

Republika Slovenija v postopkih kolektivne pritožbe

Luka Tičar*

UDK: 349.2/.3:341.176
331.105.4:347.956(497.4)

Povzetek: Avtor v prispevku poudari izjemen pomen sistema kolektivnih pritožb, unikatnega nadzornega mehanizma nad spoštovanjem MESL. Nato pa oriše položaj Slovenije v treh postopkih, v katerih se je do sedaj znašla sama. Ugotovljene so bile kršitve pravice do nastanitve po 31. členu MESL, pravic otrok in mladostnikov do ustreznega socialnega, pravnega in ekonomskega varstva po 17. členu MESL in pravice do enakega plačila moških in žensk po 4. in 20. členu MESL. Prvi dve kršitvi sta bili odpravljeni, medtem ko je v tretjem primeru Odbor ministrov svoje priporočilo sprejel marca 2021 in uradnega odziva Slovenije še ni. Ker gre za pomembne usmeritve, bo reakcija nujna in potrebna.

KLjučne besede: kolektivna pritožba, pravica do nastanitve, telesno kaznovanje, enako plačilo moških in žensk, odbor ministrov

Slovenia in Collective Complaint Procedures

Abstract: In the article, the author emphasizes the exceptional importance of the system of collective complaints, a unique control mechanism over compliance with the Revised European Social Charter (RESC). Then he outlines Slovenia's position in three proceedings in which it has found itself till now. Violations of the Right to housing under the Article 31 of the RESC, the Rights of children and adolescents to appropriate social, legal and economic protection under the Article 17 of the RESC and the Right to equal pay for men and women under the Articles 4 and 20 of the RESC were established. The first two violations have been eliminated, while in the third case the Committee of Ministers adopted its recommendation only in March 2021 and there has been no official response from Slovenia yet. As these are important directions, a reaction will be necessary.

* Luka Tičar, doktor pravnih znanosti, izredni profesor na Pravni fakulteti Univerze v Ljubljani
luka.ticar@pf.uni-lj.si

Luka Tičar, PhD, Associate Professor at the Faculty of Law, University of Ljubljana, Slovenia

Key words: *collective complaint, right to housing, corporal punishment, equal pay of men and women, Committee of Ministers*

1. UVOD

Ob 60 letnici obstoja Evropske socialne listine (v nadaljevanju Listina) in 25 letnici uporabe sistema kolektivnih pritožb za nadzor nad njenim spoštovanjem, je potrebno temu dokumentu Sveta Evrope kot celoti priznati izjemen pomen. K današnjemu razumevanju fenomena t.i. socialnih človekovih pravic, vključno z dvigom ravni njihovega uresničevanja, je najpomembnejše vplival ravno sistem kolektivnih pritožb in vloga Evropskega odbora za socialne pravice (EOSP; v nadaljevanju Odbor) v njem. Sočasno s prepoznavnostjo Listine se je dvigovala tudi zavest o pomenu teh pravic, pravic, ki pomembno zaznamujejo vsakodnevno življenje posameznika.

Namen tega prispevka ni predstavitev značilnosti postopka kolektivne pritožbe in natančnejši oris njegovih pozitivnih posledic,¹ saj se bomo v nadaljevanju posvetili konkretnim postopkom, v katerih se je do sedaj znašla Republika Slovenija. Ti primeri do danes v slovenski literaturi niso bili deležni obsežnejše strokovne analize.²

¹ Sistem kolektivnih pritožb je v domači, predvsem pa tuji literaturi obširno predstavljen, analiziran in ovrednoten, slednje predvsem v luči tudi iztožljivosti oz. uresničevanja socialnih pravic. Glej npr. Končar, P., *Iztožljivost socialnih pravic s poudarkom na vlogi Evropskega Odbora za socialne pravice*, Delavci in delodajalci, št. 2-3, 2010, str. 151-166; Končar, P., *The Evolution of International and European Law in the field of Social rights*, Revista Europea de Derechos Fundamentales, št. 13, 2009, str. 193-204; Končar, P., *Collective Complaints-The experience under the European Social Charter*, v *The right to trial within a reasonable time and short-term reform of the ECHR*, Ministrstvo za pravosodje RS, 2009, str. 173-179; Brillat, R., *The supervisory Machinery of the ESC: Recent developments and their Impact*, v *Social Rights in Europe*, Oxford University Press, 2005, str. 31-44.

² O Tretji kolektivni pritožbi zoper Slovenijo, ki se nanaša na enako plačilo moških in žensk glej Kresal, B., *Pomen Evropske socialne listine za varstvo delavskih pravic: novejša praksa Evropskega odbora za socialne pravice*, Delavci Delodajalci, št. 4, 2020, str. 434-436.

