da so države pogodbenice proste pri oblikovanju sistema socialne varnosti. Predvsem ga lahko uredijo v obliki nacionalnega varstva ali socialnega zavarovanja. Bistveno je, da zagotavlja varnost dohodka ob nastanku vseh tradicionalnih socialnih primerov, je financiran kolektivno (s prispevki za socialno varnost ali/in davki) ter vključuje določeno število prebivalcev ali ekonomsko aktivnih oseb.¹⁹ Hkrati je treba upoštevati tudi pravico do enakih možnosti in enakega obravnavanja v zadevah v zvezi z zaposlitvijo in poklicem brez razlikovanja na podlagi spola,²⁰ pri kateri EOSP preskuša tudi enakost med spoloma v sistemu socialne varnosti. Obema enakovrednima polovicama človeštva mora biti zagotovljen enak dostop, enak izračun in trajanje dajatev. Čeprav se v obravnavanih zaključkih EOSP do tega ni opredelil, je vprašanje, ali smo moški in ženske obravnavani enako v sistemu socialne varnosti (najbolj očitno in vprašljivo razlikovanje je pri izračunu pokojnin).²¹

Vse bolj pomembno je, da EOSP preskuša tudi ustreznost dajatev (ang. *adequacy of benefits*), ki nadomeščajo izpadli dohodek. Dajatve naj ne bi bile nižje od 50 odstotkov povprečnega dohodka, kot ga izračuna Eurostat pri določitvi pragu tveganja revščine. Če so med 40 in 50 odstotki, se lahko upoštevajo tudi socialne pomoči, ki dopolnjujejo dajatve iz socialnega zavarovanja. Če je dajatev pod 40 odstotkov, gre za kršitev pravice do socialne varnosti. Pri tem zadostuje, da dajatev iz enega socialnega zavarovanja ne ustreza tem merilom in država ne izpolnjuje dolžnosti iz 12. člena spremenjene ESL.

Za Slovenijo je bilo ugotovljeno, da so nekatere dajatve očitno neustrezne (ang. *manifestly inadequate*). To velja za najnižja zneska denarnega nadomestila iz obveznega zdravstvenega zavarovanja, ki ne sme biti nižje od zajamčene plače,²² in zavarovanja za brezposelnost, ki ne sme biti nižji od 350 evrov.²³ Za slednjega sicer velja, da se njegova višina v primeru dela s krajšim delovnim časom od

¹⁷ Prvotna ESL je kot standard povzemala pogoje za ratifikacijo Konvencije MOD št. 102.

¹⁸ Glej prve 3 odstavke 12. člena spremenjene ESL.

¹⁹ EOSP, 2008, str. 89.

²⁰ Glej 20. člen spremenjene ESL.

²¹ Več o tem G. Strban, 2013/1, str. 289.

²² Glej 31. člen Zakona o zdravstvenem varstvu in zdravstvenem zavarovanju – ZZZV, Uradni list RS, št. 9/92 do 95/14 (ZUJF-C).

²³ Glej 62. člen Zakona o urejanju trga dela – ZUTD, Uradni list RS, št. 80/10 do 32/14 (ZPDZC-1)

polnega, ki v povprečju ni presegel 15 ur na teden, odmeri sorazmerno času trajanja zaposlitve na mesec brez upoštevanja določbe o najnižjem denarnem nadomestilu. Podobno bi moralo veljati tudi za denarno nadomestilo iz obveznega zdravstvenega zavarovanja, česar pa zakon izrecno ne določa. Poleg tega omejnja zajamčeno plačo, ki dejansko ne predstavlja več plače, temveč le (zastarelo) merilo določanja najnižjih dajatev iz sistema socialne varnosti.

Pri denarnem nadomestilu iz zavarovanja za brezposelnost EOSP ocenjuje tudi čas njegovega trajanja. Pri tem ugotavlja, da je pri nas trajanje, ki je sicer odvisno od zavarovalne dobe (in starosti), prekratko. Lahko bi rekli, da je nesorazmerno (npr. pri nas za zavarovalno dobo od 15 do 25 let 9 mesecev nadomestila, v nemški ureditvi za 20 mesecev zavarovanja 10 mesecev nadomestila).²⁴ Še večjo težavo lahko predstavlja trajanje denarnega nadomestila samo dva meseca (za mlajše od 30 let z zavarovalno dobo najmanj šest mesecev v zadnjih dveh letih). Nadomestilo za mlajše s krajšo zavarovalno dobo je bilo urejeno leta 2013.²⁵ Ta ureditev pa je lahko v nasprotju s Konvencijo MOD št. 102 in z Evropskim kodeksom socialne varnosti (s tem pa tudi standardom spremenjene ESL), saj oba določata kot minimalni standard najmanj 13 tednov trajanja denarnega nadomestila v primeru brezposelnosti (kar je približno tri mesece). Višji standard za mlajše so lahko milejši pogoji za pridobitev pravice, dajatev pa bi morala tudi v tem primeru trajati najmanj tri mesece.

Tudi za višino pokojnin pri nas EOSP ugotavlja, da je očitno neustrezna in ni v skladu s spremenjeno ESL. Minimalna pokojnina je namreč pod 40 odstotki omenjenega povprečnega dohodka. Pri tem je pomembno, da EOSP upošteva tudi dodatke k pokojnini, recimo varstveni dodatek, urejen v sistemu socialnega varstva.²⁶ Slovenija se torej ni izognila nadzoru nad socialnimi pomočmi zgolj s tem, da ni ratificirala 1. in 4. odstavka 13. člena spremenjene ESL. EOSP izrecno poudarja, da socialno pomoč starejšim presoja tudi v skladu z določbami 12. člena spremenjene ESL, ki ureja pravico do socialne varnosti. Poseben problem pri nas lahko predstavlja veliko število starostno upokojenih oseb (čez 430.000), ki se upokojijo relativno mladi (okoli 60 let) in so še zmožni za delo (pokojnino v

²⁴ Podobno kot v naši, je v nemški ureditvi trajanje nadomestila odvisno od zavarovalne dobe in starosti zavarovane osebe. MISSOC tabele, www.missoc.org, maj 2015.

²⁵ Glej 13. člen ZUTD-A, Uradni list RS, št. 21/13.

²⁶ Glej splošne določbe in poglavje III Varstveni dodatek Zakona o socialnovarstvenih prejemkih – ZSVarPre, Ur.l. RS, št. 61/10 do 99/13.

povprečju prejema 20 let).²⁷ Vprašanje je, ali naj se jim omogoči neomejena ekonomska aktivnost, s hkratno ureditvijo zmanjšanja pokojnine nad določenim prihodkom, saj socialni primer izpada ali zmanjšanja dohodka zaradi starosti ni nastal (oziroma se ni oblikoval v celoti).

EOSP tudi priznava, da *lahko ukrepi za uravnoteženje javnih financ predstavljajo nujne ukrepe za ohranitev in vzdržnost sistema socialne varnosti. Vendar pa spremembe ne smejo spodkopati učinkovite socialne zaščite vseh članov družbe proti socialnim in ekonomskim tveganjem in ne smejo spremeniti sistema socialne varnosti v sistem socialne pomoči potrebne za preživetje.*²⁸ To je pomembna ugotovitev, saj se pri nas vse preveč poudarja socialna pomoč. Tako so bile ukinjene številne kategorične socialne pomoči, ki so se zagotavljale v sistemu socialnega zavarovanja (npr. denarna pomoč za brezposelne, odpravnina in oskrbnina za vdove in vdovce, državna pokojnina), nekatere so bile preoblikovane in prenesene v sistem socialnih pomoči (npr. varstveni dodatek, pogrebna in posmrtnina).²⁹ Minimalni dohodek kot cenzus za določitev obsega denarne socialne pomoči je v času recesije povečan,³⁰ kar lahko pomeni, da je tudi zaradi tega več ljudi pod pragom revščine.

Zadnji odstavek 12. člena spremenjene ESL ureja povezovanje (koordinacijo) sistemov socialne varnosti. Države pogodbenice zavezuje, da omogočijo enako obravnavanje migrantov, varovanje pravic v nastajanju in že oblikovanih pravic. EOSP poudarja značilnost ESL, da dolžnosti obstajajo proti vsem pogodbenicam prvotne in spremenjene ESL in ne temeljijo na vzajemnosti (recipročnosti).

Medtem, ko je režim povezovanja sistemov socialne varnosti med državami članicami EU dobro razvit, obstajajo določene pomanjkljivosti v razmerju do drugih držav pogodbenic ESL. EOSP ugotavlja, da Slovenija še ni sklenila dvostranskih pogodb o socialni varnosti z nekaterimi pogodbenicami ESL ali z enostranskimi ukrepi države omogočila njihovega enakega obravnavanja in varovanja pravic. Zato ugotavlja neskladje s spremenjeno ESL.³¹ Na izplačevanje pokojnin v države članice Sveta Evrope lahko vplivajo tudi odločitve Evropskega sodišča za človekove pravice (analizirane v nadaljevanju).

²⁷ Natančni podatki Zavod za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije, 2015.

²⁸ EOSP, 2014 (Conclusions 2013, Slovenia), str. 29 (ugotovitev k 12/3 členu spremenjene ESL).

²⁹ Npr. preoblikovani pravici do pogrebne in posmrtnine sta urejeni v 34. a in 34. b členu ZSVarPre.

³⁰ Glej prehodne določbe ZSVarPre-C (njegov 36. člen).

³¹ EOSP, 2014 (Conclusions 2013, Slovenia), str. 32 (ugotovitev k 12/4 členu spremenjene ESL).

2.2. Pravica starejših oseb do socialne zaščite

Pri analizi ali naša ureditev ustreza standardom spremenjene ESL, urejenim v njenem 23. členu (pravica starejših oseb do socialne zaščite)³² EOSP razišče vse ukrepe, ki naj zagotavljajo ustrezno varnost dohodka za dostojno življenje in aktivno udeležbo v javnem, družbenem in kulturnem življenju. Pri tem upošteva vse vrste pokojnin ter denarnih socialnih pomoči in socialnih storitev starejšim, pa tudi dejavnike, ki vplivajo na tveganje revščine oseb starejših od 65 let.

EOSP ne ponavlja le težav nizkih pokojnin, temveč opaža tudi prezasedenost domov za starejše, predvsem v Ljubljani in drugih večjih mestih. Opozarja na težave ekonomske in geografske dostopnosti do plačljivih socialnih storitev, v prvi vrsti pomoči na domu in domskega (institucionalnega) varstva starejših. Slednjega bi morale delno nadomestiti druge oblike varstva, npr. dnevni centri in dnevno varstvo, varovana stanovanja in varstvo na daljavo.

Pomembno je določilo ESL, da morajo države omogočiti starejšim osebam, da si svobodno izberejo svoj življenjski slog in živijo samostojno v domačem okolju tako dolgo, kot želijo in zmorejo. S tem so mišljene fizične, psihološke in intelektualne zmožnosti starejše osebe.³³ Predvsem mora biti nastanitev prilagojena njihovim potrebam in njihovemu zdravstvenemu stanju in zagotovljene morajo biti potrebne zdravstvene storitve.³⁴ To je mogoče doseči tudi s prilagojenimi storitvami dolgotrajne oskrbe.³⁵ Odvisnost od oskrbe drugega je namreč tesno (a ne izključno) povezana s socialnim tveganjem starosti. Sicer ni novo socialno tveganje, a je prerasla v samostojno socialno tveganje. Starejše osebe, ki so bile aktivne in dlje časa plačevale prispevke, ne smejo ostati brez sredstev in postati prejemniki socialne pomoči v starosti ali zgolj varovanci v domskem (institucionalnem) varstvu. Razmerja v družbi so se toliko spremenila, da so celovite socialno politične odločitve možne le ob samostojnem socialnem tveganju odvisnosti od oskrbe drugega in ne več v mešanem sistemu kot ga poznamo

³² V slovenskem prevodu je napačno zapisano pravica starejših do socialnega varstva (ang. izvornik govori o *social protection*).

³³ Glej dodatek k ESL.

³⁴ Glej 23. člen spremenjene ESL.

³⁵ Gre za primere, ko se oseba začasno ali trajno ne more samostojno gibati (vstati, leči, obleči ali sleči, se vzpeti po stopnicah), skrbeti za osebno higieno (se umivati, briti, česati, brisati), samostojno hraniti (pripraviti in užiti hrane), ali skrbeti za gospodinjstvo (pomivati posode, čistiti stanovanja, nakupovati, prati perila). Primerjaj s 101. členom Zakona o pokojninskem in invalidskem zavarovanju – ZPIZ-2 (Ur. l. RS, št. št. 96/12 in 39/13).

sedaj, ko se posamezne dajatve zagotavljajo iz socialnih zavarovanj, socialnih pomoči in socialnih odškodnin (npr. vojnim invalidom).

Hkrati gre lahko za dvojno tveganje, za osebo, ki je odvisna od oskrbe drugega in družinskega člana (predvsem soprogo, hči ali snaho), ki izvaja storitve dolgotrajne oskrbe. Tudi zaradi izenačitve spolov je treba dati prednost poklicnim izvajalcem.³⁶

2.3. Pravica do varstva pred revščino in socialno izključenostjo

Spremenjena ESL je dodala pravico do varstva pred revščino in socialno izključenostjo.³⁷ S tem je omogočila EOSP nadzirati ustreznost vseh ukrepov, ki so namenjeni borbi proti revščini in socialni izključenosti.³⁸ V poročilu za Slovenijo je EOSP poudaril, da mora država sprejeti obsežen in usklajen pristop, ki temelji na ustreznih analizah. Ukrepati mora v smeri zagotavljanja dostopa do socialnih pravic, predvsem do zaposlitve, stanovanja, izobraževanja, kulture ter zdravstvene in socialne pomoči za osebe, ki živijo v revščini in socialni izključenosti, ali pa so v nevarnosti, da bi v takšnih razmerah živeli.³⁹

EOSP ugotavlja, da je v zadnjem ocenjevalnem obdobju narasla stopnja revščine, tudi zaradi povečane dohodkovne neenakosti v zadnjih desetletjih in še bolj izrazito v času upadanja gospodarske aktivnosti, ki se je začela v letih 2007 in 2008. Odbor izrecno poudarja, da življenje v revščini in socialni izključenosti posega v dostojanstvo človekovega življenja. Zato je nujno zmanjšati in odpraviti revščino.

V prihodnjem ocenjevalnem obdobju (leta 2017) bo odbor analiziral obsežne kazalnike revščine in socialne izključenosti ter sredstva, ki jih bodo države namenile za doseg obsežnega in usklajenega pristopa borbe proti revščini in socialni izključenosti. Pri tem bo upošteval tudi druge določbe ESL, med njimi pravice do dela, varstva zdravja, socialne varnosti, socialne in zdravstvene pomoči, storitev socialnovarstvenih služb, nastanitve, pravic starejših, invalidnih oseb, družine, otrok in mladostnikov ter enakega obravnavanja na podlagi spola.⁴⁰ Poleg tega, je mogoče uporabiti tudi protidiskriminacijsko določbo (člena

³⁶ G. Strban, 2012/2, str. 236.

³⁷ Glej 30. člen spremenjene ESL, ki zavezuje tudi Slovenijo.

³⁸ EOSP, Activity report 2013, str. 32.

³⁹ EOSP, 2014 (Conclusions 2013, Slovenia), str. 43 (ugotovitve k 30. členu spremenjene ESL).

⁴⁰ Glej člene 1, 11 do 17, 20, 23 in 31 spremenjene ESL.

E spremenjene ESL), ki očitno vključuje tudi prepoved diskriminacije na podlagi gmotnega stanja (revščine).⁴¹

EOSP poudarja, da je spremenjena ESL instrument zaščite človekovih pravic, zato je njen namen ne zgolj teoretična, temveč *dejanska* zaščita pravic.⁴² Širše ocenjevanje vseh ukrepov borbe proti revščini in socialni izključenosti pomeni, da države ne smejo prevelikega poudarka dati (zgolj) ukrepom socialnega varstva (socialne pomoči). Prednost morajo imeti nadrejena socialna zavarovanja. Gotovo je tudi njihov namen zagotavljati temeljno varnost dohodka, vendar ni samo to. Namen je tudi zagotavljati varnost dohodka z zaščito, ki ustreza preteklim dohodkom.⁴³ Seveda, če ne bi zagotavljali minimalne ali temeljne varnosti dohodka, bi se dohodkovna revščina lahko povečevala in bi manjkal temelj, na katerem je mogoče oblikovati ohranjanje določenega življenjskega standarda. Hkrati bi bilo zelo kratkovidno omejevati socialna zavarovanja na minimalne dajatve. Dajatve, ki so sorazmerne preteklim dohodkom in zagotavljajo več kot samo minimum so glavni instrument, ki preprečuje posameznikom in družinam, da bi zdrsnili v revščino ali celo večdimenzionalno socialno izključenost.⁴⁴

3. SODBE ESČP

Tudi odločitve Evropskega sodišča za človekove pravice (ESČP) vplivajo na uresničevanje pravice do socialne varnosti.⁴⁵

Razlaga Evropske konvencije o človekovih pravicah (EKČP) in 1. člena prvega Protokola k EKČP s strani ESČP vpliva tudi na odločitve našega Ustavnega sodišča.⁴⁶ ESČP zagovarja zelo obsežno razlago lastninskega varstva pravice do socialne varnosti.

Že pred zagotavljanjem lastninskega varstva socialnih pravic je ESČP razširilo pojem civilnih pravic in obveznosti, kot jih opredeljuje pravica do poštenega so-

⁴¹ EOSP, Activity report 2013, str. 35.

⁴² Prav tam, str. 33.

⁴³ Tako tudi naše Ustavno sodišče poudarja, da mora biti pokojnina sorazmerna preteklim dohodkom. Pravica do pokojnine mora v določeni meri zagotavljati kontinuiteto življenjskega standarda, ki ga je imel zavarovanec v aktivni dobi (dohodkovna varnost), saj se mu s pokojnino v določenem deležu (sorazmerno) nadomešča dohodek, od katerega so se plačevali prispevki za pokojninsko zavarovanje (npr. odločitev v zadevi U-II-1/11, 14. 3. 2011, Ur. l. RS, št. 20/11).

⁴⁴ J. Berghman, 1997, str. 12.

⁴⁵ Več A. Gómez Heredero, 2007.

⁴⁶ J. Zobec, 2011, str. 466.

jenja, tudi na pravice in obveznosti iz sistema socialne varnosti.⁴⁷ Ugotovitev je pomembna, saj tudi pravica do socialne varnosti lahko uživa varstvo v skladu z EKČP, čeprav jo vsebinsko ureja (spremenjena) ESL.⁴⁸

Argument lastninskega varstva socialnih pravic je v praksi ESČP doživel dinamično razlago. Zgodaj se je porodila ideja o uporabi 1. člena prvega Protokola k EKČP na področju socialne varnosti, vendar je tedanja Komisija za človekove pravice zavrnila zahtevo za povečano izplačilo pravice do pokojnine. Zagovarjala je stališče, da EKČP lahko zagotavlja le pravice, ki jih izrecno ureja. Štela je, da pravica do pokojnine ni vključena med pravice in svoboščine varovane z EKČP. Zahtevek je bil označen kot nedopusten *ratione materiae*.⁴⁹ Kasneje je Komisija podrobneje obravnavala pravico do pokojnine kot lastnino. Čeprav je zahtevek na podlagi načela solidarnosti zavrnila, je ugotovila, da bi lahko v določenih primerih prispevki za socialno varnost ustanavljali lastninska upravičenja.⁵⁰ Svoje stališče je kmalu zatem razširila in ugotovila, da ima posameznik pravico do dajatve, ne pa tudi do njene določene višine (razen, če bi se pokojnina pomembno znižala in bi bilo prizadeto jedro pravice).⁵¹

Obrat se je zgodil leta 1994, ko je bilo prvič zahtevku za lastninsko varstvo socialnih pravic ugodeno. ESČP je v *Gaygusuz*⁵² ugotovilo, da pravica do nujne pomoči, ki je bila sicer pogojena s plačevanjem prispevkov, ni pa bila v celoti z njimi povezana (zagotavljala se je kot pomoč osebam, ki so izčrpale pravico do denarnega nadomestila iz zavarovanja za brezposelnost), predstavlja premoženjsko pravico in zato lastnino. Primer ni temeljil zgolj na varstvu lastnine, ampak predvsem na prepovedi diskriminacije, v povezavi s pravico do lastnine.⁵³ Zaradi

⁴⁷ K. Kresal Šoltes, 2000.

⁴⁸ G. Strban, 2015, str. 1263.

⁴⁹ *X proti Nemčiji*, 17.12.1966, št. 2116/64.

⁵⁰ *X proti Nizozemski*, 20.6.1971, št. 4130/69.

⁵¹ *Müller proti Avstriji*, 1.10.1975, št. 5849/72. J. Zobec, navedeno delo, str. 457.

⁵² *Gaygusuz proti Avstriji*, 16. 9. 1996, št. 17371/90. S. Van den Bogaert (ed.), *Social Security, Non-discrimination and property*, 1997. K. Kapuy, D. Pieters, B. Zaglmayer, *Social Security Cases in Europe: The ECtHR*, Intersentia, 2007, str. 137.

⁵³ Lastninsko varstvo prispevno financiranih dajatev (pokojnine) je ESČP potrdilo tudi v zadevi *Klein proti Avstriji*, št. 57028/00, 3. 3. 2011, končno 30. 6. 2011. Poudarilo je, da lahko v določenih okoliščinah pravica do pokojnine, ki temelji na zaposlitvi odraža podobne značilnosti kot lastninska pravica. Ko so bili prispevki plačani, pokojnine upravičeni osebi ni mogoče odreči.

omenjene odločitve je avstrijski zakonodajalec spremenil zakon o zavarovanju za brezposelnost in odpravil pogoj državljanstva.⁵⁴

ESČP je šlo še dlje in zagotovilo varstvo lastnine tudi neprispevnim (davčno financiranim) pravicam. Ugotovitev, da je gospod Gaygusuz plačeval prispevke in je bil zato upravičen do nujne pomoči, *argumentom a contrario* ne pomeni, da neprispevne dajatve iz sistema socialne varnosti niso premoženjske pravice v smislu 1. člena prvega Protokola k EKČP. Zato je v zadevi *Kuoa Poirrez*⁵⁵ ugotovilo kršitev EKČP (prepovedi diskriminacije v povezavi z varstvom lastnine) tudi pri neprispevnih dajatvah. To odločitev je samo dve leti zatem potrdilo in nadalje razčlenilo v zadevi *Stec*.⁵⁶ Poudarilo je, da postaja zaradi različnih načinov financiranja in prepletenosti narave dajatev vse manj prepričljivo vztrajati, da le prispevno financirane dajatve uživajo (lastninsko) varstvo 1. člena prvega Protokola k EKČP. Poleg tega, je tudi za te dajatve treba plačati, pač z davki in ne prispevki. ESČP je ugotovilo, da razlogov za razlikovanje ni. To je potrdilo tudi v zadevi *Andrejeva*.⁵⁷

Zanimivo je, da ESČP dinamično razlaga EKČP. V zadevi *Pichkur*⁵⁸ je poudarilo povečano mobilnost, višjo stopnjo mednarodnega sodelovanja in povezanosti, razvoj bančnih storitev in informacijske tehnologije. Vse to pa ne opravičuje več predvsem tehnično motivirane omejitve izplačevanja denarnih dajatev (predvsem pokojnin) v tujino. To so bili lahko pomembni razlogi leta 1952, ko je bila prejeta Konvencija MOD št. 102 o minimalnih normah socialne varnosti. Zato je ESČP ugotovilo kršitev 14. člena EKČP, v povezavi s 1. členom prvega Protokola k EKČP. Pri tem velja opozoriti, da ESČP omenja plačila iz socialne varnosti (ang. *social security payments*),⁵⁹ ne le pokojnine (čeprav so v prvi vrsti mišljene prav te).

Odločitev v zadevi *Pichkur* lahko pomembno vpliva na izplačevanje pokojnin (in morda tudi nekaterih drugih denarnih dajatev) v tujino, predvsem v tiste države, s katerimi nimamo sklenjenih dvo- ali večstranskih dogovorov o povezovanju sistemov socialne varnosti, ali za katere ne velja načelo vzajemnosti (recipročnosti).⁶⁰

⁵⁴ A. Gómez Heredero, 2007, str. 59.

⁵⁵ *Kuoa Poirrez proti Franciji*, 30.12. 2003-končno, št. 40892/98. K. Kapuy, D. Pieters, B. Zaglmayer, navedeno delo, str. 278.

⁵⁶ *Stec et al proti VB*, 6.7.2005, št. 65731/01.

⁵⁷ *Andrejeva proti Latviji*, 18.2.2009, št. 55707/00.

⁵⁸ *Pichkur proti Ukrajini*, 7.2.2014-končna, št. 10441/06.

⁵⁹ Glej 53. točko odločitve v zadevi *Pichkur*.

⁶⁰ V 120. členu ZPIZ-2 je določeno, da se slovenskemu državljanu, ki se za stalno izseli pokojnina izplačuje v tujino. To na podlagi prava EU verjetno velja tudi za državljane EU, ki pri nas pridobijo

Na podlagi odločitve ESČP so to članice Sveta Evrope, na podlagi ustavne pravice do lastnine pa tudi vse druge države. Ta argument bi morala sprejeti tudi naša socialna sodišča in Ustavno sodišče.

Hkrati je moralo ESČP večkrat odločati o preoblikovanju ali zmanjšanju dajatev iz sistema socialne varnosti, predvsem v času gospodarske krize. Pri tem je državam omogočilo široko polje proste presoje. Ko je Madžarska ukinila obvezni drugi (zasebni) steber pokojninskega zavarovanja in sredstva prenesla v prvi, javni steber, ESČP ni ugotovilo kršitve 1. člena prvega Protokola k EKČP. Iz vplačanih sredstev so bile še zmeraj zagotovljene pokojnine.⁶¹ Ni ugotovilo razlastitve, temveč druge omejitve v javnem interesu, ki so legitimne, razumne in niso prekomerne. Zanimive so odločitve o dopustnosti nekaterih varčevalnih ukrepov Grčije⁶² in Portugalske.⁶³ Pri tem pa obstajajo omejitve, saj se pokojnine ne smejo spustiti na raven socialnih pomoči.⁶⁴

4. ODLOČITVE SEU

Odločitve Sodišča EU (SEU) lahko neposredno ali posredno vplivajo na uresničevanje pravice do socialne varnosti pri nas.

4.1. Poenotenje sistemov socialne varnosti

Bolj neposreden vpliv imajo lahko odločitve s področja poenotenja (harmonizacije) sistemov socialne varnosti, recimo glede enakega obravnavanja žensk in moških. Tako so moški obravnavani manj ugodno pri znižanju minimalne upokojitvene starosti in izračunu pokojnine, ženske pa pri preračunavanju krajšega delovnega časa na ustrezni polni delovni (ali zavarovalni) čas. Praviloma ženske

pravico do pokojnine. Drugim tujcem se pokojnina izplačuje v tujino, le če obstaja dogovor ali velja načelo vzajemnosti.

⁶¹ *E.B. proti Madžarski*, 15.1.2013, št. 34929/11.

⁶² *Koufaki et Adedy proti Grčiji*, 7.5.2013, št. 57665/12 in 57657/12.

⁶³ *Da Conceição Mateus in Santos Januário proti Portugalski*, 8.10.2013, št. 62235/12 in 57725/12.

⁶⁴ *Adam Cichopek proti Poljski*, 14.05.2013, št. 15189/10.

namreč delajo s krajšim delovnim časom od polnega predvsem zaradi nege in varstva otrok ali oskrbe invalidnih in ostarelih družinskih članov.⁶⁵

Povsem neposredno razlikovanje med spoloma še zmeraj ostaja pri izračunavanju pokojnin. Odmerni odstotek za enako pokojninsko dobo je za ženske bolj ugoden.⁶⁶ SEU je v primeru *De Vriendt* in drugih pridruženih zadevah⁶⁷ ugotovilo, da ko je ohranjena razlika v upokojitveni starosti za moške in ženske (kar je izrecna izjema po Direktivi 79/7/EGS),⁶⁸ je različen način odmere pokojnine dopusten, če je nujno in objektivno povezan s to razliko. V primeru *Van Cant*⁶⁹ pa je poudarilo, da ko so razlike glede upokojitvene starosti odpravljene, se ni več mogoče sklicevati na izjeme in s tem utemeljiti razliko pri odmeri pokojnin. Države članice lahko samo začasno ohranijo ugodnosti namenjene ženskam, da lahko postopno prilagodijo pokojninske sisteme, brez ogrožanja njihovega finančnega ravnotežja. V ZPIZ-2 začasnost različne odmere ni določena. Zato lahko določba o različni odmeri pokojnine za ženske in moške predstavlja kršitev prava EU. Zanimivo bo spremljati odločitve naših (socialnih) sodišč, ko bodo moški tožili na tri odstotke višjo pokojnino, pokojnino do katere bi bili upravičeni, če bi bili ženske.⁷⁰

SEU je tudi ugotovilo, da je preračunavanje na polni delovni čas v nasprotju s pravom EU.⁷¹ Španska ureditev je v slabši položaj postavljala delavce, ki (dolgo) delajo s krajšim delovnim časom. Zaradi metode za izračun zahtevanega prispevnega obdobja za pridobitev pravice do starostne pokojnine (preračun na polni delovni čas) je ureditev v praksi izključevala vsakršno možnost za pridobitev starostne pokojnine tem delavcem. Statistično je bilo namreč dokazano, da je omenjena ureditev prizadela veliko več žensk kot moških. V Španiji je bilo namreč vsaj 80 odstotkov delavcev s krajšim delovnim časom žensk. SEU ni našlo argumenta, da bi bila omenjena ureditev dejansko potrebna za dosego cilja varstva sistema socialne varnosti, ki temelji na plačevanju prispevkov in da

⁶⁵ G. Strban, 2013/1, str. 286.

⁶⁶ Glej 37. člen ZPIZ-2.

⁶⁷ C-377/96 do 384/96 *De Vriendt et al.* [1998] ZOdI. I-2105.

⁶⁸ Direktiva Sveta z dne 19. decembra 1978 o postopnem izvrševanju načela enakega obravnavanja moških in žensk v zadevah socialne varnosti (79/7/EGS), UL L 6, 10. 1. 1979, str. 24-25, posebna izdaja v slovenščini: poglavje 05 zvezek 01 str. 215-216.

⁶⁹ C-154/92 *Van Cant* [1993] ZOdI. I-3811

⁷⁰ To razlikovanje tudi ni več potrebno za zagotavljanje vsebinske, materialne enakosti med spoloma (glej odločitev našega Ustavnega sodišča U-I-298/96, OdlUS VIII, 246), saj bi bilo treba ženske razbremeniti prej, ne šele v času upokojitve.

⁷¹ C-385/11 *Moreno* [2012] ECLI:EU:C:2012:746.

cilja ne bi bilo mogoče doseči z drugim, manj omejujočim ukrepom. Sodišče je zaključilo, da je ureditev države članice, ki od delavcev s krajšim delovnim časom (v veliki večini od žensk), v primerjavi z delavci s polnim delovnim časom, zahteva sorazmerno daljše obdobje plačevanja prispevkov za pridobitev pravice do starostne pokojnine, v nasprotju s 4. členom Direktive 79/7/EGS. Ta prepo-veduje ne le neposredno, temveč tudi posredno diskriminacijo na podlagi spola.

4.2. Povezovanje sistemov socialne varnosti

Nekoliko bolj posreden vpliv na oblikovanje sistema socialne varnosti, vendar nič manjšega na uresničevanje te pravice, ko se državljani Unije gibljejo v druge države članice, imajo odločitve SEU glede določb o povezovanju (koordinaciji) sistemov socialne varnosti.

Še zmeraj odmeva odločitev v zadevi *Wiering*,⁷² v kateri je SEU ugotovilo, da se za izračun izravnalnega dodatka, ki ga je morebiti treba izplačati delavcu migrantu v državi članici njegove zaposlitve, ne smejo upoštevati vse družinske dajatve, ki jih prejema družina tega delavca na podlagi zakonodaje države članice stalnega prebivališča, ker „Elterngeld“ ni dajatev iste vrste kot „Kindergeld“ (obe sta urejeni v nemški zakonodaji), in družinski prejemki, ki jih določa luksemburška zakonodaja.

Vprašanje je torej, ali imajo države članice eno košarico družinskih prejemkov, ali je teh košaric več in pravila o preprečevanju prekrivanja (in s tem dvojnega izplačevanja) veljajo za vsako od njih (kar je za upravičenca lahko ugodneje). SEU je v tako imenovanem *Wiering-testu* ugotovilo, da je treba za uporabo pravil o preprečevanju prekrivanja dajatev upoštevati, ali imajo družinske dajatve enak namen in cilj, ali se jih izračunava na enak način in ali so pogoji upravičenosti enaki. To pa je vse prej kot enostavna naloga, saj so družinske dajatve lahko zelo raznolike. Izplačujejo se lahko ob rojstvu in so vezane na mamo ali očeta (iz socialnega zavarovanja ali zunaj njega),⁷³ lahko so odvisne od dohodka družine, posebne dajatve se lahko zagotavljajo otrokom z motnjami v razvoju.⁷⁴

⁷² C-347/12 *Wiering* [2014] ECLI:EU:C:2014:300.

⁷³ Pri nas materinsko in očetovsko nadomestilo ter starševski dodatek. Glej Zakon o starševskem varstvu in družinskih prejemkih - ZSDP-1, Ur. l. RS, št. 26/14.

⁷⁴ Zato se Evropska komisija trudi pripraviti razpredelnico družinskih prejemkov, ki se prekrivajo (in s tem tudi tistih, ki se ne). Več Y. Jorens, J. De Coninck, 2014.

Večji izdatki za različne družinske prejemke, lahko državo članico spodbudijo k njihovem preoblikovanju, ali k predlogom o spremenjenih pravilih koordinacije. Tako so se nekatere članice zavzele za prilagoditev družinskih prejemkov življenjskemu standardu države v kateri otroci prebivajo. S tem bi odstopili od načela enakega obravnavanja delavcev v isti državi članici (državi zaposlitve), saj bi bili ti upravičeni do različnih družinskih prejemkov, ko bi njihovi družinski člani prebivali v drugi državi članici. Vprašanje je tudi, ali ne bi spremenili pravil in bi bila primarno pristojna država prebivanja otok in ne država zaposlitve (enega od) staršev (z dodatkom ali brez njega).⁷⁵ V obeh primerih bi verjetno nekatere države članice (z višjimi družinskimi prejemki) plačevale manj, druge (tiste z nižjimi družinskimi prejemki) pa več kot v obstoječem sistemu koordinacije.⁷⁶

Zelo vroča tema s katero se ukvarja tudi SEU je vprašanje, ali imajo pravico do svobode gibanja le premožni državljani Unije, ali tudi tisti brez zadostnih sredstev za življenje. Vprašanje je povezano z zagotavljanjem denarne pomoči ekonomsko neaktivnim državljanom EU, ki se gibljejo v drugo državo članico. Ekonomsko aktivni imajo pravico do enakih davčnih in socialnih ugodnosti (vključno s socialnimi pomočmi) v državi zaposlitve, kot domači državljani, prav tako pa jim ni treba dokazovati, da imajo zadosti sredstev in obsežno zdravstveno zavarovanje za pridobitev pravice do prebivanja.⁷⁷

Pri ekonomsko neaktivnih državljanih Unije se pri vstopu zahteva, da imajo dovolj sredstev (s čimer se preprečuje, da bi postali prekomerno breme za sistem socialne pomoči), imajo pristno povezavo s trgom dela, ali lahko prikažejo določeno stopnjo integracije v družbo države članice prebivanja (običajno z največ petletnim obdobjem prebivanja).⁷⁸

SEU je v zadevi *Brey*⁷⁹ zahtevalo individualni in sistemski preskus, ali posameznik res predstavlja nerazumno breme za sistem socialne pomoči. Zagovarjalo je stališče, da Direktiva 2004/38⁸⁰ priznava določeno stopnjo finančne solidarnosti

⁷⁵ Več B. Spiegel (ur.) et al., 2015.

⁷⁶ O koordinaciji družinskih prejemkov G. Strban, B. Kresal, 2014, str. 33.

⁷⁷ Čeprav se zdi, da je SEU tudi od tega v zadnjem času odstopilo. O zadevah C-2013/05 *Geven* (delavec, ki ne prebiva v državi zaposlitve) in C-20/12 *Giersch* (obmejni delavec) H. Verschueren, 2015, str. 7.

⁷⁸ Prav tam, str. 12.

⁷⁹ C-140/12 *Brey* [2013] ECLI:EU:C:2013:565.

⁸⁰ Direktiva Evropskega parlamenta in Sveta 2004/38/ES z dne 29. aprila 2004 o pravici državljanov Unije in njihovih družinskih članov do prostega gibanja in prebivanja na ozemlju držav članic, UL L 158, 30.4.2004.

med državami članicami, še posebej, če je pomanjkanje začasno. Zgolj dejstvo, da posameznik prejema socialno pomoč, ne zadostuje za nesorazmerno breme sistema socialne varnosti. Nacionalno sodišče bi moralo preveriti številne okoliščine, med njimi višino in rednost prejemanja dohodka, pridobitev dovoljenja za prebivanje, obdobje prejemanja socialne pomoči. Upoštevati bi moralo tudi načelo sorazmernosti in obseg takšnega bremena.

Odločitev je bila kritizirana, saj je bilo težko dokazati nesorazmernost bremena pri posameznem upravičencu. SEU je svoje stališče izostrilo v zadevi *Dano*.⁸¹ Ugotovilo je, da državljan Unije nima pravice do enakega obravnavanja, če nima pravice do prebivanja, ker je prišel v državo zgolj z namenom, da bi prejemal socialno pomoč. Pri tem je SEU uporabilo sekundarno zakonodajo enotno in dalo prednost določbam Direktive 2004/38 pred določbami Uredbe 883/2004.⁸² Še več, v zadevi *Alimanovic*⁸³ je SEU ugotovilo, da je mogoče uporabiti izjemo od načela enakega obravnavanja tudi brez posamične proučitve pravnega in dejanskega položaja vlagatelja zahteve po socialni pomoči.

