

KRŠITVE TEMELJNIH SOCIALNIH PRAVIC V IMENU KRIZNIH VARČEVALNIH UKREPOV

Katarina Kresal Šoltes*

UDK: 349.3(495+497.4)

364.652.2:338.124.4

Povzetek: Tudi v Sloveniji se v zadnjih štirih letih od začetka krize dalje stopnjujejo pritiski na temeljne socialne pravice. Izvajajo jih delodajalci in nacionalne oblasti; v državah EU tudi na pobudo in ob podpori Trojke. Strukturne reforme pokojninskega sistema in trga dela, zniževanje plač, pokojnin in drugih dajatev sistema socialne varnosti, kot tudi zmanjševanje vloge dejanskega socialnega dialoga, so le najpogostejše oblike. Avtorica v prispevku razpravlja o učinkih, ki jih imajo različni krizni varčevalni ukrepi na temeljne socialne pravice. Predstavljena so stališča delovnopravne stroke in novejša praksa Odbora MOD za svobodo združevanja in Evropskega odbora za socialne pravice v primeru Grčije.

Ključne besede: temeljne socialne pravice, varčevalni ukrepi, enotna pogodba o zaposlitvi za nedoločen čas, prekerno delo, Evropski odbor za socialne pravice, Odbor MOD za svobodo združevanja, mednarodno delovno pravo

VIOLATIONS OF FUNDAMENTAL SOCIAL RIGHTS IN THE NAME OF CRISIS-RELATED AUSTERITY MEASURES

Abstract: During the past four years, since the beginning of the economic crisis also in Slovenia has been an increased pressure on fundamental social rights. Pressures are being exercised both by the employers and the national authorities; in EU countries also on the incentive and the

* Katarina Kresal Šoltes, doktorica pravnih znanosti, namestnica direktorja Inštituta za delo pri Pravni fakulteti Univerze v Ljubljani
katarina.kresal@pf.uni-lj.si
Katarina Kresal Šoltes, PhD, Deputy Director at the Institute for Labour Law at the Faculty of Law, University of Ljubljana, Slovenia

support of the Troika. Structural reforms of the retirement system and of the labour market, cuts in wages, pensions and other welfare benefits, as well as reducing the role of the genuine social dialogue are only the most common forms of these measures. The contribution deals with the legal issues regarding the effects diverse austerity measures have on the fundamental social rights. It further presents the recent practice of the ILO Committee on Freedom of Association and the European Committee of Social Rights in case of Greece.

Key words: *fundamental social rights, austerity measures, single open-ended contract of employment, precarious work, European Committee of Social Rights, ILO Committee on Freedom of Association, international employment law*

1. UVOD

Strukturne reforme pokojninskega sistema in trga dela, zmanjševanje plač, pokojnin in drugih dajatev iz sistema socialne varnosti, decentralizacija in ožjenje avtonomije kolektivnega pogajanja, zmanjševanje dejanske vloge socialnega dialoga, koncept enotne pogodbe o zaposlitvi za nedoločen čas kot okvir za zmanjševanje varstva zaposlitve, spodbujanje fleksibilnih oblik dela in zaposlitve, še zlasti za mlade, prve iskalce zaposlitve in druge ranljivejše skupine delavcev, so le najpogostejše oblike kriznih varčevalnih ukrepov, ki jih v zadnjih letih uveljavljajo evropske države. Najbolj intenzivno jih uveljavljajo v Grčiji, na pobudo in ob podpori *Trojke* (Mednarodnega monetarnega fonda, Evropske Komisije in Evropske centralne banke), v manj intenzivnem obsegu pa tudi v drugih državah, tudi v Sloveniji. Grški primer nas uči, kakšne radikalne spremembe imajo ti ukrepi na nacionalni sistem industrijskih razmerij in posrečeno je v tej luči citiranje pesmi R.E.M. »the end of the world as we know it.«¹ Krizni varčevalni ukrepi tudi povečujejo razlike med ljudmi, tako med posameznimi državami kot znotraj držav, pri tem pa so najbolj na udaru države južne in vzhodne Evrope.²

¹ Ioannou Christos A., 2012, str. 222. Avtor v tem delu podrobno analizira grški primer implementacije ukrepov trojke.

² Leschke Janine, Jepsen Maria, 2012, str. 308

V tem prispevku se ob prikazu grškega primera osredotočam na pravno vprašanje, ali so temeljne socialne pravice lahko omejene in pod kakšnimi pogoji ter ali so lahko omejene zaradi zagotavljanja *ekonomskih ciljev* ali zaradi uveljavljanja *določene* ekonomske politike. V tej luči so predstavljena izbrana stališča iz ustaljene in novejšje prakse mednarodnih nadzornih organov za varstvo človekovih pravic na ravni OZN, MOD in Sveta Evrope. Tudi odzivi delovno in socialno pravne stroke na to vprašanje so kritični. Številni avtorji opozarjajo na spornost regresivnega trenda ter dolžnost doslednega spoštovanja temeljnih socialnih pravic v duhu *zavezujočega mednarodnega prava in skupne ustavne tradicije evropskih držav*, upoštevaje pri tem *temeljno funkcijo in načela delovnega in socialnega prava*.³ Objavljeni *Manifest* evropske akademske skupnosti s področja delovnega in socialnega prava je skupen odziv stroke na te kršitve.