2. SLOVENIJA V POSTOPKIH KOLEKTIVNE PRITOŽBE DO DANES

Republika Slovenija je del sistema kolektivnih pritožb vse od leta 1999, ko je kmalu po ratifikaciji Spremenjene Evropske socialne listine³ (v nadaljevanju MESL) generalnega sekretarja SE obvestila z izjavo o sprejemu tega nadzornega mehanizma. Do danes so bile zoper Slovenijo kot rečeno vložene tri kolektivne pritožbe, o vseh treh je Odbor sprejel vsebinsko odločitev.

2.1. Kolektivna pritožba št. 53/2008 (31., 16. in E člen MESL)⁴

Prva kolektivna pritožba zoper Slovenijo je bila vložena s strani mednarodne nevladne organizacije, ki se sicer ukvarja predvsem s skrbjo za brezdomce, FEANTSA (*European Federation of National Organisations Working with the Homeless*). Temeljni očitke je bil namenjen kršitvi 31. člena MESL o pravici do nastanitve.

2.1.1. Besedilo 31. člena MESL in njegova razlaga s strani Odbora

31. člen MESL se glasi:

»Da bi zagotavljale učinkovito uresničevanje pravice do nastanitve, se pogodbenice zavezujejo, da sprejmejo ukrepe, s katerimi:

- 1. pospešujejo dostop do nastanitve primerne standarda;*
- 2. preprečujejo in zmanjšujejo brezdomstvo z namenom, da bi ga postopno odpravile;*
- 3. vplivajo na ceno nastanitve tako, da bo dostopna tistim brez zadostnih sredstev.«*

Odbor je v letih svojega delovanja razvil prakso oz. razlago tega člena, s čimer je opredelil potrebne obveznosti države pogodbenice, da ravna skladno s tem členom. Odbor je v svoji odločitvi v tej zadevi glede 31. člena MESL zapisal, da mora država denimo sprejeti in zagotoviti potrebna pravna, finančna in operativna

³ Zakon o ratifikaciji MESL je objavljen v Uradnem listu RS - Mednarodne pogodbe, št. 7/99.

⁴ Vsebinska odločitev v celoti je dostopna na spletnem naslovu:

[https://hudoc.esc.coe.int/eng/#\[?%22sort%22:\[%22ESCPublicationDate%20Descending%22\],\[%22ESCDIdentifier%22:\[%22cc-53-2008-dmerits-en%22\]\]](https://hudoc.esc.coe.int/eng/#[?%22sort%22:[%22ESCPublicationDate%20Descending%22],[%22ESCDIdentifier%22:[%22cc-53-2008-dmerits-en%22]]) (dostop dne 23.11.2021).

sredstva, ki zagotavljajo izpolnjevanje ciljev Listine, vzdrževati mora statistiko potreb, virov in rezultatov, zagotoviti redno spremljanje učinkov sprejetih strategij, za doseg ciljev mora določiti ustrezne roke, posebno pozornost pa mora država nameniti identificiranim skupinam ranljivih oseb. Ob tem je potrebno omeniti, da je področje nastanitev predmet tudi Evropske Konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin⁵ (EKČP), kar pomeni, da naj bi bilo razumevanje problematike s strani Sodišča za človekove pravice in Odbora usklajeno.

2.1.2. Očitki Sloveniji in odločitev Odbora

Kolektivna pritožba vlagatelja se je nanašala na položaj najemnikov stanovanj, ki so bila v postopkih denacionalizacije vrnjena prvotnim lastnikom. Problematiko v svojem izhodišču zaznamuje dejstvo obstoja t.i. stanovanjske pravice na stanovanjih v družbeni lastnini, ki je bila leta 1991 s sprejemom takratnega Stanovanjskega zakona⁶ ukinjena. Stanovanjski zakon je dotedanjim imetnikom stanovanjske pravice omogočil odkup stanovanja po posebnih pogojih, v nekaterih primerih pa so te osebe pridobile zgolj pravico do najema stanovanja za nedoločen čas in neprofitno najemnino. Po drugi strani pa je Zakon o denacionalizaciji⁷ upravičencem po tem zakonu določal dve obliki vračila premoženja, v naravi ali v denarju. Tisti denacionalizacijski upravičenci, ki so se odločili za vračilo nepremičnine v naravi, so imeli obveznost sklenitve najemne pogodbe z najemnikom-imetnikom nekdanje stanovanjske pravice. Področje so z leti zaznamovale številne odločbe Ustavnega sodišča RS in spremembe zakonodaje. Tisto, kar je bilo za vlagatelja kolektivne pritožbe in tudi Odbor najbolj pomembno in sporno pa je bil negotov položaj tistih najemnikov, ki so bivali v stanovanjih, ki so bila v postopkih denacionalizacije vrnjena zasebnim lastnikom. Z leti se je namreč spreminjala politika neprofitnih najemnin, ki so bile vse višje. Najemniki denacionaliziranih stanovanj so po mnenju Odbora živeli v negotovosti in skrbi glede zmožnosti plačevanja najemnin za stanovanja, v katerih so živeli dolgo časa, vanje vlagali in jih uporabljali ter ravnali z njimi kot lastniki. Odbor je torej ugotovil kršitev prve in tretje točke 31. člena MESL, kršitev pa so tvorili: i)

⁵ Uradni list RS - Mednarodne pogodbe, št. 7/94.

