

EVROPSKA SOCIALNA LISTINA (SPREMENJENA): KAKO JO URESNIČUJEMO V SLOVENIJI?

Polonca Končar*

UDK: 349.3:061.1EU(497.4)

Povzetek: Z ratifikacijo Evropske socialne listine (spremenjene) je Slovenija prevzela obveznost, da bo preko pravne ureditve in v praksi zagotavljala spoštovanje z Listino priznanih 31 temeljnih socialnih pravic. Izpolnjevanje obveznosti ugotavlja na podlagi dveh različnih postopkov Evropski odbor za socialne pravice. Njegove ugotovitve ne bi smele biti same sebi namen, so pa v javnosti še premalo znane. Namen prispevka je javnost seznaniti, kaj izhajajo iz novejših ugotovitev Odbora glede pravic, pomembnih z vidika dela. Prispevek opozarja še na nekatera druga vprašanja, na katera bi morala država paziti v zvezi z uresničevanjem Listine.

Ključne besede: varčevalni ukrepi, kršitve socialnih pravic, pravični pogoji dela, pravično plačilo, minimalna plača, razumni odpovedni rok, razumni delovni čas, postopek poročanja, postopek kolektivnih pritožb, učinkovito varstvo

EUROPEAN SOCIAL CHARTER (REVISED): HOW IS IT IMPLEMENTED IN SLOVENIA?

Abstract: With the ratification of the European Social Charter (revised) Slovenia assumed the obligation to implement through legal regulations and in practice the compliance with the 31 fundamental social rights laid down in the Charter. Fulfillment of the obligations is established on the basis of two different procedures by the European Committee of Social Rights. Its findings should not be an end in themselves, but the public is

* Polonca Končar, doktorica pravnih znanosti, profesorica na Pravni fakulteti Univerze v Ljubljani. polonca.koncar@pf.uni-lj.si

Polonca Končar, PhD, Professor at the Faculty of Law, University of Ljubljana, Slovenia.

still not sufficiently informed about them. The purpose of the paper is to inform the public about what can be derived from the recent findings of the Committee in respect to the rights significant from the perspective of work. The paper points at some other issues we should pay attention to regarding the implementation of the Charter.

Keywords: *austerity measures, violations of social rights, fair working conditions, fair pay, minimum wage, reasonable period of notice, reasonable working hours, reporting process, collective complainst procedure, effective protection*

1. UVOD

Evropska socialna listina (v nadaljevanju tudi: ESL ali Listina)¹, ki v vsebinskem pogledu dopolnjuje Evropsko konvencijo o človekovih pravicah, je ena od dveh osrednjih mednarodnih pogodb Sveta Evrope, ki na splošni ravni urejata človekove pravice. Kljub njenemu pomenu ostaja v državah članicah Sveta Evrope, tudi v Sloveniji, relativno malo znana. Prispevki, ki so že bili objavljeni v slovenski strokovni literaturi², pa tudi ta prispevek, naj bi tako prispevali k njeni večji »vidnosti«, k boljšemu poznavanju aktivnosti, ki jih zahteva, s tem pa vsaj posredno tudi k čim doslednejšemu uresničevanju pravic, ki jih je Listina dvignila na raven temeljnih človekovih pravic.

Uresničevanje z mednarodnimi pogodbami priznanih temeljnih človekovih pravic so v prvi vrsti dolžne zagotavljati države pogodbenice same. V ta namen spreje-

¹ V literaturi je pogosto uporabljen izraz v ednini, čeprav dejansko pomeni nabor več instrumentov: ESL iz leta 1961, Dodatni protokol k listini iz leta 1988, ki je listino dopolnil s štirimi novimi pravicami, Protokol o spremembah ESL iz leta 1991 o nadzornem sistemu listine, Dodatni protokol k ESL o sistemu kolektivnih pritožb iz leta 1995 in spremenjeno ESL iz leta 1996. V splošnem uvodu k Sklepom 2011 je Odbor objavil odločitev, da morajo države pogodbenice od te objave naprej uporabljati izraz Listina za spremenjeno listino iz leta 1996, izraz Listina 1961 pa za originalno Listino iz leta 1961.

Slovenija je ratificirala ESL (spremenjeno) iz leta 1996. Označujemo jo s kratico MESL.

² Izključno Listini so posvečeni npr. naslednji prispevki:

• Barbara Kresal, Pravica do pravičnega plačila v Evropski socialni listini, Podjetje in delo, št. 8/1999/XXV,

• Polonca Končar, Mednarodna ureditev prepovedi diskriminacije s poudarkom na Evropski socialni listini, Delavci in delodajalci, Let. VII/2007, posebna izdaja,

• Polonca Končar, Iztožljivost socialnih pravic s poudarkom na vlogi Evropskega odbora za socialne pravice, Delavci in delodajalci, št. 2-3/2010/X.

majo zakonodajo, upravne akte in zagotavljajo sodno varstvo. V primeru ESL se nekatere pravice lahko uresničujejo tudi na podlagi kolektivnih pogodb. Praviloma mednarodne pogodbe predvidevajo nadzorne mehanizme, ki tudi prispevajo k čim bolj doslednemu uresničevanju pravic na nacionalni ravni. ESL predvideva dva postopka in sicer nadzor na podlagi periodičnih vladnih poročil ter postopek kolektivnih pritožb³. V obeh postopkih je pristojen odločati Evropski odbor za socialne pravice (EOSP, v nadaljevanju tudi Odbor).

