

# FLEKSIBILNE ALI PREKERNE OBLIKE ZAPOSLITVE

Barbara Kresal\*

UDK: 349.2:331.106:316.647.82

**Povzetek:** Prispevek obravnava t.i. fleksibilne oblike zaposlitve, ki delavce postavljajo v bolj negotov, prekeren položaj, s slabšimi delovnimi in socialnimi razmerami. Gre za problem segmentacije trga dela, ki ustvarja razlikovanje med t.i. vključenimi in izključenimi delavci. Poudarek obravnave je zlasti na ureditvi pogodbe o zaposlitvi za določen čas v veljavni delovni zakonodaji. Dani so predlogi za izboljšanje obstoječe ureditve.

**Ključne besede:** pogodba o zaposlitvi, fleksibilne oblike zaposlitve, prekereno delo, diskriminacija, zaposleni revni, prožna varnost

## **FLEXIBLE OR PRECARIOUS FORMS OF EMPLOYMENT**

**Abstract:** The contribution deals with the so called flexible forms of employment which put employees in a more precarious situation, with less favourable labour and social conditions. It is the problem of a segmentation of the labour market, which creates the distinction between the so called insider-workers and outsider-workers. The emphasis of the paper is on the analysis of the fixed-term contract of employment in the valid labour legislation. Suggestions for the improvement of the existing legal regulation are given.

**Key words:** contract of employment, flexible forms of employment, precarious work, discrimination, working poor, flexicurity

\* Barbara Kresal, doktorica pravnih znanosti, izredna profesorica na Fakulteti za socialno delo in Ekonomski fakulteti Univerze v Ljubljani  
barbara.kresal@fsd.uni-lj.si  
Barbara Kresal, PhD, Associate Professor at the Faculty of Social Work and the Faculty of Economics, University of Ljubljana, Slovenia

## 1. UVOD

Slovenija je še vedno v samem vrhu v EU po deležu fleksibilnih zaposlitev oziroma v tem okviru zlasti problematičnih zaposlitev za določen čas, ki so v praksi povezane s številnimi zlorabami, neučinkovitim inšpekcijskim nadzorom in posledično vse slabšim in negotovim delovno in socialnopravnim položajem teh delavcev.

V okviru 27-ih držav EU imajo le Španija, Poljska, Portugalska in v zadnjem letu še Nizozemska večje deleže zaposlitev za določen čas kot Slovenija. Čeprav je od leta 2007, ko je bil delež zaposlitev za določen čas v Sloveniji najvišji (kar 18,5% vseh zaposlenih je bilo za določen čas, torej približno vsak peti), v letih krize ta delež nekoliko padel, ker so prav ti delavci najprej občutili negativne socialne posledice krize in se je njihov negotov, prekeren položaj zelo jasno pokazal, pa je še vedno delež zaposlitev za določen čas v Sloveniji zelo visok in je po zadnjih podatkih Eurostata znašal kar 16,4% v letu 2009; opazna je razlika med ženskami (17,8%) in moškimi (15,1%).<sup>1</sup> Še posebej je problematičen podatek za mlade, saj je med mladimi od 15-24 let v Sloveniji kar okrog 66% zaposlenih za določen čas,<sup>2</sup> kar nas umešča na 'prvo mesto' v EU; v nobeni drugi državi EU nimajo toliko zaposlitev za določen čas med mladimi. In tudi v skupini mladih se kažejo pomembne razlike med delavkami in delavci, v škodo žensk. Med vsemi novimi zaposlitvami v Sloveniji pa je po podatkih zavoda za zaposlovanje že čez 80% zaposlitev za določen čas.<sup>3</sup>

Čeprav se že vrsto let opozarja na problematičnost zaposlitev za določen čas v Sloveniji, vse večjo segmentacijo na trgu dela, ki ustvarja neutemeljene razlike med t.i. 'vključenimi' in 'izključenimi' delavci, in na potrebo po ustrezni prenovi zakonske ureditve fleksibilnih oblik zaposlitve ter okrepitvi inšpekcijskega in sodnega nadzora v zvezi s temi oblikami zaposlitve, pa stanje ostaja enako zaskrbljujoče.

Cilj mora biti vključujoč trg dela, ki vsem posameznikom ne glede na njihove osebne okoliščine omogoča kvalitetno (dostojno) zaposlitev, ki zagotavlja ustrezen obseg pravic za dostojno življenje in delo. Položaj v svetu dela namreč bistveno opredeljuje posameznikovo življenje na sploh, zato je prav delovnopravni položaj (torej zlasti delovna zakonodaja in sistem kolektivnega pogajanja) tisto, kar bistveno vpliva na raven kvalitete življenja ljudi. 'Delo ni blago' je zapisano v veljavni Ustavi

---

<sup>1</sup> **EU** (2010): *Employment in Europe 2010*, s. 165-197.

<sup>2</sup> **EU** (2010): *Employment in Europe 2010*, s. 125; **EU** (2011): *Youth employment measures 2010*, s. 25.

