



Europa



Program podpore podjetij

PHARE program podpore podjetij - SMECA

Socialna politika in politika zaposlovanja v Evropski uniji (Socialni dialog)



VSEBINA

Uvod	3
POGLAVJE I ENOTNI TRG IN EVROPSKA SOCIALNA POLITIKA	
1. Socialna plat skupnega trga	4
2. Evropski socialni dialog	5
3. Novosti v maastrichtskem protokolu	6
POGLAVJE II SVOBODA GIBANJA DELOVNE SILE	
1. Temeljni pojmi.....	8
2. Področje uporabe.....	9
3. Vsebina pravice svobodnega gibanja.....	10
4. Omejitve pravice svobodnega gibanja.....	13
POGLAVJE III POLITIKA ZAPOSLOVANJA V EVROPSKI SKUPNOSTI	
1. Uvod.....	15
2. Evropski socialni sklad - nastanek in razvoj.....	16
3. Evropski socialni sklad in Evropski enotni akt.....	17
4. Poklicno usposabljanje.....	20
POGLAVJE IV PRAVNA UREDITEV INDIVIDUALNIH DELOVNIH RAZMERIJ	
1. Obveznost informiranja delavcev o določbah iz delovne pogodbe..	22
2. Enakopravnost spolov.....	23
3. Delovni čas.....	25
4. Varnost in zdravje na delovnem mestu.....	27
POGLAVJE V NETIPIČNA DELA	
1. Delo s skrajšanim delovnim časom.....	33
2. Delo za določen čas.....	35

UVOD

Težko je na nekaj straneh predstaviti celoten korpus zakonodaje o zaposlovanju, ki je v veljavi v Evropski skupnosti. Še težje pa je podati zgoščeno sliko glavnine zakonodaje Evropske skupnosti, ki se nanaša na delo in je namenjena bralcem, ki pripadajo Evropski skupnosti. Za začetek moramo torej predstaviti nekaj temeljnih pojmov kot izhodišče; to je začetek potovanja, ki bo bralca popeljalo v najkrajšem možnem času v pravni kakor tudi politični sistem Evropske unije.

Nismo povsem prepričani, da smo dosegli vse zastavljene cilje. Vendar pa smo na naslednjih straneh skušali pokriti največje možno število tem, ob upoštevanju omejenega prostora in omejenih sposobnosti absorbirati tako obsežno snov. To nas je vsaj v prvih fazah projekta prisililo, da izključimo nekatere argumente iz razprave in da po drugi strani ne zaidemo v prevelike podrobnosti.

Posebno pozornost smo namenili vprašanju svobodnega gibanja delavcev znotraj Evropske skupnosti. Menimo da smo postopali pravilno, ob upoštevanju, da združevanje med trgov del Evropske skupnosti in trgov del držav, ki v njo vstopajo predstavlja dobro priložnost tako za njih kot za države članice.

Poseben poudarek je bil dan tudi vprašanju poklicnega usposabljanja in vprašanju Evropskega socialnega sklada, ki so absolutno potrebni instrumenti za gospodarski in socialni razvoj vsake države Skupnosti in še posebno držav katerih razvoj je potrebno močno in ustrezno podpreti.

Omenjamo tudi sistem socialnega dialoga v Evropi in njegov razvoj. Ta sistem postaja čedalje bolj pomemben pri oblikovanju metod za industrijske odnose v vsaki državi. Poseben poudarek smo dali tudi nedavno razvitemu postopku za "oblikovanje" evropskega prava z direktnim sodelovanjem socialnih partnerjev.

Podali smo tudi kratek in splošen pregled delovnih pogojev na splošno. In nazadnje omenjamo tudi določene oblike poklicne mobilnosti skozi zelo splošne oblike, ki jih vsebujejo nedavne direktive Evropske skupnosti.

Pri nekaterih institucijah smo podali tudi njihov zgodovinski razvoj, kar mogoče na prvi pogled ni najbolj ustrezno, glede na to, da imamo opravka s prispevkom ki želi biti praktičen. Kljub temu pa menimo, da bo bežen pogled na izvor teh institucij in zavedanje da se Evropska skupnost nenehno spreminja in izboljšuje pomagal bralcu teh strani pri boljšem razumevanju te kratke pravne razprave,

POGLAVJE 1

ENOTNI TRG IN EVROPSKA SOCIALNA POLITIKA

1. Socialni aspekt skupnega trga

Proces ukinjanja meja znotraj Evropske unije se je pričel leta 1985 in je danes že postal stvarnost. Oblikovanje skupnega trga je zahtevalo odstranitev vseh vrst ovir, birokratskih, fiskalnih, fizičnih in tehničnih, to pa je bilo mogoče uresničiti samo na podlagi sprejetja jasne in podrobne skupne zakonodaje.

Med temeljna načela skupnega trga spada pravica do zaposlitve, opravljanja privatne dejavnosti, kakor tudi pravica živeti v katerikoli državi članici Evropske unije.

Koncept skupnega gospodarskega področja nima samo gospodarskega pomena, kar lahko dokažemo z dejstvom, da pravica do preselitve in nastanitve v katerikoli državi članici Evropske unije velja tudi za tiste osebe ki niso več oziroma še niso produktivne, npr. upokojenci in študenti.

Ne obstaja samo en evropski socialni model, temveč evropska socialna politika, ki temelji na načelu subsidiarnosti. To načelo pomeni, da lahko organi Skupnosti intervenirajo za zagotovitev minimalne in potrebne zaščite delavcev in državljanov v primerih, ko je nacionalna zakonodaja pomanjkljiva ali pa je sploh ni.

Že na začetku procesa evropskega združevanja se je pričela obsežna debata o možnostih poenotenja socialnih politik v državah članicah. Sklenjeno je bilo, da je potrebno nacionalne zakonodajne sisteme postopno poenotiti in pri tem pričeti pri tistih elementih ki pomenijo ovire za svobodno konkurenco. Pogodba ščiti tiste delavce ki med svojim aktivnim življenjem spremenijo državo bivanja in jim omogoča, da seštejejo delovna leta in socialne prispevke iz posameznih držav. Na ta način je status migrantskih delavcev izenačen s statusom domačinov.

Države članice pa so bile še naprej pristojne za oblikovanje svojih socialnih politik. Stanje pa se je pričelo spreminjati v sedemdesetih letih, s sprejemom prvih konkretnih programov, ki so črpali sredstva iz Evropskega socialnega sklada. V tej fazi so določili tri področja, kjer lahko intervenira Evropska skupnost: izboljšanje življenjskih in delovnih pogojev, participacija delavcev pri upravljanju podjetij ter uresničevanje polne zaposlenosti. Kot posledica angažiranja Evropske skupnosti na tem področju so bile sprejete direktiva o množičnem odpuščanju, zamenjavi lastnika podjetja ter direktiva o nesolventnosti delodajalca.

V osemdesetih letih je za Bruselj postajala "socialna dimenzija" vse bolj pomembna. To je imelo za posledico sprejem obsežne zakonodaje, ki uravnava vse vidike dela in si postavlja kot cilj uvesti minimalne standarde,

ki garantirajo varnost pri delu, enakopravnost spolov in ostale socialne pravice.

Na koncu te faze, 9. decembra 1989, so države članice Evropske gospodarske skupnosti (z izjemo Velike Britanije) podpisale Listino o temeljnih socialnih pravicah delavcev.

2. Evropski socialni dialog

Prve aktivnosti Evropske skupnosti segajo v sam začetek njenega obstoja. Glavni udeleženci v tej fazi, ki je še ne moremo imenovati socialni dialog, so bili sektorski sindikati, organizirani na ravni držav članic in na ravni Evropske skupnosti. Njihova dejavnost je bila usmerjena na oblikovanje konvergentnih politik točno določenih tem. Nosilci dejavnosti so bili različni *sektorski svetovalni odbori* (železarska in jeklarska industrija, cestni transport, itd.). Njihov namen je bil svetovati Komisiji glede oblikovanja specifičnih politik. Že od samega začetka se je uporabljala metoda tripartitnega posvetovanja (vlada in različni socialni partnerji), ki je postala nepogrešljiva sestavina v politiki Evropske skupnosti. Trenutno deluje šest takih odborov.

V sedemdesetih letih sta postala najpomembnejša tripartitna organa za harmonizacijo socialne politike Stalni odbor za zaposlovanje in Ekonomski in socialni odbor.

Izraz socialni dialog je nastal v povezavi s tripartitnimi sporazumi, ki so se pričeli leta 1985 v Val Duchese (Bruselj). Izraz pomeni različne oblike soočanja in izmenjave mnenj med socialnimi partnerji, katerih cilj je priti do konvergentnih stališč o vprašanih ki so v skupnem interesu. Teh sestankov so se udeleževale tudi največje evropske strokovne asociacije, kot so UNICE (za področje privatnega sektorja), CEEP (za področje javnega sektorja) in ETUC (konfederacija delavskih sindikatov).

Prvo srečanje v Val Duchesse ni prineslo kakšnih posebnih rezultatov in je bilo v tem smislu nekakšno razočaranje. Vendar pa je sporazum med CEEP in ETUC, čeprav ni bil kolektivni dogovor v klasičnem pomenu besede, že pomenil določene zavezujoče sklepe in ni bil zgolj samo skupno stališče.

Do sedaj se je na tovrstnih sestankih izoblikovalo 15 skupnih stališč o gospodarski rasti, uvajanju novih tehnologij, izobraževanju, poklicnem usposabljanju, itd.

Na pomen metode, ki temelji na dialogu socialnih partnerjev kaže tudi besedilo člena 118 (sedaj član 139), ki ga je v Pogodbo o Evropski skupnosti vnesel Evropski enotni akt iz leta 1987. Evropski enotni akt pooblašča Komisijo, da podpira dialog med evropskimi socialnimi partnerji, ki lahko pripelje na temelju soglasja do resničnih kolektivnih pogajanj. Ta izraz je bil

nato ponovno vključen v člen 118 B maastrichtske pogodbe, katero obravnavamo v nadaljevanju.

3. Novosti v maastrichtskem protokolu

A) ČLEN 118 A IN VLOGA SOCIALNIH PARTNERJEV

Maastrichtski sporazum o socialni politiki (vsebovan v dodatku besedila Pogodbe o Evropski uniji in poleg tega predstavljen v Pogodbi o Evropski skupnosti preko amsterdamske pogodbe) pripisuje pomembno vlogo dejavnostim socialnih partnerjev v evropskih okvirih.

Prva novost se nanaša na obveznost Komisije, da pospešuje socialni dialog partnerjev in da se posvetuje z njimi ko sprejema prepise na nivoju Evrope.

Člen 118 Protokola - sedaj je to člen 138 Sporazuma o Evropski skupnosti - določa, da se socialni partnerji posvetujejo a) preden Komisija predstavi predloge v zvezi s socialnimi zadevami, tako da izoblikujejo ustrezno stališče do intervencije in b) po odločitvi Komisije, da sama formulira predlog, ki ga predloži socialnim partnerjem. V tem zadnjem primeru partnerji dostavijo Komisiji svoja stališča ali celo priporočila.

Predpis je napisan splošno in se torej nanaša na vse tipe iniciativ v Skupnosti: direktive, priporočila in odločbe. Stališča partnerjev so lahko skupna ali ločena.

Nato sledi splošen postopek v zvezi z iniciativami Skupnosti o socialnih zadevah, ki vključuje fazo obveznih posvetovanj, ki pa ne zavezujejo socialnih partnerjev.

Druga novost je celo pomembnejša od prve: socialni partnerji lahko odgovorijo na zahtevo po posvetovanju tako, da poskušajo sami doseči skupni dogovor o zadevnem predmetu.

Interveniranje Komisije je torej mogoče nadomestiti z direktnim sporazumom med partnerji. Odločitev partnerjev, da se bodo sami pogajali, ustavi vse pobude Komisije za dobo devetih mesecev, lahko pa tudi dlje, če se partnerji in Komisija tako dogovorijo.

To je zelo pomembna novost, saj ta član določa nadvlado pravnega vira (t.j. kolektivnih dogovorov) nad heterogenim virom prava Evropske skupnosti, četudi za samo omejeno časovno obdobje.

Prvi rezultat te nove pristojnosti je bil sprejem okvirnih sporazumov o porodniškem dopustu (direktiva 96/34), o delu s skrajšanim delovnim časom (direktiva 97/81), in delu za določen čas (direktiva 99/70).

Takšna metodologija je povzročila spremembe in je imela posledice za interpretacijo industrijskih odnosov znotraj držav članic.

