

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

Delavci in Delodajalci Employees & Employers

1/2016 / letnik XVI

1

Grega STRBAN, Renata MIHALIČ

Prednosti in pomanjkljivosti različnih oblik univerzalnega temeljnega dohodka

Andraž RANGUS

Reforma obveznega pokojninskega zavarovanja v luči temeljnih načel slovenskega pokojninskega sistema

Luka MIŠIČ

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

Željko POTOČNJAK

Reprezentativnost sindikata i udruga poslodavaca u Hrvatskoj

Urška TRTNIK

Kateri varčevalni ukrepi na področju starševskega varstva, družinskih prejemkov ter drugih pravic iz javnih sredstev se odpravljajo in kateri ostajajo

Katja PEŠL TACOL

Pomembnejše odločbe delovno-socialnega oddelka Vrhovnega sodišča RS v letu 2015



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. Sylvaine Laulom, *University Lumière Lyon 2*

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 / *The Journal is a member of the International Association of Labour Law Journals – IALLJ.*

International Cooperation:

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

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

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

Člani IALLJ / *The members of the IALLJ:*

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

The last annual meeting of the IALLJ took place in 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

1/2016 / letnik XVI

1



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 v Ljubljani. Vse pravice zadržane.

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

VSEBINA / CONTENTS**članki / articles***Grega STRBAN, Renata MIHALIČ*

Prednosti in pomanjkljivosti različnih oblik univerzalnega temeljnega dohodka9

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

Andraž RANGUS

Reforma obveznega pokojninskega zavarovanja v luči temeljnih načel slovenskega pokojninskega sistema39

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

Luka MIŠIČ

Socialna država, svoboda in vprašanje privatizacije socialnih tveganj skozi zasebna zavarovanja61

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

Željko POTOČNJAK

Reprezentativnost sindikata i udruga poslodavaca u Hrvatskoj83

The most Representative Trade Unions and Employers' Associations in Croatia 110

praksa – zakonodaja / practice – legislation*Urška TRTNIK*

Kateri varčevalni ukrepi na področju starševskega varstva, družinskih prejemkov ter drugih pravic iz javnih sredstev se odpravljajo in kateri ostajajo 113

Which Austerity Measures in Matters of Parental Care, Family Benefits and Other Allowances from Public Funds Have Been Abandoned and Which Remain in Force 126

sodna praksa / case law

Katja PEŠL TACOL

Pomembnejše odločbe delovno-socialnega oddelka

Vrhovnega sodišča RS v letu 2015 129

Significant Decisions of the Labour and Social Department

of the Supreme Court in 2015 129

recenzije, publikacije / book reviews, publications

Primož RATAJ, Grega STRBAN

Recenzija knjige: Fuchs, Maximilian, Cornelissen, Rob: EU Social Security Law: A Commentary on EU Regulations 883/2004 and 987/2009.

Nomos, Baden-Baden. C. H. Beck, München: Portland: Hart, 2015. 151

Luka MIŠIČ

Recenzija knjige: Eichenhofer, Eberhard: The Law of the Activating

Welfare State. Baden Baden: Nomos, Oxford. Hart, 2015. 157

Valentina FRANCA

Recenzija knjige: Waddington, Jeremy, Conchon, Aline: Board-level

employee representation in Europe. New York: Routhledge, 2016. 163

najave, oglasi / announcements

Napovednik kongresa XV. Dnevi delovnega prava in socialne varnosti, 2016 / XV. *Slovenian Congress of*

Labour Law and Social Security, 2016 167

Napoved izdaje knjige: Zakon o delovnih razmerjih s komentarjem,

IUS SOFTWARE, GV Založba, Ljubljana 2016. 174

Iz založbe Inštituta za delo pri Pravni fakulteti v Ljubljani 175

PREDNOSTI IN POMANJKLJIVOSTI RAZLIČNIH OBLIK UNIVERZALNEGA TEMELJNEGA DOHODKA

Grega Strban*, Renata Mihalič**

UDK: 364.658:364-646.2

Povzetek: Avtorja v prispevku obravnavata posamezne vrste univerzalnega temeljnega dohodka kot oblike socialne varnosti. Predstavljene so temeljne značilnosti tako nepogojnega univerzalnega temeljnega dohodka v njegovi izvorni obliki kot tudi vseh izvedenih oblik tovrstnega dohodka. Poudarek je namenjen analiziranju prednosti in pomanjkljivosti posameznih oblik univerzalnega temeljnega dohodka ter primerjavi njihovih značilnosti z obstoječim sistemom socialne varnosti. Različne oblike univerzalnega temeljnega dohodka so osvetljene tudi z vidika njihove (ne)ustreznosti za morebitno uvedbo.

Ključne besede: univerzalni temeljni dohodek, sistem socialne varnosti, socialne pravice, univerzalne dajatve, socialna varnost, (ne)pogojnost univerzalnega temeljnega dohodka.

ADVANTAGES AND DISADVANTAGES OF VARIOUS FORMS OF UNIVERSAL BASIC INCOME

Abstract: In this article, the authors discuss individual types of universal basic income as forms of social security. They present the basic features of both the unconditional universal basic income in its original form as well as all other possible forms of such income. The emphasis is given to the analysis of the advantages and disadvantages of various forms of universal basic income and the comparison of their characteristics with

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

** Renata Mihalič, doktorica pravnih znanosti, Mihalič in partner d.n.o.
Renata Mihalič, PhD, Mihalič in partner d.n.o.
info@mihalic-partner.com

the existing social security system. Various forms of universal basic income are also highlighted from the aspect of their (un)suitability for eventual implementation.

Key words: *universal basic income, social security system, social rights, universal benefits, social security, (un)conditionality of a universal basic income*

1. UVOD

Univerzalni temeljni dohodek (v nadaljevanju UTD) bi se lahko udejanjal bodisi v izvorni oziroma čisti obliki bodisi v posameznih izvedenih oziroma derivativnih različicah. V izvorni obliki je UTD povsem nepogojen in neselektiven temeljni dohodek, ki kot prvotni koncept predstavlja edini pravi UTD in tudi pri proučevanjih vselej služi kot osnovni model. Na podlagi UTD v izvorni obliki so bile razvite številne izvedbene oziroma iz čiste oblike izvedene različice UTD, ki v nasprotju z načelom univerzalnosti uvajajo zlasti načela selektivnosti, pogojenosti ali kategorizacije. Na tej podlagi je UTD v derivativnih oblikah lahko vzpostavljen kot selektiven, različno pogojen, kategoričen, parcialen, neindividualen, segmentiran ali netrajen temeljni dohodek. Hkrati pa je posamezne sisteme UTD mogoče vzpostaviti tudi iz kombinacije elementov različnih oblik tega koncepta.

Vpogled v temeljne značilnosti posameznih vrst UTD in analiziranje njihovih prednosti in pomanjkljivosti omogoča natančnejše poznavanje in razumevanje te oblike socialne varnosti. Zlasti primerjalno proučevanje značilnosti sistema UTD z obstoječim sistemom socialne varnosti nudi vpogled v pomembne razlike in tudi nekatere podobnosti. Na tej podlagi je omogočeno utemeljevanje predvidenih pozitivnih in negativnih učinkov posamezne oblike UTD ter določanje njihove (ne) ustreznosti za morebitno uvedbo v praksi.

V nadaljevanju so predstavljeni vsi koncepti različnih oblik UTD, vendar je njihovo analiziranje mogoče zgolj na podlagi teoretskih izhodišč, saj nobena izmed oblik UTD ne nudi primerjalnih aplikativnih dimenzij. Tudi primera uvedbe nepogojnega UTD na Aljaski in selektivnega UTD v Iranu ter pilotski projekti poskusov uvedbe UTD v nekaterih državah ne omogočajo primerjalnopravne analize, in sicer tako zaradi specifičnosti načina uvedbe UTD ali poskusa uvedbe kot tudi zaradi neprimerljivosti sistemov socialne varnosti in pravnih redov.

2. IZVORNA OBLIKA UNIVERZALNEGA TEMELJNEGA DOHODKA

2.1. Opredelitev in značilnosti izvorne oblike UTD

Na podlagi osnovne definicije je UTD (*ang. universal basic income, nem. Grundeinkommen, fra. revenu de base inconditionnel, ita. reddito di base incondizionato, špa. renta básica*) v izvorni ali čisti obliki opredeljen kot dohodek, ki ga država oziroma politična skupnost izplačuje individualno, v poenoteni višini in rednih tedenskih, mesečnih ali letnih intervalih, in sicer vsem svojim prebivalcem oziroma članom skupnosti, ne da bi se pri tem zahtevala sedanja ali pretekla ekonomska aktivnost oseb oziroma druga oblika njihovega družbeno koristnega udejstvovanja ali pripravljenost sprejeti ponujeno delo in ne da bi se preverjalo premoženjsko stanje in morebitni dohodki posameznika.¹ Na podlagi pravne definicije je sistem UTD v čisti obliki opredeljen kot predpostavljeni del sistema socialne varnosti, z značilno *sui generis* pravno naravo, s katerim se zagotavlja pravica do povsem nepogojnega, neselektivnega, trajnega in individualnega temeljnega dohodka, in sicer neodvisno od socialnega in ekonomskega položaja upravičenca ter neodvisno od nastanka socialnega primera, izpostavljenosti socialnim tveganjem in potreb po socialni varnosti.² V primeru izvorne oblike UTD gre za *de facto* pravi UTD, ki celovito odraža doktrino in filozofijo osnovnega koncepta tovrstnega dohodka.

2.2. Temeljne prednosti in pomanjkljivosti izvorne oblike UTD

Analiza prednosti in slabosti nepogojnega UTD omogoča natančnejši vpogled v njegove značilnosti, hkrati pa služi kot izhodišče za analizo aplikativnih dimenzij in primerjalno proučevanje z drugimi oblikami UTD. Pri tem je potrebno poudariti, da bi bilo prednosti in priložnosti tega sistema mogoče vzpostaviti zgolj v primeru nadgraditve ali dopolnitve že obstoječega sistema socialne varnosti z UTD, medtem ko v primeru nadomestitve obstoječega sistema socialne varnosti z UTD slednji izkazuje tudi svoje pomanjkljivosti in nevarnosti.

¹ Povzeto po Van Parijs, 2000, str. 3 do 10. Glej tudi, denimo, Raventós, 2007. Primerjaj s Sheahen, 2012.

² Mihalič, Strban, 2013, str. 439. Hkrati glej še Strban, 2011, str. 172 in nasl. ter Mihalič, 2013, str. 36 in nasl.

Temeljne prednosti UTD v njegovi izvorni obliki, ki jih navajajo nekateri teoretiki in praktiki na področju proučevanja tega koncepta, naj bi bile predvsem neselektivnost oziroma popolna univerzalnost, nepogojnost, individualnost in trajnost tovrstnega dohodka.³ Ključno prednost nepogojnega UTD naj bi tvorila zagotovljena eksistenčna varnost.⁴ V primeru emancipacijskega UTD, ki bi bil določen v višini nad pragom revščine, bi se namreč vsakemu posamezniku zagotavljala osnovna sredstva za človeka dostojno življenje ter na tej podlagi preprečevala revščina in omogočala socialna vključenost.⁵ Osnovni *ratio* UTD je vzpostavitev varovala, ki bi preprečil ogrožitev dohodkovne in materialne varnosti ter posledično proaktivno in tudi delno preventivno zagotavljal socialno in ekonomsko varnost.⁶ V tem kontekstu je lahko *ex ante* delovanje sistema UTD v čisti obliki pomembna prednost, saj je za vse obstoječe sheme zagotavljanja zajamčenega minimalnega dohodka značilno *ex post* delovanje.⁷ Ena izmed temeljnih prednosti UTD v čisti obliki, ki jih navajajo nekateri avtorji, naj bi bila zlasti nepogojenost pravice do UTD z ekonomsko ali drugo obliko aktivnosti posameznika.⁸ Prav tako se izmed pomembnejših prednosti izvirnega UTD v teoriji predpostavljajo še enostavnost tovrstnega sistema,⁹ njegova transparentnost,¹⁰ nižji stroški upravljanja¹¹ in večja učinkovitost delovanja sistema.¹²

Pomanjkljivosti in slabosti sistema UTD v izvorni obliki izhajajo iz vseh temeljnih načel, na katerih je ta koncept utemeljen. Univerzalno zagotavljanje zgolj osnovne denarne dajatve v obliki UTD namreč ustvarja sistem socialne varnosti, ki ni prilagojen socialnemu in ekonomskemu položaju upravičencev ter dejanskim

³ Glej, denimo, Raventós, 2007, str. 19. Tako tudi Andersson, Kangas, 2005, str. 113 in Van Parijs, 2000, str. 3 do 10. Enako, denimo, Popović, 2011, str. 136. Glej tudi še Boljka, 2011, str. 21.

⁴ Kodrič, 2010, str. 34. V odnosu do obstoječega sistema, ki tvori višjo obliko socialne varnosti kot je zgolj zagotavljanje minimalnih dajatev, je sistem UTD pomanjkljiv in nezadosten koncept za učinkovito zagotavljanje socialne varnosti.

⁵ Evropska državljanska pobuda o univerzalnem temeljnem dohodku, aneks, 2013.

⁶ Denimo, Standing, 2012. V obstoječem sistemu socialne varnosti ima vlogo t.i. varnostne mreže podsistem socialnih pomoči.

⁷ Glej zlasti Van Parijs, 2011, str. 28. Podobno tudi Standing, 2012.

⁸ Raventós, 2007, str. 8 in nasl. ter str. 34. Nepogojnost pravice do UTD za tiste posameznike, ki so zmožni ekonomske aktivnosti, predstavlja hkrati pomembno pomanjkljivost sistema UTD, saj bi se na tej podlagi lahko udejanjala pravica do nedela.

⁹ Gray, 1993, str. 45. Glej tudi Dragoš, 2004, str. 33.

¹⁰ Tako, denimo, Korošec, 2010. Stojan, Čokl, 2010. Dodatno glej tudi Van Parijs, 2000.

¹¹ Watts, 2002, str. 119 do 133. Kljub nizkim stroškom upravljanja bi UTD v nepogojni obliki predstavljal finančno nevzdržen sistem.

¹² McKay, 2005, str. 106. Več o administrativni učinkovitosti sistema UTD v Wispeleare, Stirton, 2011, str. 115 do 132.

potrebam po pomoči. Sistem UTD ne bi usmerjal sredstev zgolj k tistim upravičencem, ki jih zaradi nastanka določenega socialnega primera potrebujejo, in jim posledično tudi ne bi mogel prilagojeno in sorazmerno zagotavljati socialne varnosti v ustrezni obliki in ustreznem obsegu, hkrati pa bi sistem UTD sredstva usmerjal tudi k vsem tistim upravičencem, ki niso izpostavljeni posledicam udejanjenih socialnih tveganj in ki socialne varnosti tedaj tudi ne potrebujejo.¹³ Na tej podlagi bi uvedba enotne dajatve za vse lahko povzročila zgolj nove neenakosti v družbi.¹⁴ Sistem UTD v izvorni obliki predvideva namreč zgolj univerzalno alokacijo virov,¹⁵ vendar pa čisti univerzalizem kot tudi čisti selektivizem nista ustrezni rešitvi. Načelo neselektivnosti je namreč v sistemu socialne varnosti lahko sicer učinkovito v določenem omejenem obsegu dajatev in kot dopolnilo selektivnim programom, vendar pa popolna univerzalnost sistema kot celote vodi v socialno nepravilnost, diskriminatorno enako obravnavanje neenakih subjektov, dolgoročno pa celo v povečevanje stopnje revščine in socialne izključenosti. S to problematiko je povezana tudi nepogojnost UTD v izvorni obliki, kot naslednja ključna pomanjkljivost tega koncepta. Pravica do UTD, ki ne bi bila pogojena z ekonomsko aktivnostjo dela zmožnih posameznikov, bi namreč ogrožala udejanjanje pravice do dela.¹⁶ Glede na dejstvo, da je sistem UTD zlasti v izvorni obliki z vidika zagotavljanja sredstev za njegovo financiranje izjemno zahteven,¹⁷ bi bil lahko izvedljiv zgolj v povezavi s pravico do dela,¹⁸ vendar UTD paradoksalno omogoča pravico do nedela. S tem bi UTD povečeval odvisnost posameznika od države, zmanjševal stopnjo avtonomnosti in svobode članov družbe ter negativno vplival na zagotavljanje človekovega dostojanstva in udejanjanje načel pravičnosti.

¹³ Anderson, 2004, str. 77 in nasl. UTD bi v povsem nepogojni in neselektivni obliki kršil načela pravične redistribucije sredstev.

¹⁴ Strban, 2011, str. 172.

¹⁵ O različnih metodah oziroma načinih redistribuiranja virov sredstev glej zlasti v Ditch, 1999, str. 115 in nasl.

¹⁶ Glej Valente, 2009. Več o pravici do UTD *versus* pravici do dela v Mihalič, 2013, str. 199 in nasl.

¹⁷ Fuest, Peichl, 2008, str. 94 do 113. Sredstev za financiranje UTD, do katerega bi bili povsem brezpogojno in neselektivno upravičeni vsi posamezniki, dolgoročno ni mogoče zagotavljati v obsegu, ki bi lahko zadoščal za zagotavljanje eksistenčnih sredstev.

¹⁸ Denimo, Jackson, 1999, str. 639 do 662.

2.3. Obstoječi sistem socialne varnosti in izvorna oblika UTD

Po svoji pravni naravi je nepogojni UTD, in sicer kot primer netradicionalne oblike socialne varnosti, lahko primerljiv zlasti z univerzalnimi denarnimi dajatvami iz sistemov nacionalne, univerzalne socialne varnosti oziroma demogrant sistemov, ki so za vse upravičence praviloma določene v enotnem obsegu in niso pogojene s statusom, premoženjem ali dohodki posameznika.¹⁹ Kljub temu, da UTD sicer izkazuje temeljne značilnosti univerzalnih denarnih dajatev, do katerih so pod enakimi pogoji upravičeni vsi posamezniki,²⁰ pa je *differentia specifica* ta, da pravica do UTD ni pogojena z nastankom socialnega primera. Prav tako sistem UTD ni povsem primerljiv z našim sistemom socialne varnosti, ki temelji na socialnih zavarovanjih. Slovenski sistem socialne varnosti je namreč razčlenjen in zagotavlja raznovrstne dajatve ob nastanku različnih socialnih primerov,²¹ medtem ko je UTD primer nesorazmerne, poenotene, neprilagojene in nepogojne dajatve. Naš sistem socialne varnosti je sicer v preteklosti že vključeval tudi posamezne dajatve univerzalne pravne narave, vendar zaradi njihove omejitve s pogoji za dostop do pravic tudi te niso v celoti primerljive s povsem nepogojnim UTD.

2.4. Ustreznost izvorne oblike UTD za uvedbo

Uvedba sistema UTD v čisti obliki je *de iure* in *de facto* neizvedljiva, saj bi povsem neselektiven in nepogojen UTD v odnosu do veljavnega sistema socialne varnosti pomembno poslabšal pravni, socialni in ekonomski položaj upravičencev.²² Poudariti je treba, da UTD ne bi predstavljal določene dodatne pravice k obstoječim, temveč bi se z njegovo uvedbo ukinilo večje število pravic iz veljavnega sistema socialne varnosti.²³ Hkrati je treba poudariti, da zgolj s sistemom UTD ni mogoče v celoti nadomestiti obstoječega sistema socialne varnosti, še zlasti pa ni mogoče nadomestiti podsistema socialnih zavarovanj. Univerzalne in enotne

¹⁹ Celovito o pravnih značilnostih sistemov nacionalne univerzalne socialne varnosti Bubnov Škoberne, Strban 2010, str. 106 do 108.

²⁰ Spicker, 1996, str. 220.

²¹ Strban, 2011, str. 172 in nasl. Celovito o normativni ureditvi, vseh značilnostih in pravnih vprašanjih našega sistema socialne varnosti Bubnov Škoberne, Strban, 2010, str. 189 do 385. Dodatno glej Strban, 2013.

²² O temeljnih pravnih posledicah morebitne uvedbe modela UTD na naš sistem socialne varnosti glej Mihalič, 2013, str. 224 do 421.

²³ Strban, 2011, str. 172. Glej tudi še Mihalič, Strban, 2013, str. 450 do 456.

denarne dajatve v obliki UTD namreč ni mogoče zagotoviti v obsegu, ki bi lahko v celoti nadomestila vse obstoječe denarne dajatve iz sistema socialne varnosti, prav tako pa je ni mogoče zagotoviti v obliki ali obsegu, ki bi lahko v celoti nadomestila tudi vse obstoječe dajatve v naravi, torej storitvene in stvarne dajatve, ki se upravičencem zagotavljajo iz sistema socialne varnosti. Na tej podlagi je UTD v izvorni obliki neustrezen za uvedbo v primeru nadomestitve obstoječega sistema socialne varnosti, hkrati pa neizvedljiv v primeru nadgraditve ali dopolnitve.

3. SELEKTIVNE OBLIKE UNIVERZALNEGA TEMELJNEGA DOHODKA

3.1. Opredelitev in značilnosti selektivnih oblik UTD

Selektivni UTD, ki je v nasprotju z univerzalnostjo kot temeljnim načelom tega koncepta v njegovi prvotni obliki, temelji na načelu preverjanja upravičenosti posameznika do tovrstnega temeljnega dohodka, in sicer na podlagi njegovega socialnega in ekonomskega položaja. Selektivni zajamčeni dohodek je namreč namenjen zgolj tistim posameznikom, ki z lastnimi dohodki ne dosegajo pragu revščine, ne glede na njihovo sedanjo ali preteklo ekonomsko aktivnost.²⁴ Z udejanjenim načelom selektivnosti bi v tem primeru sistem UTD temeljil na delitvi posameznikov na pomoči potrebne in pomoči nepotrebne.²⁵ Glede na značilnosti je selektivni UTD v pretežni meri podoben številnim že obstoječim selektivnim programom socialne varnosti.

Selektivni temeljni dohodek je mogoče opredeliti kot eno izmed nepravih oziroma izrojenih oblik UTD, ki temelji na politiki zmanjševanja kroga upravičencev do dajatev iz sistema socialne varnosti ter se kot tak tudi oddaljuje od temeljnih usmeritev in namena koncepta UTD.²⁶ V tej luči je selektivni temeljni dohodek lahko vprašljiv celo kot primer UTD, saj gre *de facto* za njegov antikoncept in celo konstrukt UTD. Nenazadnje naj bi bil eden izmed temeljnih argumentov za utemeljevanje potrebe po univerzalnejših pristopih k zagotavljanju eksistenčnih sredstev zlasti domnevno prenizka stopnja uspešnosti in učinkovitosti že obsto-

²⁴ Vickerstaff, 2012, str. 116. Selektivni UTD je po svoji pravni naravi delno podoben sistemu negativne dohodnine oziroma sistemu zagotavljanja temeljnega dohodka v obliki vračljivega davčnega odbitka. Več o negativnem davku v Bubnov Škoberne, 1997, str. 230.

²⁵ Glej, denimo, Spicker, 1996, str. 220.

²⁶ Več o značilnostih in naravi selektivnega UTD glej v Mihalič, 2013, str. 56 in nasl.

ječih selektivnih programov pri omejitvi revščine in socialne izključenosti, na podlagi katerih je bila tudi razvita zamisel o UTD.

3.2. Temeljne prednosti in pomanjkljivosti selektivnih oblik UTD

Ključna prednost selektivnega UTD je zlasti zagotavljanje eksistenčnih sredstev v primeru slabega socialnega in ekonomskega položaja upravičenca, in sicer ne glede na objektivnost ali subjektivnost narave razlogov za pomanjkanje osnovnih sredstev. Hkrati z nepogojnostjo pravice do selektivnega UTD z nastankom socialnega primera, je odsotnost preverjanja razlogov za slabši socialni in ekonomski položaj upravičencev *differentia specifica* selektivnega UTD v odnosu do veljavnih selektivnih programov socialne varnosti. Ta oblika UTD bi namreč temeljila na delitvi posameznikov na upravičene in neupravičene do prejema temeljnega dohodka, ne pa tudi na delitvi posameznikov na zaslužne in nezaslužne za zagotovitev pomoči v tej obliki. Pristojni organ bi v primeru selektivnega UTD preverjal zgolj socialni in ekonomski položaj upravičencev, vendar o dodelitvi denarne dajatve v tej obliki ne bi odločal na podlagi uporabe diskrecijske pravice. Nedoseganje pragu revščine bi bil edini in izključni pogoj za pridobitev pravice do selektivnega UTD, zaradi česar bi se zlasti poenostavil postopek uveljavljanja pravice do tovrstne pomoči v denarju ter zmanjšal poseg v zasebnost posameznika. V primerjavi s povsem univerzalnim temeljnim dohodkom bi selektivni UTD zahteval tudi manjši obseg sredstev za financiranje. Višina potrebnih sredstev pa je seveda odvisna zlasti od tega, ali bi nedoseganje pragu revščine predstavljal mejnik, ki bi odločal o upravičenosti posameznika do selektivnega UTD, ali pa bi bil cenzus višji.

Podobno kot v primeru izvorne oblike UTD so tudi v primeru selektivnega UTD nekatere temeljne značilnosti tega koncepta lahko hkrati tako prednosti kot tudi slabosti. Temeljne pomanjkljivosti selektivnega UTD so lahko zlasti odsotnost univerzalnosti kot temeljnega načela tega koncepta v njegovi pravi obliki, nepogojnost pravice do selektivnega dohodka z naravo razlogov za pomanjkanje osnovnih sredstev, posledična socialna nepravilnost in kršitev načela vzajemnosti tega sistema ter zlasti negativen vpliv na udejanjanje pravice do dela in omogočanje pravice do nedela ter nenazadnje tudi visoka stopnja možnosti zlorab tovrstnega sistema.

3.3. Obstoječi sistem socialne varnosti in selektivne oblike UTD

Sistem selektivnega UTD je glede na pravno naravo lahko v največji meri soroden z obstoječimi denarnimi socialnimi pomočmi.²⁷ V primeru obstoja sistema socialnega varstva je tovrsten UTD nepotreben, v primeru uvedbe dovolj visokega UTD pa je neupravičena potreba zlasti po mehanizmu denarnih socialnih pomoči. V primeru prenizkega UTD, zlasti če njegova višina ne bi dosegala pragu revščine, še vedno obstaja potreba po sistemu socialnega varstva.²⁸ Selektivni UTD je blizu shemam zajamčenega minimalnega dohodka, vendar jih hkrati lahko tudi presega. Z vidika upravičenosti do tovrstnega dohodka namreč ne gre za preverjanje narave razlogov za pomanjkanje eksistenčnih sredstev, kot je to v primeru socialnih pomoči, temveč bi upravičenje nastalo neodvisno od subjektivnosti ali objektivnosti razlogov za pomanjkanje sredstev.

3.4. Ustreznost selektivnih oblik UTD za uvedbo

Selektivne oblike UTD so za uvedbo lahko sicer ustrežnejše in izvedljivejše od povsem univerzalne oblike, vendar zgolj v državah z nižjo stopnjo razvitosti sistema socialne varnosti, ki ne vključujejo sistema socialnih pomoči. Slednji namreč omogoča socialno varnost vsem tistim posameznikom, ki zaradi slabega socialnega in ekonomskega položaja potrebujejo pomoč v denarju ali naravi, oziroma, ki iz objektivnih razlogov ne ustvarjajo minimalnih sredstev za življenje.²⁹ V primeru našega sistema socialne varnosti, ki vključuje tudi visoko razvit sistem socialnega varstva oziroma socialnih pomoči, je uvedba selektivnega UTD neutemeljena, saj se ne bi odrazila v izboljšanju pravnega in socialnega položaja upravičenca.³⁰ Prav tako bi uvedba te oblike UTD, ki bi sicer temeljil na preverjanju socialnega in ekonomskega položaja upravičenca, vendar pravice do selektivnega temeljnega dohodka ne bi pogojeval z objektivnostjo razlogov za pomanjkanje sredstev, lahko vzpostavila sistem, ki ne bi udeleževal načel socialne pravičnosti in učinkovitosti pri redistribuciji sredstev.

²⁷ Celovito o normativni ureditvi in značilnostih sistema denarnih socialnih pomoči v Bubnov Škoberne, Strban, 2010, str. 369 do 377.

²⁸ Strban, 2011, str. 173. Dodatno glej tudi Strban, 2012.

²⁹ Bubnov Škoberne, Strban, 2010, str. 369. Glej tudi Strban, 2011.

³⁰ Več o vplivu uvedbe UTD na naš sistem socialnega varstva in zlasti pravni položaj upravičencev v Mihalič, 2013, str. 377 do 402.

4. POGOJENE OBLIKE UNIVERZALNEGA TEMELJNEGA DOHODKA

4.1. Opredelitev in značilnosti pogojenih oblik UTD

Večina predlogov izvedenih oblik UTD temelji na pogojenosti tovrstnega dohodka, saj naj bi bila pravica do UTD, in sicer v skladu s temeljnimi merili pravičnosti, omejena z določeno obveznostjo upravičenca. Številni teoretiki in praktiki tega področja utemeljujejo ustrezno pogojenost UTD celo kot nujen element za doseganje učinkovitosti sistema v primeru uvedbe v praksi in realiziranja zelenih ciljev s pomočjo tega koncepta.³¹ Kljub temu pa je pogojenost v nasprotju z osnovno zamisljivo in namenom UTD, saj izvorno namreč predstavlja ukrep, s katerim naj bi bilo mogoče vsakomur zagotoviti brezpogojno pravico do sredstev za preživetje.³²

V primeru pogojenosti pravice do UTD je smiselna določitev obveznosti opravljanja družbeno prispevne aktivnosti upravičenca. UTD ima namreč lahko prihodnost zgolj v povezavi s pravico do dela,³³ vendar pa bi UTD v tem primeru zahteval vsebinsko redefinicijo te pravice, ki bi preseгла okvirje ekonomske aktivnosti. Pogojenost UTD z obveznostjo opravljanja družbeno koristnega dela,³⁴ lahko vključuje široko pojmovanje dela kot pozitivne oblike prispevanja družbi.³⁵ Poleg različnih oblik ekonomske aktivnosti bi UTD lahko v ta sklop umeščal tudi oblike neplačanega vendar družbeno pomembnega in koristnega dela,³⁶ kot je lahko, denimo, sodelovanje v aktivnostih prostovoljnega dela,³⁷ vključenost v izobraževanje,³⁸ skrb za družino in podobno. Pragmatični pristopi se pri tem poslužujejo najširšega pojmovanja opravljanja aktivnosti in del, ki prispevajo v skupno dobro, in na osnovi katerega naj bi bil vsakdo upravičen do UTD. Tako naj bi vsak posameznik prispeval k nacionalni blaginji, denimo, vsaj kot potrošnik.³⁹ Predlog, ki je rezultat radikalno liberalnega pojmovanja ekonomske pravičnosti,

³¹ Atkinson, 1998. Stanovnik, 2012. Jackson, 1999. White, 1996. Svetlik, 2012.

³² Denimo, Dragoš, 2010, str. 41. Primerjaj z Van Parijs, 2000, str. 3 do 10.

³³ Jackson, 1999, str. 639 do 662. Hkrati bi se z uvedbo UTD lahko pojavil problem udejanjanja pravice do nedela.

³⁴ Stanovnik, 2012.

³⁵ Tako Pérez Rey, 2004, str. 16. Glej tudi še Van Parijs, 2003. Podobno Standing, 2012.

³⁶ Denimo, Zdravković, Oberstar, 2005, str. 6. Van Parijs, 2000.

³⁷ Več o tem glej npr. Korošec, 2010, str. 23.

³⁸ Glej Zelleke, 2008, str. 14.

³⁹ Popović, 2009, str. 410. Z najširšim pojmovanjem upravičenosti se tudi pogojene oblike UTD približajo UTD v izvornem konceptu.

združuje pravico do dela, pravico do temeljnega kapitala in pravico do UTD, ki je razumno pogojena z določeno delovno aktivnostjo v primeru dela zmožnih posameznikov.⁴⁰

Z uvedbo elementa pogojenosti z družbeno koristnim delom se model UTD povsem približa participacijskemu dohodku in ga je v primerjavi s čisto obliko UTD mogoče tudi poimenovati participacijski UTD, kot eno izmed oblik pogojnega UTD. Do participacijskega dohodka bi bil upravičen vsak član družbe, ki je bodisi ekonomsko aktiven, bodisi da neguje otroka, skrbi za bolnega ali nemočnega člana družine, opravlja prostovoljno delo oziroma izpolnjuje katerega izmed drugih družbeno dogovorjenih pogojev.⁴¹ V tem primeru bi šlo *de facto* za uvedbo koncepta, ki je zelo podoben UTD, vendar s to razliko, da bi participacijski dohodek zagotovil in ohranil vključenost posameznika v družbo.⁴²

4.2. Temeljne prednosti in pomanjkljivosti pogojenih oblik UTD

Prednosti pogojenih oblik UTD se nahajajo v višji stopnji socialne pravičnosti, učinkovitosti redistribucije sredstev in udejanjenega načela vzajemnosti v odnosu do povsem nepogojnega tovrstnega dohodka. Ključna prednost je, da bi pogojeni UTD lahko zagotovil plačilo družbeno pomembnih, vendar neplačanih del.⁴³

Kljub temu, da je idejno in konceptualno pogojevanje pravice do UTD z družbeno vključujočim oziroma participativno aktivnim delovanjem lahko sicer utemeljeno kot ciljno usmerjeno, pravično in potrebno za delovanje sistema, pa je izvedbeno lahko vprašljivo. Dileme, ki jih sproža tovrstno pogojevanje upravičenosti do UTD, in ki tvorijo temeljno pomanjkljivost pogojnega UTD, pa so recipročne z dilemami o popolni brezpogojnosti in univerzalnosti tega dohodka. Ideja o prispevanju glede na zmožnosti vsakega posameznika odpira problem definiranja in (pre)vrednotenja družbeno (ne)prispevnih del,⁴⁴ nenazadnje pa tudi izvrševanja nadzora nad njihovim opravljanjem. Tovrstna pogojenost pravice do UTD bi

⁴⁰ White, 1996. V tem primeru se navedeni koncept približa obstoječemu sistemu zagotavljanja tako socialne kot ekonomske varnosti.

⁴¹ Glej Atkinson, 1998, str. 147 in nasl. Več o temeljnih značilnostih participacijskega dohodka glej, denimo, v Mihalič, 2013, str. 48.

⁴² Atkinson, 1998, str. 147 in nasl.

⁴³ Standing, 2012. Van Parijs, 2000.

⁴⁴ Denimo, Pérez Rey, 2004, str. 17. Dodatno glej Van Parijs, 2012. Podobno tudi Standing, 2012.

zahtevala visoko ekstenzivnost administrativnih postopkov.⁴⁵ V primeru obstoja diskrecijske pravice pristojnega organa v postopkih odločanja o (ne)upravičenosti posameznika do UTD, in sicer na podlagi presoje o njegovi (ne)prispevnosti družbi, pa je mogoče sklepati na visoko verjetnost vzpostavitve tako neučinkovitega kot nepravičnega sistema. Definiranje (ne)prispevnosti posameznih aktivnosti in življenjskih slogov bi kršilo celo liberalno nevtralnost države in vprašanje je, ali ne gre v tem primeru za poskus razvoja države, ki bi temeljila na načelih perfekcionizma.⁴⁶

4.3. Obstoječi sistem socialne varnosti in pogojene oblike UTD

Denarna dajatev v obliki UTD, ki bi bila pogojena z ekonomsko aktivnostjo ali drugo obliko prispevnega dela upravičenca, je po svoji naravi bližje konceptom ekonomske oziroma dohodkovne varnosti kot pa socialne varnosti. Pogojene oblike UTD bi bilo zato potrebno v širšem smislu obravnavati kot mehanizem ekonomske politike in v ožjem smislu kot regulator trga dela in ne kot mehanizem socialne politike. Eden izmed temeljnih namenov socialne varnosti je namreč zagotavljanje sredstev v primeru začasne ali trajne izgube dohodka v primeru nastanka socialnega primera, medtem ko bi pogojeni UTD delno prevzel obstoječo funkcijo plačila za opravljeno delo ter negativno vplival na sistem plač, obstoječa delovna razmerja in na trg dela v celoti.

4.4. Ustreznost pogojenih oblik UTD za uvedbo

Določena stopnja omejitve načela univerzalnosti je vselej predpogoj za uspešno in učinkovito delovanje UTD in zlasti za finančno stabilnost tega sistema. Vendar bi moral biti pogojeni UTD za posameznike, ki so zmožni ekonomske ali druge družbeno prispevne aktivnosti, uveden vzporedno z nepogojnim UTD za posameznike, ki bodisi zaradi različnih razlogov niso zmožni ekonomske aktivnosti bodisi se glede na njihovo starost ta od njih ne pričakuje več. Pri tem se postavlja vprašanje smiselnosti uvedbe pogojene oblike UTD na način, ki bi nadomestil del plače zaposlenih oseb, hkrati delno ali v celoti nadomestil obstoje-

⁴⁵ Barry, 2004, str. 71.

⁴⁶ Glej Pérez Rey, 2004, str. 16. Opredeelitev obsega družbeno prispevnih aktivnosti je vselej pogojena z doseganjem konsenza v družbi.

če dajatve v primeru nastanka brezposelnosti dela zmožnih oseb ter tudi delno nadomestil dajatve v denarju ali naravi iz obstoječega sistema socialne varnosti v primeru začasno ali trajno dela nezmožnih oseb. Glede na obstoječi sistem je namreč ta oblika UTD lahko povsem neustrezna za zagotavljanje tako socialne kot ekonomske varnosti.

Čeprav je pogojenost UTD v odnosu do popolne univerzalnosti tovrstnega dohodka sicer potrebna, pa z uvedbo pogojene oblike UTD ne bi bilo mogoče izboljšati pravnega in socialnega položaja upravičencev v primeru nastanka socialnega primera, prav tako pa bi se lahko poslabšal pravni in socialni položaj ekonomsko aktivnih subjektov na trgu dela. S pogojenim UTD namreč ni mogoče izboljšati obstoječega sistema socialne varnosti in prav tako tudi ne sistema ekonomske oziroma dohodkovne varnosti. Na tej podlagi zato tudi pogojene oblike UTD ni mogoče priporočiti kot ustrezne ali utemeljene za uvedbo v praksi.

5. KATEGORIČNE OBLIKE UNIVERZALNEGA TEMELJNEGA DOHODKA

5.1. Opredelitev in značilnosti kategoričnih oblik UTD

Kategorični UTD je namenjen zgolj določenim skupinam prebivalstva, in sicer neselektivno in brezpogojno, ne glede na nastanek socialnega primera ter neodvisno od socialnega in ekonomskega položaja upravičenca. Kategorične oblike UTD lahko tvorijo ustrezen rešitev bodisi kot začetna faza v primerih postopnega uvajanja tega sistema, bodisi kot trajna rešitev zlasti v namen zmanjševanja revščine in socialne izključenosti najbolj rizičnih skupin prebivalstva. V splošnem je udejanjanje načela kategoričnosti v socialni politiki lahko uspešno zgolj, če se v praksi dosledno in utemeljeno izvajajo definirane ločnice med posameznimi kategorijami.⁴⁷ V primeru uvedbe kategorične oblike UTD je potrebna eksaktna določitev pogoja (ne)upravičenosti do tovrstnega dohodka zgolj na podlagi (ne)pripadnosti posameznika določeni kategoriji populacije in določitev jasnih ločnic med posameznimi kategorijami, ne pa tudi vzporedna uvedba morebitnih dodatnih pogojev.

⁴⁷ Bolderson, Mabbett, 2001, str. 67.

V primeru uvedbe kategoričnih oblik UTD je smiselna predvsem aplikacija modela, znotraj katerega bi bil UTD prvenstveno namenjen otrokom in starejšemu prebivalstvu.⁴⁸

V okviru sistema UTD, ki bi bil namenjen otrokom, in sicer z namenom zmanjšanja revščine v tej kategoriji populacije, bi morale vse države članice Evropske unije vsakemu otroku brezpogojno zagotavljati temeljni dohodek.⁴⁹ Višina tovrstnega dohodka za otroke bi se določila kot odstotek mediane nacionalnega neto ekvivalentnega dohodka v posamezni državi članici, ključnega pomena pa je, da se ne glede na izbor mehanizmov za udejanjanje tovrstnega dohodka v sistem vključi celotna populacija otrok.⁵⁰ Tovrstni UTD ne bi predstavljal zgolj uresničevanja individualne pravice otrok do varstva pred revščino in socialno izključenostjo, temveč gre tudi za širšo družbeno investicijo iz naslova zagotovitve možnosti za osebni razvoj otrok, razvoj kapitala znanja, socialnega kapitala, krepitev zdravja in podobno.⁵¹ Dileme o ustrezni višini UTD za otroke odpirajo vprašanja o določanju pragu revščine in višine minimalnih potrebnih sredstev.⁵² UTD za otroke je mogoče utemeljiti kot razširjeno obliko že obstoječih brezpogojnih univerzalnih dajatev, ki so znotraj posameznih nacionalnih sistemov socialne varnosti namenjene otrokom.⁵³

Uvedba oblike kategoričnega UTD, do katerega bi bili povsem brezpogojno, individualno in po načelu univerzalnosti, upravičeni vsi starejši posamezniki, je potrebna tako zaradi neugodnih demografskih gibanj in neustreznega razmerja med ekonomsko aktivnim in neaktivnim deležem populacije ter zlasti posledične preobremenjenosti sistema pokojninskih zavarovanj kot tudi zaradi naraščajoče revščine zlasti med starejšim prebivalstvom in posledične preobremenjenosti sistema socialnih pomoči. Ustrezna rešitev se lahko nahaja v aplikaciji UTD, ki bi bil namenjen starejšemu prebivalstvu, denimo, s starostjo nad 65 let.⁵⁴ V kontekstu integracije UTD v sistem zagotavljanja socialne varnosti, in sicer zlasti z vidika podsistema pokojninskih zavarovanj, je UTD za starejšo populacijo mogoče razumeti kot razširitev obsega pravice do pokojnine⁵⁵ oziroma kot or-

⁴⁸ Stanovnik, 2012.

⁴⁹ Atkinson, Marlier, 2011, str. 34.

⁵⁰ Ibidem, 2011, str. 34. Glej tudi McKay, 2005, str. 105 in nasl.

⁵¹ Atkinson, Marlier, 2011, str. 34.

⁵² McKay, 2005, str. 105 in nasl.

⁵³ Andersson, Kangas, 2005, str. 114.

⁵⁴ Stanovnik, 2012.

⁵⁵ Andersson, Kangas, 2005, str. 114.

gansko dopolnilo posameznikove pokojnine.⁵⁶ Sistem UTD je potrebno ustrezno medsebojno uskladiti s sistemom socialnih zavarovanj, saj je ustrežnejša nadgradnja in razširitev vseh obstoječih pravic iz naslova socialnih zavarovanj.⁵⁷ Še zlasti v primeru sistema pokojninskih zavarovanj je mogoča in smiselna zgolj dopolnitev obstoječega sistema z UTD za starejše posameznike, obenem pa tudi poseg onkraj sistema pokojninskih zavarovanj. Tovrstni UTD bi moral biti namreč prvenstveno neodvisen od pravice do pokojnine, pretekle ekonomske aktivnosti, prispevanjem v javne in/ali zasebne pokojninske sheme in premoženjskega stanja posameznika. Pravica do UTD za starejše bi morala biti pogojena zgolj s starostjo in univerzalno, individualno ter brezpogojno zagotovljena vsem posameznikom po doseganju določene starostne meje. Pravna narava tovrstnega UTD bi bila v največji meri podobna nacionalnim starostnim pokojninam, ki so uvedene zlasti v nekaterih severnoevropskih državah, obenem pa tudi nekdanjim državnim pokojninam.⁵⁸ Pravico do UTD, ki bi dopolnjevala pokojnino, bi bilo v tem primeru morda smiselno pogojiti s premoženjskim stanjem upravičenca,⁵⁹ kar bi omogočilo učinkovit način reševanja revščine in socialne izključenosti posameznikov, ki prejemajo nižje pokojnine in razpolagajo s slabšim ekonomskim položajem. V tem primeru bi imel UTD pravno naravo kategorične socialne pomoči. Idealna rešitev pa se lahko nahaja v uvedbi UTD za del starejše populacije, ki ni upravičena do pokojnine.

5.2. Temeljne prednosti in pomanjkljivosti kategoričnih oblik UTD

Najpomembnejša prednost kategoričnega UTD se nahaja v izboljšanju socialnega in ekonomskega položaja oseb zlasti v tistih skupinah prebivalstva, kjer obstaja najvišja stopnja revščine in socialne izključenosti ali najvišja stopnja tveganja za njun nastanek. Praviloma gre za kategorije oseb, od katerih se zaradi starosti ne pričakuje več ekonomska aktivnost, ki zaradi nastanka telesne ali duševne

⁵⁶ Glej, denimo, Van Parijs, 2011, str. 26.

⁵⁷ Gray, 1993, str. 45.

⁵⁸ Po svoji pravni naravi so bile nekdanje državne pokojnine (kategorične) socialne pomoči. V skladu z ZPIZ-1 državna pokojnina po svoji naravi namreč ni spadala v sistem pokojninskega in invalidskega zavarovanja, saj pravica do državne pokojnine ni temeljila na obveznem zavarovanju in obveznem plačevanju prispevkov. Več o državnih pokojninah v Bubnov Škoberne, Strban, 2010, str. 238 in nasl. Državne pokojnine je slovenski sistem socialne varnosti poznal do uvedbe Zakona o socialnovarstvenih prejemkih.

⁵⁹ Van Parijs, 2011, str. 26. Dodatno glej tudi še, denimo, Raventós, 2007.

prizadetosti niso zmožne ali sposobne ekonomske aktivnosti, ali od katerih se zaradi mladosti še ne pričakuje ekonomska aktivnost.

Pomanjkljivost kategoričnega UTD izhaja iz njegovega osnovnega namena, saj je lahko namenjen zgolj upravičencem znotraj določenih skupin prebivalstva, vendar ne glede na njihov socialni in ekonomski položaj.

5.3. Obstoječi sistem socialne varnosti in kategorične oblike UTD

Po svoji pravni naravi je kategorični UTD podoben nekaterim obstoječim dajatvam iz sistema socialne varnosti, ki so prav tako namenjene posameznim skupinam subjektov. Tako je pravica do kategoričnega UTD lahko v največji meri sorodna s pravicami do dajatev, ki so v našem sistemu socialne varnosti namenjene še zlasti invalidnim osebam, otrokom in starejšim osebam. Hkrati pa pravica do kategoričnega UTD ne bi bila pogojena z obvezno vključitvijo v sistem socialnih zavarovanj ter s socialnim in ekonomskim položajem upravičencev. Koncept kategoričnega UTD v večji meri temelji na načelu univerzalnosti kot obstoječe pravice do kategoričnih dajatev, ki so vselej omejene z določenimi dodatnimi pogoji in so hkrati pogosto tudi selektivne.

5.4. Ustreznost kategoričnih oblik UTD za uvedbo

Uvedba kategoričnega UTD bi bila potrebna zaradi neugodnih demografskih gibanj, preobremenjenosti sistema socialne varnosti in visoke stopnje revščine ter socialne izključenosti posameznikov v določenih kategorijah prebivalstva, ki zaradi različnih objektivnih razlogov niso zmožni zagotavljanja lastnih sredstev za preživetje, hkrati pa niso upravičeni do obstoječih dajatev iz veljavnega sistema socialne varnosti. Mogoče je priporočiti zlasti uvedbo kategoričnega UTD za starejše posameznike, invalidne osebe in mlajše posameznike. Drugače kot v pozitivnopravni ureditvi sistema socialne varnosti bi bili do kategoričnega UTD za starejše osebe lahko upravičeni posamezniki nad določeno starostno mejo, ki iz različnih razlogov niso nosilci pravic iz obstoječega sistema pokojninskega zavarovanja. Do kategoričnega UTD za invalidne osebe bi bili upravičeni vsi tisti posamezniki, pri katerih je nastal primer invalidnosti in ki niso nosilci pravic do dajatev iz obstoječega sistema invalidskega zavarovanja. Do kategoričnega UTD za otroke pa bi bili upravičeni vsi posamezniki do določene starostne meje, in sicer ne glede na socialni in ekonomski položaj družine.

6. PARCIALNE OBLIKE UNIVERZALNEGA TEMELJNEGA DOHODKA

6.1. Opredelitev in značilnosti parcialnih oblik UTD

Parcialni oziroma delni UTD je, v nasprotju s polnim UTD, določen pod pragom revščine⁶⁰ in kot tak ne zadošča za zadovoljitev osnovnih človekovih potreb oziroma sredstev za človeka dostojno življenje. Pojem UTD v svojih prvotnih oziroma izvirnih definicijah ni vseboval določila o višini tovrstnega dohodka in zato so utemeljitve dopuščale višine UTD, ki so lahko višje ali nižje od potrebnih sredstev za zadovoljevanje osnovnih potreb upravičencev.⁶¹ Posamezni predlogi parcialnega UTD so temeljili zlasti na politiki skromnejšega obsega programov socialne varnosti, in sicer v izogib morebitnim negativnim vplivom na iniciativo posameznikov za participacijo na trgu dela.⁶² Nekateri predlogi oblik parcialnega UTD so bodisi pogojevali to pravico z ekonomsko aktivnostjo za dela zmožne posameznike bodisi integrirali UTD z določenimi vrstami socialnih pomoči za dela nezmožne oziroma posameznike z nezadostnimi lastnimi dohodki za preživetje.⁶³ V skladu s sodobnejšo definicijo UTD, katera je tudi sestavni vsebinski del evropske državljanske pobude, pa bi moral biti emancipacijski UTD med drugim tudi dovolj visok, da bi lahko zagotavljal človeka dostojno življenje, socialno vključenost in tudi preprečeval materialno revščino.⁶⁴

6.2. Temeljne prednosti in pomanjkljivosti parcialnih oblik UTD

Uvedba parcialnega UTD bi lahko izboljšala pravni in socialni položaj širšega kroga subjektov, in sicer glede na obstoječi sistem socialne varnosti. Prav tako je delni UTD v primerjavi s polnim UTD lahko izvedljivejši z vidika možnosti zagotavljanja potrebnih sredstev za njegovo financiranje.

Temeljna pomanjkljivost parcialnega UTD je nedoseganje višine tovrstne denarne dajatve, s katero bi bilo mogoče zagotoviti eksistenčna sredstva, preprečevati nastanek revščine in socialne izključenosti ter ohranjati človekovo dostojanstvo.

⁶⁰ Watts, 2002, str. 119 do 133.

⁶¹ Van Parijs, 2011, str. 38. Raventós, 2007.

⁶² Feldstein, Samwick, 1992, str. 21.

⁶³ Watts, 2002, str. 119 do 133.

⁶⁴ Evropska državljanska pobuda o univerzalnem temeljnem dohodku, aneks, 2013.

Hkrati z izboljšanjem pravnega in socialnega položaja širšega kroga upravičencev pa bi se lahko poslabšal pravni in socialni položaj obstoječih upravičencev do denarnih dajatev iz sistema socialne varnosti, in sicer še zlasti upravičencev do denarnih socialnih pomoči. Kljub delnemu UTD, katerega višina ne bi dosegala pragu revščine, gre namreč še vedno za dajatev univerzalne pravne narave, za katero dolgoročno morda ne bi bilo mogoče zagotavljati zadostnih sredstev za financiranje.

6.3. Obstoječi sistem socialne varnosti in parcialne oblike UTD

Parcialni UTD po svoji pravni naravi ni povsem primerljiv z obstoječimi dajatvami iz sistema socialne varnosti, saj ni pogojen z nastankom socialnega primera, s slabšim socialnim in ekonomskim položajem posameznika ter z dejansko potrebo po socialni varnosti. Hkrati parcialni UTD vsebuje posamezne elemente obstoječih denarnih socialnih pomoči, vendar s pomembno razliko neselektivnosti in nepogojenosti tovrstne dajatve.

6.4. Ustreznost parcialnih oblik UTD za uvedbo

Parcialne oblike UTD so za uvedbo v praksi neustrezne, saj niso ciljno usmerjene k tistim posameznikom, ki dejansko potrebujejo pomoč, prav tako pa višina delnega dohodka ne bi dosegala meje tveganja revščine in socialne izključenosti. Glede na veljavni sistem socialne varnosti in sicer zlasti glede na obstoječi pod-sistem socialnih pomoči ni mogoče priporočiti uvedbe parcialnega UTD, saj bi se s tem ukrepom poslabšal pravni in socialni položaj obstoječih upravičencev do denarnih socialnih pomoči.

7. NEINDIVIDUALNE OBLIKE UNIVERZALNEGA TEMELJNEGA DOHODKA

7.1. Opredelitev in značilnosti neindividualnih oblik UTD

Individualnost UTD je ena izmed temeljnih značilnosti in ključnih prednosti tovrstnega dohodka v izvorni obliki, zato se neindividualne oblike pomembno razli-

kujejo od prvotnega koncepta in njegovega namena. Pravica do UTD je namreč izvorno definirana kot individualna in zato tovrstni dohodek ni odvisen od zakonskega stanu, sobivanja ali sestave gospodinjstva, skupnih dohodkov oziroma lastnine drugih članov družine.⁶⁵ Denarni znesek v obliki UTD, do katerega bi bil upravičen vsak posameznik in ne gospodinjstvo ali družina,⁶⁶ tvori eno izmed temeljnih značilnosti tega koncepta v njegovi čisti obliki. Neindividualizirane oblike UTD pa so vezane na gospodinjstvo in v tem primeru torej ne gre za individualno naravo pravice. Nedvomno obstaja vsaj kratkoročna dilema med opcijama zagotovitve povsem individualiziranega, vendar neustreznega UTD, in zagotovitve sicer ustreznega UTD, vendar prilagojenega gospodinjstvu.⁶⁷ V okvir neindividualiziranih oblik lahko sodijo tudi različice UTD, pri katerih se sicer individualni dohodek vsakega člana gospodinjstva skupno izplača posamezniku, ki preživlja družino, kot je to primer UTD v Iranu.⁶⁸ Tovrsten dohodek *de facto* še vedno ni povsem individualen. Zgolj v primeru povsem individualnega UTD je omogočeno zagotavljanje zasebnosti vsakega posameznika in individualno odločanje⁶⁹ ter nenazadnje omogočanje individualne svobode. Z aplikacijo sheme UTD se odpravi nadzor nad življenjskimi okoliščinami vsakega posameznika, saj dohodek ni odvisen od morebitnih drugih članov gospodinjstva,⁷⁰ kar pa v primeru neindividualiziranih oblik UTD ni mogoče doseči. V tem kontekstu je uvedba UTD, ki bi bil vezan na gospodinjstvo, lahko smiselna zgolj v primeru prilagoditve višine tovrstnega dohodka ekonomskemu in socialnemu položaju posameznikov in družine, kar pa bi se odrazilo v selektivnem in neindividualnem UTD.