Listina vsebuje enaintrideset socialnih pravic, ki posegajo na različna področja človekovega življenja: nastanitev, zdravje, izobraževanje, zaposlovanje, delovni pogoji, pravno in socialno varstvo, gibanje oseb in nediskriminacijo. Pred leti je Odbor spremenil svoj Poslovnik in dinamiko poročanja. Prilagodil ju je sklepu Odbora ministrov, ki je pravice iz Listine razvrstil v štiri tematske skupine⁴. Vsako leto morajo države poročati o uresničevanju pravic iz ene od štirih tematskih skupin. Pravice iz posamezne skupine so tako predmet obravnave s strani Odbora enkrat na vsake štiri leta.

Aprila 2014 je Odbor ministrov sprejel spremembe sistema nadzora in sistema poročanja s takojšnjo veljavo. Z njimi je poenostavil mehanizem poročanja za države pogodbenice, ki so sprejele postopek kolektivnih pritožb. Poročati bodo morale le o tem, kaj je bilo storjeno po sprejetju določenega sklepa. Vladni odbor pa bo za svojo obravnavo izbral le sklepe o kršitvah.

Leta 2014 je Odbor ocenjeval uresničevanje pravic iz 3. tematske skupine. V nadaljevanju bom v prvi vrsti upoštevala sklepe, ki jih je pri tem sprejel glede Slovenije, dopolnila pa jih bom še z nekaterimi dejstvi, na podlagi katerih si je mogoče ustvariti splošen vtis o tem, kako so v Svetu Evrope vsaj doslej ocenjevali uresničevanje socialnih pravic v Sloveniji⁵.

V zadnjem delu želim opozoriti na to, kdo in na kakšen način lahko v naši državi prispeva k učinkovitejšemu uresničevanju v Listini priznanih socialnih pravic.

³ Postopek kolektivnih pritožb, ki mu v Svetu Evrope pripisujejo zelo velik pomen in naj bi postopno postal pomembnejši od postopka poročanja, ne bo predmet obravnave v tem prispevku, ker je bil že obravnavan v prispevku o Iztožljivosti socialnih pravic (delo v predhodni opombi).

⁴ Skupine so naslednje: 1. Zaposlitev, izobraževanje, enake možnosti (1., 9., 10., 15., 18., 20., 24., 25. člen), 2. Zdravje, socialna varnost in socialna zaščita (3., 11., 12., 13., 14., 23., 30. člen), 3. Pravice s področja dela (2., 4., 5., 6., 21., 22., 26., 28., 29. člen), 4. Otroci, družine, migranti (7., 8., 16., 17., 19., 27., 31. člen).

⁵ Upoštevat je treba dejstvo, da so bila vsaj v zvezi s pravicami, ki so pomembne z vidika dela, vsa dosedanja nacionalna poročila (vključno s 13. poročilom) pripravljena na podlagi stare zakonodaje. Spremembe, ki jih je prinesel ZDR-1, bodo lahko razlog za spremembo v presoji naše ureditve in prakse v bodoče.

2. SLOVENIJA IN EVROPSKA SOCIALNA LISTINA (SPREMENJENA)

Slovenija je ratificirala Listino leta 1999⁶. Prevezela je obveznosti iz 95 od 98 odstavkov.⁷ Sprejela je tudi Dodatni protokol k Evropski socialni listini, ki ureja sistem kolektivnih pritožb. Pri tem pa tako kot na žalost večina drugih držav pogodbenic s posebno izjavo ni privolila, da bi imele pravico do vložitve kolektivne pritožbe proti njej tudi pristojne reprezentativne nacionalne nevladne organizacije.

Država je med letoma 2000 in 2014 predložila štirinajst poročil o uporabi Listine. Trinajsto se je, kot že rečeno, nanašalo na 3. tematsko skupino pravic s področja dela. Sklepi v zvezi s temi pravicami so bili objavljeni januarja 2015.

Obdobje po letu 1999 je sovpadalo z relativno intenzivnim spreminjanjem zakonodaje in reformami na veliki večini področij, ki so povezana s pravicami iz Listine. Pravni red je tudi bilo treba uskladiti z normami različnih mednarodnih organizacij in pravom EU. V sklepih glede poročil vlade iz prvih ciklusov poročanja, je EOOSP ugotovil več kršitev, zaradi pomanjkanja potrebnih informacij pa je relativno pogosto moral tudi odložiti sprejem odločitve o (ne)skladnosti situacije z Listino. S sprejemom nove zakonodaje smo postopno odpravljali nekatere kršitve⁸. Na splošno je mogoče ugotoviti, da Slovenije doslej nikoli ni bilo mogoče uvrstiti med države pogodbenice, ki so hujše kršiteljice Listine.

⁶ Ur. l. RS – Mednarodne pogodbe, št. 7/99.

⁷ Ratificirala ni prvega in četrtega odstavka 13. člena (pravica do socialne in zdravstvene pomoči) in drugega odstavka 18. člena (pravica do opravljanja pridobitne dejavnosti na ozemlju drugih pogodbenic).