Čeprav naj bi bil evropski socialni model temelj procesov evropske integracije, pa v zakonodajah in praksah nacionalnih in EU institucij prevladuje neoliberalna usmeritev, ki daje prednost ekonomskim ciljem pred socialnimi. Je polna zaposlenost še prioritetni cilj EU, v pogojih poštenih in dostojnih delovnih razmer za vse, ali pa gre zgolj za deklaratorne cilje, ki niso podprti tudi s konkretnimi ukrepi?⁴ Uvodoma se spomnimo še ostrih odzivov stroke na kontroverzni sodbi Sodišča EU v zadevah *Laval* in *Viking* v zvezi z omejevanjem temeljne pravice do kolektivnega pogajanja in kolektivnih ukrepov. Stroka je sodišču očitala, da je po njegovi odločitvi ostalo zelo malo od te temeljne pravice, ki jo je sodišče izvotlilo skozi prizmo štirih gospodarskih svoboščin. Te strokovne očitke je Komisija EU prezrla ob pripravi predloga nove ureditve, ki pa je bila kasneje kot neustrezna zavrnjena s strani nacionalnih parlamentov.⁵ Omenjena primera pa sta pomembna še iz enega razloga. Že v razpravah o sodbah *Laval* in *Viking* je delovnopravna stroka

³ »Nespodobno je ocenjevati kot konkurenčno prednost države neupoštevanje mednarodnih in nacionalnih delovnih standardov, ki udejanjajo pravico do dostojnega dela kot človekovo pravico. Ta očitek gre indeksom fleksibilnosti zaposlovanja, ki jih merita OECD in Svetovna banka, ter politikam, ki uporabljajo te indekse kot referenco za reforme delovne zakonodaje.« Kresal Šoltes, Katarina, 2012 (III), Dnevi slovenskih pravnikov 2012, str. 1516. Glej tudi: Kresal Barbara 2012 (I), str. 246-250; Senčur Peček Darja 2012, str. 1487-1494; Strban Grega 2012(I), str. 508-515; Vodovnik Zvone 2012, str. 271, 273-289. Glej tudi dela iz op. št. 22.

⁴ O tem vprašanju več v: Rodgers Lisa, 2011, str. 394 – 396.

⁵ Predlog direktive o izvrševanju Direktive 96/71/ES o naporitvi delavcev na delo v okviru opravljanja storitev, COM(2012) 131 final, Evropska Komisija, 23. marec 2012. Predlog Uredbe Sveta o uveljavljanju pravice do kolektivnih ukrepov v okviru svobode ustanavljanja in svobode opravljanja storitev, COM(2012) 130 final, Evropska Komisija, 23. Marec 2012. Tudi Slovenija je imela pridržke k predlogu, glej: Predlog Stališča RS, ki ga je pripravila Vlada RS dne 10.5.2012, št. 54944-3/2012/5, EPA: 316-IV in št. 54928-9/2012/4, EPA: 319/VI.

kritično izpostavila vprašanje, ali naj imajo *gospodarske svoboščine enak rang varstva kot temeljne socialne pravice*. Samo če bi šlo za enak rang varstva, pride v primeru tehtanja, komu dati prednost v primeru medsebojnega konflikta, v pošteev uporaba načela sorazmernosti. Glavni očitkev stroke Sodišču EU pa je bil, da je treba dati v razmerju med gospodarskimi svoboščinami in temeljnimi socialnimi pravicami prioriteto slednjim in da princip sorazmernosti, ki ga je v zadevah Laval in Viking uporabilo Sodišče EU pri utemeljitvi dovoljenosti posega v temeljne socialne pravice, ni v skladu z zavezujočim mednarodnim pravom, ki zavezuje vse države članice EU (v tem primeru zlasti Konvencije MOD št. 87, št. 98 in št. 154 s področja sindikalne svobode ter 5. in 6. člen Evropske socialne listine).⁶ Mednarodno pravo s področja sindikalne svobode namreč ne predvideva možnosti njenega omejevanja zaradi varstva gospodarskih svoboščin.

2. OMEJEVANJE SOCIALNIH PRAVIC ZARADI EKONOMSKE POLITIKE

Zgoraj izpostavljeno vprašanje je mogoče aktualizirati z vidika varčevalnih ukrepov. Zastavimo si vprašanje, ali naj imajo *gospodarski cilji in ukrepi oziroma določene ekonomske strategije, enak rang varstva kot človekove pravice*? So gospodarski cilji in ukrepi – kot so na primer sanacija bank, privatizacija javnih služb, dokapitalizacija državnih podjetij, zmanjševanje proračunskih izdatkov in drugi ukrepi – po mednarodnem in ustavnem pravu enako močno varovani kot so varovane temeljne človekove pravice?

S pravnega vidika je pomembno to, da imajo *temeljne socialne pravice status človekovih pravic z mednarodnopravnim in ustavnopravnim jedrom*. Slovenska ustava v 15. členu določa, da so človekove pravice in temeljne svoboščine *omejene samo s pravicami drugih in v primerih, ki jih določa ta ustava*. V slovenski ustavi ni določb o tem, da so človekove pravice lahko omejene zaradi zagotavljanja ekonomskih ciljev ali določene ekonomske politike. Tudi v mednarodnih aktih s področja človekovih pravic ni določeno, da bi bile te lahko omejene zaradi določenih ekonomskih ciljev ali politik. Iz 4. člena Mednarodnega pakta o ekonomskih, socialnih in kulturnih pravicah (Ur.l. SFRJ 7/71; MPESKP) izhaja, da sme država podpisnica *omejiti uživanje socialnih pravic iz pakta samo z zakonom, in le v*

⁶ Kresal Šoltes, Katarina, 2009, str. 468, 483-485. Tako tudi: Bruun Niklas, Bückner Andreas, Dorssemont Filip, 2012, str. 305

tolikšni meri, kolikor je to v skladu z naravo teh pravic in le zato, da izboljša blaginjo v demokratični družbi. Iz G člena Evropske socialne listine, spremenjene (Ur.l. RS – MP št. 7/99; MESL) izhaja, da za učinkovito uresničevanje pravic in načel iz listine *ne veljajo nobene omejitve, ki niso posebej navedene v listini, razen tistih, ki so predpisane z zakonom in so v demokratični družbi nujne za zaščito pravic in svoboščin drugih ali za zaščito javnega interesa, državne varnosti, javnega zdravja ali morale.* Ugotoviti je mogoče, da niti v paktu niti v listini niso določeni ekonomski cilji ali politike kot omejitveni razlogi sami po sebi. Ekonomski varčevalni ukrepi, ki posegajo in omejujejo temeljne socialne pravice, pomenijo kršitev mednarodnega prava, kolikor ne izpolnjujejo zgoraj navedenih pogojev; če torej niso nujni zaradi zagotavljanja drugih človekovih pravic, za zaščito javnega interesa, državne varnosti, javnega zdravja ali morale in če niso uvedeni z namenom izboljšanja blaginje ljudi.