7.2. Temeljne prednosti in pomanjkljivosti neindividualnih oblik UTD

Prednost neindividualne oblike UTD je zlasti prilagojenost te dajatve socialnemu in ekonomskemu položaju posamezne družine kot celote in ne posameznikov, kar pa je lahko hkrati tudi pomanjkljivost. Boljši socialni in ekonomski položaj celotne družine namreč ne pomeni nujno dobrega socialnega in ekonomskega položaja vseh posameznih članov gospodinjstva ter seveda velja tudi obratno.

⁶⁵ Ibidem, 2013.

⁶⁶ Raventós, 2007, str. 9.

⁶⁷ Van Parijs, 2011, str. 45.

⁶⁸ Glej zlasti Tabatabai, 2011.

⁶⁹ Evropska državljanska pobuda o univerzalnem temeljnem dohodku, aneks, 2013.

⁷⁰ Van Parijs, 2011, str. 28.

Posledično je v (ne)individualnosti UTD mogoče prepoznati eno izmed najpomembnejših prednosti in hkrati slabosti te oblike UTD.

7.3. Obstoječi sistem socialne varnosti in neindividualne oblike UTD

Glede na obstoječi sistem socialne varnosti je neindividualen UTD lahko v največji meri soroden socialnim pomočem, saj so tudi denarne socialne pomoči družini po svoji pravni naravi neindividualizirane dajatve. V tem primeru je seveda vzporednice s skupnimi značilnostmi in tudi razlikami mogoče opredeljevati zgolj v primeru natančnejše določitve vseh preostalih značilnosti tovrstnega neindividualnega temeljnega dohodka.

7.4. Ustreznost neindividualnih oblik UTD za uvedbo

Potreba po uvedbi neindividualnega UTD je vprašljiva zlasti v primeru razvitega sistema denarnih socialnih pomoči v okviru sistema socialne varnosti. V primeru popolne univerzalnosti in nepogojenosti tovrstnega dohodka pa se odpira zlasti vprašanje smiselnosti in utemeljenosti potrebe po njegovi uvedbi.

8. SEGMENTIRANE OBLIKE UNIVERZALNEGA TEMELJNEGA DOHODKA

8.1. Opredelitev in značilnosti segmentiranih oblik UTD

Segmentirani UTD bi se v skladu z načelom univerzalnosti zagotavljal širokemu krogu subjektov, vendar v različnem obsegu tovrstne denarne dajatve. Segmentirani UTD je namreč primer povsem univerzalnega in neselektivnega ter nepogojnega temeljnega dohodka, do katerega bi bili upravičeni vsi posamezniki. Segmentirane oblike UTD vključujejo predpostavljene modele različnih višin tega dohodka glede na posamezne skupine upravičencev. Obseg hipotetične pravice do UTD praviloma variira glede na starostne skupine prejemnikov tovrstnega dohodka. Večina predlogov ločuje zgolj dve višini UTD, in sicer v primeru segmentiranja upravičencev na otroke in odrasle, vendar pa obstajajo tudi številne različice podrobnejšega segmentiranja in simulacije učinkov različno pri-

lagojenih višin UTD.⁷¹ Posamezni predlogi modelov temeljijo na različnih višinah tovrstnega dohodka za otroke, mlajše odrasle in starejše odrasle.⁷² V skladu z nekaterimi predlogi uvedbe UTD pa naj bi vsem odraslim posameznikom pripadal na enaki ravni, medtem ko bi se v obdobju po dosegu upokojitvene starosti UTD vzpostavil v nekoliko večjem obsegu.⁷³ Nekateri modeli pogojujejo višino tega dohodka za odrasle glede na njihovo ekonomsko (ne)aktivnost. Tako naj bi, denimo, v skladu z modelom, ki predvideva UTD za otroke in ekonomsko neaktivne, vsi odrasli med 18 in 65 letom starosti, ki niso ekonomsko aktivni, prejeli polovico nižji UTD kot odrasli po 65 letu starosti, ki iz različnih razlogov niso bili ekonomsko aktivni.⁷⁴ Posamezni koncepti segmentiranih oblik UTD, ki temeljijo na različnih višinah univerzalnega dohodka za odrasle in otroke, predvidevajo bodisi višji znesek UTD za otroke, bodisi višji znesek za odrasle, prav tako pa nekateri modeli predpostavljajo različne višine za tiste odrasle posameznike, ki so v vlogi samohranilca, in v tem primeru tudi ustrezno prilagajajo spremembo višine UTD za otrok.⁷⁵ V splošnem je segmentiranje upravičencev lahko utemeljeno zlasti glede na starost in ekonomsko (ne)aktivnost posameznika, vendar je hkrati morda smiselna tudi segmentacija glede na višino dohodkov. V slednjem primeru bi šlo za kombinacijo pogojenih in segmentiranih oblik, ki pa jih zaradi radikalnejšega odmika od univerzalnosti ni več mogoče utemeljevati v kontekstu UTD. Načelo segmentacije bi se lahko udejanjalo tudi glede na ekonomsko (ne)aktivnost subjektov.

8.2. Temeljne prednosti in pomanjkljivosti segmentiranih oblik UTD

Ključna prednost segmentiranega UTD se nahaja v prilagojenosti obsega tovrstne denarne dajatve potrebam določenih skupin prebivalstva, in sicer glede na njihove značilnosti. Višina temeljnega dohodka je v tem primeru v večji meri prilagojena, denimo, starostnim skupinam oseb, ekonomski (ne)aktivnosti upravičencev ali drugim merilom segmentiranja subjektov. Na tej podlagi bi segmentirane oblike UTD lahko v večji meri udejanjale načelo solidarnosti, pa tudi vzajemnosti in socialne pravičnosti ter učinkovitosti redistribucije.

⁷¹ Garfinkel, Huang, Naidich, 2006, str. 145.

⁷² Lerner, Clark, 2000. Glej še, denimo, Watts, 2002.

⁷³ Van Parijs, 2011, str. 26 in nasl.

⁷⁴ Garfinkel, Huang, Naidich, 2006, str. 145.

⁷⁵ Ibidem, 2006, str. 145.

Pomanjkljivosti segmentirane oblike UTD je mogoče izpostaviti v enakem obsegu in vsebini kot v primeru povsem neselektivnega in nepogojnega UTD, saj gre še vedno za primer univerzalne dajatve.

8.3. Obstoječi sistem socialne varnosti in segmentirane oblike UTD

Po svoji pravni naravi je segmentirani UTD lahko zgolj delno podoben nekaterim obstoječim denarnim dajatvam iz sistema socialne varnosti, ki se zagotavljajo v določenih različnih višinah, vendar drugače kot v veljavnem sistemu socialne varnosti gre v primeru segmentiranega UTD za povsem univerzalno in brezpogojno dajatev. Značilnost segmentiranega UTD zlasti ni mogoče primerjati z značilnostjo sorazmernosti obstoječih dajatev v podsistemu socialnih zavarovanj znotraj veljavnega sistema socialne varnosti.

8.4. Ustreznost segmentiranih oblik UTD za uvedbo

Uvedba segmentiranega UTD je lahko ustrezna v primeru uvedbe kategoričnega in segmentiranega UTD, medtem kot je v primeru univerzalnega in segmentiranega temeljnega dohodka tovrsten sistem enako *de iure* in *de facto* neustrezen kot morebitna uvedba UTD v izvorni obliki ter je ni mogoče priporočiti za uvedbo. V primeru univerzalnega in segmentiranega UTD bi se pravni in socialni položaj upravičencev namreč poslabšal.

9. NETRAJNE OBLIKE UNIVERZALNEGA TEMELJNEGA DOHODKA

9.1. Opredelitev in značilnosti netrajnih oblik UTD

Izvedbene različice UTD vključujejo tudi predlog uvedbe tega koncepta v obliki netrajnega dohodka. Pravica do UTD bi bila časovno omejena, denimo, na obdobje enega leta, posameznik pa bi se samostojno odločal o času uveljavljanja te pravice.⁷⁶ Uvedba tovrstnega državljskega dohodka bi zahtevala manj javno-

⁷⁶ Šušteršič, 2004, str. 163.

finančnih izdatkov kot izvorna oblika, prav tako pa bi UTD v tej obliki lahko spodbujal pridobivanje izkušenj, omogočal dodatna izobraževanja in usposabljanja, nudil več časa za odkrivanje novih priložnosti na trgu dela, omogočal več časa in možnosti za skrb za družino in dom, nudil kakovostnejše preživljanje prostega časa in podobno.⁷⁷ Nedvomno gre za enega izmed specifičnih predlogov uvedbe UTD, ki bi bil lahko *de facto* in *de iure* celostno izvedljiv na podlagi večje pravne, ekonomske in socialne ustreznosti oziroma sprejemljivosti. V primeru uvedbe tovrstne netrajne oblike UTD bi bilo mogoče celostno doseči vse temeljne prednosti in priložnosti tega mehanizma ter zaobiti njegove pomanjkljivosti in nevarnosti. Sistem UTD, ki temelji na enkratni dajatvi, je kot tak v veliki meri soroden s konceptom univerzalnega temeljnega kapitala,⁷⁸ ki naj bi se izplačal enkrat v življenju in v enkratnem znesku.⁷⁹ Zamisel je hkrati podobna tudi državljski dividendi, do katere naj bi bil brezpogojno upravičen vsak posameznik.

9.2. Temeljne prednosti in pomanjkljivosti netrajnih oblik UTD

Prednosti in pomanjkljivosti netrajnega UTD sovpadajo s prednostmi in slabostmi UTD v izvorni obliki, saj gre za univerzalno dajatev. Enkratna denarna dajatev, do katere bi bili brezpogojno upravičeni vsi posamezniki, ne more izboljšati pravnega, socialnega in ekonomskega položaja upravičencev, prav tako pa enakomerna distribucija sredstev v obliki univerzalne enkratne dajatve ne more vplivati na spremembo stopnje revščine in socialne izključenosti ali stopnje obstoječe socialne in dohodkovne varnosti, temveč bi se ohranil *status quo*.

9.3. Obstoječi sistem socialne varnosti in netrajne oblike UTD

Po svoji pravni naravi netrajen UTD ni povsem primerljiv z obstoječimi pravicami do dajatev iz sistema socialne varnosti, saj bi bil tovrstni UTD povsem nepogojen, individualen in univerzalen. Pravica do izplačila zneska v obliki časovno omejene ali enkratnega UTD ne bi bila pogojena z nastankom socialnega primera, socialnim ali ekonomskim položajem posameznika in tudi ne z dejansko potrebo po socialni varnosti. V večji meri je tovrsten dohodek lahko podoben daja-

⁷⁷ Ibidem, 2004, str. 163.

⁷⁸ Leskošek, 2011, str. 132. Glej tudi Pateman, 2006, str. 101.

⁷⁹ Ibidem, 2011, str. 132.

tvam iz sistemov nacionalne univerzalne socialne varnosti, vendar s pomembno razliko, da gre za enkratni oziroma časovno omejen in povsem univerzalen ter brezpogojen UTD.

9.4. Ustreznost netrajnih oblik UTD za uvedbo

Netrajne in hkrati univerzalne oblike UTD so lahko vprašljive zlasti zaradi neutemeljenosti potrebe po uvedbi tovrstne denarne dajatve, saj je vprašljiv namen tovrstnega dohodka glede na obstoječi sistem socialne in ekonomske varnosti. Zlasti pa z uvedbo brezpogojne in neselektivne pravice do enkratne denarne dajatve ni mogoče izboljšati učinkovitosti in uspešnosti sistema socialne varnosti v posamezni državi.

10. ZAKLJUČNE UGOTOVITVE

V izvorni ali čisti obliki UTD predstavlja primer neselektivnega, trajnega, individualnega in povsem nepogojnega temeljnega dohodka, ki ni odvisen od socialnega in ekonomskega položaja upravičenca ter nastanka socialnega primera. V neizvornih oziroma izvedenih oblikah pa je UTD lahko selektiven, različno pogojen, kategoričen, parcialen, neindividualen, netrajen ali segmentiran temeljni dohodek. Pogojene oblike UTD praviloma vzpostavljajo zlasti obveznost ekonomske ali druge družbeno prispevne aktivnosti upravičenca za dela zmožne posameznike. Selektiven UTD, ki je po svoji pravni naravi podoben obstoječim socialnim pomočem, pa je namenjen osebam s slabšim socialnim in ekonomskim položajem, ki potrebujejo pomoč. Kategorične oblike UTD so namenjene zgolj posameznim skupinam prebivalstva, praviloma zgolj starejšim, invalidnim in mlajšim osebam, pri katerih obstaja tudi visoka stopnja tveganja za nastanek revščine in socialne izključenosti. Segmentiran UTD je drugače kot kategorični UTD sicer namenjen vsem posameznikom, vendar v različnih višinah, praviloma glede na starost ali ekonomsko aktivnost. Eno izmed izvedenih oblik tovrstnega dohodka tvori tudi parcialen UTD, ki je določen v višini pod pragom revščine in kot tak ne zagotavlja sredstev potrebnih za človeka dostojno življenje. Netrajne oblike UTD so lahko različno časovno omejene ali pa zgolj periodične oziroma se lahko zagotavljajo kot enkratna denarna dajatev. Neizvorno različico UTD predstavlja tudi neindividualen temeljni dohodek, ki je vezan na gospodinjstvo

in skupen socialni in ekonomski položaj vseh članov ter ne na posameznika kot v primeru UTD v izvorni obliki.

V nepogojeni in neselektivni obliki je UTD po svoji pravni naravi v največji meri podoben sistemom nacionalne univerzalne socialne varnosti. Hkrati pa se z omejevanjem univerzalnosti in povečevanjem pogojenosti ter selektivnosti koncept UTD vse bolj približuje obstoječemu sistemu socialne varnosti. Na eni strani je UTD v svoji izvorni obliki na podlagi nepogojenosti in popolne univerzalnosti sicer v največji meri v skladu z lastno doktrino in namenom, vendar bi njegova uvedba poslabšala pravni, socialni in ekonomski položaj subjektov. Na drugi strani so za uvedbo v praksi lahko ustrežnejše pogojene, kategorične ali selektivne oblike UTD, vendar sta v tem primeru vprašljivi tako smiselnost kot potreba po uvedbi tovrstnega koncepta. Sistem UTD namreč temelji na zagotavljanju zgolj minimalne in enotne denarne dajatve, ki ni prilagojena dejanskim potrebam po pomoči, medtem ko obstoječi sistem socialne varnosti zagotavlja raznovrstne dajatve za različne socialne primere, ki so prilagojene socialnemu in ekonomskemu položaju upravičencev ter dejanskim potrebam po socialni varnosti. Temeljno vodilo mora biti učinkovito zagotavljanje socialne varnosti začasno ali trajno ekonomsko neaktivnih oseb, ki so izpostavljene posledicam nastalega socialnega primera in potrebujejo socialno varnost, ter zagotavljanje dohodkovne varnosti ekonomske aktivnih oseb, pri katerih socialni primer ni udejanjen in trenutno ne potrebujejo socialne varnosti, vendar jo bodo praviloma potrebovale v prihodnje.

V primeru našega sistema socialne varnosti ni mogoče priporočiti uvedbe UTD v nepogojeni obliki in neselektivno za vse pravne subjekte ali nadomestitve obstoječega sistema socialne varnosti, saj bi bila s tem kršena temeljna načela pravne in socialne države. Spremembe, ki bi izboljšale pravni in socialni položaj upravičencev, je mogoče doseči le z uvedbo posameznih univerzalnih elementov. Sistem socialne varnosti bi moral tudi v primeru uvedbe UTD v celoti in nespremenjeno ohraniti pozitivnopravni sistem obveznega socialnega zavarovanja, mogoče pa je nadomestiti obstoječi sistem denarnih socialnih pomoči s selektivnim UTD in veljavni sistem družinskih prejemkov z UTD za otroke. Hkrati bi bilo potrebno obstoječi sistem socialne varnosti nadgraditi in izpopolniti z uvedbo kategoričnega UTD za starejše posameznike, nad dopolnjeno starostjo 65 let, ki niso upravičeni do pravic iz sistema obveznega pokojninskega zavarovanja. Prav tako bi se veljavni sistem socialne varnosti dopolnil in nadgradil tudi z uvedbo UTD za tiste invalidne osebe, ki niso upravičene do pravic iz sistema obveznega invalidskega zavarovanja.

Predstavitev temeljnih značilnosti različnih oblik UTD sicer nudi natančnejši vpogled tako v prednosti kot v pomanjkljivosti te oblike socialne varnosti, hkrati pa ostaja potreba po natančnejši proučitvi pravnih posledic morebitne uvedbe posameznih oblik UTD na različne sisteme socialne varnosti.

LITERATURA

- Anderson, Elizabeth: Dodatne svobode, v: Cohen, Joshua; Rogers, Joel; Pribac, Igor (uredniki): Brezplačno kosilo za vse, Predlog univerzalnega temeljnega dohodka, Založba Krtina, Ljubljana, 2004.
- Andersson, Jan Otto; Kangas, E. Olli: Attitudes to basic income in Sweden and Finland, v publikaciji: Kildal, Nanna; Kuhnle, Stein (urednika): Normative foundations of the welfare state: The Nordic experience, Routledge, Taylor & Francis group, EUI studies in the political economy of welfare, London, 2005.
- Atkinson, B. Anthony: Poverty in Europe, Yrjö Jahnsson Foundation, Blackwell Publishers, Oxford, 1998.
- Atkinson, B. Anthony; Marlier, Eric: Living Conditions in Europe and the Europe 2020 Agenda, v publikaciji: Atkinson, B. Anthony; Marlier, Eric (urednika): Income and Living Conditions in Europe, Eurostat, Dictus, 2011.
- Barry, Brian: Univerzalni temeljni dohodek in delovna etika, v publikaciji: Cohen, Joshua; Rogers, Joel; Pribac, Igor (uredniki): Brezplačno kosilo za vse? Predlog univerzalnega temeljnega dohodka, Založba Krtina, Ljubljana, 2004.
- Bolderson, Helen; Mabbett, Deborah: Non-discriminating Social Policy, v publikaciji: Clasen, Jochen (urednik): What Future for Social Security?, Hague, Kluwer Law Int., 2001.
- Boljka, Urban: Univerzalni temeljni dohodek: meje in možnosti njegove implementacije, Doktorska disertacija, Univerza v Ljubljani, Fakulteta za družbene vede, Ljubljana, 2011.
- Bubnov Škoberne, Anjuta: Pravni vidiki socialne varnosti za brezposelne, Založba Časopisni zavod Uradni list Republike Slovenije, Ljubljana, 1997.
- Bubnov Škoberne, Anjuta; Strban, Grega: Pravo socialne varnosti, GV Založba, Ljubljana, 2010.
- Ditch, John: Full circle: a second coming for social assistance?, v publikaciji: Clasen, Jochen (urednik): Comparative social policy, Blackwell Publishers, Oxford, 1999.
- Dragoš, Srečo: Metadiskurz o univerzalnem temeljnem dohodku, v publikaciji: Cohen, Joshua; Rogers, Joel; Pribac, Igor (uredniki): Brezplačno kosilo za vse? Predlog univerzalnega temeljnega dohodka, Založba Krtina, Ljubljana, 2004.
- Dragoš, Srečo: Polemika: Socialna politika, Vrtenje v krogu, Mladina, 10. december 2010, št. 49, str. 40-41.
- Feldstein, Martin; Samwick, Andrew: Social Security Rules and Marginal Tax Rates, National Tax Journal, 1992, vol. 45, iss. 1, str. 1-23.
- Fuest, Clemens; Peichl, Andreas: Grundeinkommen versus Kombilohn: Beschäftigungs- und Finanzierungswirkungen und Unterschiede im Empfängerkreis, Jahrbuch für Wirtschaftswissenschaften, Göttingen, 2008, vol. 59, iss. 2, str. 94 - 113.
- Garfinkel, Irwin; Huang, Chien-Chung; Naidich, Wendy: The Effects of a Basic Income Guarantee

- on Poverty and Income Distribution, v publikaciji: Ackerman, Bruce; Alstott, Anne; Van Parijs, Philippe (uredniki): *Redesigning Distribution*, Verso, London, 2006.
- Gray, Anne: Integrating Citizen's Income with Social Insurance, *International Social Security Review*, no. 2, 1993, str. 43 - 65.
 - Jackson, William: Basic income and the right to work: A Keynesian approach, *Journal of Post Keynesian Economics*, vol. 21, no. 4, Summer 1999, str. 639 - 662.
 - Kodrič, Sandi: Univerzalno temeljno dostojanstvo, *Pravna praksa*, let. 29, št. 28, 15. julij 2010, str. 34.
 - Korošec, Valerija: Predlog UTD v Sloveniji - zakaj in kako?, Urad RS za makroekonomske analize in razvoj, Delovni zvezek št. 6, let. XIX, Ljubljana, 2010.
 - Lerner, Sally: Basic Income, *Alternatives Journal*, 2001, vol. 27, iss. 1, str. 17.
 - Leskošek, Vesna: Brezpogojnost temeljnega dohodka, v publikaciji: Pribac, Igor; Korošec, Valerija (urednika): *UTD v Sloveniji*, Založba Krtina, Ljubljana, 2011.
 - McKay, Alisa: *The Future of Social Security Policy: Woman, Work and a Citizen's Basic Income*, Routledge, Taylor & Francis Group, Oxon, New York, 2005.
 - Mihalič, Renata: *Pravni vidiki univerzalnega temeljnega dohodka*, doktorska disertacija. Univerza v Ljubljani, Pravna fakulteta, Ljubljana 2013.
 - Mihalič, Renata; Strban, Grega: Univerzalni temeljni dohodek kot dejavnik preoblikovanja tradicionalnih sistemov socialne varnosti, v: *Delavci in delodajalci*, let. XIII, št. 4, 2013, str. 437-462.
 - Pateman, Carole: *Democratizing Citizenship*, v publikaciji: Ackerman, Bruce; Alstott, Anne; Van Parijs, Philippe (uredniki): *Redesigning Distribution*, Verso, London, 2006.
 - Pérez Rey, José Luis: A Legal View on Basic Income, 10th Congress of the BIEN: The Right to a Basic Income, *Egalitarian Democracy: Dialogue on Human Rights, Emerging Needs and New Commitments*, Universal Forum of Cultures, Barcelona, 18. - 21. September 2004.
 - Popović, Daniel: Univerzalni temeljni dohodek: Načelo vzajemnosti in pravičnost, v publikaciji: Lukšič, A. Andrej (urednik): *Politiološke refleksije*, Fakulteta za družbene vede, Inštitut za družbene vede, Center za kritično politologijo, 2009 - 2010.
 - Popović, Daniel: UTD kot mehanizem varne prožnosti v Evropski uniji - analiza mednarodnih in evropskih dokumentov, v publikaciji: Pribac, Igor; Korošec, Valerija (urednika): *UTD v Sloveniji: premisleki, stališča, dokumenti*, Založba Krtina, Ljubljana, 2011.
 - Raventós, Daniel: *Basic Income: The Material Conditions of Freedom*, Pluto Press, London, Ann Arbor, 2007.
 - Sheahan, Allan: *Basic Income Guarantee: Your Right to Economic Security*, Exploring the Basic Income Guarantee, Palgrave Macmillan, New York, 2012.
 - Spicker, Paul: Understanding particularism, v publikaciji: Taylor, David (urednik): *Critical social policy*, *Social policy and social relations*, Sage Publications, Thousand Oaks, London, 1996.
 - Standing, Guy: *Why the Precariat Requires a Basic Income*, *Universal Basic Income: For a New Social Contract in Europe*, International conference, European Liberal Forum, Novum, Project Polska, 11th and 12th of October, Ljubljana, 2012.
 - Stanovnik, Tine: *Socialna država in nova družbena pogodba za Slovenijo*, Univerzalni temeljni dohodek: Za novo evropsko družbeno pogodbo, Mednarodna konferenca, Ljubljana, 2012.
 - Stojan, Jure; Čokl, Vanessa: Bi univerzalni temeljni dohodek kaj rešil?, V žarišču, Večer, 16. 8. 2010, str. 3.

- Strban, Grega: Pravni vidiki nove ureditve sistema socialnega varstva, *Pravnik - revija za pravno teorijo in prakso*, let. 66, št. 3 - 4, Ljubljana, 2011, str. 171 - 195.
- Strban, Grega: Nova ureditev denarnih socialnih pomoči, *Delavci in delodajalci*, let. 11, št. 2-3, Ljubljana, 2011, str. 241-264 (cit. 2011/2).
- Strban, Grega: Pravica do socialne varnosti in njen pomen v času gospodarske recesije, *Delavci in delodajalci*, let. XII, št. 4, Ljubljana, 2012, str. 507-532 (cit. 2012/1).
- Strban, Grega: Ustavna zapoved socialne države ni pravno nezavezujoča norma, *Pravna praksa*, let. 31, št. 22, z dne 7. junij 2012, str. 3 (cit. 2012/2).
- Strban, Grega: Pravica do socialne varnosti v (ustavno)sodnem odločanju, v publikaciji: Pavčnik, Marijan; Novak, Aleš (urednika): (Ustavno)sodno odločanje, Zbirka Pravna obzorja, GV Založba, Ljubljana, 2013, str. 341-391 (cit. 2013/1).
- Strban, Grega: Socialne pravice in socialna pravičnost, *Uvodnik, Pravna praksa*, let. 32, št. 27, z dne 11. julij 2013, str. 3 (cit. 2013/2).
- Svetlik, Ivan: Socialna država in nova družbena pogodba za Slovenijo, UTD, konferenca, Ljubljana, 2012.
- Šušteršič, Janez: Človekov razvoj, liberalna skupnost in tehnološki napredek, v publikaciji: Cohen, Joshua; Rogers, Joel; Pribac, Igor (uredniki): Brezplačno kosilo za vse?, Krtina, Ljubljana, 2004.
- Tabatabai, Hamid: Iran's Citizen's Income Scheme and its Lessons, *Citizen's Income Newsletter*, iss. 2, 2012, str. 2-4.
- Valente, Marcela: A universal basic income for all citizens, *Noticias Financieras*, Miami, 18th March, 2009.
- Van Parijs, Philippe: Basic Income, A Simple and Powerful Idea for the 21st Century, *Basic Income European Network, VIIIth International Congress*, 2000, <http://www.basicincome.org>.
- Van Parijs, Philippe: Real Freedom for All: What if Anything can Justify Capitalism?, Clarendon Press, Oxford, 2003.
- Van Parijs, Philippe: Temeljni dohodek - preprosta in močna ideja za enaindvajseto stoletje, v publikaciji: Pribac, Igor; Korošec, Valerija (urednika): UTD v Sloveniji: premisleki, stališča, dokumenti, Založba Krtina, Ljubljana, 2011.
- Van Parijs, Philippe: Beautifully, Disarmingly Simple Idea, *Universal Basic Income: For a New Social Contract in Europe*, International conference, European Liberal Forum, Novum, Projekt Polska, 11th and 12th of October, Ljubljana, 2012.
- Vickerstaff, Sarah: Work and welfare, v publikaciji: Baldock, Joh et al. (uredniki): *Social Policy*, fourth edition, Oxford University Press, Oxford, New York, 2012.
- Watts, Martin: Basic Income, A Review of the Issues, *New Zealand Journal of Industrial Relations*, Wellington, 2002, vol. 27, iss. 1, str. 119 - 133.
- White, Stuart Gordon: Basic income and beyond: An essay on the rights of social citizenship, *Doctoral dissertation*, Princeton University, New Jersey, 1996.
- Wispelaere, Jurgen; Stirton, Lindsay: The Administrative Efficiency of Basic Income, *Policy & Politics*, The Policy Press, vol. 39, no. 1, 2011, str. 115 - 132.
- Zdravković, Lana; Oberstar, Ciril: Zahteva po univerzalnem temeljnem dohodku kot (moralna) zahteva po dejanski pravičnosti onkraj tradicionalno liberalističnega modela spektakelske družbe dela, *Dialogi, Obzorja, Maribor*, 2005, let. 41, št. 10, str. 5 - 7.
- Zelleke, Almaz Shifferaw: Radical pluralism: Arguments for an unconditioned basic income in the United States, *Dissertation*, Harvard University, Graduate school of arts and sciences, Department of government, Cambridge, 2008.

ADVANTAGES AND DISADVANTAGES OF VARIOUS FORMS OF UNIVERSAL BASIC INCOME

Grega Strban*, Renata Mihalič**

SUMMARY

This article clearly discusses individual types of universal basic income (hereinafter UBI) as forms of social security and analyses their key advantages and disadvantages.

All the basic features of the UBI have been preliminarily presented in its original and pure form as the actual UBI. In its original form, the UBI presents a non-selective, long-lasting, individual and completely unconditional basic income, which is independent of the social and economic situation of the beneficiary and the origin of the social case. Hereinafter, the article also examines the fundamental characteristics of all non-original or derivative forms of the UBI, which may be selective, based on various conditions, categorical, partial, non-individual, not long-lasting or segmented basic income. As a rule, the conditional forms of the UBI are established mainly by the obligations of the economic and other socially contributory activities by the beneficiary for individuals who are able to work. A selective UBI, which is similar to the existing social aid by its legal nature, is intended for persons with poor social and economic status who are in need of help. Categorical forms of UBI are only intended for certain groups of residents, as a rule only to the elderly, disabled and minors, where there is a very high risk of poverty and social exclusion. A segmented UBI differs from the categorical UBI as it is intended for all individuals, but in various amounts, as a rule based on age and economic activity. One of the derivative forms of such income is also the partial UBI, which is set at a level below the poverty line and as such does not provide the funds needed for a decent standard of living. Non-lasting forms

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

** Renata Mihalič, PhD, Mihalič in partner d.n.o.
info@mihalic-partner.com

of UBI may be differently limited by time or only periodical, and may be also provided only as a one-time cash benefit. One of the non-original forms of UBI is also the non-individual basic income, linked to the household and the common social and economic position of all its members and not only the individual concerned.

In the presentation of various forms of UBI, special emphasis is given to highlight the advantages and disadvantages of each type of such income. At the same time, an analysis of the basic common characteristics and important differences between the UBI and the benefits from the existent social security system is also made. Based on its legal nature, the unconditional and non-selective form of UBI may have the greatest similarity with the national universal social security system. However, by limiting the universality and increasing the conditionality and selectivity, the UBI concept is more and more approaching the existent social security system. In this context, the individual forms of UBI are highlighted also from the aspect of their (un)suitability for eventual implementation. On the one hand, the UBI in its original form, based on unconditionality and complete universality, is largely in accordance with its own doctrine and purpose, however, its implementation would worsen the legal, social and economic position of the subjects. On the other hand, conditional, categorical and selective forms of UBI may be more appropriate for implementation, however, both the reasonableness and the need for the implementation of such a concept may be questionable. Namely, the UBI system is based on providing only minimal and uniform monetary benefits, not adapted to the actual needs for assistance, whereas the existent social security system provides various benefits for various social cases, which are adapted accordingly to the social and economic status of the beneficiaries, and the actual need for social security.

REFORMA OBVEZNEGA POKOJNINSKEGA ZAVAROVANJA V LUČI TEMELJNIH NAČEL SLOVENSKEGA POKOJNINSKEGA SISTEMA

Andraž Rangus*

UDK: 368.914:364.35(497.4)

Povzetek: Reforma pokojninskega sistema mora temeljiti na spoštovanju zgodovinskega ozadja pokojninskega sistema ter temeljnih načel. V letu 2012 je bila sprejeta reforma slovenskega pokojninskega sistema, ki sicer upošteva ta izhodišča in vsebino temeljnih načel, kljub temu pa sistema ne prilagaja v zadostni meri demografskim spremembam. Zato je izziv popolnega spoštovanja in inkorporacije vsebine temeljnih načel prepuščen prihodnji reformi.

Ključne besede: pokojninski sistem, pravica do pokojnine, načelo solidarnosti, vzajemnosti in redistribucije, pokojninska reforma

REFORM OF THE COMPULSORY PENSION INSURANCE IN THE LIGHT OF FUNDAMENTAL PRINCIPLES OF THE SLOVENIAN PENSION SYSTEM

Abstract: The reform of a pension system has to respect the historical background of the system as well as the fundamental principles that constitute the system. Slovenian pension reform adopted in 2012 does respect those premises and the role of the basic principles, however, the new reform does not adapt the system sufficiently to the demographic changes. Therefore, the challenge to fully respect and implement the content of basic principles is left to the future reform.

Key words: Pension system, a right to a pension, principle of solidarity, reciprocity and redistribution, pension reform

* Andraž Rangus, doktor pravnih znanosti, Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti

andraz.rangus@gov.si

Andraž Rangus, PhD, Ministry of Labour, Family, Social Affairs and Equal Opportunities, Slovenia

1. UVOD

Slovenska družba je, kot mnoge zahodnoevropske družbe, soočena s procesom staranja prebivalstva. Podaljševanje življenjske dobe je sicer v načelu izrazito pozitiven trend v razvoju človeštva, skupaj z napredkom ter družbenoekonomskimi spremembami pa kljub temu predstavlja velik izziv za obstoječe sisteme socialne varnosti, predvsem sisteme socialnih zavarovanj. Proces staranja prebivalstva in spremembe na trgu dela, ki so deloma tudi posledica prestale gospodarsko finančne krize, povzročajo vse večji finančni pritisk na vzdržnost socialnih blagajn in na javne finance nasploh. Posledično tako tudi države prilagajajo te sisteme, z namenom kljubovanja novim družbenim in ekonomskim razmeram. Zakonodajalci so pred izzivom, kako stebre socialnih zavarovanj in temeljna načela prilagoditi razmeram v stalno spreminjajoči se družbi.

V Sloveniji je še vedno aktualno vprašanje, kako demografskim spremembam prilagoditi sistem, namenjen zavarovanju 1. tveganja dolgoživosti in 2. tveganja zadostnega dohodka v starosti.¹ Spremembe so v veliki meri odvisne tudi od zgodovinske umeščenosti že vzpostavljene oblike zavarovanja, pri čemer slovenski pokojninski sistem izhaja iz Bismarckovega modela dokladnega pokojninskega zavarovanja, katerega osnovni namen je zagotavljati socialno varnost zavarovancev ter pokritje teh dveh vrst tveganj.

Razvoj pokojninskega zavarovanja je v samostojni Sloveniji potekal od leta 1992, ko je bila sprejeta prva pokojninska zakonodaja,² leta 1999 pa ji je sledila prva pomembnejša reforma, s katero naj bi se sistem prilagodil novim demografskim trendom. Z reformo iz leta 1999,³ ki se je uveljavila v letu 2000, se je *polna upokojitvena starost* dvignila na 63 let za moške in 61 za ženske. Kljub dejstvu, da je reforma iz leta 2000 sicer že v prvem desetletju po sprejemu kazala določene pomanjkljivosti, v smislu nezmožnosti zagotavljanja vzdržnosti pokojninske bla-

¹ Rangus, A., (2012). Zavarovalni principi in medgeneracijska pogodba tristebnega sistema pokojninskega zavarovanja v Sloveniji (doktorska naloga). Univerza v Ljubljani, Ljubljana, str. 48.

² Pokojninska zakonodaja je bila pred tem v SFRJ oziroma SRS urejena na podlagi zveznega Zakona o temeljnih pravicah iz pokojninskega in invalidskega zavarovanja (Uradni list SFRJ, št. 23/82 s spremembami) ter republiškega Zakona o pokojninskem in invalidskem zavarovanju (Uradni list SRS, št. 27/83 s spremembami).

³ 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; v nadaljevanju: ZPIZ-1.

gajne, pa se Slovenija, kot ena od redkih držav v Evropi, ni takoj lotila resnejše prenove pokojninskega zavarovanja in prilagoditve sistema novim socialno-ekonomskim razmeram.⁴

Resnejše spremembe pokojninskega sistema so se uveljavile šele v letu 2013, in sicer z uveljavitvijo novega Zakona o pokojninskem in invalidskem zavarovanju.⁵ Slovenija se je s sprejemom tega zakona pridružila tistim državam, ki imajo *polno upokojitveno starost* določeno na 65 let za oba spola.

Kljub občutnim spremembam in novostim pokojninska reforma iz leta 2012 še vedno temelji na dosedanjih temeljnih načelih pokojninskega zavarovanja (načelo vzajemnosti, solidarnosti in redistribucije) ter razdelitvi na dve temeljni obliki, obveznem in dodatnem pokojninskem zavarovanju. Tudi način financiranja v okviru obveznega I. stebra ostaja dokladni, medtem ko se v okviru II. oziroma III. stebra ohranjajo naložbeni principi financiranja.

V nadaljevanju bodo predstavljene spremembe predvsem v luči spoštovanja navedenih temeljnih načel in principov, ki krojijo ustroj obveznega pokojninskega zavarovanja ter prilagajanje le-tega novim demografskim in družbenim razmeram v Sloveniji. Tako bo vsak reformni ukrep ocenjen z vidika vsebine in samega namena temeljnih načel.

2. OPREDELITEV PRAVICE DO POKOJNINE IN TEMELJNIH NAČEL SLOVENSKEGA POKOJNINSKEGA ZAVAROVANJA

2.1. Pravica do pokojnine

Pravica do pokojnine je v Republiki Sloveniji opredeljena kot ena izmed temeljnih pravic do socialne varnosti. Ta pravica temelji na določbah Ustave RS, ki v svojem 50. členu določa, da imajo državljani »pod pogoji, določenimi z zakonom, pravico do socialne varnosti, vključno s pravico do pokojnine«. S tem členom je tako določena narava slovenskega pokojninskega sistema, ki predstavlja enega izmed ključnih elementov socialne države. Nadalje prvi odstavek 50. člena Ustave RS pravico do socialne varnosti določa kot eno izmed temeljnih člove-

⁴ Podrobneje glej European Commission: White paper, An Agenda for Adequate, Safe and Sustainable Pensions, Annex 3, Brussels, 2012.

⁵ Uradni list RS, št. 96/2012; v nadaljevanju: ZPIZ-2.

kovih pravic, pravica do pokojnine pa tako zaseda posebno mesto med vsemi pravicami iz socialne varnosti. Pomembna lastnost pokojnine je, da gre za pravico dolgotrajne narave, saj pretežnemu delu upravičencev zagotavlja edini vir dohodka za prežvljanje v starosti.⁶

Razlago pravice do pokojnine je natančneje podalo Ustavno sodišče v odločbi št. Up-360/05 z dne 2. 10. 2008 (Uradni list RS, št. 113/08), kjer iz 6. točke izhaja, da: »Bistvo ali **jedro pravice do pokojnine** pomeni pravico posameznika, da na podlagi plačanih prispevkov pokojninskega zavarovanja in ob izpolnjenih drugih razumno določenih pogojih (npr. pokojninska doba, starost) pridobi in uživa pokojnino, ki mu zagotavlja socialno varnost. Pokojnina ima dvojno naravo: je ekonomska kategorija, ker so pravice iz pokojninskega zavarovanja odvisne večinoma od trajanja in višine plačevanja prispevkov, vsebuje pa tudi elemente solidarnosti. Elementi solidarnosti so upoštevani pri določanju višine pokojnine, ne pa pri sami pridobitvi te pravice. Zanj je bistven zavarovalniški del razmerja. Že pojmovno tako jedro pravice do pokojnine zajema najprej pravico posameznika, da mu, ko izpolni prej navedene pogoje, pravica sama tudi gre. Posameznik, ki je na podlagi plačila prispevkov slovenskemu nosilcu zavarovanja po ZPIZ-1 izpolnil pogoje za pridobitev pravice do pokojnine, ima pravico do njene uveljavitve pri nosilcu zavarovanja.«

2.2. Temeljna načela

V okviru slovenskega pokojninskega sistema se pojavljajo tri⁷ temeljna načela. To so načelo solidarnosti, vzajemnosti in prerazdelitve (redistribucije).

Bistveno načelo zagotovo predstavlja **načelo medgeneracijske (socialne) solidarnosti**. Vzpostavljeno na podlagi medgeneracijske pogodbe ter mehanizma pravic in obveznosti, ki izhajajo iz le-te, se načelo socialne solidarnosti v okviru sistema pokojninskega zavarovanja definira tudi kot pripravljenost posamezni-

⁶ Bubnov – Škoberne, A. in Strban, G.: Pravo socialne varnosti, GV Založba, Ljubljana, 2010, str. 213.

⁷ Če odmislimo splošno načelo pravne države. To je določeno v 2. členu Ustave RS, iz katerega izhaja, da je Slovenija pravna in socialna država, kar pomeni, da je prebivalcem dolžna zagotavljati varnost, vključno s socialno varnostjo. Zakonodajalec je dolžan slediti spremenjenim družbenim razmerjem z nenehnimi, a ne prehitrimi spremembami prava socialne varnosti (tudi pokojninskega in invalidskega zavarovanja). Prav tako je v okviru tega člena zagotovljeno spoštovanje načela pridobljenih (v določeni meri tudi pričakovanih) pravic, načela sorazmernosti, ipd.

kov kolektivno deliti oziroma združevati tveganja in sprejeti distribucijske učinke, ki nastanejo kot posledica takšnega združevanja tveganj.⁸ Solidarnost je torej potrebno razumeti kot združevanje tveganja nezadostnega dohodka in tveganja dolgoživosti v starosti, ne pa je enačiti z zagotavljanjem minimalnega socialnega standarda določenim kategorijam zavarovancev.⁹ Namen posameznikov je torej, da združujejo tveganja in s tem v okviru javne pokojninske sheme dosežejo koristi, ki jih ne bi mogli doseči na privatnem trgu.

Po drugi strani se pojem **(načelo) vzajemnosti** nanaša na združevanje tveganj in virov financiranja na eni strani in razporeditev upravičenosti na drugi strani. Načelo vzajemnosti je tako povezano z dokladnim sistemom financiranja pokojninskega zavarovanja, v okviru katerega se tekoče vplačani prispevki uporabljajo za financiranje tekočih upravičenosti. Skupaj z načelom medgeneracijske solidarnosti se tako vzpostavi sistem, v katerem vsaka generacija sproti prispeva za že pridobljene pravice prejšnjih generacij. Ob hkratnem načelu obveznosti zavarovanja in načelu osebne odgovornosti zavarovancev in delodajalcev, je v takem sistemu upravičenost trenutnih uživalcev pravic utemeljena na njihovih plačilih za prejšnje generacije, upravičenosti (pravice) posameznikov, ki prispevajo v sistem za trenutne uživalce, pa bodo odvisna od prihodnjih zavarovancev.¹⁰

Tudi Ustavno sodišče RS obe načeli (solidarnosti in vzajemnosti) največkrat omenja povezano. Ustavno sodišče tako ugotavlja, da socialno zavarovanje ne temelji le na načelu vzajemnosti, ampak tudi na načelu solidarnosti.¹¹ Vendar pa obe načeli definira nekoliko drugače. Medtem ko je vzajemnost, po mnenju Ustavnega sodišča, povezana s porazdelitvijo tveganja za nastanek posameznega zavarovalnega primera na širšo zavarovalno skupnost enako ogroženih in je kot taka značilna predvsem za zasebna zavarovanja, pa je za socialna zavarovanja, glede na stališče Ustavnega sodišča, značilna solidarnost, ki v solidarno skupnost združuje različno ogrožene posameznike, med katerimi nato izravnava določena bremena. Iz tega razloga mora biti socialno zavarovanje obvezno, saj

⁸ De Deken, J.J., Ponds, E. in Van Riel, B.: Social Solidarity v Clark, G.L., Munnell, A. M. in Orszag, J.: The Oxford Handbook of Pensions and Retirement Income, Oxford University Press, Oxford, 2006, str. 156.

⁹ Rangus, op. cit., str. 202.

¹⁰ Rangus, A., v Novi veliki komentar Zakona o pokojninskem in invalidskem zavarovanju s področja obveznega in poklicnega zavarovanja, Marijan Papež et al.; Založba Reforma d.o.o., Ljubljana, 2014, str. 24.

¹¹ U-I-137/03, 26.5.2005, OdlUS XIV, 30.

lahko le na takšen način vključuje tako osebe z večjim kot tudi tiste z manjšim tveganjem nastanka socialnega primera.¹²

Tretje temeljno načelo, ki se pojavlja znotraj sistema pokojninskega in invalidskega zavarovanja in je po svoji pomembnosti enakovredno načelu solidarnosti in vzajemnosti, je načelo redistribucije (prerazdelitve). Tega načela zakonodajalec v veljavni zakonodaji ne navaja izrecno, ima pa pomembno vlogo, saj zagotavlja, da so nekateri zavarovanci ob uveljavljanju pravic upravičeni do višjih pravic, kot bi jim pripadale, če bi bile odmerjene izključno na podlagi vplačanih prispevkov. Na ta način se jim zagotavlja njihova socialna varnost in bistvo socialnega zavarovanja kot takega. V tem primeru dejansko lahko govorimo o prerazdelitvi bogastva med »bogatimi« in »revnimi«. ¹³ To načelo zagotavlja socialnovarstveno vlogo znotraj sistema pokojninskega zavarovanja in pomeni odstop od čistih zavarovalniških in aktuarskih principov, na podlagi katerih deluje ta sistem.

Na tem mestu lahko omenimo še načelo samoodgovornosti. Gre za načelo, ki je v osnovi sicer eno izmed bistvenih načel zdravstvenega zavarovanja, vendar pa lahko navedeno načelo vsebinsko apliciramo tudi na pokojninsko zavarovanje, saj vsebuje nekatere elemente, ki so pomembni tudi z vidika pokojninskega zavarovanja. Navedeno načelo sledi iz določbe, da obvezno pokojninsko in invalidsko zavarovanje temelji na skupni odgovornosti države, delodajalcev in na osebni odgovornosti zavarovancev za izvajanje zavarovanja. Obvezno zavarovanje tako ni izključna odgovornost države, temveč so zanj odgovorni tudi delodajalci in pa predvsem zavarovanci sami. Delodajalci in zavarovanci so odgovorni predvsem za plačevanje prispevkov ter za zagotavljanje vseh potrebnih podatkov v zvezi z zavarovanjem.¹⁴ Nadalje bi lahko načelo samoodgovornosti povezali tudi z odgovornostjo posameznikov, da si za starost zagotovijo zadostni dohodek, tako preko vključenosti v I. pokojninski steber kot tudi preko participacije v okviru dodatnih (privatnih) pokojninskih shem.

V okvir temeljnih načel lahko uvrstimo tudi element, ki pokojninskemu sistemu (kot tudi medgeneracijski pogodbi) zagotavlja brezčasnost. Govorimo o pojmu

¹² Strban, G., Pravica do socialne varnosti v (ustavno)sodnem odločanju, v Pavčnik, M., Aleš Novak (ur.), (Ustavno)sodno odločanje, GV Založba, Ljubljana 2013, str. 346-347.

¹³ Rangus, A., v Novi veliki komentar Zakona o pokojninskem in invalidskem zavarovanju s področja obveznega in poklicnega zavarovanja, Marijan Papež et al.; Založba Reforma d.o.o., Ljubljana, 2014, str. 24.

¹⁴ Belopavlovič, N., et al., Zakon o pokojninskem in invalidskem zavarovanju s komentarjem, Gospodarski vestnik, Ljubljana 2000, str. 102.

medgeneracijske pravičnosti in enakosti. Kohli pojasnjuje, da vprašanje povezanosti med staranjem in vprašanjem pravičnosti ni toliko pomembno z vidika samega procesa staranja posameznikov, ampak predvsem z vidika združevanja posameznikov v skupine in generacije oziroma kohorte kot socialno določene entitete. Nadalje je potrebno razumeti, da starostne skupine same po sebi ne predstavljajo problema, problematično je razmejevanje generacij z vidika distributivne pravičnosti.¹⁵ V zadnjih dveh do treh desetletjih se je takšna diferenciacija poimenovala kot generacijska izenačenost, v okviru katere se v zadnjih desetletjih opravlja razprava o (pre)razdelitvi bogastva oziroma sredstev.¹⁶ V tem primeru govorimo o pravični prerazdelitvi bremen (staranja) med posameznimi generacijami. Tako je npr. Daniels na podlagi argumenta Rawlsove teorije pravičnosti prikazal, da je medgeneracijska porazdelitev bremen pravična v primeru, ko vsaka naslednja generacija lahko pričakuje, da bo deležna enake obravnave kot predhodna in tudi kot vsaka prihodnja skozi vsa življenjska obdobja. V takšnem idealnem svetu bi to pomenilo, da posameznikovo financiranje pravic upokojujencev preko dokladnega sistema pokojninskega zavarovanja ni problematično, saj lahko vsak posameznik pričakuje, da bodo v času njegove upokojitve tudi njegove pravice s strani naslednje generacije financirane v enaki višini.¹⁷

3. IZVEDENI REFORMNI UKREPI V POVEZAVI S TEMELJNIMI NAČELI

3.1. Pogoji za pridobitev pravice do predčasne oziroma starostne pokojnine

Za Slovenijo je značilno zgodnje upokojevanje zavarovancev, pa čeprav ima eno izmed slabših demografskih slik v Evropi.¹⁸ Po podatkih Zavoda za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije je povprečna upokojitvena starost tik pred re-

¹⁵ Kohli, M.: Aging and Justice v Binstock, R.H. in George, L.K., (eds.): Handbook of Aging and the Social Sciences, 6th edition, Academic Press, San Diego, 2006, str. 462.

¹⁶ Williamsom, J.B. in Watts-Roy, D.M.: Framing the Generational Equity Debate v Williamsom, J.B., Watts - Roy, D.M. in Kingson, E.R., (eds.): The Generational Equity Debate, New York, Columbia University Press, 1999, str. 3-37.

¹⁷ Daniels, N.: Am I My Parents Keeper? An Essay on Justice Between the Old and the Young, Oxford University Press, Oxford, 1988.

¹⁸ European Commission: The 2015 Ageing Report, Economic and budgetary projections for the 28 EU Member States (2013-2060), European Economy, 3/2015, Brussels, 2015, str. 66.

formo v letu 2012 znašala 58 let in 2 meseca za ženske ter 61 let in 3 mesece za moške.¹⁹ To je bilo občutno pod predvideno zakonsko določeno *polno starostjo* 61 let za ženske in 63 let za moške, kot je to določala prejšnja zakonodaja²⁰. V zadnjih desetih letih pred reformo se je upokojitvena starost sicer dvignila za 2 leti in 5 mesecev pri ženskah, pri moških pa celo padla za 4 mesece, vendar pa se je povprečna doba prejemanja pokojnine pri ženskah podaljšala za 4 leta in 4 mesece, pri moških pa za 1 leto in 1 mesec.²¹ Navedeni podatki tako kažejo na izrazito različno obravnavo posameznih generacij po ZPIZ-1, saj dejanski dvig upokojitvene starosti ni sledil podaljševanju življenja in demografskim trendom. Generacije, upokojene do leta 2012, so na ta račun postavljene v »privilegiran položaj«, saj bo višina njihovega pokojninskega premoženja²² višja, kot bi bila v primeru, ko bi upokojitvena starost upoštevala prihodnje demografske trende. Po drugi strani pa so kasnejše generacije v »neprivilegiranem položaju«, saj bodo morale te pravice na podlagi načela medgeneracijske solidarnosti in vzajemnosti financirati. V tem primeru bi lahko govorili o kršitvi načela medgeneracijske pravičnosti in enakosti, prav tako pa se že znatno prestopa mejo načela medgeneracijske solidarnosti v prid načela redistribucije od ene generacije k drugi.

Izvedena reforma gotovo pomeni korak v pravo smer k zagotavljanju zgoraj omenjenih načel. Prvi korak k utrjevanju temeljnih načel zagotovo predstavlja izenačitev pogojev za moške in ženske. Z ZPIZ-2 je tako na novo določena *polna upokojitvena starost*, ki se za oba spola postopoma zvišuje na 65 let, pravico do starostne pokojnine pa posameznik v tej starosti pridobi, če dopolni vsaj 15 let zavarovalne dobe. Kot je že bilo omenjeno, mora zakonodajalec skladno z načelom pravne države, predvsem z načelom zaupanja v pravo, spoštovati pridobljene pravice in varovati posameznikova pravna pričakovanja. Skladno s tem načelom so v 27. členu ZPIZ-2 (temeljni določbi, kjer so določeni pogoji za starostno upokojitev), predvidena tudi daljša prehodna obdobja, saj se nekatera iztečejo šele v letu 2020. Drugi odstavek 27. člena tako določa prehodno obdobje, ki se je izteklo v letošnjem letu, za zvišanje pogoja starosti za ženske, ki dopolnijo 15 let zavarovalne dobe. Določeno je bilo zvišanje s 63 let na 65 let, in sicer

¹⁹ ZPIZ: Mesečni statistični pregled, December 2015, Zavod za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije, Ljubljana, januar 2016.

²⁰ Drugi odstavek 36. člena ZPIZ-1.