S tem je SEU naredilo korak nazaj in omogočilo državam članicam širše polje proste presoje pri zavrnitvi socialne pomoči. To je storilo kljub temu, da v sodbi *Alimanovic* poudarja namen socialnih pomoči omogočati človeka dostojno življenje, kar je ena od temeljnih vrednot EU.⁸⁴ Čeprav je borba proti revščini in socialni izključenosti visoko na politični agendi EU (določena pa je tudi kot cilj EU)⁸⁵ in je svoboda gibanja ena temeljnih svoboščin državljanov EU, se nekoliko zatakne pri združitvi obeh. Vprašanje je torej, ali je svoboda gibanja zagotovljena le državljanom Unije z zadostnimi sredstvi, ali vsem, tudi tistim, ki teh sredstev nimajo.

⁸¹ C-333/13 *Dano* [2014] ECLI:EU:C:2014:2358.

⁸² Uredba (ES) št. 883/2004 Evropskega Parlamenta in Sveta z dne 29. aprila 2004 o koordinaciji sistemov socialne varnosti, (UL L 200, 7.6.2004, s kasnejšimi spremembami).

⁸³ C-67/14 [2015] ECLI:EU:C:2015:597.

⁸⁴ Glej 2. člen Pogodbe o EU, UL C 326, 26.10.2012.

⁸⁵ Glej 3. člen Pogodbe o EU.

5. ODLOČITVE NEKATERIH USTAVNIH SODIŠČ

Poleg mednarodnih nadzornih organov lahko pomembno vlogo nadzora nad zakonodajnimi rešitvami odigrajo nacionalna ustavna sodišča, seveda v državah, kjer jih poznajo.

Znamenite so odločitve portugalskega in (delno) španskega ustavnega sodišča, ki sta odločala o varčevalnih ukrepih. Portugalsko ustavno sodišče je nekatere ukrepe tako imenovane Trojke zavrnilo.⁸⁶ Tudi latvijsko ustavno sodišče je zavrnilo drastične varčevalne ukrepe.⁸⁷ Latvijski zakonodajalec je želel zmanjšati proračunski primanjkljaj z znižanjem pokojnin za 10 odstotkov in znižanjem bodočih pokojnin (sedanjih zaposlenih) za 70 odstotkov. Čeprav naj bi bil to začasen ukrep, zakon ni predvideval povrnitev premalo izplačanih zneskov v obdobju ekonomskega okrevanja, zakonodajalec pa se je skliceval na pogodbe z mednarodnimi posojilodajalci, vključno z Mednarodnim denarnim skladom in EU.

Latvijsko ustavno sodišče je vztrajalo da pogoji, ki so jih vsilile mednarodne finančne institucije ne morejo nadomestiti ustavnih pravic. Zato je naložilo zakonodajalcu pripravo načrta izplačila premalo izplačanih pokojnin. S tem je sodišče poudarilo primarnost ustavnih človekovih pravic v političnih odločitvah o fiskalnih dodelitvah (alokacijah).

Znamenita je tudi odločitev italijanskega ustavnega sodišča, ki je razveljavilo zamrznitev usklajevanja pokojnin (višjih od trikratnika najnižje pokojnine) iz leta 2011.⁸⁸ Pri nas so seveda najbolj odmevne odločitve našega Ustavnega sodišča, ki poudarja sorazmernost pokojnin in ne njihove omejitve na socialni minimum.⁸⁹ Poglobljena analiza vseh pomembnih določitev različnih ustavnih sodišč bi presegla omejitve tega prispevka in zahteva posebno analizo.

6. ZAKLJUČNE UGOTOVITVE

Odgovor na zastavljeno vprašanje, ali imamo v Sloveniji neustrezne dajatve s katerimi se uresničuje temeljna človekova pravica do socialne varnosti, je delno

⁸⁶ C. Kilpatrick, B. De Witte (eds.), 2014. C. Fasone, 2014. M. Canotilho, T. Violante, R. Linceiro, 2014.

⁸⁷ Zadeva 2009-43-01, z dne 21. decembra 2009.

⁸⁸ Odločitev št. 70/2015 z dne 10/03/2015, objavljena v uradnem listu 30.4.2015.

⁸⁹ Več o odločitvah našega Ustavnega sodišča na področju socialne varnosti G. Strban, 2013/2.

pritrديلen. Predvsem je izpostavljen majhen obseg pokojnin in drugih dajatev za starejše (tudi tistih, odvisnih od oskrbe drugega). Prav tako še nismo izenačili pravnega položaja žensk in moških, seveda tam, kjer za razlikovanje ne obstajajo utemeljeni, iz narave stvari izvirajoči razlogi.

Mednarodni in evropski nadzorni organi, predvsem Evropski odbor za socialne pravice (EOSP), sicer lahko upoštevajo strategije, načrte in druge politične dokumente, a hkrati poudarjajo pomen izvajanja pravice do socialne varnosti (s pravnimi predpisi) in učinkovitosti njenega izvrševanja (v praksi).

EOSP poudarja pomen socialnih pravic prav v času upadanja gospodarske aktivnosti, ko predstavlja povečevanje brezposelnosti in upadanje davkov in prispevkov izziv sistemom socialne varnosti in socialne pomoči. Vendar so države ratificirale Evropsko socialno listino, ki pomembno dopolnjuje Evropsko konvencijo o človekovih pravicah, in se zavezale učinkovito uresničevati pravice do zdravja, socialne varnosti, socialne in zdravstvene pomoči, socialnih storitev ter zaščite pred revščino in socialno izključenostjo z vsemi razpoložljivimi sredstvi. Ena od posledic krize ne sme biti zmanjševanje obsega socialnih pravic, saj gre za obdobje, ko so te najbolj potrebne. Ukrepi zmanjšanja javne porabe in lažjih pogojev poslovanja, ne smejo prekomerno prizadeti upravičencev do socialnih pravic.

Podobno ugotavljajo tudi številna nacionalna ustavna sodišča. V literaturi se razpravlja tudi o proračunskem ali fiskalnem prostoru, ki ga mora nacionalni zakonodajalec zagotoviti za učinkovito uresničevanje socialnih pravic.⁹⁰

Podoben, vprašljiv trend se pojavlja pri izključevanju državljanov Unije, ki se gibljejo v EU, od socialne pomoči v drugi državi članici in pri želji po zmanjševanju družinskih prejemkov, če otroci živijo v manj uspešni državi članici. Hkrati lahko lastninsko varstvo socialnih pravic predstavlja dostop do posameznih pravic tudi nedržavljanom. Vendar mora dodatno, lastninsko varstvo izvirati iz pravice do socialne varnosti in socialne funkcije lastnine in ne iz čistega zasebnega lastninskega pojmovanja dajatve za protidajatev.

Pravica do socialne varnosti in z njo povezane socialne pravice ne smejo predstavljati zgolj minimuma, potrebnega za preživetje človeka (kar ugotavlja tudi naše Ustavno sodišče v povezavi s pravico do pokojnine). Seveda so dajatve, ki zagotavljajo preživetje temelj, a še pomembneje je zagotavljati dajatve soraz-

⁹⁰ Npr. A. Nolan, R. O'Connell, C. Harvey (eds.), 2013.

merne preteklim dohodkom, s katerimi se preprečuje nastanek revščine in socialne izključenosti.

Ob nastajanju tega prispevka gospodarska aktivnost ponovno raste in vprašanje je ali argument, da morajo nekateri začasni ukrepi postati strukturni in s tem stalni zares vzdrži. Tako bi se namreč povečevale razlike v družbi, ki bi bila lahko s tem (tudi ekonomsko) manj uspešna. Ekonomsko uspešnejše evropske države imajo namreč praviloma tudi obsežnejše socialne pravice.

LITERATURA

- *Berghman, Jos*: The resurgence of poverty and the struggle against exclusion: A new challenge for social security in Europe, *International Social Security Review (ISSR)*, št. 1/97, str. 3-20.
- *Canotilho, Mariana; Violante, Teresa; Lanceiro, Rui*: Weak rights, strong principles: Social rights in the Portuguese constitutional jurisprudence during the economic crisis, *World Congress of Constitutional Law 2014- Constitutional Challenges: Global and Local, Workshop 4: Social rights and the challenges of economic crisis*.
- *EOSP*, European Social Charter (Revised), Conclusions 2013, Slovenia, Articles 3, 11, 12, 13, 14, 23 and 30 of the Revised Charter, Strasbourg, November 2014.
- *EOSP*, Digest of the Case Law of the European Committee of Social Rights, Council of Europe, September 2008.
- *Fasone, Cristina*: Constitutional Courts Facing the Euro Crisis. Italy, Portugal and Spain in a Comparative Perspective, European University Institute, Max Weber Programme, EUI Working Paper MWP 2014/25, San Domenico di Fiesole, 2014.
- *Gómez Heredero, Ana*: Social security as a human right, The protection afforded by the European Convention on Human Rights, Council of Europe, Strasbourg, 2007.
- *Jorens, Yves; De Coninck, Joyce*: Reply to an ad hoc request for comparative analysis of national legislations: Family Benefits – Consequences of the *Wiering* judgment in C-347/12, FreSsco, European Commission, December 2014, 132 str.
- *Kilpatrick, Claire; Bruno, De Witte*: Social Rights in Times of Crisis in the Eurozone: The Role of Fundamental Rights' Challenges, European University Institute, Department of Law, San Domenico di Fiesole, 2014.
- *Kresal Šoltes, Katarina*: Obseg pravice do sodnega varstva po 6. členu EKČP na področju socialne varnosti, *Podjetje in delo* št. 2/2000, str. 303-323.
- *Nagel, S. Günter; Kessler, Francis R.*: Social Security Law, Council of Europe, Kluwer Law International, Alphen aan den Rijn, 2010.
- *Nolan, Aoife; O'Connell, Rory; Harvey, Colin (eds.)*: Human Rights and Public Finance, Budgets and the Promotion of Economic and Social Rights, Hart, Oxford, 2013.
- *Spiegel, Bernhard (Ed.); Carrascosa Bermejo, Dolores; Henberg, Ave; Strban, Grega*: Assessment of the impact of amendments to the EU social security coordination rules on export of family benefits, Analytical Report 2015, FreSsco, European Commission, June 2015, 81 str.

- *Strban, Grega* (2012/1): Pravica do socialne varnosti in njen pomen v času gospodarske recesije, *Delavci in delodajalci*, št. 4/2012, str. 507-532.
- *Strban, Grega* (2012/2): Odvisnost od oskrbe drugega – novo socialno tveganje?, *Zbornik znanstvenih razprav 2012*, Pravna fakulteta Univerze v Ljubljani, Ljubljana 2012, str. 211-240.
- *Strban, Grega* (2013/1): Spregledani vidiki pokojninske reforme, *Delavci in delodajalci*, št. 2-3/2013, str. 277-300.
- *Strban, Grega* (2013/2): Pravica do socialne varnosti v (ustavno)sodnem odločanju, v: *Marijan Pavčnik, Aleš Novak* (ur.), (Ustavno)sodno odločanje, *GV Založba*, zbirka *Pravna obzorja*, št. 45, Ljubljana 2013.
- *Strban, Grega; Kresal, Barbara*: Zakon o starševskem varstvu in družinskih prejemkih (ZSDP-1), z uvodnimi pojasnili ter stvarnim kazalom *Luke Tičarja*, *Uradni list Republike Slovenije*, Ljubljana 2014.
- *Strban, Grega*: Lastninsko varstvo socialnih pravic, *Podjetje in delo*, št. 6-7/2015, str. 1251-1266.
- *Verschueren, Herwig*: Free movement of EU citizens: including for the poor?, Paper presented at the ISLSSL 21st World Congress Cape Town 15-18 September 2015, 23 str.
- *Zavod za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije*: Mesečni statistični pregled avgust 2015, Ljubljana, september 2015.
- *Zobec, Jan*: Pravica do zasebne lastnine, v: *L. Šturm* (ur), *Komentar Ustave RS, Dopolnitev-A*, *FDEŠ*, 2011, str. 451-472.

THE INFLUENCE OF THE SUPERVISORY INSTITUTIONS ON THE IMPLEMENTATION OF THE RIGHT TO SOCIAL SECURITY – ARE BENEFITS IN SLOVENIA (IN)ADEQUATE?

Grega Strban*

SUMMARY

The answer to the question whether in Slovenia we have inadequate benefits through which the basic human right to social security is implemented is partly affirmative. Particularly critical is the low amount of pensions and other benefits for the elderly (including those dependent on care of other people). Also, we have not yet equalised the legal position of women and men, in areas of course, where no justified reasons, emerging from the nature of things, exist. International and European supervisory authorities, in particular the European Committee of Social Rights (ECSR) can take into account the strategies, plans and other policy documents, but at the same time they stress the importance of exercising the right to social security (with legal regulations) and the effectiveness of its implementation (in practice).

The ECSR stresses the importance of social rights particularly when economic activities are in decline, the number of the unemployed growing and the taxes and contributions shrinking: all of these presenting a challenge to the systems of social security and social assistance. However, the states have ratified the European Social Charter which importantly amends the European Convention on Human Rights and in which the states committed themselves to effectively exercise the rights to health, social security, social and medical assistance, social services and protection against poverty and social exclusion by all available means. The scope of social rights should not be reduced as a consequence of economic crisis, as this is the period when they are most needed. Cuts in public

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

spending and more favourable conditions for business should not unduly affect the beneficiaries of social rights. Numerous national Constitutional Courts have come to the same conclusions. In literature, budgetary and fiscal space is being discussed which the national legislature must provide for effective exercising of social rights.

In the desire to reduce family benefits, a similar, questionable trend can be observed in excluding the EU citizens from the right to receive social assistance in another Member State, or lowering family benefits if their children live in a less prosperous Member State. At the same time the proprietary protection of social rights provides access to individual rights also to non-citizens. However, the additional proprietary protection must arise from the right to social security and social function of the property and not from the concept of purely private ownership of payment for benefit.

The right to social security and related social rights may not provide only for the minimum necessary for subsistence of a person (as also noted by our Constitutional Court in relation to the right to a pension). Naturally, the benefits guaranteeing mere survival present a foundation; it is even more important, however, to provide benefits proportionate to the previous income which prevent the risk of poverty and social exclusion. While this text was being written the economic activities started to recover again, so the question emerges whether the argument that some temporary measures should be turned into structural stands critical examination. This would increase inequality in the society which could consequently become economically less successful. As a rule, economically prosperous European states provide more extensive social rights.

KUMULACIJA POKOJNINE IN DOHODKOV IZ OPRAVLJANJA DELA OZIROMA DEJAVNOSTI

Primož Rataj*

UDK: 349(336.226.141+347.464)-057.75

Povzetek: Z uveljavitvijo novega Zakona o pokojninskem in invalidskem zavarovanju (ZPIZ – 2) je prišlo do sprememb pri kumulaciji pokojnin in dohodkov iz opravljanja dela oziroma dejavnosti. Temeljno pravilo je, da lahko upokojenec prejema največ polovico pokojnine, če je hkrati v delovnem razmerju s krajšim delovnim časom od polnega oziroma če je zavarovan s polovico ali večjim delom polnega zavarovalnega časa kot samozaposlena oseba. Obstajajo in prikazane pa so nekatere druge pravne podlage za opravljanje dela, ki ne vplivajo na znižanje pokojnine. Tema je v prispevku obravnavana v luči zgodovinskega razvoja, mednarodnih pravnih podlag, primerjalnih ureditev držav članic EU in teoretičnega prikaza namena pokojnin.

Ključne besede: kumulacija, dohodek iz dela, dohodek iz dejavnosti, pokojnina, drugo pravno razmerje, osebno dopolnilno delo, začasno ali občasno delo upokojencev

CUMMULATION OF PENSION AND INCOME FROM GAINFUL ACTIVITY

Abstract: The new Pension and Invalidity Insurance Act (ZPIZ – 2) has brought changes in regard to cummulation of pension and income from employment or self-employment. The core rule is that the pensioner is entitled to up to half of his or her pension if he or she is insured on the basis of part time employment or self-employment. On the other hand, some other legal grounds for work are enacted and presented, which do not have any influence on the payment of pensions. The topic of cummulation is dealt with from various aspects, such as historical development,

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

international documents, comparative legislation of EU Member States and theoretical views of the purpose of pensions.

Key words: *cummulation, income from employment, income from self-employment, pension, other legal relationship, personal supplementary work, temporary or occasional work of pensioners*

1. UVOD

S sprejemom Zakona o pokojninskem in invalidskem zavarovanju (ZPIZ-2)¹ je prišlo do sprememb glede ureditve sočasnega prejemanja pokojnine in dohodkov iz dela oziroma dejavnosti (v nadaljevanju kumulacija).

ZPIZ-2 določa, da se upokojenca, ki opravlja delo oziroma dejavnost, pokojnina izplačuje največ v polovičnem znesku, lahko pa tudi manj. Upokojenca pa imajo tudi možnost opravljati nekatera začasna ali občasna dela brez znižanja pokojnine. Ta se lahko izvajajo v obliki začasnega ali občasnega pogodbenega dela upokojenca pri delodajalcu po Zakonu o urejanju trga dela (ZUTD),² v obliki osebnega dopolnilnega dela po Zakonu o preprečevanju dela in zaposlovanja na črno (ZPDZC-1),³ in v okviru drugih pravnih razmerij, pri katerih ne gre za delovno razmerje ali opravljanje dejavnosti. Za ta dela so postavljene tudi nekatere omejitve, ki pa so po posameznih predpisih različne.

V tem kontekstu se zastavlja več vprašanj: kakšna je pravna narava pravice do pokojnine; je dopustno poleg pokojnine prejemati še ostale dohodke; je status upokojenca oziroma prejemnika pokojnine združljiv s statusom ekonomsko aktivne osebe. Odgovor na vsa navedena vprašanja je odvisen od določitve namena pravice do pokojnine. Ta je lahko pojmovana kot pravica do nadomestila za izpadli dohodek ali pa kot pravica, ki je zaslužena in varovana z lastninsko pravico.

Prispevek obsega prikaz teoretičnih izhodišč, zgodovinskega razvoja, mednarodne in primerjalnopravne ureditve, nakazuje pa tudi primerno enotno rešitev za vse pravne položaje. Slednja je lahko v pomoč pri dejanskem odločanju o morebitnih spremembah. V preteklem letu je bil namreč večkrat izpostavljen t. i. dvojni status (status upokojenca in delavca oziroma samozaposlenega), o katerem

¹ Ur. l. RS, št. 96/12 s spremembami in dopolnitvami.

² Ur. l. RS, št. 80/10 s spremembami in dopolnitvami.

³ Ur. l. RS, št. 32/14.

naj bi se odvijala aktivna razprava ob koncu koledarskega leta 2015 in zakonska ureditev tega področja. Z ZPIZ-2 je bila namreč ukinjena možnost dvojnega statusa, z 31. 12. 2015 pa se izteče prehodno obdobje za zatečene primere.⁴

Uvodno je treba omeniti še, da ZPIZ-2 določa več vrst pokojnin. V prispevku je pozornost namenjena le kumulaciji dohodkov s starostno in predčasno pokojnino. Pri obeh gre namreč za izpolnitev pogoja predpisane starosti.

2. RAZLIČNI VIDIKI KUMULACIJE DOHODKOV IN POKOJNIN

V uvodu je bilo izpostavljeno vprašanje pravne narave pravice do pokojnine. Pomemben del pravne narave je predvsem določitev namena pravice do pokojnine. Na namen izplačevanja starostne pokojnine v sistemih obveznega pokojninskega zavarovanja je pravzaprav možno gledati z dveh zornih kotov. Namen je lahko nadomeščanje izgube dohodka zaradi starosti ali nadomeščanje izpadata (odvzetega) dohodka.

2.1. Nadomeščanje izgube dohodka zaradi starosti

Starostna pokojnina je ena izmed denarnih dajatev iz sistema socialne varnosti,⁵ ki podrobneje opredeljuje ustavno pravico do socialne varnosti. Socialno varnost se lahko opredeli kot zaščito, ki jo družba zagotavlja svojim članom v primeru izpada dohodka ali povečanih stroškov skozi proces družbene solidarnosti.⁶ Starostna pokojnina v tem kontekstu predstavlja denarno dajatev zaradi izgube dohodka. V primeru povečanih stroškov se iz sistema socialne varnosti upokojencem namreč lahko kvečjemu zagotavlja katera druga denarna dajatev.⁷ Zaradi dopolnjene starosti se v družbi od posameznika ne pričakuje več, da mora delati in prispevati v sistem pokojninskega zavarovanja, saj si je prislužil "pravico do počitka". Tu ima starostna pokojnina naravo nadomestila izgube dohodka zaradi starosti. Socialni primer ni le dopolnitev zakonsko predvidene starosti,

⁴ Papež, 2015, str. 377-378.

⁵ Glej 7. in 58. člen Zakona o delovnih in socialnih sodiščih (ZDSS – 1), Ur. l. RS, št. 2/04 s spremembami in dopolnitvami.

⁶ Strban, 2012, str. 513-514.

⁷ Npr. dodatek za pomoč in postrežbo.

temveč mora obstajati potreba po nadomeščanju dohodka, ki je bistvena v sistemu socialnih zavarovanj. To pomeni, da ob ponovni vključitvi upravičenca na trg dela, bodisi kot zaposlene ali samozaposlene osebe (ki prejema plačo ali ustvarja dohodek), slednji nadomestila (starostne ali predčasne pokojnine) več ne potrebuje. Namen nadomeščanja izgube dohodka je lahko jasno razviden tudi iz tuje terminologije. Za starostno pokojnino se najpogosteje v angleščini uporablja termin "old-age benefit", nekatere države pa uporabljajo termin "retirement benefit". Termin retirement nakazuje smer, da mora prejemnik starostne pokojnine prenehati z opravljanjem dela ali pridobitne dejavnosti.⁸

2.2. Lastninsko pravno varstvo pokojnine oziroma nadomestilo izpadlega (odvzetega) dohodka

Pri drugem vidiku namena starostne pokojnine gre po svoji vsebini za lastninsko pravno varstvo prejemnika le-te. Starostna pokojnina se, drugače kot nekatere druge denarne dajatve iz socialnih zavarovanj,⁹ izplačuje na podlagi večletnega¹⁰ plačevanja prispevkov v pokojninsko zavarovanje. Delež plačanih prispevkov za pokojninsko (in invalidsko) zavarovanje je pri izplačilih (mesečnih) dohodkov v primerjavi z drugimi zavarovanji tudi bistveno večji. Ravno na podlagi **večletnih znatnih** vplačil se lahko starostno pokojnino obravnava kot denarno dajatev, ki je "zaslužena". Posameznik tako ne prejema starostne pokojnine zaradi tega, ker ni več aktiven oziroma se to od njega ne pričakuje, temveč zato, ker si jo je prislužil. V tem kontekstu ni več pomembno njegovo nadaljnje ravnanje, lahko je zaposlen ali samozaposlen, še vedno pa je upravičen do prejemanja pokojnine. Po vsebini gre za argument, da je pravica do starostne pokojnine premoženjska pravica, ki je varovana z (ustavno) določbo o zasebni lastnini¹¹ (in uživa lastninsko pravno varstvo).

V Nemčiji tako velja načelo, da uživajo pravice do denarnih dajatev iz zavarovanja premoženjsko varstvo, o čemer je odločilo Zvezno ustavno sodišče.¹² Nemška stroka in sodna praksa vidi funkcijo pokojnine v tem, da se nadomešča plača oziroma izpadli zaslužek, ki ga je upokojenec pred upokojitvijo ustvarjal z delom.

⁸ Higuchi, 1964, str. 334.

⁹ Npr. materinsko in starševsko nadomestilo, nadomestilo zaradi začasne nezmožnosti za delo ter nadomestilo za primer brezposelnosti.

¹⁰ Po ZPIZ-2 je najkrajše obdobje plačevanja prispevkov za pridobitev starostne pokojnine 15 let.

¹¹ 33. člen Ustave Republike Slovenije, Ur. l. RS, št. 33/91-I s spremembami in dopolnitvami.

¹² Sodbi ustavnega sodišča BVer GE, 28. 2. 1980, in BVer GE 63, 16. 7. 1985.

Zakonodajalec namreč lahko bodoče pokojnine modificira in tudi odpravi za preživljanje ne bistvene dajatve, ne more pa spremeniti funkcije osnovnih dajatev iz pokojninskega zavarovanja na način, da bi jih zmanjševal.¹³ V tem kontekstu gre za nadomeščanje dohodka, ki je bil zavarovani osebi odvzet (zaradi plačila prispevkov), in ne za nadomeščanje izgube dohodka, ki ga upokojeni sedaj ne zasluži z delom.

Lastninsko varstvo pravice do starostne pokojnine kot ene izmed pravic iz sistema socialne varnosti velja tudi v slovenski teoriji¹⁴ in sodni praksi,¹⁵ s tem pa pravica do pokojnine uživa dvojno ustavno varstvo preko varstva s pravico do socialne varnosti in s pravico do (zasebne) lastnine.¹⁶

Premoženjsko pravno varstvo¹⁷ socialnih pravic je bilo navsezadnje potrjeno tudi v več sodbah Evropskega sodišča za človekove pravice (ESČP).¹⁸ ESČP je celo odločilo, da poleg prispevno financiranih dajatev (zadeva Gaygusuz proti Avstriji¹⁹), premoženjsko pravno varstvo uživajo tudi neprispevne dajatve (zadeva Koua Poirrez proti Franciji²⁰).

V luči obeh vidikov je pravni položaj upravičenca do starostne pokojnine diametralno različen. Če je starostna pokojnina urejena kot nadomestilo za izgubo dohodka zaradi starosti, potem lahko posameznik izbira, ali bo aktiven in bo prejemal plačilo, ali bo neaktiven in bo prejemal pokojnino, ali pa bo le delno aktiven in bo prejemal sorazmerni del starostne pokojnine. V primeru, da je starostna pokojnina razumljena kot premoženjska pravica, ki uživa lastninsko pravno varstvo, pa (ne)aktivnost posameznika ne vpliva na samo prejetje starostne pokojnine.

2.3. Srednja pot

Možna je tudi tretja, srednja pot. Prejemniku pokojnine je lahko dovoljeno ostati aktiven po upokojitvi, vendar pa se mu s povečevanjem njegovih zaslužkov pokojnina delno zmanjšuje. Kljub lastni aktivnosti posameznik še vedno prejema

¹³ Bubnov Škoberne, Strban, 2010 str. 200.

¹⁴ Strban, 2015, str. 1262.

¹⁵ Odločitev v zadevi Up-770/06 z dne 27. maja 2009.

¹⁶ Strban, 2015, str. 1257.

¹⁷ Šlo je za povezavo 14. člena Evropske konvencije o človekovih pravicah in 1. člena Protokola št. 1 k Evropski konvenciji o človekovih pravicah.

¹⁸ Za pregled sodne prakse glej Strban, 2015, str. 1262-1264.

¹⁹ Sodba z dne 16. septembra 1996.

²⁰ Sodba z dne 30. septembra 2003.

starostno pokojnino (lastninsko pravni vidik), vendar pa se ta s pridobivanjem dohodka ustrezno znižuje (vidik nadomeščanja izgube dohodka zaradi starosti). Zakonodajalec ima tu široko polje proste presoje glede določitve konkretnih zneskov in deležev zniževanja pokojnin.

Če se zakonodajalec odloči za takšno možnost, je ena izmed primernih rešitev ta, da lahko upokojenec s svojo aktivnostjo zasluži **določen (nizek) dohodek, ki še ne vpliva na znižanje pokojnine**. Za to je pravzaprav moč najti tri argumente. Tak dohodek bistveno ne spreminja premoženjskega položaja posameznika, nima večjega vpliva na trgu dela (s tem ne prihaja do konkurence ostalim mlajšim osebam), hkrati pa je smiseln tudi s proračunskega vidika. Stroški administracije za potrebe izračunov ustrezno znižanih pokojnin (katerih razlika je pri minimalnih dohodkih vredna nekaj evrov)²¹ so namreč lahko bistveno višji kot pa prihranek zaradi izplačila malce nižjih pokojnin.

2.4. Delno znižanje pokojnine

Z namenom vzpostavitve določenega sorazmerja med namenoma pokojnin oziroma t. i. srednjo potjo, je pomemben vidik kumulacije **delno zniževanje pokojnine zaradi pridobivanja dohodkov**. Pri tem je pomembno najti ustrezno sorazmerje med višino pridobljenega dohodka in znižanjem pokojnine, s katerim bodo zadovoljni upokojenci, hkrati pa bodo vidne pozitivne posledice na proračunski ravni (kar je predpogoj za učinkovitost sistema). Verjetno ni smotno, da je znižanje pokojnine ob sočasnem pridobivanju dohodka le minimalno (npr. 10 % ali manj) ali po drugi strani izrazito visoko (npr. 90 % ali več). Morda je primerna raven 25 %–50 % (torej 1 € nižja pokojnina za vsake 4 € oziroma 2 € dohodka), ki lahko s povečevanjem dohodka tudi narašča. Nižji kot so dohodki poleg pokojnine, večji mora biti delež nadomestila (manjši delež znižanja pokojnine), in hkrati višji kot so dohodki poleg pokojnine, manjša je potreba po nadomeščanju dohodka (in večji delež znižanja pokojnine).

²¹ Z vidika minimalnih znižanj prav tako obstaja podobna določba v Zakonu o urejanju trga dela (četrti odstavek 67. člena), kjer je višina zneska 20 evrov.

2.5. Vmesna ugotovitev

Ena izmed primernih rešitev bi torej lahko bila, da je upokojencu dovoljeno delati ali opravljati dejavnost in pridobivati poleg pokojnine tudi dohodek iz tega naslova. Določen nizek znesek dohodka ne bi vplival na znižanje pokojnine, dohodek nad tem pragom pa bi povzročil znižanje pokojnine, ki naj bo na začetku nizko, nato pa naj progresivno narašča.

Takšna rešitev bi bila za nekatere upokojece slabša od trenutne (o kateri več v nadaljevanju), za nekatere pa bolj ugodna. Nedvomno pa bi bil sistem na ta način bolj koherentno postavljen in teoretično vzdržen. Vprašanje je namreč, ali je namen zakonodajalca pri urejanju področja kumulacije takšen, da naj upokojenci za pridobivanje dohodka uporabljajo druge pravne možnosti poleg delovnega razmerja ali samozaposlitve. Takšnih možnosti upokojenci velikokrat tudi ne poznajo in ne morejo koristiti. S predlagano rešitvijo bi se po eni strani ureditev poenotila, bila bi tudi bližje ureditvam drugih držav članic EU (glej naslednje poglavje), v primerjavi z njimi pa še vedno za upokojece manj ugodna zaradi zniževanja pokojnine. Navsezadnje ima lahko takšna ureditev tudi pozitiven učinek na proračun, ki je pri sedanji ureditvi vprašljiv.

3. MEDNARODNI IN PRIMERJALNI VIDIK KUMULACIJE POKOJNINE IN DOHODKOV IZ OPRAVLJANJA DELA OZIROMA DEJAVNOSTI

3.1. Mednarodna ureditev

Kumulacijo dohodka iz opravljanja dela oziroma dejavnosti in starostne pokojnine ureja več mednarodnih pravnih aktov: Konvencija Mednarodne organizacije dela (MOD) št. 102 o minimalnih normah socialne varnosti,²² Konvencija MOD št. 128 o dajatvah za invalidnost, starost in preživele osebe, Priporočilo MOD št. 67 o varnosti dohodka in Evropski kodeks o socialni varnosti, ki je bil sprejet v okviru Sveta Evrope.

Slovenijo zavezujeta le dva dokumenta, Konvencija MOD št. 102 in Evropski kodeks o socialni varnosti.²³ Vsi izmed navedenih aktov državam podpisnicam

²² Ur. l. FLRJ, št. 1/55.

²³ Zakon o ratifikaciji Evropskega kodeksa o socialni varnosti, Ur. l. RS – Mednarodne pogodbe, št. 29/03.

dopuščajo dve možnosti. Te se lahko odločijo za ustavitev izplačevanja starostne pokojnine v primeru opravljanja predpisanih dejavnosti oziroma aktivnosti (mirovanje pokojnine), lahko pa se odločijo (ker gre za dajatev, ki temelji na plačilu prispevkov) za znižanje pokojnine, če zaslužek upravičenca presega predpisani znesek.²⁴ Priporočilo MOD št. 67 dodatno omenja, da naj ne bo odvzeta pravica do prejemanja starostne pokojnine upravičencu, ki občasno prejema relativno nizke zneske. Smer v razvoju prikazuje tudi določilo Konvencije MOD št. 128, ki v primeru znižanja pokojnine določa, da naj bo znižanje pokojnine manjše od prejemkov.

3.2. Primerjalna ureditev drugih držav EU

Pri obravnavi določene pravne teme je vedno dobrodošlo, da se preveri tudi ureditev drugih držav. Primerjalna ureditev je lahko v pomoč zlasti takrat, ko primerjamo ureditve tujih sistemov, ki so domačemu sistemu najbolj podobne. V nadaljevanju so prikazane rešitve nekaterih držav članic Evropske Unije (EU), katerim je slovenski sistem blizu zaradi pravnih, kulturnih in zgodovinskih razlogov. Na kratko je prikazana tudi ureditev drugih držav članic EU.

V Nemčiji je kumulacija pokojnin in dohodkov iz opravljanja dela oziroma dejavnosti dopuščena brez omejitev za osebe, ki so dopolnile navadno upokojitveno starost (65 let s postopnim prehodom na 67 let). Posebna pravila veljajo za osebe, ki se predčasno upokojijo – t. i. mlajši upokojenci. Slednji lahko prejemajo polno pokojnino le v primeru, da ne zaslužijo več kot 450 € mesečno, vendar z omejitvijo 900 € na koledarsko leto. Posebna pravila veljajo tudi za prejemanje dela polne pokojnine (tretjina, polovica in dve tretjini).²⁵ Na ta način se omejuje konkuriranje mlajših upokojencev, ki so še sposobni za delo, drugim delavcem.

Podobna ureditev velja v Avstriji. Ob prejemanju starostne pokojnine (delna upokojitev ni možna) je dopuščena neomejena kumulacija dohodkov iz opravljanja dela oziroma dejavnosti. Omejitve pa veljajo za osebe, ki se predčasno upoko-

²⁴ Tretji odstavek 26. člena Konvencije MOD št. 102, tretji odstavek 26. člena Evropskega kodeksa o socialni varnosti, prvi in drugi odstavek 31. člena Konvencije MOD št. 128 ter drugi odstavek 12. člena Priporočila MOD št. 67.

²⁵ 34. člen šeste knjige Socialnega zakonika in spletna stran nosilca pokojninskega zavarovanja http://www.deutsche-rentenversicherung.de/Allgemein/en/Inhalt/03_leistungen/01_rente/rente_und_einkommen_eingearbeitet_4_2015.html.

jijo. Slednje lahko mesečno zaslužijo le do 405,98 € bruto, če to presežejo, se izplačevanje pokojnine ustavi.²⁶

Zanimiva je tudi italijanska ureditev. Kumulacija dohodkov iz opravljanja dela oziroma dejavnosti je dovoljena le za samozaposlene osebe (brez omejitev). Drugačen je položaj delavcev, saj morajo ti prenehati s podrejenim delom, če želijo pridobiti pravico do starostne ali predčasne pokojnine (delne pokojnine v italijanski ureditvi ni).²⁷

Pregled ureditev drugih držav članic EU kaže, da večina izmed njih dopušča kumulacijo pokojnin in dohodkov iz opravljanja dela ali dejavnosti. Neomejeno kumulacijo dopuščajo Švedska, Ciper, Irska, Bolgarija in Združeno kraljestvo. Nekatere druge države dopuščajo neomejeno kumulacijo le za upokoјence, ki dosežejo standardno upokoјitveno starost, določajo pa prepoved kumulacije oziroma omejeno kumulacijo v primerih predčasne upokoјitve. Gre za Belgijo, Češko, Estonijo, Latvijo, Litvo, Luksemburg, Malto in Slovaško.²⁸

Izpostaviti je treba tudi vprašanje omejitev za predčasne upokoјence. V slovenski ureditvi sicer posebnega dodatnega omejevanja za predčasne upokoјence ni, kadarkoli pa lahko pride do izpostavitve tega vprašanja. Že iz primerjalne analize je moč opaziti, da kar nekaj držav članic EU postavlja posebne omejitve pri kumulaciji dohodkov in pokojnin za prejemnike predčasne pokojnine. Vprašanje je, kaj je primerna utemeljitev za takšno razlikovanje med starostnimi in predčasnimi upokoјenci. Vsekakor drži, da so (praviloma) predčasni upokoјenci mlajši od starostnih in se za njih domneva, da imajo večjo delovno zmožnost in lažje uspešno konkurirajo ostalim posameznikom na trgu dela. To pa v **slovenski** ureditvi ne bi smel biti razlog za omejevanje kumulacije pokojnine z drugimi dohodki. Predčasni upokoјenci bodo sicer res prejemniki pokojnine in jo bodo praviloma prejeli bolj zgodaj in tudi dlje, vendar je višina te tako ali tako že trajno nižja. Ustrezno trajno znižanje predčasne pokojnine je torej tisti razlog za izplačevanje predčasne pokojnine že pri nižji starosti in posledice ne bi smele biti dodane tudi na področju kumulacije predčasne pokojnine z dohodki iz dela ali dejavnosti.

²⁶ Spletna stran nosilca pokojninskega zavarovanja
<http://www.pensionsversicherung.at/portal27/portal/pvportal/content/contentWindow?contentid=10007.707691&action=2&viewmode=content> in www.missoc.org.

²⁷ Spletna stran Nacionalnega zavoda za socialno varnost
<http://www.inps.it/portale/default.aspx?SID=%3b0%3b5614%3b4755%3b&lastMenu=4755&iMenu=1&iNodo=4755&p4=2>.

