

MINIMALNA PLAČA V STALIŠČIH EVROPSKEGA ODBORA ZA SOCIALNE PRAVICE IN NADZORNIH TELES MEDNARODNE ORGANIZACIJE DELA

Barbara Kresal*

UDK: 331.215.53:349.2:341

Povzetek: Prispevek se ukvarja z enim od osrednjih vprašanj delovnega prava, to je minimalno plačo. Minimalna plača pomeni bistven vidik koncepta dostojnega dela in opredelitve delovnih razmerij, ki izhaja iz človekovih pravic. Evropska socialna listina določa pravico delavcev do takšnega plačila, ki bo njim in njihovim družinam omogočilo dostojen življenjski standard. Zagotavljanje ustrezne plače, ki omogoča preživljanje, je izrecno omenjeno v Preambuli k Ustavi Mednarodne organizacije dela, v Filadelfijski deklaraciji pa pravica do minimalne plače, ki omogoča preživljanje, za vse delavce, ki potrebujejo takšno zaščito; konvencije MOD o minimalni plači so prav tako upoštevne. Prispevek analizira interpretacije in stališča Evropskega odbora za socialne pravice in nadzornih teles MOD glede različnih (pravnih) vidikov urejanja minimalne plače.

Ključne besede: minimalna plača, Evropski odbor za socialne pravice, Evropska socialna listina, Mednarodna organizacija dela, Filadelfijska deklaracija, temeljne socialne pravice, dostojen življenjski standard

MINIMUM WAGE IN THE OPINIONS OF THE EUROPEAN COMMITTEE OF SOCIAL RIGHTS AND OF THE SUPERVISORY BODIES OF INTERNATIONAL LABOUR ORGANISATION

* Barbara Kresal, doktorica pravnih znanosti, profesorica na FSD in EF Univerze v Ljubljani in raziskovalka na IDPF.

barbara.kresal@fsd.uni-lj.si

Barbara Kresal, PhD, Professor at the Faculty of Social Work and the Faculty of Economics and researcher at the Institute for Labour Law at the Faculty of Law, University of Ljubljana, Slovenia.

Abstract: *The contribution addresses one of the most important issues of labour law, i.e. the minimum wage. It is an essential aspect of the concept of decent work and the human rights' approach when dealing with labour relations. The European Social Charter guarantees the right to a remuneration such as to ensure a decent standard of living. The provision of an adequate living wage is explicitly mentioned in the Preamble of the ILO Constitution and a minimum living wage for all employed who are in need of such protection in the Declaration of Philadelphia; ILO conventions on minimum wage are relevant as well. The contribution analyses the interpretations and opinions of the European Committee of Social Rights and of the supervisory bodies of the ILO as regards different (legal) aspects of the minimum wages regulation.*

Key words: *minimum wage, European Committee of Social Rights, European Social Charter, International Labour Organisation, Declaration of Philadelphia, fundamental social rights, decent standard of living*

1. UVOD

Pravno urejanje minimalne plače ima že dolgo zgodovino. Kot prvi primer navajajo v Avstraliji in Novi Zelandiji leta 1894 sprejet zakon o preprečevanju in reševanju industrijskih sporov, ki je vzpostavil mehanizem za določanje minimalnih mezd, zavezujočih za vse delodajalce.¹ V Veliki Britaniji leta 1909 uzakonijo sistem trgovinskih odborov, kasneje preimenujane v mezdne odbore, odbore za plače. Postopno sledijo številne evropske države. Razvoj je bil zlasti močan med dvema svetovnjima vojnoma, razlog za to pa med drugim velika gospodarska kriza.

Pri nas je bila v okviru Jugoslavije že leta 1937 sprejeta Uredba o določanju minimalnih mezd, ki je s splošno veljavnostjo pokrivala vse delavce;² po drugi svetovni vojni je bil v okviru socialistične družbene ureditve uveden institut za-

¹ Več o zgodovinskem razvoju urejanja minimalne plače v **Kresal, B.** (2001): Pravna ureditev plače, Ljubljana: Bonex, str. 239-256.

² Več o takratni ureditvi pri nas **Kresal, F.** (1998): Zgodovina socialne in gospodarske politike v Sloveniji od liberalizma do druge svetovne vojne, Ljubljana: Cankarjeva založba, str. 298-309; **Bajič, S.** (1936): Delovno pravo – splošni del, Ljubljana: Delniška tiskarna, str. 174, ki omenja, da je bilo v Jugoslaviji že leta 1928 vzpostavljeno urejanje minimalnih mezd za poljedelske delavce.

jamčenega osebne dohodka, kasneje imenovan tudi zajamčena plača, ki pa je imel delno drugačno pravno naravo in funkcije kot minimalna plača.

V Sloveniji je bil institut minimalne plače ponovno uveden leta 1995 kot rezultat in na podlagi socialnega sporazumevanja,³ sprva urejen z zakoni s časovno omejeno veljavnostjo (leta 1995, 1996 in 1997-99), nato z zakoni leta 1999, 2002 in 2004 še vedno kot del politike usklajevanja in omejevanja plač, leta 2006 pa je bil sprejet samostojen sistemski zakon, ki je urejal minimalno plačo (Zakon o določitvi minimalne plače), ki je bil leta 2008 noveliran, leta 2010 pa ga je nadomestil sedaj veljavni Zakon o minimalni plači⁴.

Ob uvedbi minimalne plače v Sloveniji leta 1995 je bila ta določena v vrednosti preračunano nekaj manj kot 200 EUR bruto in je predstavljala okrog 40% povprečne bruto plače, vsa nadaljnja leta se je minimalna plača sicer usklajevala, vendar je občutnejši dvig prinesel šele novi zakon leta 2010, ko je dosegla okrog 45% povprečne plače in do leta 2012 porasla na okrog 50% povprečne plače (v letu 2012 je bila določena na 763,06 EUR bruto).⁵ Trenutno, od januarja 2015 dalje v Sloveniji velja minimalna plača 790,73 EUR bruto.

Od vsega začetka dalje urejanje minimalne plače odpira mnoga vprašanja in razprave, tako glede njene višine in usklajevanja kot glede drugih pomembnih pravnih vprašanj, kot so njena definicija, kaj obsega in kaj se všteva vanjo itd. Prav ta vprašanja so spet v središču razprav in nasprotujočih si stališč med socialnimi partnerji. Sindikati zahtevajo spremembo pravne ureditve minimalne plače in spremembo njene pravne opredelitve.

Ni pa minimalna plača samo predmet zanimanja delovnopravne stroke. Zlasti se z njo ukvarjajo z ekonomskega vidika, saj je pomemben makroekonomski institut. Vendar pa je pomembno poudariti, da mora oziroma bi morala tudi ekonomska stroka znotraj svojega področja upoštevati, da je minimalna plača izvorno institut delovnega prava in da so zato smiselne in relevantne le tiste ekonomske analize minimalne plače in njenih vplivov, ki potekajo znotraj delovnopravnega, ustavnopravnega in mednarodnopravnega okvira. Zato je treba poznati in upoštevati zavezujoče evropske in mednarodnopravne standarde v zvezi z minimalno plačo.

³ Več **Kresal, B.** (2001), str. 256-260.

⁴ Ur. l. RS, št. 13/2010 (ZMinP).

⁵ **Poje, A.** (2009): Minimalna plača in njen vpliv na zaposlovanje v Republiki Sloveniji, magistrsko delo, Ljubljana: Ekonomska fakulteta, str. 62; **UMAR** (2013): Minimalna plača v Sloveniji v obdobju krize, Ljubljana (http://www.umar.gov.si/fileadmin/user_upload/sporocila_zajavnost/2013/april/Minimalna_placa_v_Sloveniji_v_obdobju_krize.pdf), str. 1.