²¹ ZPIZ: Letno poročilo 2012, Zavod za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije, Ljubljana, 2012, str. 10-12.

²² Pokojninsko premoženje pomeni vsoto vseh bodočih pokojnin, ki jih bo prejel posameznik v upokojitvi.

po 6 mesecev na leto. Podobno z zvišanjem 6 mesecev na leto tretji odstavek 27. člena ZPIZ-2 določa prehodno obdobje za zvišanje starosti na 65 let za oba spola za osebe, ki so se lahko po dosedanjih predpisih upokojevale pri 61 letih (ženske) oziroma 63 letih (moški) ob dopoljenih 20 letih pokojninske dobe.²³

Načelo zaupanja v pravo posredno varuje tudi pravna pričakovanja in pričakovane pravice posameznika. Posameznik, tudi v skladu s poudarki Ustavnega sodišča RS, sicer ne more pričakovati, da se zakonodaja ne bo spreminjala, vendar pa morajo biti spremembe relativno predvidljive in ne prehitre in prekomerne. Vidik varovanja pričakovanih pravic je toliko bolj pomemben pri pravicah, katerih pridobitev je vezana na dolgotrajno vključitev v socialno zavarovanje. Tako se z reformo pogoji ne smejo spreminjati kar čez noč, predvsem pa je posebno pozornost in pravno varstvo potrebno nameniti posameznikom z dolgo dobo vključenosti v sistem. Upošteva je navedeno je bilo z reformo zagotovljeno tudi varstvo zavarovancev z dolgim delovnim stažem oziroma dopolnjeno t.i. pokojninsko dobo brez dokupa.²⁴ V četrtem odstavku 27. člena ZPIZ-2 je tako določeno, da zavarovanec lahko pridobi pravico do starostne pokojnine pri nižji starosti na račun daljše pokojninske dobe, in sicer, ko dopolni 60 let starosti in 40 let pokojninske dobe brez dokupa. Ta člen govori o starostni pokojnini brez odbitkov. Tudi za to kategorijo zavarovancev pa je določeno prehodno obdobje, ko se starost, določena v prejšnjih predpisih (58 let), postopno zvišuje za oba spola na 60 let (za ženske do leta 2019, za moške do 2018) – za 4 mesece na leto. Za ženske pa je prav tako določeno prehodno obdobje za postopen dvig pokojninske dobe brez dokupa – iz 38 na 40 let (4 mesece na leto).²⁵

Posebno pravno varstvo je določeno tudi s prehodnimi določbami, in sicer s 391. členom ZPIZ-2 in 394. členom ZPIZ-2, kjer je določeno varstvo zavarovancev, ki so že imeli izpolnjene pogoje po ZPIZ-1 in pa posamezniki, katerim je bila na podlagi varstva starejših delavcev odpovedana pogodba o zaposlitvi v povezavi

²³ Za moške se je prehodno obdobje izteklo v letošnjem letu. Glej tretji odstavek 27. člena ZPIZ-2.

²⁴ Pokojninska doba brez dokupa se nanaša na obvezno vključitev v obvezno zavarovanje (na podlagi delovnega razmerja, kot s. p., družbeniki, kmetije), tudi na obdobja, ko je posameznik prejemal nadomestilo za starševsko varstvo, brezposelnost, iz naslova bolniškega staleža ter nadomestila iz invalidskega zavarovanja ali je bil prostovoljno vključen zaradi opravljanja kmetijske dejavnosti. Izrecno je izključen dokup, posredno pa tudi obdobje, ko je bila oseba prostovoljno vključena v obvezno zavarovanje.

²⁵ V letošnjem letu se lahko moški na podlagi navedene določbe starostno upokoji, če dopolni starost 59 let in 4 mesece ter 40 let pokojninske dobe brez dokupa, ženska pa, če letos dopolni 59 let starosti ter 39 let in 4 mesece pokojninske dobe brez dokupa.

s pogoji po ZPIZ-1. Varstvo je bilo namenjeno tudi nekaterim delavcem, katerih podjetje je bilo v postopku stečaja, likvidacije ali prisilne poravnave ter določenim kategorijam delovnih invalidov.

Učinki pokojninske reforme so pozitivni. Pri ženskah se dejanska upokojitvena starost postopoma dviguje, od leta 2012 do 2016 celo za 10 mesecev, pri moških pa se je ustavil trend padanja dejanske upokojitvene starosti. Kljub navedenemu pa opisani trend ne sledi trendu podaljševanja obdobja prejemanja pokojnine, saj se je le-to po reformi (od leta 2012) za ženske podaljšalo za 1 leto in 2 meseca, pri moških pa za 4 mesece. Vprašanje popolne uveljavitve temeljnih načel (predvsem medgeneracijske solidarnosti) tako zaenkrat še ni realizirano v polni meri, je pa trend vsekakor boljši kot v preteklosti. Postavlja pa se vprašanje posebnega varstva brezposelnih oseb in delovnih invalidov. V tem primeru pokojninski sistem zagotavlja določeno socialno varstveno vlogo, ki primarno sodi v okvir drugih sistemov (zavarovanje za brezposelnost, sistemi socialnega varstva) kar pa v tem pogledu nasprotuje načelu solidarnosti znotraj sistema pokojninskega zavarovanja.

3.2. Zniževanje zakonsko določene upokojitvene starosti ter predčasna pokojnina

Kot pomemben element pri uveljavljanju pravice do starostne pokojnine je potrebno omeniti možnost, da je zakonsko določeno starost mogoče zniževati na račun otrok, obveznega služenja vojaškega roka (novo glede na ZPIZ-1) ter zaradi vključitve v obvezno zavarovanje pred 18. letom starosti (novost za moške):

- 1. Znižanje pogoja starosti zaradi skrbi za otroke v prvem letu njihove starosti.* Zavarovanec, ki je skrbel za otroka v prvem letu njegove starosti, si lahko zniža upokojitveno starost za 6 mesecev za 1 otroka, za 16 mesecev za 2, za 26 mesecev za 3, za 36 mesecev za 4 in za 48 mesecev za 5 ali več otrok). To možnost lahko izrabijo le zavarovanci (moški in ženske), ki imajo 40 let pokojninske dobe brez dokupa, pri čemer se jim bo starost zniževala od 60. leta starosti, vendar največ do 56. leta (ženske) oziroma 58. leta (moški), in zavarovanci (moški ter ženske), ki so dopolnili 38 let pokojninske dobe brez dokupa, pri čemer se jim starost znižuje od 65. leta starosti do največ 61. leta.
- 2. Znižanje pogoja starosti zaradi obveznega služenja vojaškega roka.* Zavarovanec (moški) si lahko zniža starost za 2/3 obdobja služenja vojaške-

ga roka – od 60. leta do največ 58. leta starosti, če bo dopolnil 40 let pokojninske dobe brez dokupa. Zavarovanec, ki dopolni 38 let pokojninske dobe brez dokupa, pa si lahko zniža starostno mejo na račun 2/3 vojaškega roka od 65. leta do največ 63. leta starosti.

3. *Znižanje pogoja starosti zaradi vključitve v zavarovanje pred 18. letom starosti.* Na račun dela pred 18. letom starosti si upokojitveno starost lahko znižajo zavarovanci (moški in ženske), ki so dopolnili 40 let pokojninske dobe brez dokupa (za ženske velja tudi za dopolnjeno pokojninsko dobo prehodno obdobje iz petega odstavka 27. člena) – od 60. leta za ves čas dela pred 18. letom starosti, vendar ne več kot do 57 let (oziroma do 56 let do 31. 12. 2018) – ženske in do 58 let – moški.

Omenjeni elementi imajo močan vpliv na neenakost med posameznimi generacijami, saj določenim zavarovancem omogočajo zniževanje, že tako ne dovolj visokih²⁶ upokojitvenih starosti. Elementi, ki znatno znižujejo upokojitveno starost, pomenijo odmik od aktuarske nevtralnosti in aktuarske pravičnosti sistema ter s tem posredno vplivajo tudi na načelo medgeneracijske solidarnosti in vzajemnosti. Primerneje bi bilo, da bi se vprašanja, povezana s prvim in tretjim elementom, uredilo preko družinske politike (otroci) ter politike invalidskega zavarovanja (delo pred 18. letom starosti), medtem ko zniževanje starosti na račun služenja obveznega vojaškega roka ne sodi v okvir pokojninskega zavarovanja in kot tako predstavlja bistven odmik od vseh temeljnih načel tega sistema. Zadnji element je potrebno zgodovinsko povezovati sicer predvsem z Bismarckovim sistemom, v okviru katerega so imeli javni uslužbenci, še posebej policija in vojska, privilegirani položaj, vendar pa v današnjem času ni več podlage za takšne privilegije.

Nadalje tudi pravica do predčasne upokojitve pomeni odstop od temeljnih načel solidarnosti in vzajemnosti. V tem kontekstu je pomembno opozorilo De Dekkena, da kakršnokoli predčasno (ali pa zgodnejše) upokojevanje dejansko pomeni redistribucijo (prerazdelitev) sredstev od mlajših k starejšim generacijam, ne da bi se mlajše generacije tega sploh zavedale.²⁷ Določba 29. člena ZPIZ-2 omogoča predčasno upokojitev pred dopolnjenim starostnim pogojem 65 let, in sicer pri starosti 60 let, če zavarovanec dopolni najmanj 40 let pokojninske dobe.²⁸ Pri

²⁶ Tukaj je potrebno omeniti predvsem trend in višino zakonsko določenih upokojitvenih starosti v nam primerjalno najbližjih državah – t.i. Bismarckovi skupini držav. V vseh teh državah je viden nadaljnji dvig zakonsko določene upokojitvene starosti, ki sledi demografskim trendom. *Podrobneje glej* European Commission, 2015, op. cit., str. 65.

²⁷ De Dekken, op. cit., str. 153.

²⁸ Tudi za ta pogoj je določeno prehodno obdobje, in sicer do leta 2019.

tem je treba opozoriti, da bo predčasen odhod v pokoj vplival na višino pokojnine, saj bo zavarovanec pri odmeri pokojnine deležen znižanja pokojnine (odbitkov oziroma malusov) v višini 0,3 odstotka za vsak mesec (3,6 odstotka na leto) upokojitve pred izpolnitvijo pogoja starosti 65 let. Takšno znižanje pa bi skladno z aktuarsko nevtralnimi znižanjem moralo znašati veliko več.²⁹

3.3. Višina pravic oziroma odmera pokojnine

Kot že rečeno slovenski pokojninski sistem temelji na Bismarckovi shemi pokojninskega zavarovanja, katere temelj je odvisnost višine pokojnine od višine vplačanih prispevkov. Predvsem zaradi doseganja višje stopnje tako med- kot tudi znotraj- generacijske pravičnosti, je ZPIZ-2 podaljšal obdobje za izračun pokojninske osnove, in sicer iz prej veljavnih 18 na sedaj uzakonjenih 24 najugodnejših zaporednih let zavarovanja od 1. 1. 1970. Prehodno obdobje določa postopno podaljševanje za eno leto, pri čemer v letu 2016 za izračun pokojnine velja 22 najugodnejših zaporednih let.

Bistveno novost predstavlja tudi nov način določanja valorizacijskih količnikov. Prejšnje t.i. horizontalno izenačevanje posameznih generacij upokojencev je pomenilo vsakoletno zniževanje valorizacijskih količnikov. Poseben način valorizacije preteklega dohodka zavarovancev je imel za posledico predvsem padanje višine začetnih pokojnin novih upokojencev.³⁰ Majcen ocenjuje, da je omenjeni učinek izrazito nesolidaren do vseh mladih in bodočih generacij.³¹ Učinek je bil zagotovo nepravičen do mlajših generacij, vendar pa je tudi v tem primeru težko govoriti o solidarnosti, saj je namen mehanizma predvsem redistribucija dohodka med generacijami, ker skuša v enak položaj postavljati posamezne upokojence iz različnih obdobji, ki so se sicer ob enaki dopolnjeni dobi upokojevali pri različnih starostih.

²⁹ Za primerjavo lahko vzamemo povprečno vrednost aktuarsko nevtralnega znižanja, ki bi za 18 držav OECD znašal znižanje pokojnine za 5,08% za vsako leto upokojitve pred polno upokojitveno starostjo. Queisser, M. in Whitehouse, E.: *Neutral or Fair? Actuarial Concepts and Pension System Design*, OECD Social, Employment and Migration Working Papers, no. 40, OECD, Paris, 2006, str. 28.

³⁰ Majcen, B.: *Nekaj razmišljanj na temo zniževanja pokojnin*, interno gradivo pripravljeno za Strokovno skupino Ministrstva za delo, družino in socialne zadeve za pripravo izhodišč za modernizacijo pokojninskega sistema, Inštitut za ekonomska raziskovanja, Ljubljana, 2009.

³¹ *Ibidem*.

ZPIZ-2 odpravlja omenjene nesorazmerne posege v višino novo odmerjenih pokojnin in določa ustrežnejši način izračuna valorizacijskih količnikov. Uvaja nove čiste *neto* odmerne odstotke. Pokojnina zavarovanca za 40 let pokojninske dobe tako znaša 57,25 odstotka pokojninske osnove (bruto odstotek, primerljiv z odstotkom po ZPIZ-1 iz leta 2012, znaša 78,21 odstotka), pokojnina zavarovank za 40 let pokojninske dobe pa 60,25 odstotka (bruto odstotek znaša 82,31 odstotka), pri čemer je pokojninska osnova, zaradi drugačne valorizacije osnov iz prejšnjih let, ustrezno višja.

Sistem odmere pravic sicer sledi vzpostavljanju močnejše povezave med vplačanimi prispevki in višino pokojnine, vendar pa sama odmera še vedno ne odraža prave slike o dejansko vplačanih prispevkih.

Potrebno je tudi razumeti, da je pokojninsko zavarovanje socialno zavarovanje, kar pomeni, da odstopa od čistih načel zavarovalnega prava in ortodoksni aktuarske logike. Skladno z načelom prerazdelitve veljavni zakon vsebuje vse elemente zagotavljanja socialnega minimuma za tiste posameznike, ki s svojimi prispevki ne dosegajo zadostne višine pokojnine, hkrati s tem pa zakon varuje položaj žensk na način, da upošteva tudi varstvo višjega vrednotenja odmernih odstotkov pred letom 2000 za ženske, s čimer se v prehodnem obdobju ohranja vrednost pokojnin v primerljivi višini kot po ZPIZ-1.³² Tistim ženskam, ki bodo v letih 2013–2022 dosegle zahtevano pokojninsko dobo, se določa višja odmera pokojnin, z naslednjimi odmernimi odstotki za dopoljenih 40 let pokojninske dobe:

- a) 64,25 odstotka (bruto – 87,77 odstotka) v obdobju od 1. 1. 2013 do 31. 12. 2016;
- b) 63,5 odstotka (bruto – 86,75 odstotka) v obdobju od 1. 1. 2017 do 31. 12. 2019;
- c) 61,5 odstotka (bruto – 84 odstotkov) v obdobju od 1. 1. 2020 do 31. 12. 2022.

Z vidika pravičnosti sistema in višine pravic omenjeni element gotovo predstavlja odstop od temeljnega načela solidarnosti, saj presega višino pravic, ki bi posamezniku šle na podlagi vplačanih prispevkov. Vsekakor pa predstavlja močan instrument redistribucije znotraj sistema, s katerim pa se v določeni meri

³² Prvotni osnutek predloga ZPIZ-2 je sicer vseboval enotne odmerne odstotke za moške in ženske, vendar pa predlog o izenačenih odmernih odstotkih za oba spola, ni bil sprejemljiv za socialne partnerje. Trenutno veljavna ureditev je tako rezultat dolgotrajnih pogajanj s socialnimi partnerji.

zagotavlja tudi načelo pravne države in pa sorazmernosti posega v pričakovana upravičenja, saj višji odmerni odstotki za ženske temeljijo na pravicah, podeljenih v preteklih zakonih. Kljub navedenemu pa bo vprašanje višine pokojnin žensk, tako z vidika enakopravne obravnave kot tudi z vidika upoštevanja načela solidarnosti in (pre)močnega načela redistribucije, predstavljalo pomembno temo za razpravo pri morebitnih naslednjih spremembah. Z vidika neenakopravne obravnave zavarovancev Strban tako navaja, da pri izračunavanju pokojnin v slovenskem pokojninskem sistemu še vedno prihaja do neposrednega razlikovanja med spoloma, kljub temu da takšna ureditev ni skladna z veljavno sodno prakso Sodišča EU.³³

3.4. Spodbude za daljšo aktivnost (sistem bonusov)

3.4.1. Sistem bonusov

Poleg že omenjenih malusov so v veljavnem zakonu predvideni tudi bonusi, ki naj bi posameznike spodbudili, da bi dlje časa ostali aktivni.

Najpomembnejši bonus, ki ga uvaja ZPIZ-2, je bonus v višini 1 odstotka, ki ga je deležen zavarovanec za vsake 3 mesece nadaljnega dela po dopolnitvi pogojev za starostno upokojitve, določenih v četrtem odstavku 27. člena (60 let starosti in 40 let pokojninske dobe brez dokupa) oziroma v petem odstavku 27. člena (prehod) ZPIZ-2. Bonus je določen za največ 3 leta nadaljnega dela. Zavarovanec, ki ta bonus popolnoma izrabi, je tako za zadnja 3 leta dela deležen odmere v višini 12 odstotkov (namesto 4,75 odstotka). Omenjeno povečanje pokojnine je veliko močnejše kot znižanje v primeru predčasne upokojitve,

³³ Na podlagi sodne prakse Sodišča EU Strban tudi natančneje pojasni, da države članice lahko ugodnosti v obliki višjih odmernih odstotkov namenjenih samo ženskam ohranijo le začasno, z namenom postopne prilagoditve pokojninskega sistema na način, da le-ta ne bi ogrožal njihovega finančnega ravnotežja. Vendar pa ugotavlja, da začasnost različne odmere pokojnine za moške in ženske v slovenskem pokojninskem sistemu ni določena, zato bi lahko določba o različni odmeri pokojnine predstavljala kršitev prava EU. Takšno razlikovanje pa po mnenju Strbana ni več potrebno tudi z vidika zagotavljanja vsebinske enakosti med spoloma, saj bi morale biti ženske razbremenjene že prej in ne šele v času upokojitve. Podrobneje glej Strban, G., Vpliv nadzornih inštitucij na uresničevanje pravice do socialne varnosti – imamo v Sloveniji (ne)ustrezne dajatve?, v Delavci in Delodajalci Revija za delovno pravo in pravo socialne varnosti, Inštitut za delo pri Pravni fakulteti v Ljubljani, št. 4/2015/letnik XV, str. 490.

hkrati s tem pa je v primerjavi z drugimi državami tudi višje. Medtem ko povprečni bonus v 19 državah OECD znaša 6,19%³⁴, pa ta po ZPIZ-2 dejansko znaša 7% za vsako leto dela po izpolnitvi prej omenjenega pogoja. Nadalje je potrebno omeniti tudi to, da je v ostalih državah bonusa deležen posameznik šele po izpolnitvi polne starosti, medtem ko je v Sloveniji ta starost neprimerno nižja – 60 let. Zakonodajalec tako dejansko spodbuja podaljševanje aktivnosti tistih zavarovancev, ki so začeli delati zgodaj.

3.4.2. (Ne)združljivost statusa zavarovanca in upokojenca

Naslednji dve obliki spodbud za daljše ostajanje v aktivnosti (20 odstotkov pokojnine in delna pokojnina) sta tesno povezani s temeljnim vprašanjem namena pokojninskega zavarovanja, t.j. pokrivanja tveganja dolgoživosti in tveganja zadostnosti dohodka. Temeljni namen pokojninskega zavarovanja je torej v tem, da se posamezniku v starosti, ko ne more več opravljati pridobitne dejavnosti, zagotavlja primeren dohodek za preživetje. Od tod tudi temeljno načelo nezdržljivosti lastnosti zavarovanca in upokojenca.

V različnih evropskih sistemih se odmikajo od zgoraj navedenega načela na način, da je upokojencem dovoljeno opravljanje dejavnosti in hkratno prejemanje polne pokojnine. Vendar pa se primerjalno pravno gledano t.i. dvojni status v drugih državah EU posameznikom podeli šele pri višjih upokojitvenih starostih (65 oziroma tudi 67 let), kot je bilo to zahtevano v usklajevanju z različnimi deležniki v Sloveniji.³⁵

V Sloveniji so bile po burni debati med socialnimi partnerji v letu 2015 z Zakonom o spremembah in dopolnitvah Zakona o pokojninskem in invalidskem zavarovanju (Ur. l. RS št. 102/2015; v nadaljevanju: ZPIZ-2B) vpeljane pomembne spremembe v smeri ureditve dvojnega statusa. ZPIZ-2 je zavarovancu, ki je izpolnil pogoje

³⁴ Queisser, op. cit., 29.

³⁵ Za primerjave glej EUROFOND: Income from work after retirement in the EU, European Foundation for the improvement of Living and Working Conditions, Eurofound, 2012, OECD: Pensions at a Glance 2013, OECD and G20 Indicators, OECD, Paris, 2013, SSA: Social Security Programs Throughout the World: Europe, 2014; Social Security Administration Office of Retirement and Disability Policy; Office of Research, Evaluation, and Statistics, Washington DC, September 2014. Evropska komisija: Vzajemni informacijski sistem o socialni zaščiti (Mutual Information System on Social Protection - MISSOC) - primerjalne tabele po posameznih državah članicah EU obdobje 1.1.2015 do 1.7.2015, Evropska komisija.

za pridobitev pravice do predčasne pokojnine ali starostne pokojnine po ZPIZ-2 in ostal v zavarovanju v nespremenjenem obsegu, omogočal tudi uveljavitev 20 odstotkov predčasne ali starostne pokojnine, ki se mu izplačuje vsak mesec ob rednem prejemku iz zaposlitve. Do te pravice je bil po določbah ZPIZ-2 upravičen vse do prenehanja zavarovanja ali uveljavitve delne pokojnine, vendar največ do 65 leta starosti. Z novelo ZPIZ-2B se je možnost uveljavitve dela pokojnine v višini 20% razširila tudi na tiste posameznike, ki pogoje za upokožitev izpolnjujejo skladno z določbami ZPIZ-1, hkrati z navedenim pa je bila črtana tudi starostna omejitev, do katere se lahko ta del pokojnine izplačuje.

Z namenom večje fleksibilnosti se je uredilo tudi predčasno upokojevanje. Z novelo ZPIZ-2B je tako omogočeno prejetje delne pokojnine, pri čemer se zmanjšuje obvezna dnevna oziroma tedenska obveznost zavarovanca (najmanj dve uri dnevno oziroma 10 ur tedensko) in povečuje delež upokožitve, s tem pa povečuje delež prejete pokojnine. Če je prej veljalo, da se lahko posameznik delno upokoži za 1 do 4 ure, delo oziroma aktivnost pa mora opravljati v dolžini 4 do 7 ur na dan (ali upokožitev za največ 20 ur na teden),³⁶ novela ZPIZ-2B omogoča upokožitev od 1 – 6 ur na dan in opravljanje aktivnosti najmanj 2 uri dnevno.

Omenjeni dvojni status se v Sloveniji ni uveljavil v polni meri, saj nasprotuje temeljnemu namenu pokojninskega zavarovanja (gre za zavarovanje za starost, od tod tudi načelo nezdržljivosti statusov upokoženca in zavarovanca), zaradi še vedno nizkih upokožitvenih pogojev pa bi pomenil tudi izredno oster poseg v načelo medgeneracijske solidarnosti, saj bi obremenil prihodnje generacije z višjim (so)prispevanjem že tako visokega primanjkljaja pokojninske blagajne. Kljub navedenemu pa implementirani ukrepi sledijo načelu enake obravnave vseh zavarovancev ter s tem izenačujejo različne kategorije zavarovancev.³⁷

³⁶ Z ZPIZ-2 je bila možnost delne upokožitve razširjena tudi na samozaposlene, kmete ter družbenike. Če se zavarovanec upokoži za 4 ure ali manj na dan oziroma 20 ur ali manj na teden, se mu delna pokojnina poveča za 5 odstotkov, tako povečana pokojnina pa se izplačuje največ do 65. leta.

³⁷ Z novelo ZPIZ-2B je bil do konca meseca januarja 2016 podaljšan rok v katerem morajo tudi upokoženci, ki opravljajo samostojno dejavnost v skladu z predhodno veljavnim ZPIZ-1, sprejeti odločitev, ali bodo še naprej opravljali svojo dejavnost in iz tega naslova plačevali prispevke (zaradi česar bodo imeli tudi višje pravice) ali pa se bodo upokožili, prejeli pokojnino in prenehali z opravljanjem dejavnosti.

3.5. Usklajevanje pokojnin

Ena izmed pomembnejših tem, povezanih s pokojninskim sistemom, je tudi ohranjanje višine pokojnin in s tem zagotavljanje socialne varnosti upokojencev (oziroma preprečevanje erozije višine pravic v letih po upokojitvi). ZPIZ-2 sicer določa, da se letna uskladitev pokojnin po novem opravi enkrat na leto ob izplačilu pokojnin za februar tekočega leta – v višini 60 odstotkov rasti povprečne bruto plače, izplačane za obdobje januar–december preteklega leta, v primerjavi s povprečno bruto plačo, izplačano za enako obdobje leto pred tem, in za 40 odstotkov povprečne rasti cen življenjskih stroškov v obdobju januar–december preteklega leta v primerjavi z enakim obdobjem leto pred tem. Nadalje je določena še varstvena določba, da uskladitev ne more biti nižja od ugotovljene polovične rasti cen življenjskih potrebščin.

Kljub zgoraj navedeni določbi, pa se redna uskladitev pokojnin do leta 2016 še ni izvedla skladno s pravili določenimi v ZPIZ-2. Prehodna določba tretjega odstavka 430. člena ZPIZ-2 je določila, da se leta 2013 redna uskladitev pokojnin izvede v višini rasti plač. Nadalje je bilo s 56. členom Zakona o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2014 in 2015³⁸ določeno, da se uskladitev pokojnin v letih 2014 in 2015 ne izvede.³⁹ Tudi v letu 2016 se je uskladitev izvedla izven pravnega okvira ZPIZ-2, saj je prvi odstavek 67. člena Zakona o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2016 in 2017 (Uradni list RS, št. 96/15) določil, da se pokojnine v letu 2016 in 2017 ne uskladijo. Kljub navedenemu, pa je ta isti zakon v tretjem odstavku 67. člena izkoristil možnost izredne uskladitve pokojnin (osmi odstavek 430. člena ZPIZ-2) ter za leto 2016 določil izredno uskladitev v višini 0,7%.

Omenjeni pravni posegi predstavljajo resen odmik od načela pravne varnosti in posredno s tem načela zaupanja v pravo, saj posamezniku ne zagotavljajo zadostnega zaupanja v verodostojnost sprejetega pravnega predpisa. Zagotoviti bi bilo potrebno, da se takšni posegi v usklajevanje odmaknejo od dnevno-političnega dogajanja.⁴⁰

³⁸ Uradni list RS, št. 101/13, 9/14 – ZRTVS-1A, 25/14 – ZSDH-1, 38/14, 84/14, 95/14 – ZUJF-C, 95/14, 14/15, 46/15 in 55/15.

³⁹ Uskladitev se ni izvedla, kljub dejstvu, da je Svet ZPIZ-a izkoristil možnost osmega odstavka 430. člena ZPIZ-2 ter v letu 2015 zahteval izredno uskladitev pokojnin.

⁴⁰ Na takšen način, kot to zagovarja Weaver, se zagotavlja, da so upravičenosti po eni strani zavarovane pred morebitnimi realnim padcem, po drugi strani pa se zagotavlja, da njihova povišanja niso preveč radodarna, s čimer bi se povzročili neutemeljeni finančni pritiski na

Po drugi strani pa je potreben tudi resen premislek glede formule za uskladitev pokojnin zlasti z vidika razmerja med načelom solidarnosti in vzajemnosti na eni strani ter načelom redistribucije dohodka na drugi strani, saj višje usklajevanje močno vpliva na povečevanje odhodkov financiranja pokojninske blagajne, ki lahko v določenih primerih tudi prekomerno bremeni aktivno generacijo.⁴¹ V smislu vzpostavljene formule se predvsem postavlja vprašanje uporabe rasti plač kot dela formule za uskladitev. Preveč radodarno usklajevanje lahko namreč poleg rušenja načela solidarnosti med generacijami povzroči celo redistribucijo od bolj revnih k bogatejšim, saj je empirično dokazano, da posamezniki z nižjimi dohodki ne živijo tako dolgo kot posamezniki z višjimi dohodki.⁴²

4. SKLEPNE MISLI

Desetletje po sprejemu prve pokojninske reforme v Sloveniji (ZPIZ-1) je bila zaradi vedno večjega demografskega pritiska sprejeta nova reforma pokojninskega zavarovanja (ZPIZ-2), ki je v določenem pogledu sistem skušala približati in ga tudi prilagodila vsebini temeljnih načel pokojninskega zavarovanja. Zakonodajalec je skušal s postopnim zviševanjem upokojitvene starosti in podaljševanjem aktivnosti trenutnih zavarovancev zagotoviti medgeneracijsko pravičnejši pokojninski sistem, hkrati s tem pa pokojninski sistem dvigniti na raven, primerljivo z drugimi evropskimi državami. Pregled temeljnih načel in sprememb, ki so se uveljavile do konca leta 2015 pokaže, da zakonodajalec glede spoštovanja temeljnih načel pokojninskega zavarovanja sledi tako teoretičnim izhodiščem kot tudi ustavno sodni praksi, vendar pa uveljavljene spremembe postavljenim standardom v teoriji in sodni praksi ne zadostijo v celoti. Z ZPIZ-2 se na eni strani zagotavlja vzdržnost pokojninske blagajne za nadaljnje sedemletno obdobje, po drugi strani pa se

pokojninsko blagajno. Weaver, R. K.: *Automatic Government: The Politics of Indexation*, Brookings Institution, Washington, D.C., 1988.

⁴¹ Razumeti je potrebno, da uskladitev v višini 1% pomeni povišanje odhodkov za približno 50 milijonov evrov.

⁴² Z vidika zagotavljanja temeljnega namena usklajevanja pokojnin in hkratnega zagotavljanja načela med in znotraj generacijske solidarnosti bi bilo vprašanje formule za izračun višine uskladitve mogoče presojati tudi z vidika sprejemanja kompromisa: višje začetne pokojnine in nižje usklajevanje v času upokojitve oziroma nižje začetne pokojnine in višje usklajevanje pokojnin v času upokojitve. Whitehouse, E.R.: *Pensions, Purchasing – Power Risk, Inflation and Indexation*, OECD Social, Employment and Migration Working Papers, No. 77, OECD Publishing, 2010, str. 12–27.

skozi sistem še vedno v veliki meri zagotavlja tudi socialno varstvena vloga kar v načelu ni v celoti skladno z izhodišči Bismarckove sheme, ki tesneje povezuje višino pravic z višino preteklega zaslužka. V izhodišču bi tako morali imeti načeli solidarnosti in vzajemnosti še močnejšo vlogo (tudi z vidika medgeneracijske pravičnosti in enakosti) kot jo imata sedaj, po drugi strani pa bi se moralo načelo redistribucije (prerazdelitve dohodka) delno preusmeriti tudi v druge sisteme socialnega varstva oziroma bi bilo potrebno znotraj pokojninskega zavarovanja jasneje ločiti vlogo tega načela od ostalih dveh načel. Nadalje je pomembno tudi načelo samoodgovornosti, ki v pokojninskem sistemu igra pomembno vlogo predvsem z vidika, da si posameznik z razpršitvijo tveganj med različne pokojninske sheme, tudi dodatne, zagotovi zadosten dohodek v starosti. To načelo bi moralo biti tesno povezano tudi z odločitvijo posameznika o tem, v katerem trenutku se bo upokojil. Kasnejša upokojitev namreč pomeni višje pravice, hkrati s tem pa je v danih demografskih razmerah, skupaj z dvigom dejanske upokojitvene starosti, še toliko bolj zagotovljeno spoštovanje obeh temeljnih načel sistema – solidarnosti in vzajemnosti. Na našeta vprašanja bo moral zakonodajalec odgovoriti pri prihodnji reformi, pomembno pa je, da se ob spremembah spoštuje tako načelo pravne države kot tudi medgeneracijskega dogovarjanja v smislu medgeneracijske pogodbe. Le trden dogovor med generacijami in njihova enakopravna obravnava bo namreč zagotovila, da bo obvezno pokojninsko zavarovanje v Sloveniji še naprej ohranilo vlogo temeljnega vira dohodka in s tem socialne varnosti prihodnjih generacij upokojujencev.

LITERATURA

- Belopavlovič, N., et al., Zakon o pokojninskem in invalidskem zavarovanju s komentarjem, Gospodarski vestnik, Ljubljana 2000.
- Bubnov – Škoberne, A. in Strban, G.: Pravo socialne varnosti, GV Založba, Ljubljana, 2010.
- Daniels, N.: Am I My Parents Keeper? An Essay on Justice Between the Old and the Young, Oxford University Press, Oxford, 1988.
- De Deken, J.J., Ponds, E. in Van Riel, B.: Social Solidarity v Clark, G.L., Munnell, A. M. in Orszag, J.: The Oxford Handbook of Pensions and Retirement Income, Oxford University Press, Oxford, 2006.
- European Commission: The 2015 Ageing Report, Economic and budgetary projections for the 28 EU Member States (2013-2060), European Economy, 3/2015, Brussels, 2015.
- European Commission: White paper, An Agenda for Adequate, Safe and Sustainable Pensions, Annex 3, Brussels, 2012.
- Kohli, M.: Aging and Justice v Binstock, R.H. in George, L.K., (eds.): Handbook of Aging and

- the Social Sciences, 6th edition, Academic Press, San Diego, 2006.
- Majcen, B.: Nekaj razmišljanj na temo zniževanja pokojnin, interno gradivo pripravljeno za Stokovno skupino Ministrstva za delo družino in socialne zadeve za pripravo izhodišč za modernizacijo pokojninskega sistema, Inštitut za ekonomska raziskovanja, Ljubljana, 2009.
 - Queisser, M. in Whitehouse, E.: Neutral or Fair? Actuarial Concepts and Pension System Design, OECD Social, Employment and Migration Working Papers, no. 40, OECD, Paris, 2006.
 - Rangus, A., (2012). Zavarovalni principi in medgeneracijska pogodba tristebnega sistema pokojninskega zavarovanja v Sloveniji (doktorska naloga). Univerza v Ljubljani, Ljubljana.
 - Rangus, A., v Novi veliki komentar Zakona o pokojninskem in invalidskem zavarovanju s področja obveznega in poklicnega zavarovanja, Marijan Papež et al.; Založba Reforma d.o.o., Ljubljana, 2014.
 - Odločba Ustavnega sodišča RS U-I-137/03, z dne 26.5.2005.
 - Odločba Ustavnega sodišča RS št. Up-360/05 z dne 2. 10. 2008.
 - Strban G., Pravica do socialne varnosti v (ustavno)sodnem odločanju, v Pavčnik, M., Aleš Novak (ur.), (Ustavno)sodno odločanje, GV Založba, Ljubljana 2013.
 - Strban, G., Vpliv nadzornih inštitucij na uresničevanje pravice do socialne varnosti – imamo v Sloveniji (ne)ustrezne dajatve?, v Delavci in Delodajalci Revija za delovno pravo in pravo socialne varnosti, Inštitut za delo pri Pravni fakulteti v Ljubljani, št. 4/2015/letnik XV, str. 490.
 - Weaver, R. K.: Automatic Government: The Politics of Indexation, Brookings Institution, Washington, D.C., 1988.
 - Whitehouse, E.R.: Pensions, Purchasing – Power Risk, Inflation and Indexation, OECD Social, Employment and Migration Working Papers, No. 77, OECD Publishing, 2010.
 - Williamsom, J.B. in Watts – Roy, D.M.: Framing the Generational Equity Debate v Williamsom, J.B., Watts – Roy, D.M. in Kingson, E.R., (eds.): The Generational Equity Debate, New York, Columbia University Press, 1999.
 - Zakon o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2014 in 2015 (Uradni list RS, št. 101/13, 9/14 – ZRTVS-1A, 25/14 – ZSDH-1, 38/14, 84/14, 95/14 – ZUJF-C, 95/14, 14/15, 46/15 in 55/15).
 - Zakon o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2016 in 2017 (Uradni list RS, št. 96/15).
 - 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; v nadaljevanju: ZPIZ-1).
 - Zakon o pokojninskem in invalidskem zavarovanju (Uradni list RS, št. 96/2012; v nadaljevanju: ZPIZ-2).
 - ZPIZ: Letno poročilo 2012, Zavod za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije, Ljubljana, 2012.
 - ZPIZ: Mesečni statistični pregled, December 2015, Zavod za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije, Ljubljana, januar 2016.

REFORM OF THE COMPULSORY PENSION INSURANCE IN THE LIGHT OF FUNDAMENTAL PRINCIPLES OF THE SLOVENIAN PENSION SYSTEM

Andraž Rangus*

SUMMARY

The changes of the pension system have to be gradual and above all, they have to be based on the main principles that constitute the system. From the historical perspective, the Slovenian pension system is closely connected to the Bismarck's pension scheme, whose basic feature is the pay as you go financing principle. Three main principles are historically part of the system, the principle of intergenerational (social) solidarity, the principle of reciprocity and the principle of redistribution. While the first two principles are inherently connected with the coverage of the risk of sufficient income in old age, the risk of longevity and with the pay as you go principle of financing, the third principle is tightly connected with the redistribution of wealth. Moreover, the principle of the rule of law, the principle of self-responsibility (otherwise the primary principle of health insurance) and the principle of intergenerational fairness and equity have to be mentioned. These principles have to be respected whenever a pension reform is being prepared as they form a fundamental part of every pension system. Despite the fact that all the mentioned principles were a part of the old pension system, the creators of the new pension reform did not pay sufficient attention to these principles and their role in the new system. This article presents the core parametrical changes, legislated by the 2012 pension reform and assesses whether and to what extent the legislated changes follow the content of these principles. In the end a conclusion is drawn that the reform brought some important improvements in terms of respecting these principles, however, despite the rise in the pensionable age, tighter connection of the pensions with the past income and the

* Andraž Rangus, PhD, Ministry of Labour, Family, Social Affairs and Equal Opportunities, Slovenia.
andraz.rangus@gov.si

change in the indexation formula, some “flaws” still exist which the legislator will have to solve in the future. Namely, the question of a clear distinction between the different roles of the principles within the system and the question of setting up an intergenerationally fairer pension scheme will have to be answered in the future in order to restore the confidence in the system.

SOCIALNA DRŽAVA, SVOBODA IN VPRAŠANJE PRIVATIZACIJE SOCIALNIH TVEGANJ SKOZI ZASEBNA ZAVAROVANJA

Luka Mišič*

UDK: 349.3:368

364-146.2

Povzetek: V zadnjem času smo lahko vnovič priča vzniku drugačne paradigme socialne države – paradigme, ki teži po njenem krčenju ali temeljni transformaciji. Le-ta bi naj bila nujno potrebna predvsem zaradi ekonomsko-finančne vzdržnosti sistema socialne varnosti. Vendar pa se pod površjem takšnega argumenta pogosto skriva tudi strah pred samo socialno državo, njeno (z)možnostjo posega v zasebno avtonomijo posameznika in želja po posameznikovi večji svobodi. Pravkar naštete elemente lahko združimo v težnjo po privatizaciji socialnih tveganj, ki naj bi poleg domnevne razbremenitve sistema s seboj prinesla tudi višjo kvaliteto (predvsem zdravstvenih) storitev in v prvi vrsti možnost posameznikove svobodne izbire. V besedilu bom skušal pokazati zakaj bi morali tudi v prihodnosti – četudi ne slepo – slediti tradicionalni solidarni skupnosti, zakaj privatizacija socialnih primerov ni nujno najboljša izbira ter zakaj je strah pred »intervencijsko« socialno državo pogosto prazen. Prvi del besedila bom posvetil kritični, a ne (pre)podrobni analizi nekaterih aspektov socialne države ter se spopadel z njeno na posameznikovi svobodi utemeljeno kritiko. V nadaljevanju besedila bom preučil nekatere konkretne probleme privatizacije socialnih tveganj, ki jih bom vezal predvsem na primere dveh temeljnih socialnih zavarovanj – to sta zdravstveno in pokojninsko zavarovanje – ter jih prav tako primerjal s teoretičnimi izhodišči prvega dela.

Ključne besede: socialna država – socialna tveganja – privatizacija – zasebna zavarovanja – pravičnost – svoboda

* Luka Mišič, magister prava, mladi raziskovalec na Pravni fakulteti Univerze v Ljubljani
luka.misic@pf.uni-lj.si.

Luka Mišič, Master of Law, Young researcher at the Faculty of Law, University of Ljubljana, Slovenia.

WELFARE STATE, FREEDOM AND THE ISSUE OF PRIVATIZING SOCIAL RISKS THROUGH THE USE OF PRIVATE INSURANCE

Abstract: *In recent times we can once again witness a new rise of a different paradigm of the welfare state (Sozialstaat) that calls for a reduction or fundamental transformation of the letter. The transformation is supposedly essential for securing economic and financial sustainability of the social security system. Under the surface of such an argument one can nevertheless find the secretive fear from the welfare state as such and its ability to interfere with the individual's private autonomy, and one's tendency for his greater freedom. The letter elements can be merged into the desire of the privatization of social risks, which should, apart from the supposed disburdening of the system, bring about a higher quality of – mostly medical – service and foremost one's ability to choose. I will try to show why we should, although not blindly, hold on to the traditional system of solidarity among the group members, why privatizing social risks might not be the best option for us, and that fear from the welfare state is often illusive. I will designate the first part of the paper to a critical but not a detailed analysis of certain aspects of the welfare state and take on its freedom based critic. In the second part I will investigate actual issues related to the privatization of social risks associated with fundamental branches of social insurance and compare those issues to the initially raised questions.*

Key words: *welfare state – social risks – privatization – private insurance – justice – freedom*

1. UVOD IN TRIJE PROBLEMI SOCIALNE DRŽAVE

Socialni državi preobrazba ni tuja. Da bi le-ta preživela, se mora neprestano prilagajati spremembam, ki potekajo v družbi. Če začetek »moderne« socialne države postavimo v čas Bismarckove Nemčije in ob strani pustimo angleške »poor laws« ter odmislimo cehovska združenja predindustrijske družbe, lahko vidimo, da je njeno jedro sicer – vsaj v našem prostoru, ki gradi na tradiciji Bismarckovega sistema – ostalo v grobem nespremenjeno. Jedro socialne države razumem kot *prisilno¹ in vnaprejšnjo pripravo na bodoči in negotov socialni primer, torej*

¹ Pojem prisile si kaže pripisati ob rob.

realizacijo socialnega tveganja, pri čemer prisila temelji na solidarnosti med vsemi člani družbe.² Vendar pa takšna opredelitev njenega jedra zaradi vključitve elementa *solidarnosti* morda že predstavlja nadgradnjo Bismarckovega zgodovinskega modela, kjer bi slednjega lahko označili predvsem in zgolj kot model *delavčeve dohodkovne varnosti ob nastopu socialnega primera*, saj so le-tega spremljali razni nesocialni politični vzgibi.³ Na varstvo delavca se veže tudi varstvo njegove družine.

Če smo iskreni, ta prvinski element socialne države obstaja še danes in v veliki meri narekuje njen razvoj ter neposredno vpliva na njeno prihodnost, vendar pa je – popolnoma razumljivo – tak sistem hkrati doživel že kopico sprememb.⁴ Povsem jasno je, da arhetipskega zavarovanca več ne predstavlja moški industrijski delavec, ki bi skrbel za družino z večjim številom otrok in svojo ženo, ki skrbi za njegovo (!) gospodinjstvo.⁵ S spremembo koncepta delavca in drugačnim delovnim okoljem so se spremenili tudi pogledi na naravo socialnih tveganj, hkrati pa se je razširil krog zavarovanih oseb. Takšne spremembe so, kot že zapisano, nekako samoumevne in inherentno povezane z družbenim razvojem. Manj samoumeven pa je gotovo vrednostni preskok, v skladu s katerim se je namen socialne države, ki je nekoč bil tudi nadzor celotne družbene skupine,⁶ predvsem pa varstvo fizičnih delavcev,⁷ razširil na idejo varstva vseh članov družbe, neodvisno od njihovega zaposlitvenega statusa ali povratnega vložka v družbeni produkt oziroma, natančneje, v blagajno nosilca – predvsem – zdravstvenega ali pokojninskega zavarovanja.⁸ Do takšne razširitve je nedvomno prišlo tudi v naši

² Več o pojmu solidarnosti v socialni državi glej: Strban, Pravica do socialne varnosti v (ustavno) sodnem odločanju, v: Accetto in drugi, str. 343-351.

³ Zgodovinsko bistvo Bismarckovega modela Bonoli opisuje tako: »Bismarckova socialna zavarovanja so bila uspešen instrument za izboljšanje njihovega položaja [delavcev] in so tako zmanjšala njihova nagnjenja po uporabi zoper socialni red.«, glej: Bonoli, str. 367. Politične vzgibe za formacijo nemške socialne države razkriva tudi Heinig, glej: Heinig, str. 1898 ali eno povedno, vendar toliko bolj zgovorno tudi J.M. Kelly, v: Kelly, 1992, str. 307.

⁴ Glej na primer 14. in 21. člen Zakona o zdravstvenem varstvu in zdravstvenem zavarovanju (ZZVZZ), Ur. list RS, št. 9/92 do 47/15.

⁵ Četudi ženske še danes niso v vseh primerih – npr. starostna pokojnina – izenačene z moškimi.

⁶ Glej opombo 3.

⁷ In morda zgolj njihovo zmožnost čim hitrejšega povratka na delovno mesto. Sklicujoč se na nekatere druge avtorje takšno tezo o Bismarckovem zgodnjem modelu socialne varnosti opisuje Gaston V. Rimlinger v poglavju: American Social Security in a European Perspective, v: Bowen in drugi (ur.), str. 218-219.

⁸ Manj samoumeven se zdi predvsem tedaj, ko ga primerjamo z razvojem socialne države v ZDA, ki nedvomno temelji na drugačnih filozofskih temeljih, iz katerih izhaja tudi njena »vitkejša« forma v primerjavi s tisto, ki jo poznamo v Evropi. In prav takšne »vitke« socialne države si pogosto

državi in Slovenija se tako na prvi pogled oddaljuje od sistema varstva poklicno aktivnih oseb ter se približuje sistemu univerzalnega varstva.⁹ Tovrsten egalitaren pristop ali pogled na funkcijo države, ki v širšem kontekstu *družbe blaginje* skrbi tudi za stanovanjsko varstvo, zdravo življenjsko okolje, izobraževanje in kopico javnih služb, je gotovo dobrodošel, a hkrati lahko še kako nevaren. V skladu z besedami kritikov nevarnost srečamo vsaj na dveh ravneh. Prvo raven¹⁰ najlepše opiše tradicionalno prepričanje, po katerem socialna država lahko hitro preraste v državo prekomerne oblastne intervencije. Drugo raven¹¹ predstavljata dva prav tako tradicionalna ekonomsko-filozofska argumenta. Prvi argument je gole ekonomske narave in se sprašuje po tem, kako dolgo bo lahko družbena skupnost s prispevki še podpirala solidarno skupnost, to je npr. nosilca zdravstvenega zavarovanja, in kako dolgo bo lahko ta ista družbena skupnost z davki še podpirala državo, ki je dolžna krpati luknje nosilcev, vanje v določenih primerih prispevati sama¹² in skrbeti za socialno državo v smislu širše socialne politike (kultura, izobraževanje itd.). Drugi, filozofski argument, se sprašuje po tem, ali je družbena skupnost – natančneje posamezniki – tak sistem sploh dolžna vzdrževati. Oba argumenta se združita v težnjah po **privatizaciji socialnih tveganj oziroma socialnih primerov**. V nadaljevanju se bom natančneje ukvarjal s socialnim tveganjem starosti in pokojninskim zavarovanjem ter socialnim tveganjem bolezni (in poškodbe) ter zdravstvenim zavarovanjem.

Težnja po spremembi paradigme socialne države, po njenem krčenju ali drugačnem pogledu na koncept socialne pravičnosti je med nami že dolgo, vendar v zadnjem času ponovno pridobiva na veljavi in podpori. V nadaljevanju se bom zato posvetil dvema vidikoma socialne države. V prvem delu bom skušal ovreči že skoraj samoumevno tezo o socialni državi kot orodju, ki pogosto le še čaka na pravi trenutek, ko bo uporabljeno za poseg v posameznikovo polje svobode ali zasebne avtonomije. V drugem delu pa bom – po naravi stvari v povezavi z izvajanjem prvega dela – skušal pokazati, da (in zakaj) smo široko solidarno skupnost

želijo tudi njeni kontinentalni kritiki. Za primerjavo idejnih in političnih izhodišč evropskega modela in modela ZDA glej: Gaston V. Rimlinger v poglavju: *American Social Security in a European Perspective*, v: Bowen in drugi (ur.), str. 213 in nasl. Glej tudi: LaFrance, 1979. Za strnjén povzetek nekaterih značilnosti anglosaških in kontinentalnih sistemov socialne varnosti in socialnega varstva glej: Bubnov-Škoberne, 1999, str. 5.

⁹ Na primeru zdravstvenega zavarovanja o tem kritično Strban v: Strban, 2004, str. 618 in nasl.

¹⁰ Obravnavana pod točko 2.

¹¹ Obravnavana pod točko 3 in 4.

¹² O (ne)ustreznosti prispevkov, ki jih plačujejo nekateri posamezniki ali jih zanje plačuje država glej: Strban, 2002, str. 495-496 in Strban, 2004, str. 617-634.

dolžni podpirati in zakaj privatizacija socialnih, predvsem zdravstvenih primerov, ni nujno dobra izbira. Seveda takšno podpiranje ne more biti neizčrpno in mu je treba postaviti pravne ter predvsem ekonomsko smiselne meje. Vendar pa te meje ne smejo biti postavljene zgolj po merilu gole ekonomske učinkovitosti, pa četudi že navedeni drugi argument drugega problemskega sklopa na nek način pravi prav to. Od problema financiranja, ki se ga sicer povsem zavedam, se bom namensko distanciral in navedel le splošno znana tveganja povezana s preskokom v vode zasebnega zavarovanja za socialna tveganja. Pri tem se bom, kot sem že nakazal, ukvarjal z domačim sistemom socialne države in s sistemom socialnih zavarovanj, vendar pa postavljena vprašanja – predvsem tista, ki se ukvarjajo s temeljnimi elementi socialne države – gotovo presegajo meje našega prostora.

2. SOCIALNA DRŽAVA KOT INTERVENCIJSKO OROŽJE

Študent prava tezo o pravni državi kot instrumentu, ki lahko posega ne le v posameznikovo zasebnost ali svobodo, temveč tudi v druge človekove pravice in temeljne svoboščine, spozna že zelo hitro. Takšno tezo¹³ seveda spremlja ustrezna akademska razlaga, sama teza pa je relativizirana in dodatno pojasnjena tudi v nadaljevanju dela. A vendar se ne morem znebiti občutka, da bi to misel morali že davno (popolnoma) preseči. Če je »socialna« država prejšnjega sistema diktirala posameznikove ekonomske preference in s tem posegala v njegoovo svobodo ekonomskega razpolaganja (vštevši odsotnost klasičnega koncepta lastnine), prirojela finančne in ekonomske kazalce ali preprosto rečeno tiskala denar, da je lahko vzdrževala *družbo blaginje*, to ni bil problem socialne države, temveč problem takratnega družbeno-političnega sistema. *Moderna socialna država je pravna država in moderna pravna država je socialna država – ali najbolje rečeno, moderna država je pravna in socialna država.*¹⁴ Takšno tezo podpira

¹³ Ki jo lahko srečamo v: Cerar in drugi, str. 119, 167 in 88.

¹⁴ Zanimivo, da je v temeljnem novejšem domačem delu s področja pravne države socialna država omenjena le šestkrat, na neposreden odnos med pravno in socialno državo pa bralca usmeri le Simič, ki se, sklicujoč na Dieterja, sprašuje, ali ni pravna država tedaj, ko jo razumemo tudi kot socialno državo, pravzaprav privid ali ideal. Glej: Cerar in drugi, 2009, str. 16. Mar ne bi bilo na mestu, da bi urednik, ki je soavtor učbenika (glej opombo 13), ki je v fakultetne klopi iz pedagoških vzgibov prenesel tezo o potencialni nevarnosti socialne države – teza je v istem delu seveda presežena – to tezo dodatno izpostavil in obširneje pojasnil v temeljnem delu s področja pravne države? Tako bi vendar bilo dokončno jasno, da pojem moderne države zajema tako pravno kot socialno državo. Tako kot Cerar (glej v: Cerar in drugi, 2013, str. 88)

tudi naša Ustava in tako v slovenskem pravnem redu velja, da je socialna država normativna ali pravno urejena socialna država.¹⁵ Slednje pomeni predvsem to, da *država ustvarja pogoje za zadovoljevanje socialnih potreb in socialnih interesov prebivalstva*¹⁶ in da so socialne pravice kot človekove pravice in temeljne svoboščine podeljene na ravni Ustave¹⁷ ter konkretizirane – tako, da se nanje lahko neposredno sklicujemo – v zakonu.¹⁸ Prepričan sem, da normativnost socialne države ne deluje le v smeri pravnega varstva posameznikovih pravic, temveč tudi vzpostavlja pravni okvir, ki ga država ne sme preseči. Če je socialna država ustavna kategorija, je vendar jasno, da se kot taka ne sme zlorabiti za protiustavne ali protizakonite cilje. Seveda to ne pomeni, da se za te namene lahko uporabijo drugi pravni instrumenti, ki ne premorejo ustavnopravne kvalitete, vendar pa je v primeru ustavnosti socialne države le še toliko bolj jasno, da so njeni cilji vedno znova zavezani demokratičnosti in pravnosti. Dejstvo, da nenehno poudarjajo intervencijsko nevarnost (zlorabe) socialne države, je podobno, kot če bi vedno znova poudarjali kar nevarnost zlorabe prava za protiustavne, protizakonite ali nehumane cilje.