⁶ Zakon je bil sprejet v letu 1991 in objavljen v Uradnem listu RS, št. 18/1991, nato je bil velikokrat spremenjen. Leta 2003 je bil sprejet nov Stanovanjski zakon (Uradni list RS, št. 69/2003), ki s številnimi spremembami in dopolnitvami velja še danes.

⁷ Uradni list RS, št. 27/1991, s številnimi spremembami in dopolnitvami.

nezadostni ukrepi države glede možnosti pridobitve alternativnih stanovanj, ii) razvoj pravil glede zasedenosti stanovanj in iii) vse višje najemnine. Ob tem je bila ugotovljena kršitev tudi člena E o prepovedi razlikovanja. Pravni položaj oseb, ki so stanovanjsko pravico izvrševali v stanovanjih, ki so bila vrnjena zasebnim lastnikom, je bil slabši in bolj negotov kot pravni položaj oseb, ki so stanovanjsko pravico izvrševali na drugih stanovanjih.

2.1.3. Follow up

Odbor je vsebinsko odločitev o kolektivni pritožbi sprejel dne 8. septembra 2009. Slovenija se je prvič neposredno odzvala na resolucijo Odbora ministrov, ki je bila sprejeta junija 2011, v svojem letnem poročilu v letu 2016.⁸ Iz slednjega izhajajo naslednji ukrepi in dejanja Slovenije z namenom odpraviti ugotovljene nepravilnosti in kršitve členov 31 in E MESL:

- V okviru pristojnega ministrstva je bila oblikovana posebna delovna skupina, ki se je v celoti seznanila s problematiko najemnikov denacionaliziranih stanovanj.
- Ustanovljen je bil Stanovanjski svet (*Housing council*), posvetovalno telo, ki je vključeval tudi predstavnike Društva najemnikov Slovenije. Ključne pristojnosti tega sveta so bile: i) sodelovanje pri oblikovanju in sprejemanju nacionalnega stanovanjskega programa, ii) spremljanje uresničevanja lokalne in državne stanovanjske politike, iii) ocenjevanje učinkovitosti sprejetih ukrepov in sredstev in iv) oblikovanje predlogov ukrepov ministrstvu s področja stanovanjske problematike.
- Leta 2011 in 2014 je bil spremenjen Pravilnik o dodeljevanju neprofitnih stanovanj v najem,⁹ ki naj bi, kot izhaja iz poročila, najemnikom denacionaliziranih stanovanj omogočil lažjo in hitrejšo pridobitev drugih, alternativnih najemniških stanovanj. Predvidena je njihova umestitev visoko na prioriteten seznamih, kar naj bi bistveno pospešilo postopke najema stanovanj v lasti občin, stanovanjskega sklada, nevladnih organizacij ali države.

⁸ Poročilo dostopno na spletnem naslovu:
<https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016805a183b> (dostop 10.11.2021).

⁹ Uradni list RS, št. 14/04, 34/04, 62/06, 11/09, 81/11, 47/14 in 153/21.

V poročilu je omenjen tudi primer pred Sodiščem za človekove pravice v Strasbourgu (Berger-Krall and Others v. Slovenia), katerem Sodišče ni ugotovilo kršitve pravic najemnikov denacionaliziranih stanovanj.

2.2. Kolektivna pritožba št. 95/2013 (17. člen MESL)¹⁰

Druga kolektivna pritožba zoper Slovenijo je bila vložena s strani mednarodnega združenja za zaščito otrok, APPROACH (*Association for the Protection of all Children*). Temeljni očitke je bil namenjen kršitvi 17. člena MESL o pravici otrok in mladostnikov do socialnega in ekonomskega varstva.