Na mednarodni ravni je prvi pravno zavezujoč dokument o minimalni plači leta 1928 sprejeta Konvencija MOD št. 26 o mehanizmu določanja minimalne plače, ki jo je ratificiralo več kot sto držav in je ena izmed pomembnejših in vplivnejših konvencij MOD, pokriva pa področje proizvodnje in trgovine. Kasneje je bila sprejeta še konvencija za minimalne plače v kmetijstvu. Ti dve konvenciji ne zavezujejo Slovenije. Na podlagi pravnega nasledstva pa jo zavezuje novejša konvencija MOD št. 131 o minimalnih plačah iz leta 1970.⁶

Na evropski ravni je bila z Evropsko socialno listino že leta 1961 določena pravica do pravičnega plačila, ki med drugim obsega tudi pravico delavcev do takšnega plačila, ki njim in njihovim družinam omogoča dostojen življenjski standard (prvi odstavek 4. člena Listine); enaka določba je vključena tudi v Spremenjeno Evropsko socialno listino iz leta 1996, ki zavezuje Slovenijo⁷. Evropska socialna listina je eden najpomembnejših dokumentov Sveta Evrope na področju človekovih pravic in jo lahko štejejo za »evropsko ustavo« temeljnih socialnih pravic.

V okviru EU minimalna plača ni predmet urejanja in je izvzeta iz njene pristojnosti ter prepuščena posameznim državam članicam. Od januarja 2015, ko je še Nemčija uvedla minimalno plačo s splošno veljavnostjo, v EU kar 22 držav članic ureja splošno minimalno plačo (nima je Avstrija, Ciper, Danska, Finska, Italija in Švedska), vendar je pri tem treba upoštevati tudi raznolikost sistemov industrijskih odnosov in pomen kolektivnega pogajanja v različnih državah. Prisotni so predlogi in razprave o tem, da bi bilo treba vprašanja minimalne plače urejati oziroma koordinirati tudi na ravni EU.⁸ Ti predlogi so se okrepiли v zadnjem obdobju

⁶ Konvencija št. 131 o minimalnih osebnih dohodkih, s posebnim ozirom na države v razvoju (Ur. l. SFRJ – Medn. pog., št. 14/82; Akt o notifikaciji nasledstva, Ur. l. RS – Medn. pog., št. 15/92). Izvirno angleško in francosko besedilo konvencije uporabljata izraza *wage* oziroma *salaire*, zato v nadaljevanju v zvezi s to konvencijo uporabljam izraz minimalne plače in ne minimalni osebni dohodki.

Več o minimalni plači in MOD v **Novak, M. et al.** (2006): Konvencije Mednarodne organizacije dela s komentarjem, Ljubljana: GV Založba, str. 216-223.

⁷ Evropska socialna listina (spremenjena) (MESL), Ur. l. RS – Medn. pog., št. 7/99. Več o pravici do pravičnega plačila v Listini **Kresal, B.** (1999): Pravica do pravičnega plačila v Evropski socialni listini, Podjetje in delo, let. 25, št. 8, str. 1658-1667; **Kresal, B.** (2001), str. 73-77; **Kresal, B.** (2013): Ali delovno pravo zagotavlja dostojne pogoje zaposlitve in dela, vključno s pravico do dostojnega plačila, V: Leskošek, V. et al. (2013): Revščina zaposlenih, Ljubljana: Sophia, str. 113-118.

⁸ Več npr. **Schulten, T.** (2008): Towards a European Minimum Wage Policy? Fair Wages and Social Europe, European Journal of Industrial Relations, let. 14, št. 4, str. 421-439; **Schulten, T.** (2012): European Minimum Wage Policy, International Journal of Labour Research, let. 4, št. 1, str. 85-103; **Eurofound** (2014): Pay in Europe in the 21st century, Luxembourg: Publications Office of the EU, str. 91-100 in drugi.

v povezavi z razpravami o problemu socialnega dampinga znotraj EU. Vendar to ni predmet tega prispevka.

Namen prispevka je analizirati zavezujoče minimalne standarde glede minimalne plače, ki izhajajo iz Evropske socialne listine (spremenjene) in relevantnih konvencij MOD, pri čemer je za pravilno razumevanje in interpretacijo le-teh treba poznati tudi stališča nadzornih organov, ki bdijo nad uresničevanjem in spoštovanjem omenjenih mednarodnih pravnih instrumentov. V nadaljevanju so zato najprej predstavljena stališča Evropskega odbora za socialne pravice glede zahtev, ki izhajajo iz prvega odstavka 4. člena Evropske socialne listine, nato sledijo še stališča nadzornih organov MOD o vsebini konvencije št. 131 glede minimalne plače.

2. EVROPSKI ODBOR ZA SOCIALNE PRAVICE O MINIMALNI PLAČI

Evropski odbor za socialne pravice (oziroma pred njim Odbor neodvisnih izvedencev)⁹ je razvil bogato prakso v zvezi s pravico delavcev do takšnega plačila, ki njim in njihovim družinam zagotavlja dostojen življenjski standard, kot je opredeljena v prvem odstavku 4. člena Evropske socialne listine v okviru pravice do pravičnega plačila.

Temeljni pomen pravice do pravičnega plačila je Odbor neodvisnih izvedencev opredelil že v svojem prvem poročilu: »Določitev pravice do pravičnega plačila pravzaprav bistveno zaokrožuje prve tri pravice iz Listine. Pravica do dela, pravica do pravičnih delovnih pogojev ter pravica do varnih in zdravih delovnih pogojev bi bile v veliki nevarnosti, da izgubijo svoj pomen, če ne bi bila hkrati učinkovito zagotovljena tudi pravica do pravičnega plačila, saj plačilo predstavlja enega od osnovnih ekonomskih ciljev človekove aktivnosti«.¹⁰

Višina plače mora v vsakem primeru dosegati določen minimum, »prag dostojnosti« (*decency threshold*), in delavcem omogočati dostojen življenjski standard. Določba o pravičnem plačilu pokriva vse delavce in se nanaša tako na zasebni kot na javni sektor.¹¹

⁹ Odbor neodvisnih izvedencev se je leta 1998 preimenoval v Evropski odbor za socialne pravice. Gre za organ nadzora nad izvajanjem Evropske socialne listine.

¹⁰ **Council of Europe** (1970): Committee of Independent Experts – Conclusions I, Strasbourg, str. 25.

¹¹ **Samuel, L.** (1997): Fundamental social rights: Case law of the European Social Charter, Strasbourg: Council of Europe Publishing, str. 76.

Prvi odstavek 4. člena Listine ne zahteva od držav pogodbenic, ki so jo sprejele, da zakonsko določijo minimalno plačo. V državah, kjer je določena, je ta uporabljena za izhodišče pri presoji, ali država spoštuje ali krši obravnavano določbo Listine, v državah, ki nimajo zakonsko urejene minimalne plače, pa se upoštevajo s kolektivnim pogajanjem dogovorjene najnižje dopustne plače oziroma najnižje dejanske plače, upoštevajoč pri tem tudi pokritost delavcev s kolektivnimi pogodbami in druge vidike urejanja višine plač.

Odbor upošteva, da »dostojen življenjski standard« pomeni različno v različnih državah. Pri njegovi opredelitvi je treba upoštevati osnovne ekonomske, socialne in kulturne potrebe delavca ter njegove družine, ne le osnovne materialne potrebe, kot so hrana, stanovanje ipd. Upoštevati je treba socialnoekonomski položaj v konkretni državi.¹² Reprezentativna naj bi bila plača, ki jo v določeni državi v določenem času prejema večina delavcev, torej povprečna plača, saj naj bi izkazovala splošno raven plač v tej državi. Odbor izvedencev je še poudaril, da se plača, ki pretirano odstopa od povprečne plače v državi, ne more šteti za takšno, ki bi zagotavljala dostojen življenjski standard. V petem nadzornem ciklu leta 1977 je Odbor tudi oblikoval splošnejša interpretacijska pravila glede prvega odstavka 4. člena Listine, ki so temeljila na primerjavi neto minimalne plače s povprečno plačo, upoštevajoč pri tem tudi upravičenost do različnih socialnih dajatev, ki povečujejo razpoložljivi dohodek delavcev, kot sprejemljivo razmerje med minimalno in povprečno plačo pa določil pravilo 68%.¹³

Leta 1998 je Odbor na novo oblikoval glavne kriterije za presojo spoštovanja prvega odstavka 4. člena Listine, ki jih uporablja še danes, temeljijo pa na pravilu 60%, z absolutnim minimalnim pragom 50%, ki se kombinira s korekcijskim upoštevanjem socialnih dajatev in drugih relevantnih okoliščin.¹⁴

Evropski odbor za socialne pravice v vsakokratnih Sklepih (*Conclusions*), ki se nanašajo na prvi odstavek 4. člena Listine, dosledno povzema svoje stališče glede interpretacije te določbe iz leta 1998:¹⁵

¹² **Council of Europe** (1997): Conditions of employment guaranteed under the European Social Charter, Strasbourg, str. 87-89.