Jasno, v obeh primerih gre za zlorabo, le da se nam druga misel zlorabe prava kot takega v demokratični državi gotovo zdi vsaj malo verjetna in tega zato praviloma ne poudarjamo. Vendar pa, povsem teoretično gledano, v primeru zlorabe prava več ne bomo govorili o pravni državi – v skladu z Radbruchovo formulo zanikanja morda niti več o pravu – po drugi strani pa bo socialna država, tudi tukaj teoretično gledano, ob njeni zlorabi verjetno še vedno socialna država, ki je pač prerasla v tak ali drugačen režim. Morda bo odpadel tudi dodatek »ki je bila zlorabljen«. Retrospektivno gledano, se tako pogosto poudarja, da je nekdanja skupna država bila socialna, a ne pravna. Sam sem prepričan, da socialna država v primeru njene zlorabe oziroma v primeru grobega intervencionizma sploh več ni socialna država, saj je le-ta nujno in neodtujljivo povezana s prej navedenim elementom pravnosti ter načelom demokratičnosti.

in pojmovno jasno Strban (glej v: Strban, 2012, str. 3).

¹⁵ Glej: Strban, Pravica do socialne varnosti v (ustavno)sodnem odločanju, v: Accetto in drugi, str. 360.

¹⁶ Bubnov-Škoberne, 2007, str. 5.

¹⁷ Glej tudi: Bubnov-Škoberne, 1977, str. 78 in Strban, Pravica do socialne varnosti v (ustavno)sodnem odločanju, v: Accetto in drugi, str. 343-388.

¹⁸ Ustavni problem domače socialne zakonodaje je npr. ta, da so pravice mimo zakonskega pooblastila konkretizirane v podzakonskih aktih. Glej Pravila obveznega zdravstvenega zavarovanja, Ur. list RS, št. 79/94 do 85/14.

Menim, da pojma pravne in socialne države družijo več kot le navedba v istem členu ustave. Vprašanje je namreč, ali je pravna država, ki ji odvzamemo element socialnosti, še zmeraj pravna država? Če je pomembna kvaliteta pravne države tudi ta, da je le-ta do ljudi pravična, potem je odgovor gotovo negativen. Pravičnost, ki se udejanja v državni ureditvi, namreč ni zgolj postopkovna pravičnost v kazenskem pravu, zmerna odmera kazni ali enakost posameznikov pred zakonom, temveč tudi pravična redistribucija dobrin, pomoč tistim, ki so pomoči potrebni in skrb za zdravje ter blaginjo državljanov; seveda znotraj razumnih ekonomskih in pravnih meja ter z upoštevanjem posameznikove odgovornosti za njegovo dohodkovno, zdravstveno, zaposlitveno in drugo varnost. Vendar pa – kot bom nadaljeval – vidik zasebne odgovornosti v obliki zasebnih zavarovanj lahko tedaj, ko ta prevlada nad sistemom obveznega zavarovanja, s seboj prinese kopico »težav«.

Kar se tiče pravne države pa lahko utemeljeno postavimo naslednje vprašanje: kaj vendar bodo posamezniku pomenili pojmi kot so delitev oblasti, načelo zakonitosti, prepoved retroaktivnosti ali določnost zakona, če ne bo ob tem poskrbljeno vsaj za njegove temeljne življenjske potrebe. Pravna in socialna država tako z razlogom hodita z roko v roki, idejo o nevarni socialni državi pa bi že davno morali pustiti nekje za seboj, a nanjo – priznam – ne popolnoma pozabiti.¹⁹

3. SOCIALNA ALI LIBERALNA DRŽAVA?

Malce bolj plodna bi lahko bila razprava o odnosu med socialno in liberalno državo. Na le-to je v temeljnem domačem sociološkem delu s področja socialne države opozoril tudi Veljko Rus.²⁰ Rus zanimivo (in v skladu s tradicionalno formo) govori o »liberalni pravni« državi.²¹ In prav takšno razumevanje liberalne države poskrbi za to, da je ta razprava le za odtенок plodnejša od razprave o razmerju med socialno in pravno državo, kjer prvi še zmeraj pripisujemo element intervencijske nevarnosti. Liberalno državo se – mimo (upam) preseženega golega koncepta države *nočnega čuvaja* – pogosto povezuje z idejo posameznikove svobode. Povezava je jasna: liberalna država ali družba predstavlja praktično manifestacijo liberalne misli oziroma politične (ekonomske in še katere druge)

¹⁹ Bojim se, da oboje žal ni mogoče.

²⁰ Glej: Rus, str. 376-378.

²¹ Ibidem, str. 376.

filozofije liberalizma, ki v svoje jedro postavlja posameznika in njegovo svobodo. Seveda je od vsake posamezne različice liberalizma odvisno, na katero področje bo liberalna misel (lahko) aplicirala tudi liberalni pristop. Tako je tedaj, ko na primer govorimo o *ekonomskem liberalizmu*, nekako jasno, da bomo govorili o posameznikovi možnosti proste, torej svobodne izbire med različnimi storitvami in dobrinami, o njegovi možnosti svobodnega nastopa na prostem trgu, o tržni deregulaciji, privatizaciji in ekonomski liberalizaciji. Prav tako jasno pa bi moralo biti, da lahko o takšnem pristopu govorimo zgolj takrat, ko konkretno opisujemo ekonomski in ne kak drug liberalizem. Z ekonomskim liberalizmom zato ni istoveten pojem liberalne države ali pa je ta z njim vsaj toliko združljiva kot s katerokoli drugo enakovredno ali po mojem mnenju celo pomembnejšo in za družbo koristnejšo različico liberalizma, ki lahko ima – za razliko od ekonomskega liberalizma ali njegove radikalne različice, to je neoliberalizma – tudi mnogo bolj egalitarne in socialno usmerjene temelje. Takšni temelji pa posamezniku nujno »odščipnejo« del njegove svobode. Če je posameznik v *libertarni* družbi²² svoboden do te mere, da lahko prosto pogodbeno razpolaga s svojo lastnino, ki zajema tudi njegovo telo ter voljo ali ravnanje, in če v liberalni državi nočnega čuvaja slednja skrbi le za izpolnjevanje pravnih pravil ter posameznika brez posebnih pozitivnih obveznosti, ki bi jih bila dolžna izpolnjevati, sicer pušča bolj kot ne pri miru, moderna liberalna država svojo (nad)stavbo gradi na drugačnih temeljih. To so temelji, ki – tudi v skladu z mislijo *političnega liberalizma*, ki med drugim zagovarja predvsem pluralizem v načinih življenja²³ – izvirajo iz potrebe po socialnem izenačevanju, medčloveški solidarnosti in bolj egalitarni formulaciji pravičnosti. Takšni temelji pa s seboj seveda prinesejo nujno potrebo po pozitivnih obveznostih države, redistribuciji dohodka ali sredstev in potrebo po (navidezni) omejitvi posameznikove svobode, kjer se le-ta povezuje prav s prisilno redistribucijo njegovega dohodka, torej tudi s prisilnim narekovanjem posameznikovih ekonomskih preferenc.

²² Libertarizem predstavlja najradikalnejšo izpeljavo liberalne misli, kjer so vse posameznikove pravice opredeljene skozi koncept ene temeljne pravice, to je lastninske pravice, ki zajema tudi lastništvo nad posameznikovo osebo. Posameznik je lastnik »samega sebe«, hkrati pa niti on niti država do drugih članov družbe nimata pozitivnih obveznosti, ki ne bi bile pogodbeno ali kako drugače dogovorjene. Tako mora tudi vsaka redistribucija dobrin in dohodka med osebo A in osebo B ali osebo A in državo temeljiti na pogodbi. V libertarizmu je »socialne države« toliko, kolikor si je posamezniki odločijo vzpostaviti z uporabo zasebnih dogovorov.

²³ Kelly, 2004, str. 3 ali na primer eno temeljnih vprašanj, ki si ga je v delu *Political Liberalism* zastavil Rawls, glej: Rawls, 1993, str. 4.

Morda se na tej točki zdi, da takšna formulacija liberalne države, ki jo spremlja vsaj delni skok iz individualizma v komunitarizem, slednjo naredi nič kaj liberalno. Vendar pa bom v nadaljevanju besedila skušal na kratko pokazati, da je takšno razumevanje in sprejemanje takšne liberalne države nujno potrebno za obstoj pravične družbe. Tako nam tudi ne bo več potrebno – tradicionalno – izbirati med liberalno ali socialno državo, saj bo (je) slednja že postala nepogrešljiv del prve.

4. KAJ IZBEREMO TEDAJ, KO IZBEREMO VEČ SVOBODE?

Četudi ta teza v besedilu še ni bila neposredno izražena, je gotovo jasno, da se – vsaj na ideološki ravni – odločamo med dvema pristopoma k praktični manifestaciji institutov socialne države. Na eni strani lahko izberemo ureditev, po kateri posameznik razpolaga z večjim delom svojega dohodka. Zmanjša se torej razkorak med neto in bruto plačo (poenostavljeno) oziroma natančnejše razkorak med delavčevim razpoložljivim dohodkom in bruto (bruto) plačo, ki predstavlja dejanski strošek delodajalca. V najradikalnejši izpeljavi te ureditve in v skladu z libertarno tezo, po kateri posameznik nima *pozitivnih obveznosti* do drugih članov družbe in je tako vsaka nepogodbena, torej nesoglasna, redistribucija njegovega dohodka nelegitimna, bi delavec (ali drug prejemnik plačila) razpolagal s celotnim dohodkom. Takšna ureditev je seveda utopična, kljub temu pa nekateri težijo po približevanju temu »idealu«. Samô in postopno približevanje večji razpoložljivosti dohodka pa je z ustrezno vrednostno ter pravno transformacijo sistema seveda mogoče. Kot že zapisano, bi se le-to odrazilo v zmanjševanju prispevne stopnje in posledični finančni razbremenitvi delavcev in delodajalcev. Vendar pa s takšnim zmanjševanjem finančnih obveznosti **raste stopnja odgovornosti posameznika**, ki mora sam poskrbeti za ustrezno obliko zavarovanja. Če za takšno vnaprejšnje zavarovanje ne poskrbi, v trenutku nastopa socialnega primera lahko računa le še na lastno in trenutno plačilno sposobnost, ki mu bo na primer omogočila kritje stroškov zdravljenja ali normalno vzdrževanje predhodnega življenjskega standarda tudi v času, ko posameznik (več) ne bo imel rednega dohodka. Na tej točki bi mnogi morda dejali, da se posameznik lahko v takem primeru vendar zanese na institute socialnega varstva, torej na institute socialne pomoči, a takšen odgovor še kako spominja na prigodo Lažnivega kljukca, ki se je za svoje lase povlekel iz močvirja. Zakaj? Če posamezniku priznamo svobodo, da sam razpolaga z večjim delom dohodka, mu moramo prav tako priznati možnost informiranega in

cionalnega ravnanja na trgu zavarovalnih storitev. Le stežka namreč lahko rečemo, da naj posameznik, ki sedaj razpolaga z zavidljivo večjim razpoložljivim dohodkom, sam poskrbi zase, a da bo v primeru, ko za socialna tveganja ne bo poiskal vnaprejšnjega kritja oziroma ne bo vzpostavil socialno-zaščitnega razmerja, zanj še vedno poskrbela država. Posamezniku s tem namenimo dvojno ugodnost, a mu ne določimo prav nobene obveznosti.²⁴ Če torej posameznika, ki je imel možnost, da se socialno zavaruje, pa tega ni storil, kljub vsemu ne želimo prepustiti nemilosti in slednjemu želimo ponuditi varstvo znotraj meja socialnega varstva, pa naletimo na drugačno težavo, ki nas postavi prav tja, kjer smo na začetku že bili. Edina pot, da zagotovimo normalno delovanje sistema socialne varnosti, je ta, da državi zagotovimo dovolj sredstev, da bo tak sistem lahko vzdrževala in znotraj njega posameznikom nudila ustrezno pomoč. Jasno je, da je to mogoče storiti le z dodatnim obdavčenjem. In če sta bila v primeru zmanjšanja prispevnih obveznosti delavec in predvsem delodajalec (katerega edina resna skrb v primeru nizkega stroška dela je ta, kako nadomestiti izpad delavčeve produktivnosti) razbremenjena, se ju v primeru potrebe po vzdrževanju sistema socialnega varstva obremenijo na drugačen način.²⁵ Kot zglede socialnih držav se pogosto navaja skandinavske države, ki – mimo nekaterih posebnosti – poznajo sistem univerzalnega nacionalnega varstva, kjer je enako, a osnovno varstvo zagotovljeno vsem posameznikom, strošek dela pa ohranjen relativno nizko. Pri tem se pozablja, da države tak sistem vzdržujejo z visoko obdavčitvijo in da posamezniki, ki želijo uživati standard, ki je višji od univerzalnega zagotovljenega, tega zagotovijo z zasebnimi zavarovanji.

Prav tako lahko predpostavimo, da bo posameznik, ki razpolaga z več dohodka, zasebno zavarovanje tudi dejansko sklenil. Pravzaprav to, da se izognemo že omenjenemu posameznikovemu zanašanju na finančne zmožnosti v trenutku nastanka socialnega primera oziroma na institute socialne varnosti, tudi moramo predpostavljati. Pa četudi – in ponovno smo na začetku – tega v resnici ne moremo storiti in takšna predpostavka na koncu obstoji sama zase. Zanašati se na

²⁴ Kar se vprašanja socialne pomoči s strani države tiče, so libertarci vsaj iskreni – v tem primeru država do posameznika nima nobenih pozitivnih obveznosti, slednji se lahko zanese le nase in svoje bližnje (v primeru pomoči bližnjih tudi libertarna teorija izgublja na svoji prepričljivosti). Neiskreno pa je, če se želimo približevati libetrarnemu, torej skrajno liberalnemu pogledu na posameznikove pravice in dolžnosti ter pravice države, a se hkrati v kritičnih primerih še zmeraj obračamo prav na slednjo.

²⁵ Za odnos med vlogo davkov in prispevkov glej: Strban, Temelji obveznega zdravstvenega zavarovanja (2005), str. 168-169.

posameznikovo racionalnost je približno tako, kot da bi se zanašali na to, da nas bolezen ali kak drug socialni primer vendar nikdar ne bo doletel. Včasih nekaj zdrave paternalistične drže države ne škodi. Le-ta bo namreč poskrbela za tiste, ki iracionalno ne bodo poskrbeli sami zase. Takšna predpostavka seveda negira klasično tezo o liberalni državi, kjer je vsakemu posamezniku zagotovljeno, da živi na način, ki si ga je izbral sam. Vendar pa je negacija ponovno le navidezna. Liberalizem – drugače kot libertarizem – posamezniku ne daje možnosti, da svoje življenje živi na prav vse načine, ki so še skladni s svobodo drugega, da tudi on živi na tak način, temveč posamezniku zagotavlja predvsem svobodo vere, misli, političnega prepričanja itd. Hkrati in kot že zapisano, pa liberalna država premore tudi elemente, ki temeljijo na enakosti in solidarnosti med enakopravnimi člani družbe,²⁶ ter se povezujejo s pojmom socialne pravičnosti, kjer se slednji sam po sebi izmika enoznačni opredelitvi.²⁷ Zato v nadaljevanju pojma socialne pravičnosti ne bom dokončno ali določno opredelil, temveč bom skušal pokazati, kaj socialna pravičnost ni.

Ko govorimo o socialni pravičnosti ter v njen kontekst postavimo pravkar odprto vprašanje posameznikovega iracionalnega ravnanja, bo dilema, ali istemu posamezniku v primeru nastopa socialnega primera še zmeraj nuditi pomoč, gotovo drugačna od tiste, ko imamo pred seboj posameznika, ki si socialnega zavarovanja ne more privoščiti. Tako pravzaprav ne bo več bistveno ali je paternalistični model državne intervencije premožnejšemu posamezniku odvzel del razpoložljivega dohodka, temveč bo bistveno to, da bo zaradi odsotnosti takšnega modela tisti, ki si socialnega zavarovanja več ne more privoščiti, ostal brez potrebnega varstva. Sistem, v katerem so socialna zavarovanja rezervirana le za tiste, ki si jih lahko privoščijo, gotovo ni (socialno) pravičen.

Pogosto se zdi, da državi (predvsem nosilcem socialnih zavarovanj kot relativno samostojnim osebam javnega prava) plačujemo preveč in v zameno dobimo premalo. Prav tako se zdi, da bi včasih bilo bolje, če bi lahko razpolagali z večjim deležem dohodka, si privoščili več, tudi dobrine, ki jih nujno potrebujemo,

²⁶ Kelly kot temeljni izhodišči liberalizma razume enakopravnost (*equality*) in svobodo (*liberty*) ter govori o egalitarnem liberalizmu in enako spoštovanje človekovega dostojanstva označi za najvišjo etično vrednoto, glej: Kelly, str. 7-9.

²⁷ Eno izmed temeljnih formulacij socialne pravičnosti je ustvaril John Rawls, zastavonoša političnega liberalizma, ki je v drugi formulaciji pravičnosti (poenostavljeno) dejal, da morajo biti vse socialno-ekonomske razlike, torej razlike v distribuciji dohodka ali dobrin, zasnovane tako, da najbolj koristijo najmanj privilegiranemu članu družbe. Glej: Rawls 1971, str. 60 in nasl. in 2011, str. 67 in nasl.

a takšna miselnost (žal) vzdrži le do nastopa prvega – pogosto popolnoma nepričakovanega – socialnega primera. Jedro socialne države in jedro socialne pravičnosti po mojem mnenju predstavlja možnost vseh posameznikov, da na enak in nediskriminatoren način dostopajo do enakih temeljnih (socialnih) pravic. Takšna enakost pa je porušena tedaj, ko enak dostop prepreči ekonomski cenzus ali diskriminacija na podlagi gmotnega stanja. Nikakor ne pravim, da bi morali vsi uživati povsem enake pravice, temveč menim, da bi morali dostop do kvalitetnega osnovnega varstva imeti vsi, ta dostop pa mora biti za vse enak.²⁸ Tisti, ki želi uživati nadstandard – torej višjo kakovost storitve – in si tega lahko tudi privoščiti, bo tak nadstandard še zmeraj lahko plačal, vendar šele po tem, ko je z obveznim prispevkom sam prispeval k enakopravnejši družbi manjših medsebojnih socialnih razlik. Ko je tak posameznik vstopil v družbo, gotovo ni vedel – odštevši tiste, ki imajo to srečo, da se rodijo v premožne družine – ali bo nekoč nujno potreboval le osnovno varstvo ali pa si bo lahko nekoč privoščil tudi veliko več.²⁹ Če iz družbene sfere izvzamemo element *solidarnosti*, bomo lahko še zmeraj govorili o državi, vprašanje pa je ali bo takšna država sploh še pravna (enak dostop do temeljnih pravic). Socialna gotovo ne bo več. Upam, da je na tej točki jasno, kaj se pravzaprav skriva za *prisilo*, ki sem jo na začetku besedila navedel kot element socialne države, in predvsem, čigavemu varstvu je ta prisila namenjena.

V zadnjem poglavju tega besedila bom skušal prikazati, kako lahko nekateri primeri privatizacije socialnih primerov vodijo do stanja neupravičene družbene neenakosti in kako je privatizacija socialnih primerov lahko škodljiva v razmerju do celotne družbene skupnosti.

²⁸ Jasno je, da gre v tem primeru predvsem za dostop do zdravstvenega varstva v naravi. Denarno nadomestilo za primer odsotnosti z dela zaradi bolezni ali poškodbe, denarno nadomestilo za primer brezposelnosti in navsezadnje tudi pokojnine, so tako ali tako zmeraj sorazmerne predhodnemu plačilu oziroma plačilu prispevkov. Primernost teh prejemkov – tako njihove zgornje in spodnje meje – pa so vprašanje zase. Glej npr. Strban, Temelji obveznega zdravstvenega zavarovanja (2005), str. 219-220 za denarno nadomestilo iz obveznega zdravstvenega zavarovanja ali Strban, Spregledani vidiki pokojninske reforme, (2013) 2-3, str. 279-281 za neutemeljenost razlikovanja med nekaterimi posamezniki glede na njihovo dolžnost (in višino) plačila prispevkov.

²⁹ Asociacija na Rawlsovo teorijo o tančici nevednosti je jasna, glej: Maffettone, str. 100-138, Bloom, str. 650 in seveda Rawls 2001.

5. PRAKTIČNE TER ETIČNE PASTI ZASEBNIH ZAVAROVANJ

V tem delu besedila se bom osredotočil na dve vrsti socialnih zavarovanj, to je na zdravstveno³⁰ in pokojninsko zavarovanje. Izpostavil bom nekatere nevarnosti zasebnih zavarovanj, ki lahko negativno vplivajo na solidarno skupnost in na posameznega zavarovanca tako z vidika pravkar opredeljenega jedra socialne pravičnosti ali socialne države kot tudi s popolnoma praktičnega vidika. Pred nadaljevanjem pa seveda moram pojasniti sam pojem *privatizacije socialnih tveganj*. Le-tega sam v kontekstu besedila razumem kot opustitev sistema obveznega javnega sistema socialnega zavarovanja ter prehod na obvezno ali prostovoljno zasebno zavarovanje. Seveda vprašanje ni le črno-belo in tako se nam ni treba odločiti za sistem javnega ali zasebnega zavarovanja, temveč lahko izbiramo med obema možnostma in to v različnih kombinacijah. Možnost izbire danes obstaja tudi pri nas – posameznik lahko namreč poleg obveznega pokojninskega zavarovanja v prvem stebru, sklene tudi dodatno (prostovoljno) zasebno zavarovanje v drugem stebru ali življenjsko zavarovanje v tretjem (popolnoma zasebnem) stebru.³¹ Možnost (dodatne) izbire je dana tudi v primeru zdravstvenega zavarovanja, kjer obvezno zavarovanje dopolnjuje tudi (sicer sporno urejeno) dopolnilno zavarovanje in druga dodatna zasebna zavarovanja, ki so ponujena na trgu. Menim, da o privatizaciji socialnih tveganj lahko pričnemo govoriti tedaj, ko te – torej zasebne – vrste zavarovanj postajajo pomembnejše od obveznih (javnih) zavarovanj. Pomembnejše v tem smislu, da jih pravo ter politika pričneta obravnavati kot primarne oblike zavarovanja, ki v skrajnem primeru tudi nadomestijo javne oblike. To bi v skrajnosti, kjer bi pristali na popolno avtonomijo posameznika, pomenilo, da se vsak sam odloči ali, kako in pri katerem ponudniku se bo zavaroval. Tako bi se lahko tudi odločil, da sploh ne bo zavarovan. Tedaj bi užival največjo stopnjo (vsaj ekonomske) svobode, vendar pa bi ga – kot že zapisano – takšna odločitev v njegovi svobodi lahko kaj kmalu tudi močno omejila. Seveda v našem pravnem redu oziroma v naši državi primata nikakor nismo prepustili zasebnim zavarovanjem, kljub temu pa le-ta pridobivajo na veljavi. Slednje je vsekakor dobrodošlo, če so takšna zavarovanja namenjena razbremenitvi solidarne skupnosti – in zdi se, da za zdaj delujejo prav na ta način – a lahko postane za solidarno skupnost in tiste, ki zasebnih zavarovanj

³⁰ Glej na primer: Bubnov-Škoberne, 1999, str. 12-13.

³¹ O sistemih pokojninskih zavarovanj glej: Strban, 2001, str. 131-140 in Bubnov-Škoberne, 1992, str. 931-939.

ne morejo skleniti, škodljivo tedaj, ko bi takšna zavarovanja *de facto* stopila bližu ali na mesto obveznih zavarovanj. V nadaljevanju besedila se tako ne bom ukvarjal s primeri, v katerih si posameznik npr. zdravstveno varstvo zagotovi na ta način, da kot samoplačnik storitev plača (bodisi pri čistem zasebniku bodisi v okviru javne zdravstvene mreže), temveč s prej omenjenimi primeri zasebnih zdravstvenih in pokojninskih zavarovanj. Ta obveznost je lahko pravno ali le dejansko pogojena,³² v primeru prej omenjene popolne avtonomije posameznika, pa niti ni nujno, da je (zasebno) zavarovanje sploh obvezno. Upošteval bom – upam – vse teoretično možne kombinacije.

Temeljni problem zasebnih zavarovanj – neodvisno od tega ali govorimo o zdravstvenih ali pokojninskih zavarovanjih – je ta, da zavarovanja kot storitve na svobodnem trgu niso dostopna vsem. Predpostavimo lahko, da bi s povečanjem razpoložljivega dohodka tudi manj premožni posamezniki lahko privarčevali več denarja, vendar je vprašanje, ali bi ta prihranek res vložili v zasebno zavarovanje, ki bi varovalo njih in njihove družine. Bolj verjetno se zdi, da bi del dohodka zapravili za druge nujne potrebe, saj se nastanek socialnega primera pogosto zdi oddaljen vse do tistega trenutka, ko dejansko nastopi. Takšne težave bi premožnejše posameznike, ki lahko tudi v obveznem sistemu prosto sklepajo zasebna zavarovanja, manj verjetno doletele. V primeru nastanka bolezni ali poškodbe, lahko tudi ob odsotnosti zavarovanja z veliko verjetnostjo krijejo stroške zdravljenja (seveda tedaj, ko ne gre npr. za zahtevnejše operativne posege) ter ne občutijo izpada dohodka zaradi nedela, saj je verjetno, da so privarčevali več sredstev ali da imajo tudi druge vire dohodka. Podobno jim lahko tudi v času uživanja pokojnine varnost nudijo drugi dohodki, na primer iz premoženja. Takšna vrsta zavarovanja torej v večini primerov nudi le še eno dodatno obliko varstva tistim, ki si le-to lahko privoščijo, in nezavarovane pušča tiste, ki – pogosto izpostavljeni večjim socialnim tveganjem – zasebnih zavarovanj ne morejo kupiti.

Izpostavil sem že, da imajo zasebna zavarovanja lahko naravo obveznih ali prostovoljnih zavarovanj. Verjetno bi se vsi strinjali, da obvezna zasebna zavarovanja nekako ne sovpadajo z idejo avtonomnega posameznika, ki sam sprejema odločitve na svobodnem trgu in zanje prav tako prevzame odgovornost. Obvezna zasebna zavarovanja so le drugačen način prerazporejanja dohodka, ki se mu

³² Ena izmed lastnosti slovenskega sistema obveznega zavarovanja je ta, da nekatere storitve s strani nosilca niso krite v celoti in tako je *de facto* obvezno tudi dopolnilno (zasebno) zavarovanje, ki pa – zaradi univerzalne cene – ni dostopno vsem. Glej: Strban, Prepletanje javnih in zasebnih elementov pri zagotavljanju zdravstvenega varstva ter odgovornost države (2005), str. 309-310.

posameznik nato, pa četudi prispevek uživa lastninskopravno varstvo, mora odpovedati. Pravi zagovorniki svobode bi tako nujno morali pristati na rešitev, po kateri bi posameznik zasebno zavarovanje lahko izbral ali pa bi lahko ostal tudi nezavarovan in tako bi kritje stroškov povezanih z nastankom socialnega primera bilo odvisno od njegove trenutne zmožnosti plačila. Zdi se, da zagovorniki privatizacije socialnih primerov nastopajo s figo v žepu. Ko govorijo o večji možnosti izbire – torej posameznikovi svobodi – predpostavljajo, da bo posameznik izbral zase najugodnejšo in najprimernejšo zavarovalno polico, ki bo ustrezala njegovemu načinu življenja in finančni moči. Prava možnost izbire je – kot pravkar zapisano – torej tista, po kateri se posameznik lahko odloči, da se ne bo zavaroval. Vprašanje, če bi zagovorniki privatizacije na takšno tezo tudi pristali. Verjetnejša je pot nadomestitve obveznega javnega zavarovanja z obveznim zasebnim zavarovanjem, pri tem pa sta (vsaj v teoriji) možni dve poti.

Prva je pot celostne nadomestitve sistema obveznih javnih zavarovanj s sistemom obveznih zasebnih zavarovanj. S takšno transformacijo bi ukinili nosilce javnih zavarovanj, ki so pri nas organizirani kot javni zavodi, ter bi več milijard težko »breme« prepustili zasebnemu sektorju. Jasno pa je, da bi slednji to breme sprejel le pod pogojem, če bi od tega imel finančno korist. To je seveda povsem razumljivo, pozitiven izkupiček pa bi lahko temeljil le na strogem upoštevanju načela ekvivalence, po katerem bi posameznik – družno z aktuarskimi izračuni – iz zavarovanja dobil toliko kot bi vanj vplačal. Jasno, v tem primeru gre za primere zdravstvenega zavarovanja. Solidarne skupnosti ne bi bilo več, velika verjetnost je, da bi zavarovalnice raje sprejemale le dobra tveganja (ang. *good risks*), med katerimi bi se lahko ustvarile manjše »solidarne« skupnosti, slaba tveganja (ang. *bad risks*), predvsem starejši ali socialno bolj ogroženi posamezniki, pa bi morali plačevati občutno višje premije. V primeru pokojninskih zavarovanj bi takšna transformacija pomenila, da posameznik več ne bi mogel računati na pokojnino, za katero bi jamčila država ali bi na primer moral jamčiti ponudnik zavarovanja, temveč bi lahko na pokojnino računal le, če bi sam ali po njem pooblaščen oseba uspešno upravljala s privarčevanim zneskom. Seveda pravkar zapisane besede zvenijo črnogledno in res je, predstavljajo le skrajni scenarij, do katerega bi lahko prišlo predvsem v primeru neustrezne regulacije. Tak sistem mora, če si ne želimo črnega razpleta, s katerim so se v času krize srečale nekatere multinacionalke (predvsem) zahodnega sveta, nujno biti podvržen strogemu nadzoru zakonodajalca, ki ima dolžnost, da (podobno kot danes pri dodatnih zavarovanjih drugega pokojninskega stebra ali pri dopolnilnem zdravstvenem zavarovanju) poskrbi za nediskriminatorno vključitev strank, postavi določene ome-

jitve naložbenemu razpolaganju ter vzpostavi sistem kritja v času, ko nosilec ne posluje z dobičkom oziroma oblikuje pravilo zajamčene vrednosti.³³ Vse takšne omejitvami pa odpirajo vprašanje, koliko svobode sploh še imata tako ponudnik storitve, torej zavarovalnica, kot tudi zavarovana oseba, in kolikšna jamstva naj zaradi strogih omejitev v korist strank prevzame država. Zdi se, da bi s takšno transformacijo – v kolikor ne bi pristali na popolnoma svobodno sklepanje zavarovalnih pogodb – le spremenili naravo nosilca, ostala ureditev pa bi, hočeš nočeš, morala ostati sila podobna tej, ki jo v primeru nekaterih prostovoljnih (ali obveznih dodatnih pokojninskih) zavarovanj poznamo že danes.

Druga pot je seveda ta, da zasebna zavarovanja »le« dopolnjujejo javna zavarovanja, vendar na način, po katerem javna zavarovanja nudijo praviloma le še najosnovnejši nivo varstva. Nekateri skoraj že dogmatično trdijo, da je tak sistem na področju pokojninskega zavarovanja neizbežen. Navajati razloge bi seveda bilo odveč. Če starostne pokojnine iz obveznega zavarovanja nekaterim (vedno manjšemu delu) prebivalcev še nekako nudijo dohodek, ki omogoča sorazmerno ohranjanje življenjskega standarda iz časov delovne aktivnosti in ta standard tudi predstavlja primerno kvaliteto življenja, pa so pred nami časi, ko to v okvirih obveznega javnega zavarovanja ne bo več mogoče.³⁴ Vprašanje pa je, ali in koliko dohodka bomo pripadniki mlajše generacije lahko v obliki zasebnih zavarovanj privarčevali za čas starosti, ob tem financirali upokojene generacije, in kaj se bo zgodilo s tistimi posamezniki, ki zaradi nizkih dohodkov možnosti relevantnega zasebnega varčevanja nikakor ne bodo imeli. Odgovor na vprašanje se gotovo ne skriva v zmanjšanju prispevkov ter posameznikovem prostemu razpolaganju z večjim delom dohodka, saj bi – kot že zapisano – takšno ugodnost najbolje izkoristili visoko plačani posamezniki. Na tem mestu bi lahko razpredal o drugih možnostih zagotavljanja primernih pokojnin, a so načini ukrepanja (višanje prispevkov, podaljševanje delovne dobe oziroma višanje upokojitvene starosti, višje obdavčevanje, nižanje visokih pokojnin itd.) skoraj že splošno znana dejstva, ki pa s seboj prinesejo nova težavna vprašanja,³⁵ ki jih na tem mestu ne kaže odpirati. Če se zdi, da se brez velikega zakonodajnega in političnega (upamo, da strokovno podkovanega) naprezanja, ne bomo uspeli izogniti prevladi zasebnega zavarovanja na področju pokojnin in da bo pokojnina

³³ Glej na primer 311., 312. in 313. člen Zakona o pokojninskem in invalidskem zavarovanju (ZPIZ-2), Ur. list RS, št. 96/12 do 102/15 ali 62. b člen ZZVZZ.

³⁴ Morda so ti časi tudi že dokončno minili, glej: Tičar, str. 151.

³⁵ Precej zahtevna so na primer vprašanja lastninskega ter ustavnopravnega varstva pokojnin.

iz obveznega javnega zavarovanja dokončno prerasla zgolj v sistem zagotavljanja osnovnega varstva, pa na takšen prisilni »kompromis« ne smemo in ne moremo pristati v primeru zdravstvenega varstva.

Če je sistem pokojninskega zavarovanja grajen na razmerju med vplačanimi prispevki in njim sorazmerno višino pokojnine, je značilnost obveznega (javnega) zdravstvenega zavarovanja ta, da posamezniki ne glede na višino vplačanih prispevkov iz dajatvenega dela razmerja prejmejo vse potrebne dajatve (v naravi) v primeru nastopa socialnega primera. Solidarna skupnost je solidarna do vseh in zajema tako dobra kot tudi slaba tveganja, torej zdrave in bolne, stare in mlade, bogate in revne ter posameznike, ki živijo na zdrav (varen) ali nezdrav (nevaren) način.³⁶ V sistemu horizontalne in vertikalne solidarnosti bodo posamezniki plačevali prispevke in s tem omogočili varstvo tistim, ki bodo to varstvo v konkretnem primeru potrebovali in ne glede na to, če bodo ti varstvo potrebovali velikokrat in vplačevali sorazmerno nizke prispevke, oziroma bodo po drugi strani nekateri vplačevali visoke prispevke in sami – na primer zaradi visoke kvalitete življenja – storitve iz obveznega zdravstvenega zavarovanja koristili le redko ali pa težave sanirali v samoplačniškem sistemu. Če bi v sistemu, v katerem z ramo ob rami hodita obvezno in prostovoljno zavarovanje, slednje pričelo pridobivati primat, bi solidarna skupnost bila tako ali drugače ogrožena. Zagovorniki privatizacije socialnih primerov si želijo prav takšnega primata. Obvezno javno zavarovanje že naj ostane, vendar naj zaradi stroškovne učinkovitosti nudi le nujno zdravstveno varstvo³⁷ ter redke drage posege, za nadstandard³⁸ pa naj poskrbijo zasebna zavarovanja. S tem je solidarna skupnost porušena ali vsaj kvalitativno spremenjena, natančneje, ustanovita se dve solidarni skupnosti. Ena skupnost, ki je skupnost tistih, ki si nadstandarda ne morejo privoščiti in druga skupnost, skupnost tistih, ki zasebna zavarovanja lahko plačajo. Težava je jasna – zdravstveno varstvo po tej poti postane dobrina bogatejših. Zakaj ne bi posamezniki, ki si nadstandard lahko privoščijo, s sorazmerno višjimi prispevki krepili vertikalno (in v bistvu tudi horizontalno) solidarnost³⁹ in zasebna zavarovanja plačali iz preostalega (goto-

³⁶ O načelu samoodgovornosti glej na primer: Strban, Prepletanje javnih in zasebnih elementov pri zagotavljanju zdravstvenega varstva ter odgovornost države, 2005, str. 308-309.

³⁷ Natančneje in zato, da se izognemo opredelitvi pojma »nujnega« varstva, je bolj primerno govoriti o zmanjšanju košarice zdravstvenih storitev.

³⁸ Vprašanje pa je, kakšna vsebina bi pravzaprav napolnila pojem nadstandarda. Morda bi ta zajemal predvsem storitve, ki bi se, glede na pogostost izvajanja in siceršnje stroške, izkazale kot najlukrativnejše.

³⁹ Tako tudi Strban v primeru oseb, ki zaradi visokih dohodkov v nekaterih sistemih lahko izstopijo

vo še zmeraj dovolj visokega) dohodka? Odgovor je seveda odvisen od posameznikovega razumevanja lastnega položaja v družbi ter pravic in obveznosti, ki takšnemu položaju (moralno) pripadajo.

Jasno je, da vsak posameznik želi razpolagati s čim večjim (razpoložljivim) dohodkom. Prav tako je jasno in povsem naravno, da se mnogi, ki nosilcu v obliki prispevkov ali državi v obliki davkov plačujejo veliko, ter tudi tisti, ki prispevajo malo, pa je ta »malo« zanje še kako velik, pogosto čutijo okradene takrat, ko socialni primer ne nastopi, ta nastopi ter iz zavarovanja dobijo manj kot so pričakovali, ali pa tedaj, ko ob nastopu (zdravstvenega) primera na dajatev oziroma storitev čakajo nesorazmerno dolgo. Vendar pa se je ob tem treba zavedati, da bi prevlada zasebnih zavarovanj skoraj gotovo položaj izboljšala le za tiste, ki bi ta zavarovanja lahko plačevali, tistim, ki bi iz slednjih izpadli ali bili označeni kot slaba tveganja, pa bi se zaradi drugačne strukture solidarne skupnosti godilo še slabše, razliko pa bi država morala zagotavljati na drugačne načine, ki bi se verjetno ponovno morali financirati iz družbene skupnosti. Zapisano pa seveda nosilcev in države danes ne razbremeni odgovornosti, da še naprej – posebej v nemirnih časih – stremijo k kvalitativnemu in finančnemu izboljšanju sistema, četudi se to izboljšanje na trenutke zdi skoraj nemogoče.

6. SKLEP

Jedro socialne države predstavlja solidarnost med njenimi državljani ali natančneje solidarnost med člani zavarovalne skupnosti. Če socialni državi odvzamemo ta element, bo ta socialna le še za tiste, ki si bodo varstvo ob nastopu socialnega primera lahko privoščili. Torej le še za tiste, ki posebne varnosti pogosto v bistvu niti ne potrebujejo. Vendar pa tudi v tem primeru edina dolžnost države še zmeraj ne bi bila le ta, da zasebnim nosilcem socialnih zavarovanj in njihovim strankam zagotovi ustrezne pravne okvirje za izvajanje zavarovalne dejavnosti, temveč bi ta še zmeraj morala skrbeti za tiste, ki zasebnih zavarovanj ne bi mogli skleniti. Tudi to dolžnost pa bi bilo potrebno nekako financirati. Jasno je, da bodo vse države ali vsi družbeni sistemi enostavno morali temeljiti na sistemu redistribucije dohodka, od vsakega posameznika pa bo odvisno ali bo to redis-

iz obveznega zavarovanja. Glej: Strban, Temelji obveznega zdravstvenega zavarovanja, 2005, str. 130-131.

tribucijo res razumel kot *prisilo*, torej tako, kot sem sam v začetku besedila jedro socialne države že opisal, ali pa bo za njo videl širšo sliko družbene skupnosti. Vsak »nadstandard« katerega financiranje omogočajo zasebna zavarovanja toplo pozdravljam, saj menim, da sveto oklepanje ideje, da nekatere storitve ne sodijo na trg, ni primerno. Vendar pa ob tem nikakor ne smemo pozabiti, da govorimo o temeljnih pravicah vseh članov družbe, ki jih varuje tudi naša Ustava.⁴⁰ Zasebna zavarovanja v možnost enakega dostopa do enakih pravic ne smejo poseči, vsaka storitev, ki brez ogrožitve kvalitetnega enakega varstva le-to tudi presega, pa naj bo v obliki te ali one police ponujena trgu. Zavedam se, da ta zapis vsaj v nekaterih delih vzbuja videz konservativnosti in spet na drugih mestih deluje kot kak privid ali polepšana slika realnosti. Povsem jasno je, da bo tradicionalna solidarna skupnost težko preživela in da so njene vsebinske spremembe nujno potrebne, vendar pa je – in to je glavni in morda tudi edini namen tega prispevka – ob vsakršni spremembi treba krepko razmisliti, koga in zakaj bo ali bi nova ureditev lahko najbolj prizadela.

LITERATURA

- Accetto, Matej in drugi: (USTAVNO)SODNO ODLOČANJE, GV založba, Ljubljana 2013,
- Bowen, William G. in drugi (ur.): THE PRINCETON SYMPOSIUM ON THE AMERICAN SYSTEM OF SOCIAL INSURANCE, McGraw-Hill, New York 1968,
- Bonoli, Giuliano: Classifying Welfare States, v: Journal of Social Policy 26 (1997) 3, str. 351-372,
- Bubnov-Škoberne, Anjuta: Pravica do socialne varnosti, v: Pravniki 52 (1977) 1-3, str. 61-82,
- Bubnov-Škoberne, Anjuta: Primerjalni pregled sistemov pokojninskega varstva, v: Podjetje in delo 8 (1992) 18, str. 926-940,
- Bubnov-Škoberne, Anjuta: Socialni, zaposlovalni in pravni vidiki obsega socialne varnosti, v: Zbornik znanstvenih razprav, LXI, 1999, str. 5-27.
- Bubnov-Škoberne, Anjuta.: Socialna država in reforme, v: Delavci in delodajalci 7 (2001) 1, str. 5-8,
- Bubnov-Škoberne in Strban, Grega: PRAVO SOCIALNE VARNOSTI, GV založba, Ljubljana 2010.
- Bloom, Alan: Justice: John Rawls vs. The Tradition of Political Philosophy, v: The American Political Science Review, 69 (1975) 2, str. 648-662,
- Cerar, Miro in drugi: PRAVNA DRŽAVA, GV založba, Ljubljana 2009,
- Cerar, Miro in drugi: UVOD V PRAVOZNANSTVO (2. izd.), Uradni list Republike Slovenije, Ljubljana 2013,

⁴⁰ Glej 2. člen in 14. člen v povezavi z 50. in 51. členom Ustave Republike Slovenije, Ur. list RS, št. 33/91-I do 47/13.

- Heinig H.M.: The Political and the Basic Law's Sozialstaat Principle, v: German Law Journal, 12 (2011) 4, str. 1887-1900,
- Kelly, Paul: LIBERALISM, Politi Press, Cambridge 2005,
- Kelly, J. Maurice: A SHORT HISTORY OF WESTERN LEGAL THEORY, Calderon press, Oxford 1992.
- LaFrance, Arthur B.: WELFARE LAW: STRUCTURE AND ENTITLEMENT IN A NUTSHELL, West Publishing Co., St. Paul 1979,
- Maffettone, Sebastiano: RAWLS: AN ITRODUCTION, Polity, Cambridge 2010,
- Rus, Veljko: SOCIALNA DRŽAVA IN DRUŽBA BLAGINJE, Domus, Ljubljana 1990,
- Rawls, John: A THEORY OF JUSTICE, Belknap Press of Harvard University Press, Cambridge 1971,
- Rawls, John: POLITICAL LIBERALISM, Columbia University Press, New York 1993,
- Rawls, John: PRAVIČNOST KOT POŠTENOST : REFORMULACIJA, Krtina, Ljubljana 2011,
- Strban, Grega: Vrste dodatnih pokojninskih zavarovanj ter vrste in učinki davčnih ugodnosti, v: Delavci in delodajalci 1 (2001) 3, str. 131-149,
- Strban, Grega: Prednosti in pomanjkljivosti širokega kroga obvezno zdravstveno zavarovanih oseb, v: Delavci in delodajalci 4 (2004) 4, str. 617-633,
- Strban, Grega: TEMELJI OBVEZNEGA ZDRAVSTVENEGA ZAVAROVANJA, Cankarjeva založba, Ljubljana 2005,
- Strban, Grega: Prepletanje javnih in zasebnih elementov pri zagotavljanju zdravstvenega varstva ter odgovornost države, v: Delavci in delodajalci 5 (2005) 2-3, str. 299-321,
- Strban, Grega: Ustavna zapoved socialne države ni pravno nezavezujoča norma, v: Pravna praksa 31 (2012) 22, str. 3.
- Strban, Grega: Spregledani vidiki pokojninske reforme, v: Delavci in delodajalci 13 (2013) 2-3, str. 277-299,
- Strban, Grega: Socialne pravice in socialna pravičnost, v: Pravna praksa 32 (2013) 27, str. 3,
- Tičar, Luka: Struktura slovenskega sistema prostovoljnega dodatnega pokojninskega zavarovanja, v: Delavci in delodajalci, 1 (2001) 3, str. 151-169.

WELFARE STATE, FREEDOM AND THE ISSUE OF PRIVATIZING SOCIAL RISKS THROUGH THE USE OF PRIVATE INSURANCE

Luka Mišič*

SUMMARY

Solidarity between its citizens or, more accurately solidarity among the members of the insurance community constitute the core of the welfare state. Should this element be removed from it, welfare state will be 'welfare' only for those who can afford protection when the need arises, meaning those who actually do not need special protection. However, even in cases like those, the sole responsibility of the state would not be limited only to provision of adequate legal framework for carrying out the insurance operations of the private social insurance institutions and their clients, but also to the care for those who will not be able to afford a private insurance. Yet, this responsibility of the state requires to be financed somehow. Evidently, all the countries, irrespective of their social system will have to base the funding on a system of redistribution of income. It will be on each individual whether to understand this redistribution as *coercion* that is in the way, I already described the core of the welfare state at the beginning of the text, or will they perceive it as a wider picture of the community.

Private insurance should not intervene into equal access to services; yet, each service exceeding the level without compromising equal protection can be offered in the form of one or another insurance police in the free market.

It is quite evident that the traditional solidarity community will find it difficult to survive in its present form and that the changes of its content are absolutely necessary, but – and this is the main and perhaps the only purpose of this article – any change should be carefully thought about as to who and why the new arrangements might threaten most.

* Luka Mišič, Young researcher at The Department of Labour Law and Social Security Law at the Faculty of Law at University of Ljubljana
luka.misic@pf.uni-lj.si.

REPREZENTATIVNOST SINDIKATA I UDRUGA POSLODAVACA U HRVATSKOJ

Željko Potočnjak*

UDK: 331.105.42/.44:349.2(497.5)

Abstract: *Pitanje reprezentativnosti sindikata i udruga poslodavaca u Hrvatskoj se uglavnom odnosi na brojne međusobno suprotstavljene sindikate, a ne i na poslodavce koje organizira samo jedna nacionalno reprezentativna udruga. Od 2012. godine su zakonom, koji je noveliran 2014. godine, propisani kriteriji za reprezentativnost koje moraju ispuniti nacionalno reprezentativni sindikati i udruge poslodavaca te sindikati koji žele sudjelovati u kolektivnom pregovaranju i s time povezanom štrajku. Uređen je postupak te utemeljeno povjerenstvo, koje odlučuje o tim pitanjima.*

Key words: *radno pravo, kolektivni ugovori, pravo na organiziranje, sindikati, udruge poslodavaca, reprezentativnost, Hrvatska*

THE MOST REPRESENTATIVE TRADE UNIONS AND EMPLOYERS' ASSOCIATIONS IN CROATIA

Abstract: *The issue of the representativeness of trade unions and employers' associations in Croatia is mainly concerned with the numerous competing trade unions and not with the employers who are organised in a single representative association. Since 2012 the law which was amended in 2014 laid down the criteria to be met by the national representative trade unions and employers' associations and the trade unions who wish to participate in collective bargaining and the associated strike. A procedure has been devised and a commission established that decides on these issues.*

Key words: *labour law, collective agreements, the right to organise, trade unions, employers' associations, representativeness, the most representative, Croatia*

* Potočnjak Željko, PhD, Professor at the Faculty of Law, University of Zagreb, Croatia
zeljko.potocnjak@pravo.hr

1. RAZVOJ PITANJA REPREZENTATIVNOSTI U HRVATSKOJ

Pitanje reprezentativnosti sindikata i udruga poslodavaca godinama je jedno od problematičnih pitanja kolektivnih radnih odnosa u Hrvatskoj.¹ Javilo se već tijekom priprema za donošenje prvog Zakona o radu koji je nakon tri godine rasprava i sporova donesen 1995. godine (u daljnjem tekstu: ZR/95), a stupio je na snagu 1. siječnja 1996. godine.² Naime, novo uspostavljena sloboda organiziranja rezultirala je utemeljenjem velikog broja novih međusobno suprotstavljenih sindikata (podaci o broju i razinama djelovanja sindikata navedeni su u Tablici br. 1),³ pa se otvorilo pitanje koji će od njih sudjelovati u kolektivnom pregovaranju, radu nacionalnog Gospodarsko-socijalnog vijeća te delegaciji Republike Hrvatske na zasjedanjima Međunarodne konferencije rada. Naročito je sporno bilo pitanje reprezentativnosti sindikata za kolektivno pregovaranje. Iako su razmatrana različita rješenja, među ostalim i da rezultati izbora za radnička vijeća budu relevantni za određivanje sindikata koji će biti reprezentativan za kolektivno pregovaranje, na kraju je na prijedlog sindikata to pitanje uređeno odredbama čl. 186. ZR/95 na način da je sudjelovanje u kolektivnom pregovaranju omogućeno svim onim sindikatima koji su registrirani najmanje šest mjeseci prije otpočinjanja pregovora. To je imalo za posljedicu da je poslodavcu bilo dopušteno kolektivno pregovarati samo s pregovaračkim odborom u kojem su bili zastupljeni svi sindikati koji su kod njega imali svoje članove. U postupku utemeljenja tog odbora sudjelovalo je i Gospodarsko-socijalno vijeće, a postojala je i mogućnost tajnog glasovanja članova sindikata o utemeljenju pregovaračkog odbora. Takvo uređenje dovelo je do brojnih sporova i nije bilo zadovoljavajuće.⁴ Za razliku od toga, pitanja predstavljanja sindikata u nacionalnom Gospodarsko-socijalnom vijeću te na zasjedanjima Međunarodne konferencije rada rješavala su se međusobnim sporazumima sindikata na temelju podataka o broju njihovih članova. Zakonom su ta pitanja uređena tek 1999. godine Zakonom o načinu određivanja zastupljenosti sindikata više razine u tripartitnim tijelima na nacionalnoj razini.⁵ Pri tome treba napomenuti da je pitanje reprezentativnosti sindikata u Hrvatskoj

¹ O kolektivnim radnim odnosima u Hrvatskoj vidi: Grgurev, I., Rožman, K. (2007), str. 557-595 i Bagić, D. (2015), str. 1-26.

² Zakon o radu („Narodne novine“, br. 38/95, 54/95 i 65/95).

³ O razvoju i strukturi sindikata u Hrvatskoj vidi: Bagić, D. (2010), str. 114-158.

⁴ O utjecaju takvog zakonskog uređenja na kolektivno pregovaranje vidi: Potočnjak, Ž. (2007), str. 304-341.

⁵ Zakon o načinu određivanja zastupljenosti sindikata više razine u tripartitnim tijelima na nacionalnoj razini (NN 19/99).

važno i zbog raspodijele još uvijek neraspodijeljene sindikalne imovine stečene u doba socijalizma.

Tablica 1. Sindikati u Hrvatskoj

Sindikati i udruge sindikata koje djeluju na nacionalnoj razini	Sindikati	Udruge sindikata više razine	Ukupno
	320	22	342
Sindikati i udruge sindikata koje djeluju na regionalnoj razina	304	3	307
Ukupno	624	25	649

Izvor: Evidencija Ministarstva rada i mirovinskog sustava, stanje na dan 25.2.2016.

Što se pak tiče pitanja reprezentativnosti udruge poslodavaca u radu Gospodarsko-socijalnog vijeća te na zasjedanjima Međunarodne organizacije rada, ono uglavnom nije bilo problematično jer od 1993. godine u Hrvatskoj djeluje samo jedna udruga poslodavaca (Hrvatska udruga poslodavaca) koja ima 30 granskih udruga koje djeluju na nacionalnoj razini. Dakle, za razliku od relativne visoke fragmentiranosti sindikata, u Hrvatsku postoji naglašena monolitnost organiziranja poslodavaca (u Tablici 2. navedeni su podaci o organizacijama poslodavaca u Hrvatskoj). Pri tome treba uzeti u obzir i da od stupanja na snagu prvog Zakona o radu u kolektivnom pregovaranju ne sudjeluje Hrvatska gospodarska komora koja ima obvezno članstvo te zbog toga ne udovoljava zakonskim (ali i međunarodnim) kriterijima za sudjelovanje u kolektivnom pregovaranju.⁶

Tablica 2. Udruge poslodavaca u Hrvatskoj

Udruge poslodavaca koje djeluju na nacionalnoj razini	Udruge poslodavaca	Udruge poslodavaca više razine	Ukupno
	54	3	57
Udruge poslodavaca koje djeluju na regionalnoj razina	6	0	6
Ukupno	60	3	63

Izvor: Evidencija Ministarstva rada i mirovinskog sustava, stanje na dan 25.2.2016.

⁶ Zakon o Hrvatskoj gospodarskoj komori (NN 66/91, 73/91, 77/93).