<sup>3</sup> [www.ess.gov.si](http://www.ess.gov.si) (mesečne informacije, letna poročila)

Mednarodne organizacije dela; delavci smo ljudje. In zato je funkcija delovne zakonodaje konkretizacija in udejanjanje temeljnih socialnih pravic kot človekovih pravic za veliko večino ljudi, ki si sredstva za življenje pridobivamo z odvisnim delom v delovnih razmerij. »Zato mora biti delovna zakonodaja takšna, da spodbuja kvalitetna delovna mesta, da preprečuje ali vsaj zmanjšuje pojav zaposlenih revnih in da spodbuja nediskriminatorno prakso delodajalcev.«<sup>4</sup>

Na delovno zakonodajo ne smemo gledati kot na 'coklo' gospodarskega razvoja, ki naj bi zmanjševala konkurenčnost našega gospodarstva. Prej nasprotno. Razvita delovna zakonodaja krepi položaj posameznikov, izboljšuje kvaliteto njihovega življenja, s tem pa tudi njihove sposobnosti, možnosti, razvojne potencialne. Gospodarski razvoj mora biti v funkciji zagotavljanja čim boljšega življenja ljudi v neki družbi in če je to v veliki meri odvisno tudi od ureditve delovnopравниh položaja ljudi, potem je jasno, da mora biti cilj takšna delovna zakonodaja, ki zagotavlja dostojne minimalne standarde na področju dela in preprečuje 'prekarizacijo' dela.

## 2. ZAPOSILITEV ZA NEDOLOČEN ALI DOLOČEN ČAS IN PROŽNA VARNOST

V zadnjem obdobju sicer pogosto zlorabljen in napačno razumljen izraz 'prožna varnost' se zdi kljub temu dobro konceptualno izhodišče. Na ravni EU oblikovana načela prožne varnosti govorijo namreč o tem, da je treba zagotoviti prilagodljivost trga dela, vendar ob hkratnem spoštovanju potreb po ustrezni varnosti ter ohranjanju in razvijanju zaposljivosti, usposobljenosti, visoke strokovnosti in inovativnosti.

Evropska komisija v svojem poročilu o prožni varnosti na trgu dela<sup>5</sup> med drugim pravi, da ta koncept ne pomeni, da je treba dati podjetjem več svobode pri zaposlovanju ali odpuščanju, kakor tudi ne pomeni, da so pogodbe za nedoločen čas

---

<sup>4</sup> **Kresal, B.** (2010): Ali potrebujemo spremembe delovne zakonodaje in kakšne, Podjetje in delo, 2010, letn. 36, št. 6/7, str. 1183-1189.

<sup>5</sup> Sporočilo o oblikovanju skupnih načel prožne varnosti – Nova in boljša delovna mesta v povezavi s prožnostjo in varnostjo, COM (2007) 359 final, Bruselj, 27. 6. 2007 ([http://ec.europa.eu/employment\\_social/employment\\_strategy/pdf/flex\\_comm\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/employment_social/employment_strategy/pdf/flex_comm_en.pdf))

zastarele. Resolucija Evropskega parlamenta o posodabljanju delovnega prava<sup>6</sup> poudarja, da mora delovno pravo priznavati pogodbe o zaposlitvi za nedoločen čas kot splošno obliko zaposlitve.

Prav tako nova strategija Evropa 2020<sup>7</sup> med tremi ključnimi vzvodi rasti našteva tudi t.i. vključujočo rast (večja udeležba na trgu dela, pridobivanje znanj in boj proti revščini).

Tudi v novejši resoluciji o netipičnih pogodbah<sup>8</sup> Evropski parlament izpostavi, da »bi morale ostati zaposlitvene pogodbe za nedoločen čas glavna oblika zaposlitve, in meni, da je treba v okviru sodobne organizacije dela zagotoviti pogodbe, ki so prožne v smislu ureditve dela in varne v smislu varstva delovnih mest in pravic«, in »ostro obsoja nadomeščanje redne zaposlitve z oblikami netipičnih pogodb, ki prispevajo k slabšim in bolj negotovim delovnim pogojem« in poudarja, da »taka neustrezna praksa krši in slabi evropski socialni model«.

Ta resolucija izpostavlja potrebo po določbah delovnega prava, »ki učinkovito varujejo pravice ljudi z netipično obliko zaposlitve, pri čemer jim zagotovijo enako obravnavanje v primerjavi z delavci s standardno zaposlitvijo s polnim delovnim časom na podlagi najvišje ravni zaščite delavcev«.

### 3. PRAVO EU

Tudi Direktiva Sveta 1999/70/ES z dne 28. junija 1999 o okvirnem sporazumu o delu za določen čas, sklenjenem med ETUC, UNICE in CEEP<sup>9</sup> izhaja iz nače-

<sup>6</sup> Resolucija Evropskega parlamenta z dne 11. julija 2007 o posodabljanju delovnega prava za soočanje z izzivi 21. stoletja (ref. št. 2007/2023 (INI); <http://www.europarl.europa.eu/>)

<sup>7</sup> Sporočilo Komisije z naslovom '*Evropa 2020: strategija za pametno, trajnostno in vključujočo rast*', Bruselj, 3.3.2010 COM(2010) 2020 konč. ([http://ec.europa.eu/eu2020/pdf/1\\_SL\\_ACT\\_part1\\_v1.pdf](http://ec.europa.eu/eu2020/pdf/1_SL_ACT_part1_v1.pdf)); Sklepa Evropskega sveta, Bruselj, EUCO 13/10, 17. 6. 2010 (<http://ec.europa.eu/eu2020/pdf/115346.pdf>) in EUCO 7/10, 26.3.2010 ([http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/SL/ec/113616.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/SL/ec/113616.pdf)).