2.2.4. Besedilo 17. člena MESL in njegova razlaga s strani Odbora

17. člen MESL se glasi:

»Da bi otrokom in mladostnikom zagotavljale učinkovito uresničevanje pravice do odraščanja v okolju, ki spodbuja celovit razvoj njihove osebnosti in njihovih telesnih in duševnih zmogljivosti, se pogodbenice zavezujejo, da bodo neposredno ali v sodelovanju z javnimi in zasebnimi organizacijami izvedle vse ustrezne in potrebne ukrepe, namenjene za:

1. a) zagotavljanje potrebne nege, pomoči, izobraževanja in usposabljanja otrok in mladostnikov z upoštevanjem pravic in dolžnosti njihovih staršev, zlasti z ustanavljanjem ali delovanjem institucij in služb, ki so primerne in zadostne za ta namen;
 - b) zaščito otrok in mladostnikov pred zanemarjanjem, nasiljem ali izkoriščanjem;
 - c) zaščito in posebno pomoč države otrokom in mladostnikom, ki so začasno ali trajno prikrajšani za podporo svoje družine;
2. *zagotavljanje brezplačnega šolanja v osnovnih in srednjih šolah za otroke in mladostnike in spodbujanje rednega obiskovanja šole.«*

¹⁰ Vsebinska odločitev v celoti je dostopna na spletnem naslovu: [https://hudoc.esc.coe.int/en g/#\[%22sort%22:\[%22ESCPublicationDate%20Descending%22\],\[%22ESCDIdentifier%22:\[%22cc-95-2013-dmerits-en%22\]\]](https://hudoc.esc.coe.int/en g/#[%22sort%22:[%22ESCPublicationDate%20Descending%22],[%22ESCDIdentifier%22:[%22cc-95-2013-dmerits-en%22]]) (dostop 23.11.2021).

Odbor je glede meril varstva mladostnikov pred nasiljem oz. telesnim kaznovanjem (*corporal punishment*), to je glede vsebine prvega odstavka 17. člena MESL, sprejel naslednja stališča, ki jih je vključil tudi v svojo odločitev. Obveznost države po tem odstavku je sprejeti zakonodajo, ki prepoveduje in sankcionira vsako obliko nasilja nad otroki, to je sleherno dejanje ali obnašanje, ki vpliva na integriteto, dostojanstvo, razvoj ali psihično dobrobit otroka. Pravna določila morajo biti dovolj jasna, zavezujoča in natančna, kar naj bi zagotavljalo njihovo uporabo pri odločanju sodišč. Ob vsem tem pa Odbor kot posebej pomembno izpostavlja še skrbnost države, da zagotovi, da tudi v praksi do tovrstnega nasilja ne prihaja.

2.2.5. Očitki Sloveniji in odločitev Odbora

Kolektivna pritožba vlagatelja se je nanaša na zakonsko ureditev prepovedi kaznovanja otrok. Ključni zakon, ki je bil deležen presoje, je bil Zakon o preprečevanju nasilja v družini,¹¹ ki je prepovedoval resno nasilje nad otroki, kazenska sodišča pa so kaznovala zgolj telesno kaznovanje otrok, ki je doseglo določeno raven ali intenzivnost. V nasprotnem primeru je šlo zgolj za t.i. *minor offence*, prekršek. Noben predpis, na katere se je sklicevala Vlada RS v luči spoštovanja 17. člena MESL, ni vseboval jasne in obširne prepovedi vseh oblik telesnega kaznovanja otrok. Zanimivo ob tem je, da je Odbor kršitev tega člena MESL ugotavljal v poročanju Slovenije v letih 2003, 2005 in 2011 in da ni bilo storjenega nič v smeri uskladitve zakonodaje in prakse s 17. členom MESL.

2.2.6. Follow up

Slovenija je v svojem 15. Poročilu, ki zajema obdobje od 2011 do konec leta 2014, pojasnila tudi problematiko v zvezi s kolektivno pritožbo št. 95/2013. Najprej je zapisala, da za učinkovito varstvo pred nasiljem otrok v družini in drugod ni pomembna zgolj jasna prepoved v pravnem redu, temveč, da so še posebej pomembni preventivno delovanje in ukrepi za dvig zavedanja obstoja nasilja v družbi in s tem povezan razvoj socialnih veščin v družbi. Kljub temu se je na temelju Resolucije Odbora ministrov Slovenija odločila spremeniti zakonodajo in

¹¹ Uradni list RS, št.16/08, 68/16 in 54/17 – ZSV-H.

sicer, tako Zakon o preprečevanju nasilja v družini, kot tudi Zakon o organizaciji in financiranju vzgoje in izobraževanja.¹² Oba predpisa prepovedujeta in kaznujeta sleherno telesno nasilje, tako v družini, kot denimo v vrtcih, šolah ... O tem je Slovenija tudi poročala v svojem 16. Poročilu.¹³

2.3. Kolektivna pritožba št. 137/2016 (4., 20. in E člen MESL)¹⁴

Tretjo kolektivno pritožbo je zoper Slovenijo vložila mednarodna nevladna organizacija za zaščito pravic in položaja žensk UWE (*University of Women Europe*).¹⁵ Očitki Sloveniji so bili namenjeni kršitvam pravic do enakega plačila moških in žensk, in sicer tretje točke prvega odstavka 4. člena in točke c) 20. člena MESL. Vlagateljica je zatrjevala tudi nizko zastopanost žensk pri procesih odločanja v zasebnih gospodarskih družbah, kar naj bi bilo v nasprotju s točko d) 20. člena MESL. Sicer pa se je tudi plačna diskriminacija na podlagi spola nanašala na zasebni sektor.