Pritisk, ki ga je ustvarilo "italijansko kolektivno dogovarjanje" je imel velik pomen. Pred sprejemom direktive Evropske skupnosti so pogajanja med

socialnimi partnerji ki, na zahtevo ministrstva poskušajo doseči sporazum o predmetu direktive, tako da bi zakonodajalec dobil jasne smernice.

Takšna metoda daje konfederaciji ki zastopa italijanska mala in srednja podjetja možnost predlagati ali navesti zakonodajne ukrepe, usmerjene na tržni segment, katerega potrebe in zahteve so pogosto v temeljih različne od tistih za velika podjetja.

B) ČLEN 118 B IN EVROPSKO KOLEKTIVNO POGAJANJE

Omenili smo že, da člen 118 B (sedaj člen 139 Pogodbe o Evropski skupnosti) predvideva, da lahko socialni dialog privede do sprejema kolektivnih (evropskih) sporazumov.

Evropski kolektivni sporazum lahko uresničimo na dva načina: bodisi z postopki in prakso socialnih partnerjev v vsaki individualni državi ali pa na temelju odločbe Sveta in na predlog Komisije.

Problem prvega načina je v tem, da imajo v posameznih državah kolektivni dogovori različno težo. Ta problematika je obravnavana v Socialnem protokolu, kjer je določeno, da mora biti vsebina evropskih sporazumov skladna s pravili ki veljajo v posamezni državi in zato ne bi smeli vključevati kakršnihkoli obveznosti države, bodisi v smislu direktne veljave evropskega sporazuma ali pa modificiranja domače zakonodaje zaradi enostavnejše uporabe (kar velja za Italijo, kjer bi uporaba načela *erga omnes* v zvezi s kolektivnim sporazumom pomenila spremembo ustave).

Tako bi naš hipotetični evropski kolektivni dogovor v najboljšem primeru lahko predstavljal samo osnovo za sporazum, ki ga je v vsaki državi potrebno adaptirati v procesu domačih kolektivnih pogajanj.

Drugi način, ki ga določa člen 118, in pomeni uporabo evropskih sporazumov na temelju odločbe Sveta, odpravlja pomanjkljivosti ki jih predstavljajo kolektivni dogovori različnih zakonodajnih sistemov. Določba dejansko predvideva možnost, da evropski kolektivni sporazum v zadevah ki se tičejo Skupnosti in na željo partnerjev postane direktni vir zakonodaje Evropske skupnosti, neodvisno od pravnega izvora.

Kar zadeva razmerje med pravnim virom in odločbo Sveta, velja da vsebine kolektivnega dogovora ne more modificirati Svet, ki jo lahko samo sprejme ali pa *v celoti* zavrže.

V skladu s členom 118 B, Svet o vprašanjih ki se na nanašajo na Evropsko skupnost, razsoja s kvalificirano večino (člen 137 Pogodbe o Evropski skupnosti: zdravje in varnost na delovnem mestu; delovne razmere; informiranje delavcev in posvetovanje; integracija oseb, ki so bile izključene iz trga delovne sile; enakost med moškimi in ženskami kar zadeva dostop do dela in obravnavo na delovnem mestu). Za določene zadeve, navedene v

odstavku 3 istega člana (socialna varnost, zaščita delavcev v primeru odpusta, itd.), mora biti doseženo popolno soglasje.

Tudi če se člen 118 B sklicuje na "odločbo", se šteje, da gre za splošno uporabo termina. Dejansko so bili kolektivni sporazumi spremenjeni v vire zakonodaje Evropske skupnosti preko direktiv.

Evropski sveti za delo spadajo v to kategorijo. Ti sveti dejansko predstavljajo povezavo s predstavniki sindikatov znotraj proizvodnih enot in kljub dejstvu, da so prisotni samo znotraj večjih podjetij, ki zaposlujejo več kot 1000 ljudi, lahko pomenijo prvi korak k harmonizaciji pogodbenih določil, ki se razlikujejo od države do države po načelu "od dna navzgor". Ti predpisi se bodo gibali v smeri kolektivne evropske pogodbe, ki bo izhajajoč iz lokalnih potreb predstavljala izhodišče za predpise splošnega pomena.

POGLAVJE II SVOBODA GIBANJA DELAVCEV

1. Temeljna načela

Pravico delavcev, da se svobodno gibljejo znotraj Evropske skupnosti, uzakonja 38. člen Pogodbe o Evropski gospodarski skupnosti.

Ta pravica pomeni, da so odpravljene vse oblike diskriminacije na nacionalni osnovi in da so delavci iz različnih držav članic popolnoma izenačeni zlasti kar zadeva:

- dostopa do zaposlitve,
- delovnih pogojev.

V to pravico je vključena tudi pravica delavcev, da se preselijo v drugo državo članico, v kateri so našli zaposlitev, pravica da živijo v tej državi kakor tudi pravica, da postanejo rezidenti države v kateri so dobili službo.

Pravica delavcev, da se prosto gibljejo znotraj Evropske skupnosti je nastajala postopoma, v skladu z določili 39. člena (sedaj 40. člena) Pogodbe. Prva faza je bila uresničena z uredbo št. 15 iz leta 1961, ki je ukinil vize za vstop v državo. Namesto viz je zadostoval zgolj veljaven osebni dokument ali potni list, oboje izdano v državi iz katere je prišel delavec. Na osnovi tega predpisa je podjetje lahko zaposlilo delavca iz druge države članice samo v primeru če v določenem časovnem obdobju (tri tedne od trenutka objave prostega delovnega mesta) ni našlo ustreznega domačega delavca.

Druga faza se je končala z objavo uredbe št. 38 leta 1964. Ta uredba daje delavcem pravico, da iščejo plačano delo na ozemlju druge države članice, v primeru, da je bilo prosto delovno mesto objavljeno pri pristojnem uradu za delo, kakor tudi da se odzovejo na vsakršno ponudbo za delo v katerikoli regiji ali kakršnemkoli poklicu. Zaščitna klavzula, ki je še naprej ostajala v veljavi je vsaki državi članici omogočala, da omeji zgoraj omenjeno načelo

svobodnega gibanja, in sicer v primeru presežka delovne sile v določeni regiji ali v določenih poklicih.

Proces je bil zaključen leta 1968, ko je bila sprejeta uredba št. 1612 in direktiva št. 360. Ta direktiva še danes predstavlja jedro zakonodaje Evropske skupnosti na področju svobodnega gibanja delavcev.

2. Področje uporabe

Predpisi v zvezi s svobodnim gibanjem veljajo le za *plačano delo*. Najbolj primerna definicija plačanega dela, o katerem je tukaj govora, je definicija *Evropske skupnosti* kot jo interpretira Evropsko sodišče. Definicije plačanega dela ne najdemo niti v Pogodbi niti v predpisih ki iz nje izhajajo.

O plačanem delu govorimo takrat, ko delavec ponuja svoje storitve za določeno časovno obdobje, v korist in po navodilih druge osebe, v zameno za mezdo ali plačo.¹

Pri tem ni pomembno, da ima delavec v svoji domicilni državi status plačanega delavca in je lahko v tej državi bodisi samozaposlen ali pa nezaposlen. Kar je pomembno v zvezi s to definicijo je, da delavec pride v drugo državo z namenom, da si poišče plačano delo.

Predpisi v zvezi s svobodnim gibanjem delavcev pa veljajo tudi za delavce s skrajšanim delovnim časom (delna, part-time zaposlitev), in sicer tudi v primeru, ko je plača teh delavcev nižja od minimalne plače, izračunane po kriterijih države v kateri delavec ponuja svoje storitve.

Kar pa zadeva časovno obdobje, ki ga lahko delavec preživi v drugi državi članici, je sodišče delavcem priznalo pravico, da lahko ostanejo v tej državi tako dolgo kot to dopušča ustrezna zakonodaja te države, pod pogojem da delavec dokaže, da išče delo in da ima realne možnosti da bo dobil zaposlitev².

Pogoj za uresničevanje te pravice je *državljanstvo* države članice, pri čemer se državljanstvo določa v skladu z zakoni vsake države članice.

Predpisi v zvezi s svobodnim gibanjem delavcev veljajo tudi za družinske člane; zlasti uredba št. 1612 daje družinskim članom delavca migranta pravico da živijo na ozemlju države v kateri delavec/ka opravlja svojo gospodarsko dejavnost. Žena in otroci imajo prav tako pravico, da opravljajo plačano delo na celotnem ozemlju države, tudi če niso državljani države članice.

3. Vsebina pravice svobodnega gibanja

7. člen Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti prepoveduje "kakršnokoli diskriminacijo na temelju nacionalnosti". To načelo je vsebovano tudi v nizu zakonskih standardov.

3.1 Dostop do dela

1. člen uredbe št. 1612 določa, da ima delavec iz Evropske skupnosti pravico do zaposlitve na ozemlju druge države članice, ki je različna od njegove domicilne države, in sicer v skladu z zakonodajo te države članice ter zakonskimi in administrativnimi določili o zaposlovanju v tej državi.

Na celotnem ozemlju te države ima delavec pravico, da zasede prosto delovno mesto, pri čemer je popolnoma izenačen z domačimi delavci. 3. člen uredbe 1612 določa, da so predpisi države gostiteljice, ki so v nasprotju s tem načelom neveljavni, člen 7.4 pa na enak način omejuje tudi zasebno, individualno in kolektivno avtonomijo, s čimer postanejo diskriminatorne klavzule, vsebovane v sporazumih privatnega prava, nične in brezpredmetne.

3.1.1 Mehanizmi izravnave med ponudbo in povpraševanjem po delovni sili

Načelo svobodnega gibanja delavcev predpostavlja, da med državami članicami prihaja do kroženja in izmenjave informacij o ponudbi in povpraševanju po delovni sili. V skladu s to predpostavko se morajo o prosta delovna mesta v določeni državi, ki se ne morejo popolniti z domačo delovno silo, posredovati uradom za delo v drugih državah, ki v obratno smer sporočijo informacije o razpoložljivi delovni sili.

Uredba št. 2434, z dne 27. julija 1992, je ta postopek olajšala in hkrati razveljavila določilo uredbe 1612 (20. člen), po katerem so države članice lahko zaprosile Komisijo, da razveljavi mehanizme izravnave v primeru motenj na trgu delovne sile.

Po sprejemu uredbe št. 2434 je Evropska komisija postavila mrežo EURES (Služba za zaposlovanje Evropske skupnosti), katere naloga je izboljšati sodelovanje in izmenjava informacij.

3.1.2 Medsebojno priznavanje kvalifikacij

Ovira pri svobodnem gibanju delovne sile so lahko tudi diplome. Zaradi različnih predpisov o pridobivanju izobrazbenih certifikatov se lahko zgodi, da države druga drugi ne priznavajo diplom in s tem povzročijo ovire pri zaposlovanju znotraj Skupnosti. To problematiko bomo obravnavali kasneje v poglavju II.

3.2 Enaki delovni pogoji

Člen 39.2 rimske pogodbe prepoveduje vsakršno diskriminacijo kar zadeva dostopa do zaposlitve, nadomestil in drugih pogojev dela. Člen 7.1 uredbe št. 1612 precizira člen 39.2 in daje ilustrativni seznam "delovnih pogojev", kompenzacijskih aranžmajev ter vsebuje določila o odpuščanju, poklicni reintegraciji in odpravninah v primeru nezaposlenosti. S tem namenom je sodišče določilo, da elementi v zvezi z kompenzacijo, kot je npr. Odškodnina, in pravila izračunavanja dolžine delovne dobe prav tako spadajo v kategorijo "delovni pogoji".

Načelo enakega obravnavanja delavcev je potrebno spoštovati ne samo v zakonskih in regulatornih standardih, temveč tudi v kolektivnih in individualnih pogodbah, kar je bilo že omenjeno v zvezi z enakimi možnostmi zaposlitve.

Predpisi prepovedujejo tudi neposredno in posredno diskriminacijo. O posredni diskriminaciji govorimo v primeru, ko je določena pravica vezana na določen pogoj, ki ga morajo izpolniti vsi delavci brez razlike, kar pa ima posebno neugodne posledice za migrante. Med tovrstno diskriminacijo spada npr. dovoljenje za bivanje.

Ureditev Evropske skupnosti pa pozna vsaj eno razlikovanje med domačim delavcem in migrantom. Gre za primere, ko zadnji ne morejo zasesti vodstvene položaje v državnih službah oziroma sploh delovna mesta v državni upravi.

3.3 Enake socialne in davčne ugodnosti

Po določilih člena 7.2 uredbe št. 1612 migranti uživajo enake socialne in davčne ugodnosti kot domači delavci.