<sup>8</sup> Resolucija Evropskega parlamenta z dne 6. julija 2010 o netipičnih pogodbah, zanesljivih poklicnih poteh, prožni varnosti in novih oblikah socialnega dialoga (ref. št. 2009/2220(INI), <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2010-0263+0+DOC+XML+V0//SL>)

<sup>9</sup> UL (Uradni list Evropske unije) L 175, 10. 7. 1999, s. 43-48.

O direktivi **Kresal Šoltes, K.** (2001): Delo s krajšim delovnim časom in zaposlitev za določen čas – mednarodnopravni standardi, Delavci in delodajalci, letnik I, št. 4/2001, s. 356-366; **Blanpain, R.** (2010): *European Labour Law*, Kluwer, The Hague, s. 465-478.

la, da je zaposlitev za nedoločen čas prevladujoča in temeljna oblika zaposlitve, sklepanje pogodb o zaposlitvi za določen čas pa mora temeljiti na objektivnih razlogih, kar preprečuje zlorabe. Namen direktive je zagotoviti uporabo načela nediskriminacije za zaposlene za določen čas in vzpostaviti okvir za preprečevanje zlorab, ki izhajajo iz veriženja takšnih pogodb.<sup>10</sup> Med ukrepi za preprečitev zlorab so na primer navedeni objektivni razlogi, ki upravičujejo obnovitev takšnih pogodb, najdaljše skupno trajanje zaporednih pogodb za določen čas, omejitev števila obnovitev takšnih pogodb.

Tudi Sodišče Evropske unije (SEU)<sup>11</sup> je npr. v zadevi **Adeneler**<sup>12</sup> med drugim izpostavilo, da so pogodbe o zaposlitvi za nedoločen čas prevladujoča oblika delovnih razmerij, stabilna zaposlitev pa pomemben element varstva delavcev (61. in 62. tč. obrazložitve). Direktiva državam članicam nalaga, da sprejmejo vsaj enega od ukrepov za učinkovito preprečevanje zlorab zaporednih pogodb o zaposlitvi za določen čas, ki jih predvideva direktiva; države članice pa so dolžne izbrati najprimernejše oblike in metode za zagotovitev polnega učinka direktive, upoštevajoč njen namen; ukrepi morajo biti ne le sorazmerni, ampak tudi dovolj učinkoviti in odvračilni (92. do 94. tč. obrazložitve).

#### 4. FLEKSIBILNOST ALI PREKERNOST ?

Poleg stališč, da fleksibilne oblike zaposlitve spodbujajo zaposlovanje, rast in konkurenčnost ter znižujejo brezposelnost na trgu dela, je vedno več študij, ki izkazujejo tudi drugačna, nasprotna stališča. Opozarja se, da fleksibilnost na trgu

---

<sup>10</sup> Več **Kresal, B.** (2008): Zaposlovanje za določen čas v luči domače sodne prakse in primerjal-nopravne ureditve, Delavci in delodajalci, letn. 8, št. 2/3, s. 215-245.

<sup>11</sup> V nadaljevanju govorim o SEU v zvezi s celotno sodno prakso tega sodišča, tudi starejšo, čeprav je bila sodba sprejeta v času drugačnega poimenovanja tega sodišča.

Sodbe SEU v nadaljevanju prispevka povzete po objavi v bazi sodne prakse na <http://curia.europa.eu>.

<sup>12</sup> Sodba SEU št. C-212/04 z dne 4. julija 2006. Za zaposlovanje za določen čas v javnem sektorju pomembni tudi npr. zadevi **Vassallo** (sodba SEU št. C-180/04 z dne 7. 9. 2006) in **Marrosu** (sodba SEU št. C-53/04 z dne 7. 9. 2006).

O tem tudi obširno **Engblom, S.** (2008): Fixed-term-at will: the new regulation of fixed-term work in Sweden, The International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations, letnik 24, št. 1/2008, s. 133-149.

dela sama po sebi ne prispeva k rasti, konkurenčnosti, niti ne zmanjšuje brezposelnosti, temveč ima lahko celo negativni povratni učinek. Če na kratki rok večja zunanja fleksibilnost zmanjšuje stroške dela in s tem povečuje konkurenčnost, pa so na srednji in dolgi rok lahko učinki povsem drugačni.<sup>13</sup>

Zato bi bilo smiselno namesto t.i. zunanje fleksibilnosti (fleksibilne oblike zaposlitve, lažje odpuščanje) v večji meri spodbujati predvsem funkcionalno, notranjo fleksibilnost v povezavi z zagotavljanjem varnosti za delavce, kar naj bi tudi na srednji in dolgi rok spodbudno učinkovalo na produktivnost in inovativnost delavcev ter s tem tudi konkurenčnost gospodarstva. Pomembno je spodbujanje izobraževanja, vseživljenjskega učenja in kontinuiranega usposabljanja za delavce ter ohranjanje njihove zaposljivosti, inovativnosti, produktivnosti.