2.3.1. Besedilo 4. in 20. člena MESL in njuna razlaga s strani Odbora

Celotno besedilo 4. člena (pravica do pravičnega plačila) se glasi:

»Da bi zagotavljale učinkovito uresničevanje pravice do pravičnega plačila, se pogodbence zavezujejo, da:

- 1. delavcem priznavajo pravico do takšnega plačila, ki bo njim in njihovim družinam omogočilo dostojen življenjski standard;*
- 2. delavcem priznavajo pravico do višjega plačila za nadurno delo, razen v določenih izjemnih primerih;*

¹² Uradni list RS, št. 16/07 – uradno prečiščeno besedilo, 36/08, 58/09, 64/09 – popr., 65/09 – popr., 20/11, 40/12 – ZUJF, 57/12 – ZPCP-2D, 47/15, 46/16, 49/16 – popr., 25/17 – ZVaj, 123/21 in 172/21.

¹³ Dostopno na spletni strani: <https://rm.coe.int/16-national-report-from-slovenie/168071413a> (dostop dne 15.11.2021).

¹⁴ Vsebinska odločitev v celoti je dostopna na spletnem naslovu: [https://hudoc.esc.coe.int/fre/#{%22sort%22:\[%22ESCPublicationDate%20Descending%22\],\[%22ESCDcIdentifier%22:\[%22cc-137-2016-dmerits-en%22\]}\]](https://hudoc.esc.coe.int/fre/#{%22sort%22:[%22ESCPublicationDate%20Descending%22],[%22ESCDcIdentifier%22:[%22cc-137-2016-dmerits-en%22]}) (dostop dne 23.11.2021.).

¹⁵ Ta organizacija je podobno kolektivno pritožbo vložila zoper 15 članic Sveta Evrope. O tem glej Kresal, 2021, spletni vir: <https://link.springer.com/article/10.1007/s12027-021-00664-8> (dostop dne 17.11.2021)

3. priznavajo delavcem in delavkam enako plačilo za delo enake vrednosti;

4. priznavajo vsem delavcem pravico do razumnega odpovednega roka pri prenehanju zaposlitve;
5. dovoljujejo odtegljaje od plač le pod pogoji in le v takšni meri, kot je predpisano z zakoni oziroma drugimi notranjimi predpisi ali je določeno s kolektivnimi pogodbami oziroma arbitražnimi odločitvami. Uresničevanje teh pravic mora biti zagotovljeno s prostovoljno sklenjenimi kolektivnimi pogodbami, z zakonito metodologijo določanja plač ali z drugimi sredstvi, ki ustrezajo razmeram v državi.«

20. člen MESL (Pravica do enakih možnosti in enakega obravnavanja v zadevah v zvezi z zaposlitvijo in poklicem brez razlikovanja na podlagi spola) pa se glasi:

»Da bi zagotavljale učinkovito uresničevanje pravice do enakih možnosti in enakega obravnavanja v zadevah v zvezi z zaposlitvijo in poklicem brez razlikovanja na podlagi spola, se pogodbenice zavezujejo, da bodo priznavale to pravico in ustrezno ukrepale, da bi jamčile ali spodbujale njeno uporabo na naslednjih področjih:

- a) možnost za zaposlitev, varstvo pred odpuščanjem in ponovno vključevanje v poklic;
- b) poklicno usmerjanje, usposabljanje, prekvalifikacija in rehabilitacija;
- c) pogoji za zaposlitev in delovni pogoji, vključno s plačilom;**
- d) poklicni razvoj, vključno z napredovanjem.«

Odbor je v letih svojega delovanja oblikoval stališča glede konkretnjših obveznosti držav pogodbenic, ki zagotavljajo spoštovanje omenjenih poudarjenih delov členov MESL. Tako imajo države po teh členih obveznost: i) priznati pravico do enakega plačila za enako delo ali delo enake vrednosti v zakonodaji, ii) zagotoviti dostopnost učinkovitih pravnih sredstev za primere kršitev te pravice, iii) zagotoviti transparentnost plač in omogočiti ustrezno primerjavo poklicev, služb ipd. (*job comparisons*), iv) vzdrževati posebne službe ali telesa za delovanje na področju enakosti, v) zbiranja zanesljivih in enotnih podatkov za merjenje razkoraka v višini plač med spoloma in vi) sprejeti ukrepe za promocijo enakih možnosti spolov.