Po tolmačenju sodišča so socialne ugodnosti tiste ki - ne glede na to ali so povezane ali ne z določeno delovno pogodbo - pripadajo domačim delavcem sorazmerno z njihovim objektivnim statusom v zaposlitvi ali pa jim enostavno pripadajo ker prebivajo na domačem teritoriju³.

V koncept socialnih ugodnosti spadajo tudi brezobrestna posojila, ki se dajejo družinam z nizkimi dohodki, in sicer v okviru vladne politike za spodbujanje rojstev.

Kar pa se tiče davčnih ugodnosti je sodišče izjavilo, da bi načelo enakega nagrajevanja postalo brezpredmetno, če bi bili v veljavi diskriminatorni domači predpisi o obdavčevanju dohodka.

3.4 Položaj družine delavca migranta

Člen 11 uredbe 1612 razširja pravico do zaposlitve v državi gostiteljici na delavčevo ženo, otroke mlajše od 21 let in ostale odvisne družinske člane. Otroci delavca migranta imajo enako kot državljani države gostiteljice pravico do izobraževanja, vajeništva in poklicnega usposabljanja (člen 12). Sodišče je razširilo veljavnost določb o socialnih in davčnih olajšavah tudi na to kategorijo, v skladu z načelom "da je olajšava ki jo je deležen družinski član dejansko socialna olajšava za samega delavca migranta".

3.5 Pravica do vstopa v državo in bivanja v njej

V skladu s členom 39.3 Pogodbe, je načelo svobodnega gibanja delavcev sestavljeno iz pravice do prostega gibanja znotraj teritorijev držav članic, pravice do sprejema ponujenega dela, kakor tudi pravice do bivanja v eni od držav članic zaradi zaposlitve.

Direktiva št. 68/360 pojasnjuje pomen teh pravic, člen 3 pa določa, da države članice lahko dovolijo vstop na njihov teritorij ob predložitvi veljavne osebe izkaznice ali potnega lista, ne smejo pa zahtevati vstopnih viz ali drugih enakovrednih dokumentov.

Najpomembnejša novost ki jo uvaja direktiva št. 360 se nanaša na pravico do bivanja: člen 4 ukinja dovoljenje za bivanje in uvaja dokument, ki se imenuje dokument o bivanju. Za izdajo tega dokumenta lahko država članica zahteva naslednje:

- a) veljaven dokument s katerim je delavec vstopil v državo;
- b) potrdilo o zaposlitvi, ki ga izda delodajalec.

Dokument o bivanju mora vsebovati izjavo, da je bil izdan skladno z uredbo št. 1612/68. Velja na celotnem ozemlju države članice in se izda za dobo najmanj 5 let, po preteku te dobe pa se avtomatsko obnovi.

Ta dokument se delavcu ne more odvzeti v primeru da ni več zaposlen, bodisi ker je začasno nesposoben za delo zaradi bolezni ali nesreče, bodisi ker je neprostoVOLjno nezaposlen, kar potrdi pristojni urad za zaposlovanje. Vendar pa kar zadeva to zadnje, direktiva št. 68/360 dopušča, da se obdobje bivanja omeji v primeru, ko se dovoljenje prvič podaljšuje.

Stališče Evropskega sodišča glede določil o pravici bivanja je, da dokument o bivanju v nobenem primeru ne smemo enačiti z dovoljenjem, ki ga po svojem preudarku podeljujejo nacionalni organi. Dejansko se mora dokument izdati vsakemu, ki lahko dokaže, da ima do njega pravico, in sicer na ta način da predloži vse potrebne dokumente.

Posledica takšnega tolmačenja sodišča je stališče, da pomanjkanje potrebne proceduralne dokumentacije za pridobitev dokumenta v nobenem primeru ne more biti razlog za deportacijo. Sodišče je kasneje sprejelo sklep, da je kazen za neizpolnitev formalnosti v načelu skladna z pravom Evropske

skupnosti, samo če so vzpostavljeni "razumni" pogoji za njihovo izpolnitev in če kazni ni nesorazmerju s težo kršitve, do točke ki pomeni oviro prostemu gibanju ljudi.

Družinski člani delavca, katerim je zagotovljena pravico bivanja z uredbo št. 1612, so soproga, otroci mlajši od 21 let ali odvisni družinski člani, kakor tudi vzdrževani sorodniki delavca in njegove žene.

Pravica do bivanja družinskega člana se ne more uresničiti, če delavec ne omogoči bivalnih pogojev, ki se štejejo kot *normalni* za domače delavce. Po mnenju sodišča se ustreznost bivalnih pogojev ugotavlja v času ko se družina združi in ni nujno, da taki pogoji veljajo ves čas njenega skupnega bivanja. Iz tega sledi, da se domači predpisi, ki vežejo podaljšanje dokumenta o bivanju na ustreznost bivalnih pogojev za družinske člane štejejo kot neskladni z pravom Evropske skupnosti.

V okviru pravice bivanja Pogodba dodeljuje migrantu pravico, da ostane na teritoriju države članice tudi potem ko je prenehal delati. V ta namen pa morajo biti izpolnjeni določeni pogoji. Uredba št. 1251/70 navaja med takimi pogoji trajanje zaposlitve in bivanja in priznava tako pravico upokojujencem, delavcem ki so postali trajni invalidi in čezmejnimi delavcem. Družinski člani imajo enake pravice, ki jih lahko uresničujejo celo po smrti migranta.

Tri naslednje direktive³ priznavajo pravico bivanja ostalim *neaktivnim* kategorijam, natančneje upokojujencem ki med svojo aktivno dobo niso izkoristili pravico do svobode gibanja, študentom, kakor tudi vsakemu državljanu države članice, ki ni mogel izrabiti pravice do svobodnega gibanja zaradi drugih določb prava Evropske skupnosti. V teh primerih je potrebno, da oseba, ki želi izkoristiti to pravico, sklene pogodbo o zdravstvenem zavarovanju in si preskrbi zadostna denarna sredstva, da ne bi postala socialno breme v državi, ki ji je ponudila gostoljubje.

4. Omejitve pravice do svobodnega gibanja

4.1 Omejitve, ki jih postavlja zakon in sklepi sodišča

Člen 39.3 Pogodbe določa, da je mogoče pravico do svobodnega gibanja omejiti z zakonom ali sklepom sodišča, ali pa iz razlogov javne varnosti in zdravja ljudi. Kar zadeva zdravje ljudi dodatek k 4. členu direktive 64/221 navaja bolezni zaradi katerih se lahko zavrne vstop na ozemlje države članice. Če pa se ena od takih bolezni pojavi potem, ko je bil dokument o bivanju že izdan, osebe ni mogoče deportirati ali pa ji zavrniti prošnjo za obnovo veljavnosti dokumenta.

Kar zadeva državno politiko, javno varnost ali zdravje ljudi - ob upoštevanju da teh razlogov ni mogoče izkoristiti za ekonomske namene - direktiva jasno določa, da morajo ukrepi ki nimajo zveze z državno politiko ali državno

varnostjo temeljiti "izključno na osebnem obnašanju posameznika". Skladno s tolmačenjem sodišča to pomeni, da sprejem ukrepov ni mogoče utemeljevati z razlogi "splošne prevencije"; dalje da tako vedenje ne sme imeti značilnosti splošne kršitve zakona, temveč mora predstavljati "dejansko in resno grožnjo temeljnim interesom družbe". Po mnenju sodišča takšna resna grožnja ne obstaja v primeru ko to vedenje, če ga manifestira državljana države ki daje gostoljubje, ni omejeno s konkretnimi ukrepi.

Kar pa zadeva same proceduralne garancije, je sodišče proučilo pravico tujcev da se branijo. Sodišče je sprejelo sklep, da je potrebno razloge za sankcije sporočiti istočasno z objavo sankcije. Nadalje morajo biti taki razlogi podrobno pojasnjeni, da bi imela oseba možnost braniti se. Ukrepi deportacije se ne morejo pričeti izvajati prej, preden naslovnik ne dobi priložnosti da vloži pritožbo, kakor je navedeno v 8. členu direktive.

4.2 Omejitev zaposlovanja v državni upravi

Člen 39.4 Pogodbe določa, da določila ki se nanašajo na svobodno gibanje "ne veljajo za zaposlovanje v državni upravi".

Potrebno je opozoriti, da se ta člen v svojem dobesednem pomenu ne uporablja več. Zaradi trajne vpletenosti državne uprave v različne aktivnosti, predvsem dejavnosti ekonomske narave, je sodišče smatralo za potrebno, da interpretira zgoraj omenjena določila na restriktiven način, upoštevajoč tudi dejstvo da gre v tem primeru za omejevanje temeljne svoboščine ki jo garantira Pogodba.

Državljanstvo je torej mogoče zahtevati samo za delovna mesta v državni upravi s posebnimi pooblastili in delovna mesta, katerih naloga je zaščita državnih interesov.

Restriktivna interpretacija določila je omogočila zaposlovanje državljanov iz drugih držav Evropske skupnosti v bolnišnicah kot medicinske sestre in šolah kot učitelji.

Tujec, ki se zaposli v državni upravi lahko sčasoma napreduje in kandidira za delovno mesto, ki je v skladu z restriktivno interpretacijo rezervirano za državljane dotične države članice. Vendar pa tudi v tem primeru ne pride do težav pri uporabi omenjenega načela. 39. člen Pogodbe namreč ne dopušča diskriminacije pri zaposlovanju, to pa pomeni da je to popolnoma združljivo z različnimi kariernimi potmi tujih delavcev.

POGLAVJE III

POLITIKA ZAPOSLOVANJA V EVROPSKI SKUPNOSTI

1. Uvod

Eden izmed ciljev držav ki so sklenile rimsko pogodbo, je tudi doseganje visoke ravni zaposlenosti (člen 2). To je brez dvoma hvale vreden, vendar pa zelo ambiciozen cilj, kajti Evropska skupnost bi morala v ta namen uporabiti vse instrumente aktivne politike zaposlovanja ter tudi pooblastila, ki so potrebna za njihovo oblikovanje.

Na žalost pa to v tem trenutku ni realno, saj so bile do sedaj vse odločitve v zvezi s politiko zaposlovanja v rokah držav članic.

Namen sedanjih uredb, ki se nanašajo na netipična delovna razmerja (delo s skrajšanim delovnim časom, delo za določen čas, začasno delo) je delno harmonizirati določila, ki urejajo tovrstne oblike dela in obenem preprečiti poseganje v tovrstna delovna razmerja, ki se v Evropi uporabljajo predvsem kot sredstvo za povečevanje zaposlenosti (predvsem t.i. "usposabljanje in delo").

Direktiva št. 104 iz leta 1994 pokriva vprašanja povezana z delovnim časom (delovne izmene, maksimalni delovni čas, odmori, itd.), ne pa tudi vprašanja fleksibilnosti oziroma zmanjševanja števila normalnih delovnih ur. To zadnje je problem, ki najbolj direktno zadeva področje zaposlovanja.

Iniciative Evropske skupnosti pa popolnoma zanemarjajo vprašanje določanja aktivnega življenja (časovno obdobje med vstopom v delovni proces in upokojitvijo), finančnih podpor v primeru nezaposlenosti in ekonomskih instrumentov za odpiranje novih delovnih mest.

Vsa ta vprašanja so prepuščena posamezni državi članici, kar pomeni da so iniciative in predpisi znotraj Evropske skupnosti zaradi tega premalo usklajeni.

Seveda pa na osnovi vsega do sedaj povedanega ne smemo sklepati, da evropske pogodbe ne omogočajo sprejetje konkretne politike za pospeševanje zaposlovanja. Naj omenimo le, da 56. člen, drugi odstavek, Pogodbe o ustanovitvi CECA pooblašča Evropsko skupnost da intervenira zaradi ublažitve nezaposlenosti do katerega je prišlo zaradi prestrukturiranja premogovne in jeklarske industrije. Poleg tega je novi člen 139 rimske pogodbe dal večji pomen kolektivnemu dogovarjanju na evropski ravni. Tako se bo možno spopasti s problemi, kot so npr. zmanjševanje/fleksibilnost delovnih ur, ki nedvomno po sami naravi bolj sodi v kolektivna dogovarjanja med katerimi se lahko oblikujejo bolj postopne fleksibilne rešitve, kakor pa na področje zakonodaje.

Temelje politike zaposlovanja v Evropski skupnosti je določil že rimski sporazum in je danes v bistvu zasnovana na enem načelu in enem instrumentu: svobodnem gibanju delavcev znotraj Evropske skupnosti in Evropskem socialnem skladu.