Če se poudarja zunanja fleksibilnost, pa ostaja problem segmentacije trga dela, ki ustvarja razlikovanje med t.i. vključenimi in izključenimi delavci. Fleksibilne oblike zaposlitve tako ne rešujejo brezposelnosti na trgu dela in (ne)konkurenčnosti gospodarstva, ustvarjajo pa številne delavce z zelo negotovim, prekernim položajem, brez ustrezne ravni delovnopravne zaščite.

Porast fleksibilnih oblik zaposlitve se povezuje tudi s pojavom zaposlenih revnih ('working poor'). Določeni delavci, kljub temu, da so zaposleni, (p)ostajajo revni in si z zaposlitvijo ne morejo zagotavljati dostojnega preživetja, pri čemer podatki kažejo, da so prav delavci v fleksibilnih oblikah izpostavljeni večjemu tveganju za nastanek revščine.

---

<sup>13</sup> Fleksibilne oblike zaposlitve namreč pomenijo manjšo varnost zaposlitve, s tem pa tudi manjšo pripadnost delavcev podjetjem, kar posledično lahko negativno vpliva na produktivnost in kreativnost, in inovativnost delavcev oziroma podjetij. Poleg tega je tudi interes delodajalcev za vlaganje v izobraževanje, usposabljanje in razvoj teh delavcev bistveno manjši.

Mnogi poudarjajo pomen 'rednih' delavcev, ki so zaposleni v relativno stabilnejših oblikah zaposlitve (fleksibilnost se v tem primeru zagotavlja znotraj zaposlitve – t.i. funkcionalna, notranja fleksibilnost), saj naj bi pozitivno vplivali na produktivnost in uspešnost poslovanja; zadovoljni delavci so pripravljeni bolje delati, delodajalec pa odgovornejše pristopa k načrtovanju njihove kariere, 'vlaga' v izobraževanje in usposabljanje teh delavcev, da ostajajo zaposljivi, uspešni, inovativni. Npr. **European Commission** (2007): Flexibility and Competitiveness: Labour Market Flexibility, Innovation and Organisational Performance (Flex-Com), Final report, Luxembourg ([http://bookshop.europa.eu/eubookshop/FileCache/PUBPDF/KINA21950ENS/KINA21950ENS\\_002.pdf](http://bookshop.europa.eu/eubookshop/FileCache/PUBPDF/KINA21950ENS/KINA21950ENS_002.pdf)); in druge. Tudi **Auer, P./Berg, J./Coulibaly, I.** (2005): Is a stable workforce good for productivity?, International Labour Review, vol. 144, št. 3, ILO, Geneva, s. 319-343; **Auer, P./Cazes, S.** (ur.) (2003): Employment stability in an age of flexibility – Evidence from industrialized countries, ILO, Geneva.

Delavci v fleksibilnih – prekernih oblikah zaposlitve so praviloma v slabšem delovno in socialnopravnem položaju, imajo slabše varnostne mreže, slabša izhodišča, slabše možnosti za usposabljanje, izobraževanje, napredovanje, pogostejša obdobja brezposelnosti, več negotovosti pri načrtovanju osebnega in družinskega življenja, itd. Med njimi je več tistih, ki prihajajo iz ranljivejših skupin, prav tako pa so tudi v svoji zaposlitvi bolj ranljivi.

## 5. PREPOVED DISKRIMINACIJE IN FLEKSIBILNE/PREKERNE OBLIKE ZAPOSLOTITVE

Podatki kažejo, da so v fleksibilnih oblikah zaposlitve v večji meri zaposleni prav delavci iz ranljivih skupin, kar to tematiko poveže tudi s problemom diskriminacije na trgu dela.

Tako je na primer pomembno višji delež zaposlitev za določen čas med ženskami kot moškimi, zlasti med mladimi ženskami. Učinkovitejše omejevanje te oblike zaposlitve, predvsem v smislu preprečevanja zlorab, in ustrežnejše delovnopravno varstvo v smislu bolj primerljivega obsega pravic, ki pripada zaposlenim za določen čas, bi torej lahko prispevalo tudi k zmanjševanju neenakega, manj ugodnega položaja žensk (še posebej mladih žensk) na trgu dela, saj so v Sloveniji prav one v bistveno večjem obsegu žrtve preobsežnega zaposlovanja za določen čas.

Tudi resolucija Evropskega parlamenta o netipičnih pogodbah (gl. zgoraj) ugotavlja, da sta za trend v smeri povečanja deleža nestandardnih ali netipičnih pogodb značilni močna razsežnost glede na spol in medgeneracijska razsežnost, saj so ženske, starejši in tudi mlajši delavci v nestandardnih oblikah zaposlitve nesorazmerno zastopani. Resolucija v tej zvezi poziva države članice in Komisijo, »naj sprejmejo primerne ciljne ukrepe na ustreznih področjih, tako da omogočijo prehod v zaposlitev za nedoločen čas... (in) naj zagotovijo, da uporaba nestandardnih ali netipičnih pogodb ne bo namenjena prikrivanju nezakonitega zaposlovanja...«.