Država članica Sveta Evrope, ki se odloči ratificirati Listino, mora v skladu s členom A III. dela Listine ratificirati najmanj šest od 1., 5., 6., 7., 13., 16., 19. in 20. člena. Dodatno število členov ali oštevilčenih odstavkov, ki jih lahko sama izbere, ne sme biti manjše od šestnajstih členov ali trinajstdesetih oštevilčenih odstavkov. Mnogi menijo, da v primeru instrumentov o človekovih pravicah tak sistem ratifikacij »a la carte«, ki s svojo »gibčnostjo« sicer dopušča, da države sprejemajo zahteve iz Listine, ne da bi to predstavljalo prekomerne pritiske na razvojne procese, ni sprejemljiv.

⁸ Glede primerov »napredka« po ugotovljenih kršitvah in primerov neskladnosti situacije z Listino glej: Factsheet - Slovenia, Update January 2015, www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/default_en.asp.

2.1. Sklepi EOSP glede Slovenije iz leta 2014

Sklepi se nanašajo na poročilo, ki ga je Slovenija predložila konec decembra 2013 in se je nanašalo na triindvajset členov ali odstavkov Listine. Oceno, da Slovenija ni velika kršiteljica Listine, potrjuje dejstvo, da je EOSP sprejel 17 sklepov o skladnosti situacije z Listino, v 2 sklepih je ugotovil kršitev, v 4 primerih pa je zaradi, v določenih primerih tudi ponovnega pomanjkanja informacij, odločitev o skladnosti/neskladnosti odložil.

2.1.1. Kršitev prvega odstavka 2. člena

EOSP je ugotovil *kršitev prvega odstavka 2. člena* Listine. Ta člen se nanaša na *pravico do pravičnih pogojev dela* in v prvem odstavku določa, da se pogodbenice zavezujejo, da zato, da bi zagotavljale učinkovito uresničevanje pravice, «določijo razumno trajanje dnevnega in tedenskega delovnega časa, pri čemer naj bi se delovni teden postopoma skrajševal do ravni, ki jo dopuščajo povečanje storilnosti in drugi pomembni dejavniki». Kako Odbor razlaga to določbo, je razvidno iz nekaterih njegovih interpretativnih izjav, sklepov glede situacije v posameznih državah in odločitve v postopku kolektivne pritožbe. Določbo Listine je treba razumeti tako, da zagotavlja razumne omejitve dnevnega in tedenskega delovnega časa, vključno z nadurnim delom. Pravica mora biti zagotovljena z zakonodajo, predpisi, kolektivnimi pogodbami ali na drug obvezujoč način, ustrežna oblast pa mora nadzirati, ali so omejitve spoštovane.⁹ Listina izrecno sicer ne opredeljuje razumnega delovnega časa. Odbor ocenjuje situacijo od primera do primera. Šteje npr., da sta npr. 16-urni delovni dan ali 60-urni delovni teden nerazumno dolga in v nasprotju z Listino.¹⁰ Nadurno delo ne sme biti prepuščeno diskreciji delodajalca ali delavca in morajo biti zato razlogi in trajanje urejeni.¹¹ Uvajanje fleksibilnosti v zvezi z delovnim časom samo po sebi ni v nasprotju z Listino, morajo pa zakonodaja ali drugi predpisi izpolnjevati tri kriterije: 1. preprečevati morajo nerazumno dolg delovni čas, 2. za fleksibilni delovni čas mora obstajati zakonski okvir, ki omejuje diskrecijo delodajalcev in delavcev v primeru urejanja delovnega časa s kolektivnimi pogodbami, 3. določati morajo razumna

⁹ Conclusions I (1970), Statement of Interpretation on Article 2/1.

¹⁰ Conclusions XIV-2 (1998), Norway, Netherlands.

¹¹ Conclusions XIV-2, Statement of Interpretation on Article 2/1.

referenčna obdobja, v katerih se izračunava povprečni delovni čas.¹² Za naše obravnavanje sta pomembni še odločitvi v primeru kolektivnih pritožb¹³. Nanašata se na institut pripravljenosti na delo¹⁴ (on-call duty, périodes d'astreinte). Odbor je odločil, da obdobja pripravljenosti na delo ni dopustno šteti za počitek v smislu 2. člena, čeprav delavec v tem času ni učinkovito delal. Šteje se za delovni čas.¹⁵

Odbor po letu 2010 bolj sistematično zbira informacije o ureditvi vprašanja pripravljenosti na delo v državah pogodbenicah. Od Slovenije je zaprosil za informacije o tem, kako kolektivne pogodbe dejavnosti iz zasebnega sektorja urejajo pripravljenost na delo z vidika delovnega časa. Iz poročila je Odbor lahko povzel, da se v skladu s primeroma navedenimi kolektivnimi pogodbami dejavnosti obdobje pripravljenosti na delo v smislu obvezne prisotnosti na delovnem mestu v celoti všteta v delovni čas. Za dejansko opravljeno delo v tem obdobju je delavec upravičen do plačila, kot da bi šlo za nadurno delo, medtem ko je za preostali čas prisotnosti na delovnem mestu upravičen do določenega dodatka (npr. dodatka v višini 20 %). Na drugi strani je Odbor ugotovil, da obdobje pripravljenosti na delo doma vse kolektivne pogodbe ne všteta v delovni čas. Izjema velja za čas, ko mora delavec v tem obdobju dejansko opravljati delo. Sklicujoč se na odločitev v primeru Kolektivne pritožbe št. 55/2009, je Odbor poudaril, da pomeni kršitev prvega odstavka 2. člena, če je obdobje stalne pripravljenosti, v katerem sicer ni bilo potrebno učinkovito delati, izenačeno z obdobjem počitka. Odločilnega pomena je, da delavec v času pripravljenosti na delo ni mogel prosto razpolagati s tem časom, ne pa, da delavec v tem času ni učinkovito delal. Izenačevanje neaktivnega dela obdobja pripravljenosti na delo z obdobjem počitka, pa naj gre za pripravljenost na delovnem mestu ali pripravljenost na domu (pripravljenost na vpoklic), predstavlja kršitev pravice do razumnega delovnega časa. Odločil je, *da situacija v Sloveniji ni v skladu s prvim odstavkom 2. člena, ker nekatere kolektivne pogodbe čas pripravljenosti na domu, med katerim učinkovito delo ni potrebno, v celoti izenačujejo z obdobji počitka.*