Še več, iz splošnih komentarjev Odbora ZN za ekonomske, socialne in kulturne pravice izhaja, da iz mednarodnega pakta ne izhaja noben vnaprej favoriziran ekonomski sistem (na primer socialistični, kapitalistični, mešani, centralno planski ali liberalno ekonomski), temveč je z vidika izpolnjevanja obveznosti držav pogodbenic pomembno le to, da priznavajo in učinkovito uresničujejo z mednarodnim paktom priznane temeljne socialne pravice.⁷ *Zato je treba v primeru, če nacionalni ekonomski sistem ne omogoča uresničevanja temeljnih socialnih pravic v skladu z mednarodnimi in ustavnopravnimi standardi, problematizirati sam sistem, ne pa socialnih pravic.* Ena od obveznosti držav pogodbenic tako po paktu kot po listini je tudi prizadevanje za *progresiven (in ne regresiven!) razvoj socialnih pravic.* Na to obveznost opozarjajo tudi pritožniki v postopkih pred mednarodnimi nadzornimi organi na ravni MOD in Sveta Evrope.

Evropski odbor za socialne pravice je že zavzel *stališče glede zmanjševanja socialnih pravic zaradi ekonomskih kriz.* Odbor je poudaril, da so države pogodbenice s podpisom ESL sprejele za cilj svoje politike, da si z vsemi ustreznimi sredstvi prizadevajo za doseg pogojev, v katerih bodo pravica do zdravja, pravica do socialne varnosti, pravica do socialne in zdravstvene pomoči in pravica do storitev socialnovarstvenih služb, učinkovito uresničene. Odbor meni, da ekonomske krize ne bi smele imeti za posledico zmanjšanje varstva teh pravic, priznanih z listino, zato so *vlade dolžne sprejeti vse potrebne korake, da zagotovijo učin-*

⁷ Splošni komentarji Odbora ZN za ekonomske, socialne in kulturne pravice, št. 3 (The nature of States parties obligations), 14. 12. 1990, para. 8.

*kovito varstvo pravic iz listine v obdobju, ko upravičenci najbolj potrebujejo varstvo.*⁸ Iz prakse Odbora nadalje izhaja, da *kar velja za pravico do zdravja in socialno varstvo, mora enako veljati za delovno pravo* in da spremembe, ki so lahko razumne z vidika omejevanja javnih izdatkov in razbremenitve poslovanja podjetij, ne bi smele pretirano destabilizirati situacije tistih, ki uživajo pravice iz listine. Večja prožnost zaposlitve ne bi smela postavljati v slabši položaj kategorije delavcev, predvsem tistih, ki nimajo stabilnega dela za dalj časa, glede njihovih temeljnih pravic na področju delovnega prava, ki jih varujejo pred arbitrarnimi odločitvami delodajalcev ali pred ekonomskimi gibanji. Zagotovitev teh pravic je dejansko eden od namenov listine. Razen, če se ne odloči, da se bodo prenehale izpolnjevati obveznosti iz listine.⁹

3. ODLOČITVE MEDNARODNIH NADZORNIH ORGANOV V PRIMERU GRČIJE

Grški varčevalni ukrepi so predmet številnih postopkov pred mednarodnimi nadzornimi organi tako na ravni Mednarodne organizacije dela kot tudi Sveta Evrope. Ker Grčijo zavezujejo podobni mednarodni akti kot Slovenijo, so odločitve v teh primerih pomembne tudi za presojo morebitnih podobnih slovenskih primerov. Grčijo zavezujejo najpomembnejši mednarodni akti s področja človekovih pravic, med njimi MPESKP, vse najpomembnejše konvencije MOD s področja sindikalne svobode (Konvencija MOD št. 87, št. 98 in št. 154 in št. 151) ter za razliko od Slovenije (ki jo zavezuje novejša, spremenjena Evropska socialna listina; MESL) prvotna Evropska socialna listina iz leta 1961 z ustreznimi Protokoli (v nadaljevanju: ESL).

3.1. Odbor MOD za svobodo združevanja – primer št. 2820 (Grčija)

V tej zadevi gre za pritožbo zoper grško vlado, ki jo je pred Odborom MOD za svobodo združevanja oktobra 2010 vložilo več grških sindikalnih konfederacij in mednarodna konfederacija sindikatov (ITUC). V pritožbi se navajajo številne kršitve pravice do sindikalnega združevanja in delovanja ter kolektivnega pogajanja, do katerih naj bi prišlo v okviru uveljavljanja varčevalnih ukrepov v okviru mehanizma

⁸ ECSR, general introduction to Conclusions XIX-2 (2009).

⁹ ESCR, kolektivna pritožba št. 65/2012 (Grčija) z dne 23. maj 2012, para. 16-17.

mednarodne finančne pomoči Grčiji. Grška vlada je v tem postopku navajala, da je morala vse sporne zakonske ukrepe sprejeti kot pogoj za odobritev mednarodne finančne pomoči ter v sodelovanju, na priporočilo in ob podpori Trojke.