2. Evropski socialni sklad - nastanek in razvoj

Delovanje Evropskega socialnega sklada temelji na predpisih, ki jih vsebuje drugo poglavje tretjega oddelka (členi 146-148) Pogodbe o Evropski uniji.

Člen 146 določa ustanovitev Sklada in navaja njegove specifične zaposlitvene cilje. Naloga sklada je, da znotraj Evropske skupnosti pospešuje nastajanje novih zaposlitvenih možnosti ter stimulira geografsko in poklicno mobilnost delovne sile.

V več kot 40-letnem obdobju obstoja Evropske skupnosti so bile operativne metode Sklada večkrat dopolnjene. Reforma iz leta 1998 je bila izpeljana na temelju določb Evropskega enotnega akta v zvezi z gospodarsko in socialno kohezijo, leta 1999 pa so bile izpeljane nekatere poenostavitve.

V prvi fazi (1960-1972) je Sklad svojo pomoč namenjal dvema različnima kategorijama delavcev: nezaposlenim in tistim, ki so jih prizadele tehnološke spremembe. Sklad je v sodelovanju z zainteresiranimi državami sofinanciral programe poklicne prekvalifikacije in poleg tega deloval na področju povečevanja mobilnosti delavcev.

Prve spremembe v organiziranosti Sklada so bile izpeljane zato, ker so prišle na dan nekatere pomanjkljivosti systemske narave (finančna sredstva so se dodeljevala *posredno* oziroma z drugimi besedami sredstva so se nakazovala državam in ne neposredno delavcem in *a posteriori*, t.j. država je prejela denar šele potem, ko je sama finančno pokrila aktivnosti za katere je pri Skladu zaprosila za pomoč; pomoč se je dodeljevala *avtomatsko* brez vnaprej postavljenih prioritet.) Prejšnji člen 126 je določal, da se lahko ob koncu prehodnega obdobja Skladu dodelijo nove naloge na temelju ciljev iz člena 146.

Preoblikovani Sklad je v drugem obdobju (1973-1983) dobil popolnoma nove lastnosti v primerjavi s prejšnjim obdobjem. Prvič, Sklad je pričel financirati projekte iz svojih lastnih sredstev, ki jih je prejemal iz skupnega proračuna Evropske skupnosti. Drugič, razen državnih organov so lahko prejemale njegova sredstva tudi privatna podjetja. In tretjič, obseg njegovih avtomatskih poseganj se je precej zmanjšal.

Na začetku osemdesetih let je vse države članice prizadela velika nezaposlenost (nekatero države manj, druge bolj), temu pa je sledila ponovna reforma Sklada.

Cilji te nove reforme (1983-1988) so navedeni v uvodnih določbah odločbe Sveta št. 83/516: Sklad mora izvajati tako politiko, katere ukrepi bodo usmerjeni na poklicno usposabljanje, ki omogoča trajno zaposlitev, po drugi strani pa mora ustvarjati zaposlitvene priložnosti za mlade ljudi in osebe s problemi ter zmanjševati regionalno neravnotežje na trgu delovne sile.

Prednost pri razdeljevanju denarnih sredstev morajo imeti mladi ljudje pod 25 let starosti, predvsem tisti brez oziroma neustreznimi kvalifikacijami in tisti ki so nezaposleni daljše časovno obdobje (z drugimi besedami tisti ki v zadnjih 12 mesecih niso imeli službe). 75% celotnih razpoložljivih sredstev

se izloča za te namene. Sklad pa lahko namenja sredstva tudi za pospeševanje zaposlovanja oseb starejših od 25 let, kar je razvidno iz zgoraj omenjene odločbe št. 516 (posebej za tiste ki so bili nezaposleni daljše obdobje, ženske ki bi se želele ponovno zaposliti, invalide in delavce v malih in srednjih podjetjih, ki se morajo dodatno izobraževati zaradi uvajanja nove tehnologije).

Teritorialno načelo financiranja zahteva določitev prednostnih področij in področij z največjo prednostjo znotraj Evropske skupnosti, za katera je značilno veliko število dolgoročno nezaposlenih in/ali panožno ali sektorsko prestrukturiranje.

Prispevki ki jih daje Sklad javnim in privatnim subjektom po pravilu znašajo 50% stroškov celotne operacije za katero je bila vložena prošnja za finančno pomoč.

Uredba Sveta št. 2950 iz leta 1983 določa vrste stroškov, ki so upravičeni do pomoči Sklada.

Finančni prispevki sklada so v prvi vrsti namenjeni za pokrivanje: stroškov poklicnega usposabljanja, potnih stroškov in stroškov bivanja tistih, ki sodelujejo v programih poklicnega usposabljanja, stroškov adaptiranja delovnih mest za invalide, stroškov preselitve in integriranja delavcev in njihovih družin v novo okolje, subvencij za nova in trajna delovna mesta za dobo največ 12 mesecev za stimuliranje zaposlovanja mladine pod 25 leti in dolgotrajno nezaposlenih, stroškov za dokvalificiranje delavcev ki jim povečuje možnosti dobiti stalno delo. Te subvencije znašajo 15% povprečne bruto plače delavcev v industriji v zadevni državi članici.

3. Evropski socialni sklad in Evropski enotni akt

Na osnovi členov 130A in 130C (sedaj člena 158 in 160) Pogodbe o Evropski skupnosti je Evropski enotni akt določil za cilj krepitev gospodarske in socialne kohezije v Evropski skupnosti, tako da bi se zmanjšale razlike v razvitosti med regijami na temelju spodbujanja razvoja gospodarsko zaostalih regij in prestrukturiranja nazadujočih industrijskih predelov.

Zaradi doseganja tega cilja, člen 130 D (sedaj 161) Pogodbe predpisuje reorganizacijo strukturnih skladov (med njimi tudi Evropskega socialnega sklada). Evropski socialni sklad je bil kot posledica tega znatno spremenjen. Na osnovi te določbe je Komisija predlagala, Svet pa sprejel uredbo št. 2052/88, ki definira cilje in metode strukturnih intervencij. Uredba navaja pet prioritetenih ciljev:

- 1) pospeševanje razvoja in strukturno prilagajanje zaostalih regij;
- 2) obnova regij ali delov regij , ki jih je prizadelo nazadovanje industrijskih panog;
- 3) borba proti dolgotrajni nezaposlenosti;

4) lajšanje vstopa mladine v aktivno življenje;
5) pospeševanje prilagajanja kmetijskih struktur in razvoj ruralnih področij. Doseganje zgoraj naštetih ciljev je naloga Evropskega socialnega sklada, poleg njega pa tudi Evropskega kmetijskega sklada in Evropskega sklada za regionalni razvoj, pri čemer pa samo prvi služi za doseganje ciljev pod 3) in 4). Navsezadnje sta to tudi cilja, ki sta prej karakterizirala celotno dejavnost Sklada.

Metoda intervencije, ki jo določa uredba št. 2052, je v primerjavi z drugimi domačimi intervencijami po naravi komplementarna. Ta komplementarnost se kaže v sodelovanju med Komisijo, državo članico in domačimi oblastmi. Zainteresirane države članice morajo Komisiji predložiti programe za katere želijo dobiti pomoč Evropske skupnosti.

V kolikor Komisija pozitivno oceni programe, oblikuje Načrt podpore Evropske skupnosti, ki lahko traja od treh do petih let (člen 3, reg. št. 4253/88). Načrt podpore Evropske skupnosti mora vsebovati metode in čas trajanja intervencij ter temu ustrezen finančni program. Ista uredba s številko 4523 določa pravila oblikovanja prošnje za pridobitev denarnih sredstev iz strukturnih skladov in ukrepe, ki jih mora sprejeti vsaka država članica in s katerimi se preverja ali so bila sredstva Evropske skupnosti pravilno porabljena.

Uredba št. 4255 iz leta 1988 določa specifična pravila, ki veljajo za Evropski socialni sklad. Po tej uredbi Sklad lahko financira poklicno usposabljanje, pomaga pri odpiranju trajnih in/ali novih delovnih mest in spodbuja preusmeritev v samostojno dejavnost.

Uporabniki teh denarnih sredstev so lahko osebe starejše od 25 let, ki so brez dela več kakor 12 mesecev in ljudje mlajši od 25 let, ki so zaključili izobraževalni proces. V primeru da se sredstva Sklada uporabljajo za razvoj določenih področij v Evropski skupnosti, v skladu s cilji 1, 2 in 5, potem se lahko njegovi interventni ukrepi usmerjajo tudi na druge skupine oseb (npr.: delavci v malih in srednjih podjetjih).

Nameni za katere se lahko uporabljajo sredstva Sklada so enaki kot tisti ki so bili predvideni v prejšnjem obdobju delovanja Sklada (poklicno usposabljanje in subvencije za zaposlovanje delavcev).

V tej fazi so ostale funkcije Sklada praktično enake kot so bile v letu 1983. Novost je samo metoda delovanja, za katero je značilno tesnejše sodelovanje med nacionalnimi organi in organi Evropske skupnosti.

Uredbe 2081, 2082, in 2084 iz leta 1993 predstavljajo modifikacijo uredb iz leta 1988, pri čemer je ostal osnovni smisel Sklada nespremenjen.

V naslednji fazi se je ohranilo načelo "intenzivnih posvetovanj" med Komisijo in državo članico, poleg tega pa so ostala enaka tudi temeljna pravila organizacije, odločanja in financiranja programov.

Uredba št. 1260/99 je razveljavila prejšnji uredbi 2052/88 in 4253/88, evropski strukturni skladi pa so ponovno doživeli reorganizacijo. Nova uredba št. 1260 sedaj v enem besedilu vključuje vse uredbe, ki se nanašajo na strukturne sklade.

Reforma izhaja iz stališča, da je potrebno zmanjšati število prioriternih ciljev, ki jih določa uredba št. 2052/88. V skladu s tem se je število ciljev zmanjšalo od petih na tri:

- 1) pospeševanje razvoja in strukturno prilagajanje nerazvitih regij (cilj 1);
- 2) pomoč pri gospodarskem in socialnem prilagajanju področij s strukturnimi težavami (cilj 2);
- 3) podpora pri prilagajanju in modernizaciji politike na področju izobraževanja, usposabljanja in poklicne orientacije (cilj 3).

Cilj 1 se nanaša na tiste regije, katerih bruto nacionalni proizvod ne dosega 70% od povprečja Evropske skupnosti.

Regije za katere se uporablja cilj 2 obsegajo tista področja v katerih industrijske panoge in storitvene dejavnosti doživljajo socialno-ekonomske spremembe, nadalje ruralna področja, urbana področja z gospodarskimi problemi in področja kjer je glavna gospodarska dejavnost ribištvo in se sedaj soočajo z gospodarsko krizo.

Financiranje v sklopu cilja 3 vključuje tiste regije ki ne sodijo v domeno cilja št. 1.

Denarna sredstva Evropskega socialnega sklada se namenjujejo za vse tri zgoraj navedene cilje.

Uredba št. 1784 iz leta 1999, ki je razveljavila prejšnjo uredbo št. 4255, na novo definira področje delovanja Socialnega sklada in ostalih strukturnih skladov v obdobju po zadnji reformi in poenostavitvi ciljev. V uredbi najdemo ponovno zagotovilo, da bo Sklad "podprl ukrepe, ki so namenjeni preprečevanju in odpravljanju nezaposlenosti in pomagal pri razvijanju človeških resursov in vključitvi delavcev v trg delovne sile zaradi doseganja visoke stopnje zaposlenosti, enakosti med moškimi in ženskami, trajnega razvoja ter gospodarske in družbene kohezije".

Finančna podpora Sklada ima obliko pomoči osebam (posebna pozornost je namenjena mladini, ženskam in skupinam s težavami) ter se namenja za izobraževanje, poklicno usposabljanje, iskanje zaposlitve, samozaposlovanje in ponovno vključevanje v delo.

Kot lahko vidimo sta poklicno usposabljanje in borba proti nezaposlenosti še vedno dva temeljna cilja Sklada.

Kar zadeva poklicno usposabljanje bo novi Evropski socialni sklad pomagal pri financiranju projektov, ki jih predložijo:

- regije, lokalne organizacije,
- državne institucije,
- izobraževalne institucije,

- raziskovalne ustanove,
- podjetja.

V Italiji je v teku proces institucionalne decentralizacije, tako da je organizacija večine projektov poklicnega usposabljanja v pristojnosti regij. Diagram na koncu poglavja prikazuje načine, kako je mogoče priti do denarnih sredstev Evropskega socialnega sklada za financiranje projektov izobraževanja.