²⁸ <http://www.missoc.org/>, november 2015.

3.3. Vmesna ugotovitev

Kljub predvidenim možnostim v mednarodnih pravnih aktih je večina držav članic EU vzpostavila bistveno bolj ugodno rešitev za upokoјence, saj dopuščā neomejeno kumulacijo starostne pokojnine z dohodki iz dela ali dejavnosti. Mednarodni dokumenti torej predstavljajo le minimum, ki je med drugim določen tudi zaradi želje po podpisu določenega akta s strani čim večjega števila držav. Pri spremembah slovenske ureditve naj bodo za zgled predvsem ureditve preostalih držav v regiji in ne (le) minimalni standardi.

4. PRAVNO ZGODOVINSKI RAZVOJ V SLOVENIJI

Zakonodaja s področja pokojninskega in invalidskega zavarovanja že več desetletij ureja vprašanje kumulacije pokojnin in drugih dohodkov, bodisi plač ali dohodkov iz dejavnosti.

Vse do sedaj so (z manjšimi odstopanji v nomotehničnih formulacijah) vzpostavljena naslednja pravna pravila:

- zavarovani osebi gre pravica do pokojnine na njeno zahtevo od dne, ko so izpolnjeni predpisani pogoji za pridobitev pravice,
- pokojnina se izplačuje od prvega naslednjega dne po prenehanju delovnega razmerja, opravljanja dejavnosti ali zavarovanja,²⁹
- upokoјenci, ki ponovno sklenejo delovno razmerje, začnejo opravljati samostojno dejavnost ali se obvezno zavarujejo na drugi podlagi, za ta čas izgubijo lastnost upokoјenca in se jim pokojnina ne izplačuje.³⁰

Kljub navedenim pravilom so bile razvojno gledano vzpostavljene različne izjeme, ki so predstavljene v naslednjih razdelkih.

²⁹ 20. člen Zakona o pokojninskem in invalidskem zavarovanju (ZPIZ-72), Ur. l. SRS, št. 54/72 s spremembami in dopolnitvami; 70. in 71. člen Zakona o pokojninskem in invalidskem zavarovanju (ZPIZ-83), Ur. l. SRS, št. 27/83 s spremembami in dopolnitvami; 171. in 172. člen Zakona o pokojninskem in invalidskem zavarovanju (ZPIZ-92), Ur. l. RS, št. 12/92 s spremembami in dopolnitvami; 156. in 157. člen Zakona o pokojninskem in invalidskem zavarovanju (ZPIZ-1), Ur. l. RS, št. 106/99 s spremembami in dopolnitvami; in 111. člen Zakona o pokojninskem in invalidskem zavarovanju (ZPIZ-2), Ur. l. RS, št. 96/12 s spremembami in dopolnitvami.

³⁰ 22. člen ZPIZ-72, 75. člen ZPIZ-83, 184. člen ZPIZ-92, 178. člen ZPIZ-1 in 116. člen ZPIZ-2.

4.1. Zakonodaja v obdobju od leta 1972 do leta 1999

Zakon o pokojninskem in invalidskem zavarovanju iz leta 1972 (**ZPIZ-72**) je določal, da se upokoјjencu, ki se po uveljavitvi pravice do pokojnine ukvarja s samostojno umetniško dejavnostjo, na njegovo željo izplačuje pokojnina, vendar se v takem primeru ta čas ne upošteva za odstotno povečanje že uveljavljene pokojnine oziroma za novo odmero pokojnine.³¹ Podobno, vendar širšo rešitev je prevzel tudi Zakon o pokojninskem in invalidskem zavarovanju iz leta 1983 (**ZPIZ-83**). Pričetju ali nadaljevanju samostojne umetniške dejavnosti so bile dodane tudi druga kulturna dejavnost, dejavnost izumitelja ali avtorja tehničnih izboljšav in kmetijska dejavnost.³²

Rešitev, uveljavljeno v ZPIZ-83, je prevzel tudi Zakon o pokojninskem in invalidskem zavarovanju iz leta 1992 (**ZPIZ-92**).³³ Slednja pa je bila z novelo tega zakona (**ZPIZ-B**)³⁴ dopolnjena, saj je bila navedenim dejavnostim dodana nova izjema. Vzpostavljena je bila domneva, da samostojni podjetniki posamezniki ne opravljajo dejavnosti kot edini ali glavni poklic, če so uživalci pokojnine in če:

- opravljajo dejavnost domače in umetne obrti ter oddajanja zasebnih turističnih sob, ali
- so do pridobitve pravice do pokojnine opravljali isto dejavnost v enakem obsegu, vendar so bili zavarovani na podlagi delovnega razmerja, oziroma na drugi podlagi, ali
- sami ne opravljajo dejavnosti, ker imajo zaposlenega vsaj enega delavca.

V navedenih primerih so lahko upokoјjenci prejeli pokojnino, ta čas pa se jim ni upošteval za odstotno povečanje že uveljavljene pokojnine oziroma za novo odmero pokojnine.³⁵

4.2. Zakonodaja v obdobju od leta 1999 do leta 2013

S sprejemom Zakona o pokojninskem in invalidskem zavarovanju leta 1999 (**ZPIZ – 1**) je prišlo do bistvenih sprememb urejanja kumulacije pokojnin in dru-

³¹ 23.a člen ZPIZ-72.

³² 84. člen ZPIZ-83.

³³ 195. člen ZPIZ-92, Ur. l. RS, št. 12/92.

³⁴ 3. in 26. člen, Ur. l. RS, št. 7/96.

³⁵ Tretji odstavek 14. člena in 195. člen ZPIZ-92.

gih dohodkov. Uvedeno je bilo podpoglavje "Vpliv dohodkov po pridobitvi pravice do pokojnine na uživanje pokojnine", v katerem so bili urejeni trije različni pravni položaji.

1. Opravljanje dejavnosti, ki ne vpliva na uživanje pokojnine

Eden izmed pravnih položajev je bil *podoben rešitvam predhodnih zakonov* o pokojninskem in invalidskem zavarovanju. Nanašal se je na opravljanje dejavnosti, ki ne vpliva na uživanje pokojnine.³⁶ Uživalcu pokojnine, ki je pričel ali nadaljeval s samostojno umetniško ali drugo kulturno dejavnostjo, dejavnostjo ustvarjalca izumov, novih oblik teles, slik in risb ali v primerih izvzema iz zavarovanja,³⁷ se je na njegovo željo pokojnina izplačevala, ta čas pa se mu ni upošteval za odstotno povečanje že uveljavljene pokojnine oziroma za novo odmero pokojnine. Izvzem iz zavarovanja je lahko uveljavil samozaposleni ali kmet, če mesečna osnova za obračun davka iz dejavnosti, ki jo je opravljal, ni dosegala polovice zneska minimalne plače v obdobju zadnjih šestih mesecev pred uveljavitvijo izvzema iz zavarovanja. Do tega je prihajalo predvsem v dejavnosti domače in umetne obrti ter v dejavnostih nekdanje popoldanske obrti.³⁸

Kljub preseganju zneska navedene osnove je izvzem iz zavarovanja lahko uveljavil tudi upokojenec, ki je dopolnil 63 let starosti (moški) oziroma 61 let starosti (ženska), vendar:

- ni opravljal dejavnosti z osebnim delom, ker je imel zaposlenega vsaj enega delavca za opravljanje te dejavnosti, ali
- je do uveljavitve pravice najmanj 6 mesecev opravljal isto dejavnost v enakem obsegu, vendar je bil zavarovan na podlagi delovnega razmerja.

Z novelo tega zakona iz leta 2001 (**ZPIZ-1-C**)³⁹ je bil 18. člen o izvzemu iz zavarovanja spremenjen tako, da je po novem določal pogoje, pod katerimi zavarovanje ni obvezno. Vzpostavljena je bila nova domneva, da samozaposleni ni opravljal samostojne dejavnosti kot edini ali glavni poklic, če v obdobju zadnjih treh let dobiček iz dejavnosti samozaposlenega, dosežen v posameznem letu in ugotovljen na podlagi odločbe davčnega organa, ni presegal letnega zneska minimalne plače v tistem letu.

³⁶ 179. člen ZPIZ - 1.

³⁷ 18. in 19. člen ZPIZ-1, Ur. l. RS, št. 106/99.

³⁸ Predlog Zakona o pokojninskem in invalidskem zavarovanju (ZPIZ-PZ) - EPA 561 - II - prva obravnava, Poročevalec DZ, št. 54, 14. 8. 1998, str. 5 - 6.

³⁹ 5. člen, Ur. l. RS, št. 109/01.

2. Znižanje pokojnine glede na dodatne dohodke uživalca pokojnine, ki še ni dopolnil polne starosti

V okviru drugega pravnega položaja je prišlo do znižanja pokojnine glede na dodatne dohodke uživalca pokojnine, ki še ni dopolnil polne starosti (moški 63 let in ženska 61 let).⁴⁰ Upoštevalo se je dohodke, ki se skladno z zakonom vštevajo v osnovo za obračun dohodnine. Poudariti je treba, da se znesek pokojnine ni znižal, če povprečni mesečni dohodek navedenih dohodkov ni presegal 55 % povprečne mesečne minimalne plače za koledarsko leto, za katero je bila obračunana dohodnina. V primeru, če je bil ta dohodek višji, se je pokojnina znižala.⁴¹

Šlo je za novo rešitev, ki je bila utemeljena predvsem z namenom odprave konkurenčne prednosti mladih upokoјencev nasproti mlajšim podjetnikom in samozaposlenim ter za odpravo omejitev možnosti za zaposlovanje mladih. Tudi v drugih državah, npr. v Nemčiji in ZDA, so sprejeli ukrepe, ki zmanjšujejo pokojnine mlajših upokoјencev, ki imajo dodatne zasluške.⁴²

3. Ponovni vstop v zavarovanje

Tretji pravni položaj pa se je nanašal na *ponovni vstop v zavarovanje*, kjer se je upravičencu izplačevala polovica pokojnine, če je bil zaposlen z največ polovico polnega delovnega časa.⁴³ Razvojno gledano je bila prvič vzpostavljena možnost sorazmernega prejetanja pokojnine in dohodkov iz delovnega razmerja. Ustavno sodišče je ugotovilo, da takšna ureditev ni skladna z Ustavo, ker položaja zaposlenih in samozaposlenih oseb nista enaka z vidika plačila prispevkov za obvezno pokojninsko zavarovanje ter iz tega naslova izhajajočih pravic.⁴⁴ Možnost, ki so jo imeli zaposleni v delovnem razmerju, namreč ni bila dostopna samozaposlenim osebam.

⁴⁰ 183. člen ZPIZ-1.

⁴¹ Pokojnina se je znižala za 5 %, če je dohodek presegal 55 %, vendar ne 80 % povprečne minimalne plače za koledarsko leto, za katero je bila obračunana dohodnina. Višji kot je bil dohodek, večje je bilo znižanje pokojnine, in sicer 7 % (80 %–130 %), 10 % (130 %–180 %), 13 % (180 %–230 %), 16 % (230 %–280 %), 19 % (280 %–330 %), 22 % (330 %–380 %), 25 % (380 %–430 %), 28 % (430 %–480 %), 31 % (nad 430 %).

⁴² Predlog Zakona o pokojninskem in invalidskem zavarovanju (ZPIZ-pz)-EPA 561-II-druga obravnava, Poročevalec DZ, št. 48, 22. 6. 1999, str. 159.

⁴³ Drugi odstavek 178. člena ZPIZ-1.

⁴⁴ Enajsta točka odločbe Ustavnega sodišča, št. U-I-358/04-13, z dne 19. 10. 2006.

4.3. Veljavna zakonodaja iz leta 2013

S sprejemom Zakona o pokojninskem in invalidskem zavarovanju, ki velja od začetka leta 2013 (**ZPIZ-2**), je vnovič prišlo do sprememb na področju kumulacije pokojnine in drugih dohodkov. ZPIZ-2 ne ureja več znižanja pokojnine glede na dodatne dohodke uživalca pokojnine. Poleg tega je tudi veliko bolj omejeno opravljanje dejavnosti, ki ne vpliva na uživanje pokojnine, saj se edina izjema za kumulacijo celotne pokojnine in dohodka iz dejavnosti po ZPIZ-2 nanaša na mlajše upokoјence (mlajši od 63 let), ki ne presegajo dohodkovnega cenzusa iz kmetijske in osnovne gozdarske dejavnosti.⁴⁵ ZPIZ-2 pa (delno) sledi tretjemu pravnemu položaju iz ZPIZ-1 (ter enako obravnava zaposlene kot samozaposlene). Osrednje pravilo kumulacije je, da se uživalcu **starostne, predčasne**, vdoske ali družinske pokojnine, ki na območju Slovenije začne ponovno delati oziroma opravljati dejavnost (**ponovni vstop v zavarovanje**) v obsegu, ki ustreza sorazmernemu delu polnega delovnega oziroma zavarovalnega časa, vendar delavci v delovnem razmerju najmanj štiri ure dnevno ali dvajset ur tedensko in samozaposlene osebe, družbeniki ter kmetije najmanj s polovico polnega zavarovalnega časa, izplačuje sorazmerni del pokojnine v višini:

- 50 %, ko zavarovanec dela 4 ure dnevno ali znaša zavarovalni čas od 20 do 24 ur tedensko;
- 37,5 %, ko zavarovanec dela 5 ur dnevno ali znaša zavarovalni čas od 25 do 29 ur tedensko;
- 25 %, ko zavarovanec dela 6 ur dnevno ali znaša zavarovalni čas od 30 do 34 ur tedensko; in
- 12,5 %, ko zavarovanec dela 7 ur dnevno ali znaša zavarovalni čas od 35 do 39 ur tedensko.⁴⁶

Podobno velja tudi za delno pokojnino, pri kateri ne gre za ponoven vstop v zavarovanje, temveč za ohranitev statusa zavarovanca. V tem primeru se sorazmerni delež poveča za 5 % do dopolnitve starosti 65 let.⁴⁷

Zavarovanec lahko v času izplačevanja sorazmernega dela pokojnine zahteva tudi spremembo izplačila sorazmernega dela pokojnine zaradi spremembe števila ur dela oziroma opravljanja dejavnosti.⁴⁸

⁴⁵ Prav tam.

⁴⁶ Tretji odstavek 116. člena ZPIZ-2.

⁴⁷ 40. člen ZPIZ-2.

⁴⁸ Četrty odstavek 116. člena ZPIZ-2.

Treba je pojasniti, da v postopku sprejemanja ZPIZ-2 ni bilo v predlogu zakona⁴⁹ nobenih posebnih utemeljitev ali obrazložitev, zakaj je prišlo do korenitih sprememb na področju kumulacije pokojnine in drugih dohodkov.

5. MOŽNOST KUMULACIJE PO VELJAVNI PRAVNI UREDITVI

V tem poglavju so prikazane trenutne možnosti opravljanja dela, *ki ne vplivajo na izplačevanje pokojnine*. Prikaz je osredotočen predvsem na kumulacijo starostne ali predčasne pokojnine z dohodki iz dela oziroma opravljanja dejavnosti. Obstajajo tudi druge vrste kumulacije, kjer pa se pokojnina ne izplačuje v celoti. Gre za sorazmerno izplačevanje pokojnine ob delu s krajšim delovnim časom v delovnem razmerju (tudi v primeru delne pokojnine) ali opravljanju dejavnosti, in za opravljanje dela ali dejavnosti v nespremenjenem obsegu do 65. leta po izpolnitvi pogojev za pridobitev predčasne ali starostne pokojnine. V tem primeru se zavarovancu izplačuje 20% predčasne ali starostne pokojnine.⁵⁰

Poleg že omenjene izjeme za kmetijske in gozdarske dejavnosti so v slovenski pravni ureditvi trenutno dopustne tri možnosti za kumulacijo celotne predčasne ali starostne pokojnine in prejemkov zaradi opravljanja dela.

5.1. Drugo pravno razmerje

Prva možnost se nanaša na delo v okviru drugih pravnih razmerij. Uživalcem pokojnine se dovoljuje takšno delo ob neoviranem uživanju pokojnine ne glede na višino prihodka iz tega razmerja. Zavarovani so le za primer poškodbe pri delu ali poklicne bolezni,⁵¹ niso pa obvezno zavarovani zaradi izrecne izključitve upokojencev v okviru drugega pravnega razmerja.⁵² Slednje sicer v vseh drugih primerih predstavlja pravno podlago za obvezno pokojninsko in invalidsko zavarovanje osebam, ki niso zavarovane na drugi podlagi (npr. s pogodbo o zaposlitvi v okviru delovnega razmerja). Delo na podlagi drugega pravnega razmerja pomeni predvsem delo po podjemnih, avtorskih in drugih civilnih pogodbah,

⁴⁹ Predlog Zakona o pokojninskem in invalidskem zavarovanju - 2, EVA: 2012-2611-0001, št. 00711-9/2012/12, Ljubljana, 17. 10. 2012.

⁵⁰ Tretji odstavek 38. člena ZPIZ - 2.

⁵¹ Papež, 2014, str. 59.

⁵² 18. člen ZPIZ - 2.

delo sodnih izvedencev, tolmačev ali upraviteljev v insolvenčnih postopkih ali pa oprava dela ali storitev za kakršen koli drug dohodek, ki ni dohodek iz dejavnosti ali v zvezi z dejavnostjo.⁵³

5.2. Začasno ali občasno delo upokoјencev

Druga možnost je začasno ali občasno delo upokoјencev po ZUTD. Gre za delo na podlagi pogodbe o opravljanju začasnega ali občasnega dela kot posebnega razmerja med delodajalcem in upokoјencem (ki je upravičenec⁵⁴), ki ima lahko nekatere elemente delovnega razmerja po Zakonu o delovnih razmerjih (ZDR-1)⁵⁵. Z vidika opredelitve delovnega razmerja po ZDR-1⁵⁶ je predvsem očitna odsotnost nepretrganega opravljanja dela, ker gre za pojmovno nasprotje začasnemu ali občasnemu delu. Kljub temu je tudi tej skupini delovno aktivnih oseb zagotovljeno določeno delovno pravno varstvo, saj se glede prepovedi diskriminacije, spolnega in drugega nadlegovanja ter trpinčenja na delovnem mestu, enake obravnave glede na spol, delovnem času, odmorih in počitkih ter odškodninski odgovornosti, uporablja ZDR-1.⁵⁷

Začasno ali občasno delo upokoјencev pa pozna tudi določene omejitve. Upokoјenec lahko opravlja delo le v obsegu 60 ur na mesec, pri čemer neizkoriščenih ur ni mogoče prenašati v naslednje mesečno obdobje. Omejena je tudi višina dohodka, ki ga upokoјenec lahko iz tega naslova zasluži v koledarskem letu. Ta je 6300 € (v povprečju 525 € na mesec), pri čemer delodajalci obračunajo dajatev od prejemkov v višini 25%.⁵⁸

Določene so tudi kvantitativne omejitve takšnega dela za posameznega delodajalca, ki so odvisne od števila zaposlenih delavcev. To delno varuje položaj oseb, ki še niso upokoјene (in hkrati predstavlja omejitev delodajalcem).

Nesporno je mogoče ugotoviti, da začasno in občasno delo upokoјencev predstavlja dodato fleksibilno obliko dela za poslovanje podjetij, vendar pa z vidika pravnega položaja upokoјenca sproža predvsem naslednje dileme.

⁵³ Papež, 2014, str. 58-59.

⁵⁴ Prvi odstavek 27.b člena ZUTD.

⁵⁵ Ur. l. RS, št. 21/13.

⁵⁶ 4. člen ZDR-1.

⁵⁷ Drugi odstavek 27.a člena ZUTD.

⁵⁸ Prvi odstavek 27.e člena ZUTD.

Upokojenec, ki opravlja delo v okviru delovnega razmerja s polovičnim delovnim časom in prejema sorazmerni del starostne pokojnine (50 %), je v izrazito slabšem položaju kot upokojenec, ki prejema celotno pokojnino in opravlja začasno ali občasno delo. Slednji bo (lahko) prejel precej višje prejemke, hkrati pa bo bistveno manj delovno obremenjen. Delal bo do 60 ur v mesecu, prejel pa višje dohodke od zaposlenega upokojenca, ki bo delal vsaj 88 ur (polovični delovni čas). Vprašanje je, ali lahko odstotno povečanje že uveljavljene pokojnine oziroma nova odmera pokojnine v primeru povečanja zavarovalne dobe na podlagi delovnega razmerja upraviči takšno razliko. Vsekakor se zdi sporno, da upokojenec z začasnim ali občasnim delom (v povprečju) zasluži (bistveno) več kot oseba, ki je v delovnem razmerju.

Z vidika kumulacije dohodkov iz začasnega in občasnega dela upokojencev ter prejemanja pokojnin je treba opozoriti tudi na (nerešeno) vprašanje nespoštovanja pravil glede začasnega in občasnega dela upokojencev. ZUTD za upokojenca določa le globo v višini 500 eurov, če prekorači obseg 60 ur dela na mesec,⁵⁹ ni pa niti v ZPIZ-2 niti v ZUTD nobenih posebnih prekrškovnih določb, če upokojenec zasluži tudi več kot 6.300 eurov letno. To sproža predvsem dve nadaljnji vprašanji:

1. Ali je dopustna neomejena kumulacija pokojnine z neomejenim zaslužkom upokojenca iz tega naslova, tudi če ta presega maksimalni letni limit 6.300 eurov?
2. Ali je prekoračitev ur vzrok za nastanek delovnega razmerja (pri katerem gre za nepretrgano opravljanje dela, ki je v nasprotju z začasnim in občasnim delom) in posledično za vsaj polovično znižanje pokojnine?

Vsekakor trenutna ureditev ne daje zadovoljivega odgovora na ti dve vprašanji in bi jo bilo potrebno ustrezno spremeniti oziroma dopolniti.

5.3. Osebn dopolnilno delo

Tretja možnost je osebno dopolnilno delo upokojencev po ZPDZC-1. Za osebno dopolnilno delo gre, kadar posameznik sam opravlja dela pomoči v gospodinjstvu,

⁵⁹ Tretji odstavek 176.a člena ZUTD. Vprašanje je tudi, kakšen je nadzor nad izvajanjem te določbe. Zaradi podhranjenosti inšpektorata za delo je v praksi malo možnosti, da bo znotraj bazena delodajalcev sploh prišlo do obiska inšpektorja.

njim podobna dela ali opravlja manjša dela, pod pogojem, da posebni predpisi ne določajo drugače in da so določena v Pravilniku o osebni dopolnilni delu (Pravilnik).⁶⁰ Za osebno dopolnilno delo gre tudi, kadar posameznik sam izdeluje izdelke domače in umetnostne obrti v skladu z Obrtnim zakonom,⁶¹ druge izdelke, ki se izdelujejo na domu pretežno ročno ali po pretežno tradicionalnih postopkih, in jih prodaja, ali kadar nabira in prodaja gozdne sadeže in zelišča, pod pogojem, da so ta dela določena v Pravilniku.⁶² Ravno ta drugi vidik osebnega dopolnilnega dela omogoča upokojujencem, da pridobivajo dohodek zaradi del, ki so praviloma predmet opravljanja dejavnosti in s tem statusa samozaposlene osebe. Opravljanje takšnih del je pri upokojujencih tudi bolj pogosto. Starejše osebe namreč praviloma bistveno raje svoj čas izkoristijo za opravljanje priložnostnih občasnih del ali za izdelovanje raznega blaga, kot pa, da po dopolnitvi upokojujivne starosti še naprej ostajajo v delovnem razmerju oziroma opravljajo določeno dejavnost. Od tega bodo še toliko bolj odvrnjene, ker to povzroči izgubo vsaj polovice pokojnine.

Osebno dopolnilno delo se opravlja na podlagi vrednotnic in prav tako pozna določene omejitve. Prihodek iz naslova osebnega dopolnilnega dela v posameznem polletju koledarskega leta skupno ne sme presežati treh povprečnih mesečnih neto plač v Sloveniji v preteklem koledarskem letu.⁶³ V pol leta lahko upokojujenec iz tega naslova prejme približno 3000€, kar na letni ravni znaša okoli 6000€. Višina zneska na letni ravni je blizu omejitvi dohodka iz dela po ZUTD, ki je 6300€.

Osebno dopolnilno delo pravzaprav sodi v sklop drugega pravnega razmerja, ki je opisano kot prva možnost. Pravilnik namreč določa, da je posameznik, ki opravlja osebno dopolnilno delo, pokojninsko in invalidsko zavarovan po 18. členu ZPIZ-2 (drugo pravno razmerje), če ni zavarovan na drugi podlagi.⁶⁴ To pa ne velja za upokojujence, ki so izrecno izključeni iz obveznega zavarovanja zaradi drugega pravnega razmerja. Zaradi tega lahko poleg dohodkov iz osebnega dopolnilnega dela prejemajo tudi celotno pokojnino. Osebno dopolnilno delo je posebej izpostavljeno zaradi možnosti opravljanja nekaterih del, ki jih sicer opravljajo samozaposlene osebe in so vir dohodka iz dejavnosti. Na ta način se torej nekateri upokojujenci lahko izognejo izgubi dela pokojnine zaradi opravljanja

⁶⁰ Ur. l. RS, št. 94/14. Glej prvi odstavek 12. člena ZPDZC-1.

⁶¹ Ur. l. RS, št. 40/04 s spremembami in dopolnitvami.

⁶² Tretji odstavek 12. člena ZPDZC-1.

⁶³ Prvi odstavek 14. člena ZPDZC-1.

⁶⁴ Četrti odstavek 8. člena Pravilnika o osebni dopolnilni delu.

dejavnosti kot samozaposlena oseba, saj nekaj manevrskega prostora za dodatni zaslužek dopušča tudi ZPDZC-1.

6. SKLEP

Trenutna ureditev kumulacije dohodkov iz opravljanja dela ali dejavnosti in pokojnin ima nekatere pomanjkljivosti. Upokojenec, ki bo sklenil delovno razmerje ali začel opravljati dejavnost bo izgubil vsaj polovico pokojnine. Po drugi strani lahko upokojenec pridobiva dohodek preko drugih pravnih razmerij, osebnega dopolnilnega dela in začasnega ali občasnega pogodbenega dela upokojenec. V teh primerih znižanja pokojnine ni. Omejitve dohodkov, ki so vzpostavljene, ne prepovedujejo kumulacije več vrst pravnih podlag, kar lahko povzroči zelo visok (neomejen) prag dohodka iz dela, ki ne vpliva na izplačevanje pokojnine. Pri začasnem ali občasnem pogodbenem delu upokojenec po ZUTD tudi ni prekrškovnih določb za primer, če je presežena z zakonom določena maksimalna letna višina dohodka. Upokojene osebe imajo torej kar nekaj možnosti, kako naj kumulirajo pokojnino z dohodki iz dela. Po drugi strani v nobenem primeru nimajo možnosti kumulacije celotne pokojnine s statusom zaposlenega ali samozaposlenega. Vprašanje je, ali je zakonodajalec želel upokojencem omogočiti vse navedeno, ko je sprejel pravne predpise, ki povečujejo fleksibilnost in segmentacijo na trgu dela. Zlasti je težavno z navedenimi ukrepi najti proračunsko korist, ki se ji v zadnjih letih namenja toliko pozornosti. V okviru razprav o morebitnih spremembah tega področja bo treba upoštevati vse navedeno in najti primerno rešitev.

LITERATURA, PRAVNI IN DRUGI VIRI

- Bubnov Škoberne A., Strban G.: Pravo socialne varnosti, Ljubljana : GV založba, 2010.
- Higuchi T.: Old-Age Pensions and Retirement, International Labour Review, 1964, letn. 90, št. 4, str. 333-351.
- Kreikebohm R.: SGB VI – Gesetzliche Rentenversicherung, Kommentar, C. H. Beck, 2013, 4. izdaja.
- Novak M., Končar P., Bubnov Škoberne A., in drugi: Konvencije Mednarodne organizacije dela : s komentarjem, Ljubljana : GV založba, 2006.
- Papež M., Kuhelj J., Dobrina A., Štrumbelj Trontelj I, Rangus A., Žiher M: Novi veliki komentar Zakona o pokojninskem in invalidskem zavarovanju ZPIZ-2 : s področja obveznega in poklicnega zavarovanja, Ljubljana : Reforma, 2014.

- Papež M.: Višina pokojnine: njeno spreminjanje skozi čas in vpliv prejemanja drugih dohodkov na njeno višino, Delavci in delodajalci, 2015, letn. 15, št. 2-3, str. 367-381.
- Strban G.: Lastninsko varstvo socialnih pravic, Podjetje in delo, št. 6-7, letn. 2015, str. 1251-1266.
- Strban G.: Pravica do socialne varnosti in njen pomen v času gospodarske recesije, Delavci in delodajalci, 2012, letn. 12, št. 4, 507-530.
- Strban G.: Spregledani vidiki pokojninske reforme, Delavci in delodajalci, 2013, letn. 13, št. 2-3, str. 277-300.
- Ustava Republike Slovenije, Uradni list, št. 33/91-I, 42/97 – UZS68, 66/00 – UZ80, 24/03 – UZ3a, 47, 68, 69/04 – UZ14, 69/04 – UZ43, 69/04 – UZ50, 68/06- UZ121, 140, 143, 47/13 – UZ148 in 47/13 – UZ90, 97, 99.
- Konvencija MOD št. 102 o minimalnih standardih socialne varnosti, z dne 28. junija 1952.
- Konvencija MOD št. 128 o datavah za invalidnost, starost in za preživele osebe, z dne 7. junija 1967.
- Priporočilo MOD št. 67 o varnosti dohodka, z dne 12. maja 1944.
- Evropska konvencija o človekovih pravicah, z dne 4. novembra 1950.
- Zakon o ratifikaciji Evropskega kodeksa o socialni varnosti, Uradni list RS – Mednarodne pogodbe, št. 29/03.
- Zakon o pokojninskem in invalidskem zavarovanju, Uradni list RS, št. 96/12, 39/13, 99/13 – ZSVarPre-C, 101/13 – ZIPRS1415, 44/14 – ORZPIZ206, 85/14 – ZUJF-B, in 95/14 – ZUJF-C.
- Predlog Zakona o pokojninskem in invalidskem zavarovanju (ZPIZ-2), EVA: 2012-2611-0001, št. 00711-9/2012/12, Ljubljana, 17. 10. 2012.
- Zakon o pokojninskem in invalidskem zavarovanju, Uradni list RS, št. 109/06 – uradno prečiščeno besedilo, 114/06 – ZUTPG, 10/08 – ZvarDod, 98/09 – ZIUZGK, 38/10 – ZUKN, 61/10 – ZSVarPre, 79/10 – ZPKDPIZ, 94/10 – ZIU, 94/11 – odl. US, 105/11 – odl. US, 110/11 – ZDIU12, 40/12 – ZUJF in 96/12 – ZPIZ-2.
- Predlog zakona o pokojninskem in invalidskem zavarovanju (ZPIZ-pz) – EPA 561 – II – druga obravnava, Poročevalec DZ, št. 48, 22. 6. 1999.
- Predlog zakona o pokojninskem in invalidskem zavarovanju (ZPIZ-PZ) – EPA 561 – II – prva obravnava, Poročevalec DZ, št. 54, 14. 8. 1998.
- Zakon o pokojninskem in invalidskem zavarovanju, Uradni list RS, št. 12/92, 56/92 – odl. US, 43/93 – odl. US, 67/93 – odl. US, 5/94, 7/96, 29/97 – odl. US, 54/98.
- Zakon o pokojninskem in invalidskem zavarovanju, Uradni list SRS, št. 27/1983, 21/1987, 48/1987, 27/1989, 32/1989, Uradni list RS – stari, št. 14/1990, 30/1990, 44/1990, 10/1991, Uradni list RS/I, št. 24/1991, Uradni list RS, št. 12/1992 – ZPIZ.
- Zakon o pokojninskem in invalidskem zavarovanju, Uradni list SRS, št. 54/1972, 26/1973, 34/1974, 19/1977, 30/1978, 27/1983.
- Zakon o urejanju trga dela, Uradni list RS, št. 80/10, 40/12 – ZUJF, 21/13, 63/13, 100/13, 32/14 – ZPDZC-1 in 47/15 – ZSSDT.
- Zakon o delovnih razmerjih, Uradni list RS, št. 21/13, 78/13 – popr. in 47/15 – ZSSDT.
- Zakon o preprečevanju dela in zaposlovanja na črno, Uradni list RS, št. 32/14.
- Pravilnik o osebnem dopolnilnem delu, Uradni list RS, št. 94/14.

- Zakon o delovnih in socialnih sodiščih, Uradni list RS, št. 2/04, 10/04 – popr., 45/08 – Zarbit, 45/08 – ZPP-D, 47/10 – odl. US in 43/12 – old. US.
- Obligacijski zakonik, Uradni list RS, št. 83/01, 97/07 – UPB1.
- Obrtni zakon, Uradni list RS, št. 40/04, 117/06 – ZdavP-2, 102/07, 30/13 in 36/13 – popr.
- Odločba Ustavnega sodišča, št. U-I-358/04-13, z dne 19. 10. 2006.
- Odločba Ustavnega sodišča, št. Up-770/06, z dne 27. maja 2009.
- Sodba Evropskega sodišča za človekove pravice v zadevi Gaygusuz proti Avstriji, z dne 16. septembra 1996.
- Sodba Evropskega sodišča za človekove pravice v zadevi Koua Poirrez proti Franciji, z dne 30. septembra 2003.
- <http://www.sozialgesetzbuch-sgb.de/> - Nemški Socialni zakonik.
- http://www.deutsche-rentenversicherung.de/Allgemein/en/Inhalt/03_leistungen/01_rente/rente_und_einkommen_eingearbeitet_4_2015.html - Nosilec nemškega pokojninskega zavarovanja.
- <http://www.pensionsversicherung.at/portal27/portal/pvportal/content/contentWindow?contentid=10007.707691&action=2&viewmode=content> – Nosilec avstrijskega pokojninskega zavarovanja.
- <http://www.inps.it/portale/default.aspx?sID=%3b0%3b5614%3b4755%3b&lastMenu=4755&iMenu=1&iNodo=4755&p4=2> – Nacionalni zavod za socialno varnost v Italiji.
- <http://www.missoc.org/> – Vzajemni informacijski sistem o socialni zaščiti.
- <http://www.zpiz.si/> - Zavod za pokojninsko in invalidsko zavarovanje.

CUMMULATION OF PENSION AND INCOME FROM GAINFUL ACTIVITY

Primož Rataj*

SUMMARY

Pension and Invalidation Insurance Act (ZPIZ-2) has brought changes in regard to cummulation of pension and income from employment or self-employment. The core rule is that the pensioner is entitled to up to half of his or her pension if he or she is insured on the basis of part time employment or self-employment. On the other hand, some legal grounds for work exist, which do not have any influence on the payment of pensions. These can be other legal relationships besides employment or self-employment, personal supplementary work and temporary or occasional work of pensioners. While temporary or occasional work of pensioners is in some views similar to an employment relationship, pensioners can, through personal supplementary work in specific cases, also receive income from certain activities that are normally done by a self-employed person. Personal supplementary work and temporary or occasional work of pensioners, however, have their limits. Limited amount of hours a pensioner can work per month is prescribed and there are also limits with regard to allowed amount of yearly income from a specific type of work. Pensioners can combine both of them together with other legal relationships and are therefore allowed to earn a substantial (unlimited) amount of income from these grounds, which have no influence on the payment of pensions. It is questionable, whether such legislation is appropriate. Pensioners often do not know of these options. Along with that, the positive effect of such legislation on the State budget is questionable. The legislation concerning cummulation of pensions and income is also very different from those of other EU Member States. Most of them allow for unlimited cummulation, with some exceptions regarding early pensioners. In theory, there are two diametrically different views regarding cummulation. Payment of a(n)

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

(old age or early) pension can be seen as a substitute for attaining the prescribed age, at which there are no longer any expectations that such an individual should remain active. However, if such an individual remains active, there is no need to substitute his or her income, because he or she is receiving income from his or her activity.

The other view is based on the premise that the right to a pension is a property right. In order to fulfil the conditions for old age or early retirement, every insured individual is obliged to pay substantial amount of contributions from his or her pay (or other income) each month for several years or even decades. The result of these payments is that an individual has "earned" his pension. This pension therefore can't be limited, reduced or withdrawn if a pensioner remains active even after retirement. In this sense the payment of a pension is presented as a substitute for the income that has been earned in the past and taken away. There is, however, a third path that is a mix of both views. If a pensioner is gaining low income from gainful activity, he still requires the payment of a full pension in order to sustain adequate lifestyle. When such income from gainful activity starts to increase, there is less and less need for additional substitute income in the form of a pension. The amount of the pension should therefore be reduced, but the pension itself can't be withdrawn because it still enjoys some form of property protection. The unified solution could be that some smaller amounts of income don't affect the payment of a pension, but income above such limit can reduce the pension. The reduction should be slow at first and then gradually progressively increase, because the need for a substitute income is decreasing.

UKREPI ZA LAŽJE USKLAJEVANJE POKLICNEGA IN DRUŽINSKEGA ŽIVLJENJA V KOLEKTIVNIH POGODBAH V SLOVENIJI¹

Katarina Kresal Šoltes*, Barbara Kresal**

UDK: 331.106.24:349(347.61+331)
349.2(497.4)

Povzetek: Prispevek analizira vlogo socialnih partnerjev in kolektivnih pogodb pri oblikovanju ukrepov za lažje usklajevanje poklicnega in družinskega življenja ter pri spodbujanju enakosti spolov. Osrednje raziskovalno vprašanje je bilo, ali in koliko socialni partnerji v Sloveniji že vključujejo to tematiko v svoja kolektivna pogajanja. V okviru raziskave je bil razvit indeks I (uskl) – indeks normativne vključenosti vidika lažjega usklajevanja dela in družine. Na vzorcu dvajsetih kolektivnih pogodb dejavnosti so bili analizirani posamezni ukrepi usklajevanja dela in družine, ki spodbujajo enakost spolov, pri čemer je bila posebna pozornost namenjena tudi aktualnim izzivom na tem področju, kot so na primer staranje prebivalstva in nove potrebe zaposlenih v zvezi s pomočjo njihovim starejšim družinskim članom, spodbujanje uravnotežene zastopanosti obeh spolov na vodilnih mestih, aktivno očetovstvo itd.