2.3.2. Očitki Sloveniji in odločitev Odbora¹⁶

Vlagateljica je Sloveniji očitala, da sicer korektna pravna ureditev načela enakosti in enakih možnosti, tudi na področju plač, v praksi ni dovolj učinkovito uresničena, k čemur naj bi prispevali, prvič, neučinkovito sodno varstvo v primeru diskriminacije (nizko število rešenih sodnih zadev in izrečenih sankcij), drugič, nezadostna transparentnost plač in primerjava služb in tretjič, finančna podhranjenost slovenskega zagovornika načela enakosti, kar prav tako vpliva na učinkovitost njegovega delovanja.

Odbor je svojo vsebinsko oceno namenil najprej priznanju načela enakega plačila za delo enake vrednosti v zakonodaji. Odbor je ocenil, da v tem kontekstu kršitve MESL ni, saj 133. člen v povezavi s 6. členom ZDR-1¹⁷ jasno in primerno določa enako plačilo moških in žensk. Odbor je pri tem izrecno kot pomembno izpostavil dejstvo neveljavnosti morebitnih pravnih določil v kolektivnih pogodbah, splošnih aktih delodajalca ali klavzul v pogodbah o zaposlitvi, ki bi nasprotovale temu načelu.

Kršitev MESL pa je bila ugotovljena v zvezi z učinkovitimi pravnimi sredstvi za primer kršitev enakega plačila moških in žensk. Sicer je moč zaznati strinjanje s pravnimi mehanizmi v slovenskem sistemu, to je z možnostjo neposrednega sodnega varstva, dostopnostjo le tega tudi socialno šibkejšim, obrnjenim dokaznim bremenom ipd. Ključni očitek, ki po mnenju Odbora ustvarja kršitev MESL, pa je namenjen preveč kompleksnim postopkom in njihovi dolžini, s čimer naj ne bi bila izpolnjena obveznost države zagotoviti učinkovita pravna sredstva. Odbor je odločitev oprl na izsledke Evropske mreže pravnih strokovnjakov s področja enakosti med spoloma...(*European Network of Legal Experts on Gender Equality and Non-discrimination*), ki je ugotovila nemožnost sprožitve pravnih sredstev s strani subjektov, kot so denimo različne interesne skupine ali telesa za enakost. Po drugi strani pa s strani Odbora za izločitev diskriminacije žensk (*Committee on Elimination of Discrimination against Women – CEDAW*) prihajajo skrb vzbujajoči podatki o pomanjkanju informacij o številu postopkov glede spolne diskriminacije. Majhno število postopkov uveljavljanja enakega plačila moških in žensk je po mnenju UWE, kot tudi Odbora, posledica bodisi

¹⁶ O tem podobno tudi Kresal, 2020, str. 435, 436.

¹⁷ Zakon o delovnih razmerjih, Uradni list RS, št. 21/13, 78/13 – popr., 47/15 – ZZSDT, 33/16 – PZ-F, 52/16, 15/17 – odl. US, 22/19 – ZPosS, 81/19, 203/20 – ZIUPOPdve in 119/21 – ZČmlS-A).

pomanjkanja zavedanja možnosti ukrepanja, pomanjkanja samozavesti in zaupanja v pravna sredstva bodisi strahu pred povračilnimi ukrepi itd. Odbor zaključi, da ni jasnih dokazov o učinkovitem pravnem uveljavljanju sicer primerne pravne ureditve.

Glede transparentnosti plač oz. plačnega sistema Odbor ocenjuje, da je le ta pomemben instrument zagotavljanja učinkovitega enakega plačila med spoloma. Zato kot ključno vidi dolžnost države sprejeti ukrepe, ki morajo zagotoviti takšno transparentnost. To v povezavi z težavno primerjavo del ali služb in pomanjkanjem pojasnitve pojma enakega dela ali dela enake vrednosti, po mnenju Odbora prav tako ustvarja kršitev MESL.

Po analizi pravnega položaja zagovornika načela enakosti in pristojnosti, ki jih ima na področju enakosti plačila med spoloma, Odbor zaključuje, da država izpolnjuje zahtevane standarde in v tem kontekstu kršitve MESL ni.