Pritožniki so navajali številne sporne pravne podlage za varčevalne ukrepe med njimi: **zakon 3833/2010** (znižanje plač v javnem sektorju za 7% glede na veljavne predpise in kolektivne pogodbe, znižanje drugih prejemkov kot so nadomestilo za čas letnega dopusta, božičnih in velikonočnih praznikov za 30% ter prepoved sklepanja ugodnejših kolektivnih pogodb), **zakon 3845/2010** (trajno spreminjanje sistema splošne veljavnosti nacionalnih kolektivnih pogodb, možnost izključitve določenih kategorij delavcev, kot so mladi, iz veljavnosti nacionalnih kolektivnih pogodb in splošno veljavnih določb o minimalni plači in pogojih dela, dodatno znižanje plač za 3%, znižanje odpravnin in odpovednih rokov), »**Memorandum za razumevanje specifičnih ekonomsko političnih pogojev**« (napoved strukturnih sprememb trga dela z decentralizacijo kolektivnega pogajanja, spremembo sistema minimalne plače, podaljšanjem poskusnega dela na eno leto v okviru koncepta enotne pogodbe za nedoločen čas), **zakon 3863/2010** (uvredba posebne vajeniške pogodbe za mlade med 15 in 18 letom, z njihovo izključitvijo iz veljavnosti kolektivnih pogodb), **zakon 4024/2011** (posegi v sistem kolektivnih pogodb z omejitvijo načela in favorem, omejitvijo splošne veljavnosti, možnostjo sklepanja kolektivnih sporazumov na ravni podjetja med delodajalcem in »skupino delavcev«, ..), **zakon 3899/2010** (podaljšanje poskusne dobe iz dveh na 12 mesecev po izteku katere je delavec lahko odpuščen brez razloga in brez odpravnine, poseg v načelo in favorem v sistemu kolektivnih pogodb z možnostjo odstopanja od ugodnejših določb o plači in pogojih dela iz sektorske kolektivne pogodbe s podjetniško kolektivno pogodbo, vendar ne izpod ravni, določene z nacionalno splošno kolektivno pogodbo), idr.¹⁰

Obor MOD za svobodo združevanja je pri odločanju v tej zadevi uvodoma izpostavil, da gre za izjemne in grobe posege v situaciji akutne finančne in gospodarske krize in s tem v zvezi izpostavil svoja predhodno izražena stališča, da so posegi v veljavne kolektivne pogodbe z namenom zniževanja plač v javnem sektorju v nasprotju z načelom svobode sklepanja kolektivnih pogodb, kolikor pa so takšni posegi nujni zaradi stabilizacije razmer, pa so lahko uveljavljeni le začasno, v razumnem obdobju in ob ustreznem varstvu najbolj ranljivih skupin delavcev. Pomembno je,

¹⁰ Reports of the Committee on Freedom of Association, 365th Report, case 2820 (Greece), para. 788-949

da so taki ukrepi sprejeti po predhodnem posvetovanju s socialnimi partnerji in da je njihova veljavnost odvisna od preverljivosti njihovih učinkov.¹¹ V zvezi z zakonskimi spremembami glede samega sistema kolektivnih pogodb v smeri večje decentralizacije, je Odbor opozoril, da mora država zagotoviti veljavnost vsake sklenjene kolektivne pogodbe in da sistematično favoriziranje decentraliziranega kolektivnega pogajanja z ekskluzivnimi določbami, ki so manj ugodne od določb iz kolektivnih pogodb višje ravni, lahko vodi v splošno destabilizacijo sistema kolektivnega pogajanja in s tem slabljenje svobode kolektivnega pogajanja v nasprotju z načeli iz Konvencij MOD št. 87 in 98. V zvezi z možnostjo, da na ravni podjetja sklepajo kolektivne pogodbe z delodajalcem skupine delavcev, je Odbor izrazil zaskrbljenost, da takšna situacija lahko resno ogrozi položaj sindikalnih organizacij kot predstaviškega glasu delavcev v procesu kolektivnih pogajanj.¹²

Odbor je še poudaril, da je bistvenega pomena, da socialni partnerji in vlada nujno pristopijo k skupnemu pregledu vseh spornih ukrepov in njihovega vpliva na delovna razmerja v državi ter da naj bodo v prihodnje socialni partnerji polno vključeni v določanje nadaljnjih sprememb v okviru sporazumov s Trojko.¹³

Odbor je v zvezi s pritožbo sprejel *priporočilo*, v katerem grško vlado poziva h krepitvi institucionalnega okvira za kolektivna pogajanja in socialni dialog ter k *trajnemu in intenzivnemu socialnemu dialogu o vseh spornih zadevah iz te pritožbe*, o čemer ga mora vlada še naprej obveščati. Odbor grško vlado tudi poziva, da *zakonsko zagotovi, da bo vsaka kolektivna pogodba učinkovala med udeleženci, katere predstavljajo pogodbene stranke*, ker učinkovitost kolektivnega pogajanja temelji na tem, da so zastopane stranke zavezane s prostovoljno dogovorjenimi določbami.¹⁴

3.2. Evropski odbor za socialne pravice – kolektivna pritožba št. 65/2011 (Grčija)

Ta kolektivna pritožba se je nanašala na dve zatrjevani kršitvi in sicer v zvezi z odpovedjo pogodbe o zaposlitvi s poskusno dobo in v zvezi z načelom in favorem

¹¹ Ibd., para. 990-991. O ustaljeni praksi Odbora v podobnih primerih v: ILO 2006, Digest: para. 998-1045.

¹² Cit. op. 10, para. 997-998.

¹³ Ibd., para. 1002.

¹⁴ Ibd., para. 1003.

v razmerju med kolektivnimi pogodbami panožne in podjetniške ravni.¹⁵ V nadaljevanju je obravnavana prva zatrjevana kršitev. V tej kolektivni pritožbi sta dve grški sindikalni konfederaciji med drugim zatrjevali, da Grčija krši **4. odstavek 4. člena ESL, o pravici do razumnega odpovednega roka pri prenehanju zaposlitve**, s tem, ko je z zakonom 3899 z dne 12.12.2010 izenačila prvih 12 mesecev zaposlitve za nedoločen čas s poskusno dobo z možnostjo odpovedi brez odpovednega roka ali kompenzacije v času poskusne dobe. Četrti odstavek 4. člena ESL določa obveznost držav pogodbenic, da »priznavajo vsem delavcem pravico do razumnega odpovednega roka pri prenehanju zaposlitve«. Sporni zakon 3899/2010 je določil, da se prvih 12 mesecev zaposlitve za nedoločen čas šteje za poskusno dobo, med katero lahko pogodba preneha brez odpovednega roka in brez odpravnine, če se stranki ne dogovorita drugače, pogodba za nedoločen čas z več kot 12 meseci zaposlitve pa je lahko odpovedana na podlagi predhodne pisne odpovedi s strani delodajalca, z eno (1) mesečnim odpovednim rokom v primeru trajanja zaposlitve od 12 mesecev do 2 let. Vlada je v odgovoru navedla, da so ukrepi sprejeti v razmerah akutne krize, z namenom omilitve strukturnih problemov trga dela in sistema socialne varnosti, da bi se zagotovilo njihovo delovanje, še zlasti glede določanja plač v okviru sistema kolektivnega pogajanja, povečanja prožnosti delovnih razmerij in zmanjševanja stroškov dela ter zmanjšanja brezposelnosti.