Ključne besede: usklajevanje dela in družine, kolektivne pogodbe, socialni partnerji, enakost spolov, indeks I(uskl)

¹ Članek predstavlja glavne izsledke raziskave Analiza kolektivnih pogodb v Sloveniji, ki jo je Inštitut za delo izvedel v okviru projekta GEQUAL (<http://www.institut-delo.com/S40300/GEQUAL>): »Usklajevanje poklicnega in družinskega življenja v kolektivnih pogodbah: Vloga socialnih partnerjev pri spodbujanju enakosti spolov«, ki se sofinancira iz programa Norveškega finančnega mehanizma 2009-2014 (<http://norwaygrants.si/>). Članek odraža stališča avtoric in zanj v nobenem primeru ne velja, da odražajo stališča nosilca Programa Norveškega finančnega mehanizma.

* 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

** Barbara Kresal, doktorica pravnih znanosti, profesorica na FSD in EF Univerze v Ljubljani in raziskovalka na Inštitutu za delo pri Pravni fakulteti v Ljubljani; barbara.kresal@fsd.uni-lj.si PhD, Professor at the Faculty of Social Work and the Faculty of Economics and researcher at the Institute for Labour Law at the Faculty of Law, University of Ljubljana, Slovenia.

MEASURES FOR BETTER RECONCILIATION OF PROFESSIONAL AND FAMILY RESPONSIBILITIES IN COLLECTIVE AGREEMENTS IN SLOVENIA

Abstract: *The contribution analyses the role of social partners and collective agreements in designing the work-family balance measures and in promoting gender equality. The main research question was whether and to what extent the social partners in Slovenia already included this topic into their collective bargaining. Within the research the Index I(uskl) – the index of normative inclusion of aspect for easier reconciliation of work and family was developed. Using a sample of twenty sectoral collective agreements, measures for better reconciliation of work and family life, supporting gender equality, which are already regulated by collective agreements have been analysed. Special attention has been given to current challenges in this area, such as, for example, ageing of population and new needs of workers who care for their older family members, promotion of balanced gender representation in leading positions, active fatherhood, etc.*

Key words: *work-life balance, reconciliation of professional and family responsibilities, collective agreements, social partners, gender equality, Index I (uskl)*

1. UVOD

Enakost spolov je temeljno načelo sodobnih pravnih sistemov, zapisano v številnih mednarodnih aktih in nacionalnih ustavah; je temeljno načelo v slovenski pravni ureditvi in tudi v pravu EU. Za dejansko uresničitev tega temeljnega načela v praksi niso dovolj le zakoni in načelna prepoved diskriminacije, temveč je pomemben integralni pristop. Izrednega pomena za večjo enakost med spoloma je zlasti tudi sistem različnih, medsebojno dopolnjujočih se in ustrezno oblikovanih ukrepov za lažje usklajevanje dela in družine.² Ti pa so lahko tudi predmet urejanja v kolektivnih pogodbah, saj so socialni partnerji pomembni akterji v tej zvezi in nosijo svoj del odgovornosti zlasti za uresničevanje načela enakosti spolov

² Ti naj bi spodbujali bolj uravnoteženo porazdelitev družinskih obveznosti in prispevali k bolj enakovrednemu položaju žensk in moških na trgu dela, v poklicnem življenju.

na področju delovnih razmerij, kar poudarjajo tudi evropski socialni partnerji.³ Razlike po državah so velike, pomen tega vprašanja pa v vsej EU izredno velik.⁴

Usklajevanje delovnega, družinskega in zasebnega življenja je osrednje vprašanje evropske zaposlitvene, zdravstvene in socialne politike.⁵ Vključujoč trg dela je eden od temeljev strategije Evropa 2020,⁶ v zvezi s katero Evropski ekonomsko-socialni odbor⁷ med drugim poudarja pomen zaveze in sodelovanja socialnih partnerjev in ugotavlja, da so socialni dialog in kolektivne pogodbe temeljni instrumenti za to, da se nacionalni reformni načrti dopolnijo z razsežnostjo spolov. Strategija za enakost žensk in moških 2010-2015⁸ na več mestih poudarja pomen socialnih partnerjev in njihovih aktivnosti za povečanje dejanske enakosti žensk in moških. Evropski pakt za enakost spolov (2011-2020)⁹, ki ga je leta 2011 sprejel Svet EU, pa med ukrepi navaja tudi spodbujanje socialnih partnerjev in podjetij, da oblikujejo in uspešno izvajajo pobude v korist enakosti spolov.

Konec septembra 2015 je Evropska komisija objavila novo iniciativo, ki naj bi naslovila izzive lažjega usklajevanja dela in družine in ki naj bi nadomestila prejšnji propadli podvig na ravni EU iz leta 2008 glede prenove direktive o materinskem

³ UNICE/UEAPME, CEEP in ETUC (2005): Framework of actions on gender equality (http://www.etuc.org/IMG/pdf/framework_of_actions_gender_equality_010305-2.pdf) s.4. Okvir ukrepov za enakost spolov, ki so ga Evropski socialni partnerji sprejeli leta 2005, določa štiri prioriteta področja, eno od njih je tudi *Podpora lažjemu usklajevanju delovnega in družinskega življenja*.

Socialni partnerji ne morejo posegati na vsa področja, vendar pa lahko tudi oni v okviru svojih raznolikih aktivnosti, vključno s kolektivnim pogajanjem in sklepanjem kolektivnih pogodb z ustrežno vsebino, ki vključujejo tudi ukrepe za lažje usklajevanje dela in družine, pomembno prispevajo k večji enakosti spolov na področju dela in poklicnega življenja.

⁴ Broughton, A. (2011), Reconciliation of work, private and family life in the European Union, Eurofound, Dublin, <http://www.eurofound.europa.eu/ewco/surveyreports/EU1101011D/EU1101011D.pdf>; Fredman, S. (2011), Discrimination Law, Oxford University Press, Oxford, 23; Demetriades S. et al. (2006), Reconciliation of work and family life and collective bargaining in the European Union, Eurofound, Dublin, s. 65.

⁵ Broughton (2011).

⁶ »Evropa 2020: Strategija za pametno, trajnostno in vključujočo rast« (COM(2010) 2020 final, 3. 3. 2010)

⁷ Dokument »Vprašanje enakosti spolov v strategiji Evropa 2020« (SOC/471, 17. 1. 2013 (<http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.soc-opinions.23970>))

⁸ COM(2010) 491 konč., 21. 9. 2010 (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0491:FIN:SL:PDF>).

⁹ UL C 155/10, 25. 5. 2011 (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2011:155:0010:0013:SL:PDF>)

Gl. tudi *European Commission* (2015): Report on Equality between Women and Men 2014, Publication Office of the European Union, Luxembourg.

dopustu. Cilj nove iniciative na ravni EU je celovito posodobiti pravno ureditev in politiko na področju usklajevanja dela in družine ter sistemov ukrepov v podporo zaposlenim z družinskimi obveznostmi (predvidena je prenova direktive o materinskem dopustu, socialni partnerji naj bi pregledali direktive oz. njihove sporazume o starševskem dopustu, o zaposlitvi za določen čas in o delu s krajšim delovnim, omenja se uvedba nove pravice-dopusta za zaposlene, ki skrbijo za svoje starejše družinske člane, ter okrepitev nadzora in učinkovitosti direktiv o enakem obravnavanju).¹⁰

Raziskava glede vključevanja ukrepov za lažje usklajevanje dela in družine, ki spodbujajo enakost spolov, v kolektivne pogodbe v Sloveniji in celoten projekt GEQUAL se torej umešča v izredno aktualen okvir bistvenih izzivov na tem področju.

Članek v nadaljevanju najprej kratko predstavi okvir in domet raziskave ter pojasni nekatera metodološka vprašanja, sledi analiza rezultatov in predstavitev glavnih ugotovitev. Obravnava je strukturirana v vsebinske sklope, ki sledijo uporabljenim kazalnikom. Za tem je predstavljen Indeks normativne vključenosti vidika usklajevanja dela in družine v kolektivne pogodbe I(uskl), ki omogoča primerjave in spremljanje napredka skozi čas. Na koncu so strnjeno zbrani glavni poudarki in sklepne misli.

2. SPLOŠNO O RAZISKAVI

Osrednje raziskovalno vprašanje je bilo: *»Ali in koliko socialni partnerji v Sloveniji vključujejo tematiko usklajevanja delovnega in družinskega življenja ter s tem povezano vprašanje enakosti spolov v svoja kolektivna pogajanja?«* Izvedena je bila pravna analiza kolektivnih pogodb dejavnosti z vidika vprašanja, katere ukrepe usklajevanja urejajo ter kako (kakšna je njihova vsebina, kako so socialni partnerji oblikovali določbe, ki jih urejajo, kakšen je njihov domet, ali so namenjeni le določenim skupinam ali vsem delavcem itd.) Cilj analize že sklenjenih

¹⁰ EC (2015): New start to address the challenges of work-life balance faced by working families (http://ec.europa.eu/smart-regulation/roadmaps/docs/2015_just_012_new_initiative_replacing_maternity_leave_directive_en.pdf, http://europa.eu/epic/news/2015/20150923-new-start_en.htm, 23. 9. 2015).

kolektivnih pogodb v Sloveniji kot ene od etap v celotnem raziskovalnem delu projekta GEQUAL¹¹ je bil ugotoviti posnetek obstoječega stanja.

Kolektivne pogodbe in kolektivno pogajanje so le eden od instrumentov, s katerimi lahko socialni partnerji delujejo v smeri večje dejanske uveljavitve enakosti spolov v praksi na področju dela in zaposlitve. Niso vsa vprašanja in vsi ukrepi primerni za urejanje s kolektivnimi pogodbami. Pri odločanju, kateri ukrepi so primerni za urejanje v kolektivnih pogodbah, je treba upoštevati pravno naravo kolektivnih pogodb, pravni okvir in značilnosti sistema kolektivnih pogodb Sloveniji.¹²

Socialni partnerji lahko sprejemajo zelo raznovrstne ukrepe za spodbujanje enakosti spolov, pri čemer so ukrepi za lažje usklajevanje poklicnega in družinskega življenja le eni izmed njih, zelo pomembni, vendar ne edini. Če sledimo Okviru ukrepov za enakost spolov, jih je mogoče razvrstiti na štiri prioriteta področja:

- naslavljanje spolnih vlog,
- spodbujanje večje zastopanosti žensk na položajih odločanja,
- podpora usklajevanju delovnega in družinskega življenja,
- razreševanje razlik v plačilu moških in žensk.

Vsa področja so med seboj prepletena in soodvisna. Projekt GEQUAL in raziskava znotraj njega se usmerja in osredotoča le na tretje zgoraj omenjeno področje, torej na podporo usklajevanju med delom in družino.

Uvodoma je treba opozoriti tudi nato, da so kolektivne pogodbe lahko instrument spodbujanja enakosti spolov, prav tako pa so lahko tudi vir diskriminacije in nenekega obravnavanja žensk in moških. Poznamo primere iz preteklosti, kot na

¹¹ V okviru raziskovalnega dela projekta GEQUAL sta bili poleg te izvedeni še dve raziskavi o tem, kakšna so stališča socialnih partnerjev glede obravnavane tematike, saj je od tega odvisna njihova pripravljenost, s tem pa možnosti za vključevanje različnih ukrepov v bodoča kolektivna pogajanja: *Poje, A., Štamfelj, I.* (2015): Analiza prednosti in ovir vključevanja ukrepov usklajevanja v kolektivno pogajanje – pogled sindikatov, Ljubljana: ZSSS (http://www.institut-delo.com/P/PDF/GEQUAL_ANALIZA_ZSSS_KONCNA_25_8_2015.pdf) in *ZDS* (2015): Analiza prednosti in ovir vključevanja ukrepov usklajevanja v kolektivno pogajanje – pogled delodajalcev, Ljubljana (http://www.institut-delo.com/P/PDF/Analiza_ZDS.pdf). Poleg tega je norveški Fafo Institute for Labour and Social Research pripravil študijo o norveških izkušnjah in primerih dobrih praks glede vključevanja teh ukrepov v kolektivne pogodbe: *Steen Jensen, R., Alsos, K.* (2015): Work-life balance – family friendly policies in Norway: Overview of the Norwegian experiences and cases of good practice, Oslo: Fafo (http://www.institut-delo.com/P/PDF/GEQUAL_report_Norway.pdf)

¹² O tem *Kresal Šoltes, K.* (2012), Vsebina kolektivne pogodbe, GV, Ljubljana; *Kresal Šoltes, K.* (2014): Pravna in vsebinska vprašanja prenove kolektivnih pogodb, Delavci in delodajalci št. 2-3/2014.

primer različne plačne lestvice za moške in za ženske z nižjimi plačami za ženske, ki so bile dogovorjene prav s kolektivnimi pogodbami, ipd. Takšnih očitnih primerov diskriminatornih določb danes v kolektivnih pogodbah praviloma ni več najti, vendar to ne pomeni, da ni treba biti pozoren pri analizi posameznih določb glede vprašanja, kakšen učinek imajo na ženske in na moške in ali morebiti ne gre za posredno diskriminacijo. Tudi pri oblikovanju ukrepov za lažje usklajevanje dela in družine v kolektivnih pogodbah je treba biti občutljiv za vprašanje, ali so oblikovani tako, da spodbujajo enakost spolov, enakomerno delitev starševskih obveznosti in enakovredni položaj ter enake možnosti v svetu dela, ali pa, nasprotno, utrjujejo uveljavljene vzorce stereotipnega porazdeljevanja vlog med ženske in moške, matere in očete, delavke in delavce. Pri oblikovanju kazalnikov in njihovem vrednotenju smo upoštevati tudi ta vidik.

Analiza je posebno pozornost namenila tudi vprašanju, ali obstoječe kolektivne pogodbe v Sloveniji naslavlja aktualne izzive na tem področju, kot so uravnotežena zastopanost obeh spolov na vodilnih mestih, aktivno očetovstvo, staranje prebivalstva in s tem zvezano vprašanje pravic zaposlenih, ki skrbijo za svoje starejše družinske člane itd. Zanimalo nas je, da je v zvezi s temi vprašanji v kolektivnih pogodbah najti kakšne posebne ukrepe.

Analiza je bila izvedena na vzorcu 20 kolektivnih pogodb dejavnosti. Vzorec je zajel veljavne kolektivne pogodbe praviloma vseh najpomembnejših dejavnosti v gospodarstvu v Sloveniji. Upoštevali smo uradni register, ki ga vodi ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti.¹³ Seznam kolektivnih pogodb, vključenih v vzorec, je v prilogi na koncu članka.

Analizo smo izvedli z uporabo 13 kazalnikov, ki so bili oblikovani posebej za to raziskavo.¹⁴ Pri njihovem oblikovanju smo upoštevali naslednja izhodišča:

- kazalniki morajo upoštevati teoretska izhodišča, veljavni pravni okvir in stanje v praksi,
- kazalniki morajo slediti prioritetam iz mednarodnih in domačih strateških dokumentov s tega področja,

¹³ Evidenca kolektivnih pogodb dejavnosti (http://www.mdds.gov.si/si/delovna_podrocja/delovna_razmerja_in_pravice_iz_dela/socialno_partnerstvo/evidenca_kolektivnih_pogodb/; zadnja posodobitev, upoštevana v raziskavi, na dan 31. 8. 2015).

¹⁴ Vsak kazalnik ima: številko, kratico in ime; obrazložitev namena (zakaj je bil oblikovan); opis vsebine (katere vsebine/določbe kolektivnih pogodb se upoštevajo pri njegovem vrednotenju) in vrednotenje (določitev maksimalne in minimalne vrednosti, opis metodologije vrednotenja).

- kazalniki morajo slediti vsem štirim prioriteta iz Okvira ukrepov za enakost spolov, ki so ga na EU ravni sklenili evropski socialni partnerji,
- kazalniki se nanašajo na tiste vsebine in ukrepe, ki so primerni za urejanje s kolektivnimi pogodbami,
- kazalniki naj omogočajo spremljanje napredka, zajemajo naj v praksi že uveljavljene ukrepe in tudi take, ki še niso večinsko uveljavljeni, bi pa v prihodnosti lahko bili.

Na podlagi vseh kazalnikov smo oblikovali Indeks normativne vključenosti vidika lažjega usklajevanja dela in družine v kolektivne pogodbe.

$$I(\text{uskl})_{\text{KP}(m)} = \frac{\sum \text{Kaz}(n)_{\text{KP}(m)}}{\sum \text{Kaz}(n)_{\text{max}}} \times 100$$

Kaz(n) – izbrani kazalec, n = 1 - 13

KP(m) – izbrana kolektivna pogodba dejavnosti, m = 1 - 20

Poudariti je treba, da gre za *pravno analizo*, ki kaže *normativno* stanje (vsebnost ukrepov v kolektivnih pogodbah) in *ne dejansko* stanje (izvajanje teh ukrepov v praksi). Indeks smo izračunali tako, da smo primerjali pripisane vrednosti kazalnikov za konkretno kolektivno pogodbo z maksimalnimi vrednostmi kazalnikov. Pri čemer je $\sum \text{Kaz}(n)_{\text{KP}(m)}$ vsota vseh pripisanih vrednosti kazalnikov od Kaz(1) do Kaz(13) za konkretno kolektivno pogodbo dejavnosti KP(m), $\sum \text{Kaz}(n)_{\text{max}}$ pa je vsota vseh maksimalnih vrednosti kazalnikov od Kaz(1) do Kaz(13). Vrednost indeksa I(uskl) je od 0 do 100. Bolj kot se približa vrednosti 100, večja je vključenost normativnega vidika lažjega usklajevanja dela in družine v kolektivno pogodbo.

Seznam kazalnikov:

Kaz(1): *Uravnotežena zastopanost*

Kaz(2): *Ženske na zahtevnejših, vodstvenih in vodilnih delovnih mestih*

Kaz(3): *Skrajševanje polnega delovnega časa*

Kaz(4): *Omejevanje nadurnega dela*

Kaz(5): *Prilagodljivo, družini prijazno razporejanje delovnega časa*

Kaz(6): *Delo na domu in delo v drugem kraju*

Kaz(7): *Letni dopust*

Kaz(8): *Odsotnost zaradi družinskih obveznosti*

Kaz(9): *Prilagajanje na šolo/vrtec*

Kaz(10): *Vrnitev na delo po starševskem dopustu*

Kaz(11): *Skrb za starejše družinske člane*

Kaz(12): *Spodbujanje aktivnega očetovstva*

Kaz(13): *Razlike v plačilu, povezane z družinskimi obveznostmi*

3. ANALIZA REZULTATOV IN GLAVNE UGOTOVITVE

3.1. Uravnotežena zastopanost obeh spolov v postopkih in institucijah socialnega dialoga

Kazalnik *Kaz(1)* zajema ukrepe za uravnoteženo zastopanost obeh spolov v postopkih in institucijah socialnega dialoga, kolektivnega pogajanja, ki naslavljajo delež žensk in moških v pogajalskih telesih, skupnih organih ipd.

Pomembno je, kdo so predstavniki vsake od strani socialnih partnerjev, ki sodelujejo v teh postopkih in strukturah, ki so lahko bolj ali manj institucionalizirane, vsekakor pa imajo lahko neposreden ali posreden vpliv na samo vsebino kolektivne pogodbe, njeno izvajanje, interpretacijo posameznih določb kolektivne pogodbe itd. Pomembno je, da se z ustrezno zastopanstvo obeh spolov v takšnih postopkih in strukturah zagotovi vključevanje različnih pogledov in poudarkov, ki so pomembni za ženske in za moške, občutljivost za vprašanja, ki se tičejo tako moških kot žensk ter da se s tem zagotovi večja ozaveščenost za vključevanje vidika enakosti spolov v kolektivno pogajanje.

Navedeno je pomembno v dveh pogledih. Najprej je že samo dejstvo, da se zagotovi uravnotežena zastopanost obeh spolov na položajih odločanja, prispevek k večji dejanski enakosti žensk in moških.¹⁵ Poleg tega neposrednega učinka je pričakovati tudi posredni učinek, ko ustrezna uravnotežena sestava pogajalskih teles in podobnih organov omogoča in spodbuja, da se v njih izpostavijo tudi

¹⁵ V zadnjem času je izpostavljeno zlasti vprašanje uravnotežene zastopnosti obeh spolov na položajih odločanja v gospodarstvu. Prim. *Kresal, B.* (2013), Kvote za uravnoteženo zastopanost spolov v organih gospodarskih družb, Podjetje in delo, let. 39, št. 5, str. 847-860. Predlog direktive o kvotah ([http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2012:0614:FIN:sl:PDF; COM\(2012\) 614 konc., 14.11.2012](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2012:0614:FIN:sl:PDF; COM(2012) 614 konc., 14.11.2012)).

vprašanja, ki bolj zadevajo en ali drug spol, ter oblikujejo stališča, ki uravnoteženo upoštevajo (lahko različne) interese žensk in moških na področju dela.

Ta kazalnik ima lahko najvišjo vrednost 1 in le tri kolektivne pogodbe od dvajsetih (15%) so dobile vrednost 1, ostalih 17 (85%) pa vrednost 0, kar kaže na to, da *zaenkrat tovrstnih ukrepov praviloma ni v kolektivnih pogodbah*.

V okviru avtonomije, ki jo uživajo socialni partnerji, naj bi sicer res prvenstveno vsak socialni partner pri sebi, v svojih notranjih organizacijskih pravilih ter v svoji praksi določil ustrezne cilje v smeri bolj enakomerne zastopanosti obeh spolov (npr. v svojih najvišjih organih, v pogajalskih telesih idr.), vendar menimo, da bi hkrati tudi z določbami v samih kolektivnih pogodbah lahko spodbudili ta proces.

Zaenkrat so te vsebine v analiziranih kolektivnih pogodbah prezrte. *Nobena od analiziranih kolektivnih pogodb ne določa minimalnega deleža* zastopanosti obeh spolov v nobenem skupnem telesu oz. postopku, ki ga urejajo kolektivne pogodbe (kvote) niti nima določenih kakršnihkoli ciljev v tej smeri. Velika večina kolektivnih pogodb tudi ne določa *objektivnih pogojev* za sestavo skupnih teles oz. za sodelovanje v različnih postopkih v zvezi s spremljanjem izvajanja ali reševanja sporov iz kolektivnih pogodb, z izjemo treh novih kolektivnih pogodb, sklenjenih po uveljavitvi novega ZDR-1.¹⁶ Z vnaprejšnjim določanjem objektivnih pogojev v kolektivni pogodbi je sestava bolj transparentna, kar je v korist uresničevanju načela enakih možnosti. Kakršnihkoli drugih ukrepov na tem področju v kolektivnih pogodbah ni najti.

3.2. Ženske na zahtevnejših, vodstvenih in vodilnih delovnih mestih

Kazalnik *Kaz(2)* pokriva ukrepe za spodbujanje enakega dostopa žensk in moških do zahtevnejših, vodstvenih in vodilnih delovnih mest, do položajev odločanja v podjetjih. Z različnimi ukrepi, vključno z ukrepi za lažje usklajevanje dela in družine, je to mogoče izboljšati.

Podobno kot pri zastopanosti na področju socialnega dialoga je tudi zagotavljanje uravnotežene zastopanosti obeh spolov na položajih odločanja v podjetjih pomembno v dveh pogledih: že sam dostop do teh mest pomeni bolj enake mo-

¹⁶ To so kolektivna pogodba za komunalne dejavnosti, za papirno dejavnost in za tekstilno, oblačilno, usnjarsko industrijo. Določajo pogoje, ki jih morajo izpolnjevati osebe, da jih pogodbene stranke lahko imenujejo na liste arbitrov in liste mediatorjev.

žnosti (razbitje t.i. steklenega stropa), poleg tega to lahko pomeni vključevanje različnih vidikov in bolj ustrezno upoštevanje različnih interesov tako moških kot žensk pri urejanju delovnih razmerij v praksi (posredni učinek).

Tudi ta kazalnik ima najvišjo vrednost 1, dosegle pa so jo zgolj štiri kolektivne pogodbe od dvajsetih (20%), medtem ko je 16 kolektivnih pogodb (80%) pridobilo vrednost 0. Socialni partnerji torej ukrepov v podporo ženskam na zahtevnejših, vodstvenih in vodilnih mestih zaenkrat ne dogovarjajo v kolektivnih pogodbah.

Določb o kvotah ali ciljih v tej smeri ne določa nobena analizirana kolektivna pogodba, prav tako jih kar štiri petine ne določa prav nobenih kakršnihkoli drugih ukrepov, ki bi neposredno ali posredno spodbujali uravnoteženost obeh spolov na vodilnih delovnih mestih. Le pri eni petini kolektivnih pogodb smo našli določbe, ki vsaj na načelni ravni omenjajo zahtevo po enakem dostopu in sicer v zvezi s sistemom napredovanja in sistemom izobraževanja.

Kot primer dobre prakse je ureditev v zvezi z zagotavljanjem *enakega dostopa do sistema napredovanja* v Kolektivni pogodbi za elektroindustrijo.¹⁷ Drugi primer dobre prakse se nanaša na *enak dostop do izobraževanja in usposabljanja pri delodajalcu ne glede na spol*.¹⁸

¹⁷ Ta določa, da »delodajalec zagotavlja enake možnosti za napredovanje delavcev pri delu« ter da »delodajalec organizira spremljanje razvoja delavcev v smislu delovne kariere, njihovega izobraževanja in usposabljanja za delo, kar je podlaga za odločitev o napredovanju delavcev.« (44/3 čl.). Podobno določata tudi kolektivni pogodbi za kovinsko industrijo ter za kovinske materiale in livarne (44. čl. KPKovML in 43. čl. KPKovInd). Takšne določbe dajejo nastavke za možen razvoj aktivnejšega pristopa v praksi, še zlasti v povezavi z določbami iz teh kolektivnih pogodb, ki določajo obveznost vsaj enkrat letnega poročanja in zagotavljanja sindikatom podatkov o politiki zaposlovanja, izvajanju ukrepov za zaščito delavcev pred diskriminacijo, sistemu plač, izkoriščenosti delovnega časa, idr. (glej člene 36/4,5,6,7 KPKovMLiv, 35/4 KPElektInd, 35 čl. KPKovInd).

¹⁸ Kolektivna pogodba za tekstilno, oblačilno in usnjarsko dejavnost v določbi o planiranju izobraževanja pri delodajalcu (44. čl) določa, da morata »delodajalec in sindikat skrbeti, da so s planom dogovorjene oblike izobraževanja, izpopolnjevanja in usposabljanja, pod enakimi pogoji dostopne vsem delavcem, ne glede, ...ali gre za moške ali ženske, ...«. Če se zavedamo, da je predpogoj za razvoj kariere in pridobitev potrebnih kompetenc za zasedbo vodilnih delovnih mest nenehno usposabljanje in izobraževanje pri delodajalcu, potem je takšna določba dober nastavek in podlaga, ki omogoča aktivnejšo vlogo socialnih partnerje na tem področju.

3.3. Družini prijazno urejanje delovnega časa (trajanje in razporejanje)

Kazalnike *Kaz(3)*, *Kaz(4)* in *Kaz(5)* je treba obravnavati v skupnem kontekstu, saj se vsi nanašajo na delovni čas - dolžino delavnika, možnosti za njegovo podaljševanje in razporejanje ter vnaprejšnjo predvidljivost. Le ob skupni obravnavi vprašanj, kot so skrajševanje polnega delovnega časa, omejevanje nadurnega dela glede na zakon ter prilagodljivo, družini prijazno razporejanje delovnega časa, lahko dobimo celovito sliko o morebitnem prispevku kolektivnih pogodb v primerjavi z zakonom glede ugodnejšega urejanja delovnega časa za delavce z družinskimi obveznostmi.

Predolgi, neugodni in nepredvidljivi delavniki so namreč ena od največjih ovir za usklajevanje poklicnega in družinskega življenja za oboje, moške in ženske. Ker imajo navedeni trije kazalniki velik in neposredni pomen za vse delavce z družinskimi obveznostmi ter zaradi kompleksnosti in raznolikosti njihovih posameznih sestavnih elementov, smo vsakemu od njih dodelili maksimalno vrednost 2.

Delovna zakonodaja omogoča *skrajševanje polnega delovnega časa* s kolektivnimi pogodbami. To je bila tudi izkušnja s kolektivnimi pogodbami v preteklosti. Krajši delavniki pomenijo več časa na razpolago za družino. Zato je pomembno, ali kolektivne pogodbe to možnost, ki jim jo daje zakonodaja in ki bi lahko prispevala k lažjemu usklajevanju dela in družine, posledično pa tudi k večji enakosti žensk in moških na področju dela, izrabijo.¹⁹

Poleg drugih pozitivnih učinkov skrajševanja polnega delovnega časa (večja varnost in zdravje pri delu, zaposlitveni vidik v smislu zmanjševanja brezposelnosti itd.) teorija izpostavlja tudi protidiskriminacijski vidik.²⁰ Zanimiva je ugotovitev, da se je delovni čas na posameznega delavca sicer skrajševal v razvoju, vendar pa se je z vidika posameznega gospodinjstva v povprečju delovni čas pravzaprav podaljšal (če skupaj seštejemo delovni čas obeh partnerjev, očeta in matere, je v povprečju delovni čas obeh daljši kot prej, tako da je sedaj na voljo manj časa za

¹⁹ Od pozitivnih učinkov skrajševanja polnega delovnega časa je treba razlikovati uvajanje oblik krajšega delovnega časa, ki je zvezan z manjšim, sorazmernim obsegom pravic delavcev. O tem npr. *Sandor, E.* (2011): Part-time work in Europe, European Company Survey 2009, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Dublin.

²⁰ O pozitivnih vidikih npr. *Kresal, B.* (2008): Skrajševanje delovnega časa. Delavci in delodajalci, let. 8, št. 4, str. 617-633; *ILO* (2011): Working time in the twenty-first century, Geneva. *Golden, L.* (2011). The effects of working time on productivity and firm performance: a research synthesis paper, ILO, Geneva, s. 6-8; *ILO* (2007): Decent Working Time – Balancing Workers' Needs with Business Requirements, Geneva.

družinske, zasebne obveznosti). S tega vidika je smiselno, da se skrajšuje polni delovni čas na splošno za vse ter s tem omogoča obema staršema lažje vključevanje v zaposlitev ob hkratnem angažiranju v družinskem življenju.²¹ Namesto da en starš, praviloma mati, začne delati s krajšim delovnim časom zaradi skrbi za otroke, drug starš pa ima pretirano dolge delovnike, bi se tako delovni čas – posledično pa tudi preostali čas – bolj enakomerno porazdelil med oba spola.

Enako kot za skrajševanje polnega delovnega časa velja tudi za *omejevanje nadurnega dela*, saj oboje povečuje razpoložljiv (prosti) čas, ki se nameni tudi za družinske obveznosti. Omejevanje s kolektivnimi pogodbami je lahko različno: dogovorjene so strožje časovne omejitve, krajša referenčna obdobja, strožji pogoji/primeri, kdaj je dopustno uvesti nadurno delo, predvideno je soglasje delavca itd.

Treba je poudariti, da strožje splošno omejevanje nadurnega dela za vse delavce pozitivno učinkuje tudi na tiste z družinskimi obveznostmi in krepi enakost spolov. Saj v tem primeru vsi razpolagajo z več časa, vsi – tako delavke kot delavci – lahko namenjajo več časa družinskim in domačim opravilom. Če je treba opravljati veliko nadur, se prej pokaže potreba po tem, da en starš začne delati krajši delovni čas ali da popolnoma prekine kariero zaradi družine, in to so pogosteje ženske kot moški. V primeru obsežnega uvajanja nadurnega dela v praksi pa se tudi prej pojavi potreba po tem, da se predpisuje posebne omejitve za določene skupine delavcev, med njimi tudi za tiste z družinskimi obveznostmi. Seveda je to ukrep za lažje usklajevanje dela in družine, vendar pa obstaja riziko, da učinkuje tako, da utrjuje obstoječe vzorce porazdelitve starševskih in družbenih vlog, saj bodo zlasti matere uveljavljale omejitve nadurnega dela (tako kot zlasti one uveljavljajo krajši delovni čas zaradi starševstva), to pa bo posledično lahko poslabševalo zaposlitveni položaj in karijerne možnosti žensk ter poglobljalo neenakost med spoloma, namesto da bi jih zmanjševalo. Vendar pa po drugi strani v primeru predolghih delovnikov lahko prav te posebne določbe (dodatne posebne omejitve nadurnega dela) v korist delavk in delavcev z družinskimi obveznostmi sploh omogočijo njihovo zaposlitev oziroma ohranitev zaposlitve, ko imajo majhne otroke.

Tudi neustrezna razporeditev delovnega časa (z *nepredvidljivimi delovniki* in/ali v *družini neprijaznem času, kot so vikendi, prazniki, ponoči ipd.*) pomeni,

²¹ Anxo, D. (2007): Working time patterns among industrialized countries: a household perspective, V: Messenger, J.C. (ed.): Working time and workers' preferences in industrialized countries – finding the balance, ILO, Ženeva, str. 60-107.

da so tako številne ženske kot številni moški pred izbiro »ali delo ali družina«, pri čemer – zaradi tradicionalnih porazdelitev vlog in stereotipov – pri večini moških pretežno prevlada delo/poklic v škodo družinskega življenja, pri večini žensk pa v večji meri prevladajo družinske obveznosti v škodo njihovega poklicnega udejstvovanja in položaja na trgu dela. Oboji so za nekaj prikrajšani.

Če ni ustrezne splošne (*družini prijazne*) ureditve delovnega časa, potem so posebni ukrepi v korist zaposlenih staršev glede razporejanja delovnega časa nujno potrebni, saj sicer sploh ne bi mogli kombinirati skrbi za otroke, družinskih obveznosti in zaposlitve. Zelo je pomembno, kako so oblikovani ti ukrepi, da se izognemo nevarnosti bumerang učinka v smislu večje zadržanosti delodajalcev pri zaposlovanju žensk in da resnično pripomorejo tudi k enakopravnejšemu položaju obeh spolov v poklicnem življenju.

Če je splošna ureditev delovnega časa ustrezna in razumna (družini prijazna), potem so potrebe po posebnih ukrepih in pravicah le v korist delavk in delavcev z družinskimi obveznostmi manjše.

Glede kazalnika (3) o skrajševanju polnega delovnega časa se je po pričakovanju izkazalo, da zaenkrat velika večina kolektivnih pogodb sploh ne ureja tega pomembnega vidika delovnega časa (kar štiri petine pogodb je pridobilo vrednost 0, samo štiri vrednost 1, nobena pa ni pridobila vrednosti 2).

Vrednost kazalnika (3)	0	1	2
število kolektivnih pogodb	16	4	0
delež kolektivnih pogodb	80%	20%	0%

Tudi kazalnik (4) o omejevanju nadurnega dela ima lahko maksimalno vrednost 2, za razliko od prejšnjih kazalnikov pa ima lahko tudi negativno vrednost -1, ki se pridobi, če kolektivna pogodba ne ureja prav nobenega vidika nadurnega dela za delavca ugodneje od zakona in hkrati izkorišča zakonsko možnost urejanja nadurnega dela za delavca manj ugodno od zakona (možnost urejanja *in peius* v skladu 9/3 členom v zvezi s 144. členom ZDR-1).

Vrednost -1 izkazuje, da je ureditev nadurnega dela v določeni kolektivni pogodbi še bolj fleksibilna od zakona in da je situacija z vidika lažjega usklajevanja poklicnega in družinskega življenja za delavca slabša, kot pa bi bila, če kolektivne pogodbe ne bi bilo in bi veljal le zakon. Raziskava je pokazala, da

je takšnih več kot polovica kolektivnih pogodb (12 od 20 kolektivnih pogodb). Če k tem prištejemo še štiri, ki so pridobile vrednost 0, potem *kar štiri petine kolektivnih pogodb (80%) nadurnega dela ne ureja za delavce nič bolje od zakona ali ga ureja celo slabše od zakona*.

Le štiri kolektivne pogodbe so pridobile vrednost 1, kar pomeni, da razen tega, da so izkoristile zakonsko možnost urejanja *in peius* (širijo dopustne primere, določajo referenčna obdobja), pa so hkrati v primerjavi z zakonom razširile tudi možnost odklonitve nadurnega dela bodisi za vse delavce bodisi samo za delavce z družinskimi obveznostmi. Ena kolektivna pogodba pa je dodatno možnost odklonitve nadurnega dela podelila zgolj delavkam (materam), ne pa tudi delavcem (očetom), zato takšnega neutemeljenega dodeljevanja pravic različno glede na spol nismo šteli kot ukrepa za spodbujanja enakosti spolov na področju dela. Nobena kolektivna pogodba ni pridobila maksimalne vrednosti 2.

Vrednost kazalnika (4)	-1	0	1	2
število kolektivnih pogodb	12	4	4	0
delež kolektivnih pogodb	60%	20%	20%	0%

Primeri dobrih praks iz analiziranih kolektivnih pogodb se nanašajo na širitev možnosti odklonitve nadurnega dela s strani delavca, kadar to terjajo v kolektivni pogodbi opredeljene družinske obveznosti.²² Kot primer slabe prakse z vidika spodbujanja enakosti spolov lahko navedemo 90. člen kolektivne pogodbe bančništva.²³

Tudi pri kazalniku (5) o družini prijaznem razporejanju delovnega časa nobena kolektivna pogodba ni pridobila maksimalne vrednosti 2. Pet jih ima vrednost -1,²⁴ sedem vrednost 0,²⁵ osem pa je takšnih, ki so pridobile vrednost 1, kar pomeni,

²² Prim. npr. 22/2 čl. Kolektivne pogodbe za kovinske materiale in livarne, enako npr. tudi Kolektivna pogodba elektroindustrije (16/3 čl.) in Kolektivna pogodba kovinske industrije (22. čl.).