Predmet presoje s strani Odbora je bila tudi zastopanost žensk v organih odločanja v gospodarskih družbah v zasebnem sektorju, in sicer v luči točke d) 20. člena MESL. Tudi pri tem velja dolžnost države sprejeti ukrepe zoper vertikalno segregacijo trga dela, kar se po mnenju Odbora lahko odrazi tudi v zakonskih pozitivnih ukrepih angažmaja žensk v organih odločanja gospodarskih družb. Kot pomemben dejavnik razvoja dogodkov v pravo smer Odbor omenja tudi časovni vidik izboljševanja položaja žensk. Po preučitvi situacije v praksi v Sloveniji, ki statistično kaže na dvig deleža žensk v organih odločanja (v letih od 2015-2019 za 6%, na 27,7%), Odbor ni ugotovil kršitve točke d) 20. člena MESL. Kaže, da se je Odboru pri sprejemu odločitve o skladnosti prava in prakse s točko d) 20. člena, zdel relevanten tudi izraz zavedanja problema in priznanje pomanjkljivega zastopanja žensk v organih odločanja, še posebej v zasebnem sektorju.

2.3.3. Follow up

Odbor ministrov je po vsebinski odločitvi Odbora v mesecu marcu letos (2021) v luči ugotovitev in odločitve slednjega sprejel priporočilo, ki Sloveniji nalaga usmeritve pri bodočem ukrepanju za uskladitev z relevantnima členoma MESL. Iz priporočila izhaja, da je potrebno:

- Pojasniti pojem enakega dela ali dela enake vrednosti bodisi v pravnih virih bodisi sodni praksi; poskrbeti za večjo transparentnost plač, predvsem v smislu upravičenosti delavcev zahtevati in dobiti informacijo o višini

plače primerljivega sodelavca, pri čemer je potrebno upoštevati veljavno zakonodajo s področja varstva zasebnosti, kot tudi področja varovanja poslovnih skrivnosti.

- Razširiti polje primerjanja plač onkraj okvirov posameznega podjetja.
- Revidirati in uveljaviti obstoječe ukrepe za zmanjševanje razkoraka v višini plač med spoloma oz. razmisliti o morebitni uvedbi drugih ukrepov za doseg tega cilja.
- Poročati o sprejetih ukrepih po tem priporočilu v naslednjem nacionalnem poročilu.

Iz priporočila Odbora ministrov torej izhaja, da bo potrebno sprejeti in uveljaviti nove ukrepe, nekatere zagotovo tudi na zakonski ravni, druge z vplivom na vzorce ravnanja v praksi. Pri tem bi bilo modro preučiti situacijo na Švedskem, ki je edina od 15 držav, vključenih v istovrstni postopek, izšla kot država, ki ne krši nobene določbe MESL pri obravnavanih vprašanjih.

3. ZAKLJUČEK

Uveljavljanje in uresničevanje socialnih pravic v vsaki državi predstavlja stalen izziv in od vseh akterjev zahteva stalno dinamičnost, saj so takšne tudi te pravice same. Slovenija je kot zavezanka skoraj vseh oštevilčenih odstavkov členov MESL pred stalnim izzivom doseganja in spoštovanja standardov, ki jih je v letih delovanja podrobneje razvil Odbor. Kljub pomanjkljivostim, do danes ugotovljenih v sistemu poročanja in treh kolektivnih pritožbah, Slovenije ni moč obsoditi kot države, kjer se socialne pravice uresničuje slabo ali pomanjkljivo. Zagotovo pa problemi obstajajo, kar se ne nazadnje lepo vidi iz odločitve Odbora v tretji kolektivni pritožbi in priporočila Odbora ministrov. Z ustreznim in ažurnim pristopom odgovornih se ugotovljene kršitve lahko odpravijo in se tudi morajo odpraviti. Področje socialnih pravic je danes namreč še toliko bolj pomembno in pereče.