¹³ **Council of Europe** (1977): Committee of Independent Experts – Conclusions V, Strasbourg, str. 25.

¹⁴ **Council of Europe** (1998): Committee of Independent Experts – Conclusions XIV-2, Strasbourg, str. 49-54.

¹⁵ Prim. npr. zadnje leto nadzora in Sklepe Evropskega odbora za socialne pravice (dostopno v bazi Sveta Evrope HUDOC za Evropsko socialno listino, na <http://hudoc.esc.coe.int/eng> in **Council of Europe** (2015): European Committee of Social Rights – Conclusions 2014/Conclusions

- da bi plače lahko zagotavljale dostojen življenjski standard v smislu prvega dostavka 4. člena Listine, ne smejo biti nižje od minimalnega praga, ki je določen na ravni 50% povprečne neto plače v državi;
- ta zahteva o zagotavljanju dostojnega življenjskega standarda je izpolnjena, če neto minimalna plača znaša več kot 60% neto povprečne plače v državi;
- če je neto minimalna plača med 50% in 60% neto povprečne plače, pa mora država izkazati, ali takšna plača zadostuje za zagotavljanje dostojnega življenjskega standarda.

Referenčna plača za primerjavo je povprečna neto plača za polni delovni čas v državi. Kot najnižja plača se upošteva neto znesek zakonsko določene minimalne plače, če je v državi določena, sicer pa neto znesek minimalne plače, ki je dogovorjen s kolektivnimi pogodbami in/ali ki se dejansko izplačuje v praksi.

Takšen sistem, ki izhaja iz neto zneskov, upošteva tudi redistribucijski učinek prispevkov in davkov. Za presojo, ali država izpolnjuje obveznosti iz Listine, pa se poleg tega lahko upoštevajo tudi socialne dajatve in ugodnosti, ki so jih deležni zaposleni delavci, ki prejemajo najnižje plače, ne pa tudi tisti s povprečnimi ali višjimi plačami.

V skladu z interpretacijo Evropske socialne listine s strani Evropskega odbora za socialne pravice morajo biti najnižje plače v vsakem primeru, ne glede na odstotek povprečne plače, nad pragom revščine v določeni državi.

Na drugi strani pa Evropski odbor za socialne pravice ne bo ugotovil kršitve, čeprav najnižje plače v določeni državi ne bodo dosegale 60 odstotkov povprečne plače, pod pogojem, da te ne bodo zelo pod to mejo – v tem primeru Odbor ne sprejme takoj negativne ocene, ampak od države zahteva dodatna pojasnila in dokaze o tem, ali takšna plača, čeprav znaša manj kot 60% povprečne plače v državi, zagotavlja delavcu dostojen življenjski standard (v tem primeru se gledajo in primerjajo tudi različne socialne dajatve ter stroški zdravstva, izobraževanja, transporta in podobno). Odbor pa pri tem poudarja, da bo »v ekstremnih primerih, ko bi na primer najnižja plača padla pod polovico povprečne plače (pod 50%), štel takšno situacijo za kršitev Listine in sprejel negativno odločitev«. ¹⁶ V slednjem primeru so plače očitno pod pragom dostojnosti in ne spoštujejo zahtev

XX-3(2014), Strasbourg; Andora na str. 15-16; Avstrija na str. 14; Belgija na str. 11 itd.; http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/Conclusions/ConclusionsIndex_en.asp.

¹⁶ **Council of Europe** (1998): Committee of Independent Experts – Conclusions XIV-2, str. 54.

iz prvega odstavka 4. člena Listine. Če pa so najnižje plače oziroma minimalna plača med 50 in 60% povprečne plače (vse v neto zneskih), potem je bistveno, da država navede in poda izčrpne informacije o različnih socialnih dajatvah, ki lahko izboljšajo dohodkovni položaj najslabše plačanih delavcev. Odbor je glede teh podatkov zelo natančen in zahteva celovite in izčrpne podatke, ki dejansko lahko pokažejo realno stanje v državi.

Stališče Evropskega odbora za socialne pravice glede določanja nižje minimalne plače za mlajše delavce je sledeče: samo po sebi takšno nižje določanje minimalne plače za mlajše delavce ne pomeni kršitve pravice do pravičnega plačila in prvega odstavka 4. člena Listine, vendar le če izpolnjuje dva pogoja, in sicer da zasleduje legitimni cilj (npr. zaposlitvene politike spodbujanja zaposlovanja mladih ipd.) in da prestane test sorazmernosti glede na ta zasledovani cilj.¹⁷ V nobenem primeru pa ne sme tako določena nižja minimalna plača za mlade pasti pod prag dostojnosti.

Zelo pomembna obveznost, ki za države izhaja iz obravnavane določbe oziroma celotne Listine je obveznost poročanja. To pomeni, da mora država Odboru posredovati tudi vse potrebne podatke, vključno s pregledom zakonske ureditve, s statističnimi podatki o bruto in neto plačah ter drugih dajatvah, storitvah, ki lahko izboljšajo dohodkovni položaj najslabše plačanih itd.. Odbor pogosto od države zahteva še dodatne informacije, pojasnila, ki mu jih mora posredovati v zahtevanem roku za poročanje ali v dodatnem roku. Če država ne posreduje vseh potrebnih oziroma zahtevanih podatkov v zvezi s presojo in Evropski odbor za socialne pravice nima dovolj podatkov za odločanje, potem pogosto odloži odločitev (še posebej, če so najnižje plače nad 50% povprečne); če še naslednjic od države ne dobi zahtevanih podatkov, potem to šteje za kršitev Listine oziroma konkretne določbe.¹⁸ Če iz razpoložljivih podatkov izhaja, da minimalna plača pade pod 50% povprečne, potem Odbor takoj sprejme negativno odločitev. Odbor analizira stanje v državi glede plač in razmerja med minimalno oziroma najnižjo plačo in povprečno plačo tudi na podlagi dostopnih statističnih podatkov Eurostata, nacionalnih statističnih organizacij in drugih podobnih

¹⁷ Tako npr. v odločitvi Evropskega odbora za socialne pravice o kolektivni pritožbi v zadevi General Federation of Employees of the National Electric Power Corporation (GENOP-DEI) and Confederation of Greek Civil Servants' Trade Unions (ADEDY) v. Greece (Decision on the merits, complaint No. 66/2011, 23. 5. 2012; dostopno v bazi HUDOC <http://hudoc.esc.coe.int/>, document ID: cc-66-2011-dmerits-en).

¹⁸ V zadnjih Sklepih Odbor izrecno poudarja, da odložena odločitev zaradi nezagotovitve potrebnih podatkov s strani države pomeni kršitev Listine. (**Council of Europe** (2015): European Committee of Social Rights – Conclusions 2014 – General Introduction, Strasbourg, str. 6).

institucij, prav tako pa tudi ob upoštevanju odločitev drugih nadzornih organov, npr. nadzornih organov MOD¹⁹ ali pa Odbora OZN za ekonomske, socialne in kulturne pravice²⁰.