¹² Confédération Française de l'Encadrement CFE-CGC v. France, Collective Complaint No. 9/2000, Decision on merits, 16 Nov. 2001, paras. 29-38.

¹³ Confédération Française de l'Encadrement CFE-CGC v. France, Collective Complaint No. 16/2003, Decision on merits, 12 Oct. 2004, paras. 50-53; Confédération générale du travail (CGT) v. France, Collective complaint No. 55/2009, Decision on merits, 23 June 2010, paras. 64-65.

¹⁴ V slovenski pravni ureditvi se uporabljata tudi izraza pripravljenost na delovnem mestu, ki je lahko sestavljena iz aktivnega in neaktivnega dela, in (nepravilno) dežurstvo.

¹⁵ Enako npr. Sodišče EU v primeru Jaeger.

2.1.2. Kršitev četrtega odstavka 4. člena

Da bi zagotavljal učinkovito uresničevanje pravice do pravičnega plačila, se države pogodbenice s četrtrim odstavkom 4. člena zavezujejo, da »priznavajo vsem delavcem pravico do razumnega odpovednega roka pri prenehanju zaposlitve«. ¹⁶

Listina s priznanjem omenjene pravice upošteva, kaj je osnovni cilj odpovednega roka. Z njim prizadeti osebi še pred dejanskim prenehanjem zaposlitve zagotovimo določen čas za iskanje nove zaposlitve. V tem času ima pravico do plače. Poleg tega je treba prizadetim delavcem med odpovednim rokom omogočiti odsotnost z dela, ki je namenjena iskanju zaposlitve.

Odbor je v Sklepih 1998 pojasnil, da obravnavani odstavek ne velja samo v primeru odpovedi temveč tudi v primerih prenehanja zaposlitve zaradi npr. stečaja, invalidnosti ali smrti delodajalca. ¹⁷ Pravica do razumnega odpovednega roka velja za vse kategorije delavcev ¹⁸ ne glede na njihov status, vključno s tistimi, ki imajo nestandardne pogodbe o zaposlitvi. Velja tudi ne glede na razloge za prenehanje zaposlitve. Izjema so težje kršitve. ¹⁹ Veljala naj bi tudi v primeru poskusnega dela. Odbor od nekdanj zastopa stališče, da bi moralo nacionalno pravo v načelu varovati vse delavce. Varstvo pa pomeni priznavanje odpovednega roka, ki ga lahko nadomesti odpravnina, če je tolikšna, kot bi bila plača v času odpovednega roka, oziroma neko ustrezno nadomestno plačilo.

Listina je v mnogih določbah dokaj splošna. Tako tudi, ko gre za koncept »razumnega« roka. Odbor ga nikoli ni definiral. Ali obstaja razumni rok, vedno presoja od primera do primera. Odločujoči kriterij, ki ga pri tem upošteva, je delovna doba delavca pri delodajalcu. EOSP je npr. presodil, da določitev naslednjih odpovednih rokov ni v skladu z Listino: en teden odpovednega roka za manj kot šest mesecev delovne dobe; dva tedna odpovednega roka za več kot šest mesecev delovne dobe; manj kot en mesec odpovednega roka za najmanj eno leto delovne dobe; trideset dni odpovednega roka za najmanj pet let delovne dobe;

¹⁶ Pomembno je vendarle opozoriti na to, da je v II. delu Dodatka k Evropski socialni listini (spremenjeni) v zvezi s četrtrim odstavkom 4. člena določeno: »Ta določba se razume tako, da ne prepoveduje takojšnjega odpusta za katero koli resnejšo kršitev.«

¹⁷ Conclusions XIV-2 (1998), Spain.

¹⁸ Conclusions XIII-4 (1996), Belgium.

¹⁹ Dodatek k Evropski socialni listini (spremenjeni) določa, da se določba četrtega odstavka 4. člena razume tako, da ne prepoveduje takojšnjega odpusta za katero koli resnejšo kršitev.

šest tednov odpovednega roka za deset do petnajst let delovne dobe; osem tednov odpovednega roka za več kot petnajst let delovne dobe.²⁰

Ponoviti velja, da ocena situacije v Sloveniji temelji na pravni ureditvi in praksi pred sprejemom ZDR-1, ki je prinesel nekaj sprememb. Ne glede na to je odločitev v konkretnem primeru lahko zelo indikativna, saj na njeni podlagi lahko sklepamo, kakšna bo ocena Odbora glede ureditve odpovednih rokov v naslednjem ciklusu, ko se bo poročilo nanašalo na ZDR-1.