V tej zvezi se govori o t.i. 'gender mainstreaming' in drugih vidikih nediskriminatornega zaposlovanja pri pravni ureditvi fleksibilnih oblik zaposlovanja. Država ne bi smela spregledati te pomembne dimenzije fleksibilnih/prekernih oblik zaposlovanja. Tudi teorija in različne raziskave izkazujejo naveden splošen fenomen: med prekernimi delavci v t.i. fleksibilnih oblikah zaposlitve so v večjem obsegu

zastopane ženske, mladi, delavci migranti in druge ranljivejše oziroma zastopavljene skupine delavcev.<sup>14</sup> Zato se ukrepi, ki so usmerjeni v omejevanje zaposlovanja za določen čas in v izboljšanje delovnopravnega položaja delavcev, zaposlenih za določen čas, lahko obravnavajo tudi kot ukrepi boja proti diskriminaciji na trgu dela, saj lahko prispevajo k zmanjšanju diskriminacije žensk, mladih in drugih ranljivejših skupin na trgu dela.

Tudi SEU je že sprejelo nekaj sodb, ki tematiko zaposlovanja za določen čas povezujejo z vprašanjem prepovedi diskriminacije. Omeniti velja zadevo **Mangold**<sup>15</sup>, kjer je Sodišče odločilo, da pravo Skupnosti in še posebej prvi odstavek 6. člena Direktive 2000/78/ES ne dopušča nacionalne ureditve, po kateri se sme neomejeno sklepati pogodbe o zaposlitvi za določen čas z delavci, starejšimi od 52 let starosti, ker to nasprotuje prepovedi diskriminacije zaradi starosti, v obrazložitvi pa med drugim poudarilo, da bi bila sicer velika skupina delavcev, ki je opredeljena izključno na podlagi starosti, v nevarnosti, da bo med bistvenim delom svoje poklicne kariere izključena iz uživanja stabilnosti zaposlitve, ki je pomemben element zaščite delavcev.

V zadevi **Tele Danmark**<sup>16</sup> pa je SEU poudarilo, da tudi delavka, ki je zaposlena za določen čas, uživa varstvo pred odpovedjo zaradi nosečnosti. V zadevi **Melgar**<sup>17</sup> je SEU odločilo, da 'nepodaljšanje' (zavrnitev ponovne sklenitve) pogodbe o zaposlitvi za določen čas ob njenem izteku ni mogoče šteti za odpoved, vendar pa, če je razlog za 'nepodaljšanje' pogodbe o zaposlitvi za določen čas nosečnost delavke, to predstavlja neposredno diskriminacijo na podlagi spola, ki je v nasprotju s pravom Skupnosti in je zato takšno ravnanje nedopustno.

<sup>14</sup> Npr. **Fudge, J./Owens, R.** (eds.) (2006): *Precarious work, women, and the new economy*, Hart Publishing, Oxford and Portland Oregon; **European Union** (2011): *Youth employment measures*, Publications Office of the European Union, Luxembourg; **Peña-Casas, R./Latta, M.** (2004): *Working poor in the European Union*, European Foundation for the improvement of Living and Working Conditions, Dublin ([www.eurofound.europa.eu](http://www.eurofound.europa.eu)), s. 8-9; **Fagan, C./Hebson, G.** (2007): 'Making work pay' from a gender perspective, European Commission, Office for the Official Publications of the European Communities, Luxembourg, s. 78-84; **Letourneux, V.** (1998): *Precarious employment and working conditions in Europe*, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Dublin; **EU** (2010): *Report on equality between women and men 2010*, Publications Office of the European Union, Luxembourg, itd.

<sup>15</sup> Sodba Sodišča ES št. C-144/04 z dne 22. 11. 2005.

<sup>16</sup> Sodba Sodišča ES št. C-109/00 z dne 4. 10. 2001.

<sup>17</sup> Sodba Sodišča ES št. C-438/99 z dne 4. 10. 2001.

## 6. SODNO VARSTVO IN INŠPEKCIJSKI NADZOR

Prekernost položaja delavcev, ki delajo v t.i. fleksibilnih oblikah zaposlitve, zlasti imam v mislih zaposlene za določen čas, odpira tudi vprašanje učinkovitega uveljavljanja in varstva njihovih pravic ter učinkovitega nadzora nad spoštovanjem predpisov, ki naj bi tem delavcem zagotavljali varstvo.

V zgornjih poglavjih predstavljene značilnosti teh delavcev namreč posledično vplivajo tudi na to, da se pogosto niti ne upajo uveljavljati svojih pravic, ki so jim kršene, čeprav bi prav oni še toliko bolj potrebovali učinkovito delovnopravno varstvo. Ranljivost 'fleksibilnih' – prekernih delavcev se s tem le še poveča, saj jim pogosto dejansko niso dostopne niti tiste pravice, ki jim sicer formalno pripadajo po veljavni zakonodaji.

Zato spoštovanje delovne zakonodaje ne sme biti odvisno le od individualnega uveljavljanja pravic s strani samih delavcev. Država je odgovorna, da prek učinkovite inšpekcije dela zagotovi spoštovanje delovne zakonodaje v praksi. Učinkovitejša inšpekcija dela ter učinkovite, sorazmerne in odvračilne sankcije za kršitve delovne zakonodaje bi prav gotovo lahko zmanjšale obseg zaposlovanja za določen čas v Sloveniji, in sicer v tistem delu, ki je nezakonit in v nasprotju z omejitvami iz delovne zakonodaje.