Iako su pitanja reprezentativnosti sindikata i udruga poslodavaca nekoliko puta uređivana zakonima ili odlukama Gospodarsko-socijalnog vijeća,⁷ ona su značajno opterećivala kolektivne radne odnose u Hrvatskoj. U nekoliko navrata je i Međunarodna organizacija rada bezuspješno pokušala pružiti tehničku pomoć pri njihovom rješavanju.⁸ Međutim, koalicijska Vlada predvođena Socijaldemokratskom partijom Hrvatske koja je 4. prosinca 2011. pobijedila na parlamentarnim izborima i koja prije izbora nije najavljivala značajnije promjene radnog zakonodavstva, nakon relativno kratkih konzultacija sa socijalnim partnerima donijela je 13. srpnja 2012. Zakon o kriterijima za sudjelovanje u tripartitnim tijelima i reprezentativnosti sindikata za kolektivno pregovaranje⁹ (u daljnjem tekstu: Zakon o reprezentativnosti iz 2012.). Zakon je stupio na snagu nakon kratkog vakacijskog roka od samo osam dana i izazvao veliko nezadovoljstvo sindikata od kojih su neki pokrenuli postupak ocjene njegove ustavnosti pred Ustavnim sudom te postupke pred nadležnim tijelima Međunarodne organizacije rada zbog povrede međunarodnim konvencijama zajamčenog prava na slobodno sindikalno udruživanje.¹⁰ Zakon o reprezentativnosti iz 2012. osim što je uredio koji sindikati (kao reprezentativni na nacionalnoj razini) imaju pravo sudjelovati u radu Gospodarsko-socijalnog vijeća, uredio je i do tada zakonski neuređeno pitanje reprezentativnosti udruga poslodavaca na nacionalnoj razini te značajno

⁷ Npr. već spomenutim Zakonom o načinu određivanja zastupljenosti sindikata više razine u tripartitnim tijelima na nacionalnoj razini, Zaključkom Gospodarsko-socijalnog vijeća o kriterijima reprezentativnosti udruga poslodavaca za sudjelovanje u radu tripartitnih tijela od 26. listopada 2005. godine i Zaključkom Gospodarsko-socijalnog vijeća o utvrđivanju reprezentativnosti udruga poslodavaca više razine za sudjelovanje u radu GSV-a i drugih tripartitnih tijela od 19. srpnja 2007. godine.

⁸ Posljednji takav pokušaj bio je u proljeće 2011. godine kada je sporazumom socijalnih partnera utemeljena stručna radna skupina u sastavu Youcef Ghellab, predstavnik Međunarodnog ureda rada, prof. dr. sc. Mario Vinković i prof. dr. sc. Željko Potočnjak koja je izradila nacrt prijedloga Zakona o reprezentativnosti, ali taj prijedlog socijalnim partnerima nije bio prihvatljiv.

⁹ Zakon o kriterijima za sudjelovanje u tripartitnim tijelima i reprezentativnosti sindikata za kolektivno pregovaranje (NN 82/12, 88/12).

¹⁰ Neka stajališta sindikata o tom zakonu dostupna su na: <http://hurs.eu/?p=2407>, http://www.nsz.hr/novosti-i-obavijesti/zakonski_okviri_i_materijalna_prava/zakon-o-reprezentativnosti-na-ocjenu-ustavnosti/ (13.4.2014.). Prijedloge su podnijeli: Savez samostalnih sindikata Hrvatske (U-I-5164/2012), Nezavisni hrvatski sindikati (U-I-5323/2012), Matica hrvatskih sindikata i Hrvatska udruga sindikata (U-I-5597/2012), Udruga radničkih sindikata Hrvatske (U-I-5665/2012) te Sindikat zaposlenih u poljoprivredi, prehrambenoj i duhanskoj industriji i vodoprivredi Hrvatske (U-I-5684/2012). S obzirom da o prijedlozima nije odlučeno, a u međuvremenu je osporavani zakon prestao važiti, može se očekivati obustavljanje navedenih postupaka.

razradio i promijenio kriterije i postupak utvrđivanja reprezentativnosti sindikata za kolektivno pregovaranje.

U Zakonu o reprezentativnosti iz 2012. za sindikate problematične nisu bile odredbe o reprezentativnosti već tim zakonom izvršena promjena čl. 262. drugog Zakona o radu (u daljnjem tekstu ZR/09)¹¹ o produženoj primjeni pravnih pravila sadržanih u kolektivnim ugovorima. Te odredbe ZR/09 omogućavale su vremenski gotovo neograničenu primjenu jednom sklopljenih kolektivnih ugovora koji su formalno zbog protoka vremena ili otkaza prestali važiti, ali su se u sadržajnom smislu nastavljali primjenjivati kao sastavni dio individualnih ugovora o radu sklopljenih u vrijeme njihovog važenja. Omogućavale su radnicima zadržavanje stečenih prava, pa su sindikati jednostavnim odbijanjem sklapanja nepovoljnijih kolektivnih ugovora mogli osigurati zadržavanje prethodno dosegnute razine prava.¹² Takvo zakonsko uređenje onemogućavalo je prilagođavanje plaća i drugih materijalnih prava promijenjenim gospodarskim okolnostima u razdoblju krize. Kada je prethodna Vlada predvođena Hrvatskom demokratskom zajednicom 2010. godine predložila izmjenu tih odredbi, sindikati su njihovu promjenu spriječili prikupljanjem više od 700.000 potpisa za raspisivanje nacionalnog referenduma o tom pitanju, a što je onda prisililo Vladu na povlačenje zakonskog prijedlog iz zakonodavnog postupka.

Nova Vlada koja je vlast preuzela krajem 2011. godine, umjesto da izmjeni spornu odredbu ZR/09, u čl. 26. Zakona o reprezentativnosti iz 2012. godine ograničila je produženu primjenu pravnih pravila sadržanih u kolektivnim ugovorima na tri mjeseca. Osim na kolektivne ugovore koje su već prethodno prestali važiti, novo pravilo primijenjeno je i na važeće kolektivne ugovore. Sve to dovelo je do značajnog smanjenja pokrivenosti radnika kolektivnim ugovorima i prisililo sindikate na utvrđivanje reprezentativnosti prema novom zakonu. Pri tome je postupke utvrđivanja reprezentativnosti mogao pokretati i poslodavac (najčešće je to bila upravo Vlada). Prema glavnom kriteriju reprezentativnosti, reprezentativni su postali samo oni sindikati koji su u svojem članstvu imali najmanje 20% od ukupnog broja sindikalnih članova na razini i području za koje se utvrđivala reprezentativnost. Omogućeno je i strukovnim sindikatima (liječnika, strojovođa, pilota i sl.), koji nisu ispunjavali taj uvjet, da postanu reprezentativni, ako ispune za njih propisane posebne uvjete (da organiziraju najmanje 40% radnika iste struke, odnosno da pripadnici određene struke čine najmanje 75% od ukupnog

¹¹ Zakon o radu (NN 149/09, 61/2011).

¹² O tom pitanju vidi pobliže: Grgurev, I. (2010), str. 1081-1108.

članstva određenog sindikata). Zakon je previdio i utemeljenje posebnog tijela, Povjerenstva za utvrđivanje reprezentativnosti (u daljnjem tekstu: Povjerenstvo), kao neovisnog i nepristranog tijela koje treba provoditi postupke utvrđivanja reprezentativnosti. Zbog brojnih nejasnoća i nedosljednosti pri zakonskom uređenju materije reprezentativnosti, zakon je trpio vrlo oštre kritike.¹³

Zbog tih problema i kritika, Vlada se 2014. odlučila, u sklopu reforme radnog zakonodavstva u okviru koje je donesen i treći po redu Zakon o radu (u daljnjem tekstu: ZR)¹⁴, na donošenje novog Zakona o reprezentativnosti¹⁵ (dalje: Zakon o reprezentativnosti). Pri razmatranju normativnog uređenja reprezentativnosti u Hrvatskoj, u ovom ćemo se radu referirati na sada važeći Zakona o reprezentativnosti. Međutim, zbog sličnosti zakonskog uređenja, učinke tog uređenja razmatrat ćemo od donošenja Zakona o reprezentativnosti iz 2012. godine.

2. POJAM I OBLICI REPREZENTATIVNOSTI

Pravo na organiziranje radnika u sindikate i poslodavaca u njihove organizacije, kao temeljno ljudsko pravo, zajamčeno je Ustavom Republike Hrvatske,¹⁶ a Hrvatska je ratificirala i konvencije br. 87¹⁷ i 98¹⁸ Međunarodne organizacije rada te Konvenciju za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda Vijeća Europe.¹⁹ Pravo na organiziranje i djelovanje u području radnih odnosa detaljno je uređeno odredbama Glave IV. - Kolektivni radni odnosi - važećeg ZR-a (čl. 165. do 221.). U

¹³ Naša stajališta o pitanjima reprezentativnosti i tom zakonu iscrpno smo izrazili u radovima: Potočnjak, Ž. (2013), str. 8-20 i Potočnjak, Ž. (2014/1), str. 18-26.

¹⁴ Zakon o radu (NN 93/14). Prijevod na engleski jezik dostupan je na: <http://www.mrms.hr/wp-content/uploads/2012/11/labour-act.pdf> (28.2.2016.) O glavnim značajkama toga zakona vidi: Potočnjak, Ž. (2014/2), str. 14-30.

¹⁵ Zakon o reprezentativnosti udruga poslodavaca i sindikata (NN 93/14 i 26/15). Prijevod na engleski jezik dostupan je na: <http://www.mrms.hr/wp-content/uploads/2015/11/Act-on-representativeness.pdf> (28.2.2016.).

¹⁶ Ustav Republike Hrvatske (NN 56/90, 135/97, 113/00, 28/01, 76/10, 5/14).

¹⁷ No. 87 Freedom of Association and Protection of the Right to Organise Convention. Konvencija MOR br. 87 o slobodi udruživanja i zaštiti prava na organiziranje, San Francisco, 9. srpnja 1948. („Narodne novine – Međunarodni ugovori“, br. 2/94 i 3/00).

¹⁸ No. 98 Right to Organise and Collective Bargaining Convention. Konvencija MOR br. 98 o primjeni načela prava na organiziranje i kolektivno pregovaranje, Ženeva, 1. srpnja 1949. („Narodne novine – Međunarodni ugovori“, br. 2/94 i 3/00).

¹⁹ Konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda s protokolima br. 1, 4, 6, 7, 11, 12, 13 i 14. http://www.echr.coe.int/Documents/Convention_HRV.pdf (2.2.2016.).

skladu s tim odredbama, svi zakonito organizirani i registrirani sindikati i udruge poslodavaca imaju pravo na udruživanje, donošenje programa i organiziranje djelatnosti u punoj neovisnosti. Dakle, sve takve organizacije, bez obzira jesu li ili nisu reprezentativne prema odredbama Zakona o reprezentativnosti, imaju pravo izražavati i štiti interese svojih članova (čl. 1. st. 3. Zakona o reprezentativnosti). Međutim, u skladu sa stajalištima Međunarodne organizacije rada u čijim se dokumentima i djelatnosti razlikuju reprezentativne (engl. *representative*) i najreprezentativnije (engl. *the most representative*) organizacije radnika i poslodavaca²⁰ i u Hrvatskoj se razlikuju dvije skupine organizacija radnika i poslodavaca. Prvu skupinu čine sve zakonito organizirane i registrirane organizacije radnika (sindikati) i poslodavaca (udruge poslodavaca). Podaci o tim udrugama navedeni su u Tablicama br. 1. i 2. Drugu skupinu, čine one udruge koje se u skladu sa Zakonom o reprezentativnosti smatraju reprezentativnim i stoga uživaju posebna prava utvrđena tim zakonom (čl. 1. st. 2. Zakona o reprezentativnosti). Dakle, radi objašnjenja u ovom radu korištene terminologije napominjemo da hrvatski zakonski pojam „reprezentativan“ ustvari odgovara engleskom pojmu „*the most representative*“ koji se koristi u dokumentima Međunarodne organizacije rada. Podaci o postupcima utvrđivanja reprezentativnosti sindikata sadržani su u Tablici br. 3.

Posebna prava koja prema Zakonu o reprezentativnosti imaju reprezentativne organizacije su pravo predlaganja članova izaslanstva Vlade Republike Hrvatske na Međunarodnoj konferenciji rada te imenovanje predstavnika u druga međunarodna i europska tijela; imenovanje predstavnika i sudjelovanje u radu Gospodarsko-socijalnog vijeća i drugim tijelima tripartitnog socijalnog dijaloga na nacionalnoj razini; imenovanje predstavnika u upravna i druga tijela za koja je to predviđeno posebnim propisom ili sporazumom (npr. u upravna vijeća zavoda za mirovinsko osiguranje, zdravstveno osiguranje, zapošljavanje i sl.). Pored toga, nacionalno reprezentativne udruge mogu svojim sporazumom urediti način i postupak osnivanja te sastav gospodarsko-socijalnih vijeća na razini jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave (čl. 5. Zakona o reprezentativnosti) te pravo imenovanja svojih predstavnika u upravna i druga tijela ustanova ili drugih organizacija za koje je na tim razinama to predviđeno propisom ili sporazumom (čl. 6. Zakona o reprezentativnosti).

²⁰ International Labour Office. (2012), str. 36-37 i 93-97.

Pored toga, Zakonom o reprezentativnosti utvrđeni su kriteriji i postupak utvrđivanja reprezentativnosti za potrebe kolektivnog pregovaranja te s time povezano pravo na organiziranje štrajka – koje pravo imaju samo reprezentativni sindikati koji su bili zastupljeni u pregovaračkom odboru koji je pregovarao o sklapanju kolektivnog ugovora.

3. KRITERIJI I POSTUPAK UTVRĐIVANJA REPREZENTATIVNOSTI ZA SUDJELOVANJE U NACIONALNIM TRIPARTITNIM TIJELIMA

Za krovne organizacije (federacije i konfederacije) poslodavaca (udruge poslodavaca)²¹ i radnika (saveze i nacionalne udruge sindikata),²² propisani su jednaki uvjeti reprezentativnosti kada je u pitanje prethodna registriranost (najmanje šest mjeseci prije dana podnošenja zahtjeva za utvrđivanje reprezentativnosti), granski obuhvat (organiziranost u najmanje pet djelatnosti prema Nacionalnoj klasifikaciji djelatnosti), teritorijalni obuhvat (organiziranost u najmanje četiri županije) i organizacijski kapaciteti (raspolaganje prostorom, opremom i zapošljavanje najmanje pet radnika na neodređeno vrijeme i s punim radnim vremenom). Značajna razlika postoji u pogledu broja članova koje te organizacije moraju imati da bi bile reprezentativne na nacionalnoj razini. Reprezentativna nacionalna udruga poslodavaca mora u svojem članstvu imati najmanje tri tisuće članova ili njezini članovi moraju biti poslodavci koji zapošljavaju najmanje sto tisuća radnika. Za razliku od toga, nacionalne reprezentativne sindikalne federacije ili konfederacije moraju okupljati sindikate koji u svojem članstvu imaju najmanje pedeset tisuća članova.²³ Tako postavljeni uvjeti za nacionalnu reprezentativnost uglavnom odgovaraju stanju organiziranosti radnika i poslodavaca (pluralizam pri organiziranju radnika i monizam pri organiziranju poslodavaca). Iako se pri donošenju Zakona o reprezentativnosti, kako onog iz 2012. tako i onog iz 2014., kao jedan od ciljeva spominjalo poticanje međusobnog pove-

²¹ Članak 2. Zakona o reprezentativnosti.

²² Čl. 3. Zakona o reprezentativnosti.

²³ S obzirom da u Hrvatskoj prema odredbi čl. 189. ZR-a poslodavci imaju obvezu, uz pisanu suglasnost radnika, ubiranja sindikalne članarine to je na inzistiranje sindikata u Zakon o reprezentativnosti unesena odredba da se u broj članova sindikata prema kojem se određuje reprezentativnost ubrajaju radnici koji su dali takve pisane suglasnosti, ali i oni članovi sindikata koji ne plaćaju sindikalnu članarinu jer su na roditeljskim dopustima te oni članovi sindikata koji sami, bez posredovanja poslodavaca, plaćaju sindikalnu članarinu.

zivanja sindikata, očito je da zakonodavac nije želio snažnije intervenirati u to područje i da su uvjeti reprezentativnosti uglavnom postavljeni na način da im glavne sindikalne središnjice mogu udovoljiti. Jednako tako, uvjeti propisani za reprezentativnost nacionalne udruge poslodavaca propisani su tako da je teško očekivati da će se uskoro bilo koja druga udruga poslodavaca, osim postojeće Hrvatske udruge poslodavaca, ispuniti propisane uvjete za stjecanje reprezentativnosti na nacionalnoj razini.

Postupak utvrđivanja reprezentativnosti, kako za sudjelovanje u nacionalnim tripartitnim tijelima tako i za potrebe kolektivnog pregovaranja ako se sindikati o tome ne sporazumiju, provodi Povjerenstvo za utvrđivanje reprezentativnosti (čl. 15. Zakona o reprezentativnosti). Povjerenstvo ima pet članova i pet zamjenika članova, a imenuje ga ministar nadležan za rad. Članovi i zamjenici članova Povjerenstva imenuju se iz red neovisnih istaknutih stručnjak, a pri tome po dva člana i zamjenika člana predlažu nacionalno reprezentativne udruge sindikata, odnosno poslodavaca. Zakon traži da se pri imenovanju članova Povjerenstva vodi računa o njihovoj neovisnosti, nepristranosti i objektivnosti. Do sada su u sastavu povjerenstva uglavnom prevladavali sveučilišni nastavnici radnog prava i suci. S obzirom da povjerenstvo odlučuje o pitanjima koja su od posebne važnosti za sindikate i udruge poslodavaca, protiv njegovih rješenja je osigurana sudska zaštita u upravnom sporu.²⁴ U tom smislu i Zakon o reprezentativnosti u čl. 15. st. 5. Povjerenstvu daje *jus standi in judicio* (pravo da tuži i bude tuženo), jasno samo u svezi s postupcima utvrđivanja reprezentativnosti.

Postupak utvrđivanja reprezentativnosti na nacionalnoj razini može pokrenuti udruga koja želi da joj se utvrdi nacionalna reprezentativnost. Taj postupak se može pokrenuti najranije šest mjeseci prije isteka roka od pet godina na koji je utvrđena reprezentativnost na nacionalnoj razini (čl. 17. u svezi čl. 20. st. 2. Zakona o reprezentativnosti).²⁵ Na temelju tog zahtjeva, Povjerenstvo, u „Narodnim novinama“ te na mrežnim stranicama ministarstva nadležnog za rad, objavljuje javni poziv svim udrugama koje se smatraju nacionalno reprezentativnim da u roku od šezdeset dana od dana objave poziva dostave zahtjeva za utvrđivanje reprezentativnosti. U javnom pozivu se ističe i upozorenje da se za one krovne organizacije koje ne podnesu takav zahtjev neće utvrđivati reprezentativnost.

²⁴ Zakon o upravnim sporovima (NN 20/10, 143/12, 152/14).

²⁵ Iznimno, jedna nacionalno reprezentativna udruga može i prije isteka tog roka protiv druge takve udruge pokrenuti postupak preispitivanja njezine reprezentativnosti ako tvrdi da je ona u međuvremenu izgubila reprezentativnost (čl. 21. Zakona o reprezentativnosti).

To znači da udruge koje propuste sudjelovati u postupku utvrđivanja reprezentativnosti neće narednih pet godina moći pokrenuti takav postupak. Zakonom su detaljno propisani podaci koje takav zahtjev mora sadržavati, a temeljem kojih podnositelj zahtjeva dokazuje ispunjavanje uvjeta svoje reprezentativnosti. Posebno je uređeno pitanje dokazivanja broja članova sindikata. U Hrvatskoj sindikalnu članarinu uglavnom prikupljaju poslodavci. Stoga oni izdaju potvrde o broju članova sindikata, a takve potvrde moraju supotpisati sindikalni povjerenici, odnosno predstavnici svih sindikata koji djeluju kod određenog poslodavca. S obzirom da su neki sindikati odbijali supotpisati potvrde o broju članova sindikata i na taj način onemogućavali reprezentativne sindikate u utvrđivanju njihove reprezentativnosti, Povjerenstvo ja zauzelo stajalište da nedostatak supotpisane potvrde o sindikalnom članstvu nije prepreka za utvrđivanje reprezentativnosti te da se ti podaci mogu utvrditi i na drugi način (npr. nalazom inspektora rada od kojeg Povjerenstvo može zahtijevati provjeru činjenica navedenih u potvrdi izdanoj od poslodavca i supotpisanoj od jednoga, ali ne i drugog sindikata).²⁶ Na izdavanje potvrda o broju članova sindikata kojima ustežu sindikalnu članarinu, poslodavce se čak može prisiliti intervencijom inspekcije rada, a u tom im slučaju prijeti i prekršajna kazna. Neuredne zahtjeve za utvrđivanje reprezentativnosti, Povjerenstvo će odbaciti. Rješenje o utvrđivanju nacionalno reprezentativnih udruga Povjerenstvo mora donijeti najkasnije u roku od devedeset dana. Takvo rješenje objavljuje se u „Narodnim novinama“. Žalba protiv njega nije dopuštena, ali ga je moguće pobijati u upravnom sporu.

U postupku posljednji put provedenom u ožujku 2013. godine na nacionalnoj razini reprezentativnim su utvrđeni Nezavisni hrvatski sindikati (116.837 članova), Savez samostalnih sindikata Hrvatske (99.682 člana), Matica hrvatskih sindikata (57.990 članova, a prema potvrdama poslodavaca dostavljenima naknadno s 61.411 članova) i Hrvatska udruga sindikata (54.009 članova), dok za ostalih 7 sindikata, koji ukupno imaju 2.433 člana, nisu dostavljene izjave o udruživanju,²⁷ a na strani poslodavaca Hrvatska udruga poslodavaca (5.584 poslodavca koji zapošljavaju ukupno 394.739 radnika).²⁸

²⁶ Rješenje Povjerenstva za utvrđivanje reprezentativnosti. Klasa: 006-04/15-06/05, Urbroj: 689/1-15-10 od 5. studenoga 2015.

²⁷ Rješenje Povjerenstva za utvrđivanje reprezentativnosti. Klasa: 006-04/12-06/26, Urbroj: 689/1-13-13 od 7. ožujka 2013. (NN 41/13).

²⁸ Rješenje Povjerenstva za utvrđivanje reprezentativnosti. Klasa: 006-04/12-06/26, Urbroj: 689/1-13-14 od 7. ožujka 2013. (NN 41/13).

4. KRITERIJI I POSTUPAK UTVRĐIVANJA REPREZENTATIVNOSTI ZA KOLEKTIVNO PREGOVARANJE

4.1. Kriteriji reprezentativnosti za kolektivno pregovaranje

Prema čl. 25. Zakona o reprezentativnosti, stranka kolektivnog ugovora na strani sindikata može biti samo reprezentativni sindikat (ili više njih) čija je reprezentativnost utvrđena u skladu s odredbama toga zakona. Jednako tako, ZR, koji u Hrvatskoj sustavno uređuje pitanja kolektivnog pregovaranja i kolektivnih ugovora, posredno propisuje uvjet reprezentativnosti kao uvjet za sklapanje kolektivnog ugovora. Naime, prema čl. 205. st. 2. ZR pravo organiziranja štrajka u slučaju spora o sklapanju, izmjeni ili obnovi kolektivnog ugovora imaju samo sindikati kojima je u skladu s posebnim propisom (misli se na Zakon o reprezentativnosti) utvrđena reprezentativnost za kolektivno pregovaranje i sklapanje kolektivnog ugovora i koji su pregovarali o sklapanju kolektivnog ugovora. S obzirom da je pravo na kolektivno pregovaranje neraskidivo povezano s pravom na organiziranje štrajka, na navedeni način zakonodavac je uvjet reprezentativnosti propisao ne samo kao uvjet za sudjelovanje u kolektivnom pregovaranju, već i kao uvjet za organiziranje zakonitog štrajka. Pri tome zbog dobrovoljne naravi kolektivnih ugovora i činjenice monističkog organiziranja poslodavaca i pluralizma sindikata, pitanje reprezentativnosti za sklapanje kolektivnih ugovora u Hrvatskoj javlja se samo u svezi s reprezentativnošću sindikata.

4.1.1. Kriteriji reprezentativnosti za sklapanje nacionalnih kolektivnih ugovora

Za sklapanje tzv. nacionalnih kolektivnih ugovora kojima bi se za više industrijskih grana ili djelatnosti ili čak za sve zaposlene u Hrvatskoj uredila određena pitanja radnih odnosa, reprezentativne su udruge sindikata i udruge poslodavaca više razine koje su reprezentativne za sudjelovanje u tripartitnim tijelima na nacionalnoj razini (radi se o uvjetima prikazanim naprijed pod 3.). U Hrvatskoj trenutno ne postoje takvi kolektivni ugovori, ali je mogućnost njihovog sklapanja na zahtjev sindikata otvorila odredba čl. 4. t. 4. Zakona o reprezentativnosti iz 2014.

4.1.2. Kriteriji reprezentativnosti za sklapanje ostalih kolektivnih ugovora

Kada se radi o reprezentativnosti sindikata za sklapanje ostalih kolektivnih ugovora (onih čije stranke nisu nacionalno reprezentativne udruge sindikata i poslodavaca), Zakon o reprezentativnosti razlikuje dvije skupine takvih kolektivnih ugovora. U prvu skupinu spadaju kolektivni ugovori u gospodarstvu, a u drugu skupinu kolektivni ugovori za zaposlene u državnoj upravi i javnim službama.

4.1.2.1. Reprezentativnost za sklapanje kolektivnih ugovora u gospodarstvu

U gospodarstvu se reprezentativnosti sindikata za sklapanje kolektivnog ugovora može utvrditi na tri načina.

a) Ako na razini na kojoj se sklapa kolektivni ugovor djeluje samo jedan sindikat

Ako na razini na kojoj se sklapa kolektivni ugovor (bez obzira radi li se o jednom poslodavcu ili udruzi poslodavaca) djeluje samo jedan sindikat, onda se taj sindikat *ex lege* smatra reprezentativnim za sklapanje kolektivnog ugovora i njegova se reprezentativnost ne utvrđuje. S obzirom da se u Hrvatskoj osim evidencije sindikata i udruga poslodavaca vodi i evidencija sindikata reprezentativnih za kolektivno pregovaranje, takav je sindikat dužan o činjenici svoje reprezentativnosti obavijestiti ministarstvo nadležno za rad radi upisa u evidenciju reprezentativnih sindikata (čl. 27. st. 2. Zakona o reprezentativnosti).

b) Ako na razini na kojoj se sklapa kolektivni ugovor djeluju dva ili više sindikata te se oni sporazumiju o reprezentativnosti

Ako na razini na kojoj se sklapa kolektivni ugovor djeluje dva ili više sindikata i oni postignu pisani sporazum o reprezentativnosti, kojim se može utvrditi da su svi oni ili neki od njih reprezentativni, onda se prema odredbi čl. 7. st. 2. Zakona o reprezentativnosti reprezentativnim smatraju oni sindikati za koje je to utvrđeno sporazumom svih sindikata koji djeluju na toj razini.

U prethodno dva navedena slučaja Zakon o reprezentativnosti ne postavlja bilo kakva ograničenja (brojčana ili postotna) za utvrđivanje reprezentativnosti.²⁹

²⁹ Ograničenje s obzirom na broj članova sindikata eventualno proizlazi iz odredbe čl. 171. st. 1. ZR prema kojoj je za utemeljenje sindikata potrebno najmanje deset punoljetnih i poslovno sposobnih fizičkih osoba, odnosno iz odredbe čl. 187. st. 2. ZR prema kojoj sindikalnog

Jedino je bitno da svi sindikati koji djeluju na razini na kojoj se sklapa kolektivni ugovor pristanu na takvo sporazumno utvrđenje reprezentativnosti. S obzirom da se u određenom slučaju za valjanost kolektivnog ugovora traži pristanak sindikata koji zastupaju većinu radnika na razini na kojoj se sklapa kolektivni ugovor, to se radi utvrđivanja te većine od sindikata traži da u sporazumu o reprezentativnosti utvrde broj članova svakog sindikata koji sudjeluje u sklapanju takvog sporazuma (čl. 7. st. 3. Zakona o reprezentativnosti). Jednako kao i u prvo navedenom slučaju, sindikati su o sporazumnom utvrđivanju reprezentativnosti dužni obavijestiti ministarstvo nadležno za poslove rada radi njihovog upisa u evidenciju reprezentativnih sindikata (čl. 27. st. 2. Zakona o reprezentativnosti).

c) Ako na razini na kojoj se sklapa kolektivni ugovor djeluje više sindikata, a oni se ne uspiju sporazumjeti o reprezentativnosti – odlukom Povjerenstva

U slučaju da na razini na kojoj se sklapa kolektivni ugovor djeluju dva ili više sindikata koja se ne mogu sporazumjeti o reprezentativnosti, svaki od tih sindikata može pokrenuti postupak utvrđivanja reprezentativnosti pred Povjerenstvom. Zakonom je propisan kriterij po kojem Povjerenstvo utvrđuje reprezentativnost sindikata za kolektivno pregovaranje. Prema čl. 8. st. 1. Zakona o reprezentativnosti, u tom se slučaju reprezentativnim smatraju samo oni sindikati koji u svojem članstvu imaju najmanje dvadeset posto od ukupnog broja članova sindikata koji sudjeluju u postupku utvrđivanja reprezentativnosti. Pri tome je ukupan broj sindikalno organiziranih radnika ustvari zbroj članova svih sindikata koji sudjeluju u postupku utvrđivanja reprezentativnosti (čl. 23. st. 5. Zakona o reprezentativnosti).³⁰ Kao i u slučaju utvrđivanja reprezentativnosti na nacionalnoj razini broj članova sindikata određuje se prema podacima o broju članova sindikata kojima poslodavac/poslodavci ustežu sindikalnu članarinu, a tom se broju pridodaju i članovi sindikata koji su na roditeljskom ili roditeljskom dopustu te članovi sindikata koji sami (neposredno) sindikatu plaćaju članarinu.

povjerenika mogu imenovati samo oni sindikati koji kod određenog poslodavca imaju najmanje pet članova.

³⁰ Tako je npr. Povjerenstvo za utvrđivanje reprezentativnosti Rješenjem Klasa: 006-04/15-06/04, Urbroj: 689/1-15-6 od 3. srpnja 2015. utvrdilo da jedan sindikat ima 92,13% od ukupnog sindikalnog članstva, a drugi sindikat 7,87%, pa je samo prvi sindikat utvrđen reprezentativnim.

4.1.2.2. Reprezentativnost za sklapanje kolektivnih ugovora u državnoj upravi i javnim službama

Sustav utvrđivanja reprezentativnosti sindikata i formiranja pregovaračkog odbora u državnoj upravi i javnim službama nešto je drugačiji od sustava koji se primjenjuje u gospodarstvu. To je prije svega uvjetovano činjenicom sklapanja kolektivnih ugovora u javnim službama na dvije razine. Ako se sklapaju još i tzv. kućni kolektivni ugovori (npr. u Hrvatskom zavodu za mirovinsko osiguranje i Hrvatskom zavodu za zdravstveno osiguranje) onda se javlja i treća razina.³¹

4.1.2.2.1. Reprezentativnost sindikata za sklapanje kolektivnog ugovora za državne službenike

Kada se radi o kolektivnom ugovoru kojim se uređuju radni odnosi državnih službenika i namještenika, onda se reprezentativnost sindikata utvrđuje i pregovarački odbor sindikata utemeljuje po istim pravilima po kojima se to čini u gospodarstvu (čl. 14. st. 3. u svezi s čl. 7. i 8. Zakona o reprezentativnosti). Dakle, državne službenike i namještenike će pri sklapanju kolektivnog ugovora zastupati onaj sindikat koji je njihov jedini predstavnik ili će reprezentativni biti svi oni sindikati o čijoj su se reprezentativnosti sindikati sporazumjeli ili ako nema takvog sporazuma onda svi oni sindikati za koje Povjerenstvo utvrdi da zastupaju najmanje 20% sindikalno organiziranih državnih službenika i namještenika. S obzirom da je Zakon o reprezentativnosti iz 2012. omogućavao i poslodavcu da pokrene postupak utvrđivanja reprezentativnosti, to je na zahtjev Ministarstva uprave u lipnju 2013. utvrđena reprezentativnost Sindikata državnih i lokalnih službenika i namještenika Republike Hrvatske, Sindikata policije Hrvatske i Nezavisnog sindikata djelatnika Ministarstva unutarnjih poslova za sklapanje kolektivnog ugovora kojim će se urediti radni odnosi državnih službenika i namještenika.³² U postupku utvrđivanja reprezentativnosti sudjelovala su još dva sindikata koja su imala manje od 20% od ukupnog broja članova sindikata koji su sudjelovali u postupku utvrđivanja reprezentativnosti (42.962 članova), pa stoga nisu utvrđeni reprezentativnim.

³¹ Bagić, D. (2015), str. 9.

³² Rješenje povjerenstva za utvrđivanje reprezentativnosti. Klasa: 006-04/13-06/13, Urbroj: 689/2-13-10 od 13. lipnja 2013. (NN 73/13).

4.1.2.2.2. *Reprezentativnost sindikata za sklapanje kolektivnog ugovora za javne službenike i namještenika*

Kada se radi o zaposlenim u javnim službama onda se u Hrvatskoj uobičajilo da se na njih primjenjuju dvije razine kolektivnih ugovora. Prvu razinu čini temeljni (nacionalni) kolektivni ugovor za javne službe, a drugu razinu čine granski kolektivni ugovori za pojedine djelatnosti.

a) Reprezentativnost za sklapanje temeljnog kolektivnog ugovora za javne službe

Kada se radi o temeljnom (nacionalnom) kolektivnom ugovoru za javne službe onda Zakona o reprezentativnosti ne propisuje kriterije za utvrđivanje reprezentativnosti, već određuje pravila za utvrđivanje sastava pregovaračkog odbora sindikata za sklapanje takvog kolektivnog ugovora (čl. 14. st. 1. i 2. Zakona o reprezentativnosti). Na temelju tih pravila Povjerenstvo utvrđuje sastav pregovaračkog odbora na način da svako područje javnih službi (ima ih 5) određeno Nacionalnom klasifikacijom djelatnosti³³ (Stručne, znanstvene i tehničke djelatnosti (područje M), Javna uprava i obrana, obvezno socijalno osiguranje (područje O), Obrazovanje (područje P), Djelatnosti zdravstvene zaštite i socijalne skrbi (područje Q) te Umjetnost, zabava i rekreacija (područje R)) mora biti zastupljeno s jednim članom koji je predstavnik sindikata koji u tom području ima najveći broj članova. S obzirom da pregovarački odbor može imati do jedanaest članova, Povjerenstvo preostala mjesta u pregovaračkom odboru može dodijeliti ostalim sindikatima koji sudjeluju u postupku utvrđivanja pregovaračkog odbora, razmjerno broju njihovih članova u odnosu na ukupan broj sindikalno organiziranih radnika u javnim službama. Dakle, s obzirom da Povjerenstvo može odrediti ukupan broj članova pregovaračkog odbora (u rasponu od 6 do najviše 11), ono ima i stanovitu slobodu odlučivanja o tome koji će sindikati sudjelovati u radu pregovaračkog odbora. U skladu s takvim ovlaštenjem Povjerenstvo je u studenom 2012. godine utvrdilo 11 sindikata koji su imali pravo sudjelovati u radu Pregovaračkog odbora³⁴ koji je pregovarao o sklapanju Temeljnog kolektivnog ugovora za službenike i namještenike u javnim službama.³⁵ Od tih 11 sindikata kolektivni ugovor je potpisalo 6 sindikata. Tom su kolektivnom ugovoru dodana i dva dodatka kojima su za

³³ Odluka o Nacionalnoj klasifikaciji djelatnosti 2007. - NKD 2007. (NN 58/07, 72/07).

³⁴ Rješenje Povjerenstva za utvrđivanje reprezentativnosti. Klasa: 006-04/12-06/30, Urbroj: 689/1-12-3 od 13. studenoga 2012.

³⁵ Temeljni kolektivni ugovor za službenike i namještenike u javnim službama (NN 141/12).

određeno razdoblje ograničena primjena određenih prava priznatih Temeljnim kolektivnim ugovorom.³⁶

b) Reprezentativnost za sklapanje granskih kolektivnih ugovora za pojedine javne službe

Ako se pak radi o sklapanju granskih kolektivnih ugovora za pojedine javne službe (kultura, osnovno školstvo, srednje školstvo, zdravstvo, socijalna skrb), o reprezentativnosti sindikata odlučuje se na način na koji je to propisano za utvrđenje reprezentativnosti u gospodarstvu (čl. 14. st. 3. u svezi s čl. 7. i 8. Zakona o reprezentativnosti). Dakle, ako u nekoj od tih javnih službi djeluje više sindikata, a oni se ne uspiju sporazumjeti o reprezentativnosti, onda će Povjerenstvo utvrditi koji od tih sindikata ima više od 20% sindikalnog članstva te će sve te sindikate utvrditi reprezentativnim za tu granu javnih službi. U skladu s tim odredbama Povjerenstvo je rješenjem utvrdilo reprezentativnost sindikata za osnovno školstvo,³⁷ srednje školstvo,³⁸ socijalnu skrb³⁹ i zdravstvo.⁴⁰

Kada su u pitanju znanost i visoko obrazovanje, iako se radi o dva područja prema Nacionalnoj klasifikaciji djelatnosti (područja M i P), neće se primijeniti pravila iz čl. 14. st. 1. Zakona o reprezentativnosti koja za slučaj utvrđivanja reprezentativnosti za više područja javnih djelatnosti predviđaju utvrđenje sastava pregovaračkog odbora, već će se primijeniti opća pravila o utvrđivanju reprezentativnosti sadržana u čl. 7. i 8. Zakona o reprezentativnosti (čl. 14. st. 5. Zakona o reprezentativnosti). Pri tome je dodatna posebnost da će se u tom postupku znanost i visoko obrazovanje smatrati jednim područjem za utvrđivanja reprezentativnosti. Na temelju tih odredbi Povjerenstvo je utvrdilo reprezentativnost Nezavisnog sindikata znanosti i visokog obrazovanja za područja znanosti

³⁶ Dodatak I Temeljnog kolektivnom ugovoru za službenike i namještenike u javnim službama (NN 141/12) i Dodatak II Temeljnog kolektivnom ugovoru za službenike i namještenike u javnim službama (NN 150/13).

³⁷ Rješenje Povjerenstva za utvrđivanje reprezentativnosti. Klasa: 006-04/12-06/05, Urbroj: 689/1-12-14 od 20. prosinca 2012.

³⁸ Rješenje Povjerenstva za utvrđivanje reprezentativnosti. Klasa: 006-04/12-06/05, Urbroj: 689/1-13-23
Zagreb 7. veljače 2013.

³⁹ Rješenje Povjerenstva za utvrđivanje reprezentativnosti. Klasa: 006-04/12-06/29, Urbroj: 689/1-12-6 od 20. prosinca 2012.

⁴⁰ Rješenje Povjerenstva za utvrđivanje reprezentativnosti. Klasa: 006-04/12-06/12, Urbroj: 689/1-12-9 od 20. prosinca 2012.

i visokog obrazovanja.⁴¹ Naknadno su 9. prosinca 2014. sindikati koji djeluju u području znanosti i visokog obrazovanja (Nezavisni sindikat znanosti i visokog obrazovanja, Sindikat visokog obrazovanja i znanosti „Akademska solidarnost“ i Hrvatski akademski sindikat) postigli sporazum kojim su također utvrdili reprezentativnost samo Nezavisnog sindikata znanosti i visokog obrazovanja za područja znanosti i visokog obrazovanja.

4.2. Postupak utvrđivanja reprezentativnosti za kolektivno pregovaranje

Ako se sindikati koji žele pregovarati s određenim poslodavcem ili udrugom poslodavaca ne sporazumiju koji će od njih biti reprezentativni, svaki od tih sindikata može Povjerenstvu podnijeti zahtjev za utvrđivanje reprezentativnosti (čl. 22. st. 1. Zakona o reprezentativnosti). Taj zahtjev mora sadržavati podatke o broju članova podnositelja na razini za koju traži da se utvrdi reprezentativnost. Kao što smo to već naprijed objasnili, u slučaju sklapanja temeljnog kolektivnog ugovora za javne službe, ne podnosi se zahtjev za utvrđivanje reprezentativnosti već zahtjev za utvrđenje sastava pregovaračkog odbora (čl. 22. st. 2. Zakona o reprezentativnosti). Ako je podneseni zahtjev uredan, onda će Povjerenstvo uputiti javni poziv svim sindikatima koji djeluju na razini, odnosno području za koje se utvrđuje reprezentativnost, odnosno sastav pregovaračkog odbora, da u roku od trideset dana od dana objave poziva podnesu zahtjev za utvrđivanje njihove reprezentativnosti te da tom zahtjevu prilože podatke o svojem članstvu. Sastavni dio tog poziva bit će i upozorenje sindikatima da se njihova reprezentativnost neće utvrđivati ako propuste u naznačenom roku podnijeti zahtjev (čl. 23. st. 4. Zakona o reprezentativnosti).

Nakon proteka roka za podnošenje zahtjeva, Povjerenstvo će u daljnjem roku od petnaest dana odlučiti o reprezentativnosti sindikata odnosno o sastavu pregovaračkog odbora (čl. 24. st. 1. Zakona o reprezentativnosti). Pri tome će kod utvrđivanja reprezentativnosti za kolektivno pregovaranje utvrditi ukupni broj članova sindikata koji sudjeluju u utvrđivanju reprezentativnosti te reprezentativnima utvrditi one sindikate koji imaju najmanje 20% od ukupnog broja sindikalnih članova. Sastav pregovaračkog odbora za sklapanje temeljnog kolektivnog ugovora za javne službe, utvrdit će na način da će prvo utvrditi najveće sindikate

⁴¹ Rješenje Povjerenstva za utvrđivanje reprezentativnosti. Klasa: 006-04/12-06/05, Urbroj: 689/1-12-14 od 20. prosinca 2012.

za pet djelatnosti javnih službi, odrediti ukupan broj članova pregovaračkog odbora (do najviše 11) te preostala mjesta raspodijeliti na ostale sindikate ovisno o brojnosti njihovog članstva.

Protiv rješenja Povjerenstva kojim je odlučeno o reprezentativnosti sindikata za kolektivno pregovaranje, odnosno o sastavu pregovaračkog odbora za sklapanje kolektivnog ugovora za javne službe, žalba nije dopuštena, ali svaki sindikat koji je sudjelovao u takvom postupku može pokrenuti upravni spor. Do sada su sindikati u nekoliko slučajeva neuspješno pobijali rješenja Povjerenstva u sudskom postupku.⁴² U slučaju da sindikati uspiju tužbom osporiti rješenje Povjerenstva, onda kolektivni ugovor koji su sklopili sindikati čija je reprezentativnost u sudskom sporu osporena prestaje važiti s danom pravomoćnosti presude.

5. PREGOVARAČKI ODBOR SINDIKATA ZA KOLEKTIVNO PREGOVARANJE

Ako u kolektivnom pregovaranju sudjeluje više reprezentativnih sindikata onda poslodavac smije kolektivno pregovarati samo s pregovaračkim odborom o čijem sastavu odlučuju ti sindikati (čl. 9. st. 1. Zakona o reprezentativnosti). Oni se o sastavu tog odbora moraju pisano sporazumjeti u roku od trideset dana od dana potpisivanja sporazuma o reprezentativnosti sindikata ili od dana izvršnosti rješenja Povjerenstva o utvrđivanju reprezentativnosti sindikata. Pregovarački odbor ne smije imati više od 11 članova, a ako se sindikati ne uspiju sporazumjeti o broju i sastavu pregovaračkog odbora, onda svaki sindikat ima pravo u radu pregovaračkog odbora sudjelovati s jednim predstavnikom. Pregovarački odbor sam utvrđuje način rada i donošenje odluka. Tijekom kolektivnog pregovaranja pregovarački odbor je dužan nereprezentativne sindikate ili sindikate koji nisu zastupljeni u pregovaračkom odboru obavještavati o tijeku pregovora te im omogućiti iznošenje mišljenja i prijedloga od posebnog interesa za njihove članove (čl. 9. st. 6. Zakona o reprezentativnosti).

Od tog pravila postoji izuzetak kada se radi o temeljnom kolektivnom ugovoru za javne službe. U tom slučaju sastav pregovaračkog odbora određuje Povjerenstvo na način koji osigurava zastupljenost u njegovom sastavu najvećih sindikata koji

⁴² Vidi presude Upravnog suda u Zagrebu br. Usl-396/13-10 od 19. srpnja 2013., Usl-2761/13-12 od 10. listopada 2013. i Usl-3915/12-9 od 19. rujna 2013.

djeluju u pet područja javnih službi te odgovarajuću (razmjerno brojnosti članstva) zastupljenost ostalih sindikata koji djeluju u javnim službama.

6. VAŽENJE KOLEKTIVNOG UGOVORA

Zakon o reprezentativnosti postavlja još jedan dodatni uvjet koji mora biti ispunjen da bi kolektivni ugovor bio važeći. Načelno, svaki kolektivni ugovor da bi bio važeći mora biti potpisan od strana reprezentativnih sindikata koji u svojem članstvu imaju najmanje 50% od ukupnog broja članova svih reprezentativnih sindikata (čl. 26. st. 1. Zakona o reprezentativnosti). Izuzetak od tog pravila postoji samo u slučaju sklapanja temeljnog kolektivnog ugovora za javne službe. Temeljni kolektivni ugovor za javne službe da bi bio važeći mora biti potpisan najmanje od jednog sindikata iz najmanje tri različita područja (od mogućih pet) prema Nacionalnoj klasifikaciji djelatnosti, a koji u svojem članstvu moraju imati najmanje 50% članova od ukupnog broja članova sindikata koji su bili zastupljeni u pregovaračkom odboru za sklapanje temeljnog kolektivnog ugovora za javne službe (čl. 26. st. 2. Zakona o reprezentativnosti). Iako su navedene odredbe prilično složene, njima se želi spriječiti sklapanje kolektivnih ugovora od strana manjinskih sindikata. Pri tome treba napomenuti da se to pravilo odnosi samo na slučajeve u kojima na području za koji se sklapa kolektivni ugovor djeluje dva ili više sindikata i to bez obzira jesu li se oni sporazumjeli o svojoj reprezentativnosti (u kojem slučaju broj članova sindikata mora biti utvrđen u sporazumu) ili je tu reprezentativnost utvrdilo Povjerenstvo (u kojem slučaju rješenje o reprezentativnosti treba sadržavati podatke o broju članova sindikata). Ako na razini i području sklapanja kolektivnog ugovora djeluje samo jedan sindikat, onda se ne postavlja niti pitanje njegove reprezentativnosti, a niti pitanje brojnosti članstva kojeg on zastupa.

7. TRAJANJE REPREZENTATIVNOSTI

Kada se radi o reprezentativnosti udruga poslodavaca i sindikata na nacionalnoj razini, onda reprezentativnost traje pet godina od dana izvršnosti (konačnosti) rješenja o utvrđivanu reprezentativnosti (čl. 20. st. 2. Zakona o reprezentativnosti). Tijekom tog razdoblja neki od nacionalno reprezentativnih sindikata ili takva udruga poslodavaca može zatražiti preispitivanje reprezentativnosti nekog od na-

cionalno reprezentativnih sindikata ili udruge poslodavaca. U zahtjevu za pokretanje tog postupka podnositelj mora učiniti vjerojatnim da je neki od nacionalno reprezentativnih sindikata ili neka takva udruga poslodavaca više ne ispunjava zakonom pripisane uvjete reprezentativnosti. Nakon očitovanja udruge protiv koje je pokrenut postupak, Povjerenstvo odlučuje ispunjava li ona i dalje propisane kriterije reprezentativnosti i rješenje o tome objavljuje u Narodnim novinama.

Kada se pak radi o reprezentativnosti sindikata za sklapanje kolektivnog ugovora, onda reprezentativnost traje koliko i sklopljeni kolektivni ugovor (čl. 10. st. 1. Zakona o reprezentativnosti). Pri tome je važno napomenuti da Zakon o reprezentativnosti u čl. 10. st. 2. određuje da o izmjeni ili dopuni kolektivnog ugovora poslodavac, više njih ili udruga poslodavaca o tome može pregovarati samo sa sindikatima koji su bili zastupljeni u pregovaračkom odboru koji je pregovarao o sklapanju kolektivnog ugovora koji se mijenja ili dopunjuje. Za razliku od toga o sklapanju novog kolektivnog ugovora može pregovarati samo s novim pregovaračkim odborom sastav kojeg se utvrđuje nakon ponovnog utvrđivanja reprezentativnosti sindikata za kolektivno pregovaranje. Dakle, sklapanju svakog novog kolektivnog ugovora mora prethoditi utvrđivanje reprezentativnosti sindikata za kolektivno pregovaranje prema propisanim kriterijima i na neki od naprijed prikazanih načina. Nedostatak takvog pravnog uređenja vidimo u činjenici da o formi promjena kolektivnog ugovora (izmjene i dopune ili sklapanje novog) ovisi provođenje postupka utvrđivanja reprezentativnosti. Mislimo da to otvara stanoviti prostor za manipulaciju pitanjem reprezentativnosti kako od strane poslodavaca, tako i od strane sindikata.

Nakon što je utvrđena reprezentativnost sindikata za sklapanje kolektivnog ugovora na određenoj razini, sindikat koji smatra da je ispunio kriterije reprezentativnosti može pokrenuti postupak utvrđivanja svoje reprezentativnosti (čl. 11. Zakona o reprezentativnosti). Iako zakonska odredba nije posve jasna, a niti zasada postoji praksa Povjerenstva u svezi s tim pitanjem, ipak izgleda da takav postupak može pokrenuti samo sindikat koji je uvjete reprezentativnosti ispunio nakon okončanja prethodnog postupka utvrđivanja reprezentativnosti, a ne i onaj koji je te uvjete ispunjavao već u vrijeme provođenja prethodnog postupka utvrđivanja reprezentativnosti, ali je iz nekog razloga propustio sudjelovati u tom postupku. Sindikatu koji je naknadno stekao uvjete za utvrđivanje reprezentativnosti ona može biti utvrđena na način da mu drugi sindikati priznaju reprezentativnost ili ako se sindikati o tome ne sporazumiju da o tome odluči Povjerenstva na temelju primjene zakonom propisanih kriterija. Okončanjem novog postupka utvrđivanja

reprezentativnosti prestaje reprezentativnost sindikata čija je reprezentativnost utvrđena u prethodno provedenom postupku, a reprezentativni postaju sindikati za koje je to utvrđeno u novom postupku. Ako se u novom postupku utvrdi reprezentativnost nekog drugog ili nekih drugih sindikata u odnosu na prethodni postupak utvrđivanja reprezentativnosti, onda se mora pregovarati o sklapanju novog kolektivnog ugovora. Sklapanjem tog novog kolektivnog ugovora prestaje važiti prethodno sklopljeni kolektivni ugovor. Ako u novom postupku utvrđivanja reprezentativnosti nije utvrđena reprezentativnost sindikata koji je pokrenu taj postupak, on narednih godinu dana ne smije ponovno pokretati postupak utvrđivanja reprezentativnosti.

8. DOSADAŠNJA ISKUSTVA S UTVRĐIVANJEM REPREZENTATIVNOSTI

Podaci o provedenim postupcima utvrđivanja reprezentativnosti (Tablica 3.) pokazuju da u Hrvatskoj ipak u najvećem broju slučajeva na nižim razinama sklapanja kolektivnih ugovora djeluje samo jedan sindikat. Pored toga, ako se ukupan broj u Hrvatskoj registriranih sindikata (Tablica 1.) usporedi s brojem podnesenih zahtjeva za upis u evidenciju sindikata koji jedini djeluju na području za koje se namjerava sklopiti kolektivni ugovor, možemo zaključiti da su takvi sindikati relativno uredno izvršavali svoju obvezu iz čl. 27. Zakona o reprezentativnosti o dužnosti obavještanja nadležnog ministarstva o svojoj reprezentativnosti, a radi upisa tog podatka u evidenciju reprezentativnih sindikata.

Tablica 3. Postupci utvrđivanja reprezentativnosti sindikata (2012. do 2016.)

Godina	2012.	2013.	2014.	2015.	Do veljače 2016.	Ukupno
Djeluje samo jedan sindikat	77	195	59	65	7	403
Sporazum sindikata	30	53	39	44	7	173
Rješenje Povjerenstva	21	24	11	15	4	75
Ukupno	128	272	109	124	18	653

Izvor: Evidencija Ministarstva rada i mirovinskog sustava, stanje na dan 25.2.2016.

Ako se pak radi o slučajevima u kojima na određenoj razini djeluje dva ili više sindikata onda se iz raspoloživih podataka isto tako može zaključiti da se sindikati relativno uspješno sporazumijevaju o reprezentativnosti. Zbog toga je relativno mali broj slučajeva u kojima o reprezentativnosti sindikata odlučuje Povjerenstvo. Iz toga zaključujemo da već postojanje jasnih kriterija reprezentativnosti te postojanje propisanog postupka utvrđivanja reprezentativnosti potiče sindikate na sporazumijevanje o tom pitanju. Radi se, po našem mišljenju, o primarnoj učinkovitosti zakonskog uređenja koja je naročito dobrodošla u pitanjima slobode organiziranja i djelovanja. Međutim, pri tumačenju podataka sadržanih u Tablici 3. treba voditi računa da se u slučaju utvrđivanja reprezentativnosti od strane Povjerenstva kao i u slučaju sporazuma sindikata o reprezentativnosti ti podaci mogu odnositi na jedan, ali i na dva ili više sindikata. Stoga su to podaci o provedenim postupcima, a ne o broju sindikata koji su sudjelovali u tim postupcima.⁴³ Također, valja voditi računa da je u proteklom razdoblju za neke sindikate reprezentativnost utvrđivana više puta.