Odbor je ugotovil dve skupini kršitev četrtega odstavka 4. člena Listine zaradi večjega števila razlogov, ki sta jim skupna ali *nerazumnost odpovednih rokov v različnih primerih prenehanja delovnega razmerja delavcev z več kot tremi leti delovne dobe ali dejstvo, da za določene primere odpovedni rok oziroma nadomestno plačilo zanj sploh ni določen*. V prvo skupino je Odbor uvrstil: prekratek 30-dnevi odpovedni rok, določen z nekaterimi kolektivnimi pogodbami za manjše delodajalce; nerazumen/prekratek 15-dnevni odpovedni rok v primeru stečaja ali prisilne poravnave; nerazumen/prekratek 30-dnevni odpovedni rok v primeru redne odpovedi zaradi poslovnega razloga. V drugo skupino razlogov za kršitev Listine pa so bili uvrščeni: odpoved zaradi odklonitve prehoda na delo k prevzemniku; odpoved s strani delodajalca med poskusnim delom²¹; potek veljavnosti delovnega dovoljenja; likvidacija, v kateri upravitelj ni imenovan.

2.1.3. Zaradi pomanjkanja informacij odložene odločitve

EOSP zaradi pomanjkanja zadostnih informacij ni mogel oceniti, ali Slovenija uresničuje v skladu z Listino naslednje določbe:

- drugi odst. 2. člena (plačani državni prazniki)²²,

²⁰ Digest of the Case law of the European Committee of Social Rights, 1 December 2008 (dostopno na: http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialchaerter/Digest/Digestindex_en.asp).

²¹ V tem delu sklepa se Odbor sklicuje na odločitev v kolektivni pritožbi General Federation of employees of the national electric power corporation (GENOP-DEI)/Confederation of Greek Civil Servants' Trade Union (ADEDY) v. Greece, Kolektivna pritožba št. 65/2011, 23. Maj 2012, paras. 26, 28.

²² Odbor v Sklepih iz leta 2014 zahteva, da vlada v naslednjem poročilu pojasni, ali je po naši ureditvi delavec, ki mora delati na dan državnega praznika, v vsakem primeru upravičen do osnovne plače in do ali nadomestnega prostega časa ali do dodatnega plačila v višini 100-150 % osnovne plače. Želi tudi pojasnilo, ali je nadomestni prosti čas /nadomestna odsotnost z dela enakovredna delovnemu času, ko je delavec delal, ali je daljši.

- prvi odst. 4. člena (pravica delavcev do takšnega plačila, ki bo njim in njihovim družinam omogočil dostojen življenjski standard)²³,
- tretji odst. 4. člena (enako plačilo delavcev in delavk za delo enake vrednosti)²⁴,
- peti odstavek 4. člena (odtegljaji od plače le pod pogoji in le v tolikšni meri, kot je predpisano z zakoni oziroma drugimi domačimi predpisi, ali je določeno s kolektivnimi pogodbami oziroma arbitražnimi odločitvami)²⁵.

Ker relativno pogosto v poročilih ne prejme informacij, ki jih zahteva, naj že na tem mestu omenim, da je sprejel interpretativno izjavo²⁶ in v njej poudaril, da dejstvo, da nacionalno poročilo ne vsebuje potrebnih informacij, pomeni kršitev obveznosti poročanja, ki so jo z ratifikacijo Listine sprejele države pogodbenice. Pričakovati je mogoče, da bo v prihodnjih ciklih Odbor namesto sklepov o odložitvi odločitve sprejel več sklepov o kršitvi Listine.

3. ODGOVORNOST ZA ZAGOTAVLJANJE UČINKOVITOSTI SOCIALNIH PRAVIC IZ LISTINE JE PORAZDELJENA MED DELEŽNIKE NA DRŽAVNI IN NA MEDNARODNI RAVNI

Na mednarodni ravni ima osrednjo vlogo v nadzornih postopkih, ki sta namenjena doslednemu uresničevanju in utrjevanju socialnih pravic, kot smo videli, EOSP. Če v strokovni literaturi posvečajo največ pozornosti vlogi Odbora, vendarle ne smemo pozabiti, da so prvenstveno države pogodbenice, njihove institucije in civilna družba tiste, ki so prvenstveno odgovorne za uresničevanje in varstvo pravic. K učinkovitosti uresničevanja Listine tako lahko prispevajo zakonodajalec, vlada, lokalni organi, sodišča, socialni partnerji in različne organizacije civilne

²³ V naslednjem poročilu naj bi vlada navedla ali je minimalna plača navedena v bruto ali neto znesku, poročala pa naj bi tudi o plačah v javnem sektorju po uvedbi varčevalnih ukrepov, sprejetih izven referenčnega obdobja.

²⁴ Odbor potrebuje za svojo odločitev informacijo o tem, katera pravila (reintegracija ali nadomestno plačilo) veljajo v primeru odpovedi kot povračilnega ukrepa zaradi spora glede pravice do enakega plačila. Odbor doslej tudi še ni prejel informacije o tem, ali je mogoča primerjava plač med več družbami v primeru, ko: 1. zakonska pravila veljajo za delovne pogoje, vključno s plačami, v več kot eni družbi, 2. za nekaj družb veljajo kolektivna pogodba ali predpisi, ki se nanašajo na delovne pogoje, 3. so delovni pogoji urejeni centralno za eno ali več družb znotraj holdinga ali konglomeratne družbe.