4. Poklicno usposabljanje

Poklicno usposabljanje je v rimski pogodbi obdelano v členih 140 in 151, ki spadata v poglavje o socialni politiki.

Med tema dvema členoma je posebno pomemben zadnji, saj določa, da Svet na iniciativo Komisije oblikuje temeljne principe za sprejemanje skupne politike poklicnega izobraževanja, ki je pomembna za razvoj nacionalnih gospodarstev kakor tudi skupnega trga.

Temu členu je sledila odločba Sveta št. 63/266 iz leta 1963. Odločba izhaja iz predpostavke, da je poklicno usposabljanje temeljna pravica vsakega človeka, kakor tudi iz spoznanja, da obstaja vez med poklicnim usposabljanjem, poklicnim razvojem in uresničevanjem načela svobodnega gibanja delavcev in navaja deset načel, ki naj bi spodbudila skupno politiko na tem področju.

Nekatera izmed teh načel imajo čisto pragmatični pomen (npr. drugo načelo navaja, da je cilj skupne politike oblikovanje takih pogojev, da bi bil lahko vsakdo deležen ustrezne oblike poklicnega izobraževanja; vsakdo bi moral imeti med svojim aktivnim življenjem možnost dostopa do ustreznega usposabljanja in specializacije in če se pojavi potreba tudi do strokovne prekvalifikacije). Preostala načela pa podrobno opredeljujejo vlogo Komisije, ki naj bi jo ta imela na področju izmenjave informacij med državami članicami v zvezi z usposabljanjem in pri organizaciji seminarjev in raziskovalnih študij.

Četrto in peto načelo pa sta v protislovju s popolnoma pragmatično naravo odločbe 63/266, ki daje legitimnost konkretnim pobudam organom Evropske skupnosti na področju poklicnega usposabljanja. Ta pristop in pa tolmačenje člena 151 rimske pogodbe sta bila dolgo časa predmet nesoglasij, tako da je šele na začetku osemdesetih let prišlo do opaznega izboljšanja ter oblikovanja prvih konkretnih projektov usposabljanja v Evropski skupnosti.

V tej zvezi lahko navedemo več projektov: *Eurotecnet*, namenjen poklicnemu usposabljanju delavcev v industrijskih podjetjih, v katerih se uvaja nova tehnologija; *Iris*, namenjen poklicnemu usposabljanju žensk; *Force*, program

za razvijanje permanentnega poklicnega usposabljanja; *Erasmus*, program namenjen izmenjavi študentov znotraj Evropske skupnosti.

Maastrichtska pogodba uvaja na področje poklicnega usposabljanja nekatere novosti. Člen 146 rimske pogodbe je doživel spremembo, tako da je v besedilo člena vključen dodatni cilj Evropskega socialnega sklada - pomoč pri prilagajanju delavcev na industrijske spremembe in modifikacije v industrijskih sistemih, "posebno s pomočjo poklicnega usposabljanja in prekvalificiranja".

Novi člen 150 Pogodbe pa je še celo bolj pomemben. Ta člen namreč daje Evropski skupnosti eksplicitno pristojnost, da izvaja politiko poklicnega usposabljanja, tudi v primeru če pride do kolizije pristojnosti z določeno državo članico, le da mora v tem primeru v celoti upoštevati dolžnosti te kar zadeva vsebino in organizacijo poklicnega usposabljanja. Ta člen tudi določa cilje Evropske skupnosti, posebej kar zadeva pobude na področju permanentnega usposabljanja in daje Svetu pooblastilo da sprejema potrebne ukrepe za njihovo realizacijo.

Za zaključek naj omenimo tolmačenje, ki ga je Evropsko sodišče izreklo v zvezi s poklicnim usposabljanjem. Prispevek sodišča je še posebej pomemben v zvezi z interpretacijo širine pristojnosti Evropske skupnosti in v zvezi z definicijo koncepta poklicnega izobraževanja.

Kar zadeva prvi vidik zadeve, je sodišče objavilo svoje mnenje o odločbah Sveta, na podlagi katerih sta bila sprejeta projekta *Erasmus* in *Petra* (odločbi št. 87/327 e n. 87/569). O tej zadevi je bilo sodišče mnenja, da pravilna interpretacija člena 128 (sedaj člen 151) Pogodbe lahko pomeni samo, da ima Svet pristojnost izdajati predpise v zvezi s projekti Evropske skupnosti o poklicnem usposabljanju, ob hkratni obveznosti da sodeluje z državami članicami.

O tem sklepu sodišča lahko rečemo, da je sodišče dokončno razsodilo glede širine pristojnosti Evropske skupnosti v zvezi z poklicnim usposabljanjem in podalo interpretacijo določb Pogodbe (člena 128 in 235, sedaj 151 in 308) na najširši možni način. Vendar pa je praktični pomen vprašanja tak, da se razprave med državami članicami verjetno ne bodo končale.

Kar pa zadeva samo razmejitev koncepta poklicnega usposabljanja, pa se je sodišče odločilo za nekoliko širšo definicijo. Za projekt *Comett II*⁴ je sodišče izdalo odločbo, da permanentno usposabljanje sodi v okvir koncepta poklicnega usposabljanja, skladno s členom 128 (sedaj člen 151) Pogodbe. Poleg tega spada v ta isti koncept tudi izven univerzitetno višješolsko izobraževanje oziroma splošneje, "vsaka oblika izobraževanja v kateri se udeleženec pripravlja za konkretni poklic, delovno mesto ali dejavnost... tudi v primeru, da izobraževalni program vsebuje učne vsebine splošnega značaja"⁵. V zvezi z univerzitetnim izobraževanjem je sodišče raztolmačilo, da določbe Pogodbe ne dopuščajo izločitev tovrstnega izobraževanja iz definicije

poklicnega usposabljanja, razen v primeru če ni organizirano v obliki "posebnih študijski ciklov... namenjenih tistim, ki želijo izboljšati svojo splošno izobrazbo in ne tistim ki bi se radi zaposlili"⁶.

Na koncu naj omenimo, da je sodišče še pred objavo direktive 90/366 o pravici do bivanja študentov objavilo odločbo o teh členih. Člena 7 in 128 (sedaj 6 in 151) Rimskega sporazuma implicitno vključujeta načelo enake obravnave državljanov različnih držav v zvezi z dostopom do poklicnega usposabljanja. Sodišče to načelo tolmači tako, da ima državljan, kateremu je bilo odobreno obiskovanje tečaja poklicnega usposabljanja v drugi državi članici pravico do bivanja v tej državi za vso dobo usposabljanja.

Vendar pa je lahko ta pravica odvisna od drugih pogojev, povezanih z višjimi interesi države članice, npr. kritje življenjskih stroškov in zdravstveno zavarovanje⁷.

POGLAVJE IV PREDPISI O DELOVNIH RAZMERJIH

1. Poučitev o določbah v pogodbi o delu

Direktiva 91/533 obravnava obveznost delodajalcev, da poučijo zaposlene o pogojih iz pogodbe o delu oziroma pogodbe o delovnem razmerju.

Podatke, ki jih mora delodajalec posredovati delavcu imenuje direktiva "bistvene elemente" razmerja med delodajalcem in delojemalcem ki vključujejo: a) podatke o obeh strankah iz pogodbe o delu; b) delovno mesto; c) naziv, vrsta, narava in kategorija dela; d) začetek sklenitve delovnega razmerja; e) predvideno trajanje delovnega razmerja v kolikor gre za delo za določen čas; f) načini dodeljevanja in določanja plačanega dopusta; g) odpovedni rok; h) začetna osnovna plača, sestavine in časovni interevali izplačevanja plače; i) dolžina običajnega delovnega dneva ali tedna.

Te elemente mora delodajalec posredovati delojemalcu najkasneje v dveh mesecih po nastopu dela v obliki pisne pogodbe o zaposlitvi in/ali pisma o zaposlitvi oziroma delodajalec je dolžan delojemalcu izročiti pisno izjavo, ki vsebuje vse zgoraj navedene elemente.

Morebitne spremembe pogojev iz pogodbe o zaposlitvi, do katerih lahko pride med zaposlitvijo, mora delodajalec sporočiti v pisni obliki najkasneje en mesec od dneva, ko so te spremembe nastopile.

Ni popolnoma jasno ali ta direktiva zahteva *dokazilo o obstoju pogodbe o delu*. Predlog direktive je sprva to določal, saj je v preambuli govora o "dokazu", vendar je kasneje ta izraz zamenjala formulacija "dokument, ki vsebuje informacije". Najbolj verjetna razlaga je, da je zakonodajalec želel natančno predpisati "dolžnost poučitve delojemalca", pri čemer je vsaki državi članici prepustil, da sama uredi vprašanje dokazovanja pogodbe in s

tem dopustil možnost, da se kot dokazno sredstvo uporabijo tudi drugi načini.

Zahteva po "homogeni informaciji", ki jo mora podjetje sporočiti delojemalcu v pisni obliki je omogočila večjo transparentnost individualnega razmerja med obema strankama in na ta način zmanjšala verjetnost sporov. Danes imajo migranti dostop do istih informacij s kateregakoli dela Evropske skupnosti in lahko na temelju teh podatkov ovrednotijo posamezne ponudbe za delo, ki prihajajo iz različnih držav.

2. Enakopravnost moških in žensk

Izhajajoč iz člena 119 Pogodbe je Evropska skupnost najprej posegla na področje različnega nagrajevanja moških in žensk. Kljub natančni dikciji člena 119 je v šestdesetih letih to načelo naletelo na precej odpora v pravni vedi držav članic.

V sedemdesetih letih pa je Evropska skupnost sprejela serijo direktiv, ki so urejale to področje, vključilo pa se je tudi Evropsko sodišče s svojimi odločbami. Direktiva 75/117 predpisuje enako plačilo za moške in ženske; direktiva 76/207 določa enake pogoje za moške in ženske pri zaposlovanju, poklicnem usposabljanju in delovnih pogojih; direktiva 79/7 predpisuje za moške in ženske obvezno socialno zavarovanje.

Kar zadeva enake plače, člen 119 Pogodbe definira: a) plačo, ki pomeni vsakršno plačilo, ki ga plača neposredno ali posredno, v denarju ali v naravi, delodajalec delojemalcu, *kot rezultat delovnega razmerja*; b) izhodišče za enako plačilo, ki temelji na kriteriju "enake vrste dela"; c) kriterij za izračun plače - če se plača izračunava na temelju urne postavke mora biti ta enaka za enako vrsto dela, če pa se računa na akord (po rezultatu) pa je treba tako za moško kot za žensko delo uporabiti enake enote mere pri merjenju končnega rezultata.

Te odločbe so zlasti pomembne zato, ker po mnenju sodišča omogočajo sodne postopke na sodiščih držav članic, kjer posameznik dela in jih lahko torej štejemo za *samo-izvršljive* predpise.

Sodišče je iz koncepta plače izločilo vsa plačila, ki jih plača delodajalec za namene socialne varnosti, ker taka plačila ne predstavljajo nakazila delojemalcem, temveč so del socialne politike. Po drugi strani pa je sodišče priznalo plačni značaj storitev in prispevkov ki jih plača delodajalec v pokojninske sklade, tako v primeru ko so ta vplačila nadomestek za obvezno socialno zavarovanje, kakor v primeru ko predstavljajo dopolnilne pokojnine. Direktivi 75/117 in 76/207 združujeta vsebino člena 119. Prva direktiva določa, da načelo enakega plačila ne velja samo v primeru ko gre za enako vrsto dela, temveč tudi ko gre za delo, ki mu lahko pripišemo *enako vrednost*; z drugimi besedami enako plačilo je potrebno ovrednotiti na

temelju enakih strokovnih kvalifikacij in ne moremo trditi češ, da ženske na delovnem mestu ne dosegajo tako dobrih rezultatov kot moški. Direktiva nadalje jasno določa, da so zakoni, predpisi in sporazumi, ki omogočajo diskriminacijo nični in neveljavni in jih morajo države članice ukiniti. Druga direktiva pa razširja koncept diskriminacije na druge posredne oblike (člen 2.1).