Prav tako bi veljalo razmisliti o tem, da bi omogočili aktivno legitimacijo za uveljavljanje nezakonitosti pogodbe o zaposlitvi za določen čas ne le konkretnemu delavcu v tej zaposlitvi (ki običajno vse dokler ima zaposlitev niti nima interesa in 'moči', da bi to uveljavljal, saj se boji za nadaljnjo zaposlitev in hkrati računa nanjo, zato se ne želi postavljati v konflikt s svojim delodajalcem), temveč npr. tudi (reprezentativnim) sindikatom, saj nezakonito in pretirano zaposlovanje za določen čas ogroža, ne le konkretnega delavcev, temveč tudi vse druge delavce oziroma njihove pravice in interese (pritisk, da se zniža raven pravic in varstva zaposlitve; nadomeščanje rednih zaposlitev z vse več začasnimi, itd.) in učinkuje kot socialni damping do drugih, redno zaposlenih delavcev.

Prav tako je treba izpostaviti velik pomen sodne prakse, ki s svojimi odločitvami in ustrezno interpretacijo pravne ureditve fleksibilnih zaposlitev lahko bistveno vpliva na obseg takšnega zaposlovanja. Pri tem je treba poudariti, da je zakonske določbe o zaposlitvi za določen čas treba uporabljati in razlagati v skladu z njihovim namenom, to pa je predvsem preprečevanje zlorab v zvezi z veriženjem teh pogodb, zagotavljanje enakega obravnavanja in prepoved diskriminacije. Kolikor je le mogoče (razen če obstajajo objektivni, v sami naravi stvari, torej začasnosti

zaposlitve, utemeljeni razlogi, ki upravičujejo različno obravnavo teh zaposlitev v primerjavi z redno zaposlitvijo) je treba tudi delavcem zagotoviti enake oz. primerljive pravice ter enak oz. primerljiv pravni in dejanski položaj kot delavcem, zaposlenim za nedoločen čas.

## 7. POTREBNE SPREMEMBE DELOVNE ZAKONODAJE

Prav tako je treba tudi s spremembo delovne zakonodaje zagotoviti bolj učinkovito omejevanje zaposlovanja za določen čas, preprečiti zlorabe, ki se danes dogajajo v praksi, in tem delavcem zagotavljati ustrežnejše varstvo, primerljivejšo položaju redno zaposlenih.

Tako bi bilo treba v Zakonu o delovnih razmerjih (ZDR)<sup>18</sup> bolj jasno določiti primere, ko je zaposlitev za določen čas dopustna, z zahtevo, da mora biti v pogodbi razlog za zaposlitev za določen čas jasno in natančno izkazan in ne le pavšalno naveden. To bi olajšalo in povečalo učinkovitost (tako inšpekcijskega kot sodnega) nadzora nad obstojem dopustnega objektivnega razloga za sklenitev takšne pogodbe.

Prav tako bi bilo treba odpraviti vezanost časovne omejitve dveh let za sklepanje pogodb o zaposlitvi za določen čas na isto delo, in s tem preprečiti znane zlorabe v praksi, ko delodajalec navede zgolj formalno drugo delo in časovna omejitvev začne teči znova.

V okviru dopustne časovne omejitve dveh let bi se morale upoštevati tako neposredne zaposlitve delavca za določen čas pri nekem delodajalcu kot tudi – na enak način – t.i. začasno delo delavca pri tem istem delodajalcu na podlagi napotitve s strani zaposlitvene agencije. Sicer so možne zlorabe, ko delodajalec delavca po preteku dopustnega časovnega obdobja dveh let ohrani na istem delu tako, da se delavec zaposli pri zaposlitveni agenciji, ki ga napoti k njegovemu prejšnjemu delodajalcu, lahko na povsem enako delo, kot ga je opravljal prej, nato pa – po preteku trimesečnega obdobja, ki ga zakon določa kot prekinitiv, po kateri se časovna omejitvev dveh let začne šteti znova – lahko delodajalec tega delavca spet neposredno zaposli za določen čas z novo časovno omejitvijo ter nato spet posredno prek agencije itd. To je očitno v nasprotju tudi z namenom in cilji direktive 1999/70 o delu za določen čas. Jasno je treba določiti, da se v časovni

---

<sup>18</sup> Ur. l. RS, št. 42/02 in nastl.

omejitvi upošteva tako neposredna zaposlitev pri delodajalcu kot tudi posredna 'zaposlitev' pri istem delodajalcu prek zaposlitvene agencije.

Poudariti je treba, da je že po veljavni zakonodaji zaposlitev za določen čas nezakonita, pa čeprav je v okviru predpisane časovne omejitve dveh let, če hkrati ne obstaja eden od objektivnih, z zakonom predpisanih razlogov (začasno povečan obseg dela, nadomeščanje itd.). Prav tako se v primeru, če se na istem delu zaporedoma sklepajo pogodbe za določen čas z različnimi delavci, pa čeprav s posameznimi delavci sicer v okviru časovnih omejitev, in to traja neko daljše časovno obdobje, postavi resen dvom o tem, ali gre res za začasnost potreb in ali je sploh podan kakšen od predpisanih razlogov.