²⁵ Odbor ponovno zahteva informacijo o tem, kakšna je glede tega praksa.

²⁶ Statement on deferred conclusions, European Social Charter, European Committee of Social Rights, Conclusions (2014), General Introduction, str. 7, (dostopno na spletni strani Listine).

družbe, ki se ukvarjajo s problematiko, ki so ji posvečene pravice, varuhi človekovih pravic, izobraževalne institucije, mediji itd. Če vsi naštetih ne opravljajo svoje funkcije in pride do kršitev, postane pomembna nadzorna funkcija organov, določenih z Listino na mednarodni ravni.

Listina je po svoji vsebini instrument, v zvezi s katerim imajo zelo pomembno vlogo *socialni partnerji*. Pri oblikovanju različnih pravnih virov na način, da ne bodo v nasprotju z Listino, je pomembna njihova posvetovalna vloga. Upoštevat je tudi treba, da Listina sama dopušča, da se nekatere pravice uresničujejo na podlagi ureditve v kolektivnih pogodbah. Pomembna je nadalje pravica nacionalnih socialnih partnerjev, da dajejo pripombe na vladna poročila o izvajanju določil Listine, še pomembnejša je pristojnost določenih organizacij delavcev in delodajalcev, da lahko vlagajo kolektivne pritožbe.²⁷ Socialnim partnerjem v Sloveniji bi Listina nedvomno morala pomeniti pomembnejši vir idej za vsebino njihovih aktivnosti kot v praksi jo.

Slovenija, kot velika večina drugih držav pogodbenic, ob sprejemu Dodatnega protokola k Listini, ki ureja sistem kolektivnih pritožb, ni sprejela Deklaracije, s katero bi lahko priznala pravico do vložitve pritožbe v okviru njihovih pristojnosti določenim reprezentativnim nacionalnim *nevladnim organizacijam*. Zato bi kazalo slediti pobudi Odbora, da države pogodbenice razširijo krog tistih, ki bodo pristojni vlagati kolektivne pritožbe. Za to bi morale biti zainteresirane tudi nevladne organizacije same in zahtevati od pristojnih v državi, da sprejmejo tako Deklaracijo.

Tudi *sodišča* bi lahko prispevala več k temu, da sami doma zagotavljamo spoštovanje Listine in ne prepuščamo mednarodnim nadzornim organom, da nas opozarjajo na morebitne kršitve. Sodišča imajo na razpolago za to več poti. Prvič, glede na ustavno ureditev in naš pravni red (sistem »zmernega monizma«) imajo sodišča možnost, da pri odločanju o sporih uporabijo kot pravno podlago neposredno tiste določbe Listine, ki so po naravi »samoizvršljive« (self-executing nature). Drugič, sodišče bi lahko s svojo odločitvijo naložilo pristojnemu zakonodajnemu organu, da spremeni in dopolni zakonodajo ali sprejme novo zakonodajo, da bi tako domačo pravno ureditev uskladili z Listino.²⁸ Tretja tehnika, s katero lahko sodišče zagotavlja uresničevanje Listine pa je, da pri reševanju

²⁷ O tem glej: Polonca Končar, Iztožljivost socialnih pravic s poudarkom na vlogi Evropskega odbora za socialne pravice, Delavci in delodajalci, št. 2-3/2010/X, str. 160.

²⁸ Gre za to, kar v angleščini poimenujejo »normative justiciability«.

spora Listino in tako imenovano »sodno prakso« v zvezi z njo uporabi kot vir za interpretacijo domačega prava.²⁹

4. POZNAVANJE RAZLAG EOSP PREDPOGOJ ZA URESNIČEVANJE LISTINE

Da bi v državi pogodbenici kar najbolj dosledno uresničevali obveznosti, ki izhajajo iz Listine, ne zadošča le poznavanje samega besedila instrumenta. Vedno je treba upoštevati tudi sklepe Odbora, ki jih sprejema tako v okviru postopka poročanja kot tudi sklepe o kolektivnih pritožbah. Pri tem vedno poudarjamo »dinamičnost«³⁰ Odbora pri interpretiranju določb Listine. V postopku spremljanja uresničevanja obveznosti držav pogodbenic na podlagi periodičnih vladnih poročil Odbor sprejema v zvezi s posameznimi določbami *interpretativne izjave*³¹, v katerih Odbor analizira določbe o konkretnih pravicah, pojasnjuje njihovo vsebino in podrobneje opredeljuje obveznosti držav pogodbenic, ki izhajajo iz Listine. V nekaterih primerih pri tem upošteva, da se socialne pravice glede na svojo naravo prilagajajo stopnji družbeno ekonomskega razvoja določene družbe, včasih sledi razlagam, ki so jih glede konkretne pravice sprejeli drugi mednarodni organi nadzora. Vse to lahko vodi v nekakšno inovativnost oziroma širjenje vsebine pravice.

²⁹ Tehniko imenujejo »technique de l'interprétation conforme«. O tehnikah, ki jih sodišča v različnih državah lahko uporabijo za uveljavljanje socialnih pravic doma glej: Gisella Gori, Domestic Enforcement of the European Social Charter: The Way Forward, V: G. de Bürca, B. de Witte (EDS.), Social Rights in Europe, Oxford University Press, 2005, str. 69-88.