Iz zadnje presoje Evropskega odbora za socialne pravice glede spoštovanja pravice do pravičnega plačila v okviru rednega nadzornega postopka (ta pravica je bila na vrsti leta 2014, referenčno obdobje nadzora od 1. 1. 2009 do 31. 12. 2012, sklepi pa objavljeni januarja 2015) izhaja, da le dve evropski državi, ki sta sprejeli obveznosti iz 4. člena, izpolnjujeta zgoraj opisane kriterije dostojnega plačila: Švedska²¹ in Danska²². Zanimivo je, da nobena od teh dveh držav ne ureja minimalne plače z zakonom, temveč njun sistem urejanja plač v celoti temelji na kolektivnem pogajanju. Evropski odbor za socialne pravice je odložil odločitev v primeru Francije, Italije, Malte, Norveške, Srbije, Slovenije in Islandije. Za kar 15 evropskih držav, ki jih zavezuje prvi odstavek 4. člena Listine o pravici do plačila, ki zagotavlja dostojen življenjski standard, pa je Evropski odbor za socialne pravice v nadzornem ciklu leta 2014 sklenil, da kršijo to določbo oziroma da situacija v državi ni v skladu z zahtevami iz te določbe. Med kršiteljicami so tudi Avstrija,²³

¹⁹ Prim. npr. **Council of Europe** (2015): European Committee of Social Rights – Conclusions 2014: France (str. 16), Ireland (str. 11), Italy (str. 12), Lithuania (str. 12), Netherlands (str. 14), Slovak Rep. (str. 12) itd. (dostopno na http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/Conclusions/ConclusionsIndex_en.asp).

²⁰ Prim. npr. **Council of Europe** (2015): European Committee of Social Rights – Conclusions 2014: Slovak Rep. (str. 13) in **Council of Europe** (2015): European Committee of Social Rights – Conclusions XX-3(2014): Germany (str. 12), Spain (str. 12) (dostopno na http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/Conclusions/ConclusionsIndex_en.asp).

²¹ **Council of Europe** (2015): European Committee of Social Rights – Conclusions 2014 – Sweden, str. 8. Najnižje plače v gospodarskem sektorju presegajo 60% povprečne, vendar pa je Odbor za naslednje poročanje zahteval še dodatne podatke o plačah v javnem sektorju.

²² **Council of Europe** (2015): European Committee of Social Rights – Conclusions XX-3(2014) – Denmark, str. 7. Kljub nekaterim nenatančnim podatkom je Odbor ugotovil, da tipična neto minimalna plača precej presega 60% povprečne in zato pomeni dostojno plačilo v smislu prvega odstavka 4. člena Listine. Zahteval pa je podatke o plačah v dejavnostih in poklicih, ki niso pokriti s kolektivnimi pogodbami in o morebitnih možnostih za znižanje plače pod minimalno za določene kategorije delavcev.

²³ **Council of Europe** (2015): European Committee of Social Rights – Conclusions 2014 – Austria, str. 13-14. Splošen nivo najnižjih plač za posamezne dejavnosti in kategorije delavcev je sicer nad zahtevanim pragom, vendar pa je Odbor poudaril, da Avstrija ni zagotovila vseh potrebnih podatkov, prav tako pa ni izkazala, da bi plače v najslabše plačanih dejavnostih bile takšne, da bi zagotavljale dostojen življenjski standard; za določene kategorije delavcev npr. v kmetijstvu, ribištvu in gozdarstvu; v izobraževanju in še nekaterih dejavnostih, so namreč najnižje plače občutno pod minimalnim pragom 50% povprečne plače v državi.

Belgija,²⁴ Irska,²⁵ Litva,²⁶ Nizozemska,²⁷ Portugalska,²⁸ Romunija,²⁹ Slovaška,³⁰ Nemčija,³¹ Grčija,³² Luksemburg,³³ Španija³⁴ in Združeno kraljestvo³⁵.

²⁴ **Council of Europe** (2015): European Committee of Social Rights – Conclusions 2014 – Belgium, str. 11-12. V Belgiji minimalne plače v povprečju ne presegajo 60% povprečne plače, država pa ni zagotovila nobenih podatkov o socialnih dajtvah za najnižje plačane delavke in o drugih ukrepih, s katerimi bi izkazala, da takšne plače vendarle zagotavljajo dostojen življenjski standard. Poleg tega je Odbor ugotovil kršitev v zvezi z minimalnimi plačami za mlade delavce, saj te padejo pod minimalni prag 50% povprečne plače v državi, kar ni sprejemljivo.

²⁵ **Council of Europe** (2015): European Committee of Social Rights – Conclusions 2014 – Ireland, str. 11-12. Zlasti je problematično nižje določanje minimalne plače za mlade (sicer odrasle osebe nad 18 let, a ob njihovi prvi zaposlitvi ali po končanem študiju).

²⁶ **Council of Europe** (2015): European Committee of Social Rights – Conclusions 2014 – Lithuania, str. 12-13. Gre za državo z eno najnižjih minimalnih plač, ki dosega manj kot 40% povprečne.

²⁷ **Council of Europe** (2015): European Committee of Social Rights – Conclusions 2014 – Netherland, str. 13-14. Zlasti je problematično določanje nižje minimalne plače za mlade, ki pade občutno pod minimalni prag 50% povprečne plače. Odbor poudari, da kakršnegakoli cilja, ki ga takšna ureditev zasleduje (država navaja spodbude za mlade), ni dopustno dosegati na škodo dostojnega plačila, ki se ga je Nizozemska zavezala spoštovati v skladu s 4. členom Listine. Poleg tega na Nizozemskem zakonsko določena minimalna plača v neto znesku pade pod 60% povprečne neto plače; država je sicer omenjala različne dodatne (socialne) dajatve, kot npr. otroški dodatek, stanovanjski dodatek, znižanje plačila zdravstvenih storitev ipd., ki naj bi spodbujali in omogočali ljudem z najnižjimi plačami ustrežno udeležbo v socialnih, kulturnih in izobraževalnih aktivnostih v skupnosti, vendar je Odbor zahteval bolj natančne podatke glede tega, da bi jih lahko upošteval.

²⁸ **Council of Europe** (2015): European Committee of Social Rights – Conclusions 2014 – Portugal, str. 14-15.

²⁹ **Council of Europe** (2015): European Committee of Social Rights – Conclusions 2014 – Romania. Minimalna plača pade precej pod 50% povprečne, dosega okrog 34% zadnje. V takih primerih Odbor sploh ne obravnava morebitnih dodatnih dajatev in ukrepov ipd., temveč takoj ugotovi kršitev dostojnega plačila.

³⁰ **Council of Europe** (2015): European Committee of Social Rights – Conclusions 2014 – Slovak Rep., str. 12-13.

³¹ **Council of Europe** (2015): European Committee of Social Rights – Conclusions XX-3(2014) – Germany, str. 11-12. Odbor je ocenjeval ureditev v Nemčiji pred uvedbo minimalne plače od januarja 2015 dalje.

³² **Council of Europe** (2015): European Committee of Social Rights – Conclusions XX-3(2014) – Greece, str. 10-13. Odbor se sklucuje tudi na svojo odločitev v postopku kolektivne pritožbe št. 66/2011 (nižja minimalna plača za mlade do 25 leta), sicer pa ugotavlja neskladje s pravico do dostojne plače še v zvezi s plačilom v zasebnem sektorju na splošno in s plačilom pogodbenih delavcev zaposlenih v javnih službah.

³³ **Council of Europe** (2015): European Committee of Social Rights – Conclusions XX-3(2014) – Luxembourg, str. 10-11. Čeprav ima Luksemburg nominalno najvišjo minimalno plačo v EU, pa vendarle relativno gledano ni dovolj visoka, da bi zagotavljala dostojen življenjski standard vsem delavcem; Odbor ugotavlja za zasebni sektor, da dosega le 49,5% povprečne plače, dodatna plačila in ugodnosti pa ne izboljšujejo bistveno položaja dotičnih delavcev.

³⁴ **Council of Europe** (2015): European Committee of Social Rights – Conclusions XX-3(2014) – Spain, str. 12-13.