Sodišče je obravnavalo več primerov posredne diskriminacije na področju nagrajevanja. Ta vrsta diskriminacije pride do izraza v svojih *učinkih*, z drugimi besedami, gre za diskriminacijo ki se kaže v obliki različnih posledic, ki doletijo delojemalce enega ali drugega spola zaradi uporabe na videz nevtralnih kriterijev vrednotenja dela. Tipična podlaga za posredno diskriminacijo v nagrajevanju so kriteriji klasificiranja dela, ki temeljijo na fizični moči. Tak kriterij je seveda nezdržljiv s načelom enakega obravnavanja. Sodišče je razsodilo, da so taki kriteriji zakoniti samo pod pogojem, če delodajalec v konkretnem primeru uspe dokazati, da je npr. fizična moč potreben kriterij za klasifikacijo dela.

Direktiva 76/207 je razširila koncept enakega obravnavanja na vse vidike dela: dostop do dela, vključujoč pogoje ki so vezani na določeno ponudbo za delo, napredovanje na delovnem mestu, odpuščanje in odpoved delovnega razmerja ter pogoje zaposlovanja na splošno.

Med kršitve načela enakega obravnavanja spada tudi spolno nadlegovanje, posebno v tistih primerih, ko spolno nadleguje predpostavljeni ali delodajalec in ko je sprejetje ženske na delo povezano z izsiljevanjem (t.i. seksualno izsiljevanje, glej o tem priporočilo z dne 27. novembra 1991).

Direktiva 76/207 navaja izvzetja in izjeme od načela enakega obravnavanja, z namenom da se zaščitijo ženske. Izvzetja veljajo za tiste poklice v katerih zaradi narave samega poklica ali pa okolja v katerem se opravljajo spol delavca igra *odločujočo* vlogo (npr. zabava, umetnost, moda). Nadalje člen 9.2 določa, da morajo države članice občasno ocenjevati poklice za katere se ne uporablja načelo enakega obravnavanja in ugotavljati ali je izvzetje skladno s konkretnimi okoliščinami.

Kot posebne primere zaščite žensk direktiva obravnava tudi nosečnost in materinstvo.

3. Delovni čas

Gledano kronološko je bila prva direktiva (prejšnji) člen 120 Pogodbe. Njen namen je bil preprečiti enostranske spremembe v prihodnosti glede plačanega dopusta, ob upoštevanju stanja ki je vladalo ob ratifikaciji Pogodbe in za katerega je prevladovalo soglasje med državami članicami.

Vprašanje plačanega dopusta se nato spet pojavi v priporočilu Sveta, z dne 22. julija 1975, v katerem Svet poziva države članice naj do konca leta 1978

določijo kot minimalni letni dopust štiri tedne. V tem priporočilu so tudi priporočila za uvedbo 40-urnega delovnega tedna (podobno kot dopust naj bi se tudi 40-urni delovni teden uvedel konec leta 1978).

Najpomembnejši predpis v zvezi z delovnim časom pa je direktiva 93/104 iz leta 1993. Na začetku je bila ta direktiva predlagana kot obsežen niz ukrepov, ki so bili omejeni na določene temeljne vidike organizacije delovnega časa, še posebej tiste ki so pomembni za zdravje in varnost delavcev na delovnem mestu.

Glede same vsebine direktive je posebej pomembna definicija delovnega časa: "obdobje v katerem delavec dela, je na razpolago delodajalcu in izvaja dejavnosti in obveznosti po njegovem naročilu in v skladu z nacionalno zakonodajo in/ali prakso". Definicija nočnega delovnega časa je pomembna ker je v tesni zvezi z nočnim delom in delavcem v nočni izmeni. Nočni čas je definiran kot "časovno obdobje, ki ne traja manj kot sedem ur, kot ga opredeljuje nacionalna zakonodaja in ki mora v vsakem primeru obsegati čas med polnočjo in peto uro zjutraj". Delavec v nočni izmeni pa je "vsakdo ki dela ponoči najmanj 3 ure od svojega dnevnega delovnega časa".

Direktiva obravnava tudi maksimalno tedensko število ur, ki ne sme presegati 48 ur (vključno z nadurnim delom) v obdobju sedmih dni.

Poleg maksimalnega števila tedenskih ur direktiva obravnava tudi povprečni delavnik: v obdobju ki ni daljše od štirih mesecev, v nekaterih dejavnostih šest mesecev in 12 mesecev na temelju kolektivnih dogovorov mora povprečni delovni teden znašati največ 48 ur. V predpisanem obdobju se torej ne sme podaljšati povprečni delovni teden.

Pravo Evropske skupnosti torej ne postavlja maksimalnega dnevnega števila ur za običajno dnevno ali tedensko delo in ne daje osnove na podlagi katere bi lahko izračunali nadurno delo, niti ne postavlja s tem v zvezi nobenih omejitev.

Direktiva je ponovno potrdila, da mora letni plačani dopust znašati najmanj štiri tedne. Dopusta ni mogoče zamenjati za denarno plačilo, razen v primeru, da je prišlo do prekinite delovnega razmerja (člen 7). Ista direktiva daje državam članicam možnost, da omejijo letni plačani dopust na tri tedne med prehodnim obdobjem, ki znaša največ tri leta in prične teči z dnem ko je bila uredba Skupnosti vključena v zakonodajo države (člen 18).

Direktiva obravnava tudi dnevni in tedenski počitek. Delavec ima pravico do najmanj 11-urnega počitka v obdobju 24 ur, medtem ko je minimalni tedenski počitek 24 ur poleg 11-urnega dnevnega počitka. Tedenski počitek se določa na osnovi referenčnega obdobja, ki ni daljše od 14 dni.

Na koncu moramo omeniti tudi odločbo, da je vsak delavec upravičen do odmora, in sicer takrat ko je delovni dan daljši od 6 ur. Podrobnosti v zvezi z odmorom, kot so trajanje in pogoji pod katerimi se ta odmor lahko odobri, se določijo s kolektivno pogodbo ali pa v nacionalnih predpisih.

Drugi del direktive pa obravnava nočno in izmensko delo, ki je še posebej nevarno za zdravje.

Direktiva najprej navaja kriterije na osnovi katerih se določa dolžina nočnega dela. Po teh kriterijih običajno število ur v nočni izmeni ne sme presegati povprečje 8 ur v katerem koli 24-urnem obdobju, pri čemer se kot referenčno obdobje jemlje neko daljše obdobje, ki pa se v vsaki državi članici določi s kolektivnimi pogajanjmi ali pa z nacionalno zakonodajo, po posvetovanjih s socialnimi partnerji. Delavci v nočni izmeni, ki opravljajo nevarno delo oziroma njihovo delo pomeni velike fizične in psihične napore ne smejo delati več kot osem ur v kateremkoli 24-urnem obdobju. V kolektivni pogodbi ali nacionalni zakonodaji se določijo katere vrste dela so nevarne v zgornjem smislu.

Zaradi zaščite zdravja delavcev v nočni izmeni direktiva določa tudi:

- a) delavci v nočni izmeni imajo pravico ob nastopu dela in med opravljanjem nočnega dela v rednih časovnih intervalih do brezplačnega zdravstvenega pregleda;
- b) osebam ki imajo zdravstvene težave zaradi nočnega dela je potrebno omogočiti dnevno delo, če je le mogoče;
- c) delodajalec ki redno zaposluje delavce v nočni izmeni mora o tem obveščati pristojne organe;
- d) nočni in izmenski delavci morajo biti deležni zaščite na delovnem mestu in zaščite zdravja, ki ustreza naravi dela ki ga opravljajo (očitno je, da direktiva zahteva sprejem posebnih ukrepov, ki pa se ne zahtevajo za delavce, ki opravljajo enako delo podnevi).

Na koncu moramo opozoriti da je za določbe iz te direktive značilna visoka stopnja fleksibilnosti. Če pustimo ob strani določbe, ki so strogo povezane z zaščito zdravja in imajo obligatorni značaj, pa je vsa ostala določila o dopustu, počitku ter tedenskem in nočnem številu ur mogoče prenesti v nacionalne zakonodaje ob upoštevanju značilnosti posameznih dejavnosti in posebnih okoliščin navedenih v členu 17 direktive.

V splošnem je derogacija mogoča samo v primeru, če se delavcem ponudi ekvivalentno obdobje nadomestitvenega počitka ali pa v izjemnih primerih, ko zaradi objektivnih okoliščin delavcem ni možno nuditi nadomestitvenega počitka, se jim pa ponudi "ustrezno zaščito".

Zanimivo je, da direktiva ne določa nedelje kot dneva tedenskega počitka, temveč izbiro prepušča državam članicam.

Največjo fleksibilnost pa direktiva pokaže v členu 18. Ta člen namreč dopušča individualne dogovore, ki pomenijo derogacijo določila o tedenskem številu ur. Vse kar se pri tem zahteva je sporazum s prizadetim delavcem.

Na koncu je vredno omeniti tudi rzsodbe Evropskega sodišča v zvezi s tem področjem in še posebej z nočnim delom žensk. V vseh teh primerih se je sodišče odločilo za striktno uporabo načela enakega obravnavanja, ki ga

vsebuje direktiva 76/207. Sodišče je v zvezi s tem izrazilo stališče, da je "nočno delo z zdravstvenega stališča neprimerno, vendar pa riziki katerim so izpostavljene ženske niso nič večji od rizikov moških, z izjemo obdobja nosečnosti in materinstva"⁸.

4. Varnost in zdravje na delovnem mestu

A) SPLOŠNO

Prve iniciative Evropske skupnosti s tega področja sodijo v kontekst Pogodbe CECA. Leta 1957 se je pripetila huda rudarska nesreča v kateri je umrlo 257 italijanskih rudarjev. Po tem tragičnem dogodku je prišlo do ustanovitve *Stalnega odbora za varnost v premogovnikih, ki je kasneje svoje pristojnosti razširil na vso rudarsko panogo*.

Iz tega začetnega obdobja lahko omenimo tudi priporočila Komisije z dne 20. in 23. julija 1962 v zvezi z medicino dela in poklicnimi boleznimi. Zelo pomembna je tudi resolucija z 21. januarja 1974, ki zahteva takojšen sprejem ukrepov na ravni Evropske skupnosti v zvezi z zaščito zdravja in varnostjo delavcev na delavnem mestu. Svet je 27. junija 1974 sprejel odločbo na podlagi katere je bi ustanovljen *Posvetovalni odbor za varnost, higieno in zdravje na delovnem mestu*.

Resoluciji iz leta 1974 je ob popolnem soglasju vsej Evropski skupnosti sledilo več direktiv na temelju splošnih določb, ki so vsebovane v prejšnjem členu 100 Pogodbe in sedanjem členu 94. Med temi direktivami je vredno omeniti direktivo Sveta št. 80/1107/EEC, z dne 27. novembra 1980 o zaščiti delavcev pred kemijskimi, fizičnimi in biološkimi agensi na delovnem mestu. Tej direktivi so sledile štiri druge "sestrske" direktive, ki so urejale posamezna področja (izpostavljenost svincu, azbestu, hrupu in prepoved določenih snovi in/ali dejavnosti).

Opozoriti moramo, da ta direktiva temelji na kriteriju izvedljivosti varnostnih ukrepov, ki jih je potrebno sprejeti. To je elastičen kriterij, ki mora hkrati upoštevati cilje zaščite delavcev in ekonomske omejitve, kakor tudi tehnološke možnosti in potrebe. Ta koncept se razlikuje od bolj rigoroznega italijanskega koncepta, ki govori o *maksimalni tehnološko možni varnosti*.

B) EVROPSKI ENOTNI AKT

Določbe, ki jih vsebuje Evropski enotni akt so imele velik vpliv na dejavnost Evropske skupnosti na področju varnosti in zaščite zdravja delavcev v njihovem delovnem okolju. Dejansko je Evropski enotni akt uvedla že Pogodba v svojem členu 118 (ki sedaj ni več samostojni člen, temveč je vključen v člen 137), ki predvideva različen proces odločanja Sveta. Direktive, ki so bile sprejete do leta 1986 in so temeljile na prejšnjem členu

100, dejansko zahtevajo popolno soglasje za sprejem. Prejšnji člen 118 in sedanji člen 137 pa omogočata, da se odločitve sprejemajo na temelju kvalificirane večine. V skladu s tem členom "Evropska skupnost podpira in dopolnjuje dejavnosti držav članic", da bi "izboljšala delovno okolje zaradi zaščite zdravja delavcev in izboljšanja varnosti na delovnem mestu".

O predpisu je potekala živahna diskusija, ki se je začela že v času ko je bil oblikovan prejšnji člen 118A, še posebej glede široke interpretacije izraza *delovno okolje*, ki če ga široko interpretiramo lahko vključuje tudi organizacijo dela in delovni čas. Kar je še posebej očitno je, da gre za minimalne ukrepe, ker lahko vsaka država članica obdrži ali sprejme ukrepe, ki zagotavljajo večjo zaščito delavcev.