²³ Ta neutemeljeno dodeljuje možnost odklonitve nadurnega dela različno za delavce glede na spol (»poleg primerov, navedenih v zakonu, je za delo preko polnega delovnega časa potrebno pridobiti predhodno soglasje matere z otrokom do 5 (petega) leta starosti«).

²⁴ Vrednost -1 pomeni, da kolektivna pogodba ureja (pre)razporejanje za delavca slabše od zakona (določanje pravic *in peius* na podlagi 9/3 čl. v zvezi s 158. čl. ZDR-1) in hkrati tudi nima nobenih drugih kakršnihkoli ugodnejših določb od zakona glede (pre)razporejanja za delavce z družinskimi obveznostmi.

²⁵ Skupaj torej 12 (kar 60%) takšnih, ki urejajo razporejanje za delavca nič bolj ugodno ali celo slabše kot zakon.

da kolektivna pogodba sicer razširja možnosti za še bolj fleksibilno razporejanje delovnega časa v primerjavi z zakonom v korist delodajalca, vendar hkrati določa tudi vsaj kakšno pomembnejšo omejitev ali pogoj za delodajalca, ki delavcu z družinskimi obveznostmi zagotavlja bodisi ugodnejše razporejanje bodisi večjo predvidljivost delavnika.

Vrednost kazalnika (5)	-1	0	1	2
število kolektivnih pogodb	5	7	8	0
delež kolektivnih pogodb	25%	35%	40%	0%

Primeri dobrih praks iz kolektivnih pogodb v tej zvezi so lahko splošne določbe o ugodnejšem ali najbolj ugodnem delovnem času za delavce z družinskimi obveznostmi,²⁶ konkretnije opredeljevanje, kaj vse se šteje za družinske obveznosti,²⁷ postopek uveljavljanja te pravice,²⁸ vzpostavitev skupnega monitoringa na paritetni osnovi²⁹ in še nekatere druge.

Določbe glede razporejanja delovnega časa za *delavce, ki delajo krajši delovni čas zaradi koristi otroka* ima šest kolektivnih pogodb. V glavnem določajo, da se v tem primeru razporeditev določi z dogovorom med delavcem in delodajalcem, ne določajo pa v tej zvezi konkretnjših pogojev ali zavez za delodajalca kot

²⁶ Tako npr. 11/2 čl. KPGoST, 14/7 čl. KPElektInd, 34/2 čl. KPObrt, 19. čl. KPPOštK, 88. čl. KPBanč, 41. čl. KPDrobG.

²⁷ Tako npr. 14/7 čl. KPElektroind: »varstvo predšolskega otroka, ki nima zagotovljenega varstva; varstvo in vzgoja šoloobveznega otroka, če je delavec samohranilec; varstvo otroka s telesno ali duševno prizadetostjo, dokler je delavec dolžan skrbeti zanj; varstvo odraslega družinskega člana, ki potrebuje stalno postrežbo ali pomoč za opravljanje osnovnih življenjskih potreb; dalj časa trajajoča bolezen zakonca ali osebe, ki z delavcem živi v skupnosti, ki je izenačena z zakonsko zvezo«.

²⁸ Tako npr. 14/8 čl. KPElektroind: delavec z družinskimi obveznostmi lahko s pisno vlogo skupaj z dokazili predlaga delodajalcu zanj najugodnejši raspored delovnega časa, v katerem lahko potem dela za čas takšne odobritve, ima pa obveznost tekočega obveščanja delodajalca o vseh okoliščinah, ki vplivajo na takšno odobritev.

²⁹ Tako npr. 14/5 čl. KPElektInd: pravna podlaga za razvoj aktivnejšega pristopa socialnih partnerjev na tem področju, saj predvideva s strani delodajalca in sindikata (v 90 dneh od uveljavitve kolektivne pogodbe) oblikovanje »paritetnega načina spremljanja ureditve delovnega časa in oblikovanja predlogov v cilju humanega urejanja delovnega časa«. Podobna določba o paritetnem spremljanju tudi v 36/8 čl. KPKovML.

močnejše pogodbene stranke,³⁰ z nekaj izjemami.³¹ Vendar pa analiza veljavnih kolektivnih pogodb pokaže, da pravice do dela s krajšim delovnim časom ne razširjajo še na druge kategorije delavcev z družinskimi obveznostmi, ampak jih dodeljujejo samo delavcem s starševskimi obveznostmi.³²

Ker zakon ne določa nobenih omejitev glede razporejanja dela v neugodnem delovnem času kot je *delo na nedeljo, praznike in proste dneve ter soboto* (razen pravice do dodatka zaradi neugodnega delovnega časa iz 128. čl. ZDR-1) bi lahko pričakovali, da bodo to vrzel zapolnile kolektivne pogodbe. Vendar z izjemo kolektivne pogodbe za trgovino KPTrg, ki je primer dobre prakse v tej zvezi,³³ nobena druga kolektivna pogodba ne določa omejitev za delo na tak dan, niti za vse delavce niti samo za delavce z družinskimi obveznostmi. Dodatnih omejitev poleg tistih iz zakona glede *nočnega dela* prav tako ne vsebuje nobena kolektivna pogodba, kot tudi ne omejitev za delo na soboto.

3.4. Kraj opravljanja dela

Kazalnik *Kaz(6)* meri, ali kolektivna pogodba ureja možnost za delo na domu na predlog delavca in ali omejuje napotitve delavcev na delo v drug kraj.

Poleg dolgih delovnikov, nadurnega dela, neugodnega (pre)razporejanja delovnega časa se razpoložljiv (prosti) čas, ki ga lahko zaposleni starši namenijo družini, skrbi za otroke in gospodinjskemu delu, lahko pomembno skrajša tudi zaradi dolge poti na delo. Možnost dela na domu oz. kombiniranja dela na domu z delom v prostorih delodajalca ter dodatne omejitve za delodajalca v primeru

³⁰ Tako KP Graf, KPČasZK, KPCestG, KP PoštK.

³¹ Tako npr. KP Banč, ki k temu dodaja, da si mora delodajalec na predlog delavca prizadevati, da omogoči dopoldanski delovni čas in KP DrobG, ki v tej zvezi določa pravico delavca, da dela brez prekinitve. Ob tem je treba upoštevati še dodatno omejitev, ki jo za vse delavce s krajšim delovnim časom (torej tudi tiste, ki tako delajo zaradi koristi otroka) določajo nekatere kolektivne pogodbe v zvezi z *deljenim delovnim časom* (KP Trg, KP GostT, KP TekstOU, KP Banč, KP DrobG) in sicer, da si mora delodajalec v tem primeru prizadevati, da delavcu omogoči delo brez prekinitve.

³² Prim. 26. čl. prejšnje kolektivne pogodbe za kmetijstvo in živilstvo.

³³ Prim. 40. - 42. čl. KP Trg. Za delo na nedeljo, praznike in proste dneve KP Trg določa časovne omejitve ter prepoved odreditve za določene delavce s starševskimi obveznostmi. Ta kolektivna pogodba določa največje dopustno število nedelj na mesec in na koledarsko leto ter največje dopustno število delovnih dni na prost dan na koledarsko leto za posameznega delavca itd.

napotitve delavca z družinskimi obveznostmi na delo v drug kraj, sta dva ukrepa, ki lahko omogočita lažje kombiniranje delovnih in družinskih obveznosti.

Glede na to, da delovna zakonodaja v zvezi z delom na domu ureja le položaj in pravice delavca, ki sklene pogodbo o zaposlitvi za delo na domu ali na daljavo, je lahko vloga kolektivnih pogodb v tem, da nadgradijo zakonsko ureditev glede vprašanja, *kdaj in pod kakšnimi pogoji imajo morda delavci pravico do takšne oblike dela* (npr. podobno kot je z zakonodajo urejena pravica do krajšega delovnega časa zaradi starševstva). V okviru tega kazalnika nas ne zanima toliko, ali so natančneje urejene pravice v primeru dela na domu, ampak zlasti vprašanje, ali kolektivna pogodba določa objektivne kriterije oz. pogoje, pod katerimi ni mogoče zavrniti delavčevega predloga za delo na domu.

Oddaljenost kraja opravljanja dela od delavčevega bivališča prav tako lahko vpliva za lažje ali težje usklajevanje poklicnih in družinskih obveznosti. Motnjo družinskemu življenju lahko, ne pa nujno, predstavlja tudi selitev v drug kraj zaradi potreb zaposlitve in dela (drugo okolje, izločitev iz poznanega šolskega in lokalnega okolja otroka, izguba socialnih stikov in družbenih mrež itd.). V okviru tega kazalnika nas je zanimalo, ali kolektivne pogodbe urejajo pogoje ter posebne omejitve za napotitev delavca z družinskimi obveznostmi na delo v drug kraj.

Nobena kolektivna pogodba ni pridobila vrednosti 2, ker nobena ne ureja obeh vidikov ugodneje od zakona. Pravzaprav nobena kolektivna pogodba ne ureja možnosti dela na domu na predlog delavca na način, ki bi ga lahko ocenili kot pomembnejše ugodnejšega od zakona.³⁴ Več kot polovica, 12 kolektivnih pogodb pridobilo vrednost 1, ker urejajo omejitve za napotitev delavca na delo v drug kraj. Kar 8 (40%) analiziranih kolektivnih pogodb pa ne ureja nobenega od omenjenih vidikov.

Med kolektivnimi pogodbami, ki določajo omejitve za napotitev delavca na delo v drug kraj, prevladujejo take, ki kot pogoj določajo čas trajanja vožnje v obe smeri (11 kolektivnih pogodb). Razen časovne omejitve kolektivne pogodbe poznajo kot omejitev tudi bistveno poslabšanje delavčevega zdravja ali materialnega stanja. V zvezi s časovno omejitvijo večina kolektivnih pogodb kumulativno določa milejšo časovno omejitev, ki velja za vse delavce (praviloma 3 ure vožnje v obe smeri od kraja, kjer biva) in strožjo časovno omejitev, ki velja posebej še samo za delavce z družinskimi obveznostmi ali samo za delavke matere, največkrat z otroci do 3 let starosti.³⁵

³⁴ Kolektivne pogodbe bodisi sploh ne urejajo dela na domu bodisi zgolj povzemajo ureditev, ki jo zagotavlja že zakon.

³⁵ Posebne omejitve, ki veljajo samo za delavce z družinskimi obveznostmi ali samo za delavke

Kombiniranje splošnih omejitev, ki veljajo za vse delavce in posebnih omejitev, ki so za delavce z družinskimi obveznostmi še ugodnejše, se zdi primerna ureditev. Opozorili pa bi na posebne omejitve, ki veljajo samo za delavke matere (takšne omejitve pozna kar polovica od vseh kolektivnih pogodb), ker so vprašljive z vidika spodbujanja enakosti spolov in aktivnega očetovstva, saj ni videti utemeljenih razlogov, zakaj ne bi smeli tudi delavci očetje uveljavljati možnosti odklonitve napotitve na delo v drug kraj, če skrbijo za otroke do 3 let starosti, enako kot to velja za delavke matere.

Primer dobre prakse je lahko ureditev iz kolektivne pogodbe za gostinstvo in turizem.³⁶

3.5. Letni dopust in odsotnosti zaradi družinskih obveznosti

Kazalnika *Kaz(7)* in *Kaz(8)* pokrivata dva pomembna vidika, ki jih je smiselno obravnavati kot celoto. V primerjavi z drugimi kazalniki so pri teh dveh kolektivne pogodbe pridobile občutno višje vrednosti, kar kaže na to, da gre za tradicionalne vsebine iz agende kolektivnega pogajanja.

Kazalnik (7) se nanaša na upoštevanje družinskih obveznosti pri trajanju in izrabi letnega dopusta, kazalnik (8) pa na določbe kolektivnih pogodb, ki predvidevajo pravico do dodatnih dni plačane in neplačane odsotnosti zaradi družinskih obveznosti.

Ni pomembno le trajanje letnega dopusta, izrednega pomena je tudi vprašanje, ali in koliko lahko delavci sami vplivajo na izrabo letnega dopusta oziroma koliko se pri izrabi upoštevajo potrebe družinskega življenja, razporeditev šolskih počitnic ipd. Kolektivne pogodbe lahko pomembno nadgradijo zakonsko ureditev na tem področju, upoštevajoč pri tem v ustrezni meri tudi posebnosti posamezne dejavnosti, poklica, podjetja. Zagotavljanje izrabe čim večjega dela letnega dopusta staršev šoloobveznih otrok po njihovi izbiri oziroma v dogovoru z njimi

matere, so določene v nekaterih kolektivnih pogodbah bodisi absolutno kot prepoved napotitve ne glede na čas trajanja vožnje (npr. 52. čl. KPKD, 14. čl. KPGostT, 14. čl. KP Graf, 12. čl. KPčasZK, idr.) bodisi ob časovni omejitvi s krajšim časom vožnje kot to velja za vse ostale delavce (praviloma 2 uri vožnje v obe strani; glej 52. čl. KPKD, 12. čl. KPCestG, 12. čl. KPLes; ali 1 uro vožnje – glej 22. čl. KPTrg, idr.).

³⁶ Ta med drugim določa, da »v nobenem primeru ni mogoče napotiti na delo v drug kraj nosečnic, delavcev, ki skrbijo za otroke do šestega leta starosti oziroma duševno ali telesno motene otroke, ter invalidov in starejših delavcev« (14 čl. KPGost).

v času, ko imajo otroci počitnice, in podobni ukrepi lahko zelo izboljšajo kakovost družinskega življenja, razbremenijo starše ter spodbujajo vključevanje obeh staršev v varstvo in vzgojo otrok.

Nepredvidljive družinske obveznosti zahtevajo od zaposlenih staršev, da morajo kdaj pa kdaj (včasih na hitro) zapustiti delovno mesto zaradi varstva koristi otroka. Že zakon predvideva pravico delavcev do plačane odsotnosti zaradi različnih osebnih okoliščin, med katerimi so tudi družinske obveznosti. Kolektivne pogodbe bi lahko določale ustrezno (večje) število dni plačane odsotnosti, širile primere, ko ima delavec pravico do plačane odsotnosti zaradi osebnih okoliščin, natančneje določile postopek uveljavljanja, ki bi sledil potrebam in interesom delavca ali pa poleg plačane odsotnosti dodatno predvidele še neplačano odsotnost z dela zaradi družinskih obveznosti.

Kot enega od bistvenih ukrepov v zvezi s pravico do letnega dopusta smo ocenili pravico delavca do izrabe dopusta v času letnih šolskih počitnic ali po svoji izbiri v trajanju najmanj enega tedna in le v tem primeru lahko kolektivna pogodba pridobi vrednost 2 pri kazalniku (7). Kakršnimkoli drugim ukrepov, ugodnejšim od zakona, smo pripisali vrednost 1. Sedem kolektivnih pogodb je pridobilo vrednost 0, kar pomeni, da ne urejajo nobenega pomembnejšega vidika letnega dopusta ugodneje od zakona. Večina kolektivnih pogodb je pridobila vrednost 1, vrednost 2 pa ena kolektivna pogodba, kar pomeni, da je 65% kolektivnih pogodb pri kazalniku (7) pridobilo pozitivno vrednost.

Vrednost kazalnika (7)	0	1	2
število kolektivnih pogodb	7	12	1
delež kolektivnih pogodb	35%	60%	5%

To je v primerjavi s prejšnjimi kazalci zelo dobro in kaže na to, da kolektivne pogodbe kar veliko pozornosti namenjajo urejanju letnega dopusta, kar je z vidika lažjega usklajevanja gotovo pozitivno in bi bilo dobro takšno prakso ohranjati tudi v prihodnje.³⁷

³⁷ Kolektivne pogodbe določajo več dni dopusta na podlagi kriterijev, ki izhajajo iz družinskih obveznosti (4 kolektivne pogodbe) in več dni dopusta, katerega izrabo lahko določi delavec sam (3 kolektivne pogodbe po 3 dni; 6 kolektivnih pogodb 3 krat po 1 dan; 2 kolektivni pogodbi po 2 dni; 1 kolektivna pogodba 2 krat po 1 dan).

Primer dobre prakse je lahko Kolektivna pogodba tekstilne, oblačilne in usnjarske dejavnosti, ki je edina pridobila vrednost 2 po tem kazalniku.³⁸ Do *spremembe na slabše* pa je prišlo v novi Kolektivni pogodbi za kovinsko industrijo.³⁹

Pri kazalniku (8) so kolektivne pogodbe v veliki večini dosegale maksimalno vrednost kazalnika. Maksimalno vrednost 2 je pridobilo 17 kolektivnih pogodb,⁴⁰ če k tem prištejemo še kolektivno pogodbo, ki je pridobila vrednost 1, je pri tem kazalniku pridobilo *pozitivno vrednost kar 90 % vseh analiziranih pogodb, kar je največ med vsemi kazalniki*.

Vrednost kazalnika (8)	0	1	2
število kolektivnih pogodb	2	1	17
delež kolektivnih pogodb	10%	5%	85%

Velika večina kolektivnih pogodb *določa dodatne primere poleg zakonskih, v katerih je delavec upravičen do plačane odsotnosti z dela* (rojstvo otroka, selitev, smrt širših družinskih članov od zakonsko določenih), določajo tudi *večje število dni opravičene odsotnosti ob nastopu posameznega primera*, vendar pa v skupnem trajanju večinoma ne povečujejo zakonsko določenih 7 dni odsotnosti, razen treh kolektivnih pogodb, ki omogočajo tudi daljše trajanje v skupnem seštevku. Najugodnejši kolektivni pogodbi s tega vidika sta za gostinstvo in turizem, ki omogoča skupaj 10 dni odsotnosti na leto, in za bančništvo, ki je lahko primer dobre prakse.⁴¹ Z vidika družinskih obveznosti je kot primer dobre

³⁸ Ta kolektivna pogodba poleg tega, da določa večje število dni od zakona, katerih izrabo lahko delavec določi sam, hkrati tudi določa, da *»imajo delavci, ki imajo šoloobvezne otroke, pravico izkoristiti najmanj en teden letnega dopusta v času letnih šolskih počitnic«* (37/2 čl. KPTextOU). Kolektivna pogodba za obrt in podjetništvo in Kolektivna pogodba za nekovinske rudnine sicer tudi omenjata izrabo v času letnih šolskih počitnic, vendar ne kot pravico delavca, ampak v smislu, da si mora delodajalec prizadevati oz. upoštevati, da imajo delavci s šoloobveznimi otroci praviloma prednost pri taki izrabi. Tudi to je dober nastavek za začetek razvoja prakse v prihodnje.

³⁹ Prej je določala za primer, če je v podjetju najmanj 2-tedenski kolektivni letni dopust, da mora obdobje izrabe kolektivnega dopusta sovpadati s časom šolskih oziroma študijskih počitnic, nova kolektivna pogodba iz januarja 2015 pa tega določila več nima (primerjaj prejšnji 22/10 čl. in sedanji 26. čl. KPKovInd).

⁴⁰ Tiste kolektivne pogodbe, ki urejajo plačano odsotnost z dela ugodneje kot zakon ter hkrati tudi možnost neplačane odsotnosti z dela zaradi osebnih okoliščin, ki je zakon sicer ne ureja.

⁴¹ Prim. 102. in 103. čl. KPBanč.

prakse mogoče omeniti tudi ureditev v dveh kolektivnih pogodbah, ki sta določili tudi *pravico do plačane odsotnosti zaradi neodložljivih opravkov*.⁴²

Šestnajst kolektivnih pogodb (80%) določa plačano odsotnost zaradi rojstva otroka, ki je glede na naravo primera, ukrep, ki je *dodeljen samo delavcem očetom*. Gre za edini ukrep v veljavnih kolektivnih pogodbah, ki je namenjen samo moškim.

Neplačano odsotnosti ureja velika večina kolektivnih pogodb (17) in 10 izmed njih našteva med upravičenimi primeri izrecno tudi družinske oziroma osebne zadeve.⁴³

3.6. Prilagajanje na šolo/vrtec

Kazalnik Kaz(9) zajema ukrepe, ki bi omogočali prilagajanje staršem prvošolcev ob vstopu otroka v šolo in staršem otroka ob vstopu v vrtec, npr. prost dan na 1. šolski dan za prvošolce, možnosti za prerazporeditev delovnega časa ali izraba dopusta ali dodatni dnevi (ne)plačane odsotnosti za čas uvajanja otroka v vrtec.

Gotovo sta vstop otroka v vrtec in v šolo takšne osebne okoliščine, ki bi ju lahko obravnavali tudi v okviru prejšnjega kazalnika. Vendar je vstop otroka v šolo/vrtec tako pomemben in poseben dogodek, poleg tega pa precej enoten za vse zaposlene starše, da ga je smiselno obravnavati posebej. Poleg tega v zadnjem času pridobiva ta dogodek na pomenu v celotni družbi (vstop prvošolčkov v osnovno šolo še posebej). Poudariti je tudi treba, da se vstop v šolo vedno zgo-di za vse zaposlene starše na prav isti dan v letu, praviloma na 1. september;

⁴² KPGostT, ki določa to pravico v obsegu 3 krat po 2 uri na dan in KPBanč v obsegu 3 ure na dan, vendar največ 16 ur na leto.

⁴³ Pet kolektivnih pogodb pogojuje to s pogojem, če delavec nima več možnosti izrabe letnega dopusta. Takšno pogojevanje možno zožuje ali kar votli možnost neplačane odsotnosti, saj je letni dopust namenjen počitku in regeneraciji delovnih in življenjskih moči delavca, neplačana odsotnost pa praviloma zasleduje drug namen oz. naj bi šlo za dva različna instituta. Novejše kolektivne pogodbe dodatno zožujejo možnost neplačane odsotnosti s tem, ko napotujejo, da naj bi se delavec in delodajalec v tem primeru dogovorila tudi glede obveznosti plačila prispevkov oziroma pisne privolitve delavca, da dovoljuje odtegljaje od plače iz naslova plačila prispevkov za čas neplačane odsotnosti. Kolektivne pogodbe praviloma tudi določajo postopek uveljavljanja te možnosti, resda zelo ohlapno in večino zadev prepuščajo dogovoru med delavcem in delodajalcem. Ker je delodajalec močnejša pogodbeni stranka, se zdi takšno urejanje, ki prvenstveno prepušča vsebino svobodni pogodbeni volji strank, prej pomanjkljivost kot napredek kolektivnih pogodb.

medtem ko uvajanje otroka v vrtec sicer ni tako enotno, kljub temu pa sledi neki dokaj poenoteni shemi in je tudi do neke mere predvidljivo za zaposlene starše in njihove delodajalce.

S tem kazalnikom smo ocenjevali, ali vsebuje kolektivna pogodba takšne določbe, ki bi lahko predstavljale utemeljeno pravno podlago, na podlagi katere bi delavec lahko uveljavljal pravico do plačane (vrednost kazalnika 2) ali neplačane (vrednost kazalnika 1) odsotnosti z dela oz. prerazporeditev delovnega časa tako, da bi bil lahko prost na prvi šolski dan prvošolcev ali pri uvajanju otroka v vrtec. Čepprav so *ti ukrepi v praksi delodajalcev vedno bolj pogosti* (delavci lahko uveljavljajo npr. izrabo letnega dopusta ali proste ure), pa je analiza kolektivnih pogodb potrdila, da *nobena od njih teh ukrepov ne ureja in so zaenkrat še vedno prepuščeni dobri praksi oz. volji posameznega delodajalca*.

Pri tem kazalniku so vse kolektivne pogodbe pridobile vrednost 0. Kljub vnaprejšnjemu pričakovanju takega rezultata, smo ta kazalnik oblikovali in vključili v raziskavo z namenom, da bo omogočil spremljanje napredka na tem področju v prihodnje ter zaradi tega, ker ima zelo velik pomen z vidika varstva koristi otrok ob pomembnih razvojnih prelomnicah, kot sta vstop v osnovno šolo in vrtec.

Dodatni razlog za vključitev tega kazalnika v raziskavo je tudi dejstvo, da se takšna praksa delodajalcev vedno bolj uveljavlja in da so rezultati predhodno izvedene ankete v projektu GEQUAL pokazali, da delodajalci in sindikati prav temu ukrepu pripisujejo velik ali zelo velik pomen za usklajevanje poklicnega in družinskega življenja, kar lahko štejemmo za naklonjenost temu ukrepu z obeh strani socialnih partnerjev.⁴⁴

3.7. Vrnitev na delo po starševskem dopustu

Kazalnik *Kaz(10)* zajema posebne ukrepe v podporo odsotnim delavkam in delavcem za lažjo vrnitev nazaj na delo po izteku starševskega dopusta. Zakonodaja določa jasno pravico delavk in delavcev do ohranitve delovnega mesta in vseh izboljšav, ki so se tekom njihove odsotnosti zaradi starševskega, materinskega

⁴⁴ Prim. ZDS (2015): Analiza prednosti in ovir vključevanja ukrepov usklajevanja v kolektivno pogajanje – pogled delodajalcev, Ljubljana (http://www.institut-delo.com/P/PDF/Analiza_ZDS.pdf) in Poje, A., Štamfelj, I. (2015): Analiza prednosti in ovir vključevanja ukrepov usklajevanja v kolektivno pogajanje – pogled sindikatov, Ljubljana: ZSSS (http://www.institut-delo.com/P/PDF/GEQUAL_ANALIZA_ZSSS_KONCNA_25_8_2015.pdf).

ali očetovskega dopusta natekle v njihovih pravicah, zaposlitvenem statusu, ugodnostih v zvezi z delovnim razmerjem. Vendar ta pravica ni vedno dovolj za dejansko ohranitev delovnega mesta.

Dolgotrajna odsotnost (kar še posebej zadeva matere, ki po statističnih podatkih izrabijo pretežni del starševskih dopustov) je lahko razlog za izgubo stika s službo, napredkom stroke in znanja v tem času, z delovnim okoljem in sodelavci itd. Zato so posebni podporni ukrepi, ki bi jih lahko urejale tudi kolektivne pogodbe, upoštevajoč posebnosti in naravo posamezne dejavnosti, poklicev itd. (npr. obdobje uvajanja, dodatno usposabljanje, ugodnosti glede razporejanja delovnega časa ali dela na domu, idr.) zelo pomembne.

Analiza je pričakovano pokazala, da *nobena od kolektivnih pogodb ne ureja nobenega takega ukrepa*, zato so pri vse pridobile vrednost 0. Kazalnik je bil oblikovan in vključen v raziskavo zaradi velikega pomena teh ukrepov za realizacijo zakonske pravice delavca do ohranitve delovnega mesta, kar izrecno omenjajo tudi prioritete strateških dokumentov na ravni EU. Čeprav kolektivne pogodbe zaenkrat ne vključujejo teh ukrepov v kolektivne pogodbe, pa to omogoča spremljanje napredka na tem področju v prihodnje.

3.8. Skrb za starejše družinske člane

Kazalnik *Kaz(11)* zajema posebne ukrepe, ki bi bili namenjeni lažjemu usklajevanju za zaposlene, ki skrbijo za svoje starejše družinske člane, ki potrebujejo pomoč oz. oskrbo. Staranje prebivalstva in značilnosti dolgožive družbe so z vidika izzivov, ki jih prinaša to dejstvo na področje usklajevanja poklicnih in družinskih obveznosti, v zakonodaji skorajda popolnoma prezrti. Zato je tudi to eno od aktualnih področij, kjer bi lahko socialni partnerji in kolektivne pogodbe naredili prve korake, ki bi se potem postopoma prelili delno tudi v zakonodajo.

Prebivalstvo se stara, ljudje ostajajo dlje zaposleni, a vse več je tudi starejših, ki potrebujejo pomoč in podporo. S staranjem prebivalstva se obseg potrebne pomoči za starejše povečuje, zaradi pomanjkanja zadostnega obsega ustreznega javnega/formalnega varstva za starejše in storitev dolgotrajne oskrbe pa se posledično povečuje tudi obseg tega neformalnega in neplačanega skrbstvenega dela, ki ga praviloma opravijo ženske, pogosto v času, ko so še zaposlene, pogosto ko so že starejše delavke in tudi zaradi tega v ranljivejšem zaposlitvenem položaju. Ukrepi usklajevanja poklicnih in družinskih obveznosti bodo v prihodnje

morali vse bolj upoštevati tudi skrbstvene obveznosti zaposlenih do njihovih staršev oziroma starejših članov družine, ki potrebujejo pomoč in dolgotrajno oskrbo.⁴⁵

Kolektivne pogodbe bi tako lahko predvidele različne ukrepe za delavce, ki skrbijo za starejše člane družine, npr. možnost odklonitve nadurnega dela ali dela ponoči, omejitve glede napotitve na delo v drug kraj, več dni plačane odsotnosti, možnost fleksibilnega delovnika, občasno delo na domu, morda dodatni dnevi letnega dopusta ipd., podobno kot so različni ukrepi za zaposlene predvideni v zvezi s starševstvom.

Rezultati analize kažejo, da je 90% kolektivnih pogodb pri tem kazalniku pridobilo vrednost 0, ker ne določajo nobenega takega ukrepa. Le dve kolektivni pogodbi sta pridobili vrednost 1: Kolektivna pogodba elektroindustrije je skrb za starejše družinske člane vključila v definicijo družinskih obveznosti,⁴⁶ Kolektivna pogodba cestnega gospodarstva pa v zvezi z odklonitvijo napotitve na delo v tujino.⁴⁷ Čeprav teh vsebin po pričakovanju zaenkrat socialni partnerji ne vključujejo v kolektivne pogodbe, je vključitev tega kazalnika v raziskavo utemeljena z vidika spremljanja napredka v prihodnje.

3.9. Spodbujanje aktivnega očetovstva

Kazalnik *Kaz(12)* se nanaša na posebne ukrepe za lažje usklajevanje dela in družine, ki so namenjeni očetom. Družba se spreminja, očetje prevzemajo več družinskih obveznosti kot pred časom. Brez aktivnega očetovstva si ni mogoče zamisliti enakomernejše porazdelitve domačega in skrbstvenega dela med oba spola in na drugi strani enakih možnosti in enakega obravnavanja žensk in moških tudi na področju poklicnega dela. V praksi pa se posamezni očetje pogosto srečujejo z različnimi ovirami in zadržki pri dejanskem uveljavljanju svojih pravic v zvezi s starševstvom.

⁴⁵ Čačinovič Vogrinčič, G., Kresal, B., Kresal Šoltes, K., Leskošek, V., Novak, M., Rihter, L. (2011): Usklajevanje poklicnega in družinskega življenja, FSD in IDPF, LJublana, s. 17-18; prim. tudi Vendramin, P., Valenduc, G. (2014): A gender perspective on older workers' employment and working conditions, ETUC, Bruselj, s. 51-52.

⁴⁶ Določba 14/7 čl. KPElektInd. To je po tej pogodbi lahko podlaga za ugodnejše razporejanje delovnega časa.

⁴⁷ Tudi v primeru »težje bolezni otroka ali posvojenca, staršev, zakonca, ki živijo v skupnem gospodinjstvu in ki zahteva skrb in nego družinskega člana, ki ne more skrbeti sam zase« (13. čl. KPCestG).

Ker gre za enega pomembnejših vidikov te raziskave, je temu kazalniku dodeljena maksimalna vrednost 2, ki jo lahko pridobijo tiste kolektivne pogodbe, ki določajo še kakršenkoli drug ukrep poleg ukrepa plačane odsotnosti z dela zaradi rojstva otroka, ki ga kolektivne pogodbe že tradicionalno uvrščajo v svojo ureditev. Nobena kolektivna pogodba ni pridobila vrednosti 2, saj 80% kolektivnih pogodb določa zgolj pravico do plačane odsotnosti zaradi rojstva otroka, štiri kolektivne pogodbe pa niti tega ne. Kazalnik ima vrednost -1 v primeru, če kolektivna pogodba določene pravice neutemeljeno dodeljuje zgolj delavkam materam (takih je kar 11 kolektivnih pogodb) in hkrati ne določa nobenih ukrepov v korist delavcev očetov (tri kolektivne pogodbe).

3.10. Razlike v plačilu, povezane z družinskimi obveznostmi

Kazalnik *Kaz(13)* zajema ukrepe v kolektivnih pogodbah, ki bi bili usmerjeni v skupno (delodajalec/sindikato, predstavniki zaposlenih) spremljanje in monitoring plačnega sistema s ciljem odpraviti vzroke za morebitne razlike v plačilu, ki so povezane z družinskimi obveznostmi zaposlenih.

Plačni sistem, ki ga urejajo kolektivne pogodbe, je kompleksen, zato je težko ugotoviti, kje so vzroki za razlike v plačilu med ženskami in moškimi. Eden od vzrokov je lahko tudi starševstvo, materinstvo, družinske obveznosti. Pomembno je, da se socialni partnerji zavedajo svoje odgovornosti na tem področju, da oblikujejo plačne sisteme tako, da ne bodo vir diskriminacije pri plačilu. Ker v praksi še vedno v večji meri izrabljajo pravice v zvezi s starševstvom matere oziroma prevzemajo skrb za otroke in družino ter gospodinjstvo, so potem posledično – če plačni sistem v tem pogledu ni nevtralen – prav one kot ženske žrtve te plačne diskriminacije.

Če se socialni partnerji zavedajo možnosti, da prav oni tudi lahko povzročajo diskriminacijo, potem je smiselno, da vzpostavijo skupna telesa, ki bodo sistematično spremljala, ugotavljala in odpravljala takšne določbe v plačnem sistemu v kolektivnih pogodbah. Le pet kolektivnih pogodb ima vsaj kakšne določbe v tej zvezi.

Vrednost kazalnika (13)	0	1
število kolektivnih pogodb	15	5
delež kolektivnih pogodb	75%	25%

Kot primer dobre prakse lahko navedemo Kolektivno pogodbo kovinskih materialov in livarn ter Kolektivno pogodbo kovinske industrije, ki vsebujeta zametek monitoringa plačnega sistema tudi z omenjenega vidika.⁴⁸ Obveznost zagotavljanja podatkov s strani delodajalca reprezentativnemu sindikatu na ravni dejavnosti, ki ima zaposlene člane pri delodajalcu, predvidevata še dve kolektivni pogodbi.⁴⁹ Takšne določbe zagotavljajo pravno podlago za zbiranje in analizo potrebnih podatkov glede plač tudi z namenom, da bi se odpravljale razlike, ki so povezane z družinskimi obveznostmi. Da bi se takšna praksa med socialnimi partnerji dejansko razvila, pa je treba ozaveščati socialne partnerje o pomembnosti tudi tega vidika plačnega sistema.

⁴⁸ Predvidevata obveznost delodajalca, da »najmanj enkrat letno, praviloma po poteku poslovnega leta, informira reprezentativni sindikat pri delodajalcu o politiki zaposlovanja, ...izvajanju ukrepov za zaščito delavcev pred diskriminacijo... sistemu plač, masi izplačanih plač,..« lahko pa na zahtevo sindikata tudi bolj pogosto (36. čl. KPKovML in 35. čl. KPKovInd). Podobna določba tudi 35. čl. KPElektInd.

⁴⁹ Prim. 50. čl. KPTekstOU in 41. čl. KPNekovRud.

4. INDEKS NORMATIVNE VKLJUČENOSTI VIDIKA LAŽJEGA USKLAJEVANJA DELA IN DRUŽINE V KOLEKTIVNE POGODBE – I(USKL)

Kolekt. pogodba/ Kazalniki	Kaz(1) ZAST	Kaz(2) VODS	Kaz(3) PDC	Kaz(4) NADUR	Kaz(5) PRIILA	Kaz(6) KRAJ	Kaz(7) LD	Kaz(8) ODST	Kaz(9) ŠOLA	Kaz(10) VRNIT	Kaz(11) STAR	Kaz(12) OČET	Kaz(13) PLAČE	I (uskl)
max. vrednost kaz.	1	1	1	2	2	2	2	2	2	1	1	2	1	100
KP(1) - KPTrg	0	0	0	-1	1	1	1	2	0	0	0	0	0	20
KP(2) - KPKD	1	0	0	-1	0	1	1	2	0	0	0	0	0	20
KP(3) - KPGostT	0	0	1	-1	1	1	1	2	0	0	0	1	0	30
KP(4) KPKovMLiv	0	1	0	1	-1	0	1	2	0	0	0	1	1	30
KP(5) - KPPapir	1	0	1	-1	-1	0	0	2	0	0	0	1	0	15
KP(6) - KPGraf	0	0	0	0	0	1	1	0	0	0	0	-1	0	5
KP(7) - KPElektInd	0	1	1	1	1	0	1	2	0	0	1	1	1	50
KP(8) - KPCasZK	0	0	0	-1	0	1	1	0	0	0	0	-1	0	0
KP(9) - KPKovInd	0	1	0	1	-1	0	1	2	0	0	0	1	1	30

Z analizo smo identificirali ukrepe za lažje usklajevanje poklicnih in družinskih obveznosti, ki so jih dogovorili socialni partnerji v veljavnih kolektivnih pogodbah, in vsakemu kazalniku pripisali ustrezno vrednost. Na podlagi identificiranih ukrepov in vrednosti kazalnikov smo za vsako kolektivno pogodbo izračunali indeks normativne vključenosti $I(\text{uskl})$. Ta indeks izkazuje, koliko vsebin, ki so pomembne z vidika lažjega usklajevanja dela in družine, posamezna kolektivna pogodba ureja. Maksimalna vrednost indeksa $I(\text{uskl})$ je 100 in bolj kot se približuje indeks $I(\text{uskl})$ vrednosti 100, več je teh vsebin v kolektivni pogodbi.