³⁰ O dinamičnosti v zvezi s socialnimi pravicami glej: delo v op. 27.

³¹ V Sklepih 2014 je Odbor objavil npr. tako izjavo v zvezi z 29. členom (pravica do obveščeniosti in posvetovanja v postopkih kolektivnega odpuščanja), v kateri je podrobno opredelil, kaj mora biti v domačem pravu urejeno, da bodo izpolnjene zahteve iz tega člena.

Zanas je npr. pomembna izjava, objavljena v Sklepih 2012, v zvezi s pravico do enakega plačila (20. člen), v kateri je pojasnjeno, kako naj bi primerjali plače delavk na ravni več družb. Ker v našem poročilu ni bila posredovana informacija o tem, je Odbor leta 2014 odločitev odložil. Prav tako zanimivo je lahko pojasnilo o 24. členu (pravica do varstva v primeru prenehanja zaposlitve), objavljeno v Sklepih 2012. Odbor šteje, da je odpoved s strani delodajalca zato, ker je delavec dopolnil upokojitveno starost, v nasprotju z Listino, če hkrati ni izpolnjen eden od utemeljenih razlogov za odpoved.

Občasno Odbor sprejme tudi *izjave*, ki se nanašajo na Listino kot tako.³² Obe vrsti izjav sta dostopni vsem v objavljenem Splošnem uvodu Sklepov za posamezno leto.

V sklepih o kolektivnih pritožbah Odbor, kot kaže dosedanja praksa, sprejema pomembna *interpretativna načela*³³, ki prav tako kažejo na tako imenovano dinamičnost pravic iz Listine z vidika njihove interpretacije.

Omenjene, po vsebini različne razlage niso podlaga le za poznejše odločanje Odbora, pomenijo zelo resno usmeritev za aktivnosti v zvezi z uresničevanjem pravic v posameznih državah pogodbenicah. Njihov pomen je zelo velik.

5. NAMESTO ZAKLJUČKA

Na podlagi Sklepov 2014, s katerimi je EOSP ocenil izpolnjevanje obveznosti iz MESL v zvezi s pravicami, ki sodijo v tematski sklop pravic s področja dela, je mogoč vtis, da Slovenija v referenčnem obdobju, za katerega je bilo pripravljeno

³² Sklepi 2014 vsebujejo izjave te vrste, Odbor npr. opozarja, da bo v bodoče v primeru, ko država pogodbenica ne bo posredovala zahtevanih informacij, štel, da ni dokazala, da sta njena pravna ureditev in praksa v skladu z Listino, in bo sprejel tako imenovani negativni sklep.

V ilustracijo omenjam še primer iz leta 2011. Odbor je poskušal vplivati na države pogodbenice, da bi ne glede na določbe Dodatka k Listini o osebni veljavnosti Listine, s posebno Deklaracijo razširile veljavnost vseh določb Listine na vse osebe ne glede na državljanstvo ene od držav pogodbenic. Doslej sta samo dve državi reagirali na pobudo in to v negativnem smislu.

³³ V ilustracijo omenjam nekatera načela, ki jih Odbor upošteva pri odločanju v obeh vrstah nadzornega postopka:

1. Smoter in cilj Listine kot instrumenta za varstvo človekovih pravic sta ne le teoretično temveč tudi dejansko varstvo pravic (International Commission of Jurists v. Portugal, Collective Complaint No. 1/1998). Listina zahteva od držav pogodbenic, da sprejmejo ne le zakonodajo, temveč tudi praktične ukrepe za to, da pravicam, priznanim z Listino, zagotovijo popolno dejansko učinkovanje (Autism Europe v. France, Collective Complaint No. 13/2002).
2. Listina je živ instrument, ki je posvečen vrednotam kot so dostojanstvo, avtonomija, enakopravnost in solidarnost. Interpretirati jo je treba v luči razvoja nacionalnega prava držav članic SE kot tudi ustreznih mednarodnih instrumentov (International Federation of Human Rights Leagues v. France, Collective Complaint No. 14/2003).
3. Odbor interpretira Listino v skladu z Dunajsko konvencijo o pogodbenem pravu, 1969. Meni, da je potrebno uporabljati teološki pristop. Tako je treba Listino interpretirati na način, da bodo temeljne socialne pravice zaživele in dobile smisel. Med drugim to pomeni, da je treba vse omejitve pravic razlagati restriktivno. Namen Listine je mogoče doseči le tako, da ohranjamo nedotaknjeno bistvo določene pravice (International Federation of Human Rights Leagues v. France, Collective Complaint No. 14/2003).

vladno poročilo, ni huje kršila določb Listine. Tak vtis ne dovoljuje prevelikega samozadovoljstva. Razloga sta vsaj dva. Prvič, v nekaj primerih je bilo ocenjeno, da je situacija v skladu z določbami Listine, vendar pa se taka odločitev v prihodnje lahko spremeni. Če pojasnila vlade, ki jih je zahteval Odbor, ne bodo zadovoljiva, bodo »pozitivni« sklepi spremenjeni v »negativne«. In drugič, upoštevati je treba, da bo v prihodnjih ciklih vlada morala poročati o ureditvi pravic pri delu po novem ZDR-1. Ta pa je bil, kot vemo, sprejet v okviru paketa varčevalnih ukrepov, ki so na splošno v mnogih evropskih državah negativno vplivali na pravice tistih, ki delajo, kot tudi tistih, ki ne delajo. Vprašanje torej je, kako bo nekatere posege v pravice, ki jih je prinesel ZDR-1, ocenil EOSP.