Na koncu moramo omeniti določilo po katerem direktive, ki so izdane na temelju člena 118A ne smejo postavljati administrativnih, finančnih in zakonskih ovir, ki bi zavirale razvoj malih in srednjih podjetij (določilo vsebovano v tekstu člena 137). To določilo se nekateri kritizirali, češ da pomeni "varnost dveh hitrosti", vendar pa kasnejše uredbe niso upoštevale takšnih pomislekov.

C) OKVIRNA DIREKTIVA 89/391

Poleg Enotnega akta je najpomembnejši rezultat aktivnosti Evropske skupnosti na tem področju druga direktiva Sveta št. 89/391 z 12. junija 1989 o ukrepih za izboljšanje varnosti in zdravja delavcev na delovnem mestu.

V preambuli direktive je zapisano, da izboljšanje varnosti in zdravja delavcev ne sme biti odvisno zgolj od ekonomskih dejavnikov.

Direktiva ima široko področje uporabe. Namenjena je tako privatnemu kot državnemu sektorju, s tem da je v zadnjem le nekaj izjem (vojska, policija, civilna zaščita).

Direktiva ne upošteva velikosti podjetja, saj so vsi delodajalci dolžni na enak način izvajati določila. To je izzvalo tudi nekaj pomislekov, saj je na prvi pogled kazalo kot da je v nasprotju s členom 118 Pogodbe.

Direktiva je razdeljena v dva dela: prvi del navaja obveznosti delodajalcev, drugi pa obveznosti delojemalcev. Očitno je, da prvi del predstavlja jedro zakonodaje Evropske skupnosti.

Direktiva predpisuje delodajalcem zelo splošno obveznost "zagotavljanja varnosti in zdravja delavcev na vseh področjih, povezanih z delom". Direktiva poudarja tudi *osebno odgovornost* delodajalcev pri izpolnjevanju varnostnih zahtev. Ta odgovornost ne velja oziroma je omejena v primerih ko nastopijo neobičajne ali nepredvidljive okoliščine, ki spadajo med višjo silo. Delodajalec pa ni oproščen odgovornosti tudi v primerih, ko pride do poškodb zaradi kršitve varnostnih predpisov s strani delavcev ali ko

delodajalec najame neko tretjo osebo, ki izvaja preventivne in zaščitne dejavnosti.

Direktiva vsebuje seznam načel prevencije, ki jih morajo upoštevati delodajalci pri sprejemanju varnostnih ukrepov: izogibanje rizikom, ocena tistih rizikov, katerim se ni mogoče izogniti, preprečevanje rizikov pri njihovem izvoru, zmanjševanje obsega monotoni in ponavljajočih se delovnih operacij, itd.

Člen 6.4 vsebuje pomembno novost v zvezi s sklepanjem glavnih pogodb in podizvajalstvom: "v primerih, ko si več podjetij deli eno delovno mesto, morajo delodajalci medsebojno sodelovati pri izvajanju varnostnih, zdravstvenih in sanitarnih določil ter upoštevajoč naravo dejavnosti koordinirajo svoje dejavnosti pri zadevah zaščite in preprečevanja poklicnih tveganj".

Delodajalec je delavcem dolžan posredovati potrebne informacije in jim omogočiti usposabljanje ter se z njimi posvetovati, ko se za to pokaže potreba.

Delodajalec mora najprej posredovati delavcem in/ali njihovim zastopnikom vse potrebne informacije o rizikih in škodljivih dejavnikih na delovnem mestu ter preventivnih in zaščitnih ukrepih. Delodajalec mora poleg tega omogočiti delavcem, da se ustrezno poučijo o varnosti in zdravju ne delovnem mestu. Takšno izobraževanje je potrebno organizirati večkrat (ob nastopu dela, pri prehodu na drugo delovno mesto, ob uvajanju novih zaščitnih sredstev ali nove tehnologije) in ga je treba tudi večkrat ponoviti, če se za to izkaže potreba. Delodajalec mora organizirati take tečaje usposabljanja tudi za delavske predstavnike zadolžene za varnostna vprašanja. Tečaji morajo biti brezplačni in potekajo med običajnim delovnim časom, podobno kakor tudi vsi drugi ukrepi v zvezi z varnostjo, higieno in zdravjem na delovnem mestu.

Delavci in/ali njihovi predstavniki imajo pravico, da se posvetujejo oziroma sodelujejo pri vseh zadevah, ki se tičejo dela varnosti ali zdravja. Delavski predstavniki smejo predstaviti svoje predloge, na razpolago pa imajo tudi določen čas v okviru rednega delovnega časa znotraj katerega lahko opravljajo svoje naloge v zvezi z varnostjo brez posledic za višino plače.

Direktiva določa, da so delojemalci v največji možni meri dolžni skrbeti za svojo varnost in zdravje. Isto velja tudi za druge osebe ki so kakorkoli prizadete zaradi izvajanja ali neizvajanja opravil delojemalcev. Direktiva podrobneje razčlenjuje to načelo, tako da navaja konkretne točke (pravilna uporaba strojev, nevarnih snovi, individualnih zaščitnih sredstev, samovoljno spreminjanje ali premikanje varnostni sredstev, takojšnje sporočanje nevarnosti, itd.)

Za zaključek naj spomnimo, da 16. člen direktive 89/391 izrecno določa sprejem posebnih direktiv, ki temeljijo na načelih, ki so vsebovana v okvirni direktivi Sveta.

Do sedaj je bilo izdanih petnajst "sestrskih" direktiv o varnosti in zdravju delavcev na delovnem mestu, ki obravnavajo različne vrste rizikov (ročno natovarjanje, uporaba video terminalov, začasna gradbišča, itd.)

D) ZAŠČITA MATER NA DELU

Direktiva 92/85 je poseben tip direktive, ki je bila izdana na podlagi člena 16.1 direktive 89/391. Vsebuje številne specifične varnostne in zdravstvene ukrepe za noseče ženske in ženske ki dojijo. Ukrepi se nanašajo na izpostavljenost določenim nevarnim snovem, nočno delo, odsotnost z dela in odpuščanje.

Direktiva je nastala kot rezultat težavnega kompromisa med zahtevami po varovanju zdravja in potrebami proizvodnje in so zato številne določbe v njej precej nejasne.

Kar zadeva izpostavljenost nevarnim snovem, direktiva priznava delavkam pravico, da od delodajalca lahko zahtevajo začasno prilagoditev delovnih razmer in delovnega časa. Če prilagoditev delovnih pogojev in/ali delovnega časa ni tehnično izvedljiva oziroma utemeljena, delodajalec sprejme potrebne ukrepe in delavko premesti na drugo delovno mesto.

V kolikor tudi to ni izvedljivo mora delodajalec delavki odobriti dopust v skladu z nacionalno zakonodajo in/ali običaji, in sicer za obdobje, ki je potrebno s stališča varovanja varnosti in zdravja delavke.

Kar zadeva nočno delo pa 7. člen določa samo, da delavke med nosečnostjo in v obdobju po rojstvu otroka niso dolžne opravljati nočnega dela. Oprostitev od nočnega dela je treba dokazati z zdravniškimi izvidi.

Direktiva določa da znaša porodniški dopust najmanj 14 tednov. Del porodniškega dopusta se dodeli materi pred, del pa po rojstvu otroka, v skladu z nacionalnimi zakonodajami. Med porodniškim dopustom prejema ženska plačo ali nadomestilo, v vsaj taki višini kot znaša dohodek med bolezensko odsotnostjo. To obdobje ki ga delavka lahko izkoristi kot pravico in ne kot obveznost mora vključevati obvezni porodniški dopust, ki znaša najmanj dva tedna in se prav tako deli na obdobje pred in obdobje po rojstvu.

Občutljivost te zaščite je neposredno vidna - ne samo kar zadeva dolžine porodniškega dopusta (ko je bila direktiva izdana sta samo dve državi razmišljali o uvedbi krajšega porodniškega dopusta) temveč tudi ker je porodniški dopust predstavljen kot pravica ni ne kot obveznost, z vsemi posledicami ki iz tega izhajajo za učinkovitost same zaščite.

Naloga prepovedi odpuščanje je zaščititi matere v času od začetka njihove nosečnosti pa do konca porodniškega dopusta. Prepoved odpuščanja pa ne velja za primere izrednih dogodkov, ki jih predpisujejo nacionalne zakonodaje (po odobritvi ustreznih državnih organov) in niso posledica krivde delavca.

Opozoriti moramo da direktiva, vključno s prepovedjo odpuščanja, ne velja avtomatsko, na osnovi objektivnega dejstva nosečnosti, temveč samo v primeru, če delavka o tem obvesti delodajalca. Izjema pri tem je Italija, kjer se ne postavlja kot pogoj obveščenost delodajalca o nosečnosti.

E) ZAŠČITA MLADINE NA DELOVNEM MESTU

V Evropski listini o temeljnih socialnih pravicah je celotno poglavje posvečeno vprašanju zaščite otrok in mladostnikov. Komisija je na osnovi te listine izdelala predlog, ki je nato postal direktiva 94/33, izdana 22. junija 1994.

Direktiva temelji na členu 118A (prejšnje besedilo) Pogodbe in nalaga državam članicam obveznost, da "zaščitijo mladino pred ekonomskim izkoriščanjem in preprečijo, da bi mladina delala na delovnih mestih, ki so nevarna in škodljiva za zdravje in ki je ogrožajo njen fizični, mentalni, moralni in socialni razvoj ali pa škodujejo izobraževalnemu procesu" (člen 1.3).

Za zaščito mladine skrbi cela množica ukrepov, ki uvajajo določene omejitve pri minimalni starosti, delovnem času, nočnem delu, odmorih in dolžnostih na delovnem mestu.

Direktiva se nanaša na "vsako osebo mlajšo od 18 let, ki ima sklenjeno pogodbo o zaposlitvi ali delovnem razmerju" (člen 2). Ločuje med *otroki* ("vsaka oseba mlajša od 15 let, ki je v skladu z nacionalnimi predpisi še vedno v procesu obveznega izobraževanja") in *mladoletniki* ("vsaka oseba stara najmanj 15 let in mlajša od 18 let, ki po predpisih določene države ni več dolžna obiskovati obvezno šolanje"⁹).

V načelu je delo otrok prepovedano (člen 4.1). Iz tega sledi da oseba lahko prične delati ob koncu 15. leta starosti ali kasneje če nacionalna zakonodaja predvideva daljše obvezno izobraževanje.

Delo otrok je izjemoma dovoljeno samo če gre za kulturne, umetniške, športne in reklamne nastope (kar morajo prej odobriti ustrezni organi). Otroci stari najmanj 14 let lahko delajo v okviru programa ki združuje delo in usposabljanje ali pa znotraj podjetja v okviru programa pripravništva, ali pa opravljajo lažja dela oziroma z drugimi besedami dela, ki ne ogrožajo njihovega zdravja, varnosti in razvoja in omogočajo da nemoteno obiskujejo pouk (člen 4).

Direktiva določa, da mladina (vključno z mladostniki) ne sme opravljati naslednjih del:

- a) dela, ki presegajo njihove fizične in psihične sposobnosti;
- b) dela, kjer je velika izpostavljenost strupenim in karcinogenim snovem, snovem ki povzročajo genetske spremembe, snovem ki poškodujejo zarodek ali snovem, ki na kakšen drug način škodijo človeškemu zdravju;
- c) dela, kjer je radioaktivno sevanje;
- d) dela ki so še posebej nevarna in za katera lahko predpostavimo, da se jim mlada oseba ne bo mogla izogniti, zaradi premajhne pozornosti, izkušenosti ali usposobljenosti;
- e) dela, ki so nevarna za zdravje zaradi velike vročine, mraza hrupa ali vibracij.

Direktiva zahteva, da delodajalec oceni delovno mesto, predvsem rizike za mladoletnike, katerim bo ta izpostavljen pri opravljanju delovnih nalog. V primeru, da te ocene pokažejo, da obstaja nevarnost za varnost, zdravje in razvoj mladih ljudi, mora delodajalec zagotoviti preventivne in občasne zdravniške preglede in obveščati zakonite zastopnike mladoletnih delavcev o sprejetih ukrepih za varovanje njihovega zdravja in varnosti.