Kada se pak radi o reprezentativnosti udruga poslodavaca tu problem utvrđivanja reprezentativnosti ne postoji. Rješenjem Povjerenstva utvrđena je samo reprezentativnost jedne nacionalne udruge poslodavaca.

9. ZAKLJUČAK

Hrvatski Ustav, konvencije Međunarodne organizacije rada koje je Hrvatska ratificirala te zakoni koji uređuju radne odnose i reprezentativnost sindikata i udruga poslodavaca svim dobrovoljnim organizacijama radnika (sindikata) i udrugama poslodavaca jamče slobodu organiziranja i djelovanja. Međutim, onima od njih koji udovoljavaju i određenim dodatno propisanim uvjetima osiguravaju i posebna prava. Takve reprezentativne udruge (engl. *the most representative trade unions and employers' associations*) na nacionalnoj razini imaju pravo sudjelovati u radu nacionalnog Gospodarsko-socijalnog vijeća, sudjelovati u delegaciji Republike Hrvatske na zasjedanjima Međunarodne konferencije rada te odgovarajućim tijelima Europske unije, a imaju i pravo na svoje predstavnike u upravnim vijećima javnih nositelja mirovinskog i zdravstvenog osiguranja, javnih službi zapošljavanja i sličnih tijela. Za kolektivno pregovaranje važno je da u kolektivnom pregovaranju,

⁴³ U nekim daljnjim istraživanjima bilo bi dobro utvrditi i podatke o broju sindikata obuhvaćenim tim postupcima.

sklapanju kolektivnog ugovora i eventualnom štrajku, koji u svezi toga može biti organiziran, mogu sudjelovati samo sindikati koji su ispunili zakonom propisane kriterije reprezentativnosti. Poslodavac o sklapanju kolektivnog ugovora smije pregovarati samo s reprezentativnim sindikatima, odnosno s pregovaračkim odborom u kojem su zastupljeni svi reprezentativni sindikati, ako ih ima više. Pored toga, da bi kolektivni ugovor bio važeći, potrebno je da ga potpišu sindikati koji u svojem članstvu imaju najmanje 50% od ukupnog broja članova koje imaju sindikati koji su sudjelovali u postupku utvrđivanja reprezentativnosti. Za sklapanje temeljnog kolektivnog ugovora za javne službe traži se da ga potpišu i sindikati koji imaju članove u tri od pet područja djelovanja javnih službi.

U Hrvatskoj ne postoji problem reprezentativnosti udruga poslodavaca. Poslodavce u tripartitnom nacionalnom tijelu te u ostalim tijelima i predstavništvima zastupa Hrvatska udruga poslodavaca. Radi se o dobrovoljnoj udruzi utemeljenoj 1993. godine koja jedina ispunjava Zakonom o radu i Zakonom o reprezentativnosti propisane uvjete reprezentativnosti. Ti su uvjeti tako propisani (najmanje 3.000 članova ili članovi koji zapošljavaju najmanje 100.000 radnika) da je teško očekivati da će neka druga dobrovoljna udruga uskoro ostvariti uvjete koji se traže za priznavanje reprezentativnosti. Do promjene bi eventualno moglo doći ako se promjeni status Hrvatske gospodarske komora. Naime, Hrvatska gospodarska komora prema sada važećoj regulativi ima obvezno članstvo i ne sudjeluje u kolektivnom pregovaranju. Ako članstvo u Hrvatskoj gospodarskoj komori postane dobrovoljno, za što se zalažu neke od političkih stranaka, onda će se možda otvoriti i pitanje sudjelovanja te organizacije u zastupanju interesa poslodavaca.

Kada su u pitanju državne i javne službe, onda Vlada Republike Hrvatske ima zakonsku ovlast određivanja pregovaračkog odbora koji će sudjelovati u sklapanju kolektivnog ugovora kojim se priznaju prava koja se financiraju iz državnog proračuna ili drugih javnih izvora. Isto tako, ministri imaju jednaku ovlast određivanja pregovaračkog odbora koji će sa sindikatima pregovarati o sklapanju kolektivnog ugovora kojima se određuju plaće ili neka druga materijalna prava u javnim ustanovama koje djeluju u području njihove odgovornosti. Slične ovlasti imaju i nadležna tijela lokalne i područne (regionalne) samouprave. Međutim, usprkos takvim ovlaštenjima, sustav kolektivnog pregovaranja u kojem sudjeluje država je prilično složen, netransparentan i često dovodi do brojnih radnih sporova u svezi s ostvarivanjem određenih prava.

Za razliku od toga, pitanje reprezentativnosti sindikata, naročito kada se radi o reprezentativnosti sindikata za kolektivno pregovaranje, relativno dugo opterećuje radne odnose u Hrvatskoj. Značajne promjene u to područje unio je prvi Zakon o reprezentativnosti donesen 2012. godine. Taj je zakon najznačajnije kritike doživio od strane sindikata, ne zbog toga kako je uređio pitanje reprezentativnosti, već zbog izmjene odredbi ZR-a o produženoj primjeni kolektivnih ugovora, koje su odredbe u doba gospodarske krize onemogućavale snižavanje prethodno dosegnute razine plaća i drugih materijalnih prava. Stoga je nakon relativno kratkog vremena 2014. donesen drugi Zakon o reprezentativnosti koji je djelomično ublažio učinke promjena do kojih je doveo prethodni zakon, a i tekst zakona je ponešto pravnotehnički poboljššan.

Važeći Zakon o reprezentativnosti propisuje uvjete za priznavanje reprezentativnosti sindikata i udruga poslodavaca na nacionalnoj razini. Da bi federacija ili konfederacija sindikata postala reprezentativna na nacionalnoj razini ključni je zahtjev da u njezinom članstvu mora biti najmanje 50.000 članova. Taj su uvjet ispunile četiri sindikalne središnjice i u tom smislu možemo zaključiti da se propisivanjem tako postavljenog uvjeta zakonodavac suzdržao od značajnije intervencije u postojeći sindikalni pluralizam. Naime, propisani uvjeti nisu značajnije potakli sindikate na udruživanje.

Što se tiče gospodarstva, važeća regulativa potiče suprotstavljene sindikate da se sporazumiju o tome koji su od njih reprezentativni i koji će temeljem takvog statusa imati pravo sudjelovati u kolektivnom pregovaranju, s time povezanom štrajku i čiji će pristanak biti nužan za sklapanje kolektivnog ugovora. Ako se sindikati ne uspiju o tome sporazumjeti, o reprezentativnosti odlučuje neovisno i nepristrano tijelo (Povjerenstvo) sastavljeno uglavnom od sveučilišnih nastavnika radnog prava i sudaca. Protiv odluka tog Povjerenstva osigurana je sudska zaštita u upravnom sporu. Pri tome je glavni kriterij za priznavanje reprezentativnosti brojnost sindikalnog članstva. Reprezentativni su svi oni sindikati koji imaju najmanje 20% od ukupnog broja sindikalnog članstva na području za koje se namjerava sklopiti kolektivni ugovor. Isto pravilo mjerodavno je i za utvrđivanje reprezentativnosti sindikata koji će pregovarati o sklapanju kolektivnog ugovora kojima će se urediti određena pitanja radnih odnosa državnih službenika i namještenika te za granske kolektivne ugovore u javnim službama. Izuzetak postoji kod sklapanja temeljnog kolektivnog ugovora za javne službe kod kojeg se ne utvrđuje reprezentativnost sindikata već Povjerenstvo ima zadatak utvrditi sastav pregovaračkog odbora. U tom pregovaračkom odboru moraju biti zastupljeni

najveći sindikati koji organiziraju radnike u pet područja javnih službi, a preostala mjesta (do najviše jedanaest) dijele se među ostalim sindikatima ovisno o brojnosti njihovog članstva. Za valjanost kolektivnog ugovora traži se da su ga potpisali sindikati koji zastupaju najmanje 50% članova od ukupnog broja članova reprezentativnih sindikata. Kod sklapanja temeljnog kolektivnog ugovora za javne službe traži se i potpis sindikata koji imaju članove u najmanje tri od pet mogućih područja djelovanja javnih službi.

Reprezentativnost nacionalnih udruga traje pet godina, a reprezentativnost sindikata za kolektivno pregovaranje traje dok traje kolektivni ugovor koji su oni sklopili. Sindikati koji su nakon provedenog postupka utvrđivanja reprezentativnosti stekli uvjete za priznavanje reprezentativnosti mogu tražiti ponovno utvrđivanje reprezentativnosti, a ako ne budu utvrđeni reprezentativnim, onda godinu dana ne smiju ponovno tražiti utvrđenje reprezentativnosti. Poslodavac o izmjenama i dopunama kolektivnog ugovora smije pregovarati samo s pregovaračkim odborom u kojem su zastupljeni svi sindikati koji su bili zastupljeni u pregovaračkom odboru koji je pregovarao o sklapanju kolektivnog ugovora kojeg se naknadno namjerava mijenjati. O sklapanju novog kolektivnog ugovora može se pregovarati samo nakon ponovnog utvrđivanja reprezentativnosti sindikata.

Kada se radi o reprezentativnosti sindikata možemo zaključiti da su predmetni zakoni u određenoj mjeri pridonijeli raščišćavanju sindikalne scene u Hrvatskoj. Naime, sada je jasno da u najvećem broju slučajeva na nižim razinama na kojima se sklapaju kolektivni ugovori (uglavnom se radi o pojedinim poslodavcima s kojima se sklapaju tzv. kućni kolektivni ugovori) djeluje samo jedan sindikat. S druge pak strane, ako na određenoj razini djeluje dva ili više sindikata, onda ih postojeća zakonska regulativa potiče na sporazumijevanje o pitanju reprezentativnosti. Na to sigurno utječe propisivanje jasnih (iako ne i naročito zahtjevnih) kriterija reprezentativnosti i postojanje prikladnog postupka odlučivanja o reprezentativnosti ako se sindikati ne uspiju sporazumjeti. Već samo postojanje neovisnog i nepristranog Povjerenstva koje ima jasne zakonom propisane kriterije po kojima će odlučiti o reprezentativnosti potiče sindikate na sporazumijevanje. Odluke Povjerenstva podložene su sudskoj kontroli u upravnom sporu, a sindikati su u nekoliko slučajeva za takvom kontrolom posegnuli.

Međutim, vezano uz pitanje reprezentativnosti postoje četiri pitanja koja, po našem mišljenju, još uvijek nisu prikladno uređena. Prvo pitanje odnosi se na spore o razini na kojoj će se sklopiti kolektivni ugovori i utvrditi reprezentativnost sindikata. Radi se o pitanju koje može biti od velikog interesa kako za sindikate

tako i za poslodavce. Naime, sindikati mogu na jednoj razini biti reprezentativni, a na drugoj ne. Isto tako, poslodavci nekad imaju različite interese za uređenje radnih odnosa na različitim razinama. Zakon o reprezentativnosti iz 2012. godine ovlašćivao je Povjerenstvo da odlučuje i o toj vrsti sporova. S obzirom da u zakonu nisu bili propisani kriteriji po kojima je Povjerenstvo moglo odučiti o toj vrsti sporova, Zakonom o reprezentativnosti iz 2014. ukinuto je to ovlaštenje. Mislimo da bi bilo najbolje to ovlaštenje vratiti Povjerenstvu i pri tome odrediti barem okvirne kriterije za odlučivanje o toj vrsti sporova. Drugo pitanje odnosi se na reprezentativnost strukovnih sindikata (koji okupljaju liječnike, strojovođe, pilote i sl.). Zakon iz 2012. sadržavao je posebna pravila po kojima je utvrđivana reprezentativnosti tih ponekad vrlo moćnih sindikata. Zakon o reprezentativnosti iz 2014. više ne sadrži takve odredbe pa se kolektivni ugovori mogu sklapati i reprezentativnost utvrđivati samo na razini određenog poslodavca, udruge poslodavaca, državne uprave te javnih službi kao cjeline ili pojedinih njezinih dijelova (zdravstvo, osnovno školstvo, srednje školstvo, znanost i visoko obrazovanje, kultura). Problem je naročito izražen u području zdravstva u kojem sindikalno organizirani zaposlenici srednjeg i višeg obrazovanja brojčano prevladavaju nad visokoobrazovanim liječnicima. Utoliko iz liječničkih krugova dolaze i snažni zahtjevi za sklapanje strukovnog kolektivnog ugovora za liječnike. Ako se tom zahtjevu želi udovoljiti, onda će trebati ponovno urediti kriterije po kojima će se utvrđivati reprezentativnost strukovnih sindikata. Treće, brojni izuzeci od temeljnog pravila za utvrđivanje reprezentativnosti za kolektivno pregovaranje čine čitav sustav prilično složenim i nepreglednim pa mislimo da u tom području postoji prostor za poboljšanje. Četvrto, ne vidimo nikakvog posebnog opravdanja da se pitanja reprezentativnosti ne urede ZR-om kojim su inače sustavno uređena sva ostala s time povezana pitanja.

LITERATURA

Knjige i članci

- Bagić, D. (2010) Industrijski odnosi u Hrvatskoj: društvena integracija ili tržišni sukob. Zagreb: TIM press, 2010., str. 290.
- Bagić, D. (2015) Obilježja sustava kolektivnog pregovaranja u Republici Hrvatskoj: Što znamo, a što tek trebamo doznati? Savez samostalnih sindikata Hrvatske, 2015., str. 1-26. http://www.sssh.hr/upload_data/site_files/obiljezja-sustava-kolektivnog-pregovaranja-u-republici-hrvatskoj_final.pdf (28.2.2016.).
- Gotovac, V. (2012) Pravno uređenje stanaka kolektivnih ugovora u Republici Hrvatskoj nakon donošenja Zakona o kriterijima za sudjelovanje u tripartitnim tijelima i reprezentativnosti za kolektivno pregovaranje. Radno pravo, 2012., rujan, str. 3-18.

- Grgurev, I., Rožman, K. (2007) Kolektivni ugovori, u: Radni odnosi u Republici Hrvatskoj. Potočnjak, Ž. (ur.). Zagreb: Organizator, 2007., str. 557-595.
- Grgurev, I. (2010) Produžena primjena pravnih pravila sadržanih u kolektivnom ugovoru - (ne) potreban institut?. Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu. 60, 2010., 5., str. 1081-1108.
- International Labour Office. (2012) International Labour Conference, 101st Session, 2012. General Survey on the fundamental Conventions concerning rights at work in light of the ILO Declaration on Social Justice for a Fair Globalization, 2008. Giving globalization a human face. First edition. Geneva: 2012, str. 36-37 i 93-97.
- Potočnjak, Ž. (2007) Otvorena pitanja sklapanja i primjene kolektivnih ugovora, u: Zbornik XLV. Susret pravnika – Opatija 2007., 9.-11. svibnja 2007., Hrvatski savez udruga pravnika u gospodarstvu, 2007., str. 304-341.
- Potočnjak, Ž. (2013) Reprezentativnost sindikata i udruga poslodavaca. Radno pravo, studeni 2013, br. 11/13, str. 8-20.
- Potočnjak, Ž. (2014/1) Reprezentativnost sindikata i udruga poslodavaca – postupak utvrđivanja reprezentativnosti. Radno pravo, siječanj 2014, br. 1/14, str. 18-26.
- Potočnjak, Ž. (2014/2) Najznačajnije novine koje donosi novi Zakon o radu. Hrvatska pravna revija. 14, 2014, br. 9, str. 14-30.

Propisi

- Ustav Republike Hrvatske („Narodne novine“, br. 56/90, 135/97, 113/00, 28/01, 76/10, 5/14).
- No. 87 Freedom of Association and Protection of the Right to Organise Convention. Konvencija MOR br. 87 o slobodi udruživanja i zaštiti prava na organiziranje, San Francisco, 9. srpnja 1948. („Narodne novine – Međunarodni ugovori“, br. 2/94 i 3/00).
- No. 98 Right to Organise and Collective Bargaining Convention. Konvencija MOR br. 98 o primjeni načela prava na organiziranje i kolektivno pregovaranje, Ženeva, 1. srpnja 1949. („Narodne novine – Međunarodni ugovori“, br. 2/94 i 3/00).
- Konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda s protokolima br. 1, 4, 6, 7, 11, 12, 13 i 14. http://www.echr.coe.int/Documents/Convention_HRV.pdf (2.2.2016.).
- Zakon o Hrvatskoj gospodarskoj komori („Narodne novine“, br. 66/91, 73/91, 77/93).
- Zakon o načinu određivanja zastupljenosti sindikata više razine u tripartitnim tijelima na nacionalnoj razini („Narodne novine“, br. 19/99).
- Zakon o kriterijima za sudjelovanje u tripartitnim tijelima i reprezentativnost za kolektivno pregovaranje („Narodne novine“, br. 82/12, 88/12).
- Zakon o reprezentativnosti udruga poslodavaca i sindikata („Narodne novine“, br. 93/14, 26/15). Prijevod na engleski jezik dostupan je na: <http://www.mrms.hr/wp-content/uploads/2015/11/Act-on-representativeness.pdf> (28.2.2016.).
- Zakon o radu („Narodne novine“, br. 38/95, 54/95 i 65/95).
- Zakon o radu („Narodne novine“, br. 149/09, 61/11, 82/12 i 73/13).
- Zakon o radu („Narodne novine“, br. 93/14). Prijevod na engleski jezik dostupan je na: <http://www.mrms.hr/wp-content/uploads/2012/11/labour-act.pdf> (28.2.2016.).
- Odluka o Nacionalnoj klasifikaciji djelatnosti 2007. - NKD 2007. („Narodne novine“, br. 58/07, 72/07).

THE MOST REPRESENTATIVE TRADE UNIONS AND EMPLOYERS' ASSOCIATIONS IN CROATIA

Željko Potočnjak*

SUMMARY

All legally established trade unions and employers' associations in Croatia have the right to organise activities independently of any interference from the Government and the opposite side. However, the Act on Representativeness adopted in 2012 and amended in 2014 gave the most representative organisations some special rights. They are vested with the power to appoint their representatives to the national Economic and Social Council, and to propose members of national delegation for the International Labour Conference and different European Union social dialogue bodies. Further, they are allowed to appoint their members to the governing bodies of the social security institutions. In order to be recognized as the most representative, such organisations should fulfil the following conditions: 1) be registered for at least six months before opening of recognition procedure; 2) be active in at least five areas of activities defined by National Classification of Activities; 3) pursue actions in at least four counties (regions); 4) have at least five full time employees with open-ended contracts, and 5) have adequate office space and necessary equipment. Any national trade unions' federation or confederation should represent at least 50 000 unionised employees. The national umbrella employers' organisation should cover at least 3 000 employers or employers employing at least a 100 000 workers. Currently there are four trade unions' confederations and one employers' association recognized as representative at the national level.

Since in Croatia numerus trade unions (around 600) compete, the representativeness criteria serve for establishing their capacity to act as collective bargaining agents. Moreover, this issue is relevant for the legality of strikes as well as for the validity of collective agreements. Only a trade union covering at least 20% of all unionised workers at a particular collective bargaining unit can be recogni-

* Potočnjak Željko, PhD, Professor at the Faculty of Law, University of Zagreb, Croatia
zeljko.potocnjak@pravo.hr

sed as a collective bargaining agent. Employers or employers' organisation are allowed to bargain collectively only with a negotiating committee composed of authorised members of the representative trade unions. Only the representative trade unions who have participated in negotiating committee can call a legal strike. Furthermore, solely a collective agreement concluded by trade unions representing at least 50% of all unionised workers is valid. If trade unions active at a particular collective bargaining unit cannot reach agreement on representativeness, a special independent and impartial Commission would pass a decision on their representativeness. Facts should be established and all issues solved according to the appropriate legal procedure. Participating trade unions have the right to appeal to the court.

These established criteria and prescribed procedures enable the differentiation between employers' associations and trade unions that have the appropriate capacity to represent organised workers and employers from other numerous small associations. Still, there are many legal exemptions and very complex procedures, some unsolved issues concerning representativeness of the trade unions of some influential professionals (e.g. physicians, pilots). In addition, we find problematic the fact that the legislator regulated this field by a special Act, instead of amending the Labour Act that is generally applicable on all the other connected legal questions. Hence, all these issues attract some criticism and consequently, there is a need for legislative improvements.

KATERI VARČEVALNI UKREPI NA PODROČJU STARŠEVSKEGA VARSTVA, DRUŽINSKIH PREJEMKOV TER DRUGIH PRAVIC IZ JAVNIH SREDSTEV SE ODPRAVLJAJO IN KATERI OSTAJAJO

Urška Trtnik*

UDK: 364.326:349.3

347.61/.64: 364-646

Povzetek: Avtorica predstavlja varčevalne ukrepe s področja starševskega varstva in družinskih prejemkov ter drugih pravic iz javnih sredstev, ki se podaljšujejo, njihovo urejenost v materialnih predpisih in njihovo veljavnost. V drugem delu prispevka prikaže, kateri varčevalni ukrepi na zgoraj navedenih področjih so se s 1. 1. 2016 delno ali v celoti odpravili ter predstavi obseg in trajanje pravic, ki veljajo po odpravi varčevalnih ukrepov.

Ključne besede: izplačilo nadomestila, pomoč ob rojstvu otroka, otroški dodatek, dodatek za veliko družino, državna štipendija, osnovni znesek minimalnega dohodka, očetovski dopust, usklajevanje transferjev.

WHICH AUSTERITY MEASURES IN MATTERS OF PARENTAL CARE, FAMILY BENEFITS AND OTHER ALLOWANCES FROM PUBLIC FUNDS HAVE BEEN ABANDONED AND WHICH REMAIN IN FORCE

Abstract: The author presents austerity measures in the field of parental care, family benefits and other allowances from public funds which remain in force, as well as their regulations in the respective acts and their application. In the second part of the article she shows which austerity measures in the above areas were partly or entirely terminated with

* Urška Trtnik, univ. dipl. prav., Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti. urska.trtnik@gov.si

Urška Trtnik, LL.B., Ministry of Labour, Family, Social Affairs and Equal Opportunities, Slovenia.

1 January 2016, and the scope and duration of rights that apply after the termination of austerity measures.

Key words: *payment of salary compensation, childbirth allowance, child benefit, large family allowance, state scholarship, basic minimum income, paternity leave, adjustment of transfers*

1. UVOD

Sprejem Zakona za uravnoteženje javnih financ (ZUJF)¹ v letu 2012 je na področju starševskega varstva, družinskih prejemkov ter drugih pravic iz javnih sredstev prinesel številne varčevalne ukrepe, kar se je odražalo predvsem v nižji višini nekaterih pravic, manjšemu krogu upravičencev, začasni ukinitvi univerzalnosti nekaterih pravic in začasnemu neusklajevanju posameznih transferjev.

ZUJF-u je sledil še sprejem Zakona o interventnih ukrepih na področju trga dela in starševskega varstva (ZIUPTDSV),² več sprememb in dopolnitev Zakona o uveljavljanju pravic iz javnih sredstev (ZUPJS),³ nov Zakon o starševskem varstvu in družinskih prejemkih (ZSDP-1)⁴ ter Zakon o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2014 in 2015 (ZIPRS1415),⁵ s katerimi so bili nekateri varčevalni ukrepi iz ZUJF-a podaljšani, nekaj pa je bilo novih.

Vidimo, da so na področju starševskega varstva, družinskih prejemkov ter drugih pravic iz javnih sredstev do 31. 12. 2015 veljali številni predpisi, ki so v pravni red vnašali zmedo in nejasnost, predvsem pa nepreglednost.

S 1. 1. 2016 so se nekateri varčevalni ukrepi odpravili, tisti, ki so se podaljšali, pa so urejeni v materialnih predpisih, kar bo podrobneje predstavljeno v nadaljevanju.

¹ Uradni list RS, št. 40/12, 96/12 - ZPIZ-2, 104/12 - ZIPRS1314, 105/12, 25/13 - odl. US, 46/13 - ZIPRS1314-A, 56/13 - ZŠtip-1, 63/13 - ZOsn-I, 63/13 - ZJAKRS-A, 99/13 - ZUPJS-C, 99/13 - ZSVarPre-C, 101/13 - ZIPRS1415, 101/13 - ZDavNepr, 107/13 - odl. US, 85/14 in 95/14, 24/15 - odl. US, 90/15 in 102/15.

² Uradni list RS, št. 63/13 in 95/14.

³ Uradni list RS, št. 62/10, 40/11, 40/12 - ZUJF, 57/12 - ZPCP-2D, 14/13, 56/13 - ZŠtip-1, 99/13, 14/15 - ZUUJFO, 57/15 in 90/15.

⁴ Uradni list RS, št. 26/14 in 90/15.

⁵ Uradni list RS, št. 101/13, 9/14 - ZRTVS-1A, 25/14 - ZSDH-1, 38/14, 84/14, 95/14 - ZUJF-C, 95/14, 14/15, 46/15 in 55/15.

2. PRENEHANJE VELJAVNOSTI PREDPISOV, VEZANIH NA GOSPODARSKO RAST

Varčevalni ukrepi na področju starševskega varstva in družinskih prejemkov ter odložitve uveljavitve pravice do očetovskega dopusta so veljali do vključno leta, ki sledi letu, v katerem gospodarska rast preseže 2,5 oziroma 2 % bruto domačega proizvoda.

Vlada Republike Slovenije je dne 25. 9. 2015 v Uradnem listu objavila Sklep o ugotovitvi, da je gospodarska rast v letu 2014 preseгла 2,5 % bruto domačega proizvoda,⁶ kar je pomenilo, da bi se ob odsotnosti sprejema kakršnihkoli novih predpisov oziroma določb predpisov, vsi varčevalni ukrepi odpravili.

Zaradi velikega pritiska na javne finance, so se nekateri varčevalni ukrepi podaljšali, nekaj pa se jih je s 1. 1. 2016 delno ali v celoti odpravilo.

3. VARČEVALNI UKREPI, KI SE PODALJŠUJEJO

Od 1. 1. 2016 so varčevalni ukrepi na področju zavarovanja za starševsko varstvo in družinskih prejemkov zaradi večje preglednosti predpisov urejeni v materialnem delu ZSDP-1 in sicer v 112. a členu z naslovom »začasni ukrepi,« prav tako je v materialnem delu ZUPJS urejen varčevalni ukrep pri pravici do otroškega dodatka.

Podaljšujejo se varčevalni ukrepi na naslednjih področjih:

- Najvišje izplačilo nadomestila je omejeno na dvakratnik vrednosti povprečne plače;
- Višina starševskega in očetovskega nadomestila ostaja 90 % osnove;
- Pomoč ob rojstvu otroka ostaja vezana na cenzus;
- Dodatek za veliko družino ostaja vezan na cenzus;
- Otroški dodatek ostaja zamrznjen za upravičence v 7. in 8. dohodkovnem razredu.

3.1. Najvišje izplačilo nadomestila

Najvišje izplačilo nadomestila je urejeno v prvem odstavku 112.a člena ZSDP-1.

⁶ Uradni list RS, št. 69/15.

Izplačilo materinskega, starševskega in očetovskega nadomestila za polno odsotnost z dela ne more biti višje od dvakratnika vrednosti povprečne mesečne plače v Republiki Sloveniji z uskladitvami iz 2. člena Zakona o usklajevanju transferjev posameznikom in gospodinjstvom v Republiki Sloveniji (ZUTPG⁷).⁸

Trenutna vrednost povprečne plače po ZUTPG znaša 1.431,37 evrov bruto, torej izplačilo materinskega, očetovskega oziroma starševskega nadomestila za polno odsotnost z dela ne more biti višje od 2.862,74 evrov bruto.

Zgornja omejitev velja do vključno leta, ki sledi letu, v katerem gospodarska rast preseže 2,5 % bruto domačega proizvoda in hkrati rast stopnje delovne aktivnosti v starostni skupini od 20 do 64 let preseže 1,3 odstotne točke.⁹

3.2. VIŠINA NADOMESTILA

Višina nadomestila je urejena v drugem odstavku 112.a člena ZSDP-1.

Starševsko in očetovsko nadomestilo znašata 90 % osnove za polno odsotnost z dela, razen kadar osnova ne presega minimalne plače.¹⁰ Minimalna plača znaša trenutno 790,73 evrov. Materinsko nadomestilo se še naprej ohranja v višini 100 % osnove.

Novost je, da ni več nominalno določenega zneska za osnovo, pod katerim nadomestilo znaša 100 % osnove, temveč je sedaj za mejo določena vrednost minimalne plače.

Nižje starševsko in očetovsko nadomestilo v višini 90 % velja do vključno leta, ki sledi letu, v katerem gospodarska rast preseže 2,5 % bruto domačega proizvoda in hkrati rast stopnje delovne aktivnosti v starostni skupini od 20 do 64 let preseže 1,3 odstotne točke.

⁷ Uradni list RS, št. 114/06, 59/07 – ZŠtip, 10/08 – ZVarDod, 71/08, 98/09 – ZIUZGK, 62/10 – ZUPJS, 85/10, 94/10 – ZIU, 110/11 – ZDIU12, 40/12 – ZUJF in 96/12 – ZPIZ-2.

⁸ Prvi odstavek 112.a člena ZSDP-1.

⁹ 3. člen Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o starševskem varstvu in družinskih prejemkih – ZSDP-1A (Uradni list RS, št. 90/15).

¹⁰ Drugi odstavek 112.a člena ZSDP-1.

3.3. POMOČ OB ROJSTVU OTROKA

Pravica do pomoči ob rojstvu otroka ostaja vezana na materialni položaj družine. Zaenkrat še vedno ni nazaj vzpostavljena univerzalnost te pravice, to je, da bi bili do nje upravičeni vsi starši novorojenčkov, ne glede na materialni položaj družine.

Pravica do pomoči ob rojstvu otroka je urejena v tretjem odstavku 112.a člena.

Do pravice do pomoči ob rojstvu otroka je upravičen eden od staršev, druga oseba ali posvojitelj, če te pravice ni uveljavil eden od staršev otroka, s stalnim prebivališčem v Republiki Sloveniji, ki dejansko živi v Republiki Sloveniji in povprečni mesečni dohodek na osebo ne presega 64 % neto povprečne plače skladno z določbami zakona, ki ureja uveljavljanje pravic iz javnih sredstev, ki se uporabljajo za odločanje o pravici do otroškega dodatka.¹¹

Ukrep velja do vključno leta, ki sledi letu, v katerem gospodarska rast preseže 2,5 % bruto domačega proizvoda in hkrati rast stopnje delovne aktivnosti v starostni skupini od 20 do 64 let preseže 1,3 odstotne točke.

3.4. Dodatek za veliko družino

Prav tako ostaja vezana na materialni položaj družine pravica do dodatka za veliko družino. Tudi tu ni nazaj vzpostavljena univerzalnost te pravice, to je, da bi bili do nje upravičeni vsi starši vsaj treh oziroma štirih otrok, ne glede na materialni položaj družine.

Pravica do dodatka za veliko družino je urejena v četrtem odstavku 112.a člena.

Do pravice do dodatka za veliko družino je upravičen eden od staršev, če imajo eden od staršev in otroci skupno stalno prebivališče v Republiki Sloveniji in dejansko živijo v Republiki Sloveniji in povprečni mesečni dohodek na osebo ne presega 64 % neto povprečne plače skladno z določbami zakona, ki ureja uveljavljanje pravic iz javnih sredstev.¹²

Ukrep velja do vključno leta, ki sledi letu, v katerem gospodarska rast preseže 2,5 % bruto domačega proizvoda in hkrati rast stopnje delovne aktivnosti v starostni skupini od 20 do 64 let preseže 1,3 odstotne točke.

¹¹ Tretji odstavek 112.a člena ZSDP-1.

¹² Četrty odstavek 112. a člena ZSDP-1.

3.5. Otroški dodatek

Podaljšuje se začasni ukrep omejitve otroškega dodatka za upravičence iz sedmega in osmega dohodkovnega razreda, kar pomeni, da do otroškega dodatka niso upravičene družine, katerih povprečni mesečni dohodek na osebo presega 64 % neto povprečne plače, kar znaša trenutno 643,46 evrov.

Pravica do otroškega dodatka je urejena v 53.a členu ZUPJS.

V obdobju do vključno leta, ki sledi letu, v katerem gospodarska rast preseže 2,5 % bruto domačega proizvoda in hkrati rast stopnje delovne aktivnosti v starostni skupini od 20 do 64 let preseže 1,3 odstotne točke, so tako do pravice do otroškega dodatka upravičene le družine, ki so uvrščene v prvi do vključno šesti dohodkovni razred.¹³

3.6. Neusklajevanje transferjev posameznikom in gospodinjstvom

(Ne)usklajevanje transferjev je urejeno v 68. členu Zakona o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2016 in 2017 (ZIPRS1617).¹⁴

Transferji posameznikom in gospodinjstvom, ki se usklajujejo na podlagi ZUTPG, se do 31. decembra 2017 ne usklajujejo, razen osnovnega zneska minimalnega dohodka iz prve alineje 5. člena ZUTPG.¹⁵ To pomeni, da se med drugim tudi nadomestila in družinski prejemki po ZSDP-1 do 31. 12. 2017 ne usklajujejo.

4. VARČEVALNI UKREPI, KI SE ODPRAVLJAJO

Nekateri varčevalni ukrepi, ki jih je uvedel ZUJF ali pa je bil v materialnem predpisu zamik uveljavitve pravice, so se s 1. 1. 2016 delno ali v celoti odpravili.

¹³ Prvi odstavek 53.a člena ZUPJS.

¹⁴ Uradni list RS, št. 97/15.

¹⁵ 68. člen ZIPRS1617.

4.1. Očetovski dopust

Na področju pravic iz zavarovanja za starševsko varstvo se je s 1. 1. 2016 začela postopna uveljavitev dodatnih 15 plačanih dni očetovskega dopusta in hkrati postopna ukinitve 75 dni očetovskega dopusta, za katere je država zagotavljala plačilo prispevkov za socialno varnost.

Pravica do očetovskega dopusta je urejena v 115. členu ZSDP-1.

Oče ima po ZSDP-1 pravico do očetovskega dopusta v trajanju 30 dni, za katere je v celoti upravičen do očetovskega nadomestila.¹⁶ Vendar pa ZSDP-1 v prehodni določbi¹⁷ predvideva časovni odmik uveljavitve dodatnih 15 dni plačanega

¹⁶ 25. in 27. člen ZSDP-1.

¹⁷ 115. člen ZSDP-1 določa:

- »(1) Ne glede na določbo 25. in 27. člena tega zakona, ima oče do vključno leta, ki sledi letu, v katerem gospodarska rast preseže 2,5 % bruto domačega proizvoda, pravico do očetovskega dopusta v trajanju 90 dni. (2) Oče izrabí očetovski dopust iz prejšnjega odstavka v trajanju 15 dni, za katerega je upravičen do očetovskega nadomestila, v skladu s prvim, drugim in četrtem odstavkom 27. člena tega zakona. Oče izrabí očetovski dopust v trajanju 75 dni v obliki polne odsotnosti z dela najdalj do tretjega leta starosti otroka, za katerega se mu zagotavlja plačilo prispevkov za socialno varnost od minimalne plače. Evidenco o izrabí tega dela dopusta vodi center. Kadar oče izrabí očetovski dopust v trajanju 75 dni po dnevih, se trajanje pravice določi v delovnih dnevih tako, da se upošteva 70 % pripadajočih koledarskih dni.
- (3) Ne glede na določbo 25. in 27. člena tega zakona, ima oče naslednje leto od vključno leta, ki sledi letu, v katerem gospodarska rast preseže 2,5 % bruto domačega proizvoda, pravico do očetovskega dopusta v trajanju 70 dni. (4) Oče izrabí očetovski dopust iz prejšnjega odstavka v trajanju 15 dni, za katerega je upravičen do očetovskega nadomestila, v skladu s prvim, drugim in četrtem odstavkom 27. člena tega zakona. Oče izrabí očetovski dopust v trajanju 50 dni v obliki polne odsotnosti z dela najdalj do tretjega leta starosti otroka, za katerega se mu zagotavlja plačilo prispevkov za socialno varnost od minimalne plače. Evidenco o izrabí tega dela dopusta vodi center. Kadar oče izrabí očetovski dopust v trajanju 50 dni po dnevih, se trajanje pravice določi v delovnih dnevih tako, da se upošteva 70 % pripadajočih koledarskih dni. (5) Ne glede na določbo 25. in 27. člena tega zakona, ima oče dve leti od vključno leta, ki sledi letu, v katerem gospodarska rast preseže 2,5 % bruto domačega proizvoda, pravico do očetovskega dopusta v trajanju 50 dni. (6) Oče izrabí očetovski dopust iz prejšnjega odstavka v trajanju 15 dni, za katerega je upravičen do očetovskega nadomestila, v skladu s prvim, drugim in četrtem odstavkom 27. člena tega zakona. Oče izrabí očetovski dopust v trajanju deset dni, za katerega je upravičen do očetovskega nadomestila, v skladu s tretjim in četrtem odstavkom 27. člena tega zakona. Oče izrabí očetovski dopust v trajanju 25 dni v obliki polne odsotnosti z dela najdalj do tretjega leta starosti otroka, za katerega se mu zagotavlja plačilo prispevkov za socialno varnost od minimalne plače. Evidenco o izrabí tega dela dopusta vodi center. Kadar oče izrabí očetovski dopust v trajanju 25 dni po dnevih, se trajanje pravice določi v delovnih dnevih tako, da se upošteva 70 % pripadajočih koledarskih

dopusta, in sicer v treh letih po letu, ki sledi letu, v katerem bo rast bruto družbenega proizvoda dosegla 2,5 %. Vsako leto ima oče 25 dni manj neplačanega očetovskega dopusta in pet dni več plačanega očetovskega dopusta.

Od 1. 1. 2016 (naslednje leto od vključno leta, ki sledi letu, v katerem gospodarska rast preseže 2,5 % bruto domačega proizvoda) ima oče pravico do očetovskega dopusta v trajanju 70 dni.¹⁸ Oče izrabi očetovski dopust v trajanju 15 dni, za katerega je upravičen do očetovskega nadomestila v strnjenem nizu ali po dnevih v obliki polne ali delne odsotnosti z dela najkasneje do šestega meseca starosti otroka, v izjemnih primerih lahko do 12 meseca starosti otroka. Oče izrabi očetovski dopust v trajanju pet dni v strnjenem nizu v obliki polne ali delne odsotnosti z dela, za katerega je prav tako upravičen do očetovskega nadomestila, po koncu starševskega dopusta in najkasneje do končanega prvega razreda osnovne šole otroka. Oče izrabi očetovski dopust v trajanju 50 dni v obliki polne odsotnosti z dela najdlje do tretjega leta starosti otroka, za katerega se mu zagotavlja plačilo prispevkov za socialno varnost od minimalne plače. Kadar oče izrabi očetovski dopust v trajanju 50 dni po dnevih, se trajanje pravice določi v delovnih dnevih tako, da se upošteva 70 % pripadajočih koledarskih dni.¹⁹

Statistični podatki kažejo, da je v zadnjih nekaj letih približno 75 % očetov koristilo prvih 15 dni očetovskega dopusta, za katerega je oče upravičen do očetovskega nadomestila. Le približno 15 % očetov pa je koristilo neplačani očetovski dopust, za katerega je oče upravičen do plačila prispevkov za socialno varnost od minimalne plače.

dni. (7) Tri leta od vključno leta, ki sledi letu, v katerem gospodarska rast preseže 2,5 % bruto domačega proizvoda, se pravica do očetovskega dopusta prizna v trajanju 30 dni v skladu s 25. in 27. členom tega zakona. (8) Gospodarsko rast v skladu s prvim, tretji, petim in sedmim odstavkom tega člena ugotovi Statistični urad Republike Slovenije. Sklep o ugotovitvi, da je gospodarska rast presegla 2,5 % bruto domačega proizvoda, Vlada Republike Slovenije objavi v Uradnem listu Republike Slovenije do 30. septembra leta, ki sledi letu, v katerem gospodarska rast preseže 2,5 % bruto domačega proizvoda.«

¹⁸ Tretji odstavek 115. člena ZSDP-1.

¹⁹ Četrty odstavek 115. člena ZSDP-1.

Statistika izrabe očetovskega dopusta od leta 2004 dalje:

OČETOVSKI DOPUST

leto	število očetov	
	prvih 15 plačanih dni	Neplačani očetovski dopust
2015	16.374	2.890
2014	16.695	2.996
2013	16.625	3.414
2012	17.468	3.586
2011	17.776	3.669
2010	18.042	3.734
2009	17.534	3.329
2008	15.800	2.352
2007	15.289	1.943
2006	14.098	1.441
2005	11.308	/
2004	12.667	/

4.2. Otroški dodatek

Pravica do otroškega dodatka je urejena v 53. a členu ZUPJS.

Zneski otroškega dodatka v petem dohodkovnem razredu (povprečni mesečni dohodek na osebo znaša od 42 % do 53 % neto povprečne mesečne plače) in šestem dohodkovnem razredu (povprečni mesečni dohodek na osebo znaša od 53 % do 64 % neto povprečne mesečne plače) so se s 1. 1. 2016 povečali na raven pred uveljavitvijo varčevalnih ukrepov. V ZUJF-u in kasneje v spremembah in dopolnitvah ZUPJS so bili zneski otroškega dodatka namreč v teh dveh dohodkovnih razredih nižani za 10 % in so se zdaj zvišali.

Zaradi zgolj delne odprave varčevalnih ukrepov na področju državnih štipendij (do državne štipendije so po novem upravičeni tudi upravičenci, ki imajo od 53 % do 56 % povprečnega mesečnega dohodka na osebo), so zneski otroškega dodatka še vedno višji za otroke v srednji šoli, katerih družine imajo od 56 % do

64 % povprečnega mesečnega dohodka na osebo, saj le-ti niso upravičeni do državne štipendije.²⁰

Veljavni zneski otroškega dodatka od 1. 1. 2016 so:

dohodkovni razred	povprečni mesečni dohodek na osebo (v %)	znesek otroškega dodatka za otroka do konca osnovne šole ali do 18 leta (v evrih)			znesek otroškega dodatka za otroka v srednji šoli, vendar najdlje do 18. leta (v evrih)		
		1. otrok	2. otrok	3. in naslednji otrok	1. otrok	2. otrok	3. in naslednji otrok
1	do 18%	114,31	125,73	137,18	114,31	125,73	137,18
2	nad 18% do 30%	97,73	108,04	118,28	97,73	108,04	118,28
3	nad 30% do 36%	74,48	83,25	91,98	74,48	83,25	91,98
4	nad 36% do 42%	58,75	67,03	75,47	58,75	67,03	75,47
5	nad 42% do 53%	48,04	56,06	64,0	48,04	56,06	64,03
6a	nad 53% do 56%	30,44	38,10	45,71	30,44	38,10	45,71
6b	nad 56% do 64%	30,44	38,10	45,71	43,44	51,10	71,17

4.3. Državna štipendija

Pravica do državne štipendije je urejena v 53.b členu ZUPJS.

²⁰ 53.a člen ZUPJS določa:

- (1) Ne glede na drugi odstavek 22. člena tega zakona so v obdobju do vključno leta, ki sledi letu, v katerem gospodarska rast preseže 2,5 % bruto domačega proizvoda in hkrati rast stopnje delovne aktivnosti v starostni skupini od 20 do 64 let preseže 1,3 odstotne točke, do pravice do otroškega dodatka upravičene le tiste osebe iz prvega odstavka 22. člena tega zakona, ki so uvrščene v prvi do vključno šesti dohodkovni razred.
- (2) Ne glede na drugi odstavek 22. člena tega zakona v obdobju do vključno leta, ki sledi letu, v katerem gospodarska rast preseže 2,5 % bruto domačega proizvoda in hkrati rast stopnje delovne aktivnosti v starostni skupini od 20 do 64 let preseže 1,3 odstotne točke, znaša otroški dodatek za otroka v srednji šoli, vendar najdlje do 18. leta, v družini, kjer je povprečni mesečni dohodek na osebo v odstotku od neto povprečne plače nad 56 % do 64 %:
 - za prvega otroka 43,44 evrov;
 - za drugega otroka 51,10 evrov;
 - za tretjega in naslednjega otroka 71,17 evrov.

Pri pravici do državne štipendije se je delno odpravil varčevalni ukrep, s katerim je bila zamrznjena pravica do državne štipendije za upravičence v petem dohodkovnem razredu (kjer je povprečni mesečni dohodek na osebo znašal od 53 % do 64 % neto povprečne mesečne plače).

Do državne štipendije so od 1. 1. 2016 upravičeni tudi upravičenci, katerih povprečni mesečni dohodek na osebo znaša od 53 % do 56 % neto povprečne plače, to je del petega dohodkovnega razreda. Upravičenci, katerih povprečni mesečni dohodek na osebo presega 56 % neto povprečne plače do vključno leta, ki sledi letu, v katerem gospodarska rast preseže 2,5 % bruto domačega proizvoda in hkrati rast stopnje delovne aktivnosti v starostni skupini od 20 do 64 let preseže 1,3 odstotne točke, do državne štipendije niso upravičeni.²¹ Po prehodnem obdobju, ki je vezano na gospodarsko rast in rast stopnje delovne aktivnosti, bodo do državne štipendije upravičeni vsi iz petega dohodkovnega razreda (nad 53 % do 64 % neto povprečne plače).

4.4. Osnovni znesek minimalnega dohodka

Polna višina osnovnega zneska minimalnega dohodka, ki je določena v sistemskem delu Zakona o socialno varstvenih prejemkih (ZSVarPre)²², tj. 288,81 evra, zaradi uveljavitve Zakona o dodatnih interventnih ukrepih (ZDIU12)²³ in ZUJF-a, ki sta znesek minimalnega dohodka do 31. decembra 2014 določila v višini 260,00 evrov (z možnostjo usklajevanja po ZUTPG) do 31. 12. 2015 še ni stopila v veljavo. Višina omenjenega osnovnega zneska minimalnega dohodka se je v času uporabe ZSVarPre uskladila dvakrat. Z Zakonom o spremembah in dopolnitvah Zakona o socialno varstvenih prejemkih²⁴ (ZSVarPre-C) je bila uveljavitev oziroma začetek uporabe polne višine osnovnega zneska minimalnega dohodka v višini 288,81 evrov s prehodnimi določbami ponovno »zamrznjena«, in sicer

²¹ 53b. člen ZUPJS določa:

Ne glede na 23. člen tega zakona so v obdobju do vključno leta, ki sledi letu, v katerem gospodarska rast preseže 2,5 % bruto domačega proizvoda in hkrati rast stopnje delovne aktivnosti v starostni skupini od 20 do 64 let preseže 1,3 odstotne točke, do državne štipendije upravičeni državljani Republike Slovenije, ki izpolnjujejo pogoje po tem zakonu in po zakonu, ki ureja štipendiranje, in pri katerih povprečni mesečni dohodek na osebo v preteklem letu pred vložitvijo vloge ne presega 56 % neto povprečne plače na osebo v istem obdobju.

²² Uradni list RS, št. 61/10, 40/11, 14/13, 99/13 in 90/15.

²³ Uradni list RS, št. 110/11 in 43/12.

²⁴ Uradni list RS, št. 99/13.

za obdobje do vključno leta, ki sledi letu, v katerem gospodarska rast preseže 2 % bruto domačega proizvoda. Za omenjeno obdobje je bil določen osnovni znesek minimalnega dohodka v višini 265,22 evrov, z možnostjo usklajevanja po ZUTPG. Višina osnovnega zneska minimalnega dohodka se je v času uporabe ZSVarPre-C uskladila dvakrat in je do 31. 12. 2015 znašala 270,82 evrov.

Od 1. 1. 2016 dalje znaša osnovni znesek minimalnega dohodka v polni višini in sicer 288,81 EUR.

5. ZAKLJUČEK

Namen varčevalnih ukrepov, ki se podaljšujejo, je še vedno konsolidacija javnih financ. Vsi varčevalni ukrepi, ki se podaljšujejo in so po novem urejeni med materialnimi določbami v materialnih zakonih, so še vedno začasne narave. Nekateri varčevalni ukrepi pa je zakonodajalec vsaj delno ali v celoti odpravil in vzpostavil bodisi stanje pred sprejemom teh ukrepov bodisi sprostil izvajanje pravic, ki je bilo zaradi teh ukrepov zamrznjeno.

VIRI

- Zakon o starševskem varstvu in družinskih prejemkih (Uradni list RS, št. 26/14 in 90/15 - ZSDP-1).
- Zakon o uveljavljanju pravic iz javnih sredstev (Uradni list RS, št. 62/10, 40/11, 40/12 - ZUJF, 57/12 - ZPCP-2D, 14/13, 56/13 - ZŠtip-1, 99/13, 14/15 - ZUUJFO, 57/15 in 90/15).
- Zakon o usklajevanju transferjev posameznikom in gospodinjstvom v Republiki Sloveniji (Uradni list RS, št. 114/06, 59/07 - ZŠtip, 10/08 - ZVarDod, 71/08, 98/09 - ZIUZGK, 62/10 - ZUPJS, 85/10, 94/10 - ZIU, 110/11 - ZDIU12, 40/12 - ZUJF in 96/12 - ZPIZ-2).
- Sklep o ugotovitvi, da je gospodarska rast v letu 2014 preseгла 2,5 % bruto domačega proizvoda (Uradni list RS, št. 69/15).
- Zakon za uravnoteženje javnih financ (Uradni list RS, št. 40/12, 96/12 - ZPIZ-2, 104/12 - ZIPRS1314, 105/12, 25/13 - odl. US, 46/13 - ZIPRS1314-A, 56/13 - ZŠtip-1, 63/13 - ZOsn-I, 63/13 - ZJAKRS-A, 99/13 - ZUPJS-C, 99/13 - ZSVarPre-C, 101/13 - ZIPRS1415, 101/13 - ZDavNep, 107/13 - odl. US, 85/14 in 95/14, 24/15 - odl. US, 90/15 in 102/15).
- Zakon o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2014 in 2015 (Uradni list RS, št. 101/13, 9/14 - ZRTVS-1A, 25/14 - ZSDH-1, 38/14, 84/14, 95/14 - ZUJF-C, 95/14, 14/15, 46/15 in 55/15).
- Zakon o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2016 in 2017 (Uradni list RS, št. 97/15).

- Zakon o interventnih ukrepih na področju trga dela in starševskega varstva (Uradni list RS, št. 63/13 in 95/14).
- Zakon o socialno varstvenih prejemkih (Uradni list RS, št. 61/10, 40/11, 14/13, 99/13 in 90/15).
- Spletna stran Ministrstva za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti.
- http://www.mddsz.gov.si/si/delovna_podrocja/druzina/starsevsko_varstvo_in_druzinski_prejemki/

WHICH AUSTERITY MEASURES IN MATTERS OF PARENTAL CARE, FAMILY BENEFITS AND OTHER ALLOWANCES FROM PUBLIC FUNDS HAVE BEEN ABANDONED AND WHICH REMAIN IN FORCE

Urška Trtnik*

SUMMARY

Not all the austerity measures were removed on 1 January 2016. So for example, the maternity, paternity and parental benefit still remain at the level which cannot exceed the double amount of the average monthly salary in the Republic of Slovenia, with the adjustments from Article 2 of the Social Assistance Act. Parental and paternity benefit still amount only to 90% of the base for full absence from work, except in cases the amount does not exceed the minimum wage. Further, not eligible for child benefit remain families from the seventh and eight income bracket, i.e. those whose average monthly income per family member exceeds 64% of the net average wage. Also the right to child birth allowance and the right to large family allowance remain means-tested, namely, it is only paid to families whose average monthly income per family member does not exceed 64% of the net average wage. All these austerity measures will remain in force up to the year following the year in which economic growth exceeds 2.5% of the gross domestic product, while the growth of employment rate in the age group between 20 to 64 years exceeds 1.3 percentage points. Further, until 31 December 2017 there will be no adjustment of transfers to individuals and households except for the amount of minimum income. On the other hand, gradual introduction of additional 15 days of paid paternity leave will come into force, along with gradual phasing out of the 75 days of paternity leave for which the state guarantees payment of social security contributions. The amounts of child benefit for the fifth and sixth income bracket are increased to the level prior

* Urška Trtnik, LL.B., Ministry of Labour, Family, Social Affairs and Equal Opportunities, Slovenia. urska.trtnik@gov.si

to the implementation of the austerity measures according to which they were reduced by 10%. The eligibility to state scholarships is extended to the beneficiaries whose average monthly income per person ranges from 53% to 56% of the net average wage that is to a part of the fifth income bracket. Full amount of basic minimum income is 288.81 euros.

POMEMBNEJŠE ODLOČBE DELOVNO-SOCIALNEGA ODDELKA VRHOVNEGA SODIŠČA V LETU 2015

Izbrala in uredila:

Katja Pešl Tacol¹

1. UVOD

Leta 2015 so sodniki senatov delovno-socialnega oddelka Vrhovnega sodišča rešili 462 zadev. Za predstavitev v tem prispevku sem izbrala deset za pravno stroko najzanimivejših odločb.

Najprej so predstavljene tiste odločbe, ki so zanimive z vidika materialnega prava. Razporejene so po posameznih poglavjih glede na vrsto spora (individualni delovni spori, kolektivni delovni spori in socialni spori). Sledijo odločbe, ki so zanimive predvsem z vidika procesnih vprašanj. Te so predstavljene v posebnem poglavju.

Vse odločbe so naslovljene, pri čemer naslov opozarja na vsebino odločbe. Naslovu sledita pravilna številka zadeve in datum seje, na kateri je bila sprejeta odločitev. Predstavitev vsake odločbe se začne z uvodnim odstavkom, v katerem je na kratko pojasnjeno, o čem je senat delovno-socialnega oddelka Vrhovnega sodišča odločal in kako je odločil. Sledijo odločilna dejstva primera in druga izhodišča odločanja ter razlogi za odločitev. Jedro je označeno s krepkim tiskom.