LITERATURA IN PRAVNI VIRI

- Brillat, R., *The supervisory Machinery of the ESC: Recent developments and their Impact*, v *Social Rights in Europe*, Oxford University Press, 2005, str. 31-44.
- Končar, P., *Iztožljivost socialnih pravic s poudarkom na vlogi Evropskega Odbora za socialne pravice*, Delavci in delodajalci, št. 2-3, 2010, str. 151-166.
- Končar, P., *The Evolution of International and European Law in the field of Social rights*, Revista Europea de Derechos Fundamentales, št. 13, 2009, str. 193-204.
- Končar, P., *Collective Complaints-The experience under the European Social Charter*, v *The right to trial within a reasonable time and short-term reform of the ECHR*, Ministrstvo za pravosodje RS, 2009, str. 173-179.
- Kresal, B., *Pomen Evropske socialne listine za varstvo delavskih pravic: novejša praksa Evropskega odbora za socialne pravice*, Delavci Delodajalci, št. 4, 2020, str. 417-442.
- Kresal, B., *gender gap and under-representation of women in decision-making positions: UWE decisions of the European Committee of Social Rights*, 2021, spletni vir: <https://link.springer.com/article/10.1007/s12027-021-00664-8> (dostop dne 17.11.2021).
- Pravilnik o dodeljevanju neprofitnih stanovanj v najem, Uradni list RS, št. 14/04, 34/04, 62/06, 11/09, 81/11, 47/14 in 153/21.
- Zakon o ratifikaciji Konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin, spremenjene s protokoli št. 3, 5 in 8 ter dopolnjene s protokolom št. 2, ter njenih protokolov št. 1, 4, 6, 7, 9, 10 in 11, Uradni list RS – Mednarodne pogodbe, št. 7/94.
- Zakon o ratifikaciji Evropske socialne listine (spremenjene), Uradni list RS – Mednarodne pogodbe, št. 7/99.
- Stanovanjski zakon, Uradni list RS, št. 18/91-I, 19/91 – popr., 13/93 – ZP-G, 9/94 – odl. US, 21/94, 29/95 – ZPDF, 23/96, 24/96 – odl. US, 44/96 – odl. US, 1/00, 1/00 – odl. US, 22/00 – ZJS, 87/02 – SPZ, 29/03 – odl. US.
- Stanovanjski zakon, Uradni list RS, št. 69/03, 18/04 – ZVKSES, 47/06 – ZEN, 45/08 – ZVEtL, 57/08, 62/10 – ZUPJS, 56/11 – odl. US, 87/11, 40/12 – ZUJF, 14/17 – odl. US, 27/17, 59/19, 189/20 – ZFRO in 90/21.
- Zakon o denacionalizaciji, Uradni list RS, št. 27/91-I, 56/92 – odl. US, 13/93 – odl. US, 31/93, 24/95 – odl. US, 20/97 – odl. US, 23/97 – odl. US, 65/98, 76/98 – odl. US, 66/00, 66/00 – ORZDen27, 11/01 – odl. US, 54/04 – ZDoh-1 in 18/05 – odl. US.
- Zakon preprečevanju nasilja v družini, Uradni list RS, št.16/08, 68/16 in 54/17 – ZSV-H.
- Zakon o organizaciji in financiranju vzgoje in izobraževanja, Uradni list RS, št. 16/07 – uradno prečiščeno besedilo, 36/08, 58/09, 64/09 – popr., 65/09 – popr., 20/11, 40/12 – ZUJF, 57/12 – ZPCP-2D, 47/15, 46/16, 49/16 – popr., 25/17 – ZVaj, 123/21 in 172/21.
- Zakon o delovnih razmerjih, Uradni list RS, št. 21/13, 78/13 – popr., 47/15 – ZZSDT, 33/16 – PZ-F, 52/16, 15/17 – odl. US, 22/19 – ZPosS, 81/19, 203/20 – ZIUPOPdve in 119/21 – ZČmlS-A).

Slovenia in Collective Complaint Procedures

Luka Tičar*

Summary

On the occasion of the 60th anniversary of the European Social Charter (ESC) and the 25th anniversary of the use of the collective complaint procedure to monitor its application, this document of the Council of Europe as a whole must be recognized as extremely important. To today's understanding of the phenomenon of so called social human rights, including raising the level of their enforcement was most importantly influenced by the system of collective complaints, unique in international law. Simultaneously with the recognition of the ESC, the awareness of the importance of these rights, rights that significantly mark the daily life of the individual, also arose.

The Republic of Slovenia has been a part of the system of collective complaints since 1999, when, upon ratification of the RESC, it notified the Secretary General of the Council of Europe with a declaration of acceptance of this control mechanism. To date, three collective complaints have been filed against Slovenia, and the ECSR has adopted a substantive decision on all three. In all three cases, the ECSR found a violation of the ESC.

In the first collective complaint, the position of the holders of the former so called housing right, which, after denationalization procedures, were often in a precarious position both in terms of the justification for continuing to live in non-profit flats and in terms of the amount of rent for them. Therefore, the ECSR found a violation of an Article 31 of the ESC.

In the second case of proceedings against Slovenia, the ECSR found a violation of an Article 17 of the ESC, as the legislation and case law did not explicitly prohibit corporal punishment of children. With the change in legislation, this area has been satisfactorily regulated.

In the third case, a violation of Articles 4 and 20 of the RESC was established, as the issue of equal pay of men and women was not resolved well enough.

* Luka Tičar, PhD, Associate Professor at the Faculty of Law, University of Ljubljana, Slovenia
luka.ticar@pf.uni-lj.si

For example, there are no criteria for assessing work of equal value, and at least the transparency of salaries is lacking, especially beyond a specific enterprise. Slovenia still needs to adapt legislation and practice in order to correctly apply relevant provisions of the RESC.