V zvezi s pomenom socialnih pravic v času ekonomske krize in varčevanja, bi rada na koncu poudarila naslednje. Mnogi vztrajno trdijo, da na globaliziranem trgu socialne pravice pomenijo veliko oviro za gospodarski napredek. Zaradi gospodarske krize da jih je treba čim bolj omejiti. Sama sem, nasprotno trdno prepričana, da je treba socialne pravice spodbujati in jih varovati, če želimo priti iz krize. Socialne pravice bi morali razumeti kot pomemben dejavnik, ki lahko preprečuje socialno izključenost in prispeva k utrjevanju socialne kohezije. Delujejo kot dejavnik celovitega in vzdržnega razvoja družb, tudi slovenske. Zato je mogoče samo pritrditi tistim na primer, ki znotraj Sveta Evrope opozarjajo, da sta ekonomska kriza in politika varčevalnih ukrepov negativno vplivala na socialne in ekonomske pravice ljudi po Evropi in postaja potreba po njihovem varstvu eno od osrednjih vprašanj Evrope.³⁴ Na Listino in ocene EOSP bi države pogodbenice vedno morale gledati kot na sredstvo za razvoj njihovih socialnih standardov in njihovih gospodarstev.³⁵

LITERATURA

- Carole Benelhocine, *The European Social Chartet*, Council of Europe Publishing, 2012.
- Gisella Gori, *Domestic enforcement of the European Social Charter: the Way Forward*, V: G. de Burca, B. de witte(Eds.), *Social Rights in Europe*, Oxford University Press, 2005.
- Polonca Končar, *Mednarodna ureditev prepovedi diskriminacije s poudarkom na Evropski socialni listini*, Delavci in delodajalci, Let.VII/2007, posebna izdaja.

³⁴ Secretary General calls for better protection of social rights in times of austerity, News 2014: [http://www.coe.int/en/web/secretary-general/nes-2014/-\)asset-publisher/EYIBJNjXt...](http://www.coe.int/en/web/secretary-general/nes-2014/-)asset-publisher/EYIBJNjXt...) (24.3.2015)

³⁵ Op. cit., Carole Belhocine, *European Social Charter*, Council of Europe Publishing, 2012, str. 97.

- Polonca Končar, Iztožljivost socialnih pravic s poudarkom na vlogi Evropskega odbora za socialne pravice, Delavci in delodajalci, št. 2-3/2010/X.
- Barbara Kresal, Pravica do pravičnega plačila v Evropski socialni listini, Podjetje in delo, št. 8/1999/XXV.
- Secretary General calls for better protection of social rights in times of austerity, <http://www.coe.int/en/web/secretary-general/news-2014/-/asset-publisher/EYIBJNjXt>.
- Factsheet- Slovenia (update January 2015) <http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter>
- Digest of the Case law of the European Committee of Social Rights, 1 December 2008 <http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/Digest/Digestindex-en.asp>
- Splošni uvodi k Sklepom za posamezno leto dostopni na: http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/Conclusion/ConclusionsIndex_en.asp
- Sklepi za posamezno državo dostopni na: http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/Conclusion/State/Generallntro_en.asp

EUROPEAN SOCIAL CHARTER (REVISED): HOW IS IT IMPLEMENTED IN SLOVENIA?

Polonca Končar *

SUMMARY

The main objective of international human rights instruments is that the rights recognized by them are effectively implemented in daily life. The State parties are responsible for ensuring the required legal basis to prevent violations and to sanction them, should any occur. In the case of the Charter, also the social partners and other representatives of civil society play an important role in its implementation. In addition, the supervision mechanisms provided by individual instruments, undoubtedly contribute to the realization of the rights as well. The Charter, for example, envisages two supervision procedures, namely the monitoring procedure on the basis of annual governmental reports and collective complaints procedure. As a rule, the findings of the supervisory bodies, also those provided for by Charter, are little known to the public. The authoress emphasises that the reporting system should not be an end in itself. Feedback on how it is possible to assess the consistency of regulations and practice with the Charter is essential in order to be able to improve the situation. She therefore seeks to stimulate the interest of the readers for the Charter and acquaint them with the recent findings of the European Committee of Social Rights (ECSR) on how Slovenia fulfils the obligations arising from the Charter. So far Slovenia has not been ranked among the major violators of the Charter. In the Conclusions 2014, the ECSR found violations of mainly two rights, namely the right to just conditions of work and the right to a fair remuneration. The decisions refer to the report on implementation of the old labour legislation. The ERA-1 and the practice of its implementation have not yet been subject of the Committee' assessment. Due to the austerity measures, which, as we can see, have the effect of reducing the level of individual socio-economic rights

* Polonca Končar, PhD, Professor at the Faculty of Law, University of Ljubljana, Slovenia.
polonca.koncicar@pf.uni-lj.si

of workers and citizens, serious violations of the Charter and thus the core values of European values can be expected.

The paper further points at some general issues related to the supervision system the government should pay attention to in order to maintain a consistent and effective implementation of the Charter.