Uporabljeni pravni predpisi so s polnim naslovom in številkami Uradnih listov, v katerih so bili objavljeni, navedeni samo ob prvi omembi v prispevku. Zaradi jasnosti je pri vsaki predstavljeni odločbi ob prvi omembi pravdne stranke v oklepaju dodan tudi njen naziv ali opis.

¹ Katja Pešl Tacol, univ. dipl. prav., magistrica državnih in evropskih študij, okrožna sodnica na Delovnem in socialnem sodišču v Ljubljani.

katja.pesl@sodisce.si

Vsebina predstavljenih odločb je zaradi preglednosti prispevka skrajšana, vse odločbe pa so v polnem besedilu dostopne na spletnem iskalniku <http://www.sodnapraksa.si/>.

2. INDIVIDUALNI DELOVNI SPORI

Ničnost pogodbe o zaposlitvi

Opravična št.: sodba VIII Ips 168/2014

Datum: 27. 1. 2015

Sodišče prve stopnje je razsodilo, da je pogodba o zaposlitvi, ki sta jo 21. 10. 2005 podpisali toženec (delavec) in tožeča stranka (delodajalec) po prokuristki, nična in da toženec ni bil v delovnem razmerju pri tožeči stranki. Vrhovno sodišče je zavrnilo revizijo toženca zoper pravnomočno sodbo sodišča druge stopnje, da se pritožba toženca zavrne in potrdi sodba sodišča prve stopnje.

Izhodišča:

Toženec pri tožeči stranki ni imel namena opravljati dela po sklenjeni pogodbi o zaposlitvi in dela tudi ni opravljal. Plačila za delo, ki naj bi ga opravljal, nikoli ni prejel, niti ga ni zahteval, prav tako tožeča stranka zanj ni plačevala prispevkov. Dela, ki jih je opravljal za tožečo stranko (obiski sejmov, poti v tujino, dela po izstavljenih potnih nalogih, nakup monitorjev, plačilo računa za lastne telefonske pogovore), je opravljal kot družbenik oziroma namestnik direktorja tožeče stranke.

Razlogi za odločitev:

Vsaka pogodba, tudi pogodba o zaposlitvi, mora imeti dopustno podlago (prvi odstavek 39. člena Obligacijskega zakonika, Ur. l. RS, št. 83/2001 in naslednji, v nadaljevanju OZ, v zvezi z 11. členom Zakona o delovnih razmerjih, Ur. l. RS, št. 42/2002 in naslednji, v nadaljevanju ZDR), **torej dopusten namen, razlog (causa). Podlaga je nedopustna, če je v nasprotju z Ustavo, prisilnimi predpisi ali z moralnimi načeli** (drugi odstavek 39. člena OZ). **Nedopustna pa je tudi, če je zgolj navidezna ali celo neresnična. Pogodba o zaposlitvi je pogodba, s katero se ureja delovno razmerje med delavcem in delodajal-**

cem, torej razmerje, katerega namen je, da se delavec prostovoljno vključi v organiziran delovni proces delodajalca in v njem za plačilo, osebno in nepretrgoma opravlja delo po navodilih in pod nadzorom delodajalca (4. člen ZDR). Če namen strank ni urediti tako razmerje, pogodba o zaposlitvi nima podlage in je kot pogodba o zaposlitvi nična (četrti odstavek 39. člena OZ). Če je namen strank, da uredita neko razmerje kot delovno razmerje zgolj navidezen ali je celo neresničen, taka pogodba o zaposlitvi nima dopustne podlage in je kot pogodba o zaposlitvi prav tako nična.

Iz dejanskih ugotovitev izhaja, da toženec ni imel namena opravljati dela po sklenjeni pogodbi o zaposlitvi in dela tudi ni opravljal. Stranki pogodbe o zaposlitvi sta že ob sklenitvi vedeli, da se ta ne bo izvrševala, saj ni bila sklenjena z namenom opravljanja del vodje prodaje. To pomeni, da sporna pogodba nima podlage oziroma je ta samo navidezna in je nična iz razloga po četrtem odstavku 39. člena OZ.

Na podlagi ugotovljenega dejanskega stanja bistveni elementi iz definicije delovnega razmerja niso bili podani, zato delovno razmerje niti ni moglo nastati. Sodišče je ugotovilo, da je toženec odhode na službene poti v tujino, obiske sejmov, nakup monitorjev in plačilo računov za njegove telefonske razgovore opravljal kot družbenik tožeče stranke in del vodje nabave v smislu delovnega razmerja po pogodbi o zaposlitvi nikoli ni opravljal, niti ni prejemal kakršnegakoli plačila za delo. Vprašanje, ali je imel soglasje za delo na domu, niti ni bistveno, ker iz dejanskih ugotovitev ni razvidno, da bi toženec delo po sklenjeni pogodbi o zaposlitvi, čeprav na domu, dejansko opravljal. Posledično ni podan element dela po navodilih in pod nadzorom delodajalca, niti element vključenosti v organiziran delovni proces delodajalca.

Odškodninska odgovornost delodajalca

Opravična št.: sodba VIII Ips 186/2015

Datum: 14. 10. 2015

Sodišče prve stopnje je z vmesno sodbo ugotovilo odškodninsko odgovornost tožene stranke (delodajalca) za škodo, ki jo je tožnica (delavka) utrpela v posledici škodnega dogodka z dne 23. 9. 2009, ko jo je pri delu na blagajni v prodajalni tožene stranke pri poskusu ropa eden od roparjev s pištolo udaril po glavi

in jo huje telesno poškodoval. Sodišče druge stopnje je pritožbo tožene stranke zavrnilo in potrdilo vmesno sodbo sodišča prve stopnje. Vrhovno sodišče je na predlog tožene stranke dopustilo revizijo glede pravnega vprašanja, ali je sodišče druge stopnje pravilno uporabilo materialno pravo glede obstoja odškodninske odgovornosti tožene stranke (sklep VIII DoR 25/2015 z dne 22. 4. 2015). Reviziji tožene stranke je ugodilo in sodbo sodišča druge stopnje ter vmesno sodbo sodišča prve stopnje spremenilo tako, da je tožbeni zahtevek (za plačilo odškodnine v znesku 20.500 EUR z zakonskimi zamudnimi obrestmi) v celoti zavrnilo.

Izhodišča:

Tožnici je škodo v posledici telesne poškodbe povzročil ropar, ki jo je pri poskusu ropa na delovnem mestu blagajničarke s pištolo udaril po glavi oziroma s strani po obraznem delu.

Razlogi za odločitev:

Če je delavcu povzročena škoda pri delu ali v zvezi z delom, mu jo mora povrniti delodajalec po splošnih pravilih civilnega prava (prvi odstavek 184. člena ZDR). Navedena zakonska določba pomeni, da je treba odškodninsko odgovornost delodajalca za škodo, ki jo utрпи delavec na delu ali v zvezi z delom, v celoti presojati po splošnih pravilih civilnega prava, kot ta izhajajo iz ureditve odškodninske odgovornosti v OZ, to je, ali je za škodo, ki jo utрпи delavec, sploh podana delodajalčeva odškodninska odgovornost (vključno z vprašanjem morebitne deljene odgovornosti), za kakšno obliko njegove odgovornosti gre, ali gre za pravno priznano obliko škode in do kakšne višine odškodnine je delavec upravičen.

OZ v 131. členu opredeljuje krivdno in objektivno odškodninsko odgovornost. Sodišče je utemeljeno ugotovilo, da pogoji za objektivno odškodninsko odgovornost tožene stranke v tej zadevi niso podani in tej presoji tožnica ni nasprotovala. Predmet revizijske presoje je tako le, ali je podana krivdna odgovornost tožene stranke za škodo, ki jo je utrpela tožnica.

Iz opredelitve krivdne odgovornosti v prvem odstavku 131. člena OZ izhaja, da je za povzročeno škodo drugemu odgovorna tista oseba, ki je škodo povzročila, razen če dokaže, da je škoda nastala brez njene krivde. Kot izjemo od tega pravila OZ navaja neodgovornost duševno motenih oseb (136. člen), odgovornost mladoletnikov (137. člen) in odgovornost glede na druge okoliščine (silobran, stiska in odvrnitev škode od drugega, dovoljena samopomoč, privolitev oško-

dovanca), pri tem pa OZ v zvezi s tem ureja tudi odgovornost drugih za ravnanje sicer neodgovornih ali omejeno odgovornih oseb (členi od 141 do 146 OZ).

V obravnavanem primeru bi bila tožena stranka odgovorna tožnici za nastalo škodo le, če bi bila ta posledica njenega nedopustnega ravnanja.

Tožena stranka je dokazala, da ji konkretnih kršitev obveznosti v zvezi z varstvom pred ropi v tem primeru ni mogoče očitati. Sodišče je tudi ob pojasnilih izvedenca s področja varstva pri delu ugotovilo, da glede na določbe 59. člena Zakona o zasebnem varovanju (Ur. l. RS, št. 126/2003 in naslednji) tožena stranka fizičnega varovanja trgovine, kjer je prišlo do tožničinih poškodb, niti pravega video nadzora ni bila dolžna zagotoviti. Tožnica v času spornega dogodka po ugotovitvah sodišča tudi sicer ni bila edina zaposlena v prodajalni, poleg tega pa so se ob prihodu roparjev v prodajalni nahajale tudi druge stranke. Od tožnice tožena stranka tudi ni zahtevala, da bi se v primeru ropa aktivno branila in se na tak način dodatno izpostavljala. Tako je svoj položaj razumela tudi tožnica sama. **Zgolj pavšalne ugotovitve, da bi lahko tožena stranka tudi na podlagi splošnih določb o zagotavljanju varnih delovnih razmer naredila več v smislu zagotavljanja varstva pred ravnanjem tretjih oseb, pa ne morejo biti podlaga za ugotovitev protipravnega ravnanja in njene krivdne odgovornosti za škodo, ki jo je sicer povzročila tretja oseba, za katero tožena stranka ne odgovarja.**

Že sodišče prve stopnje je ugotovilo, da je napad oboroženega roparja dejansko „zunaj, od tožene stranke neodvisen dogodek“. Kolikor se tožnica sklicuje na potrebo po strožji presoji protipravnosti ravnanja oziroma krivdne odgovornosti profesionalnih oseb, to lahko velja za primere, ko je škoda nastala kot neposredna posledica njihovega ravnanja. V obravnavanem primeru pa bi lahko bila krivdna odgovornost tožene stranke podana le v primeru neupoštevanja izrecnih obveznosti v zvezi z varstvom pred podobnimi ravnanji tretjih oseb, kar pa ni bilo ugotovljeno.

Védenje pravne osebe

Opravična št.: sodba VIII Ips 195/2014

Datum: 17. 2. 2015

Sodišče prve stopnje je zavrnilo tožbeni zahtevek tožeče stranke (Republike Slovenije kot delodajalca) za plačilo odškodnine za škodo, ki naj bi jo povzro-

čil toženec (veleposlanik Republike Slovenije kot delavec) z nabavami različnih predmetov in stvari v času od aprila 2007 do decembra 2008 v skupni vrednosti 60.855,85 EUR. Vrhovno sodišče je zavrnilo revizijo tožeče stranke zoper pravomočno odločitev sodišča druge stopnje, da se pritožba tožeče stranke zavrne in potrdi sodba sodišča prve stopnje.

Izhodišča:

Tožeča stranka je v tožbi in pred sodiščem navajala, da ji je toženec, kot odgovorni za poslovanje veleposlaništva, povzročil škodo z nabavami spornih predmetov in stvari. Toženec je v okviru rednega poslovanja finančno računovodski službi tožeče stranke mesečno pošiljal poročila o prilivih in odlivih na poslovnem računu veleposlaništva s priloženimi originalnimi fakturami in drugimi knjigovodskimi listinami, ki so izkazovale tudi sporne nakupe, opravljene v preteklem mesecu.

Razlogi za odločitev:

Zastaranje začne teči prvi dan po dnevu, ko je imel upnik pravico terjati izpolnitev obveznosti (prvi odstavek 336. člena OZ), torej prvi dan po zapadlosti obveznosti. Odškodninska obveznost se šteje za zapadlo od trenutka nastanka škode (165. člen OZ). Odškodninska terjatev za povzročeno škodo zastara v treh letih, odkar je oškodovanec zvedel za škodo in za tistega, ki jo je povzročil (prvi odstavek 352. člena OZ).

Sodišče je v postopku vezano na navedbe strank, na katere le te opirajo svoje zahtevke (prvi odstavek 7. člena Zakona o pravnem postopku, Ur. l. RS, št. 26/1999 in naslednji, v nadaljevanju ZPP), revizijsko sodišče pa tudi na dejanske ugotovitve nižjih sodišč, ki so bile podlaga za izdajo izpodbijane sodbe, saj zmotna ali nepopolna ugotovitev dejanskega stanja ni dovoljen revizijski razlog (tretji odstavek 370. člena ZPP).

Glede na navedeno je bilo sodišče pri odločanju o ugovoru zastaranja vezano na navedbe tožeče stranke, da ji je toženec povzročil škodo že s samimi nabavami spornih predmetov in stvari, revizijsko sodišče pa je vezano tudi na ugotovitve sodišča, da je toženec pristojno finančno računovodsko službo na sedežu tožeče stranke mesečno sproti dokumentirano obveščal o nabavah teh stvari.

Pri odločanju o ugovoru zastaranja se sodišče ne opredeljuje do utemeljenosti tožbenega zahtevka z vidika obstoja predpostavk odškodninske odgovornosti, temveč lahko izhaja iz trditev strank o času nastanka vtoževane škode in iz ugotovitev o seznanitvi oškodovanca o zatrjevani škodi ter o povzročitelju.

Če delavec oziroma zaposleni delodajalcu povzroči premoženjsko škodo, katere nastanek je dokumentiran z verodostojnimi knjigovodskimi listinami, se lahko utemeljeno šteje, da je delodajalec o nastanku škode in o povzročitelju, ki je razviden iz knjigovodskih listin, seznanjen, ko je s takimi knjigovodskimi listinami seznanjena njegova finančno računovodska služba. Bistvena naloga tovrstnih služb delodajalca je namreč tudi spremljanje in nadzor nad zakonitim in sicer ustreznim materialnim poslovanjem posameznih odgovornih oseb pri delodajalcu, vključno z obveščanjem pristojnih zastopnikov o ugotovljenih nepravilnostih.

Ker gre pri tožeči stranki za pravno osebo javnega prava, ki ima razvejan organizacijski ustroj, je treba pri njeni vednosti o nastanku škode še toliko bolj kot na primer pri (manjših) pravnih osebah (zasebnega prava), ki imajo bolj kot ne neznamen personalni substrat, upoštevati nastop realne možnosti uveljavljanja odškodninskega zahtevka. Realna zmožnost uveljavljanja odškodninskega zahtevka pomeni zavedanje o nastanku škode v dejanskem svetu in ne tudi pravne ocene o nastanku škode, saj je treba pri sami možnosti uveljavljanja zahtevka upoštevati standard vestnosti pri procesiranju informacij s strani oškodovanca. Skrbnost pri obravnavanju informacij znotraj pravne osebe je pravni standard, po katerem se izključuje neučinkovitost delovanja informacijskega sistema znotraj pravne osebe kot pravnorelevanten ugovor zaradi zapoznelega zaznavanja dejstev. Namreč počasen in neučinkovit prenos informacij znotraj pravne osebe je nezaželen tako z vidika učinkovitosti pravne osebe kot z vidika procesne pravičnosti, saj bi v sodnih sporih pravnim osebam omogočal nepravilno podaljševanje rokov z izgovarjanjem na nerazumno počasno procesiranje informacij znotraj same pravne osebe, tak ugovor pa po drugi strani ne bi bil možen za fizične osebe. **V obligacijskih odnosih se ne more kot relevantno vednost pravne osebe šteti le vednost zakonitega zastopnika, temveč se glede na okoliščine primera preverja, ali se lahko vednost pravne osebe pripiše vednosti nižjih stopenj organizacijske strukture pravne osebe.**

Ob navedenih ugotovitvah se tožeča stranka ne more uspešno sklicevati na to, da je za vtoževano škodo v celotnem obsegu (torej tudi za nabavo spornih stvari pred decembrom 2008) po generalnem sekretarju izvedela šele v septembru 2010 na podlagi inventure, izvedene po toženčevem odpoklicu. Ker je tožeča stranka zatrjevala nastanek škode v posledici posamičnih nabav, o katerih je bila sproti obveščena po pristojni finančno računovodski službi, je sodišče utemeljeno presodilo, da je začel subjektivni zastaralni rok teči že od prejema mesečnih

dokumentiranih obvestil o teh nabavah. Tako je subjektivni triletni zastaralni rok potekel glede vseh nabav do vključno meseca decembra 2008, o katerih je bila tožeča stranka seznanjena do 7. 2. 2009.

Izredna odpoved delavca - prepoved diskriminacije

Opravična št.: sklep VIII Ips 208/2014

Datum: 27. 1. 2015

Sodišče prve stopnje je zavrnilo tožbeni zahtevek tožnika (delavca) za plačilo odpravnine in odškodnine na podlagi drugega odstavka 112. člena ZDR ter odškodnine za nepremoženjsko škodo. Sodišče druge stopnje je pritožbo tožnika zavrnilo in potrdilo sodbo sodišča prve stopnje. Vrhovno sodišče je na predlog tožnika dopustilo revizijo glede vprašanja, ali odklonitev izrabe pravice do krajšega delovnega časa po Zakonu o starševskem varstvu in družinskih prejemkih (Ur. l. RS, št. 97/2001 in naslednji, v nadaljevanju ZSDP), sklicujoč se na objektivno upravičene razloge, predstavlja neenako obravnavanje (sklep VIII DoR 41/2014 z dne 3. 9. 2014). Reviziji tožnika je ugodilo in sodbi sodišč druge in prve stopnje razveljavilo ter zadevo vrnilo sodišču prve stopnje v novo sojenje.

Izhodišča:

Tožnik je želel delati s krajšim delovnim časom zaradi starševstva, tožena stranka (delodajalec) pa mu uživanja te pravice ni omogočila oziroma mu je izrabo te pravice pogojevala s premestitvijo na drugo delovno mesto. Tožnik s premestitvijo ni soglašal in je izredno odpovedal pogodbo o zaposlitvi.

Razlogi za odločitev:

Kot izhaja iz prvega odstavka 187. člena ZDR imajo delavci zaradi nosečnosti in starševstva pravico do posebnega varstva v delovnem razmerju. Zato jim morajo delodajalci omogočiti lažje usklajevanje družinskih in poklicnih obveznosti (tretji odstavek 187. člena ZDR). Ta načelna norma je konkretizirana v posameznih določbah ZDR in ZSDP. V zvezi s tem pa velja že na tem mestu poudariti, da glede na določbe o prepovedi diskriminacije (6. člen ZDR), ugodnosti, ki so namenjene lažjemu usklajevanju poklicnega in družinskega življenja, delavcem ne smejo povzročati manj ugodnega delovnopravnega položaja.

Pravica do dela s krajšim delovnim časom zaradi starševstva je posebna, samostojna pravica iz starševskega zavarovanja, ki jo ZSDP ureja v 48. členu in naslednjih. Če jo delavec uveljavlja, z delodajalcem skleneta aneks k že veljavni pogodbi o zaposlitvi (47. člen ZDR), pravica do dela s krajšim delovnim časom zaradi starševstva pa traja do izteka z aneksom določenega obdobja. Po prenehanju izrabe te pravice mora delodajalec vzpostaviti delovno razmerje z istimi lastnostmi kot pred uveljavitvijo tega instituta. Tako kot za ostale ukrepe za lažje usklajevanje poklicnih in družinskih obveznosti tudi za koriščenja omenjene pravice velja, da ne more in ne sme biti podlaga za manj ugodno obravnavanje, saj sta izrecno prepovedani tako neposredna kot tudi posredna diskriminacija (6. člen ZDR).

Prepoved diskriminacije (nediskriminacija) ne pomeni le enakopravnosti na individualni ravni (vsi smo pred zakonom enaki), ampak, upoštevajoč dejanske razlike v položaju določenih skupin (tudi posameznih kategorij delavcev), vključuje tudi načelo enakih možnosti. To načelo pomeni, da so potrebni nekateri spodbujevalni ukrepi v dobro določenih skupin oseb, ki so kljub razglašeni enakopravnosti de facto neenakopravne. Posebej ranljivim skupinam na trgu dela je tako treba zagotoviti ustrezno posebno varstvo. Na tem področju je dopustna in potrebna t.i. pozitivna diskriminacija. Gre za aktivne ukrepe države, ki so namenjeni zagotavljanju de facto enakih možnosti in enakega obravnavanja. Pri tem je neizogibno, da del bremen in rizikov v zvezi z uveljavljanjem načela enakih možnosti in obravnavanja na trgu dela in na delovnem mestu nosijo tudi delodajalci.

Na podlagi predstavljenega koncepta diskriminacije je prišlo do razlikovanja med neposredno in posredno diskriminacijo, ki je opredeljeno tudi v tretjem odstavku 6. člena ZDR. Neposredna diskriminacija obstaja, če je oseba zaradi določene osebne okoliščine bila, je ali bi lahko bila v enakih ali podobnih situacijah obravnavana manj ugodno kot druga oseba. Posredna diskriminacija zaradi osebne okoliščine obstaja, kadar je oseba z določeno osebno okoliščino bila, je ali bi lahko bila zaradi navidezno nevtralnega predpisa, merila ali prakse v enakih ali podobnih situacijah in pogojih v manj ugodnem položaju kot druge osebe, razen če ta predpis, merilo ali prakso objektivno upravičuje zakoniti cilj in če so sredstva za doseganje tega cilja ustrezna in potrebna.

Iz dejanskih zaključkov primera izhaja, da je tožnik želel delati s krajšim delovnim časom zaradi starševstva, tožena stranka pa mu uživanja te pravice ni omogočila oziroma mu je izrabo te pravice pogojevala s premestitvijo na drugo delovno mesto. Že sodišči druge in prve stopnje sta zaključili, da je tožena stranka s

tem kršila tožnikovo pravico iz 48. člena ZSDP, kar glede na določbo 113. člena ZSDP pomeni celo prekršek, za katerega lahko inšpektor za delo delodajalca in odgovorno osebo kaznuje z globo. Kljub temu pa v ravnanju tožene stranke nista prepoznali prepovedane diskriminacije.

V obravnavani zadevi res ni šlo za primer neposredne diskriminacije, saj tožnik zaradi določene osebne okoliščine (konkretno zaradi starševstva) v primerjavi z drugimi delavci ni bil neposredno manj ugodno obravnavan. Kljub temu pa ga je ta njegova okoliščina zaradi odločitve tožene stranke, da mu pravico do dela s krajšim delovnim časom pogojuje s premestitvijo na drugo delovno mesto, postavila v manj ugoden položaj v primerjavi z ostalimi delavci, kar predstavlja posredno diskriminacijo. **Tožnik je pri delodajalcu uveljavljal pravico do dela s krajšim delovnim časom po ZSDP, ki spada med ukrepe t.i. pozitivne diskriminacije, saj je staršem, kot posebej ranljivi skupini na trgu dela, zagotovljeno posebno varstvo.** To posebno varstvo pa se je sprevrglo v svoje nasprotje - tožnika je namreč postavilo v manj ugoden položaj v primerjavi z ostalimi delavci. Če tožnik ne bi uveljavljal tega varstva, ga tožena stranka brez njegovega soglasja ne bi mogla premestiti na drugo delovno mesto. Glede na pogodbeni princip delovnega razmerja namreč delodajalec pogodbe o zaposlitvi ne more enostransko spreminjati. Ker pa ga je uveljavljal, **ga je tožena stranka postavila v situacijo, ko se je moral odločati med tem, da sprejme delo na drugem delovnem mestu ali pa se pravici, ki jo je želel uživati, de facto odpove.** Takšno nezakonito ravnanje tožene stranke, ki je tožnika omejevalo pri uveljavljanju njegove pravice, je treba obravnavati kot primer prepovedane diskriminacije, saj bi, če se mu tožnik ne bi uprl, pripeljalo do izničenja oziroma omejitve enakih možnosti in obravnavanja pri uživanju oziroma uresničevanju njegove pravice.

Pri tem je nesprejemljivo razlogovanje sodišča prve stopnje, da je tožena stranka tožniku soglasje za delo s krajšim delovnim časom odklonila iz objektivno upravičenih razlogov, **saj je tožnik uveljavljal pravico iz starševskega zavarovanja, ki mu ob izpolnitvi v ZSDP določenih pogojev pripada na podlagi samega zakona in ni stvar dobre volje njegovega delodajalca.** Delodajalci namreč delavcem izrabe te pravice ne smejo preprečevati ali omejevati, četudi se pri tem morda sklicujejo ali izgovarjajo na potrebe delovnega procesa. Neizogibno je, da uveljavljanje pravice do dela s krajšim delovnim časom od delodajalcev terja določene napore npr. v zvezi z reševanjem morebitnih zapletov pri organizaciji dela.

Ob gornjih ugotovitvah sta sodišči druge in prve stopnje, ko pri presoji zakonitosti izredne odpovedi pogodbe o zaposlitvi tožnika nista upoštevali, da mu tožena stranka ni zagotavljala enake obravnave v skladu s 6. členom ZDR, kar predstavlja utemeljen razlog, zaradi katerega lahko delavec izredno odpove pogodbo o zaposlitvi (šesta alineja prvega odstavka 112. člena ZDR), zmotno uporabili materialno pravo. V skladu z drugim odstavkom 380. člena ZPP je zato Vrhovno sodišče reviziji ugodilo, sodbi sodišč druge in prve stopnje razveljavilo, zadevo pa vrnilo sodišču prve stopnje v novo sojenje, da bo upoštevalje obrazložena materialnopravna izhodišča ponovno odločilo o tožnikovih denarnih zahtevkih.

3. KOLEKTIVNI DELOVNI SPORI

Reprezentativnost sindikata

Opravična št.: sklep VIII Ips 64/2015

Datum: 8. 4. 2015

Sodišče prve stopnje je zavrglo predlog predlagatelja (sindikata) za odpravo odločbe nasprotnega udeleženca (Republike Slovenije) z dne 7. 11. 2005, s katero je bil drug sindikat določen kot reprezentativni sindikat tudi v dejavnosti obrambe. Vrhovno sodišče je zavrnilo revizijo predlagatelja zoper pravnomočen sklep sodišča druge stopnje, da se pritožba predlagatelja zavrne in potrdi sklep sodišča prve stopnje.

Izhodišča:

Predlagatelj je bil ustanovljen leta 2009, torej štiri leta po odločbi nasprotnega udeleženca, s katero je bil drug sindikat (poleg že določenih dejavnosti in poklicev) določen za reprezentativni sindikat v dejavnosti obrambe. Predlagatelj je reprezentativnost pridobil z odločbo nasprotnega udeleženca 15. 10. 2013, predlog v tem sporu pa je vložil januarja 2014. Gre torej za izpodbijanje reprezentativnosti drugega sindikata po več letih od pravnomočne odločbe. Odločbo izpodbija izključno iz razloga, ker naj bi bilo pri priznanju reprezentativnosti zmotno uporabljeno materialno pravo (že v času izdaje odločbe) in ne zato, ker je šele naknadno prišlo do neizpolnjevanja pogojev reprezentativnosti v skladu z določbami 6., 8. oziroma 9. člena Zakona o reprezentativnosti sindikatov (Ur. l.

RS, št. 13/1993, v nadaljevanju ZRSin). Ne gre za naknadno uveljavljanje neizpolnjevanja pogojev reprezentativnosti, ker bi po izdaji odločbe odpadli oziroma so prenehali pogoji za reprezentativnost.

Razlogi za odločitev:

ZRSin vsebuje določbe o tem, kako sindikat pridobi lastnost pravne osebe in določbe o pridobitvi reprezentativnosti. Zadnji pojem je treba razumeti v smislu „najbolj reprezentativnega sindikata,“ saj vsi sindikati predstavljajo svoje člane pri uveljavljanju in varstvu njihovih ekonomskih in socialnih interesov in so na načelni ravni reprezentativni. Gre za razlikovanje med funkcijo sindikata in reprezentativnostjo kot posebno kvaliteto sindikata; sindikatu so prav zaradi reprezentativnosti priznane nekatere dodatne pravice.

Iz 10. člena ZRSin izhaja, da nekatere reprezentativne sindikate določi minister (z odločbo), o reprezentativnosti sindikata v organizaciji pa sprejme odločitev delodajalec. Po četrtem odstavku tega člena je za spore v zvezi z odločitvijo o reprezentativnosti sindikata v organizaciji zagotovljeno sodno varstvo v postopku pred sodišči, pristojnimi za spore iz delovnih razmerij. Zakon o delovnih in socialnih sodiščih (Ur. l. RS, št. 2/2004 in naslednji, v nadaljevanju ZDSS-1) kot kasnejši zakon v f. točki 6. člena določa, da je delovno sodišče pristojno za odločanje o kolektivnem delovnem sporu v zvezi z določitvijo reprezentativnosti sindikata. Nato v 50. členu („udeleženci v sporih o reprezentativnosti sindikata“) določa, da lahko predlog za začetek postopka v zvezi z določitvijo reprezentativnosti sindikata vložijo sindikat zoper odločbo pristojnega ministrstva oziroma odločitev delodajalca, s katero je ugotovljeno, da sindikat ne izpolnjuje pogojev za določitev reprezentativnosti (prvi odstavek). Če pristojni minister oziroma delodajalec v roku dveh mesecev o vloženi zahtevi sindikata za določitev reprezentativnosti ne odloči, se smiselno uporabljata določbi drugega in tretjega odstavka 72. člena tega zakona (drugi odstavek).

Iz navedenih določb izhaja, da **je sodno varstvo tudi zoper odločbe o reprezentativnosti sindikata, ki jih izda minister, varstvo pred delovnimi sodišči v kolektivnem delovnem sporu, to varstvo pa je predvideno le v primeru zavrnilne odločbe pristojnega ministra, s katero je ugotovljeno, da sindikat ne izpolnjuje pogojev za določitev reprezentativnosti, in sicer le s strani sindikata, na katerega se nanaša zavrnilna odločba. Le temu je priznana aktivna legitimacija.**

Glede na navedene pravne podlage in dejanske ugotovitve je Vrhovno sodišče soglašalo s presojo, da predlagatelj ne izpolnjuje pogojev za sodno varstvo.

Predlagatelj se neutemeljeno sklicuje na določbo 23. člena Ustave, po kateri ima vsakdo pravico, da o njegovih pravicah in dolžnostih ter obtožbah proti njemu brez nepotrebnega odlašanja odloča neodvisno, nepristransko in z zakonom ustanovljeno sodišče. To ne pomeni, da je pravica dostopa do sodišča absolutna oziroma, da ta določba že sama po sebi omogoča sodno varstvo vsakomur in kadarkoli, oziroma da nalaga sodišču vsebinsko presojo v vsakem primeru. Predlagatelj tudi sicer ne pove konkretno, v čem naj bi izpodbijana odločba kršila njegovo pravico in do kršitve katere pravice naj bi prišlo. **Če več reprezentivnih sindikatov sodeluje pri pogajanjih za sklenitev kolektivne pogodbe in so njihova stališča različna, v posledici tega pa en sindikat soglaša s sklenitvijo, drug pa ne soglaša s sklenitvijo (in ne podpiše) kolektivne pogodbe, to ne predstavlja kršitve pravice do delovanja enega od teh sindikatov, kršitve njegove reprezentativnosti ali pravice do kolektivnega dogovarjanja.** Treba je tudi razlikovati med pravicami in interesom predlagatelja, ki ga ta povezuje s posledicami, ki so nastale, ker je drug sindikat podpisal nekatere kolektivne pogodbe oziroma anekse.

Ker za odločitev v konkretnem sporu ni bilo pomembno, se Vrhovno sodišče ni opredelilo do revizijskih navedb glede možnega pravnega varstva oziroma načelne pravice sindikata, da tudi sicer - vendar ne v okoliščinah, ki so ugotovljene v tej zadevi - izpodbija reprezentativnost drugega sindikata in o tem, ali lahko sindikat uveljavlja neposredno varstvo pred sodiščem ali pa se mora za varstvo najprej obrniti na pristojno ministrstvo oziroma delodajalca.

4. SOCIALNI SPORI

Lastnost zavarovanca obveznega pokojninskega in invalidskega zavarovanja

Opravična št.: sodba VIII Ips 218/2014

Datum: 17. 2. 2015

Sodišče prve stopnje je odpravilo izpodbijano drugostopno odločbo tožene stranke (Zavoda za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije) z dne 5.

7. 2013 v celoti, izpodbijano prvostopno odločbo tožene stranke z dne 30. 11. 2012 pa v drugem odstavku izreka in ugotovilo, da ima tožnica (zavarovanka) lastnost zavarovanca iz naslova delovnega razmerja na podlagi 13. člena Zakona o pokojninskem in invalidskem zavarovanju (Ur. l. RS, št. 106/1999 in naslednji, v nadaljevanju ZPIZ-1) v obdobju od 26. 1. 2009 do 19. 2. 2010 pri delodajalcu A. d.o.o. Sodišče druge stopnje je pritožbi tožene stranke ugodilo in sodbo sodišča prve stopnje spremenilo tako, da je tožbeni zahtevek zavrnilo. Vrhovno sodišče je reviziji tožnice ugodilo in sodbo sodišča druge stopnje spremenilo tako, da je pritožbo tožene stranke zoper sodbo sodišča prve stopnje zavrnilo in potrdilo sodbo sodišča prve stopnje.

Izhodišča:

Tožnica je bila pri toženi stranki pokojninsko in invalidsko zavarovana od 1. 4. 2008 na podlagi delovnega razmerja pri delodajalcu A. d.o.o., kjer ji je delovno razmerje 12. 10. 2008 prenehalo. V zvezi s tem je tožnica uveljavljala sodno varstvo v delovnem sporu. Od 26. 1. 2009 do 19. 2. 2009 je bila nato prostovoljno vključena v obvezno zavarovanje na podlagi 34. člena ZPIZ-1, v obdobju od 20. 2. 2009 do 4. 6. 2009 in od 5. 6. 2009 do 19. 2. 2010 pa je bila vključena v obvezno zavarovanje na podlagi starševstva po tretjem odstavku 23. člena ZPIZ-1. V delovnem sporu je tožnica uspela, in sicer je bilo pravnomočno razsojeno, da ji je 12. 10. 2008 nezakonito prenehalo delovno razmerje, ki še vedno traja in je v delovnem razmerju od 1. 4. 2008 dalje za nedoločen čas. V tem socialnem sporu je uveljavljala priznanje in evidentiranje zavarovanja na podlagi navedenega delovnega razmerja, ker ji tožena stranka na zahtevo delodajalca, ki je želel izvršiti pravnomočno sodbo, lastnosti zavarovanca na tej podlagi ni priznala za čas vključitve v zavarovanje na podlagi 23. in 34. člena ZPIZ-1.

Razlogi za odločitev:

Zavarovalno razmerje nastane na podlagi zakona z vzpostavitvijo pravnega razmerja, ki je podlaga za obvezno zavarovanje (drugi odstavek 7. člena ZPIZ-1). Podobno določbo vsebuje tudi drugi odstavek 45. člena Zakona o matični evidenci zavarovancev in uživalcev pravic iz pokojninskega in invalidskega zavarovanja (Ur. l. RS, št. 81/2000 in naslednji, v nadaljevanju ZMEPIZ), ki določa, da zavarovalno razmerje nastane po zakonu takoj, ko je vzpostavljeno pravno razmerje, ki je podlaga za zavarovanje. Zavarovanec po 8. členu ZPIZ-1 je oseba, ki je v skladu s tem zakonom obvezno ali prostovoljno vključena v pokojninsko in invalidsko zavarovanje.

V obravnavani zadevi je tožnica ob vključitvi v prostovoljno obvezno zavarovanje in obvezno zavarovanje na podlagi starševstva izpolnjevala pogoje iz 34. in 23. člena ZPIZ-1, naknadno pa je bilo za obdobje zavarovanj na teh dveh podlagah vzpostavljeno pravno razmerje, ki je podlaga za obvezno zavarovanje po 13. členu ZPIZ-1 in ima prednost pred vsemi drugimi podlagami. Zato se v tem primeru, ko je za isto obdobje naknadno vzpostavljena takšna nova podlaga za zavarovanje in to s pravnomočno sodbo sodišča, ni mogoče sklicevati na pravnomočno urejeno pravno razmerje, v katerega ni mogoče posegati. S pravnomočno sodbo delovnega sodišča je bil tožnici priznan obstoj delovnega razmerja in vse pravice, ki iz tega izhajajo, brez prekinitve, kar pomeni ugotovitev obstoja pravnega razmerja, ki je podlaga za obvezno zavarovanje (drugi odstavek 7. člena ZPIZ-1). Zato ima tožnica v skladu s prvo alinejo 47. člena ZMEPIZ pravico do priznanja lastnosti zavarovanca po tej podlagi tudi v spornem obdobju.

Izredno pravno sredstvo razveljavitve ali spremembe dokončne odločbe iz prvega odstavka 183. člena ZPIZ-2

Opravična št.: sodba VIII Ips 153/2015

Datum: 22. 9. 2015

Sodišče prve stopnje je zavrnilo tožbeni zahtevek tožnika (zavarovanca) za odpravo izpodbijanih odločb tožene stranke (Zavoda za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije) z dne 11. 2. 2013 in z dne 11. 3. 2013 ter odločitev, da ostane v veljavi odločba tožene stranke z dne 29. 7. 2008. Vrhovno sodišče je zavrnilo revizijo tožnika zoper pravnomočno sodbo sodišča druge stopnje, da se pritožba tožnika zavrne in potrdi sodba sodišča prve stopnje.

Izhodišča:

Tožniku je bila z odločbo tožene stranke z dne 29. 7. 2008 odmerjena starostna pokojnina v znesku 1.597,71 EUR mesečno od 1. 3. 2008 dalje. Po ponovnem pregledu podatkov je tožena stranka ugotovila, da je bila za leto 2007 upoštevana napačna višina plače (126.566.100 EUR namesto 12.656,61 EUR), zato je na podlagi 183. člena Zakona o pokojninskem in invalidskem zavarovanju (Ur. l. RS, št. 96/2012 in naslednji, v nadaljevanju ZPIZ-2) 11. 2. 2013 izdala odloč-

bo o spremembi prvotne odločbe tako, da ob upoštevanju pravih podatkov tožnikova pokojnina znaša 659,06 EUR, ki se mu izplačuje od 1. 3. 2013 dalje. Tožnikova pritožba je bila z drugostopno odločbo tožene stranke z dne 11. 3. 2013 zavrnjena.

Razlogi za odločitev:

V zakonodajnem gradivu (Poročevalec Državnega zbora z dne 19. 10. 2012) je pri obrazložitvi predloga 183. člena ZPIZ-2 (razveljavitev ali sprememba dokončne odločbe in učinek obnove postopka) pojasnjeno, da naj bi predlagano posebno izredno pravno sredstvo, ki ga Zakon o splošnem upravnem postopku (Ur. l. RS, št. 80/1999 in naslednji) ne pozna, omogočalo odpravo posledic napak pri odločanju zaradi napačno uporabljenih podatkov ob upokojevanju posameznika oziroma priznavanju drugih pravic, saj so napake lahko velike in imajo velik vpliv na višino priznane pravice. Podobno izredno pravno sredstvo je poznal že Zakon o pokojninskem in invalidskem zavarovanju (Ur. l. RS, št. 12/1992 in naslednji), ne pa tudi ZPIZ-1.

Naknadna določitev posebnih izrednih pravnih sredstev za odpravo nezakonitih pravnomočnih odločb pomeni poseg v institut pravnomočnosti, katerega namen je zagotoviti stabilnost in nespremenljivost pravnih razmerij. Ustava v 158. členu dopušča poseg v pravnomočne odločbe, če primere in postopek za odločanje o takšnih posegih določa zakon, vendar je treba pri tem upoštevati določbo 155. člena Ustave (prepoved retroaktivne veljave aktov) in določbe 2. člena Ustave (načela pravne države). V okviru navedenih ustavnih določb zakon lahko naknadno predvidi poseg v pravnomočno odločbo le izjemoma in ob posebej opravičenih razlogih (drugi odstavek 155. člena Ustave).

Ustavno sodišče sicer ni neposredno presojalo skladnosti 183. člena ZPIZ-2 z Ustavo, je pa z odločbo U-I-239/14, Up-1169/12 z dne 26. 3. 2015 toženi stranki naložilo, da določenim zavarovancem (ki jim pri odmeri pokojnine niso bile upoštevane delnice za notranji odkup) izda nove odločbe v postopku z izrednim pravnim sredstvom razveljavitve ali spremembe dokončne odločbe iz prvega odstavka 183. člena ZPIZ-2. Take odločitve gotovo ne bi sprejelo, če bi šlo, da je tako izredno pravno sredstvo v neskladju z Ustavo. Res je, da je šlo v tem primeru za odločitve v škodo zavarovancev oziroma uživalcev pokojnin. Vendar ni nobenega resnega razloga, da enako ne velja tudi v primeru, ko gre za očitno napačne odločitve v škodo tožene stranke.

Izpodbijana odločitev tožene stranke z ničemer ne posega v pravico tožnika iz pokojninskega zavarovanja, to je v njegovo pravico do starostne pokojnine. Za naprej spreminja le višino odmerjene pokojnine tako, da se upoštevajo pravilni podatki o plačah tožnika. Enako kot je treba upoštevati očitno napačno ugotovljene prenizke zneske, je treba upoštevati tudi očitno napačno ugotovljene previsoke zneske. Da je šlo za očitno napako, bi nenazadnje moralo biti jasno tudi tožniku samemu.

5. PROCESNA VPRAŠANJA

Identično dejansko stanje - vezanost na pravnomočno sodbo, izdano v kazenskem postopku

Opravična št.: sodba VIII Ips 166/2014

Datum: 8. 4. 2015

Vrhovno sodišče je ugodilo reviziji toženca (carinika kot delavca) in sodbi sodišč druge in prve stopnje spremenilo tako, da je tožbeni zahtevek tožeče stranke (Republike Slovenije kot delodajalca) za plačilo odškodnine v znesku 240.261,19 EUR z zakonskimi zamudnimi obrestmi v celoti zavrnilo.

Izhodišča:

V pravnomočno zaključenem kazenskem postopku je bilo ugotovljeno, da je toženec kot carinik 6. 4. 2007 ob 13.57 uri na območje tožeče stranke dovolil vstop tovornemu vozilu s komercialnim blagom, ne da bi bile opravljene carinske formalnosti. Tožeča stranka je utemeljevala odškodninski zahtevek s sklicevanjem na ugotovitve iz pravnomočne kazenske sodbe. Škodo je opredelila z višino carinskega dolga, ugotovljenega z odločbo carinskega urada z dne 7. 8. 2007, po kateri sta solidarna carinska dolžnika A. A. in B. d.o.o. (voznik tovornega vozila in gospodarska družba, za katero je A. A. opravljal prevoz). Ker carinska dolžnika dolga nista poravnala, ga je tožeča stranka v obliki odškodnine terjala od toženca, ki je tovornemu vozilu omogočil izstop iz območja carinjenja brez ureditve carinskih formalnosti.

Razlogi za odločitev:

Kadar temelji tožbeni zahtevek na istem dejanskem stanju, na podlagi katerega je bilo že odločeno v kazenskem postopku, je po določbi 14. člena ZPP civilno sodišče vezano na pravnomočno obsodilno sodbo, izdano v kazenskem postopku, samo glede obstoja kaznivega dejanja in kazenske odgovornosti storilca.

Vrhovno sodišče je v obravnavani zadevi presojalo odškodninsko odgovornost toženca glede na identično dejansko stanje, ki je bilo že ugotovljeno v kazenskem postopku in ki ga je delovno sodišče ponovno ugotavljalo v okviru presoje civilnopравnih posledic identičnega dejanskega stanja. Tožeča stranka v delu svojih navedb najprej opredeljuje škodo kot carinski dolg, razviden iz odločbe z dne 7. 8. 2007, nato pa še doda, da ta ni bil plačan s strani carinskih dolžnikov. Tem navedbam sta v svojih ugotovitvah sledili tudi nižji sodišči in iz njih nepravilno izpeljali pravni zaključek o toženčevi odškodninski odgovornosti za neplačilo uvoznih dajatev carinskih dolžnikov.

Tožeča stranka je upnik javnopravnih uvoznih terjatev, solidarna dolžnika pa sta B. d.o.o. - zaradi izbrisa družbe sedaj njena družbenica C. C. - in A. A. Pod preobleko zasebnopravne odškodninske terjatve tožeča stranka toženca dejansko ne more postavljati v vlogo novega carinskega dolžnika, saj toženec za neplačevitost carinskih dolžnikov ne odgovarja. Neposredni vzrok za škodo, ki jo tožeča stranka zatrjuje, je namreč ta neplačevitost in ne toženčevo ravnanje. Toženec ni bil stranka carinskega postopka, in tudi zato ne more odgovarjati za carinski dolg, saj bi to pomenilo, da bi bili lahko tretji zavezani za plačilo takega dolga, čeprav niso imeli postopkovnih pravic pri njegovi odmeri in njihovo ravnanje samo po sebi ni povzročilo te škode. **Iz ugotovitev pravnomočne kazenske sodbe in iz trditev tožeče stranke, ki jih ta veže in omejuje s historičnim dogodkom iz kazenske obsodilne sodbe, ne izhaja, da bi bil toženec kakorkoli povezan s carinskima dolžnikoma in da bi lahko vedel ali vplival na to, ali bosta carinski dolg poplačala ali ne. Ker ni ugotovljeno, da bi imel kakršenkoli vpliv na ravnanje carinskih dolžnikov glede plačila carinskega dolga, je posledično izostala njegova morebitna odškodninska odgovornost zaradi ravnanja drugega (186. člen OZ). Vzrok za neplačilo uvoznih terjatev je v sferi carinskih dolžnikov, za odškodninsko odgovornost pravno relevantna vzročna zveza med neplačilom carinskega dolga carinskih dolžnikov in ravnanjem toženca pa ni ugotovljena. Zato toženec za tako zatrjevano škodno posledico ne more odškodninsko odgovarjati.**

Učinkovanje odločb Ustavnega sodišča o razveljavitvi neustavnih določb zakona ali o ugotovitvi njihove neskladnosti z Ustavo

Opravična št.: sodba VIII Ips 163/2014

Datum: 17. 2. 2015

Sodišče prve stopnje je v delovnem sporu, začetem z vložitvijo tožbe 4. 7. 2012, zavrnilo tožbeni zahtevek tožnice (delavke) zoper toženo stranko (delodajalca) za plačilo 1.601,87 EUR z zakonskimi zamudnimi obrestmi iz naslova razlike odpravnine v zvezi z redno odpovedjo pogodbe o zaposlitvi iz razloga nesposobnosti z dne 28. 9. 2009. Sodišče druge stopnje je pritožbi tožnice ugodilo in sodbo sodišča prve stopnje spremenilo tako, da je tožbenemu zahtevku ugodilo. Vrhovno sodišče je na predlog tožene stranke dopustilo revizijo glede pravnega vprašanja, ali imajo delavci, ki jim je bila pogodba o zaposlitvi redno odpovedana iz razloga nesposobnosti in jim je bila izplačana odpravnina pred 31. 7. 2010 (pred uveljavitvijo odločbe Ustavnega sodišča U-I-214/09, Up-2988/08 z dne 8. 7. 2010), pravico do plačila odpravnine brez obračuna in odvoda prispevkov za socialno varnost (sklep VIII DoR 33/2014 z dne 10. 6. 2014). Revizijo tožene stranke je zavrnilo.

Izhodišča:

Ustavno sodišče je z odločbo U-I-214/09, Up-2988/08 z dne 8. 7. 2010 ugotovilo, da je tretji odstavek 3. člena Zakona o prispevkih za socialno varnost (Ur. l. RS, št. 5/1996 in naslednji, v nadaljevanju ZPSV) v neskladju z Ustavo, ker glede obveznosti plačila prispevkov za socialno varnost v nasprotju z načelom enakosti pred zakonom iz drugega odstavka 14. člena Ustave razlikuje med upravičenci do odpravnine zaradi odpovedi pogodbe o zaposlitvi iz razloga nesposobnosti in upravičenci do odpravnine zaradi odpovedi pogodbe o zaposlitvi iz poslovnega razloga. Hkrati je Državnemu zboru naložilo, da ugotovljeno neskladje odpravi v roku šestih mesecev, do odprave tega neskladja pa se od odpravnin, izplačanih zaradi odpovedi pogodbe o zaposlitvi iz razloga nesposobnosti, ne plačujejo prispevki delavcev za socialno varnost. Odločba Ustavnega sodišča je pričela učinkovati z dnem objave v Uradnem listu RS 31. 7. 2010.

Tožnici je bila pogodba o zaposlitvi iz razloga nesposobnosti pri toženi stranki odpovedana 28. 9. 2009 in je tožnici na podlagi te odpovedi delovno razmerje prenehalo 29. 11. 2009. V mesecu decembru 2009 (torej pred uveljavitvijo od-

ločbe Ustavnega sodišča U-I-214/09, Up-2988/08 z dne 8. 7. 2010) je tožena stranka tožnici v zvezi s to odpovedjo plačala odpravnino v skladu s takratnimi določbami 109. člena ZDR ob upoštevanju tretjega odstavka 3. člena ZPSV. Tožnica je tožbo, s katero je zahtevala plačilo razlike odpravnine v višini odvedenih prispevkov za socialno varnost, vložila dne 4. 7. 2012.

Razlogi za odločitev:

Na podlagi 44. člena Zakona o ustavnem sodišču (Ur. l. RS, št. 15/1994 in naslednji, v nadaljevanju ZUstS) se zakon ali del zakona, ki ga je Ustavno sodišče razveljavilo, ne uporablja za razmerja, nastala pred začetkom učinkovanja razveljavitve, če do tega dne o njih ni bilo pravnomočno odločeno. Ta določba se na podlagi prvega odstavka 49. člena ZUstS smiselno uporablja tudi za primer, ko Ustavno sodišče na podlagi 48. člena ZUstS ugotovi le neskladje zakona z ustavo in samo določi začasno ureditev vprašanja do odprave neskladja s strani pristojnega zakonodajnega organa.

Po 44. členu ZUstS odločbe Ustavnega sodišča o razveljavitvi neustavnih določb zakona ali o ugotovitvi njihove neskladnosti z Ustavo učinkujejo za (na) vsa razmerja, o katerih do začetka učinkovanja odločbe Ustavnega sodišča še ni bilo pravnomočno odločeno. Ne gre zgolj za razmerja, v katerih je v času začetka učinkovanja odločbe Ustavnega sodišča že začel sodni spor, temveč tudi za razmerja, v katerih je še mogoče vložiti tožbo, ker tudi o njih še ni odločitve z učinkom pravnomočnosti.

Ustavno sodišče je v odločbi Up-624/11 z dne 3. 7. 2014 obrazložilo, da pri upoštevanju odločb Ustavnega sodišča ne gre za problem, ali je bilo določeno ravnanje zakonito v času, ko je bilo storjeno (torej, ali je bilo v skladu s takrat veljavnim zakonom), temveč gre za vprašanje, ali je bilo to ravnanje v skladu z Ustavo. Ta presoja pa je po 125. členu Ustave tudi v pristojnosti rednih sodišč, ki morajo pri presoji zakonitosti upoštevati tudi Ustavo, tj. zakone razlagati ustavnoskladno in se vedno spraševati tudi o ustavnosti zakonodaje, po kateri sodijo. Posledično gre pri učinkovanju odločb Ustavnega sodišča (razveljavitvenih in ugotovitvenih) tudi za vprašanje učinkovitosti pravnih sredstev (rednih, izrednih in ustavne pritožbe) glede ustavnopravnih vprašanj.

Glede na navedeno sodišče druge stopnje ni zmotno uporabilo materialnega prava, ko je toženi stranki na podlagi pravočasno vložene tožbe naložilo, da tožnici plača razliko do polnega zneska pripadajoče odpravnine. Drugačna odločitev bi pomenila uporabo zakonske določbe na način, ki je po odločitvi Ustavnega

sodišča v neskladju z Ustavo. Take odločitve sodišč pa je Ustavno sodišče že razveljavilo v postopkih z ustavno pritožbo (na primer Up-2988/08 z dne 8. 7. 2010, Up-3071/08 z dne 24. 5. 2011).

Spor o pristojnosti – spregled pravne osebnosti

Opravična št.: sklep VIII R 11/2015

Datum: 25. 5. 2015

Delovno sodišče v Mariboru se je izreklo za stvarno nepristojno in po pravno-močnosti sklepa odstopilo zadevo v reševanje Okrožnemu sodišču v Mariboru. Slednje pristojnosti ni sprejelo in se je prav tako izreklo za stvarno nepristojno ter zadevo odstopilo Okrajnemu sodišču v Mariboru, ki pa je sprožilo spor o pristojnosti. Vrhovno sodišče je odločilo, da je za odločanje v tej zadevi pristojno Okrajno sodišče v Mariboru.

Izhodišča:

Tožnik je na Delovno sodišče v Mariboru vložil tožbo zoper delodajalca A. d. o. o. zaradi plačila prejemkov iz delovnega razmerja. Zaradi izbrisa družbe iz sodnega registra brez likvidacije je sodišče postopek s sklepom z dne 28. 1. 2014 prekinilo. Tožnik je 14. 2. 2014 kot novega toženca označil B. B. kot edinega družbenika in direktorja izbrisane družbe. Skliceval se je na spregled pravne osebnosti oziroma 442. člen Zakona o finančnem poslovanju, postopkih zaradi insolventnosti in prisilnem prenehanju (Ur. l. RS, št. 126/2007 in naslednji, v nadaljevanju ZFPPIPP) v zvezi z 8. členom Zakona o gospodarskih družbah (Ur. l. RS, št. 42/2006 in naslednji, v nadaljevanju ZGD-1).