Med kolektivnimi pogodbami so sicer precejšnje razlike, vendar je vseeno možna splošna ugotovitev, da tovrstni ukrepi niso prav pogosto vključeni v kolektivne pogodbe. Najvišje izmerjeni indeks $I(\text{uskl})$ za posamezno kolektivno pogodbo ima vrednost 50 in dosegli sta ga le dve kolektivni pogodbi – kolektivna pogodba elektroindustrije in kolektivna pogodba tekstilne, oblačilne in usnjarske dejavnosti, obe normativno prenovljeni že po uveljavitvi novega ZDR-1. Sledijo tri kolektivne pogodbe z vrednostjo indeksa $I(\text{uskl})$ 30, sedem kolektivnih pogodb z indeksom 20, tri z indeksom 15, ena z indeksom 10, dve z indeksom 5 in dve z indeksom 0.

$I(\text{uskl})$	0	5	10	15	20	30	50
št. KP	2	2	1	3	7	3	2
delež KP	10%	10%	5%	15%	35%	15%	10%

Še večje razlike kot med izmerjenimi indeksi $I(\text{uskl})$ po posameznih kolektivnih pogodbah so razlike med posameznimi ukrepi oz. področji. Kazalniki za ocenjevanje normativne vključenosti so bili oblikovani tako, da pokrivajo vsa področja oz. ukrepe iz prioritet strateških dokumentov EU na področju spodbujanja enakosti spolov na področju dela in zaposlitve, četudi je bilo mogoče vnaprej pričakovati, da bodo glede na trenutno stanje v slovenskem sistemu kolektivnih pogodb nekateri izmed njih izkazali nizke vrednosti.

5. GLAVNI POUKARI IZ RAZISKAVE

Ugotovimo lahko, da kolektivne pogodbe dejavnosti v Sloveniji precej zadržano vključujejo ukrepe za lažje usklajevanje poklicnih in družinskih obveznosti. Ni opaziti sistematičnega vključevanja te tematike v kolektivne pogodbe. *Nekatera področja so v celoti spregledana, npr.:*

- posebni ukrepi povezani z vrnitvijo s starševskega, materinskega, očetovskega dopusta,
- posebni ukrepi za starše prvošolcev in otrok, ki se vključujejo v vrtec.

Zelo malo ali skoraj nič pozornosti ni namenjeno, npr.:

- usklajevanju v primeru, ko delavci skrbijo za svoje starejše družinske člane,
- urejanju uravnotežene zastopanosti spolov v postopkih in institucijah socialnega dialoga,
- ženskam na vodilnih položajih,
- splošnemu skrajševanju polnega delovnega časa,
- omejitvam nadurnega dela.

Nekaj pozornosti se namenja, npr.:

- spremljanju razlik v plačilu, povezanih z družinskimi obveznostmi,
- določenim vidikom prilagajanja delovnega časa družinskim obveznostim,
- pravicam očetov.

Več pozornosti v kolektivnih pogodbah dejavnosti se namenja predvsem ukrepom za lažje usklajevanje dela in družine, povezanih s:

- krajem opravljanja dela,
- letnim dopustom in
- odsotnostmi z dela zaradi družinskih obveznosti.

Delež kolektivnih pogodb s pridobljenimi pozitivnimi vrednostmi, kar izkazuje vključenost ukrepov z določenega področja v kolektivne pogodbe, je naslednji:

Kazalnik	Delež KP, ki so pridobile pozitivno vrednost (v >0)
Kazalnik (9): prilagajanje na šolo/vrtec	0%
Kazalnik (10): vrnitev iz starševskega dopusta	0%
Kazalnik (11): skrb za starejše družinske člane	10%
Kazalnik (1): uravnotežena zastopanost	15%
Kazalnik (2): ženske na vodilnih delovnih mestih	20%
Kazalnik (3): skrajševanje polnega delovnega časa	20%
Kazalnik (4): omejevanje nadurnega dela	20%
Kazalnik (13): razlike v plačilu, povezane z družin. obv.	25%
Kazalnik (5): prilagodljivo razporejanje delovnega časa	40%
Kazalnik (12): spodbujanje aktivnega očetovstva	40%
Kazalnik (6): kraj opravljanja dela	60%
Kazalnik (7): letni dopust	65%
Kazalnik (8): odsotnost z dela zaradi družinskih ob.	90%

Kot je razvidno iz tabele le pri treh kazalnikih več kot polovica kolektivnih pogodb izkazuje pozitivno vrednost. Gre za pravice, ki jih slovenski socialni partnerji že tradicionalno urejajo s kolektivnimi pogodbami, zato je tudi vključenost ukrepov, ki dodatno širijo pravice delavcev z družinskimi obveznostmi v primerjavi z zakonom, občutno večji kot pri drugih področjih.

Eden od ciljev reforme trga dela iz leta 2013 je bil tudi povečanje fleksibilnosti delovnih razmerij, kar je zakonodajalec uveljavil med drugim tudi tako, da je *razširil možnosti za urejanje pravic s kolektivnimi pogodbami za delavce slabše od zakona (urejanje in peius na podlagi 9/3 člen ZDR-1)*. Rezultati analize kažejo, da so socialni partnerji v veliki meri izkoristili te možnosti, saj vse kolektivne pogodbe, sklenjene ali normativno prenovljene po reformi, razširjajo primere za odrejanje nadurnega dela, podaljšujejo referenčna obdobja, v katerih se štejejo časovne omejitve kot povprečne omejitve pri razporejanju delovnega časa, medtem ko so le redke med njimi hkrati določile tudi kakšno dodatno omejitev v korist delavcev z družinskimi obveznostmi. *Rezultati kažejo, da štiri petine kolektivnih pogodb (80%) nadurnega dela ne ureja za delavce nič bolje od zakona ali celo slabše od zakona, medtem ko je delež takih pogodb v zvezi s (pre)razporejanjem delovnega časa 60%. V takih razmerah bi bilo določanje*

dodatnih omejitev glede podaljševanja, razporejanja in predvidljivosti delovnega časa vsaj za delavce z družinskimi obveznostmi še toliko bolj potrebno. Nekatere kolektivne pogodbe take ukrepe sicer vključujejo v kolektivne pogodbe, vendar je prostora za aktivnejšo vlogo socialnih partnerjev na tem področju še ogromno.

Že iz predhodno izvedenih pravnih raziskav s tega področja izhaja ugotovitev, da socialni partnerji v Sloveniji nekatera vprašanja enakega obravnavanja v delovnih razmerjih sicer vključujejo v kolektivna pogajanja, vendar pa tematiki enakosti spolov v sklenjenih kolektivnih pogodbah v splošnem ne namenjajo veliko pozornosti, predvsem pa ni opaziti sistematičnega, integralnega in proaktivnega pristopa socialnih partnerjev.⁵⁰ Ozaveščenost socialnih partnerjev o pomenu zagotavljanja enakosti spolov in njihova aktivnost v tej smeri lahko *pomembno nadgradi standarde varstva, zagotovljene z zakonodajo*, poleg tega pa lahko *razvija nove, avtonomne in inovativne načine* zagotavljanja enakosti spolov na področju dela.⁵¹ Rezultati te raziskave takšna stališča potrjujejo.

V kolektivnih pogodbah pa je najti nekaj primerov dobrih praks, ki bi lahko služili kot dober zgled socialnim partnerjem tudi pri pogajanjih na drugih dejavnostih ali ravneh.

6. SKLEP

Vloga socialnih partnerjev in kolektivnih pogodb kot enega od instrumentov urejanja delovnih razmerij je ključna pri postopnemu zmanjševanju obstoječih neenakosti na trgu dela, pri odpravljanju ovir, s katerimi se srečujejo ženske na svoji poklicni poti, pri oblikovanju učinkovitih podpornih ukrepov, ki olajšujejo usklajevanje dela in družine itd. Še posebej v Sloveniji, kjer je kolektivno pogajanje dobro razvito in pokriva velik odstotek delavk in delavcev.⁵² Razvito kolektivno pogajanje na različnih ravneh, v različnih dejavnostih, poklicih in na ravni podjetij omogoča tudi večjo prilagodljivost in raznovrstnost ukrepov za lažje usklajevanje delovnega in družinskega življenja, upoštevajoč posebnosti poklica, dejavnosti, posameznega podjetja in potreb zaposlenih staršev.

⁵⁰ Prim. Kresal, B. (2013): Okvir ukrepov za enakost spolov, v: več avtorjev (2013), Vodnik po sporazumih evropskih socialnih partnerjev z vidika vsebin za kolektivna pogajanja, IDPF, Ljubljana, s. 109.

⁵¹ Prav tam, s. 110.

⁵² Kresal Šoltes, K. (2012), Vsebina kolektivne pogodbe, GV, Ljubljana, s. 257.

Zato je pomembno, da kolektivne pogodbe temu vprašanju namenjajo pozornost in vključujejo ukrepe, ki bi bili v tej zvezi primeri za urejanje v kolektivnih pogodbah.

Ukrepi v kolektivnih pogodbah pa ne smejo biti oblikovani le za ženske, temveč morajo spodbujati enakomerno porazdelitev starševskih obveznosti in zaposlitvenih možnosti za oba spola. Pomembno je, da tudi kolektivne pogodbe z novimi, inovativnimi ukrepi spodbujajo aktivno očetovstvo in posledično zmanjšujejo stereotipe o »tipično« ženskih in moških vlogah. Prav tako morajo naslavljati aktualne izzive, kot je na primer staranje prebivalstva. Vse več zaposlenih delavk in delavcev skrbi tudi za svoje starejše družinske člane, zato je tudi v tej zvezi treba oblikovati in uveljaviti ukrepe, ki bodo olajšali usklajevanje njihovih obveznosti doma in v službi. Tudi ti zaposleni, ki skrbijo za svoje starejše družinske člane, potrebujejo posebne pravice, zlasti v zvezi s prilagajanjem delovnega časa, organizacijo dela, odsotnostmi z dela in podobno.

Lažje usklajevanje poklicnih in družinskih obveznosti ne prispeva le k enakosti spolov, temveč tudi s splošnemu večjemu zadovoljstvu zaposlenih, njihovem boljšemu delu in posledično k večji uspešnosti poslovanja, prispeva k zmanjšanju stresa, izčrpanosti in izgorelosti na delovnem mestu, k zmanjšanju absenzizma itd. Sledi tudi načelu zagotavljanja največje koristi za otroka.

LITERATURA IN VIRI

- *Anxo, D.* (2007): Working time patterns among industrialized countries: a household perspective, V: Messenger, J.C. (ed.): Working time and workers' preferences in industrialized countries – finding the balance, ILO, Ženeva, str. 60-107.
- *Broughton, A.* (2011), Reconciliation of work, private and family life in the European Union, Eurofound, Dublin (<http://www.eurofound.europa.eu/ewco/surveyreports/EU1101011D/EU1101011D.pdf>).
- *Čačinovič Vogrinčič, G., Kresal, B., Kresal Šoltes, K., Leskošek, V., Novak, M., Rihter, L.* (2011): Usklajevanje poklicnega in družinskega življenja, FSD in IDPF, Ljubljana.
- *Demetriades S. et al.* (2006), Reconciliation of work and family life and collective bargaining in the European Union, Eurofound, Dublin.
- *European Commission* (2015): New start to address the challenges of work-life balance faced by working families (http://ec.europa.eu/smart-regulation/roadmaps/docs/2015_just_012_new_initiative_replacing_maternity_leave_directive_en.pdf, http://europa.eu/epic/news/2015/20150923-new-start_en.htm, 23. 9. 2015).
- *European Commission* (2015): Report on Equality between Women and Men 2014, Publication Office of the European Union, Luxembourg.
- *Evropska unija* (2010): Evropa 2020: strategija za pametno, trajnostno in vključujočo rast, Bruselj (COM(2010) 2020 konč., 3. 3. 2010).

- *Evropska unija* (2011): Evropski pakt za enakost spolov (2011–2020), UL C 155/10, 25. 5. 2011 (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2011:155:0010:0013:SL:PDF>).
- *Fredman, S.* (2011), *Discrimination Law*, Oxford University Press, Oxford.
- *Golden, L.* (2011). *The effects of working time on productivity and firm performance: a research synthesis paper*, ILO, Geneva.
- *ILO* (2011): *Working time in the twenty-first century*, Geneva.
- *ILO* (2007): *Decent Working Time – Balancing Workers' Needs with Business Requirements*, Geneva.
- *Kresal, B.* (2013), *Kvote za uravnoteženo zastopanost spolov v organih gospodarskih družb, Podjetje in delo*, letn. 39, št. 5, str. 847-860.
- *Kresal, B.* (2013): *Okvir ukrepov za enakost spolov, v: več avtorjev (2013), Vodnik po sporazumih evropskih socialnih partnerjev z vidika vsebin za kolektivna pogajanja*, IDPF, Ljubljana.
- *Kresal, B.* (2008): *Skrajševanje delovnega časa. Delavci in delodajalci*, let. 8, št. 4, str. 617-633.
- *Kresal Šoltes, K.* (2014): *Pravna in vsebinska vprašanja prenove kolektivnih pogodb, v: Delavci in delodajalci št. 2-3/2014*.
- *Kresal Šoltes, K.* (2012), *Vsebina kolektivne pogodbe*, GV, Ljubljana.
- *Poje, A., Štampfelj, I.* (2015): *Analiza prednosti in ovir vključevanja ukrepov usklajevanja v kolektivno pogajanje – pogled sindikatov, ZSSS, Ljubljana* (http://www.institut-delo.com/P/PDF/GEQUAL_ANALIZA_ZSSS_KONCNA_25_8_2015.pdf)
- *Sandor, E.* (2011): *Part-time work in Europe, European Company Survey 2009, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Dublin*.
- *Steen Jensen, R., Alsos, K.* (2015): *Work-life balance – family friendly policies in Norway: Overview of the Norwegian experiences and cases of good practice*, Fafo, Oslo (http://www.institut-delo.com/P/PDF/GEQUAL_report_Norway.pdf)
- UNICE/UEAPME, CEEP in ETUC (2005): *Framework of actions on gender equality* (http://www.etuc.org/IMG/pdf/framework_of_actions_gender_equality_010305-2.pdf)
- *Vendramin, P., Valenduc, G.* (2014): *A gender perspective on older workers' employment and working conditions*, ETUC, Bruselj.
- *ZDS* (2015): *Analiza prednosti in ovir vključevanja ukrepov usklajevanja v kolektivno pogajanje – pogled delodajalcev, Ljubljana* (http://www.institut-delo.com/P/PDF/Analiza_ZDS.pdf).

PRILOGA – SEZNAM KOLEKTIVNIH POGODB DEJAVNOSTI, VKLJUČENIH V VZOREC:

1. Kolektivna pogodba dejavnosti trgovine (Uradni list RS, št. 111/2006, 127/2006- popr., 109/2007, 21/2008- razširjena veljavnost, 94/2008, 34/2009, 68/2009- razlaga, 26/2011 - razlaga, 30/2011, 104/2011 - razlaga, 51/2012, 47/2013, 105/2013, 24/2014 - nova, 38/2014 - razširjena veljavnost)
2. Kolektivna pogodba komunalnih dejavnosti (Uradni list RS št. 43/15)

3. Kolektivna pogodba dejavnosti gostinstva in turizma Slovenije (Uradni list RS, št. 83/1997, 84/2001, 87/2004, 139/2004, 71/2005, 100/2005, 83/2006, 83/2007, 124/2007, 42/2008, 55/2009, 52/2010, 82/2010, 37/2011, 109/2011, 90/2012 - razširjena veljavnost za določene dejavnosti, 99/2012, 110/2013, 43/2014- razširjena veljavnost)
4. Kolektivna pogodba za dejavnost kovinskih materialov in livarn Slovenije (Uradni list RS, št. 14/2006, 87/2006, 76/2007, 46/2008, 70/2008, 53/2009 - razširjena veljavnost, 10/2010, 70/2011, 84/2011, 70/2012, 59/2013, 78/14 - nova KP)
5. Kolektivna pogodba za papirno in papirno-predelovalno dejavnost (Uradni list RS, št. 7/1998, 78/2000, 37/2002, 101/2004, 79/2005, 91/2006, 10/2007, 86/2007, 16/2008, 85/2008, 97/2008, 14/2009, 65/2009, 91/2010, 25/2011, 48/2011, 110/2013, 35/2014 - razširjena veljavnost)
6. Kolektivna pogodba grafične dejavnosti (Uradni list RS, št. 51/1998, 64/2001, 103/2004, 79/2005, 95/2006, 10/2007, 93/2007, 35/2008, 97/2008)
7. Kolektivna pogodba za dejavnost elektroindustrije Slovenije (Uradni list RS, št. 108/2005, 95/2006, 71/2007, 82/2007, 32/2008, 70/2008, 47/2009 - razširjena veljavnost, 75/2009, 10/2010, 84/2011, 104/2011, 32/2013, 26/15)
8. Kolektivna pogodba časopisno-informativne, založniške in knjigotrške dejavnosti (Uradni list RS, št. 43/2000, 77/2000- popr., 24/2001, 46/2001, 78/2001, 33/2004, 117/2004, 79/2005, 95/2006, 118/2006, 10/2007, 93/2007, 35/2008, 97/2008, 8/2010, 55/2011, 17/2012, 17/2012, 63/2013)
9. Kolektivna pogodba za kovinsko industrijo Slovenije (Uradni list RS, št. 108/2005, 97/2006, 90/2007, 33/2008, 70/2008, 53/2009, 10/2010, 84/2011, 51/2013, 6/15- nova KP)
10. Kolektivna pogodba za zavarovalstvo Slovenije (Uradni list RS, št. 60/1998, 6/2005, 83/2005, 100/2006, 45/2008, 24/2011- nova)
11. Kolektivna pogodba dejavnosti cestnega gospodarstva (Uradni list RS, št. 135/2004, 50/2005, 87/2005, 89/2005, 97/2005, 91/2006, 111/2006, 19/2007, 7/2008, 22/2008, 103/2008)
12. Kolektivna pogodba za dejavnosti pridobivanja in predelave nekovinskih rudnin Slovenije (Uradni list RS, št. 44/1998, 64/2004, 132/2004, 79/2005, 79/2005, 106/2006, 104/2007, 79/2008, 108/2008, 77/2010 - odpoved, 55/2013, 6/2014, 24/2014 - razširjena veljavnost, 16/15)
13. Kolektivna pogodba za tekstilne, oblačilne, usnjarske in usnjarsko predelovalne dejavnosti (5/1998, 6/2001, 108/2001, 35/2002, 5/2003, 114/2003, 106/2004, 46/2005, 94/2005, 10/2006, 121/2006, 127/2006, 138/2006- popr., 67/2008, 55/2009, 28/2010 - razširjena veljavnost, 5/2014 - odpoved, 18/2014 - nova, 24/2014, 25/2014- razširjena veljavnost)
14. Kolektivna pogodba za lesarstvo Slovenije (Uradni list RS, št. 132/2006, 28/2007 - popr., 66/2007, 32/2008, 36/2009, 34/2010, 22/2011, 26/2012, 30/2013, 25/2014, 6/15 - odpoved KP, 43/15)
15. Kolektivna pogodba za cestni potniški promet Slovenije (Uradni list RS, št. 6/2007, 99/2008, 35/2009, 49/2009, 95/2009- razširjena veljavnost, 3/2011, 14/2012, 52/2012 - razširjena veljavnost, 7/2014, 3/15)

16. Kolektivna pogodba za gozdarstvo Slovenije (Uradni list RS, št. 16/2005, 37/2006, 19/2008, 99/2008, 30/2009, 46/2010, 12/2013, 25/2014- razširjena veljavnost, 44/15)
17. Kolektivna pogodba za obrt in podjetništvo (Uradni list RS, št. 73/2008, 55/2010, 100/2011, 99/2012, 99/2012 - uradno prečiščeno besedilo, 92/2013-nova, 16/2014 - naknadni pristop, 59/14 - razširjena veljavnost, 28/15)
18. Kolektivna pogodba za poštne in kurirske dejavnosti (Uradni list RS, št. 50/2003, 94/2004, 61/2005, 84/2008, 91/2009, 74/14, 90/14, 6/15 - razširjena veljavnost)
19. Kolektivna pogodba dejavnosti bančništva Slovenije (Uradni list RS, št. 5/2011 (81/2004 - stara pogodba, ki se deloma še uporablja), 14/2013, 4/2014, 95/2014)
20. Kolektivna pogodba med delavci in družbami drobnega gospodarstva (Uradni list RS, št. 6/2000, 18/2004, 103/2004, 94/2010- nova, 58/2011)

MEASURES FOR BETTER RECONCILIATION OF PROFESSIONAL AND FAMILY RESPONSIBILITIES IN COLLECTIVE AGREEMENTS IN SLOVENIA

Katarina Kresal Šoltes*, Barbara Kresal**

SUMMARY

The role of the social partners in collective agreements as one of the instruments for regulating employment relationships is the key to gradual reduction of the existing inequalities in the labour market, gradual elimination of the barriers women face in their careers, in designing efficient support measures which facilitate reconciliation of work and family, etc. However, measures in collective agreements may not be designed only for women, but should rather promote even distribution of parental responsibilities and employment possibilities for both sexes. With new, innovative measures, the collective agreements should encourage active fatherhood and consequently reduce the stereotypes about “typical” female and male roles. They also need to address the current challenges, such as for example the aging of the population. A growing number of employed men and women also provide care for their elderly family members, therefore it is necessary to design and implement measures that will facilitate the coordination of their obligations at home and at work. Also those employees who care for their elderly family members need special rights, in particular as regards the adjustment of working time, organisation of work, absences from work and so on. Better reconciliation of work and family obligations does not contribute only to gender equality, but also increases general satisfaction of the employed, their work performance which consequently increases business success; it further contributes to reduction of stress, exhaustion and burnout in

* 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

** Barbara Kresal, PhD, Professor at the Faculty of Social Work and the Faculty of Economics and researcher at the Institute for Labour Law at the Faculty of Law, University of Ljubljana, Slovenia. barbara.kresal@fsd.uni-lj.si

the workplace, and to reduction of absenteeism. It also follows the principle of ensuring the best interests of the child.

Within the research *Gequal*, the **index I (uskl)** (an index of normative inclusion of aspects for easier reconciliation of work and family into collective agreements) was developed. This index shows how much content important in terms of facilitating the reconciliation of work and family is regulated in an individual collective agreement. Index I (uskl) has a value of 0 to 100. The closer index I (uskl) approaches the value of 100, the more such content is included in the collective agreement. The index is calculated on the basis of 13 indicators. These are:

Indicator (1): *Balanced representation*

Indicator (2): *Women in demanding managerial jobs*

Indicator (3): *Reduction of full-time working hours*

Indicator (4): *Limiting overtime work*

Indicator (5): *Flexible, family friendly scheduling of working hours*

Indicator (6): *Working at home and working at another location*

Indicator (7): *Annual leave*

Indicator (8): *Absence due to family obligations*

Indicator (9): *Adaptation to school / kindergarten*

Indicator (10): *Return to work after parental leave*

Indicator (11): *Care for the elderly family members*

Indicator (12): *Promoting active fatherhood*

Indicator (13): *Difference in pay related to family obligations*

Using a sample of twenty sectoral collective agreements, measures for better reconciliation of work and family life, supporting gender equality, which are already regulated by collective agreements have been analysed. The analysis confirmed that so far collective agreements in Slovenia rather reticently include measures for better reconciliation of professional and family obligations. No systematic inclusion of this issue into collective agreements can be observed. Some areas are *completely neglected*, such as: special measures related to return to work after parental, maternity and paternity leave and special measures for the parents of first-graders and children who start attending kindergarten. *Hardly any or very little attention* is paid to the following: adjustment in case workers care for their elderly family members; regulation of balanced representation of both sexes in procedures and institutions of social dialogue; women in leading positions; general reduction of full-time work; restrictions of overtime work. *Some attention* is paid to the following: monitoring the differences in pay related to

family obligations; certain aspects of adjusting working hours to family obligations; the rights of fathers. *More attention* in collective agreements is paid to measures for better reconciliation of work and family related to: place of work; annual leave and absence from work due to family obligations.

Developed collective bargaining at different levels, different sectors, professions, and at company level allows greater flexibility and diversity of measures for better reconciliation of work and family life, taking into account specific features of the profession, the sector, individual companies and the needs of working parents. Especially in Slovenia, where collective bargaining is well developed at all levels covering a large percentage of workers. It is therefore important that collective agreements pay attention to this issue and include measures, in this context adequate for regulations in collective agreements.

NOVEJŠA SODNA PRAKSA VRHOVNEGA SODIŠČA V ZVEZI Z DELOVNIM ČASOM

Marijan Debelak*

UDK: 349.235:347.95:347.991

Povzetek: Avtor predstavlja novejšo sodno prakso Vrhovnega sodišča glede krajšega delovnega časa, nadurnega dela in neenakomerne razporeditve delovnega časa. Primeri iz sodne prakse se nanašajo na priznanje delovnega razmerja za krajši delovni čas (v sporu o nezakoniti odpovedi), posredno diskriminacijo (v zvezi s pravico do odobritve opravljanja dela s krajšim delovnim časom po Zakonu o starševskem varstvu in družinskih prejemkih), izbirni postopek (možnost upoštevanja delovnih izkušenj pri delu za krajši delovni čas), presojo zakonitosti ukrepa inšpektorja za delo z odreditvijo nadurnega dela tudi za delavke s pogodbo o zaposlitvi za krajši delovni čas, plačilo nadurnega dela in dela nad krajšim delovnim časom, tudi v povezavi s kompenzacijo s prostimi urami. Gre za različne institute, ki so predstavljeni širše, z dodatnim komentarjem.

Ključne besede: krajši delovni čas, nadurno delo, prerazporeditev delovnega časa, plačilo, Evropska socialna listina, inšpekcija dela

RECENT CASE-LAW OF THE SUPREME COURT REGARDING WORKING TIME

Abstract: The author presents recent case law of the Supreme Court on shorter working hours, overtime work and uneven distribution of working time. Case law examples are related to acknowledgement of employment relationship for shorter working hours (in a dispute on unlawful dismissal), indirect discrimination (in relation to the right to authorise shorter working hours according to Parental Protection and Family Benefit Act), selection procedure (the possibility of taking into account professional experience

* Marijan Debelak, magister pravnih znanosti, vrhovni sodnik na Vrhovnem sodišču RS
marijan.debelak@sodisce.si
Marijan Debelak, LL.M., Supreme Court Judge of the Supreme Court of the Republic of Slovenia.

in work for shorter working hours), assessment of lawfulness of the labour inspector's measure, directing also workers with employment contract for shorter working hours to overtime work, payment of overtime work and work for shorter working hours, also regarding compensation by free hours.

Key words: *part-time work, overtime work, rearrangement of working time, payment, European Social Charter, Labour Inspection*

1. UVOD

Vrhovno sodišče Republike Slovenije je v zadnjem času obravnavalo kar nekaj sporov v zvezi s krajšim delovnim časom, nadurnim delom (oboje tudi v povezavi z neenakomerno razporeditvijo delovnega časa) in plačilom tega dela (v povezavi s kompenzacijo presežka ur). Vprašanja v teh sporih so se povezovala z različnimi instituti delovnega prava in so v nekaterih primerih posegla tudi na področje upravnega prava.

Nekatere od zadev so posebne že zaradi svoje številčnosti, zanimive pa so tudi zaradi problematike, s katero se kljub relativno znanim in občasno predstavljenim problemom v medijih vsaj pred Vrhovnim sodiščem Republike Slovenije (v nadaljevanju VS RS) še nismo srečali.

2. KRAJŠI DELOVNI ČAS IN PRIZNANJE DELOVNEGA RAZMERJA

Šlo je za spor zaradi odpovedi pogodbe o zaposlitvi iz poslovnega razloga.¹ Sodišče druge stopnje je odločilo o nezakonnosti odpovedi pogodbe o zaposlitvi tožnici, ugotovilo, da ji delovno razmerje pri toženi stranki ni prenehalo 19. 2. 2011, temveč je trajalo tudi od 20. 2. 2011 do 18. 1. 2012 in od 1. 8. 2012 do 10. 9. 2013, v vmesnem obdobju od 19. 1. 2012 do 31. 7. 2012 pa ne, saj je bila v tem obdobju zaposlena pri drugem delodajalcu, vendar le za krajši delovni čas 20 ur tedensko.

Revizijsko sodišče je v tem delu njeni reviziji ugodilo in izpodbijano sodbo sodišča druge stopnje delno spremenilo tako, da je ugotovilo trajanje delovnega

¹ Sodba VS RS VIII lps 61/2014 z dne 8. 12. 2014, v zvezi s sodbo VDSS Pdp 1077/2013 z dne 15. 1. 2014.

razmerja tudi v obdobju od 19. 1. 2012 do 31. 7. 2012, in sicer za krajši delovni čas 20 ur tedensko.

Kot je navedlo v obrazložitvi sodbe, v takšnem primeru ni utemeljenih razlogov za nepriznanje delovnega razmerja pri dveh delodajalcih. Delavec lahko sklene pogodbo o zaposlitvi za krajši delovni čas z več delodajalci in tako doseže polni delovni čas, določen z zakonom (prvi odstavek 65. člena Zakona o delovnih razmerjih - v nadaljevanju ZDR). Ker je bila tožnica pri toženi stranki (bivši delodajalki) zaposlena za nedoločen čas s krajšim delovnim časom, ni utemeljenih razlogov za nepriznanje delovnega razmerja v navedenem obdobju še za razliko do polnega delovnega časa, torej za 20 ur tedensko. Nasprotna odločitev tudi ne bi vzpostavila v celoti stanja, ki bi obstajalo brez nezakonite odpovedi pogodbe o zaposlitvi in bi imela za tožnico lahko negativne posledice tudi na pokojninskem področju.²

V zvezi s tem opozarjam tudi na določbo 5. člena Zakona o preprečevanju dela in zaposlovanja na črno,³ ki v primerih, kadar delodajalec omogoči delo posamezniku, s katerim ni sklenil pogodbe o zaposlitvi oziroma ga ni prijavil v obvezna zavarovanja, itd., vzpostavlja domnevo, da ima ta posameznik sklenjeno pogodbo o zaposlitvi za nedoločen čas s polnim delovnim časom, razen če ima že sklenjeno pogodbo o zaposlitvi pri drugem delodajalcu ali *ima sklenjeno pogodbo o zaposlitvi s krajšim delovnim časom, za razliko do polnega delovnega časa itd.*

3. KRAJŠI DELOVNI ČAS IN DISKRIMINACIJA

V sodnem sporu je delavec zahteval plačilo odpravnine in odškodnine v zvezi z izredno odpovedjo pogodbe o zaposlitvi, ki jo je podal delodajalcu (112. člen ZDR), ker mu tožena stranka (delodajalec) ni odobrila opravljanja dela s krajšim delovnim časom po Zakonu o starševskem varstvu in družinskih prejemkih (v nadaljevanju ZSDP). Sodišči prve in druge stopnje sta zahtevek tožnika zavrnila, revizijsko sodišče pa je po sklepu o dopustitvi revizije⁴ odločalo o tožnikovi revi-

² V kasnejši zadevi je enako odločilo že sodišče prve stopnje - sodba VS RS VIII Ips 28/2015 z dne 21. 4. 2015, v zvezi s sodbo VDSS Pdp 564/2014 z dne 16. 10. 2014 in sodbo DSS v Ljubljani I Pd 662/2012 z dne 29. 1. 2014.

³ Uradni list RS, št. 32/2014.

⁴ Sklep VIII DoR 41/2014 z dne 3. 9. 2014.

ziji. Reviziji je ugodilo, razveljavilo sodbi sodišč druge in prve stopnje ter zadevo vrnilo sodišču prve stopnje v novo sojenje.⁵

Ugotovljeno je bilo, da je tožnik želel delati s krajšim delovnim časom zaradi starševstva, tožena stranka pa mu je izrabo te pravice pogojevala s premestitvijo na drugo delovno mesto. Pravica do dela s krajšim delovnim časom zaradi starševstva, ki jo je tožnik uveljavljal, je posebna in samostojna pravica iz zavarovanja, ki jo ZSDP ureja v 48. in naslednjih členih. Kot izhaja iz prvega odstavka 187. člena ZDR, imajo delavci zaradi nosečnosti in starševstva pravico do posebnega varstva v delovnem razmerju, delodajalci pa jim morajo omogočiti lažje usklajevanje družinskih in poklicnih obveznosti (tretji odstavek 187. člena ZDR). V konkretnem primeru je torej tožena stranka (delodajalec) pravico tožnika do dela s krajšim delovnim časom po ZSDP pogojevala s premestitvijo na drugo delovno mesto, s tem pa je tožnika postavila v manj ugoden položaj v primerjavi z ostalimi delavci,⁶ kar po presoji revizijskega sodišča predstavlja posredno diskriminacijo. Posebno varstvo delavca se je sprevrglo v svoje nasprotje, saj ga je postavilo v manj ugoden položaj v primerjavi z drugimi delavci; tožnik se je moral odločiti med tem, da sprejme delo na drugem delovnem mestu, ali pa se pravici, ki jo je želel uživati, *de facto* odpovedati. Gre za primer prepovedane diskriminacije, saj bi takšno ravnanje, če se mu ne bi uprl, pripeljalo do izničenja oziroma omejitve enakih možnosti obravnavanja pri uživanju oziroma uresničevanju njegove pravice. Revizijsko sodišče je kot nesprejemljive zavrnilo tudi razloge sodišča prve stopnje, da je tožena stranka tožniku soglasje za delo s krajšim delovnim časom odklonila iz objektivno upravičenih razlogov, saj mu ob izpolnitvi določenih pogojev iz ZSDP pripada pravica že na podlagi samega zakona in to ni stvar dobre volje njegovega delodajalca. Delodajalci delavcem torej ne smejo preprečevati ali omejevati pravice do izrabe, četudi se pri tem morda sklicujejo ali izgovarjajo na potrebe delovnega procesa.

4. KRAJŠI DELOVNI ČAS IN NEUVRSTITEV V IZBIRNI POSTOPEK

Šlo je za specifično zadevo, ki jo je obravnaval Upravni oddelek VS RS. Upravno sodišče RS je zavrnilo tožnično tožbo zoper sklep predsednice sodišča, s katerim je bilo na podlagi 61.a člena Zakona o javnih uslužbencih (v nadaljevanju

⁵ Sklep VS RS VIII Ips 208/2014 z dne 17. 1. 2015, v zvezi s sodbo VDSS Pdp 1052/2013.

⁶ S tem je kršila tudi tožnikovo pravico iz 48. člena ZSPD, to pa pomeni prekršek.

ZJU) odločeno, da se tožnica zaradi neizpolnjevanja natečajnih pogojev delovnih izkušenj, kot so te opredeljene v 13. točki 6. člena ZJU, ne uvrsti v izbirni postopek za zasedbo uradniškega delovnega mesta višjega svetovalca v pravosodju.

Tožnica se je dne 20. 9. 2011 prijavila na javni natečaj za zasedbo položajnega uradniškega delovnega mesta višjega svetovalca v pravosodju, kot natečajna pogoja za opravljanje dela pa sta bila med drugim določena predpisana izobrazba (visoka strokovna izobrazba pravne ali upravne smeri) in najmanj pet let delovnih izkušenj. Tožnica je ustrezno izobrazbo (VII. stopnja ustrezne smeri) pridobila 4 leta pred prijavo; v tem obdobju oziroma že v obdobju pred tem je bila vse-skozi zaposlena na delovnem mestu s V. stopnjo zahtevane izobrazbe. Delovne izkušnje na zahtevani stopnji izobrazbe je dokazovala s potrdilom predsednika panožnega sindikata, iz katerega je izhajalo, da je že od leta 2004 dalje prav pri tem sindikatu opravljala dela in naloge na VII. stopnji strokovne izobrazbe, ki so bila v tem potrdilu konkretnije naštet. Tožnica je zatrjevala, da je te naloge (poleg redne zaposlitve v polnem delovnem času) opravljala najmanj v polovičnem delovnem času.

Sodišče prve stopnje je zavrnitev zahtevka obrazložilo s tem, da za pridobitev delovnih izkušenj ni bistveno, ali je bilo delovno razmerje sklenjeno, vendar ob sklenjenem delovnem razmerju za polni delovni čas, ki ne pomeni izpolnjevanja pogojev javnega natečaja, ni mogoče izpolniti pogoja zahtevanih delovnih izkušenj na VII. stopnji izobrazbe z delom, ki ga je tožnica opravila pri sindikatu. VS RS je tožnici reviziji ugodilo in sodbo Upravnega sodišča RS II U 27/2012 z dne 10. 5. 2013 razveljavilo ter zadevo vrnilo sodišču v novo sojenje.⁷

V zadevi je bilo torej sporno, ali tožnica izpolnjuje natečajni pogoj, ki se nanaša na delovne izkušnje, in bi glede na to morala biti uvrščena v izbirni postopek ali ne. ZJU, iz katerega je treba izhajati, v 13. točki 6. člena pojma delovnih izkušenj ne opredeljuje le z eno definicijo. Delovne izkušnje so namreč delovna doba na delovnem mestu, za katero se zahteva ista stopnja izobrazbe in čas pripravnosti v isti stopnji izobrazbe, ne glede na to, ali je bilo delovno razmerje sklenjeno oziroma pripravnostvo opravljeno pri istem ali drugem delodajalcu (1), delovne izkušnje, ki jih je javni uslužbenec pridobil z opravljanjem del na delovnem mestu, za katero se zahteva za eno stopnjo nižja izobrazba, razen pripravnosti v eno stopnjo nižji izobrazbi (2), kot delovne izkušnje pa se upošteva tudi delo na enaki stopnji zahtevnosti, kot je delovno mesto, za katero oseba kandidira (3).

⁷ Sklep VS RS X Ips 225/2013 z dne 29. 1. 2015.

Delovne izkušnje se dokazujejo z verodostojnimi listinami, iz katerih sta razvidna čas opravljanja dela in stopnja izobrazbe.