Odbor je uvodoma izpostavil stališče, da so države pogodbenice dolžne spoštovani obveznosti iz listine tudi v kriznih obdobjih.¹⁶ Pri odločitvi v tej zadevi se je Odbor oprl na načela iz svoje dosedanje prakse v zvezi z razlago 4. odstavka 4. člena ESL in sicer. Pravica do razumnega odpovednega roka se nanaša na vse kategorije delavcev, tudi tiste iz atipičnih oblik zaposlitve in tudi na čas poskusne dobe. Glede standarda »razumnega« roka Odbor doslej ni oblikoval abstraktnega pravila, temveč je o tem odločal od primera do primera, pri čemer pa je že presodil, da gre za kršitev listine, če je določeno manj kot mesec dni roka po enem letu službe. V skladu z listino pa je situacija, če je dano izplačilo nadomestila plače namesto odpovednega roka, če je ekvivalentno zaslužku za čas odpovednega roka. Takojšnja odpoved brez odpovednega roka je lahko utemeljena le na resni

¹⁵ Ker je Odbor z večino glasov odločil, da druga zatrjevana kršitev sodi v okvir 5. in 6. člena ESL (pravica do sindikalnega organiziranja in pravica do kolektivnega pogajanja), Grčija pa teh določb ni sprejela v svoj pravni red, glede te zadeve ni ugotovil kršitev 3/1 člena Protokola k ESL, kar je zatrjevala pritožba.

¹⁶ Cit. op. 8. in 9.

kršitvi. Glede instituta poskusnega dela je Odbor navedel, da je legitimno, da se delodajalcu omogoči preizkus delavčevih kvalifikacij in izpolnjevanja zahtev dela, vendar pa tega instituta ni mogoče tako široko interpretirati in poskusne dobe določiti v tako dolgem trajanju, da bi varstvo iz 4. odstavka 4. člena listine ostalo neučinkovito. V konkretnem primeru sporni zakon sploh ni predvidel odpovednega roka v primeru, ko je pogodba o zaposlitvi, ki se je po zakonu štela za pogodbo za nedoločen čas, odpovedana v času poskusne dobe enega leta.

Odbor je dne 23. maja 2012 soglasno odločil, da sporni grški zakon *krši določbo 4. odstavka 4. člena ESL o pravici do razumnega odpovednega roka*.

3.3. Evropski odbor za socialne pravice – kolektivna pritožba št. 66/2011 (Grčija)

V tej zadevi se je zatrjevalo več kršitev ESL, ki so se nanašale na grško zakonodajo v zvezi s *posebno vajeniško pogodbo* (apprenticeship contract) med delodajalcem in osebo med 15 in 18 letom starosti ter posebno ureditvijo v zvezi z *zaposlitvijo oseb, mlajših od 25 let, ki so na novo vstopile na trg dela*. Sporni zakon 3863 z dne 15. julij 2010 je za obe kategoriji mladih delavcev določal nižjo plačo (za prvo kategorijo v višini 70% minimalne plače in za drugo v višini 84% minimalne plače) ter različne druge manj ugodne posebnosti glede delovnih pogojev ali izključitve iz splošnih shem sistema socialne varnosti v razmerju do ostalih kategorij zaposlenih. Glede vajeniške pogodbe je zakon tudi izrecno določal, da se določbe delovne zakonodaje, razen v zvezi z varnostjo in zdravjem pri delu, ne uporabljajo. Grška vlada je utemeljevala sprejem teh ukrepov z argumentom visoke brezposelnosti med mladimi in spodbujanja integracije mladih na trg dela, tako da se jim omogoči pridobitev potrebnih izkušenj in sposobnosti za delo.

Z Odločitvijo z dne 23. maja 2012 je Odbor soglasno odločil, da grška zakonodaja krši: 7. odstavek 7. člena (pravica do plačanega letnega dopusta oseb, mlajših od 18 let), 2. odstavek 10. člena (pravica do poklicnega usposabljanja), 3. odstavek 12. člena (pravica do socialne varnosti) in 1. odstavek 4. člena (pravica do dostojnega plačila) ESL iz leta 1961.

Ker po sporni zakonodaji vajenci niso bili upravičeni do treh tednov letnega dopusta v okviru enoletne vajeniške pogodbe, glede na to, da jih je zakonodajalec izključil iz veljavnosti delovne zakonodaje, je Odbor odločil, da to predstavlja **kr-**

šitev 7. odstavka 7. člena ESL o pravici do plačanega letnega dopusta zaposlenih oseb, mlajših od 18 let.¹⁷

Odbor je nadalje odločil, da zakonska ureditev posebne vajeniške pogodbe, **krši 2. odstavek 10. člena ESL o pravici do poklicnega usposabljanja**, ker sporna zakonska ureditev ne zagotavlja ustreznega sistema vajeništva ali drugih sistematičnih usposabljanj mladih fantov in deklet v različnih zaposlitvah. Iz prakse Odbora izhaja, da mora vajeništvo, da bi ustrezalo zahtevam iz listine, vključevati usposabljanje na podlagi pogodbe med mlado osebo in delodajalcem, ki jo opredeljuje sistem pravil, ki urejajo dolžino vajeništva, razmerje med časom za teoretično in praktično usposabljanje, vrsto izbranega vajeništva, izbiro in kvalifikacije vzgojiteljev, plačilo vajenca in prenehanje vajeniške pogodbe. Razen klasičnega vajeniškega sistema, se lahko uvedejo tudi druge oblike vajeništva, pomembno pa je, da tudi te druge oblike ureja zaokrožen okvir pravil, ki določa razmerje med pridobivanjem delovnih izkušenj in zagotavljanjem izobraževanja.¹⁸ Ker teh elementov zakon 3863 ni urejal, niti ni bil institut posebne vajeniške pogodbe konsistentno vključen v splošno shemo vajeništva, taka ureditev ne izpolnjuje zahtev iz 2. odstavka 10. člena ESL.