Razlogi za odločitev:

Po b) točki prvega odstavka 5. člena ZDSS-1 je delovno sodišče pristojno za odločanje v sporu o pravicah, obveznostih in odgovornostih iz delovnega razmerja med delavcem in delodajalcem oziroma njihovimi pravnimi nasledniki. Glede na to, da so predmet spora pravice iz delovnega razmerja, je ključnega pomena za določitev pristojnosti vprašanje, ali se zahtevek zoper B. B. kot edinega družbenika uveljavlja na podlagi pravnega nasledstva izbrisane družbe, tožnikovega delodajalca.

Po 1. točki prvega odstavka 442. člena ZFPPIPP, na katerega se sklicuje tožnik, **izbris iz sodnega registra ne vpliva na pravico upnika izbrisane pravne osebe zahtevati plačilo njegove terjatve do te pravne osebe od osebno odgovornih družbenikov ali od drugih družbenikov na podlagi pravil o spregledu pravne osebnosti.** Po prvem odstavku 8. člena ZGD-1 so za obveznosti družbe odgovorni tudi njeni družbeniki, če so družbo kot pravno osebo zlorabili za to, da bi dosegli cilj, ki je zanje kot posameznike prepovedan, če so družbo kot pravno osebo zlorabili za oškodovanje svojih ali njenih upnikov, če so v nasprotju z zakonom ravnali s premoženjem družbe kot pravne osebe kot s svojim lastnim premoženjem, ali če so v svojo korist ali v korist druge osebe zmanjšali premoženje družbe, čeprav so vedeli ali bi morali vedeti, da ne bo sposobna poravnati svojih obveznosti tretjim osebam. Iz te določbe izhaja, da **gre pri spregledu pravne osebnosti za dvojno odgovornost - odgovornost družbe za svoje obveznosti in odgovornost družbenikov za obveznosti družbe - in ne za pravno nasledstvo družbenika.**

Glede na navedeno ni izpolnjen subjektivni kriterij, po katerem se določa pristojnost delovnega sodišča, saj toženec ni niti delodajalec niti pravni naslednik tožnikovega delodajalca. Gre za spor, za rešitev katerega je na podlagi 1. člena in prvega odstavka 30. člena ZPP pristojno sodišče splošne pristojnosti.

Recenzija knjige / Book Review:

PRAVO SOCIALNE VARNOSTI EU EU SOCIAL SECURITY LAW

FUCHS, Maximilian, CORNELISSEN, Rob: EU Social Security Law, A Commentary on EU Regulations 883/2004 and 987/2009. 554 str., 2015. Nomos, Baden-Baden, ISBN 978-3-8487-1714-9. C. H. Beck, München, ISBN 978-3-406-68473-9. Hart, Oxford, Portland, ISBN 978-1-50990-367-2.

Ugledne založbe Nomos, C. H. Beck in Hart so v zadnjem času združile moči in skupaj izdale več pomembnih monografij v zbirki *'Kooperationswerke Beck - Hart - Nomos'*.¹ Med njimi so v letu 2015 izdale komentar z naslovom *'EU Social Security Law, A Commentary on EU Regulations 883/2004 and 987/2009'* urednikov in avtorjev prof. dr. Maximiliana Fuchsa in prof. dr. Roba Cornelissena. Komentar je nastal v sodelovanju mednarodne skupine devetih avtorjev, ki jo sestavljajo univerzitetni profesorji, bivši član Evropske Komisije, uslužbenca zveznega Ministrstva za delo in socialne zadeve v Avstriji in Nemčiji, ter sodnik višjega socialnega sodišča v Nemčiji.² Vsi se s področjem koordinacije sistemov socialne varnosti aktivno ukvarjajo že več kot trideset let.

Iz naslova komentarja bi bralec lahko sklepal, da ta razlaga celotno pravo socialne varnosti EU. Temu ni tako, saj je namen monografije omejen na razlago Uredb ES

¹ Npr. Peers / Hervey / Kenner / Ward, *The EU Charter of Fundamental Rights, A Commentary*, C. H. Beck, Hart, Nomos 2014; Geiger / Khan / Kotzur, *European Union Treaties, Treaty on European Union, Treaty on the Functioning of the European Union, A Commentary*, C. H. Beck, Hart, 2014; Hasselblatt (ed.), *Community Trade Mark Regulation (EC) No 207/2009*, C. H. Beck, Hart, Nomos, 2016; Proelss, *United Nations Convention on the Law of the Sea (UNCLOS), Commentary*, C. H. Beck, Hart, Nomos, 2016 in druge.

² Karl-Jürgen Bieback, profesor na Univerzi v Hamburgu; Rob Cornelissen, profesor na Univerzi v Bruslju in bivši član Evropske Komisije; Maximilian Fuchs, profesor na Katoliški Univerzi v Eichstätt-Ingolstadt; Bettina Kahil-Wolff, profesorica na Univerzi v Lausanni; Rose Langer, vodja direktorata zveznega Ministrstva za delo in socialne zadeve v Berlinu; Franz Marhold, profesor na dunajski Univerzi za ekonomijo in poslovanje; Rolf Schuler, sodnik višjega socialnega sodišča v Nemčiji; Bernahrd Spiegel, profesor, zaposlen na zveznem Ministrstvu za delo, socialne zadeve in varstvo potrošnikov na Dunaju; in Heinz-Dietrich Steinmeyer, profesor na Univerzi v Münstru.

št. 883/2004 in 987/2009, ki urejata koordinacijo (povezovanje) sistemov socialne varnosti, kar je pojasnjeno s podnaslovom. Povezovanje sistemov socialne varnosti je v Evropski Uniji (EU) potrebno zaradi odpravljanja ovir pri svobodnem gibanju delavcev (in državljanov EU). Le težka si je mogoče predstavljati, da bi delavci odhajali na delo v drugo državo, če bi s tem izgubili pravice iz sistema socialne varnosti. Delavci bi v skladu z nacionalnimi zakonodajami veliko težje izpolnili pogoje za upokojitve; lahko bi ostali brez možnosti zdravstvenega varstva v državi dela ali prebivanja; ostali bi lahko brez družinskih dajatev; itd. Iz teh razlogov je v 48. členu Pogodbe o delovanju Evropske Unije (PDEU) določena pravna podlaga za sprejem takih ukrepov na področju socialne varnosti, kakršni so potrebni za zagotovitev svobodnega gibanja delavcev. Tak ukrep je sprejem uredb, ki koordinirajo sisteme socialne varnosti držav članic EU.

Koordinacija sistemov socialne varnosti pomeni pravno in tehnično povezovanje sistemov med seboj, praviloma brez vpliva na njihovo vsebino.³ Pristojnost za določanje vsebine, kot so krog upravičenih oseb, pogoji za pridobitev pravic, vrsta in obseg pravic, je še vedno v rokah zakonodajalcev držav članic EU, ki se tej pristojnosti ne želijo odreči. Kljub temu, da ima EU pristojnost le za koordinacijo sistemov socialne varnosti, je slednje izrednega pomena in predstavlja enega od stebrov uresničevanja svobode gibanja delavcev, samozaposlenih in drugih (neaktivnih) oseb, npr. študentov in upokojencev. Pomen je razviden iz dejstva, da sta že Uredbi EGS št. 3 in 4 iz leta 1958 vsebovali koordinacijska pravila za povezovanje sistemov socialne varnosti. Zaradi različnosti sistemov socialne varnosti v državah članicah je prišlo do velikega števila sodnih primerov, ki so imeli za posledico obsežne spremembe in dopolnitve pravil. S širjenjem EU in povečevanjem števila držav članic je sčasoma nastala potreba po povezovanju sistemov socialne varnosti, ki temeljijo na socialnih zavarovanjih (kot jih poznajo prvotne države ustanoviteljice in nekatere kasneje pridružene članice), s sistemi nacionalnega varstva, ki temeljijo na stalnem prebivanju in plačevanju davkov.

Povezovanje sistemov socialne varnosti je iz navedenih razlogov zapleteno.⁴ Povezuje oziroma koordinira se jih na način, da se seštevajo obdobja zaposlitve,

³ Koordinacijski uredbi sicer lahko vplivata tudi na vsebino sistemov socialne varnosti. Npr. države, ki varujejo vse prebivalce, morajo v osebno veljavnost svojega sistema socialne varnosti vključiti tudi delavce migrante, tudi vsebina pravic družinskih članov do zdravstvenih storitev se določa v kraju njihovega prebivališča na račun našega Zavoda za zdravstveno zavarovanje Slovenije (ki lahko določenih pravic doma ne krije). Strban, *Medicina in pravo*, 2014, str. 97.

⁴ Še bolj zapleteno postane, če upoštevamo enotno povezovanje sistemov socialne varnosti (tudi prispevkov) in neenotno (na dvostranskih pogodbah o izogibanju dvojnega obdavčevanja

samozaposlitve ali prebivanja, ki se po zakonodajah posameznih držav članic EU upoštevajo za pridobitev in ohranjanje pravic do dajatev ter za izračun njihove višine. Poleg tega se mora državljanje drugih držav članic EU obravnavati enako kot lastne državljanje. Z vidika ohranitve pravic do dajatev je predvideno izplačilo le-teh v tujino, če se prejemnik preseli v drugo državo članico. Da ne bi prihajalo do izplačila dvojnih dajatev oziroma da delavec ne bi bil finančno (s prispevki ali davki) dvakrat (ali večkrat) obremenjen, je pomembna določitev zakonodaje, ki se za posameznika uporablja. Temeljno pravilo je, da se uporablja zakonodaja države članice, v kateri delavec opravlja delo (*lex loci laboris*), saj je na ta način v pravnem položaju v čim večji meri izenačen s preostalimi delavci v tej državi, za ekonomsko neaktivne pa velja zakonodaja države prebivanja (*lex loci domicilii*).

Z namenom poenostavitve in posodobitve koordinacijskih pravil je bila 29. aprila 2004, dva dni pred pridružitvijo desetih držav EU, sprejeta Uredba ES št. 883/2004 o koordinaciji sistemov socialne varnosti, ki ji je nekaj let kasneje sledila izvedbena Uredba ES št. 987/2009. Slednjima je namenjena osrednja pozornost komentarja in predstavljata najpomembnejša pravna vira na področju koordinacije v EU. Obe sta izrednega pomena za vedno večje število državljanov EU. Zagotavljata (socialno) varnost vsem delavcem držav članic EU, njihovim družinskim članom in preživelim osebam, ki prečkajo državne meje v EU zaradi poklicnih ali zasebnih razlogov.

Ocenjevana monografija predstavlja dalj časa pričakovani komentar v angleščini, ki temelji na izdanem komentarju v nemščini.⁵ Zajema posodobitve pravil in odločitve do 1. junija 2015. Le-te so številne in odsevajo zapletenost povezovanja 28-ih različnih sistemov socialne varnosti, ki se, v primerjavi z večino drugih (pravnih) področij, hitro spreminjajo.

V uvodnem poglavju avtorja komentarja predstavita temeljne značilnosti koordinacije sistemov socialne varnosti. Začneta z opredelitvijo socialnega prava EU v širšem in ožjem pomenu in nadaljujeta z njegovim razvojem. Ta zajema sociološko politične ideje pred podpisom Rimske pogodbe, prvotno sprejete koordinacijske uredbe po ustanovitvi Evropske gospodarske skupnosti (EGP) in vmesne spremembe ter dopolnitve, ki so vodile do današnjih koordinacijskih uredb. V uvodu je predstavljena tudi umestitev koordinacije sistemov socialne

temelječe) povezovanje davčnih ureditev. Spiegel, Daxkobler, Strban, van der Mei, 2014, str. 20-22 in 32-36.

⁵ Fuchs, 2013.

varnosti v pravni ustroj EU. Predstavljene so pravne podlage koordinacije, njen namen in pomen, omejitve z vidikov osebne, stvarne, teritorialne in časovne veljavnosti, ter temeljna načela koordinacije, ki so v enaki ali manjši meri prisotna tudi pri sklepanju bilateralnih in multilateralnih sporazumov, ki urejajo koordinacijo sistemov socialne varnosti.

Komentar je razdeljen na tri dele, ki skupaj predstavljajo zaključeno celoto. V prvem delu sta podana predstavitev in komentar 45. in 48. člena PDEU kot pravne podlage za razvoj koordinacije sistemov socialne varnosti (nivo primarnega prava EU); drugi del vsebuje komentar Uredb ES št. 883/2004 in št. 987/2009 (nivo sekundarnega prava EU); tretji del pa se nanaša na povezovanje sistemov socialne varnosti z državami izven EU. Gre za tako imenovane Pridružitvene sporazume – sporazume EU s Turčijo, Švico in državami članicami Evropskega gospodarskega prostora (EGP).

Najobsežnejši je drugi del, kjer sta komentirani Uredbi ES št. 883/2004 in št. 987/2009. Sestavljen je iz šestih poglavij o splošnih določbah; določitvi zakonodaje, ki se uporablja; določbah, ki se nanašajo na različne kategorije dajatev; določbah o Upravni komisiji za koordinacijo sistemov socialne varnosti in Svetovalnem odboru za koordinacijo sistemov socialne varnosti; določbah pod razno in prehodnih ter končnih določbah. Poglavje o posebnih določbah, ki se nanašajo na različne kategorije dajatev (in izhajajo iz stvarne veljavnosti Uredbe ES št. 883/2004), je sistematično razdeljeno na 9 podpoglavij o dajatvah za bolezen, materinstvo in očetovstvo, nesreče pri delu in poklicne bolezni, smrt, invalidnost, starost, brezposelnost, o dajatvah pred upokojitvijo, družinskih dajatvah in o posebnih neprispevnih dajatvah.

Avtorji uspejo prepričati in pritegniti bralca/bralko s prikazom različnih načinov povezovanja sistemov socialne varnosti, kar izhaja iz narave določenih dajatev in temeljnih razlik pri delovanju sistemov socialne varnosti. Bralec/bralka lahko na primer spozna, da dajatev v naravi, zlasti storitvenih dajatev pri čezmejnem zdravstvenem varstvu, ni mogoče zagotavljati na enak način kot denarnih dajatev. Slednje se lahko izplačujejo v drugo državo članico, medtem ko pri prvih to ni mogoče in so koordinirane na drugačen način. Ob izpolnitvi predpisanih pogojev ima posameznik pravico do zdravstvenih storitev v državi članici (začasnega ali stalnega) prebivanja, medtem ko kolizijska pravila določijo pristojno institucijo v državi zavarovanja, ki je odgovorna za kritje stroškov.

Dodana kakovost komentarja je, da avtorji na relevantnih mestih omenijo in pojasnijo povezavo z drugimi pravnimi viri prava EU ter niso osredotočeni le na

Uredbi ES št. 883/2004 in št. 987/2009. V komentarju 4. člena Uredbe ES št. 883/2004, ki se nanaša na načelo enake obravnave, je (v krajšem) obsegu predstavljena zakonodaja, ki se dotika vprašanja prepovedi diskriminacije. Omenjene so številne direktive, v grobem pa je predstavljena najpomembnejša – Direktiva EGS št. 79/7 o postopnem uresničevanju načela enakega obravnavanja moških in žensk v zadevah socialne varnosti. V prvem podpoglavju, ki se nanaša na dajatve za bolezen, materinstvo in očetovstvo, je prikazana Direktiva EU št. 2011/24 o uveljavljanju pravic pacientov pri čezmejnem zdravstvenem varstvu, ki, na podlagi določb o prostem pretoku storitev, tvori vzporedno pot koordinacijskim pravilom za uveljavljanje čezmejnega zdravstvenega varstva. Omenjena je tudi Uredba EU št. 1231/2010, ki z vidika osebne veljavnosti razširja uporabo Uredb ES št. 883/2004 in št. 987/2009 na državljane tretjih držav, ki se gibljejo znotraj EU.

Prispevki avtorjev so napisani sistematično, pregledno in razumljivo. Pri komentiranju sta predstavljena duh in namen posameznih določb, ponekod pa je prikazan tudi zgodovinski razvoj in temeljna strukturna umestitev vsebine v okolje držav članic EU. V komentarju so zajete odločitve in priporočila Upravne Komisije za koordinacijo sistemov socialne varnosti, ki ima pomembno vlogo pri uporabi koordinacijskih pravil v praksi. Posebna pozornost je namenjena izredno obsežnemu številu sodnih primerov Sodišča Evropske Unije (sprejetih je bilo več sto odločitev), ki je razvojno gledano z razlago zapolnjevalo pravne praznine in pripomoglo k izboljšavi koordinacijskih pravil.

Komentar predstavlja odličen pripomoček pri delu raziskovalcem, študentom, uradnikom na pristojnih ministrstvih in zavodih socialnega zavarovanja ter sodnikom, saj je poleg pojasnil v vsakem podpoglavju naveden tudi obširen nabor literature, ki je dostopna v več jezikih. Na ta način lahko pomembno doprinese k uresnitvi ene izmed temeljnih svoboščin EU, svobode gibanja delavcev in vseh državljanov Unije.

prof. dr. Grega Strban in as. Primož Rataj

LITERATURA

Bubnov Škoberne, Anjuta; Strban, Grega: Pravo socialne varnosti, GV Založba, Ljubljana 2010.

Fuchs, Maximilian (ur.): Europäisches Sozialrecht, 6. izdaja, Baden-Baden: Nomos, 2013, 1002 str.

Rataj, Primož: Odobritev zdravstvenega varstva v tujini, Delavci in delodajalci, št. 1/2015, str. str. 63-81.

Spiegel, Bernhard; Daxkobler Katharina; Strban, Grega; van der Mei, Pieter: The relationship between social security coordination and taxation law, FreSsco Analytical report 2014, 57 str.

Strban, Grega: Razmerje med pravico do zdravljenja v tujini in pravico do zdravljenja v domači državi, v: Suzana Kraljič, Jelka Reberšek Gorišek, Vesna Rijavec (uredniki), Medicina in pravo, Sodobne dileme III, Univerza v Mariboru, Pravna fakulteta, Maribor 2014, str. 91-110.

Strban, Grega: Social security of EU migrants – an interplay between the Union and national laws, v: Miklós Király, Réka Somssich (ur.), Central and Eastern European Countries after and before the accession, Volume 2, Faculty of Law, ELTE, Department of Private International Law and European Economic Law, Jean Monnet Centre of Excellence, Budapest 2011, str. 81-101.

Recenzija knjige / Book review

THE LAW OF THE ACTIVATING WELFARE STATE

EICHENHOFER, Eberhard. *The Law of the Activating Welfare State*. Baden Baden : Nomos [Oxford] : Hart, 2015 – 184 str.

Mar je sprememba edina stalnica socialne države? Verjetno je odgovor odvisen od tega, kako opredelimo njeno jedro. Jasno pa je, da se, če že ne samo jedro, v času in prostoru delno spreminjajo vsaj pogledi na vlogo ali namen socialne države. Čas in prostor, ki si ju v delu, ki nam vsaj na prvi pogled postreže prav z drugačnim pogledom na vlogo socialne države, izbere Eichenhofer, sta Evropa in današnji čas: »*Aktivacijska socialna država je moderna forma Evropskega socialnega modela*.« In četudi že kmalu ugotovimo, da pogled, ki temelji na t.i. aktivaciji delovno aktivnih kot tudi neaktivnih članov družbe ni nov – njegove različne zgodovinske manifestacije izpostavlja sam avtor, jasni elementi kot so na primer časovne in denarne omejitve nadomestil pa so gotovo lastne vsem, tudi našemu sistemu socialne varnosti – pa delo *The Law of the Activating Welfare State* postreže s strnjeno opredelitvijo temeljnih elementov, ki socialno državo spremenijo v t.i. aktivacijsko socialno državo. Delo predstavlja skupek pravnih, socioloških in filozofskih pogledov, ki se medsebojno prepletajo in pogosto niso jasno ločeni. S tem delo po naravi stvari odpira širša vprašanja vezana na tradicionalen pojem socialne države, le tega izziva, in predstavlja literaturo, ki je na nek način primerna tudi za bralca, ki se s pojmom socialne države podrobneje srečuje šele prvič. Kako pa pravzaprav opisati pojem »aktivacije« ali »aktivacijske socialne države«? Ali drugače, kako sploh opredeliti tradicionalni pojem socialne države, ki bi ga aktivacijska socialna država po mojem prepričanju naj izzvala? Morda bralec na aktivacijsko funkcijo socialne države ni pomislil še nikdar, ali pa je le-ta posredno ali celo neposredno ves čas bila del njegove zavesti ali razumevanja tega temeljnega pravnega, socialnega in filozofskega koncepta. Vsak naj presodi sam...

Aktivacijo, ki že po naslovu sodeč predstavlja jedro monografije, bi lahko opredelili kot skupek pravnih in socialnih elementov, ki posameznika spodbudijo, da se ob nastopu socialnega primera čim hitreje preneha zanašati na socialne

prejemke ali nadomestila ter se čim prej delovno re-aktivira. Bolj živopisno bi aktivacijsko socialno državo lahko opisali kot ponjavo, ki ublaži posameznikov padec, a ga prav tako urno ponovno odbije v zrak, torej tja, od koder je nanjo padel. To je nazaj v delovno življenje. Če pojem aktivacije skušamo razširiti tudi na tiste, ki za delo niso zmožni, je to najlažje storiti z naslednjo navedbo: »V takšnem sistemu aktivacijska socialna država postane model prenovljene socialne države. Vsaka socialna pravica je seveda podeljena, vendar povezana s pričakovanjem, da se bo izvrševala na določen socialno želeni način. Aktivacijska socialna država deluje na način, ki ostaja zvest reku "nobenih pravic brez obveznosti!" [...] Podeljene pravice je treba razumeti tako, da se v njihovo zameno pričakuje ravnanje upravičenca, ki je tako v njegovem interesu kot tudi v interesu družbe.« Ali: »Na dolgi rok naj brezposelnim, bolnim in tistim, s telesnimi okvarami, pomoč v prvi vrsti ne bo ponujena v obliki socialnih prejemkov, temveč naj jim bo omogočena čim hitrejša in čim bolj celovita vrnitev v delovno življenje. V prihodnosti se mora socialna država osredotočati na storitve, ki so usmerjene v rehabilitacijo in reintegracijo.«

Rdeča nit dela je tako jasna: aktivacijska socialna država je tista država, ki bo s svojimi mehanizmi poskrbela za to, da bo posameznik, ki ga je doletel nastanek socialnega primera, čim prej ponovno postal (delovno) aktiven. Hkrati avtor aktivacijo vseskozi opredeljuje kot družben koncept in se tako skuša, kot bo jasno v nadaljevanju, oddaljiti od radikalnih različic liberalne misli (omenja tako neoliberalizem kot tudi libertarizem). Ob koncu dela pravi tako: »Takšen pristop [to je pristop aktivacijske socialne države] ni neoliberalen, temveč komunitaren. Zato, ker temelji na vključitvi vsakega posameznika v življenje družbe; temu sledijo pravice kot tudi obveznosti. Tako je tudi posameznikova odgovornost povezana s pomočjo družbe.«

Aktivacija je v različnih pravnih redih, kot avtor lepo prikaže s kratkim zgodovinskim pregledom aktivacijskih instrumentov na Nizozemskem, Danskem, v Nemčiji in predvsem Veliki Britaniji, prisotna že vrsto let in na nek način predstavlja jedro moderne socialne države.¹ Vendar pa je jasno, da so vprašanja čim hitrejša in čim učinkovitejša vrnitve med delovno aktivno populacijo toliko bolj aktualna v času, ko smo nedavno še bili priča gospodarski krizi, in predvsem v času, ko

¹ Eichenhofer pravi, da je aktivacijska socialna država v svojih osnovnih nastavkih prepoznana že dvesto let. Tako je na začetku postavljeno vprašanje tradicionalnega koncepta socialne države še kako na mestu, rob dvoma pa odpira misel, da gre za nov pogled na namen ali vlogo socialne države.

se dolgoročna vzdržnost klasičnih sistemov socialne varnosti, predvsem zaradi staranja prebivalstva in počasi pobirajočega se gospodarstva, nekaterim zdi težko mogoča.

In kateri so elementi, ki socialni državi podelijo naziv aktivacijske države? Elementi jasno in smiselno izhajajo že iz kazala, ki bralca usmerja od zgodovinskega razvoja po različnih pravnih redih, do pravnih in socialnih temeljev ali elementov aktivacije. Te bi elemente bi lahko strnili v: *pravico dela ali dolžnost delati, posameznikovo odgovornost* – v poglavju posvečenem temu vidiku, se avtor sprašuje o posameznikovi odgovornosti aktivnega in kooperativnega iskanja zaposlitve kot tudi sami odgovornosti opravljati delo ter tudi o upravičenosti pričakovanj ali zahtev, da posameznik živi na zdrav, varen oziroma odgovoren način – *sankcije*, ki posameznika doletijo tedaj, ko ni delovno aktiven ali ne išče zaposlitve, pa bi to lahko počel, in v specifično *višino prejemkov*, ki jih posameznik prejme znotraj aktivacijske socialne države. Vendar pa lahko ti lapidarno opisani elementi ob površnem branju pred bralca postavijo sliko socialne države, ki pravzaprav več ni socialna in se vedno bolj in bolj povezuje z vprašanji gole ekonomske smotrnosti ali efektivnosti ter idejnimi temelji doktrine neoliberalizma. Morda se avtor prav zato od neoliberalnega razumevanja aktivacijske socialne države oddalji večkrat, morda celo prepogosto. Z rednim »opravičevanjem« celo daje vtis, da sta misli neoliberalizma in aktivacije povezani bolj, kot pa se zdi na prvi pogled. Vendar pa je takšno opravičevanje potrebno le zavoljo površnega bralca ali bralca, ki pod pojmom liberalizma in neoliberalizma razume takšno vsebino, kot jo v zadnjih letih v vsakdanje življenje redno vnašajo predvsem mediji. Prvine prvega namreč avtor odkrito poudarja tudi v njegovem konceptu aktivacijske socialne države. Sicer pa Eichenhofer v posebnem poglavju, kot tudi na samem koncu dela, aktivacijsko socialno državo opredeli kot komunitarni koncept. Vzpostavlja namreč korelacijo med posameznikovo odgovornostjo in njegovim mestom v družbeni skupnosti. Zdi se, da je posameznik v okvirih aktivacijske socialne države svoboden – ima možnost izbire, a hkrati nosi odgovornost do družbe, ta pa je odgovorna zanj. Hkrati je *ideja dela postavljena v samo jedro socialne države*. Delo je sicer prisotno predvsem v jedru t.i. konservativnih modelov socialnih držav, kjer njeno osnovno celico predstavlja delavec, iz katerega izhaja tudi varstvo z njim povezanih neaktivnih oseb. Sicer pa združitev različnih elementov, to je elementov liberalizma (nikakor ne neoliberalizma!), konservatizma in socialno-demokratskega pogleda na socialno državo, ni naključno. Avtor namreč pravi tako: »*Tako ne preseneča, da je aktivacijsko socialno državo moč opredeliti kot idealen model za transformacijo socialne države, saj ta združuje liberalne,*

konservativne in socialno-demokratske pristope, ki so medsebojno povezani in uravnoteženi« in aktivacijsko državo pojmuje kot koncept, ki je združljiv z različnimi teorijami o socialni državi in različnimi političnimi pristopi.

Aktivacijska socialna država gotovo ni neoliberalen koncept, vendar pa naj vsak bralec sam presodi moč argumenta, da je slednja v očitnem sozvočju z idejo komunitarizma ter predvsem popolnoma združljiva ali povezana tudi z liberalnim, konservativnim in socialno-demokratskim pristopom. Zdi se namreč, da je ideja, da naj posameznik dela, če lahko, in da naj pravic – tudi ali predvsem socialnih pravic – ne zlorablja, lastna družbi ali idealu družbe kot takšnemu in se neposredno ne povezuje z nobeno ali pa se po istem kopitu lahko povezuje s skoraj vsako pravopolitično mislijo. Menim, da lahko doktrinarne razlike in primerjave naredimo šele na podlagi analize posameznih elementov (npr. prej omenjene pravice do dela), ki bi naj socialno državo naredili aktivacijsko. In prav to naredi tudi avtor. Če bi poglavje, ki je naslovljeno »*Aktivacijski model: komunitarizem in ne neoliberalizem!*« brali samo zase, bi se nekatere trditve zdele neprepričljive. Šele podrobnejša opredelitev pravnih in socialnih mehanizmov, ki aktivirajo posameznika, nam razkrije pravo naravo aktivacijske socialne države. Tedaj se njena narava res vedno bolj kaže kot zmes elementov različnih političnih ali filozofskih misli. Analiza posameznih pravnih ali socialnih mehanizmov pa povsem ne sovпада z mehanično razdelitvijo na poglavja, temveč je ta prisotna od prve do zadnje strani dela. Ob površnem ali delnem branju lahko sicer pojmi kot so »odgovornost«, »hitra vrnitev na delo«, »aktivacija« zvenijo še kako neoliberalno.

In zdaj k posameznim elementom: Ko se avtor sprašuje po naravi pravice do dela, hkrati odpira vprašanje pravice do ne-dela ali, bolj povedno rečeno, vprašanje pravice »biti len«. Pravico do dela vzpostavlja zdaj kot pravno dolžnost, drugič kot dolžnost kooperacije ali kot obveznost, ki jo posameznik dolguje družbi. Ključno pa je, da pravico, ki jo torej vedno razume kot vrsto dolžnosti, opredeli kot mehanizem, ki povečuje posameznikovo svobodo. Le delo je tako tisto, ki posamezniku v življenju zagotavlja neodvisnost in mu omogoča, da živi na način, kot ga je izbral sam. Element liberalne misli je v tem kontekstu jasen. Eichenhofer pa sicer pravi tako: »*Aktivacije tako ne gre razumeti kot omejitve ampak kot realizacijo pravic. [...] Tako aktivacija ni omejitev, temveč realizacija svobode!*«

Pravica ali dolžnost dela se prav tako povezuje z že omenjenim elementom posameznikove odgovornosti, da bo aktivno iskal zaposlitev ter primerno zaposlitev

tudi sprejel. Za brezposelne, kot tudi za posameznike, ki so podvrženi raznim omejitvam, velja, da: »*se od njih pričakuje, da sprejmejo delo, pripravništvo ali nadaljnje izobraževanje oziroma spremenijo zaposlitev, da se lahko ponovno vključijo na trg dela.*« Četudi avtor, mimo zgodovinskega pregleda vezanega na specifične pravne rede, redkeje izpostavlja konkretne pravne instrumente ali mehanizme in se, tedaj, ko to stori, sklicuje predvsem na nemško zakonodajo, je na primer z pravkar navedenim citatom moč povezati mnoge elemente specifične, tudi naše delovnopravne ureditve. To pravzaprav velja za celotno delo in tako tudi za nadaljevanje poglavja, kjer se avtor ukvarja z odgovornostjo posameznika za primeren, zdrav ali varen življenjski slog. Oba sklopa, tako besedna izvajanja vezana na pravico do dela oziroma dolžnost delati ter tista, vezana na posameznikovo odgovornost sprejeti ali poiskati delo, se neločljivo povezujeta z zadnjim delom knjige, ki opredeljuje sankcije za posameznikovo neaktivnost ali nekooperativnost, njihov namen in sorazmernost, raziskuje (ne)pogodbeno naravo odnosa med iskalcem zaposlitve in državo ali, bolje rečeno, vlogo in namen pogodbe pri regulaciji njunega odnosa, ter hkrati proaktivno odmerja višino socialnih nadomestil. Vsi naštetni elementi se namreč povezujejo z jedrom aktivacijske socialne države: posameznik je zavoljo svoje svobode in zavoljo dolžnosti, ki jo ima do širše družbene skupnosti, dolžan delati ali v primeru brezposelnosti sprejeti in iskati zaposlitev, vendar le tedaj, ko bo odgovornost temeljila na pogodbi, iz katere bodo izhajala individualizirana in realna pričakovanja države. V primeru, ko bo posameznik, ki je zmožen dela, primerno delo zavrnil, ne bo sprejel druge primerne zaposlitve, se ne bo želel primerno prekvalificirati ali, najširše rečeno, ne bo pripravljen sodelovati, bodo slednjega doletele sorazmerne sankcije, ki jim avtor nikakor ne pripisuje elementi kazni. Sam govori o »izključitvi«, ki ne predstavlja nič drugega kot omejitev izplačevanja nadomestil. Mar takšna ureditev ne zveni znano?

V čem je torej novost t.i. aktivacijske države? Ali res gre za nov pogled na vlogo ali namen socialne države? Verjetno ne. Ali je pot, po kateri je posamezniku zagotovljena socialna varnost nova, še neodkrita? Ne, še zmeraj je treba ubrati pot delovnega življenja. Je morda novost aktivacijske države ta, da delo brezpogojno postavlja ne le v jedro socialne države, temveč tudi v jedro vsake družbe? Verjetno je tudi ta odgovor negativen. Ali je delo *The Law of the Activating Welfare State* tako odveč? Nikakor!

Knjiga, kot že zapisano, predstavlja skupek nepogrešljivih pravnih, filozofskih in socioloških elementov vezanih na pojem socialne države in pogled usmerja

tja, kamor ta pogosto ne seže. Delo, ki na nekaterih mestih nagovarja k reformi socialne države, nas namreč opomni, da morajo pravice pogosto spremljati tudi obveznosti in da je posameznik zares svoboden šele tedaj, ko nase prevzame določeno mero odgovornosti.

Luka Mišič, mag. prav.

Recenzija knjige / Book review

BOARD-LEVEL EMPLOYEE REPRESENTATION IN EUROPE

DELAVSKI PREDSTAVNIKI V ORGANIH UPRAVLJANJA V EVROPI

WADDINGTON, Jeremy, CONCHON, Aline. *Board-level employee representation in Europe*. New York: Routhledge, 2016. 282 str., ISBN 978-1-138-79202-9.

Avtorja raziskave, britanski profesor dr. J. Waddington z Univerze v Manchestru in raziskovalka A. Conchon z evropskega sindikalnega združenja IndustriAll, sta svojo raziskavo gradila na izhodišču, da je sodelovanje delavskih predstavnikov v organih upravljanja posebnost evropskega socialnega modela, ki jo je vredno in potrebno nadgraditi ter okrepiti. Kot cilj sta si zastavila izvesti raziskavo, s katero bi identificirala vlogo delavskih predstavnikov v organih upravljanja, njihovo moč in možnosti oblikovanja svojih zamisli ter odnosov z ostalimi deležniki, kot so drugi člani organov upravljanja, sindikalni predstavniki, ostali zaposleni in podobno. Za ta namen sta s pomočjo lastnega anketnega vprašalnika zbrala več kot 4000 mnenj takratnih delavskih predstavnikov v organih upravljanja v 16 državah članicah EU in Norveški ter v evropskih družbah (Societas Europaeae). Zbiranje podatkov je potekalo med leti 2009 in 2012, v začetku januarja pa je raziskava dobila svojo knjižno podobo z naslovom *Board-level employee representation in Europe*.

Knjiga je razdeljena na sedem poglavij. Uvodoma avtorja predstavi trenutno družbeno okolje ter različna mnenja o sodelovanju delavskih predstavnikov v organih upravljanja. Drugo poglavje predstavlja pregled pravne ureditve delavskih predstavnikov v organih upravljanja v državah članicah EU in Norveške. Naslednja poglavja so namenjena predstavitvi izsledkov raziskave v štirih vsebinskih sklopih: pravni položaj delavskih predstavnikov v organih upravljanja; dnevni red in postopki pri organu upravljanja; moč in oblikovanje ter sporočanje (artikulacija). Zadnje poglavje pa predstavljajo zaključki, pri čemer se avtorja zlasti sprašujeta in poskušata odgovoriti na vprašanje, kaj vsi zbrani podatki in ugotovitve

pomenijo ter kako naj bodo v bodoče oblikovane aktivnosti Evropske unije in posameznih držav članic v smeri krepitev položaja delavskih predstavnikov v organih upravljanja v Evropi.

Teoretična opredelitev je zgoščena, a obsega temeljna dela ter stališča raziskovalcev do položaja delavskih predstavnikov v organih upravljanja. Tako avtorja najprej predstavita ekonomske, pravne in sociološke vidike ter umestita delavske predstavnike v organih upravljanja med teorije upravljanja gospodarskih družb (angl. corporate governance) in industrijskimi razmerji. Pri tem zavzameta stališče, da je treba obravnavati delavske predstavnike v organih upravljanja kot element industrijske demokracije ter oblikovati takšno ureditev, ki bo spodbujala sodelovanje delavskih predstavnikov pri odločanju ter da bodo imeli tudi dejanski vpliv na sprejem odločitev.

Pregled pravne ureditve delavskih predstavnikov v organih upravljanja je nujen za nadaljnje raziskovanje področja, saj predstavlja temelj za uresničevanje v praksi. Najprej so izpostavljene države, ki nimajo pravno urejenih možnosti sodelovanja delavskih predstavnikov v organih upravljanja, to so Belgija, Bolgarija, Ciper, Estonija, Italija, Latvija, Litva, Malta, Romunija in Velika Britanija. Ostale države EU skupaj z Norveško poznajo različne pravne ureditve, ki pa so si med posameznimi državami toliko sorodne, da sta oblikovala štiri skupine držav. S tem avtorja zaključita teoretični in pravni pregled, kar predstavlja podlago za dodano vrednost tega dela, to je analiza primarnih podatkov, pridobljenih z anketnimi vprašalniki med več kot 4000-imi takratnimi delavskimi predstavniki v organih upravljanja.

Prvi vsebinski sklop, pravni položaj delavskih predstavnikov v organih upravljanja, ponuja zanimive ugotovitve. Čeprav se rezultati med posameznimi državami in skupinami držav razlikujejo, je kljub temu mogoče oblikovati določene skupne zaključke. Tako so denimo delavski predstavniki v organih upravljanja večinoma prisotni v večjih proizvodnih gospodarskih družbah, ki so neodvisne pravne osebe in imajo enotni sistem upravljanja (največja izjema od slednjega je Nemčija ter tudi Slovenija). Organi upravljanja, kjer so prisotni delavski predstavniki, so bolj feminizirani, torej je več ženskih predstavnic kot v organih upravljanja, kjer ni delavskih predstavnikov. Avtorja oblikujeta zaključek, da ima pravna ureditev velik vpliv na to, v kakšnih gospodarskih družbah bodo prisotni delavski predstavniki, nima oziroma ima zelo šibak vpliv na spolno strukturo posameznega organa upravljanja.

Kako *de facto* delujejo delavski predstavniki v organih upravljanja, avtorja odgovarjata v nadaljevanju knjige. Najprej se vprašata, katere vsebine, o kateri se odloča znotraj organa upravljanja, se delavskim predstavnikom zdijo najbolj pomembne. Čemur sledi vprašanje, ali imajo delavski predstavniki v organih upravljanja dejanski vpliv na oblikovanje dnevnega reda srečanj oziroma sej organov upravljanja. Vprašani delavski predstavniki so kot najbolj pomembne izpostavili vsebine s področja financ, kadrovskega managementa ter politike trženja oziroma nastopanja na trgu (angl. market policy). Največji vpliv na oblikovanje dnevnega reda imajo po njihovem mnenju statut in zakonodaja, čeprav tudi sami zahtevajo, da se določena zadeva uvrsti na dnevni red. Najpogosteje zahtevajo poročilo posloводства o morebitnih nezakonitostih ali nepravilnostih v gospodarski družbi. Pričakovano imajo največji tovrstni vpliv delavski predstavniki v skandinavskih državah. Eno izmed temeljnih vprašanj tako pri delavskih predstavnikih v organih upravljanja kakor tudi pri delavski participaciji nasploh je, ali poslovodstvo pravočasno ter vsebinsko ustrezno posreduje informacije delavskim predstavnikom. Iz raziskave izhaja, da v splošnem dobijo gradiva pravočasno ter da so običajno informacije z vsebinskega vidika zadovoljive. Kajti to je osnovni predpogoj, da lahko delavski predstavniki sploh opravljajo svoje poslanstvo in vlogo pri odločanju.

Sindikalna združenja so najbolj glasna pri zahtevah, da morajo imeti delavski predstavniki v organih upravljanja dejansko moč vpliva, torej da niso člani posameznega organa zgolj *pro forma*. Rezultati raziskave v splošnem pritrjujejo sindikalnemu mnenju, kajti vprašani delavski predstavniki niso izrazili močnega stališča, da imajo dejanski vpliv pri odločanju. Največji vpliv imajo v splošnem pri postopkih prestrukturiranja gospodarskih družb, pri čemer jim je najpomembnejši položaj zaposlenih. V praksi tako najpogosteje izvajajo nadzor nad managementom, sodelujejo pri razpravah ter pri posvetovanju; v povprečju pa zgolj v desetini primerov soodločajo z ostalimi člani posameznega organa upravljanja.

Rezultati raziskave kažejo, da čaka delavske predstavnike v organih upravljanja še veliko dela na področju sodelovanja z ostalimi deležniki. Velik izziv se kaže v komunikaciji med delavskimi predstavniki v organih upravljanja in ostalimi delavskimi predstavniki, na primer svetom delavcem, sindikalnim zaupnikom, sindikatom in zaposlenimi. Kajti veliko dokumentov, ki jih delavski predstavniki obravnavajo znotraj organa upravljanja, je označenih kot zaupnih, kar posledično onemogoča pretok informacij tudi do tistih, ki so te delavske predstavnike izvolili ali imenovali. Poleg tega raziskava kaže šibko komunikacijo in sodelovanje

med delavskimi predstavniki v organih upravljanja različnih gospodarskih družb. Podobno si vprašani delavski predstavniki v organih upravljanja želijo več sodelovanja z vrhnjim managementom.

Čeprav ima vsaka tovrstna raziskava svoje metodološke pomanjkljivosti, velja pritrditi, da pomembno zapolnjuje teoretični prostor na področju delavske participacije v širšem smislu. Kajti avtorja sta s svojim delom ovrgla nekatere trditve nasprotnikov prisotnosti delavskih predstavnikov v organih upravljanja (na primer, da je zaradi prisotnosti delavskih predstavnikov organ upravljanja številčnejši) ter hkrati natančneje opredelila, kje je največji razkorak med *de iure* in *de facto* vlogo delavskih predstavnikov v organih upravljanja. V zaključnem poglavju sistematično oblikujeta glavne izzive, s katerimi se morajo soočati posamezne skupine držav z namenom, da bo pravna ureditev dosegla svoj namen, to je dejanski vpliv in moč delavskih predstavnikov v organih upravljanja. Ravno tako avtorja sistematično oblikujeta zaključke ter predlagata v razmislek ugotovitve za odločevalce na političnem področju ter za raziskovalce, tako z vidika upravljanja gospodarskih družb (angl. corporate governance) kot z vidika industrijskih razmerij.

Brez pomisleka sodi knjiga na knjižne police vseh raziskovalcev in strokovnjakov s področja delavske participacije ter širše upravljanja gospodarskih družb in delovnega prava. Ravno tako predstavlja pomembno izhodiščno literaturo pri pripravi sprememb zakonodaje v slovenskem prostoru, pri čemer velja, tako kot pri ostalih primerjalnih delih, da tujih rešitev ni mogoče preprosto prenesti. Vendar pa velja razmisliti, kako izzive, ki nam jih raziskovalca ponujata, vključiti tako v zakonodajo kot v vsakdanje delovanje delavskih predstavnikov v organih upravljanja, da bo dosežen namen njihovega položaja. To je dejanski vpliv in moč soodločanja v organih upravljanja.

izr. prof. dr. Valentina Franca

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

Napovednik kongresa

Teme letošnjega kongresa **XV. Dnevi delovnega prava in socialne varnosti** odgovarjajo na aktualne izzive sodobne socialne države. Delovno in socialno pravo je na prepihu. Po eni strani išče rešitve za nove (stare) izzive kot so: moderna organizacija dela in naraščanje neformalnega in nelegalnega dela zunaj delovnega razmerja, migracije, demografske spremembe z novimi socialnimi tveganji ter modernizacija obstoječih sistemov zaščite pred socialnimi tveganji (v prvi vrsti pokojninskega in zdravstvenega sistema), industrijska demokracija in večja vloga socialnih partnerjev idr. Po drugi strani pa se delovno in socialno pravo soočata z retrogradnimi težnjami odločevalcev po vnovičnem izpraševanju že uveljavljenih standardov, ki jih je ta pravna disciplina v preteklosti že razvila kot možne konkretne ukrepe za udejanjanje temeljne pravice do človekovega dostojanstva. Stroka svari pred vračanjem razvoja nazaj na začetek. Potrebujemo široko javno in strokovno razpravo o teh izzivih in kongres predstavlja najširšo *platformo za izmenjavo idej, znanja in izkušenj med akademsko sfero, prakso in socialnimi partnerji*. Predavatelji so vodilni slovenski delovni in socialni pravniki iz vseh treh slovenskih univerz in raziskovalnih inštitutov, visoki predstavniki izvršilne in sodne oblasti ter socialnih partnerjev. Med predavatelji najavljamo profesorja Ulricha Beckerja, direktorja Max – Plank Inštituta za socialno pravo in socialno politiko iz Münchna, ki bo predstavil nemške izkušnje pri reformiranju zdravstvenega sistema. Za prakso bo dragocen tudi analitični pregled zakonodaje ter sodne prakse ustavnega, vrhovnega in višjega delovnega in socialnega sodišča. Pričakujemo živahno razpravo in prijetno ob kongresno druženje. Prisrčno vabljeni, da se nam tudi letos pridružite na XV. Dnevih v Portorožu.

Dr. Katarina Kresal Šoltes
Inštitut za delo pri Pravni fakulteti v Ljubljani
koordinatorka organizacijskega odbora

SODELUJEJO

Organizacijski odbor: **dr. Katarina Kresal Šoltes**, koordinatorka organizacijskega odbora (raziskovalka in namestnica direktorja Inštituta za delo pri Pravni fakulteti v Ljubljani), **izr. prof. dr. Mitja Novak** (direktor Inštituta za delo pri Pravni fakulteti v Ljubljani), **dr. Danijela Brečko** (partner Planet GV d.o.o.), **Karim Bajt Učakar**, dipl.ekon.un (Inštitut za delo pri Pravni fakulteti v Ljubljani), **zasl. prof. dr. Polonca Končar** (zaslužna profesorica na Pravni fakulteti Univerze v Ljubljani), **izr. prof. dr. Barbara Kresal** (izredna profesorica in prodekanja na Fakulteti za socialno delo in Ekonomski fakulteti Univerze v Ljubljani), **prof. dr. Grega Strban** (profesor in prodekan na Pravni fakulteti Univerze v Ljubljani in predsednik Društva za delovno pravo in socialno varnost), **izr. prof. dr. Darja Senčur Peček** (izredna profesorica na Pravni fakulteti Univerze v Mariboru), **mag. Nataša Belopavlovič** (Praktika, Zavod za preučevanje delovnih razmerij), **Miran Kalčič**, univ.dipl.prav.

Ostali predavatelji in vabljeni gostje: **prof. dr. Ulrich Becker** (Director of the Max Planck Institute for Social Law and Social Policy, Germany); **Milojka Kolar Celarc** (ministrica za zdravje, Vlada Republike Slovenije), **doc. dr. Etelka Korpič Horvat** (sodnica Ustavnega sodišča); **mag. Ivan Robnik** (vrhovni sodnik svetnik, Vrhovno sodišče RS), **Borut Vukovič**, univ.dipl.prav. (vrhovni sodnik, Vrhovno sodišče RS); **Biserka Kogej Dmitrovič**, univ.dipl.prav. (višja sodnica svetnica in predsednica Višjega delovnega in socialnega sodišča); **mag. Irena Žagar** (višja sodnica, Delovno in socialno sodišče v Ljubljani), **izr. prof. dr. Valentina Franca** (izredna profesorica na Fakulteti za management Univerze na Primorskem), **doc. dr. Luka Tičar** (docent na Pravni fakulteti Univerze v Ljubljani); **as. dr. Neža Pogorelčnik Vogrinc** (asistentka na Pravni fakulteti Univerze v Ljubljani); **Peter Pogačar**, univ.dipl.prav. (državni sekretar na Ministrstvu za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti); **Marijan Papež**, univ.dipl.prav. (generalni direktor Zavoda za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije); **Nataša Trček**, univ. dipl.prav. (glavna inšpektorica RS za delo); **dr. Andraž Rangus** (generalni direktor na Ministrstvu za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti), **mag. Andrej Tomšič** (namestnik Informacijske pooblaščenke Republike Slovenije), **Jakob Krištof Počivavšek**, univ.dipl.prav. (predsednik KSS Pergam); **mag. Maja Skorupan** (Združenje delodajalcev Slovenije); **mag. Andreja Poje** (Zveza svobodnih sindikatov Slovenije), **Ljuba Zupančič Čokert**, univ.dipl.prav. (odvetnica, partner, Odvetniška pisarna Miro Senica in odvetniki)

PROGRAM

Četrtek, 2. junij

9.45 – 10.00: UVODNI NAGOVORI

10.00 – 13.00 PLENUM: Za koga velja delovno pravo?;

vodi:izr. prof. dr. Darja Senčur Peček

Peter Pogačar:

Vključujoč trg dela in dostojno delo v Sloveniji - izzivi in ukrepi

izr. prof. dr. Darja Senčur Peček:

Pojem delavca s primerjalnega in EU vidika

Nataša Trček:

Domet inšpekcijskega nadzora - kdo so delavci?

izr. prof. dr. Barbara Kresal:

Obstoj delovnega razmerja kot predhodno vprašanje v delovnih sporih

mag. Irena Žagar:

Učinki in vpliv ugotovitve obstoja delovnega razmerja na socialna zavarovanja in status zavarovanca

Ljuba Zupančič Čokert:

Praktični vidiki uveljavljanja obstoja delovnega razmerja – pogled iz prakse

14.30 – 16.00 PLENUM: Vpliv digitalizacije na delovno pravo;

vodi doc. dr. Luka Tičar

doc. dr. Luka Tičar:

Vpliv digitalizacije na pojav novih oblik dela

zasl. prof. dr. Polonca Končar:

Digitalizacija – izzivi za delovno pravo

mag. Andrej Tomšič:

Varstvo delavčeve informacijske zasebnosti

16.15 – 18.30 PLENUM: Sodna praksa na področju delovnih sporov;
vodi: mag. Ivan Robnik

as. dr. Neža Pogorelčnik Vogrinc:

Obnova postopka v delovnih sporih

mag. Ivan Robnik:

Vročanje in vsebina odpovedi pogodbe o zaposlitvi po ZDR-1

Borut Vukovič:

Sodna praksa v zvezi s trpinčenjem na delovnem mestu

Biserka Kogej Dmitrovič:

Prenehanje pogodbe o zaposlitvi na podlagi sodbe sodišča

Petek, 3. junij

**9.00 – 12.00 PLENUM: Reforma zdravstvenega in
pokojninskega zavarovanja;**
vodi: prof. dr. Grega Strban

prof. dr. Ulrich Becker:

Organisation and financing of German Statutory Health Insurance

Milojka Kolar Celarc:

Predvidene novosti v zdravstvu

prof. dr. Grega Strban:

Posamična ali celovita prenova obveznega zdravstvenega zavarovanja?

Marijan Papež:

Prednosti in pomanjkljivosti dvojnega statusa v pokojninskem in invalidskem zavarovanju

dr. Andraž Rangus:

Ugotovitve in predlogi Bele knjige o reformi pokojninskega in invalidskega zavarovanja

12.30 – 15.30 PLENUM: Socialni dialog: med ustavno vrednoto in prakso;

vodi: dr. Katarina Kresal Šoltes

doc. dr. Etelka Korpič Horvat:

Ustavnosodne presoje na področju kolektivnega delovnega prava

izr. prof. dr. Valentina Franca:

Pravni izzivi vloge delavskih predstavnikov v organih upravljanja gospodarskih družb

dr. Katarina Kresal Šoltes:

Pravni vidiki normativne analize kolektivnih pogodb

mag. Maja Skorupan:

Prioritete delodajalcev v kolektivnih pogajanjih

mag. Andreja Poje:

Vloga socialnih partnerjev pri urejanju plačnega sistema v zasebnem sektorju

Jakob Krištof Počivavšek:

Vloga socialnih partnerjev pri urejanju in organiziranju delovnega časa

PRIJAVE IN INFORMACIJE

Inštitut za delo pri Pravni fakulteti v Ljubljani

Poljanski nasip 2, 1000 Ljubljana

Telefon: 01/42 03 164, **faks:** 01/42 03 165

E-pošta: inst.delo@pf.uni-lj.si

Spletna stran: www.zdr.info

Prijave z znižano kotizacijo sprejemamo do 30. aprila, po tem datumu pa z redno kotizacijo do vključno 30. maja 2016. Prijavo nam pošljite po pošti, e-pošti, faksu ali prek spletne strani. Skrajni rok za odjavo je štiri dni pred kongresom. Odpoved mora biti pisna. Pri kasnejši odjavi vam bomo zaračunali administrativne stroške, kot so zapisani v *Splošnih pogojih poslovanja*. Na podlagi prijave vam bomo poslali račun, ki ga poravnate v navedenem plačilnem roku. Kotizacijo lahko poravnate tudi pred prejemom računa na transakcijski račun organizatorja, kamor ste poslali prijavo - če ste prijavo poslali na Inštitut za delo, plačate kotizacijo na transakcijski račun Inštituta za delo pri Pravni fakulteti v Ljubljani - IBAN SI56 0201 0001 0339 293 (NLB, d.d., Ljubljana).

Hotelske rezervacije in plačilo hotelskih storitev urejate z izbranim hotelom, in ne prek organizatorja.

Hoteli Bernardin,

Obala 2, 6320 Portorož

Telefon: 05/690 70 00, **faks:** 05/690 70 10

E-pošta: booking@bernardingroup.si

Spletna stran: www.bernardingroup.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 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>