Zakon torej ureja tri različne položaje in načine opravljanja dela. Delovne izkušnje v prvih dveh primerih se navezujejo na delovno mesto (sistemizacija, opis del in nalog, pogodba o zaposlitvi, odločba oziroma drugačna pravna podlaga za opravljanje dela, itd.), tretji primer, za katerega gre v obravnavani zadevi, pa je drugačen, manj formalen. Kljub razlikam morajo biti vsi trije položaji, upoštevajoč specifikum vsakega od njih, zaradi zagotovitve enakega varstva pravic kandidatov za neko delovno mesto, po vsebini primerljivi, za dokazovanje delovnih izkušenj, izvirajočih iz takšnih različnih položajev, pa morajo obstajati enake ali vsaj primerljive metode. Navedeno med drugim pomeni, da je treba upoštevati tudi dejanska obdobja dela v smislu, ali gre za dela na delovnem mestu oziroma gre za izvrševanje del, ki poteka vsak delovni dan, ali pa gre za dela, ki so v nekem obdobju le občasne narave in se niti ne izvajajo kontinuirano.

Na drugi strani je pomembno, da ZJU ne določa izrecno, ali gre za zahtevane delovne izkušnje z delom v polnem ali krajšem (kot zatrjuje tožnica - polovičnem) delovnem času. Prav tako delovne dobe oziroma opravljanja dela (v smislu opredelitve posameznih različnih primerov v zvezi s pridobivanjem delovnih izkušenj iz 13. točke 6. člena ZJU) ni mogoče razumeti kot pojmov, ki jih opredeljuje le polni delovni čas.

Po presoji VS RS zato načelno in vnaprejšnje stališče prvostopenjskega sodišča, da delavec z delom v krajšem delovnem času na zahtevani stopnji izobrazbe ob sočasno sklenjenem delovnem razmerju za polni delovni čas (na nižji stopnji izobrazbe) ne more izpolniti pogoja delovnih izkušenj na zahtevani stopnji izobrazbe, ni materialno pravno pravilno.

V nadaljevanju obrazložitve se sodišče ni več izrecno ukvarjalo z delovnimi izkušnjami v polnem ali krajšem (polovičnem) delovnem času, temveč je izpostavilo vprašljivost potrdila predsednika sindikata kot verodostojne listine iz 13. točke 6. člena ZJU; če je potrdilo mogoče šteti za takšno listino, ali sta iz njega razvidna čas opravljanja dela in stopnja izobrazbe, kot to zahteva ZJU; in če sta, ali je tožnica, upoštevajoč vsebino, zahtevnost in obseg del, naštetih v predloženi listini, dokazala delovne izkušnje na zahtevani stopnji izobrazbe v zadostnem trajanju itd.

Če lahko zaključim v kontekstu obravnavanih tem v tem prispevku, ob citiranem zakonskem tekstu revizijsko sodišče na načelni ravni ni pritrdilo temu, da kot ustreznih delovnih izkušenj ne bi bilo mogoče upoštevati tudi delovnih izkušenj z deli na zahtevani stopnji izobrazbe v polovičnem (krajšem) delovnem času.

5. KRAJŠI DELOVNI ČAS IN UKREP INŠPEKTORJA ZA DELO

5.1. Povzetek zadeve

Šlo je za upravni spor, v katerem je kot tožeča stranka nastopala ena od večjih trgovskih družb.⁸ Revizijsko sodišče je sodbo Upravnega sodišča spremenilo tako, da je odločbo tožene stranke (RS, Ministrstva za delo, družino in socialne zadeve, Inšpektorata RS za delo, OE Trbovlje z dne 19. 5. 2011 in odločbo RS, Ministrstva za delo, družino in socialne zadeve z dne 15. 7. 2001) odpravilo in zadevo vrnilo prvostopenjskemu organu v ponoven postopek.

Inšpektor za delo je odločil, da *mora tožeča stranka na način in v rokih, določenih s to odločbo, odpraviti ugotovljene nepravilnosti oziroma nezakonitosti, in sicer zagotoviti izvajanje (takrat veljavnega) 143. člena ZDR⁹ tako, da v primeru nadurnega dela pisno odredi nadurno delo pred pričetkom dela oziroma najkasneje do konca tedna, in spoštuje določbe navedenega člena v zvezi z omejitvami nadurnega dela tudi za delavce, ki imajo sklenjeno pogodbo o zaposlitvi za krajši delovni čas ter opravljajo delo preko dogovorjenega delovnega časa; da je rok ureditve takoj po sprejemu odločbe in stalno; da mora delodajalec pisno obvestiti prvostopenjski upravni organ o izvršitvi te odločbe, najkasneje v roku 8 dni po poteku roka za izvršitev, ter da pritožba zoper to odločbo ne zadrži njene izvršitve.* Tožena stranka je z odločbo z dne 15. 7. 2011 pritožbo tožeče stranke zavrnila. Enako je storilo tudi Upravno sodišče RS.

Vsebina zadeve v revizijskem postopku se je nanašala na presojo zakonitosti navedenih odločb. Inšpektor za delo je imel na podlagi 15. člena tedaj veljavnega Zakona o inšpekciji dela pravico in dolžnost delodajalcu odrediti, da z opustitvijo dejanja oziroma z aktom zagotovi izvajanje zakonov, drugih predpisov, kolektivnih pogodb ter splošnih aktov iz svoje pristojnosti. Pri tožeči stranki - delodajalki je bil 10. 5. 2011 opravljen inšpekcijski pregled, pri tem pa je bilo ugotovljeno, da imata dve prodajalki sklenjeno pogodbo za krajši delovni čas od polnega, in sicer ena za 33 ur na teden, druga pa za 24 ur na teden, da sta v letu 2010 obe opravili delo preko svoje pogodbene tedenske obveznosti (2,5 oziroma 3,45 ur), da sta za to delo dobili plačilo po redni urni postavki, itd. V pogodbah o za-

⁸ Sodba VS RS X Ips 41/2013 z dne 18. 12. 2014, v zvezi s sodbo Upravnega sodišča RS I U 1518/2011-9 z dne 9. 1. 2013.

⁹ Gre za določbo, ki ureja nadurno delo.

poslitvi delavk je bil dogovorjen 6-urni delovnik in (splošna) možnost določanja razporeditve ter pogojev za začasno prerazporejanje delovnega časa s posebno odločbo oziroma možnost dogovora o neenakomerni razporeditvi delovnega časa. Polni delovni čas je pri tožeči stranki znašal 40 ur na teden.

Pri presoji zadeve je revizijsko sodišče izhajalo iz določbe šestega odstavka 64. člena ZDR, po kateri delodajalec delavcu, ki dela krajši delovni čas, ne sme naložiti dela preko dogovorjenega delovnega časa, razen v primerih iz 144. člena ZDR, ki se nanašajo le na dodatno delo ob naravnih ali drugih nesrečah. Nato se je sklicevalo na določbe o nadurnem delu in razporejanju delovnega časa (147. člen ZDR), ki je zaradi narave ali organizacije dela ali potreb uporabnikov lahko tudi neenakomerno razporejen, sicer pa določba o prepovedi dela preko polnega delovnega časa (145. člen ZDR) velja tudi v primeru neenakomerne razporeditve ali prerazporeditve delovnega časa.

Ker iz podatkov in ugotovitev ni bilo jasno, ali je bil pri delodajalcu delovni čas *enakomerno ali neenakomerno razporejen* (in če pravilno) je pri *presoji upoštevalo obe možnosti* in navedlo, da delodajalec *v primeru, če delovni čas ni (pravilno) neenakomerno (ali začasno) razporejen, v pogodbi pa ni drugače dogovorjeno, sploh ne sme odrediti dela preko dogovorjenega (krajšega) delovnega časa,*¹⁰ kar seveda pomeni tudi, da ne sme odrediti „nadurnega“ dela. Zato inšpektorjev ukrep z odrejanjem nadurnega dela ne pride v poštev,¹¹ seveda pa lahko pridejo v poštev drugi ukrepi, na primer ukrep iz 2. točke prvega odstavka 230. člena ZDR.

Sodišče je nato opozorilo tudi na *drugo možnost - če je bil delovni čas morda neenakomerno razporejen ali začasno prerazporejen*. Poudarilo je, da mora tudi v primeru, ko je z zakonom ali s kolektivno pogodbo dogovorjena možnost neenakomerne razporeditve delovnega časa, takšno razporeditev tudi ustrezno določiti in realizirati, kar v dosedanem postopku ni bilo ugotovljeno. V takšnem primeru se neenakomerna razporeditev delovnega časa izravna v ustreznem referenčnem obdobju. Ur, ki jih je delavec na primer v enem tednu ali mesecu znotraj tega obdobja opravil več od dogovorjenega povprečja ur krajšega delovnega časa, ne moremo šteti za ure nad dogovorjenim (krajšim) delovnim časom oziroma za nadure; prav zaradi neenakomerne razporeditve delovnega časa je

¹⁰ Delodajalec torej delavcu sploh ne sme odrediti oziroma naložiti dela preko dogovorjenega delovnega časa (razen v primeru iz 144. člena ZDR; sedaj 145. člen ZDR-1).

¹¹ Takšen ukrep bi bil torej v nasprotju z ZDR.

predvideno, da se ti viški kasneje (do konca referenčnega obdobja ali že vmes) izravnajo. Vendar mora tudi pri takšni obliki neenakomerne razporeditve delovnega časa delodajalec ustrezno planirati ure delavca že znotraj referenčnega obdobja in planirati ter stremeti k temu, da se na koncu referenčnega obdobja, ki je v tej zadevi (po panožni kolektivni pogodbi) znašalo 12 mesecev, delavčevo obveznost izenači oziroma čim bolj približa pogodbeno dogovorjeni. Le izjemoma naj bi prihajalo do viška ur tudi po koncu referenčnega obdobja, saj tudi v takšnem primeru velja pravilo, da se delavcem s krajšim delovnim časom ne sme nalagati dela preko dogovorjenega delovnega časa.¹² Možnost, da kljub temu pride do presežka ur nad redno delovno obveznostjo delavca (torej nad dogovorjeno delovno obveznostjo delavca s krajšim delovnim časom) po koncu referenčnega obdobja obstaja in jo predvideva ter dopušča tudi panožna kolektivna pogodba. Sodišče je kljub temu izpostavilo, da je presežke ur na koncu referenčnega obdobja treba dopuščati le v omejenem obsegu in bi stalno odrejanje ur nad dogovorjenim delovnim časom v referenčnem obdobju in prenašanje večjega števila ur v naslednja referenčna obdobja poleg neustreznega planiranja lahko pomenilo tudi zlorabo.¹³

Ne glede na navedeno je tudi v primeru druge možne situacije - neenakomerne razporeditve delovnega časa ukrep inšpektorja nepravilen, saj tudi v takšnem primeru ne pride v poštev odrejanje nadurnega dela itd.

V nadaljevanju je sodišče še poudarilo, da je ukrep inšpektorja splošne narave, izhaja pa dejansko iz še ne dovolj ugotovljenih okoliščin, ki se nanašajo le na dve delavki. Ni bilo ugotovljeno, ali je tožena stranka tudi pri drugih delavcih določila krajši delovni čas in je to ustrezno uredila v pogodbi o zaposlitvi; ni bilo tudi ugotovljeno (pri teh delavkah, niti pri ostalih delavkah s krajšim delovnim časom), ali je bil njihov krajši delovni čas neenakomerno razporejen in kako je bila ta razporeditev izvedena.

¹² Podobno in smiselno velja tudi za nadurno delo, saj se to ne sme uvesti, če je delo možno opraviti v polnem delovnem času in delitvijo dela, razporeditvijo delovnega časa z uvajanjem novih izmen ali z zaposlitvijo novih delavcev (prvi odstavek 145. člena ZDR).

¹³ Ob tem, da je treba upoštevati, da se pravice in obveznosti delavcev s pogodbami za krajši delovni čas uveljavljajo sorazmerno delovnemu času, za katerega se sklene pogodba o zaposlitvi. Iz odločbe drugostopenjskega organa, ki jo je sodišče presoјalo, je tako med drugim izhajalo, da se pri eni od delavk kaže velik presežek ur v letu 2010 (dejansko je opravila 121,5 ur več od dogovorjene delovne obveznosti, kar je bilo v tem primeru celo več od njene mesečne delovne obveznosti. To ni sprejemljivo in ni sprejemljivo niti v primeru neenakomerne razporeditve delovnega časa.

5.2. Dodaten komentar

Gre za zanimivo zadevo, ki se je dejansko nanašala le na zakonitost postopanja inšpektorja ob ugotovitvah presežka ur delavk, ki imajo sklenjeno pogodbo o zaposlitvi za krajši delovni čas. Poudarjam, da se presoja sodišča ni nanašala na zakonitost delovanja delodajalca (pri katerem naj bi bilo kar 600 delavk za krajši delovni čas), ne glede na to, da so podatki v spisu kazali na večje nepravilnosti delodajalca.

Sodišče v navedeni sodbi ni moglo dokončno odgovoriti na vsa vprašanja, zlasti zato, ker v dokaznem postopku ni bilo razčiščeno, ali je šlo za delo v enakomerno oziroma neenakomerno razporejenem delovnem času.

Strogo formalno gledano delo preko dogovorjenega krajšega delovnega časa (v naši zakonodaji) ne predstavlja nadurnega dela, temveč dodatno delo, ki je dovoljeno le ob posebnem dogovoru v pogodbi, sicer pa le v primerih naravne ali druge nesreče (145. člen ZDR-1 v povezavi s 65. členom ZDR-1).¹⁴ Tudi v primeru neenakomerne razporeditve delovnega časa je viške ur po koncu referenčnega obdobja za delavce s pogodbami o zaposlitvi za krajši delovni čas treba v prvi vrsti šteti za delo preko dogovorjenega (krajšega) delovnega časa, seveda pa je še toliko bolj neprimerno (kot v konkretni zadevi), da bi v takšnem primeru delodajalec delavcem pisno odredil nadurno delo, saj jim ne sme odrediti niti dela nad dogovorjenim krajšim delovnim časom, nadurno delo pa v teh primerih tudi ni predvideno.

V ozadju tega spora, čeprav ni bilo pomembno za samo odločitev in ni bilo predmet presoje (delodajalec je vseeno želel odgovor), so se pojavljala tudi vprašanja plačila viškov ur, ki sta jih delavki opravili - torej viški ur po koncu posameznega leta. Delodajalec je izhajal iz tega, da to delo ni nadurno delo, in ker ni nadurno delo, delavki na tej podlagi nista upravičeni do dodatka za nadurno delo. Takšna logika ne more biti pravilna. Če so delavci s pogodbami o zaposlitvi za polni delovni čas, ki zakonito ali nezakonito opravljajo nadurno delo, upravičeni

¹⁴ Zakon ni popolnoma dosleden, saj v 144. členu govori o nadurnem delu kot delu preko polnega delovnega časa, v 145. členu o dodatnem delu v primeru naravne ali druge nesreče, v drugem odstavku 146. člena pa govori o prepovedi naložitve dela preko polnega delovnega časa po 144. in 145. členu tega zakona (med drugim tudi v primeru delavcev, ki imajo polni delovni čas krajši od 36 ur na teden zaradi dela na delovnem mestu, kjer obstajajo večje nevarnosti za poškodbe ali zdravstvene okvare v skladu s tretjim odstavkom 143. člena ZDR-1, in delavcu, ki dela krajši delovni čas v skladu s predpisi o pokojninskem in invalidskem zavarovanju, predpisi o zdravstvenem zavarovanju ali drugimi predpisi).

do posebnega plačila za nadurno delo, to toliko bolj velja za delavce s krajšim delovnim časom, pri katerih ZDR-1 na načelni ravni celo prepoveduje naložitev dela preko dogovorjenega delovnega časa, razen v izjemnih primerih. Plačila delavca za krajši delovni čas preko dogovorjenega delovnega časa skratka ne moremo obravnavati drugače, kot v primerljivi situaciji za delavce s pogodbami za polni delovni čas, ki delajo preko polnega delovnega časa ali se jim po koncu referenčnega obdobja naberejo viški ur. Različno obravnavanje plačil ne bi bilo utemeljeno s stvarnimi razlogi.¹⁵

V zvezi z delovnimi razmerji delavcev za krajši delovni čas je treba upoštevati tudi namen zakonske ureditve iz 66. člena ZDR-1, po katerem delodajalec delavcu, ki po pogodbi o zaposlitvi dela krajši delovni čas, ne sme naložiti dela preko dogovorjenega delovnega časa. Takšno varstvo oziroma prepoved je predvidena zaradi možnosti in kombinacije zaposlitve s krajšim delovnim časom pri več delodajalcih. Ta možnost bi bila otežena z obveznostjo delavca, da opravlja delo preko dogovorjenega delovnega časa pri posameznem delodajalcu.

Ta možnost je vsaj otežena (če ne že praktično neizvedljiva) ob praksi odrejanja dela delavcem s krajšim delovnim časom *v različnem delovnem času*, večkrat tudi izven jamstvenih opredelitev v pogodbi o zaposlitvi. Gre za primere, ko takšni delavci opravljajo delo npr. nekaj dni od 10.00 do 14.00, potem od 13.00 do 17.00, naslednji dan od 8.00 do 12.00 ure, ipd., saj takšno (tudi sprotno) odrejanje onemogoča možnost zaposlovanja s krajšim delovnim časom pri več delodajalcih.

¹⁵ V tej zvezi opozarjam na odločitev VS RS VIII Ips 111/2012 z dne 18. 9. 2012 iz katere izhaja, da delavcu pripada dodatek za nadurno delo tudi za delo nad zakonsko dovoljenim številom nadur. S tem je sodišče odpravilo neenotno prakso nižjih sodišč, ki je v nekaterih primerih zagovarjala stališče, da delavcu pripada dodatek za nadurno delo le za število nadur v zakonskih mejah, nad to mejo pa mu pripada plačilo za navadno uro. VS RS je med drugim obrazložilo, da že iz opredelitve odrejanja dela preko polnega delovnega časa izhaja, da je za odrejanje takega dela odgovoren delodajalec in se le nanj nanaša tudi odgovornost za upoštevanje zakonsko dovoljene kvote odrejenih in opravljenih nadur (glej tudi 6. točko prvega odstavka 230. člena ZDR). Za prekoračitev zakonsko dovoljene kvote dela preko polnega delovnega časa ni odgovoren delavec in za takšno kršitev delodajalca delavca ne morejo zadeti škodljive posledice. Tudi delo, ki ga delavec po odredbi oziroma navodilih delodajalca opravi preko zakonsko dovoljene kvote nadur, je nadurno delo. Delavec je ob takšnem opravljanju nadurnega dela obremenjen najmanj tako, kot je obremenjen zaradi odrejenega opravljanja nadur v okviru zakonsko dovoljene kvote. Dodatna obremenitev in omejitve delavčevega prostega časa je podlaga za priznavanje posebnega dodatka za delo preko polnega delovnega časa oziroma nadurno delo.

Seveda ni treba posebej omenjati, da delavcem s pogodbami za krajši delovni čas po načelu sorazmernosti pripadajo pogodbene in druge pravice glede na dogovorjeno dolžino krajšega delovnega časa v primerjavi z delavci, ki delajo polni delovni čas. To seveda pomeni nižje plače oziroma tudi nižje minimalne plače, ki pogosto¹⁶ ne zagotavljajo normalnega preživetja. Ti prejemki se odražajo oziroma se bodo kasneje odražali (v večjem obsegu - saj se število takšnih zaposlitev povečuje) tudi pri odmeri pokojnin, ki bodo nizke in ne bodo omogočale ustreznega preživetja. Iz tretjega odstavka 25. člena ZPIZ-2 sicer izhaja, da se prav delavci s krajšim delovnim časom lahko prostovoljno vključijo v obvezno zavarovanje za razliko do polnega delovnega časa, vendar višina njihovih prejemkov, ki pogosto ne zadošča niti za ustrezno preživetje, to težko omogoča.

Povečanje takšnih zaposlitev bo tudi ob praksi, da zaradi sprotnega odrejanja ur dela v različnih obdobjih praktično onemogoča zaposlitev pri več delodajalcih, ali v primerih večjega števila ur nad dogovorjenim krajšim delovnim časom, privedlo do tega, da bo morala država prevzeti breme materialne varnosti takšnih zaposlenih ali bodočih upokoјencev - preko sistema socialno varstvenih prejemkov.¹⁷

6. PLAČILO NADURNEGA DELA IN KOMPENZACIJA VIŠKA UR

6.1. Plačilo dodatka za nadurno delo

6.1.1. Opis zadeve

Prva zadeva v tem sklopu je bila obravnavana le v zvezi s predlogom za dopustitev revizije.¹⁸ Sodišče je tak predlog zavrnilo. Pri tem je v skladu z drugim odstavkom 367.c člena Zakona o pravdnem postopku (v nadaljevanju ZPP) obrazložilo, da ne ugotavlja utemeljenih razlogov za dopustitev revizije iz določbe 367.a člena ZPP. Odločitev vseeno ni nepomembna in posredno kaže, da revizijsko sodišče

¹⁶ Kot v obravnavani zadevi - delavkah prodajalkah.

¹⁷ Naj v tej povezavi omenim tudi prakse, da delavci v (običajno navideznem) soglasju z delodajalcem delajo več časa, kot je to formalno (in navidezno) dogovorjeno v pogodbah o zaposlitvi za krajši delovni čas in za takšno delo prejemajo plačilo na roke (seveda brez davkov in prispevkov), kar je seveda ena od zlorab tega instituta.

¹⁸ Sklep VS RS VIII DoR 29/2015-7 z dne 22. 4. 2015 v zvezi s sodbo VDSS Pdp 705/2014 z dne 22. 1. 2015 in sodbo DSS v Ljubljani I Pd 21/2012 z dne 9. 4. 2014.

ni dvomilo v pravilnost stališč sodišč druge in prve stopnje, oziroma da ni ugotovilo utemeljenih razlogov iz predloga za dopustitev revizije.

Iz dejanskih ugotovitev je izhajalo, da je tožnik kot policist, ki je bil premeščen na Vrhovno državno tožilstvo RS, leta 2011 opravil večje število ur od njegove redne mesečne obveznosti. Tožena stranka je priznala, da gre za nadurno delo, tožnik pa je zahteval plačilo nadurnega dela. Tožena stranka mu je odredila kompenzacijo več opravljenih ur s prostimi urami naslednja dva meseca. Tožnik se s kompenzacijo sicer ni strinjal, jo je pa izrabil.

Sodišče prve stopnje je razveljavilo sklep tožene stranke in sklep Komisije za pritožbe iz delovnega razmerja pri Vladi Republike Slovenije ter naložilo toženi stranki, da tožniku obračuna bruto znesek dodatka za delo preko polnega delovnega časa in mu ta dodatek plača. Kljub temu, da je tožnik na koncu sledil zahtevi tožene stranke za kompenzacijo ur, je sodišče presodilo, da mu za te ure pripada dodatek za nadurno delo, zahtevku pa je ugodilo predvsem na podlagi Pravilnika o delovnem času pri toženi stranki, ki določa (5. člen), da če je z opravljanjem dela med pripravljenostjo presežena redna delovna obveznost, se javnemu uslužbencu (policistu) na podlagi poročila o opravljenem delu v času pripravljenosti oziroma v istem oziroma naslednjem mesecu določi prerazporeditev delovnega časa zaradi izravnave redne mesečne delovne obveznosti, pri čemer mu pripada izplačilo dodatkov za delo v manj ugodnem delovnem času za ure, ko je delal v manj ugodnem delovnem času.

Takšno odločitev je potrdilo tudi sodišče druge stopnje.

Tožena stranka je v predlogu za dopustitev revizije med drugim navajala, da sodišči nista upoštevali določbe četrtega odstavka 32. člena Zakona o sistemu plač v javnem sektorju (v nadaljevanju ZSPJS - ki predvideva izplačilo dodatka le za čas, ko delavec dela v času, ki je manj ugoden) in 82. člena Zakona o policiji (v nadaljevanju ZPol). Zastavila je vprašanja, ali je policist upravičen do izplačila dodatka za delo preko polnega delovnega časa za ure efektivnega dela, opravljenega v času pripravljenosti za delo, ki so bile kasneje upoštevane pri prerazporeditvi delovnega časa zaradi izravnave redne mesečne delovne obveznosti, in ali se pravica do plačila dodatka za delo preko polnega delovnega časa lahko prizna zgolj na podlagi organizacijskega internega akta državnega organa. Med drugim je navajala, da so bili tožnikovi viški ur izravnani, da njegova mesečna obveznost ni bila presežena, to pa naj bi pomenilo, da ne gre za delo preko delovnega časa, in da naj bi to izhajalo iz 82. člena ZPol. Tudi po 32. členu ZSPJS

bi bilo kot delo preko polnega delovnega časa mogoče upoštevati le ure, ki so po opravljeni izravnavi v okviru razporeditve delovnega časa po koncu referenčnega obdobja presegale mesečno delovno obveznost delavca. Med drugim se je sklicevalo tudi na 2. člen Zakona o javnih financah (v nadaljevanju ZJF) po katerem se sredstva proračuna lahko uporabljajo le za financiranje državnih in občinskih organov, itd., v višini, ki je nujna za delovanje in izvajanje nalog in programov; odločitev naj bi bila tudi v nasprotju s tretjim odstavkom 16. člena ZJU.

6.1.2. Dodaten komentar

Kot navedeno, sklep revizijskega sodišča ne konkretizira razlogov za zavrnitev predloga, zaradi česar lahko podam le svoj komentar:

Iz 82. člena tedaj veljavnega ZPol ni izhajalo nič posebnega, saj je bilo v četrtem odstavku določeno, da se v primeru, ko število opravljenih delovnih ur delavca policije preseže število ur njegove mesečne oziroma letne delovne obveznosti, razlika ur šteje kot delo preko polnega delovnega časa. Tudi iz 32. člena ZSPJS ne izhaja nič posebnega, saj je le načeloma predvideno, da javnim uslužbencem med drugim pripada tudi dodatek za delo preko polnega delovnega časa - le za čas, ki je manj ugoden. Kaj drugega ni določeno.

Morda bi bil lahko sporen le 3. odstavek 16. člena ZJU (v zvezi z ZJF), ki določa, da delodajalec javnemu uslužbencu ne sme zagotavljati pravic v večjem obsegu, kot je to določeno z zakonom, podzakonskim predpisom ali s kolektivno pogodbo, če bi s tem obremenil javna sredstva. Gre za vprašanje, ali se je sodišče lahko oprlo na pravilnik tožene stranke.

Vendar pri tem ni mogoče spregledati, da podobno določbo vsebuje že Uredba o delovnem času v organih državne uprave (Ur. l. RS, št. 115/2007, ki velja za javne uslužbenke v organih državne uprave). Ta v drugem odstavku 19. člena določa, da se opravljeno nadurno delo izplača ob mesečni plači, lahko pa javni uslužbenec nadure izkoristi v obliki prostih ur oziroma celodnevne odsotnosti, ali pa jih prenese v presežek oziroma primanjkljaj obveznih ur v okviru preamljivega začetka oziroma konca delovnega časa v razmerju 1:1, pri čemer mu pripada plačilo dodatkov za delo v manj ugodnem delovnem času.

Razlaga sodišča pri odločanju tudi ne more spregledati zavezujoče mednarodne ureditve. Ni nepomembno, da se prav na navedeno uredbo v smislu skladnosti naše ureditve z Evropsko socialno listino (spremenjeno) sklicuje Evropski odbor za

socialne pravice v Poročilu za Slovenijo 2014. Pri tem Odbor v zvezi s svojo presojo skladnosti situacije v posamezni državi z ureditvijo v 2. točki prvega odstavka 4. člena Evropske socialne listine (spremenjene) poudarja, da v primeru ureditev, ko delavci namesto plačila dela preko polnega delovnega časa kompenzirajo nadure s prostimi urami, ta kompenzacija ne sme trajati samo toliko časa, kot je znašala dolžina ur preko polnega delovnega časa - torej razmerje ne sme biti le 1:1.¹⁹ Iz (novejšega) stališča tudi izhaja, da mora biti - če že gre za primer kompenzacije nadurnega dela s prostimi urami v razmerju 1:1, zagotovljeno tudi višje plačilo za delo preko polnega delovnega časa.²⁰ Glede na navedeno je ureditev v pravilniku oziroma navedeni uredbi, ali v nekaterih kolektivnih pogodbah²¹ pravilna in v skladu z Evropsko socialno listino (spremenjeno); nasprotno tolmačenje bi bilo nepravilno, nasprotna sodna praksa pa bi pomenila neskladje oziroma nasprotovanje Listini.

6.2. Kompenzacija večjega števila ur in dodatno plačilo

6.2.1. Opis zadeve

Primer se nanaša na vzorčni postopek²² glede plačila za obdobje od 2006 do 2010. Sodišče prve stopnje je ugotovilo, da je tožena stranka (RS, Ministrstvo za notranje zadeve) po vsakokratnem polletnem referenčnem obdobju, v katerem opravljenih delovnih ur ni uspela izravnati s prerazporeditvijo delovnega časa, tožniku (policistu) odredila kompenzacijo presežka ur s prostimi dnevi, ki jih je plačala kot redne ure, brez dodatka za delo preko polnega delovnega časa. Presodilo je, da predstavljajo vse tako nastale presežne ure delo preko polnega delovnega časa, zato je tožnik poleg kompenzacije s prostimi dnevi upravičen tudi do dodatka v višini 30%. Zavrnilo je višji zahtevek, glede katerega je tožnik

¹⁹ Odbor govori tudi o načelu, da delo preko normalnih delovnih ur zahteva povečan napor delavca; zato je delavec upravičen ne le do plačila za delo preko delovnega časa, temveč mora biti tudi plačilo višje od običajnega plačila; enako plačilo predstavlja kršitev določbe 4. člena Evropske socialne listine (spremenjene) - glej npr. odločitev v zadevi *European Council of Police Trade Unions v. France*, Complaint No. 57/2009.

²⁰ Glej Poročilo za Slovenijo 2014 oziroma v zvezi s tem sklicevanje Evropskega odbora za socialne pravice na primer Belgije - *Conclusions XIV-II za Belgijo*, leto 1995/96, ki ga Evropski odbor ponavlja v poročilih za številne druge države.

²¹ Med katerimi na primer ni Kolektivne pogodbe za dejavnost trgovine Slovenije, Ur. l. RS, št. 24/2014.

²² Sodba VS RS VIII Ips 80/2015 z dne 12. 5. 2015, v zvezi s sodbo VDSS Pdp 261/2014 z dne 19. 6. 2014 in sodbo DSS v Ljubljani I Pd 1532/2011 z dne 5. 12. 2013.

navajal, da na kompenzacijo ni pristal, da mu je bila odrejena brez pristanka in da je prav zato upravičen celo do višjega plačila; vztrajal je na plačilu v višini 130%. Tudi sodišče druge stopnje je pritožbo tožnika zavrnilo. Le glede datuma zapadlosti je delno ugodilo pritožbi tožene stranke, v ostalem pa tudi to pritožbo zavrnilo.

Tožnik je vložil predlog za dopustitev revizije, ki mu je revizijsko sodišče ugodilo, dovoljeno vprašanje pa se je nanašalo na to, ali mora delodajalec na zahtevo delavca viške ur, ki pri neenakomerni razporeditvi delovnega časa presegajo izravnavo v referenčnem obdobju šestih mesecev in se štejejo kot nadure, obračunati in izplačati kot nadure, ali lahko v naslednjem referenčnem obdobju enostransko odredi njihovo koriščenje in ali je tudi v tem primeru delavec, ki je te ure izkoristil, upravičen do plačila nadur. To je v konkretnih okoliščinah pomenilo, ali je delavec poleg že prejetega nadomestila za proste ure v višini 100% od osnove upravičen še do plačila v višini 130%?

Kasneje vloženo revizijo je revizijsko sodišče zavrnilo in med drugim obrazložilo, da se kot povprečna delovna obveznost v tej zadevi upošteva polni delovni čas za obdobje šestih mesecev (referenčno obdobje). Kljub prerazporejanju delovnega časa ob posameznih referenčnih obdobjih ni prišlo do popolne izravnave ur, zato je tožena stranka njihovo koriščenje odredila v naslednjem referenčnem obdobju, in sicer kot redne ure, ki so bile tako tudi plačane. Izraba prostih ur se je določila z delovnim razporedom, na katerega delavec ni mogel vplivati. Ob izhodišču, ki temelji na sedmem odstavku 147. člena ZDR, namreč da je treba izravnavo ur do polnega delovnega časa opraviti znotraj šestmesečnega referenčnega obdobja, sta nižji sodišči pravilno presodili, da predstavljajo vse ure, ki so ostale neizkoriščene po poteku posameznega referenčnega obdobja, delo preko polnega delovnega časa. Razporejanje delovnega časa znotraj referenčnega obdobja tožnik ne problematizira, za presežek, ki je opravljen kot nadurno delo, pa je logično, da se lahko ugotovi šele po koncu referenčnega obdobja. Nastalega presežka ur po koncu tega obdobja ni mogoče šteti za nedovoljen prenos v naslednje referenčno obdobje (pri čemer tožnik vztraja), saj prosti dnevi niso bili odrejani zaradi izravnave neenakomerno razporejenega oziroma prerazporejenega delovnega časa, temveč kot kompenzacija za opravljeno nadurno delo. V nadaljevanju se je sodišče sklicevalo na 2. točko prvega odstavka 4. člena Evropske socialne listine (spremenjene) in obrazložilo, da je treba delavcem priznati pravico do višjega plačila za nadurno delo, torej tožniku poleg ekvivalentno prostih dni, ki mu jih je odredil delodajalec, in za katere je prejel nadomestilo plače, tudi 30% dodatek. Poudarilo je, da je tudi kompen-

zacija opravljenih nadur s prostimi urami primerna odmena za nadurno delo, če ob tem delodajalec plača še dodatek, ki je predviden za siceršnje plačilo nadurnega dela. Tožnik je vse nadure kompenziral s prostimi urami. Glede na to in dejstvo, da je za del spornega in za bodoča obdobja po drugem odstavku 19. člena Uredbe o delovnem času v organih državne uprave in v 2. členu Aneksa št. 2, s katerim je bil spremenjen 16. člen Kolektivne pogodbe za policiste (Ur. l. RS, št. 41/2014) možnost kompenzacije vezana na medsebojni dogovor oziroma soglasje delavca, je postalo vprašanje, ali je delodajalec za sporno obdobje na zahtevo delavca dolžan izplačati nadure oziroma ali mu zanje lahko enostavno odredi kompenzacijo, za ta spor brezpredmetno. Tudi če je tožnik opravljene nadure kompenziral po odredbi tožene stranke brez svojega soglasja, ni mogoče sprejeti stališča, da kompenzacije ni bilo, oziroma da je treba kompenzirane ure šteti za odsotnost iz razlogov na strani delodajalca, za katere je upravičeno prejel 100% nadomestilo, medtem ko naj bi bile nadure v višini 130% urne postavke še vedno neplačane. Zato je presodilo, da je višje plačilo (še v višini 100% urne postavke) brez podlage. Revizijsko sodišče je zavrnilo tudi tožnikovo zatrjevanje, da je bil zaradi enostransko odrejene kompenzacije prikrajšan pri plači, ker bi bili njegovi prejemki sicer višji, saj bi bilo njegovo plačilo res višje, vendar bi tudi delal več. Ker je prejel plačilo za tolikšen obseg dela, kot ga je opravil, prikrajšanja ni bilo.

6.2.2. Dodaten komentar

V navedeni zadevi vsaj na revizijski stopnji ni bilo več problematično plačilo 30% dodatka za nadurno delo, kljub kompenzaciji opravljenega viška ur v preteklem referenčnem obdobju, temveč še dodatno plačilo, ker je bila kompenzacija le enostranska, brez možnosti vpliva delavca. Potrebno je pojasniti, da se je spor v osnovni verziji nanašal le na plačilo 30% dodatka.²³

²³ Spor je bil glede problematike povezan s stavkovnimi zahtevami in kasnejšim stavkovnim sporazumom (Ur. l. RS, št. 67/2013) med Vlado Republike Slovenije, Ministrstvom za notranje zadeve, Policijo in Policijskim sindikatom Slovenije. V tem sporazumu je bilo med drugim določeno, da mora delodajalec uslužbencu, ki ima neenakomerno razporejen delovni čas oziroma začasno prerazporejen delovni čas in v posameznem referenčnem obdobju presežek ur glede na povprečno delovno obveznost v tem obdobju, ta presežek obračunati kot delo preko polnega delovnega časa. Uslužbenec in delodajalec se lahko v 10. dneh po poteku referenčnega obdobja dogovorita, da uslužbenec v dveh mesecih po poteku referenčnega obdobja izkoristi presežek ur iz prejšnjega odstavka. V tem primeru se za presežek ur obračuna

Kot že navedeno možnost koriščenja nadur v obliki prostih ur predvideva tudi Uredba o delovnem času v organih državne uprave, ki ureja delovni čas javnih uslužbencev v organih državne uprave (Ur. l. RS, št. 115/2007) in določa kompenzacijo v razmerju 1:1, obenem pa tudi plačilo dodatkov za delo v manj ugodnem delovnem času. Zato je nekoliko nenavadno (tudi v prej omenjenem sporu) upiranje delodajalca, ki brez sodnega spora delavcu ni hotel izplačati navedeni dodatek v višini 30%.

Kar se nanaša na zahtevek v presežku, je tožnik izhajal iz tega, da mu je bila kompenzacija odrejena neprostovoljno, torej naj bi mu v takem primeru pripadalo tudi nadomestilo plače iz razlogov na strani delodajalca. Revizijsko sodišče temu ni pritrnilo, čeprav v sodbi ni zavzelo jasnega stališča do tega, ali pozitivna zakonodaja delodajalcu sploh omogoča enostransko kompenzacijo opravljenih nadur s prostimi urami (brez soglasja delavca), ali pa je ob (nesporni) ugotovitvi, da je delavec po koncu referenčnega obdobja opravil višek ur, ki se štejejo za nadure, le-te mogoče odrediti v koriščenje (kompenzirati) kot proste ure le ob izrecnem soglasju oziroma dogovoru z delavcem (tako kot sedaj predvideva omenjeni Aneks št. 2). Kot je vseeno razbrati iz razlogov sodbe, odgovor na to vprašanje ni pomembnem, saj v enem ali drugem primeru delavec zgolj zaradi enostranske odreditve kompenzacije nadur (upoštevajoč tudi trditveno podlago) ni upravičen tudi do višjega plačila. Res je, da delavcu, ki je opravil nadure in so te nadure plačane ter nato v naslednjem referenčnem obdobju dela, pripadajo za delo v manj ugodnem času tudi dodatki (ki so lahko pomemben del plače) in na ta način delavec s plačilom nadur in plačilom za redno delo v naslednjem referenčnem obdobju brez kompenzacije s prostimi urami prejme redno plačo z dodatki in so tako njegovi dohodki kumulativno višji, vendar delavec v takšnem primeru opravi večje število ur, dodatki za delo v manj ugodnih delovnih pogojih pa delavcu lahko pripadajo, če to delo opravi.

dodatek za delo preko polnega delovnega časa.