Smiselno bi bilo v zakonu določiti tudi maksimalno število zaporednih 'podaljševanj' pogodb o zaposlitvi za določen čas (npr. največ dvakrat ali trikrat). Tako bi preprečili številna verižna sklepanja pogodb za določen čas z zelo kratkimi časi trajanja, kar je še posebej problematično in zvezano z zelo prekernim, negotovim položajem delavcev. Delodajalec bi bil spodbujen, da že na začetku skrbno premisli in oceni, za koliko časa bo delavca v resnici potreboval.

Po francoskem vzoru bi lahko v ZDR uvedli tudi pravico do odpravnine ob prenehanju zaposlitve za določen čas (če delodajalec delavca ne bi ponovno zaposlil, bodisi za določen ali nedoločen čas). Pravzaprav ni videti razumnih razlogov za to, da primerljiva delavca z enako delovno dobo pri istem delodajalcu, eden za določen drugi pa za nedoločen čas, ne bi imela pod enakimi pogoji pravice do enake odpravnine ob prenehanju zaposlitve.

Še vrsta drugih ukrepov za okrepitev položaja zaposlenih za določen čas in preprečitev zlorab je bila že predlaganih, tudi primerljive tuje ureditve so lahko vir različnih možnih rešitev, ki jih je seveda treba prilagoditi značilnostim našega pravnega prostora in trga dela.<sup>19</sup>

## 8. SKLEP

Če želimo doseči vključujoč trg dela s kvalitetnimi delovnimi mesti, je treba preprečiti preveliko segmentacijo trga dela in prevelik delež zaposlitev za določen

---

<sup>19</sup> Več o ukrepih v zvezi z zaposlovanjem za določen čas in pregled primerjalnopravne ureditve tega vprašanja **Kresal, B.** (2008), s. 215-245.

čas, ki delavce postavlja v pretirano negotov, prekeren in nezavarovan položaj. V Sloveniji bi zato morali sprejeti dodatne ukrepe, ki bi učinkoviteje omejevali zaposlovanje za določen čas in tem delavcem zagotavljali ustrežnejše (učinkovitejše) varstvo pred zlorabami in ustrežnejši (primerljivejši) obseg pravic glede na redno zaposlene delavce.

Problematično je zlasti veriženje teh pogodb, pogosto tudi za zelo kratka obdobja, njihovo večkratno podaljševanje in s tem zvezano nadomeščanje trajnejših zaposlitev z začasnimi na delih, ki nisočasne narave. Zato naj bi bili ukrepi usmerjeni predvsem v to vprašanje. Prav pri zaporednem, verižnem sklepanju teh pogodb je tudi največ nevarnosti za zlorabe.<sup>20</sup> Prav tako pa je prav v tem primeru položaj delavcev, ki se jim vedno znova podaljšujejo pogodbe, pogosto za zelo kratka obdobja, najbolj negotov, prekeren in zato nujno potreben dodatnega (učinkovitega) delovnopravnega varstva.

#### VIRI IN LITERATURA:

**Auer, P./Berg, J./Coulibaly, I.** (2005): Is a stable workforce good for productivity?, *International Labour Review*, vol. 144, št. 3, ILO, Geneva, s. 319-343

**Auer, P./Cazes, S. (ur.)** (2003): *Employment stability in an age of flexibility – Evidence from industrialized countries*, ILO, Geneva

**Blanpain, R.** (2010): *European Labour Law*, Kluwer, The Hague

**Engblom, S.** (2008): Fixed-term-at-will: the new regulation of fixed-term work in Sweden, *The International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations*, letnik 24, št. 1/2008, s. 133-149

**European Union** (2011): *Youth employment measures*, Publications Office of the European Union, Luxembourg

**European Union** (2010): *Report on equality between women and men 2010*, Publications Office of the European Union, Luxembourg

**European Union** (2010): *Employment in Europe 2010*, Publications Office of the European Union, Luxembourg

**European Commission** (2007): *Flexibility and Competitiveness: Labour Market Flexibility, Innovation and Organisational Performance (Flex-Com)*, Final report, Luxembourg (<http://bookshop.europa.eu/eubookshop/FileCache/PUBPDF/KINA21950ENS/KINA21950ENS:002.pdf>).

---

<sup>20</sup> Prekeren položaj teh delavcev in nevarnost zlorab zlasti pri zaporednem sklepanju pogodb za določen čas poudarja npr. tudi **Lokiec, P. v Nakakubo, H./Araki, T.** (2010): *Regulation of Fixed-Term Employment Contracts – a Comparative Overview*, Wolters Kluwer.