³⁵ **Council of Europe** (2015): European Committee of Social Rights – Conclusions XX-3(2014) – United Kingdom, str. 10-11.

Iz predzadnje presoje Evropskega odbora za socialne pravice glede spoštovanja pravice do pravičnega plačila v okviru rednega nadzornega postopka leta 2010 pa izhaja, da je takrat izpolnjevalo zgoraj opisane kriterije dostojnega plačila le pet evropskih držav: Danska, Francija, Malta, Norveška in Švedska. Schulten ugotavlja, da številne evropske države določajo precej nizko minimalno plačo.³⁶ Med državami, ki zavezujočega evropskega standarda dostojnega plačila iz Evropske socialne listine niso spoštovale v celoti, se je leta 2010 znašla tudi Slovenija.³⁷

Po spremembi zakonodaje in dvigu minimalne plače pa je tokrat, v zadnjem nadzornem ciklu leta 2014 Slovenija preseгла minimalni prag 50%, zato je Odbor zahteval dodatne podatke in odložil odločitev, Slovenijo pa med drugim tudi pohvalil za napredek (»long-term situation with regard to wages has improved«). Kot problematično je izpostavil nekaj nejasnosti in pomanjkljive podatke, zato je zahteval za vnaprej jasne podatke o bruto in neto zneskih minimalne in povprečne plače, izpostavil je problem velikih razlik v najnižjih plačah po regijah in po dejavnostih (domnevno naj bi nekateri podatki kazali, da so npr. v tekstilni industriji, gradbeništvu in še nekaterih drugih dejavnostih, dejansko izplačane plače nižje od ravni minimalne plače), zahteval podatke o ukrepih za zagotovitev, da se minimalna plača dejansko uporablja in spoštuje v slabo plačanih dejavnostih in regijah, prav tako pa je zahteval podatke o plačah v javnem sektorju, tudi v povezavi s protikriznimi varčevalnimi ukrepi.³⁸

3. MEDNARODNA ORGANIZACIJA DELA O MINIMALNI PLAČI

Konvencija MOD št. 131 o določanju minimalne plače je uvrščena v skupino konvencij, katerih ratifikacijo MOD spodbuja, kar pomeni, da jo šteje za aktualno in ustrezno sedanjim razmeram (t.i. *up-to-date* konvencija). Njena aktualnost se kaže tudi v tem, da jo je od leta 2000 ratificiralo prek deset novih držav.

³⁶ **Schulten, T.** (2012), str. 97-98.

³⁷ **Council of Europe** (2011): European Committee of Social Rights – Conclusions 2010 (Vol. 1, Vol. 2), Strasbourg. Presoja se je nanašala na podatke iz leta 2008, ko je neto minimalna plača dosegala le 48% povprečne neto plače, kar je Evropski odbor za socialne pravice ocenil kot precej pod zahtevanimi 60% in ugotovil, da je minimalna plača očitno nepravična (*manifestly unfair*), tako da drugi, dodatni kriteriji sploh niso bili relevantni.

³⁸ **Council of Europe** (2015): European Committee of Social Rights – Conclusions 2014 – Slovenia, str. 14-15 (HUDOC document ID: 2014/def/SVN/4/1/EN).

Za razumevanje njene vsebine so pomembna tudi stališča Odbora izvedencev za uporabo konvencij in priporočil (*Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations*), ki za vsakoletno mednarodno konferenco dela pripravi poročilo o izvajanju oz. spoštovanju konvencij, uporabni pa so zlasti njegovi tematski splošni pregledi (general surveys).³⁹

Temeljni namen konvencije št. 131 je zagotoviti varstvo delavcev pred pretirano nizkimi plačami. Odbor izvedencev poudarja, da je osnovna funkcija minimalne plače v skladu s konvencijo zagotavljati dostojno najnižjo raven plač; delavcem je treba zagotoviti minimalno plačo, ki jim omogoča dostojen življenjski standard.⁴⁰

Obveznosti države, ki ratificira konvencijo, so:

- da oblikuje sistem minimalnih plač, ki pokriva vse delavce, za katere je glede na pogoje njihove zaposlitve to ustrezno (1. člen),
- da imajo minimalne plače zakonsko moč in jih ni mogoče zniževati, kršitve pa so sankcionirane (2. člen),
- da pri določitvi višine minimalne plače upošteva v konvenciji naštetе kriterije (3. člen),
- da vzpostavi in ohranja mehanizem, s katerim je mogoče določati in občasno usklajevati minimalne plače (prvi odstavek 4. člena),
- da v zvezi z ustanovitvijo, delovanjem in spremembo mehanizma določanja minimalnih plač zagotovi izčrpno posvetovanje delavskih in delodajalskih organizacij, pri delovanju sistema pa omogoči neposredno udeležbo delavskih in delodajalskih organizacij na enakopravni podlagi ter predstavnikov splošnih interesov (drugi in tretji odstavek 4. člena; tudi drugi odstavek 1. člena),

³⁹ Zadnji splošni pregled na tematiko minimalne plače in konvencije št. 131 je bil izdan lansko leto - *ILO* (2014): Minimum Wage Systems, General Survey of the reports on the Minimum Wage Fixing Convention, 1970 (No. 131) and the Minimum Wage Fixing Recommendation, 1970 (No. 135), Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations, ILC 103rd Session, Report III (Part 1B), Geneva.

⁴⁰ Funkcije in cilji urejanja minimalne plače, ki jih zasleduje konvencija št. 131, so široko zastavljeni, vključno z varstvom pred prenizkimi plačami, zagotavljanjem dostojnega življenjskega standarda, bojem proti revščini, pravični razdelitvi ustvarjenega, bolj enakim plačilom ne glede na spol in druge osebne okoliščine, ohranjanjem kupne moči itd.

Prim: npr. *ILO* (2014): General Survey, str. 30-33; *ILO* (2005): Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations, Report III (Part 1A), 93rd Session, Geneva, str. 374; *ILO* (2006): Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations, Report III (Part 1A), 95th Session, Geneva, str. 340-341 in drugi.

- da z ustreznimi ukrepi, vključno z inšpekcijo in drugimi ukrepi, zagotovi učinkovito uporabo določb o minimalnih plačah v praksi (5. člen).⁴¹

Odbor izvedencev je že večkrat poudaril, da konvencija št. 131 in tudi noben drug pravni instrument MOD ne vsebuje definicije minimalne plače in nima določb o tem, kaj obsega minimalna plača.⁴²

Glede področja uporabe Odbor izvedencev poudarja, da za razliko od starejših dveh konvencij o minimalni plači, ki sta poudarjali restriktiven pristop pri urejanju minimalnih plač in se omejevali le na varstvo posameznih, posebej ogroženih skupin delavcev, konvencija št. 131 zahteva široko polje uporabe in je usmerjena v ureditev minimalne plače s splošno veljavnostjo, za vse delavce.⁴³ Konvencija sicer pod predpisanimi pogoji dopušča kot izjemo izvzetje določenih kategorij delavcev, vendar je pri nadzoru glede tega Odbor še posebej pozoren in zahteva pojasnila (najpogosteje države izključujejo kmetijske delavce, delo na domu, nekateri tudi mlade delavce ali pripravnike, družinska podjetja in mala podjetja). Odbor ugotavlja, da so iz veljavnosti minimalne plače najpogosteje izključene prav nekatere najbolj ranljive skupine delavcev, kar je problematično, in poziva države, naj razširijo področje uporabe tudi na te delavce, ki so najbolj potrebni varstva pred prenizkimi plačami.⁴⁴ Še bolj pogosto kot izločitev nekaterih skupin delavcev iz veljavnosti minimalne plače pa države posegajo po določitvi različne višine minimalne plače za različne skupine delavcev. Odbor izpostavlja, da je se situacija v zadnjem obdobju glede tega poslabšala zlasti za mlade in je kritičen do takšnih rešitev, posebej izpostavlja še problem diskriminacije pri plačilu glede na spol, za migrante, za osebe z ovirami in nekatere druge.⁴⁵

V skladu z 2. členom konvencije mora imeti določitev minimalnih plač zakonsko moč, kar pomeni, da so minimalne plače zavezujoče in jih ni mogoče zniževati, kršitve pa morajo biti ustrezno sankcionirane. Odbor izvedencev poudarja, da minimalne plače ni dopustno znižati iz nobenega razloga, kot

⁴¹ Več o konvenciji v **Novak, M. et al.** (2006), str. 216-223.