V skladu s tem je bil sprejet tudi Aneks št. 2 h Kolektivni pogodbi za policiste (Ur. l. RS, št. 41/2014), ki v 2. členu spreminja oziroma dopolnjuje prejšnji 16. člen, in določa podobno - da se presežki štejejo kot delo preko polnega delovnega časa, v takšnem primeru pa naj ne bi prihajalo več do enostranske odreditve kompenzacije, temveč se policist in neposredni vodja lahko v 10. dneh po preteku referenčnega obdobja pisno dogovorita o koriščenju presežka ur, v vsakem primeru pa se za ta presežek izplača dodatek za delo preko polnega delovnega časa. Navedeni aneks je začel veljati kasneje in zato ni mogel predstavljati podlage za odločitev v tem sporu.

Odreditve kompenzacije nadur s prostimi urami tudi ni mogoče šteti za primer, ki ga določa 137. člen ZDR (oziroma ZDR-1) v zvezi s pravico do nadomestila plače. Zato tudi brez ustrezne trditvene podlage o konkretni višini prikrajšanja zaradi kompenzacije s prostimi urami ni mogoče izhajati iz tega, da delavcem za ta čas pripada kar 100% nadomestilo plače.

7. ZAKLJUČEK

Navedeni primeri ne izčrpajo možnih dejanskih in pravnih problemov ter zapletov v zvezi s krajšim delovnim časom, neenakomerno razporeditvijo delovnega časa, nadurnim delom, kompenzacijami in ustreznimi plačili. Vseeno lahko sklepamo, da položaj delavcev s krajšim delovnim časom ni dober, prekarnost pa se seli tudi v to obliko delovnega razmerja.

Kot ustrezen ocenjujem razvoj kolektivnega dogovarjanja v smeri, da se jasno in izrecno določi prvenstvena pravica delavcev, da zahtevajo ustrezno plačilo dela nad polnim delovnim časom, brez enostranske kompenzacije s prostimi urami, oziroma da do kompenzacij lahko prihaja v dogovoru z delodajalcem.²⁴ Ustrezno bi bilo izrecno določiti tudi višino plačil za delavce za delo nad krajšim delovnim časom, takšno delo pa naj bi bilo res izjema v primerih neenakomerne razporeditve delovnega časa.

Ustrezno plačilo tudi v primeru kompenzacije s prostimi urami pripada delavcu že na podlagi pozitivne zakonodaje in tolmačenja, ki upošteva Evropsko socialno listino (spremenjeno), ustrezno evropsko ureditev in sodno prakso Sodišča Evropske Unije.²⁵

²⁴ Čeprav menim, da ta pravica z ustrezno razlago izhaja že iz zakonske ureditve.

²⁵ Glej npr. Direktivo 93/104/ES oz. Direktivo 2000/34/ES in Direktivo 2003/88 in v zvezi s tem npr. sodbo SEU v zadevi C-429/09 (Gunter Fus v. Stadt Halle), iz katere med drugim izhaja, da je škoda zaradi kršitve določb Direktive treba povrniti s priznanjem dodatnega prostega časa ali z denarnim nadomestilom, oz. odškodnino, ki spoštuje načelo enakovrednosti itd.

RECENT CASE-LAW OF THE SUPREME COURT REGARDING WORKING TIME

Marijan Debelak*

SUMMARY

Recent case law of the Supreme Court of the RS includes some interesting disputes on the problem of shorter working hours, overtime work, compensation of overtime work by free hours and payments. In some cases the dispute involved a large number of participants. The decisions of the Court will also have a major impact on the rights of workers and employers in the future. The issues in the disputes are related to different institutes: the acknowledgement of employment relationship for shorter working time (in a dispute on unlawful dismissal); indirect discrimination (regarding the right to authorise shorter working hours according to Parental Protection and Family Benefit Act); selection procedure (and the possibility to take into account working experience in work for shorter working hours); assessment of lawfulness of the labour inspector's measure, directing also workers with employment contract for shorter working hours to overtime work and payment of work exceeding the agreed upon working hours and of overtime work, including in relation to compensate by free hours. When introducing the dispute concerning the incorrect action of the labour inspector regarding the imposition of overtime work, and the surplus of working hours of the workers employed for shorter working time, several situations, depicting even and uneven distribution of working time and their disadvantaged position are presented. The issue of payment of overtime work is also connected to the one-sided decision to compensate by time in ratio 1 : 1, without overtime compensation. From this perspective we present the legal and administrative basis for the course of action of the employers as well as the position of the European Committee of Social Rights which the Court considered when deciding in favour

* Marijan Debelak, LL.M., Supreme Court Judge of the Supreme Court of the Republic of Slovenia.
marijan.debelak@sodisce.si

of the workers by granting them additional payments. The presented cases do not cover all the actual and potential legal problems and complications related to shorter working time, the uneven distribution of working time, overtime work, compensations and adequate payment. However, it can be assumed that the position of workers working for shorter time is not good; precariousness is spreading also to this type of employment relationship.

As appropriate can be assessed the development of collective bargaining in the direction that it clearly and explicitly determines the primary right of workers to demand adequate payment for overtime work, not by one-sided compensation with free hours; such compensation should only be possible in agreement with the employer. It would be reasonable to explicitly specify the amount of payment for work exceeding the shorter working time; however, such work should be merely an exception in case of uneven distribution of working time. In the case of compensation by free hours, the worker is entitled to adequate remuneration already on the basis of positive legislation and the interpretation which takes into account the (changed) European Social Charter, the relevant European legislation and case law of the EU Court of Justice.

Recenzija knjige / Book Review:

UNIVERZALNI TEMELJNI DOHODEK UNIVERSAL BASIC INCOME

MIHALIČ, Renata, STRBAN, Grega: Univerzalni temeljni dohodek. IUS Software, GV Založba, Ljubljana, 2015. 253 str., ISBN 978-961-247-303-7.

Založba IUS Software, GV Založba je letos izdala monografijo z naslovom Univerzalni temeljni dohodek avtorjev dr. Renate Mihalič in dr. Grege Strbana. Recenzenta monografije sta dr. Anjuta Bubnov Škoberne in dr. Tine Stanovnik. Knjiga ima 253 strani, tri poglavja, stvarno kazalo in obsežen seznam izbrane literature.

Kot sta zapisala avtorja v predgovoru, je »temeljni namen knjige omogočiti natančnejše in celovito poznavanje vseh značilnosti in zlasti pravnih učinkov univerzalnega temeljnega dohodka kot kompleksnega in interdisciplinarnega sistema ter na tej podlagi prispevati tudi k njegovi pravilnejši konceptualizaciji, tako v teoretskem kot v empiričnem diskurzu strokovne in splošne javnosti.« Knjiga celovito in pregledno obravnava pravne in druge vidike tega instituta, njegov teoretični in razvojni vidik, različne oblike ter prednosti in slabosti, zlasti pa je dragocen prispevek avtorjev k poglobljeni analizi njegovega možnega vpliva na obstoječi sistem socialne varnosti. Avtorja bralce že uvodoma opozorita na razsežnost koncepta univerzalnega temeljnega dohodka in njegove možne aplikacije v praksi, pa tudi na nevarnost »nepravilnega razumevanja, parcialnega utemeljevanja in tudi poenostavljanja«. Tej nevarnosti se avtorja spretno ogneta prav s celovito, interdisciplinarno in poglobljeno analizo vseh vidikov tega instituta. Mogoče se je strinjati z njunim stališčem, da je »v zamisli o univerzalnem temeljnem dohodku mogoče prepoznati zlasti težnje po doseganju višje stopnje individualne svobode in enakosti v družbi, hkrati je mogoče prepoznati težnje po razvoju univerzalne državne blaginje, prav tako pa je v tej zamisli mogoče prepoznati težnje po zmanjševanju vloge države, s končnimi učinki ohranjanja revščine, socialne nepravičnosti, povečanja neenakosti v družbi in razvoja pasivnega državljanstva.«

V prvem poglavju so obravnavana temeljna pojmovna vprašanja. UTD je v svoji izvorni obliki dohodek, ki ga država izplačuje neodvisno od posameznikovega

premoženjskega stanja in neodvisno od njegove ekonomske aktivnosti oz. pripravljenosti opravljati določeno delo ali družbeno koristno dejavnost v zameno za njegovo prejemanje, v poenoteni višini, individualno, trajno in redno vsem prebivalcem oz. članom neke politične skupnosti. Vsak član skupnosti ima pravico do nekega minimalnega prejemka, namenjenega zagotavljanju dostojnega življenjskega minimuma. Poleg te izvirne oblike UTD obstajajo še številne izvedene oblike, ki jih avtorja v knjigi tudi podrobno opišeta v prvem poglavju. Bralec se na tem mestu poduči, kakšne so selektivne, pogojene, kategorične, parcialne, neindividualne, kontributivne, netrajne in segmentirane oblike UTD. Pa tudi kakšne so prednosti in slabosti posameznih oblik UTD, kako se financirajo in kakšen vpliv bi lahko imele na trgu dela.

Drugo poglavje je namenjeno pravnim vidikom UTD. Tu je umeščen v koncept socialne in pravne države. Gre za celovit prikaz »njegovega vpliva na udejanjanje temeljnih načel socialne pravne države in doseganje njenih ključnih ciljev.« Poglavje se zaključi s poskusom simulacije uveljavitve normativne ureditve UTD v pravni sistem.

Tretje poglavje analitično obravnava vprašanje, kakšen vpliv bi imel UTD na obstoječa socialna zavarovanja, na pravno ureditev socialnega varstva ter na pravni položaj upravičencev. Avtorja menita, da bi »morebitna uvedba UTD radikalno vplivala na normativno ureditev socialnih zavarovanj in s tem na zagotavljanje pridobljenih in pričakovanih pravic do denarnih dajatev ter zato korenito spremenila pravni položaj obstoječih upravičencev.« Kako korenito in kako radikalno – o tem se bralec lahko podrobno poduči v tej knjigi.

Ob razpravah o UTD se praviloma pogledi in razmišljanja razpravljalcev razcepijo že pri začetnem vprašanju o sprejemljivosti in izbiri najustreznejše oblike UTD – kar je odvisno od tega, kaj kdo šteje za legitimen, legalen, pa tudi izvedljiv cilj oziroma namen UTD. S širšega vidika ne gre samo za pravno in ekonomsko vprašanje, pač pa tudi oziroma zlasti za ideološko in vrednostno (če hočete etično) vprašanje. Sama menim, da s civilizacijskega in humanističnega vidika ni težko zagovarjati koncepta UTD v njegovi najčistejši obliki, kolikor ga razumemo kot sredstvo za udejanjanje univerzalne človekove pravice do dostojnega in svobodnega življenja v skupnosti odgovornih posameznikov, ki delujejo po principu »vsi za enega, eden za vse« in ne postavljajo svojih individualnih pravic in interesov pred kolektivne svoboščine in interese. V času neoliberalnega kapitalizma se zdi takšen koncept čista utopija, predlogi za uvedbo kakšne izvedene oblike UTD pa zlasti kot poskus okleščanja obstoječih razvitih sistemov socialne varnosti. Kar

pa ne jemlje legitimnosti samemu konceptu UTD niti ne zmanjšuje potrebe po znanstvenem in teoretičnem raziskovanju vseh njegovih vidikov. In monografija predstavlja pomemben prispevek na tej poti.

Dr. Katarina Kresal Šoltes

VSEBINSKO KAZALO – letnik XV/2015

članki / articles

Neža KOGOVŠEK ŠALAMON

Prihodnost temeljnih pravic v Evropski uniji: Primer svobode gibanja mavričnih družin, str. 7

The Future of Fundamental Rights in The European Union: A Case of Freedom of Movement of Rainbow Families (summary), p. 31

Boštjan KAVŠEK

Odpoved pogodbe o zaposlitvi kot oblikovalna pravica, str. 33

Termination of Employment Contract as Forming Right (summary), p. 60

Primož RATAJ

Odobritev zdravstvenega varstva v tujini, str. 63

Authorisation of Cross-Border Healthcare (summary), p. 80

Polonca KONČAR

Evropska socialna listina (spremenjena): kako jo uresničujemo v Sloveniji?, str. 171

European Social Charter (Revised): How is it Implemented in Slovenia? (summary), p. 185

Barbara KRESAL

Minimalna plača v stališčih Evropskega odbora za socialne pravice in nadzornih teles Mednarodne organizacije dela, str. 187

Minimum Wage in the Opinions of the European Committee of Social Rights and of the Supervisory Bodies of International Labour Organisation (summary), p. 207

Luka TIČAR

Novejše norme MOD in koncept dostojnega dela, str. 209

Current Norms of the ILO and the Concept of Decent Work (summary), p. 221

Darja SENČUR PEČEK

Delovnopravno varstvo žvižgačev (whistleblowing), str. 223

Labour Law Protection of Whistleblowers (summary), p. 248

Špelca MEŽNAR

Regresni zahtevek delodajalca proti delavcu po 147. členu Obligacijskega zakonika, str. 249

Recourse Claim of the Employer Against a Worker According to Article 147 of the Code of Obligations (summary), p. 260

Katarina KRESAL ŠOLTES

Sindikalna svoboda z vidika omejevanja gospodarskih svoboščin in prepovedi diskriminacije – nazaj na začetek?, str. 263

Freedom of Association Regarding the Restraint of Economic Freedoms and the Prohibition of Discrimination – Back to the Start? (summary), p. 288

Janja HOJNIK

Varstvo interesov delavcev v postopkih privatizacije družb v državni lasti – nezakonita državna pomoč po pravu EU?, str. 291

Protection of Interests of the Employees in the Process of Privatisation of State-Owned Companies – Prohibited State Aid under the EU Law (summary), p. 310

Vasilka SANCIN

Arbitražno reševanje mednarodnih investicijskih sporov – je sklicevanje države na spoštovanje zavezujočega mednarodnega delovnega prava lahko uspešno?, str. 313

Settlement of International Investment Disputes Through Arbitration – Could the State's Reliance on International Labour Law Be Successful? (summary), p. 330

Neža POGORELČNIK VOGRINC

Začasne odredbe kot učinkovito sredstvo za varstvo pravic iz dela – preizkus obstoja verjetnosti terjatev, str. 333

Interlocutory Injunctions as Effective Measures to Protect Workers' Rights Related to Work – Examination of the Presumptive Existence of the Claim (summary), p. 348

Monika SCHLACHTER

Socialne pravice v Evropi: Ali lahko Evropska socialna listina ponudi alternative varčevanju?, p. 453

Socialne pravice v Evropi: Ali lahko Evropska socialna listina ponudi alternative varčevanju? (povzetek), str. 475

Grega STRBAN

Vpliv nadzornih inštitucij na uresničevanje pravice do socialne varnosti – imamo v Sloveniji (ne)ustrezne dajatve?, str. 477

Influence of the Supervisory Institutions on the Implementation of the Right to Social Security – are Benefits in Slovenia (in)adequate? (summary), p. 498

Primož RATAJ

Kumulacija pokojnine in dohodkov iz opravljanja dela oziroma dejavnosti, str. 501

Cummulation of Pension and Income from Gainful Activity (summary), p. 522

Katarina KRESAL ŠOLTES, Barbara KRESAL

Ukrepi za lažje usklajevanje poklicnega in družinskega življenja v kolektivnih pogodbah v Sloveniji, str. 525

Measures for Better Reconciliation of Professional and Family Responsibilities in Collective Agreements in Slovenia (summary), p. 561

praksa – zakonodaja / practice - legislation

Urška TRTNIK

Novosti na področju starševskega varstva in družinskih prejemkov, str. 83

Novelties in the Field of Parental Care and Family Benefits (summary), p. 97

Andraž BOBOVNIK

Ureditev začasnega in občasnega dela dijakov in študentov s poudarkom na spremembah ZUJF-C, str. 99

Arrangement of Temporary and Occasional Work of Students with the Emphasis on Changes ZUJF-C (summary), p. 115

Jakob Krištof POČIVAVŠEK

Nov socialni sporazum in druga vprašanja socialnega dialoga v praksi, str. 351

New Social Agreement and Other Issues of Social Dialogue in Practice (summary), p. 365

Marijan PAPEŽ

Višina pokojnine: njeno spreminjanje skozi čas in vpliv prejetja drugih dohodkov na njeno višino, str. 367

Pension Rates: Changes Over Time and the Impact of Additional Income (summary), p. 381

Urška TRTNIK

Hkratna ureditev in odložitev uresničevanja pravic: primer (ne)obstoja pravic po ZSDP-1, str. 383

Simultaneous Regulation and Temporary Suspension of Exercise of Rights: a Case of Non-Existence of Rights According to ZSDP-1 (summary), p. 397

Biserka KOGEJ DMITROVIČ

Vpliv ZDR-1 na dosedanje sodno prakso v delovnih sporih, str. 399

The Impact of ERA-1 on Case-Law in Labour Disputes. (summary), p. 410

Ivan ROBNIK

Izplačila, od katerih so bili plačani prispevki in zavarovančeva pokojninska osnova, str. 413

Payments of Which Contributions were Paid and the Insured Person's Pension Base (summary), p. 431

sodna praksa / case law

Katja PEŠL TACOL

Pomembnejše odločbe delovno-socialnega oddelka Vrhovnega sodišča RS v letu 2014, str. 117

Significant Decisions of the Labour and Social Department of the Supreme Court in 2014, p. 117

Marijan DEBELAK

Novější sodna praksa Vrhovnega Sodišča RS v zvezi z delovnim časom, str. 565

Recent Case-Law of the Supreme Court of the Republic of Slovenia regarding working time (summary), p. 584

recenzije, publikacije / book reviews, publications

Katarina KRESAL ŠOLTES

Recenzija knjige: Camas Roda, F. (ed.). Temps de canvi en el treball; Times of Change in the Workplace; Girona: Universitat de Girona, Servei de Publicacions, 2014, str. 139

Barbara KRESAL

Recenzija knjige: Bruun, N., Lörcher K., Schömann I. (eds.). The Economic and Financial Crisis and Collective Labour Law in Europe. Oxford, Portland: Hart Publishing, 2014, str. 145

Katarina KRESAL ŠOLTES

Recenzija knjige: Mihalič, R., Strban, G. Univerzalni temeljni dohodek. IUS Software, GV Založba, Ljubljana, 2015, str. 587

IMENSKO KAZALO – letnik XV/2015

BOBOVNIK, Andraž

- Ureditev začasnega in občasnega dela dijakov in študentov s poudarkom na spremembah ZUJF-C, str. 99
Arrangement of Temporary and Occasional Work of Students with the Emphasis on Changes ZUJF-C (summary), p. 115

DEBELAK, Marijan

- Novejša sodna praksa Vrhovnega Sodišča RS v zvezi z delovnim časom, str. 565
Recent Case-Law of the Supreme Court of the Republic of Slovenia regarding working time (summary), p. 584

HOJNIK, Janja

- Varstvo interesov delavcev v postopkih privatizacije družb v državni lasti – nezakonita državna pomoč po pravu EU?, str. 291
Protection of Interests of the Employees in the Process of Privatisation of State-Owned Companies – Prohibited State Aid under the EU Law (summary), p. 310

KAVŠEK, Boštjan

- Odpoved pogodbe o zaposlitvi kot oblikovalna pravica, str. 33
Termination of Employment Contract as Forming Right (summary), p. 60

KOGEJ DMITROVIČ, Biserka

- Vpliv ZDR-1 na dosedanje sodno prakso v delovnih sporih, str. 399
The Impact of ERA-1 on Case-Law in Labour Disputes. (summary), p. 410

KOGOVŠEK ŠALAMON, Neža

- Prihodnost temeljnih pravic v Evropski uniji: Primer svobode gibanja mavričnih družin, str. 7
The Future of Fundamental Rights in The European Union: A Case of Freedom of Movement of Rainbow Families (summary), p. 31

KONČAR, Polonca

- Evropska socialna listina (spremenjena): kako jo uresničujemo v Sloveniji?, str. 171
European Social Charter (Revised): How is it Implemented in Slovenia? (summary), p. 185

KRESAL, Barbara

- Minimalna plača v stališčih Evropskega odbora za socialne pravice in nadzornih teles Mednarodne organizacije dela, str. 187
Minimum Wage in the Opinions of the European Committee of Social Rights and of the Supervisory Bodies of International Labour Organisation (summary), p. 207
- Recenzija knjige: Bruun, N., Lörcher K., Schömann I. (eds.). The Economic and Financial Crisis and Collective Labour Law in Europe. Oxford, Portland: Hart Publishing, 2014, str. 145
- Ukrepi za lažje usklajevanje poklicnega in družinskega življenja v kolektivnih pogodbah v Sloveniji, (v soavtorstvu s Katarino Kresal Šoltes), str. 525
Measures for Better Reconciliation of Professional and Family Responsibilities in Collective Agreements in Slovenia (summary), (co-author Katarina Kresal Šoltes), p. 561

KRESAL ŠOLTES, Katarina

- Sindikalna svoboda z vidika omejevanja gospodarskih svoboščin in prepovedi diskriminacije – nazaj na začetek?, str. 263
Freedom of Association Regarding the Restraint of Economic Freedoms and the Prohibition of Discrimination – Back to the Start? (summary), p. 288
- Recenzija knjige: Camas Roda, F. (ed.). Temps de canvi en el treball; Times of Change in the Workplace; Girona: Universitat de Girona, Servei de Publicacions, 2014, str. 139
- Ukrepi za lažje usklajevanje poklicnega in družinskega življenja v kolektivnih pogodbah v Sloveniji, (v soavtorstvu z Barbaro Kresal), str. 525
Measures for Better Reconciliation of Professional and Family Responsibilities in Collective Agreements in Slovenia (summary), (co-author Barbara Kresal), p. 561
- Recenzija knjige: Mihalič, R., Strban, G. Univerzalni temeljni dohodek. IUS Software, GV Založba, Ljubljana, 2015, str. 587

MEŽNAR, Špelca

- Regresni zahtevek delodajalca proti delavcu po 147. členu Obligacijskega zakonika, str. 249
Recourse Claim of the Employer Against a Worker According to Article 147 of the Code of Obligations (summary), p. 260

PAPEŽ, Marijan

- Višina pokojnine: njeno spreminjanje skozi čas in vpliv prejemanja drugih dohodkov na njeno višino, str. 367

Pension Rates: Changes Over Time and the Impact of Additional Income (summary), p. 381

PEŠL TACOL, Katja

- Pomembnejše odločbe delovno-socialnega oddelka Vrhovnega sodišča RS v letu 2014, str. 117

Significant Decisions of the Labour and Social Department of the Supreme Court in 2014, p. 117

POČIVAVŠEK, Jakob Krištof

- Nov socialni sporazum in druga vprašanja socialnega dialoga v praksi, str. 351

New Social Agreement and Other Issues of Social Dialogue in Practice (summary), p. 365

POGORELČNIK VOGRINC, Neža

- Začasne odredbe kot učinkovito sredstvo za varstvo pravic iz dela – preizkus obstoja verjetnosti terjatev, str. 333

Interlocutory Injunctions as Effective Measures to Protect Workers' Rights Related to Work – Examination of the Presumptive Existence of the Claim (summary), p. 348

RATAJ, Primož

- Odobritev zdravstvenega varstva v tujini, str. 63

Authorisation of Cross-Border Healthcare (summary), p. 80

- Kumulacija pokojnine in dohodkov iz opravljanja dela oziroma dejavnosti, str. 501

Cummulation of Pension and Income from Gainful Activity (summary), p. 522

ROBNIK, Ivan

- Izplačila, od katerih so bili plačani prispevki in zavarovančeva pokojninska osnova, str. 413

Payments of Which Contributions were Paid and the Insured Person's Pension Base (summary), p. 431

SANCIN, Vasilka

- Arbitražno reševanje mednarodnih investicijskih sporov – je sklicevanje države na spoštovanje zavezujočega mednarodnega delovnega prava lahko uspešno?, str. 313

Settlement of International Investment Disputes Through Arbitration – Could the State's Reliance on International Labour Law Be Successful? (summary), p. 330

SCHLACHTER, Monika

- *Social Rights for Europe: Can the European Social Charter further alternatives to Austerity?*, p. 453

Socialne pravice v Evropi: Ali lahko Evropska socialna listina ponudi alternative varčevanju? (povzetek), str. 475

SENČUR PEČEK, Darja

- Delovnopravno varstvo žvižgačev (whistleblowing), str. 223

Labour Law Protection of Whistleblowers (summary), p. 248

STRBAN, Grega

- Vpliv nadzornih inštitucij na uresničevanje pravice do socialne varnosti – imamo v Sloveniji (ne)ustrezne dajatve?, str. 477

Influence of the Supervisory Institutions on the Implementation of the Right to Social Security – are Benefits in Slovenia (in)adequate? (summary), p. 498

TIČAR, Luka

- Novejše norme MOD in koncept dostojnega dela, str. 209

Current Norms of the ILO and the Concept of Decent Work (summary), p. 221

TRTNIK, Urška

- Novosti na področju starševskega varstva in družinskih prejemkov, str. 83

Novelties in the Field of Parental Care and Family Benefits (summary), p. 97

- Hkratna ureditev in odložitev uresničevanja pravic: primer (ne)obstoja pravic po ZSDP-1, str. 383

Simultaneous Regulation and Temporary Suspension of Exercise of Rights: a Case of Non-Existence of Rights According to ZSDP-1 (summary), p. 397

CALL FOR PAPERS FOR THE 2016 MARCO BIAGI AWARD

To stimulate scholarly activity and broaden academic interest in comparative labour and employment law, the International Association of Labour Law Journals announces a Call for Papers for the 2016 Marco Biagi Award. The award is named in honor of the late Marco Biagi, a distinguished labour lawyer, victim of terrorism because of his commitment to civil rights, and one of the founders of the Association. The Call is addressed to doctoral students, advanced professional students, and academic researchers in the early stage of their careers (that is, with no more than three years of post-doctoral or teaching experience).

1. The Call requests papers concerning *comparative and/or international* labour or employment law and employment relations, broadly conceived. Research of an empirical nature within the Call's purview is most welcome.
2. Submissions will be evaluated by an academic jury to be appointed by the Association. Submitted papers should include an abstract.
3. The paper chosen as the winner of the award will be assured publication in a member journal, subject to any revisions requested by that journal.
4. Papers may be submitted preferably in English, but papers in French or Spanish will also be accepted. The maximum length is in the range of 12,500 words, including footnotes and appendices. Substantially longer papers will not be considered.
5. The author or authors of the paper chosen as the winner of the award will be invited to present the work at the Association's 2016 meeting which is to be announced soon on the website of the Association. Efforts are being undertaken to provide an honorarium and travel expenses for the presentation of the paper. Until that effort bears fruit, however, the Association hopes that home institutional funds would be available to support the researcher's presentation.
6. The deadline for submission is 31 March 2016. Submissions should be sent electronically in Microsoft Word both to *Lavoro e diritto* at lavoroediritto@unife.it and to Frank Hendrickx, the President of the Association, at Frank.Hendrickx@law.kuleuven.be.

The International Association of Labor Law Journals

Análisis Laboral, Peru

Arbeit und Recht, Germany

Australian Journal of Labor Law, Australia

Bulletin on Comparative Labour Relations, Belgium

Canadian Labour and Employment Law Journal, Canada

Comparative Labor Law & Policy Journal, USA

Derecho de las Relaciones Laborales, Spain

Diritti lavori mercati, Italy

Employees & Employers, 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

PRIOR RECIPIENTS OF THE MARCO BIAGI AWARD

- 2015 Uladzislau Belavusau (Vrije Universiteit Amsterdam, the Netherlands), *A Penalty Card for Homophobia from EU Labor Law: Comment on Asociația ACCEPT (C-81/12)*.
- 2014 Lilach Lurie (Bar-Ilan University, Israel), *Do Unions Promote Gender Equality?*
Special Commendation: Isabelle Martin (University of Montreal, Canada), *Corporate Social Responsibility as Work Law? A Critical Assessment in the Light of the Principle of Human Dignity*
- 2013 Aline Van Bever (University of Leuven, Belgium), *The Fiduciary Nature of the Employment Relationship*
- 2012 Diego Marcelo Ledesma Iturbide (Buenos Aires University, Argentina), *Una propuesta para la reformulación de la conceptualización tradicional de la relación de trabajo a partir del relevamiento de su especificidad jurídica*
Special Commendation: Apoorva Sharma (National Law University, Delhi, India), *Towards an Effective Definition of Forced Labor*
- 2011 Beryl Ter Haar (Universiteit Leiden, the Netherlands), Attila Kun (Károli Gáspár University, Hungary) & Manuel Antonio Garcia-Muñoz Alhambra (University of Castilla-La Mancha, Spain), *Soft On The Inside; Hard For the Outside. An Analysis of the Legal Nature of New Forms of International Labour Law*
Special Commendation: Mimi Zou (Oxford University, Great Britain), *Labour Relations With “Chinese Characteristics”? Chinese Labour Law at an Historic Crossroad*
- 2010 Virginie Yanpelda, (Université de Douala, Cameroun), *Travail décent et diversité des rapports de travail*
Special Commendation: Marco Peruzzi (University of Verona, Italy), *Autonomy in the European social dialogue*

Association’s Award Prior to Naming as Marco Biagi Award

- 2009 Orsola Razzolini (Bocconi University, Italy), *The Need to Go Beyond the Contract: “Economic” and “Bureaucratic” Dependence in Personal Work Relations*

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

v sodelovanju s:

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

vabijo na kongres

XV. DNEVI DELOVNEGA PRAVA IN SOCIALNE VARNOSTI

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

**Portorož, Kongresni center St. Bernardin
2. - 3. junij 2016**

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

Zakon o delovnih razmerjih s komentarjem (ZDR-1)

Pri GV Založbi je v pripravi Zakon o delovnih razmerjih s komentarjem (ZDR-1). Knjigo si lahko zagotovite v prednaročilu, s 15-odstotnim popustom. Naročila in informacije: GV Založba, IUS SOFTWARE, telefon: 01/3091820, e-pošta: prodaja@gvzalozba.si, spletni naslov: www.gvzalozba.si

Avtorji: Irena Bečan, Nataša Belopavlovič, Etelka Korpič Horvat, Barbara Kresal, Katarina Kresal Šoltes, Špelca Mežnar, Peter Pogačar, Ivan Robnik, Darja Senčur Peček

Urednice: Nataša Belopavlovič, Barbara Kresal, Katarina Kresal Šoltes, Darja Senčur Peček

Zakon o delovnih razmerjih (ZDR-1) je bil uveljavljen leta 2013 kot **pomemben del reforme trga dela**. Spremenil ali dopolnil je vse delovnopravne institute – od sklepanja, spremembe in prenehanja pogodbe o zaposlitvi, poskusnega dela, agencijskega dela, dela za določen čas in drugih fleksibilnih oblik dela do letnega dopusta in drugih pravic iz dela. Uvedel pa je tudi nekatere nove institute, med njimi delovnopravno varstvo ekonomsko odvisnih oseb, kar je v praksi aktualno v povezavi z vprašanjem razmejevanja delovnega razmerja od drugih civilnopravnih ali gospodarskih oblik dela.

V času od uveljavitve ZDR-1 do danes so se že oblikovala pomembna **stališča teorije, sodne prakse in nadzornih organov**. Zlasti na tistih mestih, kjer je zakonska ureditev dvoumna in omogoča različne razlage v praksi ali pa je zapletena ali podnormirana, bo komentar v pomoč vsem, ki se kakorkoli srečujejo s problematiko delovnih in uslužbenskih razmerij.

Komentar je **naslednik komentarja GV Založbe iz leta 2008**, ki je bil v praksi odlično sprejet in uveljavljen kot temeljni komentar s tega področja. Tudi novi komentar pripravlja skupina avtorjev, ki uživa ugled uveljavljenih strokovnjakov doma in v tujini in ki so sodelovali že pri prejšnjem komentarju, pa tudi pri oblikovanju strokovnih podlag za pripravo ZDR-1 in pri kreiranju stališč, pomembnih za njegovo implementacijo v praksi.

Delavci in Delodajalci Employees & Employers www.delavciindelodajalci.com

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

Inštitut za delo pri Pravni fakulteti v Ljubljani (IDPF) od leta 2001 dalje izdaja novo znanstveno revijo DELAVCI IN DELODAJALCI.

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

Poleg ČLANKOV IN RAZPRAV o primerjalnopravni, mednarodnopravni in domači pravni ureditvi posameznih delovnopravnih in socialnopravnih institutov, bodo v reviji objavljeni tudi prispevki priznanih strokovnjakov IZ PRAKSE ZA PRAKSO o njihovih izkušnjah pri izvajanju posameznih institutov v praksi, skupaj z najpogostejšimi aktualnimi VPRAŠANJI IN ODGOVORI. V PRILOGI bo prostor za zanimive **domače in tuje pravne vire**, revija pa bo predstavljala tudi aktualno SODNO PRAKSO. POROČILA o pravnih posvetih, simpozijih in konferencah doma in v tujini, bibliografije in recenzije avtorskih del ter razna druga sporočila o pomembnih dogodkih bodo bralcem olajšala **pregled nad najpomembnejšimi dogodki** z vsebinskega področja revije.

Revija je namenjena:

- strokovnjakom s področja delovnega prava in prava socialne varnosti,
- vodstvenim delavcem, vodjem pravne, splošne in kadrovske službe
- izvajalcem kadrovskega menedžmenta - kadrovikom, pravnikom, ekonomistom, sociologom, ...
- predstavnikom delavcev – sindikatom, svetom delavcev
- predstavnikom delodajalcev – zbornicam, združenjem
- vodilnim državnim uslužbencem in direktorjem javnih zavodov, agencij in drugih oseb javnega prava
- študentom dodiplomskega in podiplomskega študija prava, sociologije, uprave, socialnega dela, menedžmenta
- sodnikom delovnih in socialnih sodišč, upravnih sodišč in sodnikom za prekrške,
- inšpektorjem za delo
- in drugim.

Naročilnica / Subscription

DA, naročam revijo Delavci in Delodajalci**št. izvodov** _____

Letna naročnina za leto 2016 je 93,30 €, posamezna številka 28,00 €, dvojna 56,00 € (vse cene so z DDV), priznamo 50% popust za študente. Odjava naročila je možna dva meseca pred iztekom tekočega koledarskega leta za naslednji letnik revije.

YES, please enter my subscription to the review Employees and Employers**No. of issues** _____

Annual subscription (four issues) at price 93,30 €, particular issue at price 28 € (double 56 €), special discount for students (50%).

Naročnik / Subscriber _____

Naslov / Address _____

Zavezanec za DDV: da / ne (obkroži!) – ID št. / Vat No. _____

Kontaktna oseba / Contact person _____

Položaj v organizaciji / Position at work _____

Telefon / Phone _____ Faks / Fax _____

E-naslov / E-mail _____ Datum / Date _____

Žig / Mark _____ Podpis odgovorne osebe / Signature _____

Poslati na naslov / Mail to address: Inštitut za delo pri Pravni fakulteti v Ljubljani, Poljanski nasip 2, 1000 Ljubljana, Slovenija, ali po faksu / or by fax: 00386 1 4203 165 ali po internetu na naslov www.delavciindelodajalci.com ali e-mail: inst.delo@pf.uni-lj.si

Vodnik po pravicah iz pokojninskega in invalidskega zavarovanja z besedilom zakona (ZPIZ-2)

PRIPOČNIK o pravicah iz pokojninskega in invalidskega zavarovanja vas bo na enostaven, pregleden in strokoven način vodil skozi sistem in postopke za pridobitev pravic. Vsebuje vse potrebne splošne in pravne informacije za najširši krog uporabnikov, vključno z besedilom zakona (ZPIZ-2).

Priročnik je delo avtorjev: M. Novak, M. Papež, G. Strban, A. Rangus, I. Štrumbelj Trontelj, P. Čižman Žagar, M. Kalčič, A. Triller, A. Oven, A. Strojini Štampar, I. Žagar ter redakcije strokovnih institucij - Inštituta za delo pri Pravni fakulteti v Ljubljani in ZVD Zavoda za varstvo pri delu d. d.

Velikost priročnika format A4, 220 strani, marec 2013, več na www.institut-delo.com

NAROČILNICA

DA, naročam _____ izvod(ov) publikacije »**Vodnik po pravicah iz pokojninskega in invalidskega zavarovanja**« z besedilom zakona (ZPIZ-2)

Po ceni 39,00 EUR.

Naročnik _____

Naslov _____

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

Kontaktne oseba _____

Položaj v organizaciji _____

Telefon: _____ Faks: _____

E-naslov: _____ Datum: _____

Žig

Podpis odgovorne osebe: _____

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

Vodnik po pravicah iz delovnega razmerja – najpogostejša vprašanja in odgovori z besedilom zakona (ZDR-1),

2. spremenjena in dopolnjena izdaja

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

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

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

Velikost priročnika format A4, 163 strani, maj 2014,

več na www.institut-delo.com

NAROČILNICA

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

Po ceni 39,00 EUR.

Naročnik _____

Naslov _____

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

Kontaktne oseba _____

Položaj v organizaciji _____

Telefon: _____ Faks: _____

E-naslov: _____ Datum: _____

Žig

Podpis odgovorne osebe: _____

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

NAVODILA AVTORJEM ZA PRIPRAVO PRISPEVKOV

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

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

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

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

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

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

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

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

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



<http://www.delavciindelodajalci.com>