Odbor je nadalje ugotovil **kršitev 3. odstavka 13. člena ESL o pospešenem razvoju sistema socialne varnosti**. Države pogodbenice so na tej podlagi zavezane, da si prizadevajo za pospešen razvoj sistema socialne varnosti, da bi dosegel višjo raven. Kršitev v konkretnem primeru je podana zato, ker sporna zakonodaja ustvarja različne kategorije delavcev, ki so dejansko izključeni iz splošne ravni varstva, ki jo zagotavlja sistem socialne varnosti na splošno, kar predstavlja poslabšanje sheme socialne varnosti, ki ne izpolnjuje zahtev iz listine.¹⁹ Iz prakse Obora namreč izhaja, da ukrepi, sprejeti v kriznih razmerah npr. za konsolidacijo javnih financ z namenom zagotoviti ohranitev in vzdržnost sistema socialne varnosti, ne smejo spodkopati temeljev tega sistema ali zanikati posameznikom možnost varstva, ki ga ta nudi za kritje resnih socialnih in ekonomskih rizikov, zato mora vsakršna sprememba v sistem socialne varnosti ohranjati zadostno širok sistem obvezne socialne varnosti in se vzdržati izključevanja celotne kategorije delavcev iz varstva, ki ga ta sistem zagotavlja. Če krizni ukrepi ne izpolnjujejo teh

¹⁷ Prvotna ESL iz leta 1961 v zvezi s pravico otrok in mladoletnikov do varstva iz 7. člena določa, da so zaposlene osebe, mlajše od 18 let, upravičene do najmanj treh tednov plačanega letnega dopusta.

¹⁸ ECSR, Conclusions XIV-2; kolektivna pritožba št. 66/2011, para. 36.

¹⁹ Ibd., para. 48.

zahtev, ustvarjajo regresivne korake, ki se ne morejo šteti za skladne z določbo 3. odstavka 12. člena listine.²⁰

Nadalje je podana tudi **kršitev 1. odstavka 4. člena ESL o pravici do dostojnega plačila**, kolikor se na podlagi sporne zakonodaje zagotavlja vsem delavcem, mlajšim od 25 let *minimalna plača izpod praga revščine*. Čeprav Odbor v določenih okoliščinah lahko šteje za skladno z ESL tudi določanje nižje minimalne plače za mlajše osebe (npr. v primeru vajeništva ali v drugih oblikah poklicnega usposabljanja, če je to utemeljeno na primer na statističnih podatkih o nižjih življenjskih stroških), pa takšno znižanje ne sme pasti izpod praga revščine v zadevni državi. V konkretnem primeru se je navajala minimalna plača (določena z nacionalno splošno kolektivno pogodbo) v višini 730 EUR, prag revščine pa v višini 580 EUR, s predpisom z dne 28.2.2012 pa naj bi se minimalna plača mladih izpod 25 let iz zadevnega primera, ki je bila s spornim zakonom določena v višini 84% minimalne plače, dodatno znižala še za 32%.²¹ Odbor je presodil, da je *obseg* znižanja minimalne plače *in način*, na katerega je bilo znižanje aplicirano na vse delavce izpod 25 let, nesorazmerno, četudi bi se upoštevale posebne ekonomske okoliščine (ki bi sicer lahko utemeljile drugačno obravnavo mlajših delavcev zaradi ciljev zaposlitvene politike), zato je v konkretnem primeru podana tudi **kršitev 1. odstavka 4. člena ESL v luči prepovedi diskriminacije** po določbi Preambule ESL iz leta 1961.

4. IN SLOVENIJA?

Krizni varčevalni ukrepi se uvajajo tudi v Sloveniji, doslej v manjšem obsegu, vendar v primerljivih oblikah in s podobno argumentacijo vlade. Regresivni posegi v socialne pravice se izvajajo na ravni zakonodajne in izvršilne oblasti ter posledično tudi v praksi delodajalcev, vključno z razbohoteno nezakonito prakso, ki ji inšpekcija dela zaenkrat ni kos.

V Sloveniji med oblastnimi ukrepi izstopa po intenzivnosti posega v temeljne postulate pravne in socialne države Zakon za uravnoteženje javnih financ (Ur.l. RS št. 40/12; v nadaljevanju ZUJF), ki je s hkratnim spreminjanjem več deset zakonov naenkrat, posegel v pravice in javne storitve praktično na vseh družbenih

²⁰ ESCR, Conclusions XVI-1; kolektivna pritožba št. 66/2911, para. 47.