⁴² Tako tudi v **ILO** (2014), str. 19-33, kjer obsežno tudi o vprašanju, kaj naj se upošteva v okviru (minimalne) plače pri primerjavi, pri čemer izrecno opozarja na pazljivost pri vključevanju plačil v naravi. Odbor tudi ugotavlja, da je glede vprašanja, kakšne sestavine plačila se upoštevajo v okviru minimalne plače zelo velika raznolikost po državah. Glede tega iz konvencije same ne izhajajo neke zavezujoče zahteve.

⁴³ Več v **ILO** (2014), str. 35-47.

⁴⁴ Prav tam.

⁴⁵ **Grimshaw, D.** (2014): At work but earning less: trends in decent pay and minimum wages for young people, Geneva: ILO; **ILO** (2014), str. 82-100.

je npr. neizpolnjevanje kvot, norm ali neizpolnjevanje standardov kvalitete. Količina ali kvaliteta opravljenega dela ne sme vplivati na pravico delavca do izplačila minimalne plače, ki naj bo zajamčena za pravilno izvrševanje dela v določenem obdobju.⁴⁶

Odbor izvedencev pa tudi poudarja, da 2. člen konvencije ne pomeni, da je minimalne plače treba nujno urediti z zakonom in s tem upoštevati raznolikost industrijskih razmerij po državah. Konvencija št. 131 ne zahteva uvedbe zakonske minimalne plače in tudi ne nujno uporabe instituta raztegnitve, razširitve veljavnosti kolektivnih pogodb, temveč ob tem kot možen mehanizem sprejema tudi urejanje minimalnih plač s kolektivnimi pogodbami, pod pogojem, da so določbe kolektivne pogodbe pravno zavezujoče, pomembna pa je tudi pokritost s kolektivnimi pogodbami v neki državi.⁴⁷

Konvencija vsebuje tudi določbe, ki se nanašajo na višino minimalne plače. Pri njenem določanju in usklajevanju je treba upoštevati interese obeh strani, tako delavcev kot delodajalcev. Pri ugotavljanju potreb delavcev in njihovih družin konvencija našteva naslednje elemente: splošno raven plač v državi, življenjske stroške, dajatve oziroma ugodnosti iz sistemov socialne varnosti, relativni življenjski standard drugih družbenih skupin. V okviru ekonomskih dejavnikov konvencija našteva naslednje elemente: zahteve ekonomskega razvoja, raven produktivnosti, težnja, da se doseže in ohrani visoka stopnja zaposlenosti. Konvencija MOD št. 131 zahteva tudi ustrezno redno usklajevanje minimalnih plač.

Ustrezna višina in usklajevanje minimalne plače je eno od vprašanj, ki je pogosto predmet obravnave s strani Odbora izvedencev pri nadzoru nad izvajanjem konvencije. Vprašanje glede ustreznega usklajevanja minimalne plače je dobila tudi Slovenija.⁴⁸

Sicer pa je Odbor izvedencev razvil številna stališča glede višine in usklajevanja minimalne plače. Odbor npr. pogosto poudarja, da je osnovna funkcija

⁴⁶ Npr. *ILO* (2006), str. 336.

⁴⁷ *ILO* (2014), str. 67, 187, 191-192.

⁴⁸ Direct Request (CEACR) - adopted 2012, published 102nd ILC Session (2013), Minimum Wage Fixing Convention, 1970 (No. 131) – Slovenia (http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=100:0:13100:0::NO:13100:P13100_COMMENT_ID:3080089:NO).

Slovenija je v zvezi s konvencijo št. 131 že v prejšnjih letih dobila vprašanja oziroma zahteve po pojasnitvah, tako v zvezi s sodelovanjem socialnih partnerjev, učinkovitim nadzorom in spoštovanjem minimalne plače v praksi, itd. (Direct requests 2008, 2007, 2003, 1998, 1994; link na isti spletni strani).

minimalne plače ta, da služi kot ukrep socialne zaščite in preprečuje revščino, in sicer tako, da zagotavlja dostojno najnižjo raven plač. Zato višina minimalne plače, ki predstavlja le delček za pokritje realnih potreb delavcev in njihovih družin, ne ustreza takšnemu konceptu minimalne plače. Ni dopustno, da minimalna plača pade pod družbeno sprejemljivo raven preživetja, ampak mora ohranjati kupno moč glede košarice osnovnih življenjskih potrebščin. Odbor izvedencev pogosto poudarja, da mora minimalna plača zagotavljati dostojen življenjski standard ne le za delavce temveč tudi za njihove družine. Odbor izvedencev še poudarja, da vezava socialnih dajatev na višino minimalne plače ne more biti razlog za to, da se minimalna plača ne usklajuje. Odbor se pri utemeljitvi potrebe po ustrezni višini minimalne plače in njenem usklajevanju sklicuje predvsem na kupno moč in znesek za preživetje, na življenjske stroške in druge ekonomske kriterije, socialnoekonomske razmere v državi, na stopnjo inflacije, povprečno plačo, ipd.⁴⁹

Mehanizma urejanja minimalnih plač konvencija ne ureja zelo podrobno. Država mora uvesti in/ali ohraniti nek mehanizem za določanje in usklajevanje minimalnih plač, kakšen bo ta mehanizem, pa je odvisno od posamezne države, saj naj bo »prilagojen razmeram in potrebam v svoji državi«. Več pozornosti konvencija namenja le vlogi predstavnikov delavcev in delodajalcev v tem mehanizmu. Odbor izvedencev vztrajno poudarja pomen in nujnost izčrpnega in pristnega sodelovanja reprezentativnih organizacij delodajalcev in delavcev v vseh fazah urejanja minimalne plače. Biti mora učinkovito, kar pomeni, da morajo imeti socialni partnerji resnično možnost izraziti svoja stališča in določen vpliv na odločitve. Posvetovanje pa naj se izvaja v okviru jasno definirane, skupno dogovorjene institucionalizirane oblike. Sodelovanje predstavnikov (organizacij) delavcev in delodajalcev mora biti na enakopravni podlagi. Posebno pozornost zadnja poročila Odbora izvedencev posvečajo vlogi in sodelovanju socialnih partnerjev v mehanizmu določanja minimalnih plač v času krize.⁵⁰

Posebno vprašanje je učinkovita uveljavitev minimalne plače v praksi. Temu je najprej namenjena zavezujoča pravna narava ureditve o minimalni plači in zahteva, da so kršitve sankcionirane (2. člen konvencije), prav tako pa tudi določba 5. člena konvencije, ki zahteva sprejem ustreznih ukrepov. Izrecno je omenjen

⁴⁹ *ILO* (2014), str. 121-142, posebej v zvezi s problematiko višine minimalne plače in njenega usklajevanja v času sedanje krize na str. 167-176; prim. tudi *ILO* (2005), str. 374, 377, 386 in 389; *ILO* (2006), str. 329, 332, 336, 340, 341 in 346.