Delovni dan za otroke traja največ 7 ur, delovni teden pa 35 ur, za mladoletnike pa 8 in 40 ur. Vsakih 24 ur imajo otroci pravico do najmanj 14 ur nepretrganega počitka (mladoletniki 12 ur). Tedenski počitek tako za otroke kot za mladoletnike traja dva dni, po možnosti nepretrgoma. Zaradi tehničnih in organizacijskih dejavnikov je izjemoma možno to obdobje skrajšati na počitek, ki traja nepretrgoma 36 ur.

Delo otrok med 20. uro in 6. uro zjutraj je prepovedano. Mladoletniki ne smejo delati med 22. uro in 6. uro zjutraj (ali 23. in 7. uro). Vendar so v primeru dela mladoletnikov možne izjeme (glej člen 9.2). Pred začetkom nočnega dela in kasneje v rednih presledkih mora mladoletnik opraviti brezplačen zdravniški pregled, s katerem se ugotovi njegovo zdravstveno stanje.

Države članice lahko z zakoni ali predpisi določijo, da se direktiva ne uporablja in sicer v mejah in pod pogoji ki jih določijo same, za občasna ali kratkotrajna dela:

- a) gospodinjstvo delo v okviru družine;
- b) delo v družinskem podjetju, ki je po naravi tako da ne škoduje niti ogroža mladega človeka.

POGLAVJE V ATIPIČNA DELA

1. Delo s skrajšanim delovnim časom delna zaposlitev, delo z nepolnim delovnim časom)

V zadnjem času delo s skrajšanim delovnim časom pomembno vpliva na raven zaposlenosti. Stranke ki so podpisale sporazum (procedura bivšega člana 118B Protokola o socialni politiki) so dale prednost tej obliki dela kot instrumentu fleksibilnosti.

Namera podpisnikov je bila doseči temeljni sporazum o delu s skrajšanim delovnim časom, ki vključuje tudi splošna načela in okvirne določbe. Ta temeljni sporazum je kasneje dobil obliko direktive št. 97/81.

Delavec s skrajšanim delovnim časom je tisti, katerega normalno število ur, izračunano na teden ali v obdobju do enega leta je manjše kot normalno število ur primerljivega delavca s polnim delovnim časom, ki je zaposlen v istem podjetju, ki ima sklenjen enak tip pogodbe o delu ali delovnem razmerju za isto ali podobno delo/poklic.

Če v podjetju ni primerljivega delavca s polnim delovnim časom, potem je treba kot osnovo za primerjavo vzeti kolektivni dogovor ali zakon.

Definicija, ki smo jo navedli zgoraj je zelo splošna, vendar pa ravno zato obsega vso množico oblik zaposlitev s skrajšanim delovnim časom, ki so se pojavile v številnih državah.

Najboljša osnova za primerjavo je normalno število ur, ki ga določajo kolektivni dogovori ali zakon.

Namen direktive je zagotoviti, da bodo države članice nudile delavcem s skrajšanim delovnim časom minimalne pravice (proporcionalne pravice glede na število delovnih ur) v primerjavi z delavci s polnim delovnim časom. Socialni partnerji so dejansko izrazili svojo "pripravljenost da določijo splošen okvir za odpravo diskriminacije delavcev s skrajšanim delovnim časom in da prispevajo svoj delež k širjenju dela s skrajšanim delovnim časom". Zato "delavci s skrajšanim delovnim časom ne bodo deležni manj ugodne obravnave samo zato ker je njihovo delo krajše, razen če za to obstajajo objektivni razlogi".

Delavci s skrajšanim delovnim časom bodo torej dobili pravico do poklicnega usposabljanja, pravico do prehranjevanja v samopostrežni restavraciji podjetja, tuširanja, pravico do nakupovanja v tovarniških trgovinah, itd. In predvsem pravico do odmora in ugodnosti po prenehanju delovnega razmerja.

Direktiva upošteva načelo proporcionalnosti (*pro rata temporis*), vendar pa hkrati prepušča državam članicam, da same določijo meje veljavnosti tega načela (npr. direktna ali indirektna plača in socialna varnost delavcev s skrajšanim delovnim časom znotraj celotnega števila delavcev, ki ga uporablja podjetje da bi določilo zgornjo mejo nad katero se uporabljajo zakoni).

S tem v zvezi so pomembni kriteriji na podlagi katerih so delavci s skrajšanim delovnim časom vključeni v zgoraj omenjeni izračun zgornjih mej

in nad katerimi mora podjetje imeti reprezentativni organ delavcev ali alternativni sistem za zaščito delavcev proti nezakonitem odpuščanju.

Z vprašanjem socialne varnosti delavcev s skrajšanim delovnim časom se direktiva ne ukvarja, ampak to področje prepušča zakonodaji držav članic.

Direktiva tudi določa da, v kolikor delavec, ki je zaposlen za polni delovni čas, zavrne delo s skrajšanim delovnim časom in obratno, to še ne pomeni razloga za prekinitev delovnega razmerja.

Delodajalci so dolžno skrbno pretehtati:

a) prošnje delavcev da preidejo na delo s skrajšanim delovnim časom, v kolikor se v podjetju za to pojavijo možnosti;

b) prošnje delavcev, da pričnejo delati s polnim delovnim časom ali pa da povečajo število delovnih ur, če za obstajajo pogoji;

c) objavo pravočasnih informacij o razpoložljivih delovnih mestih s skrajšanim in polnim delovnim časom v podjetju, s čimer se olajša prehod z enim del na druge in obratno;

d) ukrepe za olajšanje dostopa do delovnih mest s skrajšanim delovnim časom na vseh nivojih v podjetju, tudi delovnih mest ki zahtevajo strokovne kvalifikacije in vodstvenih delovnih mest in kjer je to mogoče olajšati dostop delavcem s skrajšanim delovnim časom do poklicnega usposabljanja, s čimer se jim izboljšajo možnosti za napredovanje in poklicna mobilnost.

Opozoriti moramo, da gre v tem primeru samo za pravico biti informiran, kar pa ni primerljivo z italijansko ureditvijo, ki daje prioriteto prehajanju iz ene oblike dela v drugo.

Prvi konkreten rezultat evropskega socialnega dialoga v zvezi s poklicno fleksibilnostjo je predpis, za katerega lahko rečemo da je glede vsebine precej pomanjkljiv in deluje nekako "sramežljivo". Direktiva sama ima precej omejen domet, saj se omejuje na določitev nekaterih temeljnih pravic, kot je npr. nediskriminacija, zelo splošno definira delavca s skrajšanim delovnim časom in obenem pušča veliko svobode državam članicam in/ali socialnim partnerjem pri definiranju različnih vidikov delovnega razmerja.

2. Delo za določen čas

Socialni partnerji so v okviru postopka v zvezi s členom 118B msastrichskega protokola (sedaj član 139 Pogodbe o Evropski uniji) in kot del evropskega socialnega dialoga predlagali sprejem predpisov o delu za določen čas.

Partnerji ugotavljajo, da je delo za nedoločen čas običajna oblika plačanega dela in da je lahko delo za določen čas v določenih okoliščinah in nekaterih gospodarskih panogah primerna oblika tako za delojemalce kot za delodajalce.

Upošteevajoč to temeljno ugotovitev, evropski sporazum definira splošni zakonodajni okvir za to vrsto dela in podrobnosti prepušča nacionalnim zakonodajam. Te morajo (podobno kot pri delu s skrajšanim časom) upoštevati realnost nacionalnih gospodarstev, gospodarskih sektorjev in panog s sezonskim značajem (npr. kmetijstvo, turizem, sezonske dejavnosti na splošno).

Tudi na tem področju je Svet kot pravni instrument za uresničevanje Evropskega okvirnega sporazuma sprejel direktivo, ki so jo države članice prenesle v svoje pravne rede.

Namen sporazuma je zakonsko urediti delo za določen čas in podobno kot v primeru dela s skrajšanim časom uresničiti načelo nediskriminacije tovrstnih delavcev v primerjavi z delavci za nedoločen čas. Poleg tega naj bi ta sporazum preprečil zlorabe, ki nastajajo zaradi sklepanja zaporednih tovrstnih pogodb med določenim delavcem in podjetjem. Namen sporazuma je preprečiti sklepanje pogodb za določen čas v primerih ko bi lahko sklepali delovne pogodbe za nedoločen čas.

Delavec za določen čas je definiran kot delavec, ki je sklenil pogodbo o zaposlitvi neposredno z delodajalcem in v kateri je trajanje zaposlitve določeno z objektivnimi dejavniki, kot je npr. določen datum, dokončanje določene naloge ali pa nastop določenega dogodka.

Sklicevanje na "neposredno" pogodbo je potrebno, ker ta direktiva ne vključuje posebne oblike dela za določen čas - začasno delo - kjer nastopajo tri pogodbene stranke, in sicer delojemalec, podjetje, ki preskrbi delavce in delodajalec in kjer delavec ne sklepa pogodbe z delodajalcem temveč namesto njega s podjetjem.

Podobno v to direktivo niso vključena delovna razmerja, katerih namen je izobraževanje in ki niso plačana. Države članice ali pa socialni partnerji lahko izključijo tudi pogodbe za določen čas, ki se sklenejo zaradi izvajanja izobraževanja, npr. vajeništvo.

Pri vprašanju nediskriminacije je potrebno vzeti za primerjavo "primerljivega in stalno zaposlenega delavca", torej delavca, ki ima v istem podjetju pogodbo o zaposlitvi za nedoločen čas, in dela na podobnih ali enakih delih/poklicih (objektivni profil) in z enakimi kvalifikacijami/strokovnim znanjem (subjektivni profil). Delavce za določen čas se ne sme obravnavati manj ugodno samo zaradi dejstva da so zaposleni za določen čas, razen v primeru, če za to obstajajo objektivni razlogi.

Načelo enakopravnosti pa pozna dve izjemi: a) obravnava, ki je v sorazmerju s številom službenih let in b) možnost ohranjanja ugodnosti, ki izvirajo iz delovnega staža, tako za delavce za določen čas, kakor za delavce za nedoločen.

Direktiva nadalje določa, da morajo države članice in/ali socialni partnerji sami sprejeti ustrezne ukrepe za preprečevanje zlorab pri sukcesivnem

sklepanja delovnih pogodb za določen čas. Med potrebnimi ukrepi je/so zlasti:

- a) navedba objektivnih razlogov za obnavljanje takih pogodb ali razmerij;
- b) maksimalno trajanje sukcesivnih delovnih pogodb ali razmerij za določen čas;
- c) število obnovljenih pogodb ali razmerij.

Po opravljenih posvetovanjih s socialnimi partnerji bodo države članice in/ali socialni partnerji določili pod kakšnimi pogoji se delovne pogodbe za določen čas a) štejejo kot sukcesivne in b) štejejo kot pogodbe ali razmerje za nedoločen čas.

Podobno kot v primeru delne zaposlitve, direktiva tudi tu nalaga obveznost delodajalcem, da obvestijo delavce za določen čas o razpoložljivih delih za nedoločen čas, "in jim na ta način omogočijo enake možnosti dostopa do trajnega delovnega razmerja, kot jih imajo drugi delavci". Vendar pa tudi v tem primeru direktiva ne govori o prednostni pravici.

Kljub pritiskom evropskih sindikatov pa direktiva ne navaja posebnih objektivnih razlogov, ki opravičujejo delovne pogodbe za določen čas. V Italiji pa je stanje drugačno, saj zakoni in kolektivni dogovori omenjajo podrobne razloge: povečanje gospodarske dejavnosti, nadomeščanje odstotnih delavcev, itd.

Opombe

¹ Evropsko sodišče, 3. julij 1986, zadeva 66/85, Lawrie-Blum v. dežela Baden Wurtemberg

² Evropsko sodišče, 26. februar 1991, zadeva 292/89, The Queen v. Imigracijsko prizivno sodišče, ex parte Antonissen

³ Evropsko sodišče, 31. maj 1979, zadeva 207/78, tožilec v. Even e Office national des pensions pour travailleurs salariés.

⁴ direktive 90/364, 90/365, 90/366. Z rzsodbo dne 7.7.92 (postopek 295/90) je evropsko sodišče razveljavilo zadnje kot nično, zato ker je pomotoma temeljilo na členu 235 namesto 7.1 (sedaj člana 308 in 6). To je nadomestila direktiva 93/96 z dne 29. oktobra 1993.

⁵ Evropsko sodišče, 11. junij 1991, postopki 51/89, 90/89, 94/89.

⁶ Evropsko sodišče, 13. februar 1985, postopek 293/83, Gravier vs. mesto Liege.

⁷ Evropsko sodišče, 1. februar 1988, postopek 24/86, Blaizot v. Univerza Liege.

⁸ Evropsko sodišče, 26. februar 1992, postopek 357/89.