²¹ *Ibid.*, para. 59-65.

področjih. Že v času postopka sprejemanja ZUJF je stroka opozarjala na vrsto neustavnosti, ki pa jih oblast ni upoštevala, prav tako pa se doslej nanje ni ustrezno odzvalo niti Ustavno sodišče RS.²² Kot nujne prioritete ukrepe za povečanje konkurenčnosti gospodarstva in zmanjšanje javnofinančnih težav je vsakokratna slovenska vlada, ne glede na politično orientiranost, opredelila tudi strukturne reforme, kot so nova pokojninska in delovnopravna zakonodaja in ureditev trga dela (ZPIZ-2, ZDR-1 in ZUTD-A), ki so bile uveljavljene v začetku leta 2013. Naj spomnim, da so prvotna izhodišča za reformo trga dela vključevala tudi uvedbo koncepta enotne pogodbe za nedoločen čas s poskusno dobo, ki je vseboval nekatere podobne značilnosti kot v zgoraj prikazanem grškem primeru. Stroka je ta koncept zavrnila kot neustrezen.²³ V postopku usklajevanja s socialnimi partnerji je bil kasneje tudi opuščen. Sporni oblastni posegi v plačni sistem javnih uslužbencev so se izvajali na več načinov in kontinuirano že od leta 2010 dalje. Po eni strani je Vlada sodelovala v socialnem dialogu kot stranka veljavne Kolektivne pogodbe za javni sektor (KPJS) in drugih panožnih kolektivnih pogodb, katerih podpisnica na strani delodajalcev je bila, po drugi strani pa je v času pogajanj, ko s sindikati ni dosegla želene spremembe, skupaj z zakonodajalcem jeseni 2010 izvedla niz enostranskih oblastnih posegov v veljavne kolektivne pogodbe - od spremembe zakonsko predpisanega kvoruma za sklepanje KPJS s spremembo 42. člena Zakona o sistemu plač v javnem sektorju (ZSPJS) do enostranskih obligacijsko pravnih dejanj. Stroka je takšno ravnanje kot neustrezno zavrnila.²⁴ Neustavnost 42. člena ZSPJS je kasneje potrdila tudi ustavnosodna presoja.²⁵ Nadaljnji oblastni posegi v pravice javnih uslužbencev so bili izvedeni z že omenjenim ZUJF in po mojem mnenju tudi s predpisi o izvrševanju proračuna, s tem, ko se v zakonu ni zagotovilo zadostnih sredstev za izpolnitev vseh zakonsko in pogodbeno določenih obveznosti do javnih uslužbencev in z drugimi področnimi zakoni, kot na primer na področju organiziranosti in dela policije, s tem, ko se v novo sprejetem zakonu ni upoštevalo že prej dogovorjenih obveznosti vlade iz veljavno sklenjenih stavek in drugih kolektivnih sporazumov. Potrebna bo temeljita pravna analiza omenjenih in vseh drugih kriznih varčevalnih ukrepov, s katerimi so bili izvedeni posegi v temeljne socialne pravice.

²² Glej: Kresal Šoltes, Katarina, 2012(I), str. 3; Kresal Šoltes Katarina 2012(II), str. Kresal, Barbara, 2012(II), priloga; Strban, Grega, 2012(II), str. 37; Strban, Grega, 2012(I), str. 520-525; Kovač, Polonca, 2013, str.

²³ Kresal Barbara, 2012 (I), str. 250-253.

²⁴ Kresal Šoltes, Katarina, 2010, str. 569-571, 578-586.

²⁵ Odločba Ustavnega sodišča RS U-I-249/10 z dne 15. marec 2012.

5. ZAKLJUČEK

Svoboda dela, socialna varnost in enaka obravnava vsakogar brez diskriminacije so predpogoj in sestavni del človekovega dostojanstva. Te in druge socialne pravice so se na evropskem prostoru razvijale v okviru koncepta socialne države (socialstat) ter do konca osemdesetih let tudi v okviru različnih konceptov socialističnih držav.

Koncept socialne države in temeljnih socialnih pravic temelji na: 1) omejevanju kapitala in svobodne gospodarske pobude, ki je ustavno legitimirano s prepovedjo izvajanja gospodarske dejavnosti v nasprotju z javno koristjo (74. člen slovenske ustave) in uživanjem lastnine na način, da je zagotovljena njena ekonomska, socialna in ekološka funkcija (67. člen slovenske ustave) ter 2) na redistribuciji produktov, vse pa z namenom zagotavljanja čim višje ravni življenjskega standarda, javnih storitev in temeljnih socialnih pravic vsem ljudem brez diskriminacije. Ta koncept v temeljih nasprotuje konceptu neoliberalne tržne ekonomije ter kriznim varčevalnim ukrepom, kot so ti, predstavljeni v prispevku in s katerimi se koncept neoliberalne tržne ekonomije konkretizira in udejanja. Da pomenijo krizni varčevalni ukrepi - ki jih v zadnjih letih pospešeno uveljavlja Grčija (na pobudo in ob podpori Trojke), v (zaenkrat) milejši obliki pa jih uveljavlja ali jih vsaj poskuša uveljaviti tudi slovenska nacionalna politika - kršitev temeljnih socialnih pravic kot jih jamči zavezujoče mednarodno pravo, ugotavljajo poleg delovnopravne stroke širom Evrope tudi mednarodni nadzorni organi na ravni MOD in Sveta Evrope.

Za pravno obravnavo koncepta socialne države in temeljnih socialnih pravic pa je bistveno to, da imajo socialne pravice *status človekovih pravic in univerzalne temeljne pravne načela*. So del veljavnega slovenskega pravnega reda (enako tudi drugih evropskih nacionalnih ureditev), z določljivim in iztožljivim mednarodno in ustavno pravnim jedrom.

Še več, so tudi del univerzalne laične etike. Kot izhaja iz preambule Mednarodnega pakta o ekonomskih, socialnih in kulturnih pravicah izhajajo te pravice iz dostojanstva, ki je prirojeno človekovi osebnosti. Priznanje socialnih pravic, njihove neodtujivosti od človeške biti ter njihove prepletenosti in enake obravnave z drugimi političnimi in državljanskimi pravicami, je največja civilizacijska pridobitev 20. stoletja. In kot taka bi morala biti kategorični imperativ razvitih družb 21. stoletja. To je sporočilo in hkrati zahteva, ki jo sporoča delovnopravna znanost ter ljudje na vseslovenskih vstajah in drugih demonstracijah po vsej Evropi.