⁵⁰ *ILO* (2014), str. 101-119, 167-176.

inšpekcijski nadzor. Odbor izvedencev od držav pogosto zahteva podrobne informacije o delovanju inšpekcijskega nadzora in o drugih ukrepih za učinkovito uveljavitev minimalne plače v praksi.⁵¹ Odbor izvedencev npr. poudarja, da finančne težave podjetja ne morejo biti razlog za odstopanje od zavezujoče narave minimalne plače, ki ne predvideva nobene izjeme, in da je treba najti drugačne ukrepe za premagovanje težav. Vztrajno poudarja pomen učinkovite, dobro delujoče inšpekcije dela, z zadostnim številom inšpektorjev in sredstvi za delo ter ustreznimi pristojnostmi; sankcije v primeru kršitve minimalne plače pa morajo biti sorazmerne, učinkovite in odvračilne, ni nujno, da so kazenske. Bistveno pa je, poudarja Odbor izvedencev, da ima delavec na voljo dostopna in učinkovita pravna sredstva, s katerimi lahko doseže poplačilo neizplačanega zneska, saj če do tega ne pride, nobene upravne ali kazenske sankcije ne dosežejo namena varstva, ki ga zasleduje institut minimalne plače. V času krize in visoke brezposelnosti je strah delavcev pred morebitnimi povračilnimi sankcijami v primeru uveljavljanja pravic še toliko večji, zato je treba zagotoviti tudi učinkovite ukrepe varstva delavcev pred vsakršno takšno viktimizacijo.

4. SKLEP

Pravica do neke minimalne plače, ki zagotavlja dostojno življenje, je na mednarodni ravni priznana kot **temeljna socialna pravica, človekova pravica**, saj je z različnimi dikcijami vključena v najpomembnejše mednarodne dokumente s področja človekovih pravic, tako na univerzalni kot evropski ravni. V preambuli k Ustavi MOD iz leta 1919 je omenjena primerna plača, v Filadelfijski deklaraciji iz leta 1944, ki je dodana Ustavi MOD, pa minimalna plača za vse delavce, ki potrebujejo takšno zaščito. Splošna deklaracija človekovih pravic v 23. členu določa pravico do pravičnega in zadovoljivega plačila, ki delavcu in njegovi družini zagotavlja človeka vreden obstoj. Mednarodni pakt o ekonomskih, socialnih in kulturnih pravicah v okviru pravice do pravičnih delovnih pogojev v 7. členu določa tudi, da mora plačilo zagotavljati človeka vredno življenje za delavce in njihove družine. V prispevku sta bili podrobneje predstavljeni Evropska socialna listina (prvi odstavek 4. člena o pravici do plačila, ki delavcu in njegovi družini

⁵¹ *ILO* (2014), str. 143-166; prim. npr. *ILO* (2005), str. 374, 383, 384, 386; *ILO* (2006), str. 329, 339, 340.

zagotavlja dostojen življenjski standard) in konvencija MOD št. 131 glede urejanja minimalne plače.

Določanje minimalnih plač ni in ne sme biti nadomestilo za kolektivna pogajanja, ampak se ta dva načina urejanja plač med seboj dopolnjujeta, minimalna plača pa mora biti podlaga, iz katere izhajajo socialni partnerji pri svojih pogajanjih.⁵² V postopke urejanja minimalne plače, določanja njene višine in njenega usklajevanja morajo biti vključeni socialni partnerji. Država mora zagotoviti izčrpno in pristno posvetovanje delavskih in delodajalskih organizacij, kar je še posebej pomembno v času krize.

Urejanje minimalne plače ima številne prednosti in pozitivne učinke. Zagovorniki (neo)liberalistične politike sicer zatrjujejo, da naj bi imela minimalna plača negativne gospodarske učinke, povzročala večjo brezposelnost in pomenila neustrezen poseg države v avtonomno delovanje trga dela. Vse več raziskav kaže, da ta teza ne drži, da minimalne plače niso vzrok za večjo brezposelnost, da imajo lahko le manjši ali zanemarljiv učinek na zaposlenost, lahko tudi pozitivnega, poleg tega pa se kažejo številni drugi pozitivni učinki urejanja minimalne plače, seveda če je določena v ustrezni višini, npr. zmanjševanje revščine zaposlenih, zmanjševanje diskriminacije v zaposlitvi in delovnih pogojih, zagotavljanje bolj enakega plačila delavk in delavcev ter tudi drugih zapostavljenih skupin delavcev, spodbujanje produktivnosti in inovativnosti, vlaganja v zaposlene, njihovo izobraževanje in usposobljenost, spodbujanje povpraševanja in posledično novega zaposlovanja, preskruturiranje v smeri zahtevnejših in tudi bolj kakovostnih delovnih mest itd.. Možni vpliv minimalnih plač na zaposlenost različne ekonomske teorije različno opredeljujejo, vendar stališče, da ima določitev minimalne plače neposreden negativen vpliv na zaposlenost, še zdaleč ni prevladujoče.⁵³

Podatki kažejo, da so tisti, ki med vsemi zaposlenimi prejemajo minimalno plačo, v povprečju mlajši, med njimi je večji delež žensk, imajo nižjo izobrazbo kot delavci z višjimi plačami, predvsem pa je med njimi bistveno večji delež zaposle-

⁵² **Servais, J.-M.** (2005): *International Labour Law*, The Hague: Kluwer Law International, str. 210.

⁵³ Več o različnih stališčih glede učinkov minimalne plače v **Kresal, B.** (2013), zlasti str. 100-109 in v tam navedenih virih; **Poje, A.** (2009); **Laporšek, S.** (2014): Učinki minimalne plače v Sloveniji: Empirična analiza na mikropodatkih, Ljubljana: Ekonomska fakulteta; **Gregg, P.** (2000): *The use of wage floors as policy tools*, OECD Economic Studies 31 2000/11, Paris: OECD; **Vaughan-Whitehead, D.** (2010): *The Minimum Wage Revisited in the Enlarged EU*, Northampton: Edward Elgar, Ženeva: ILO, str. 27-39; **Eurofound** (2014), zlasti str. 83-91, 105-120 in drugi.

nih za določen čas in v drugih prekarnih oblikah dela, da prejemniki minimalne plače v povprečju živijo v večjih gospodinjstvih z več družinskimi člani, ki imajo bistveno nižje skupne razpoložljive dohodke in so izpostavljeni opazno večjemu tveganju za nastanek revščine.⁵⁴ Ustrezna višina in usklajevanje/dvig minimalne plače lahko torej pomembno poveča razpoložljive dohodke takih gospodinjstev in pomembno vpliva tudi na zmanjšanje tveganja za nastanek revščine ljudi.⁵⁵

S te perspektive se kot zelo sporno kaže priporočilo OECD iz 2015, da naj v Sloveniji zadržimo rast minimalne plače in tako postopno znižamo razmerje višine minimalne plače do splošne ravni povprečnih plač v državi, saj je to razmerje po standardih OECD visoko.⁵⁶ Glede na zgornje ugotovitve in zlasti upoštevajoč stališča in sklepe Evropskega odbora za socialne pravice takšen trend ne bi bil sprejemljiv. Lahko le ugotovim, da so standardi OECD glede minimalne plače s perspektive človekovih pravic nesprejemljivi. Kot sem poudarila že v uvodu, **so ekonomske analize minimalne plače (tako kot drugih vidikov delovnih razmerij in pravic delavcev) lahko uporabne in upoštevne le, če se gibljejo znotraj zavezujočih mednarodnopravnih okvirjev, tj. le če poznajo in razumejo ter posledično upoštevajo tudi mednarodnopravne standarde delavskih in socialnih pravic**, ki za Slovenijo izhajajo iz zavezujočih pravnih instrumentov, med njimi tudi iz Evropske socialne listine (spremenjene) in relevantnih konvencij MOD.

LITERATURA IN VIRI:

- **Bajič, S.** (1936): Delovno pravo – splošni del, Ljubljana: Delniška tiskarna.
- **Council of Europe** (2015): European Committee of Social Rights – Conclusions 2014, Strasbourg.
- **Council of Europe** (2015): European Committee of Social Rights – Conclusions XX-3(2014), Strasbourg.
- **Council of Europe** (2011): European Committee of Social Rights – Conclusions 2010 (Vol.1, Vol.2), Strasbourg.

⁵⁴ **Rycx, F./ Kampelmann, S.** (2012): Who earns minimum wages in Europe?, Brussels: ETUI.

⁵⁵ **Kresal, B.** (2013), str. 101.