- Fagan, C./Hebson, G.** (2007): 'Making work pay' from a gender perspective, European Commission, Office for the Official Publications of the European Communities, Luxembourg,
- Fudge, J./Owens, R.** (eds.) (2006): Precarious work, women, and the new economy, Hart Publishing, Oxford and Portland Oregon
- Klampfer, M.** (2005): Pogodba o zaposlitvi za določen čas, Podjetje in delo, letnik 31, št. 6-7/05, s. 1620-1637
- Kresal, B.** (2010): Ali potrebujemo spremembe delovne zakonodaje in kakšne, Podjetje in delo, 2010, letn. 36, št. 6/7, str. 1183-1189.
- Kresal, B.** (2008): Zaposlovanje za določen čas v luči domače sodne prakse in primerjalnopravne ureditve, Delavci in delodajalci, letn. 8, št. 2/3, s. 215-245
- Kresal Šoltes, K.** (2001): Delo s krajšim delovnim časom in zaposlitev za določen čas – mednarodnopravni standardi, Delavci in delodajalci, letnik I, št. 4/2001, s. 356-366
- Letourneux, V.** (1998): Precarious employment and working conditions in Europe, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Dublin.
- Nakakubo, H./Araki, T.** (2010): Regulation of Fixed-Term Employment Contracts – a Comparative Overview, Wolters Kluwer
- Peña-Casas, R./Latta, M.** (2004): Working poor in the European Union, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Dublin

Zakon o delovnih razmerjih (ZDR), Uradni list RS, št. 42/02 in nasl.

Resolucija Evropskega parlamenta z dne 6. julija 2010 o netipičnih pogodbah, zanesljivih poklicnih poteh, prožni varnosti in novih oblikah socialnega dialoga (ref. št. 2009/2220(INI), <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2010-0263+0+DOC+XML+V0//SL>

Sporočilo Komisije 'Evropa 2020: strategija za pametno, trajnostno in vključujočo rast', Bruselj, 3.3.2010 COM(2010) 2020 konč. ([http://ec.europa.eu/eu2020/pdf/1\\_SL\\_ACT\\_part1\\_v1.pdf](http://ec.europa.eu/eu2020/pdf/1_SL_ACT_part1_v1.pdf)); Sklepa Evropskega sveta, Bruselj, EUCO 13/10, 17. 6. 2010 (<http://ec.europa.eu/eu2020/pdf/115346.pdf>) in EUCO 7/10, 26.3.2010 ([http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/SL/ec/113616.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/SL/ec/113616.pdf)).

Resolucija Evropskega parlamenta z dne 11. julija 2007 o posodabljanju delovnega prava za soočanje z izzivi 21. stoletja (Ref. št. 2007/2023 (INI). Dosegljivo na <http://www.europarl.europa.eu/> )

Sporočilo o oblikovanju skupnih načel prožne varnosti – Nova in boljša delovna mesta v povezavi s prožnostjo in varnostjo, COM (2007) 359 final, Bruselj, 27. 6. 2007 ([http://ec.europa.eu/employment\\_social/employment\\_strategy/pdf/flex\\_comm\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/employment_social/employment_strategy/pdf/flex_comm_en.pdf) ).

Direktiva Sveta 1999/70/ES z dne 28. junija 1999 o okvirnem sporazumu o delu za določen čas, sklenjenem med ETUC, UNICE in CEEP; UL (Uradni list Evropske unije) L 175, 10. 7. 1999, strani 43-48

Sodbe SEU (Adeneler C-212/04, Mangold C-144/04, Tele Danmark C-109/00, Melgar C-438/99, Vassallo C-180/04, Marrosu C-53/04)

# FLEXIBLE OR PRECARIOUS FORMS OF EMPLOYMENT

Barbara Kresal\*

## SUMMARY

The contribution deals with the so called flexible forms of employment which put the employees in more precarious situation with less favourable labour and social conditions. The emphasis of the analysis is on the fixed-term contract of employment. Suggestions for improvement of the existing legal regulations are given. The issue discussed is the segmentation of the labour market which creates the distinction between the so called insider-workers and outsider-workers. The increase of the flexible forms of employment is also related to the phenomenon of the 'working poor'. Though employed, some workers remain or are getting poor; they are not able to provide a decent life for themselves. Particularly affected and exposed to a greater risk of poverty are the employees who work under different forms of flexible employment.

Flexibility and precariousness of the employment as such may result in a worse socio-economic position of individual workers. Since their starting position is less favourable, it also adversely affects their security networks, the possibilities for training and promotion, the planning of their personal and family life, etc.

It is therefore necessary to restrict effectively the over-use of the so called flexible forms of employment (particularly those for a fixed period of time) and thus provide more adequate and comparable protection. It would be sensible to encourage functional, internal flexibility, in connection with providing security for the employees which in the medium and long run would have a beneficial effect on the productivity and innovation potential of workers, resulting in an increased competitiveness of the economy. It is also important to encourage education, life-long learning and a continuous training for workers, thus maintaining their employability. Another important issue is to assess the regulation from the aspect

---

\* Barbara Kresal, PhD, Associate Professor at the Faculty of Social Work and the Faculty of Economics, University of Ljubljana, Slovenia  
barbara.kresal@fsd.uni-lj.si

of the effects it will have on different categories of workers, especially the more vulnerable ones. The solutions should encourage equal opportunities and equal treatment of employees, regardless of their personal circumstances. The data suggest however, that the 'flexibly employed workers' are predominantly those who belong to the vulnerable groups of population, which connects this issue to discrimination on the labour market.

According to the valid constitution of the ILO, 'labour is not a commodity'. The aim and purpose of the labour legislation is to concretize and implement the fundamental social rights as human rights for the majority of people who make their living by dependent work within an employment relationship. Labour legislation should thus encourage the creation of quality jobs, prevention or at least reduction of the working poor and encourage non-discriminatory praxis of the employers. The goal should be to establish an inclusive labour market.