VIRI IN LITERATURA:

- Bruun Niklas, Bücker Andreas, Dorssemont Filip: *Balancing Fundamental Social Rights and Economic Freedoms: Can the Monti II Initiative Solve the EU Dilema?* v: International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations 28, no. 3(2012): 279-306.
- ILO, 2006, Digest: Freedom of Association, Digest of decisions and principles of the Freedom of Association Committee of the Governing Body of the ILO, 5. dopolnjena izdaja, 2006
- ILO, 2012: Report of the Freedom of Association Committee, no. 365, GB.316/INS/9/1, Geneva, november 2012, Case no. 2820 (Greece),
- Ioannou, Christos A.: *Recasting Greek Industrial Relations: Internal Devaluation in Light of the Economic Crisis and European Integration*, v: The International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations 28. No.2(2012): 199-222.
- Kovač Polonca: *Pravno varstvo prejemnikov pokojnin – študija primera 143. Člena zakona za uravnoteženje javnih financ*, v: Delavci in delodajalci št. 1/2013, str. 29-54.
- Kresal Barbara 2012(I): *Primerljivost delovnopravnega varstva v različnih oblikah zaposlitve*, v: Delavci in delodajalci št. 2-3/2012, str. 245-262.
- Kresal Barbara 2012(II): *Prisilno upokojevanje po ZUJF v luči prepovedi diskriminacije na podlagi spola in na podlagi starosti* v: Pravna praksa, št. 23/2012, priloga.
- Kresal Šoltes, Katarina 2012(I): *S »supervarčevalnim« zakonom nad socialno državo*, v: Pravna praksa, uvodnik, št. 16-17/2012, str. 3
- Kresal Šoltes Katarina 2012(II): *Poseg ZUJF v pravico javnih uslužbencev do regresa za letni dopust*, v: Pravna praksa št. 26, str. 8-9.
- Kresal Šoltes, Katarina 2012 (III), Dnevi slovenskih pravnikov 2012: *Ali je slovenska delovna zakonodaja res nefleksibilna*, v: Podjetje in delo št. 6-7/2012, str. 1506-1518.
- Kresal Šoltes, Katarina: *Oblastni posegi v kolektivna pogajanja*, v: Delavci in delodajalci št. 4/2010, str. 569-571, 578-586
- Kresal Šoltes, Katarina: *Primer Laval in Viking z vidika slovenske pravne ureditve avtonomije kolektivnega pogajanja*, v: Delavci in delodajalci št. 4/2009, str. 465-489.
- Leschke Janine, Jepsen Maria: Introduction: *Crisis, policy responses and widening inequalities in the EU*, v: International Labour Review, vol 151 (2012), no. 4, 289-312.
- Rodgers Lisa, 2011, *Labour law and employment policy in the EU: conflict or consensus?*, v: The International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations 27, no. 4(2011): 387-406.
- Senčur Peček Darja: *Vloga delovnega prava in njeno uresničevanje v spremenjenih razmera*, v: Podjetje in delo 6-7/2012, str. 1483-1494
- Strban Grega 2012(II): *Nekatera pravna vprašanja predloga Zakona za uravnoteženje javnih financ (ZUJF): Stališča Društva za delovno pravo in socialno varnost* v: Pravna praksa št. 16-17/2012, str. 37.
- Strban Grega 2012(I): *Pravica do socialne varnosti in njen pomen v času gospodarske recesije*, v: Delavci in delodajalci št. 4/2012, str. 507-532.
- Vodovnik Zvone: *Ustavni okvir razvoja delovnega in socialnega prava*, v: Delavci in delodajalci 2-3/2012, str. 263-298.

VIOLETIONS OF FUNDAMENTAL SOCIAL RIGHTS IN THE NAME OF CRISIS-RELATED AUSTERITY MEASURES

Katarina Kresal Šoltes*

SUMMARY:

In the name of crisis-related austerity measures pressures on fundamental social rights are being exercised both by the authorities and the employers; by the former within the framework of their legislative and executive competencies and also in their capacity as an employer within the public sector, by the latter on the individual and collective level and finally by increasingly applying illegal practices. Structural reforms of the retirement system and of the labour market, cuts in wages, pensions and other welfare benefits, as well as reducing the role of the genuine – not merely formal – social dialogue, the attempts to introduce a single open-ended employment contract and other forms of precarious work, particularly so for the young population and first job seekers are only the most common forms of the crisis-related austerity measures. On the incentive and the support of the Troika, they are being vigorously carried out in Greece. Though slightly less intensively, they are increasingly applied or attempted to be applied in Slovenia too.

Freedom of work, social security and equal treatment for all without any discrimination are a precondition and an integral part of human dignity. They are realized through fundamental social rights and within the concept of *welfare state (Sozialstaat)*. This concept is based on restricting the role of the capital and freedom of conducting a business as well as on the redistribution of the products, everything with the purpose to provide as high as possible standard of living, availability of public services and provision of social rights for all people, without any discrimination.

In its essence, this concept is *fundamentally different from the concept of the neo-liberal market economy and the crisis-related austerity measures* through

* Katarina Kresal Šoltes, PhD, Deputy Director at the Institute for Labour Law at the Faculty of Law, University of Ljubljana, Slovenia. katarina.kresal@pf.uni-lj.si

which it is implemented. The austerity measures induced by the current economic crisis - recently increasingly applied in Greece on the incentive and support of the Troika but also in Slovenia (though presently still in milder forms) by the Slovenian government - *actually means violation of fundamental social rights as guaranteed by the binding international law*. The austerity measures are recognized as violation of fundamental social rights by labour law experts as well as by the supervisory bodies of the ILO and the Council of Europe.

From the perspective of law it is essential that social rights have *the status of human rights and fundamental legal principle*. They are also an integral part of the applicable Slovenian legal order (as they are in the jurisdictions of other European states) since they all contain a legally definable and justiciable core based on international and constitutional law. More so, they are an integral part of the universal *secular ethic*. Recognizing that social rights derive from the inherent dignity of the human person and their interconnection and equal treatment with other political and civil rights is the most important civilization achievement of the 20th century. Thus making them a *categorical imperative* of the developed societies in the 21st century.