⁵⁶ **OECD** (2015): Economic Policy Reforms 2015: Going for Growth, Paris, str. 279-282, še posebej str. 279-280. Med 'Going for Growth 2015 Priorities' za Slovenijo je na drugem mestu (za sprejemom »more ambitious pension reform«, vključno z dvigom upokojitvene starosti) navedeno tudi »limit the growth in the minimum wage with a view to reducing progressively its level to the median wage«. To pa je v popolnem nasprotju z zahtevami, ki izhajajo iz pravno zavezujoče Evropske socialne listine in iz stališč Evropskega odbora za socialne pravice.

- **Council of Europe** (1998): Committee of Independent Experts – Conclusions XIV-2, Strasbourg.
- **Council of Europe** (1997): Conditions of employment guaranteed under the European Social Charter, Strasbourg.
- **Council of Europe** (1977): Committee of Independent Experts – Conclusions V, Strasbourg.
- **Council of Europe** (1970): Committee of Independent Experts – Conclusions I, Strasbourg.
- **Eurofound** (2014): Pay in Europe in the 21st century, Luxembourg: Publications Office of the EU.
- **Gregg, P.** (2000): The use of wage floors as policy tools, OECD Economic Studies 31 2000/11, Paris: OECD.
- **Grimshaw, D.** (2014): At work but earning less: trends in decent pay and minimum wages for young people, Geneva: ILO.
- **ILO** (2014): Minimum Wage Systems, General Survey of the reports on the Minimum Wage Fixing Convention, 1970 (No. 131) and the Minimum Wage Fixing Recommendation, 1970 (No. 135), Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations, ILC 103rd Session, Report III (Part 1B), Geneva.
- **ILO** (2006): Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations, Report III (Part 1A), 95th Session, Geneva.
- **ILO** (2005): Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations, Report III (Part 1A), 93rd Session, Geneva.
- **Kresal, B.** (2013): Ali delovno pravo zagotavlja dostojne pogoje zaposlitve in dela, vključno s pravico do dostojnega plačila, V: Leskošek, V. et al. (2013): Revščina zaposlenih, Ljubljana: Sophia, str. 77-148.
- **Kresal, B.** (2001): Pravna ureditev plače, Ljubljana: Bonex.
- **Kresal, B.** (1999): Pravica do pravičnega plačila v Evropski socialni listini, Podjetje in delo, let. 25, št. 8, str. 1658-1667.
- **Kresal, F.** (1998): Zgodovina socialne in gospodarske politike v Sloveniji od liberalizma do druge svetovne vojne, Ljubljana: Cankarjeva založba.
- **Laporšek, S.** (2014): Učinki minimalne plače v Sloveniji: Empirična analiza na mikropodatkih, Ljubljana: Ekonomska fakulteta.
- **Novak, M. et al.** (2006): Konvencije Mednarodne organizacije dela s komentarjem, Ljubljana: GV Založba.
- **OECD** (2015): Economic Policy Reforms 2015: Going for Growth, Paris.
- **Poje, A.** (2009): Minimalna plača in njen vpliv na zaposlovanje v Republiki Sloveniji, magistrsko delo, Ljubljana: Ekonomska fakulteta.
- **Rycx, F./ Kampelmann, S.** (2012): Who earns minimum wages in Europe?, Brussels: ETUI.
- **Samuel, L.** (1997): Fundamental social rights: Case law of the European Social Charter, Strasbourg: Council of Europe Publishing.
- **Schulzen, T.** (2008): Towards a European Minimum Wage Policy? Fair Wages and Social Europe, European Journal of Industrial Relations, let. 14, št. 4, str. 421-439.
- **Schulzen, T.** (2012): European Minimum Wage Policy, International Journal of Labour Research, let. 4, št. 1, str. 85-103

- **Servais, J.-M.** (2005): International Labour Law, The Hague: Kluwer Law International.
- **UMAR** (2013): Minimalna plača v Sloveniji v obdobju krize, Ljubljana (http://www.umar.gov.si/fileadmin/user_upload/sporocila_za_javnost/2013/april/Minimalna_placa_v_Sloveniji_v_obdobju_krize.pdf).
- **Vaughan-Whitehead, D.** (2010): The Minimum Wage Revisited in the Enlarged EU, Northampton: Edward Elgar, Ženeva: ILO.
- Evropska socialna listina (spremenjena) (MESL), Ur. l. RS – Medn. pog., št. 7/99.
- Konvencija št. 131 o minimalnih osebnih dohodkih, s posebnim ozirom na države v razvoju (Ur. l. SFRJ – Medn. pog., št. 14/82; Akt o notifikaciji nasledstva, Ur. l. RS – Medn. pog., št. 15/92).
- Zakon o minimalni plači (ZMinP, ur. l. RS, št. 13/2010).
- Odločitev Evropskega odbora za socialne pravice o kolektivni pritožbi v zadevi General Federation of Employees of the National Electric Power Corporation (GENOP-DEI) and Confederation of Greek Civil Servants' Trade Unions (ADEDY) v. Greece (No. 66/2011, 23. 5. 2012; HUDOC document ID: cc-66-2011-dmerits-en).
- Direct Request (CEACR) - adopted 2012, published 102nd ILC Session (2013), Minimum Wage Fixing Convention, 1970 (No. 131) – Slovenia (http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:13100:0::NO:13100:P13100_COMMENT_ID:3080089:NO).
- baza HUDOC za Evropsko socialno listino (<http://hudoc.esc.coe.int/eng>)
- baza NORMLEX (<http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/>)

MINIMUM WAGE IN THE OPINIONS OF THE EUROPEAN COMMITTEE OF SOCIAL RIGHTS AND OF THE SUPERVISORY BODIES OF INTERNATIONAL LABOUR ORGANISATION

Barbara Kresal*

SUMMARY

Minimum wage raises many different open questions and dilemmas. It is often at the crossroad of contrasting views as regards its role, effects and the question what should be the adequate regulation of the minimum wage within the framework of labour law. There are big differences between the countries in terms of its legal regulation, its amount and methods of its adjustment, its definition and the scope of application, as well as the role of social partners in the minimum wage setting mechanisms, the relationship between the minimum wage regulation and the collective bargaining system, etc. Minimum wage has always been analysed not only from the legal point of view, but also (or even more often) within the framework of the (macro)economic analyses. Recently, it has again attracted attention of legal, economic, sociological etc. studies in the context of the current economic and financial crisis.

The contribution brings the legal analysis of the minimum wage. It focuses on the interpretations and opinions of the European Committee of Social Rights and of the supervisory bodies of the ILO as regards different legal aspects of the minimum wage regulation. The contribution emphasizes that the minimum wage is an essential aspect of the concept of decent work and the human rights' approach when dealing with labour relations.

The European Social Charter guarantees the right to a remuneration such as to ensure a decent standard of living in its Article 4§1. The provision of an adequate living wage is explicitly mentioned in the Preamble of the ILO Constitution and

* Barbara Kresal, PhD, Professor at the Faculty of Social Work and the Faculty of Economics and researcher at the Institute for Labour Law at the Faculty of Law, University of Ljubljana, Slovenia.

a minimum living wage for all employed who are in need of such protection in the Declaration of Philadelphia. ILO conventions on minimum wage are relevant as well.

In its Conclusions from 2010, the European Committee of Social Rights concluded that the situation with regard to wages in Slovenia was not in conformity with Article 4§1 of the Charter, on the ground that the net national minimum wage was manifestly unfair. The minimum wage regulation has been amended since and the amount of the minimum wage raised. However, in its last Conclusions from 2014, the European Committee of Social Rights noted, among others, that the long-term situation with regard to wages has improved in Slovenia, nevertheless, it requested additional information on certain points and decided to defer its conclusion as regards the conformity of the Slovenian situation with the Charter's Article 4§1 on the right to a decent minimum wage.

Based on legal argumentation, the contribution attempts to give some answers to the question what the future regulation of minimum wages in Slovenia should be like.