

NESTANDARDNE OBLIKE DELA, PREKARNOST IN REVŠČINA

DARJA SENČUR PEČEK

Univerza v Mariboru, Pravna fakulteta, Maribor, Slovenija
darja.sencur-pecek@um.si

Sinopsis Prispevek obravnava povezanost pojavov revščine, prekarnosti in nestandardnih oblik dela. Uvodoma je predstavljen pojem revščine zaposlenih in izpostavljena oblika (oziroma značilnosti) zaposlitve, kot dejavnik tveganja zanjo. Nato je opredeljen pojem prekarnost oziroma kriteriji, po katerih se presoja tveganje prekarnosti. To je praviloma večje v primeru nestandardnih oblik dela. V nadaljevanju prispevka so v Sloveniji uveljavljene nestandardne oblike dela (pogodba o zaposlitvi za določen čas, pogodba o zaposlitvi s krajšim delovnim časom, študentsko delo, začasno agencijsko delo, prikrita delovna razmerja) analizirane z vidika sedmih področij tveganja prekarnosti. Pri tem je upoštevana zakonska ureditev navedenih oblik dela, pa tudi njihovo uveljavljanje v praksi. V prispevku se ugotavlja, da bodo za odpravo in preprečevanje prekarnosti v Sloveniji potrebni ukrepi na različnih področjih, predvsem pa na področju delovnega prava in socialne varnosti. Pri tem bi bilo smiselno slediti predlogom ukrepov, ki izhajajo iz projekta MAPA. Odpravljanje prekarnosti bo pomenilo tudi zmanjšanje revščine.

Ključne besede:

nestandardne
oblike dela,
prekarnost,
revščina,
delovno razmerje,
dostojno delo

NON-STANDARD FORMS OF WORK, PRECARIOUSNESS AND IN-WORK POVERTY

DARJA SENČUR PEČEK

University of Maribor, Faculty of Law, Maribor, Slovenia
darja.sencur-peccek@um.si

Abstract The article deals with the interconnection of poverty, precariousness and non-standard forms of work. As a preliminary point, the concept of poverty of employees is presented, highlighting the form (or characteristics) of employment as a risk factor for it. Further on, the concept of precariousness or criteria according to which the risk of precariousness is assessed are defined. This risk is generally higher in case of non-standard forms of work. In the continuation of the article, the non-standard forms of work established in Slovenia (fixed-term employment contract, part-time employment contract, student work, temporary agency work, disguised employment relationships) are analysed from the perspective of seven areas of risk of precariousness. The legal regulations of the listed forms of work are taken into account as well as their enforcement in practice. It is established that the elimination and prevention of precariousness in Slovenia will require measures in various fields, especially in the field of labour law and social security. In this regard, it would make sense to follow the proposed measures arising from the MAPA project. Eliminating precariousness will also reduce poverty.

Keywords:
non-standard
forms of work,
precariousness,
poverty,
employment
relationship,
decent work

1 Uvod

Čeprav se revščina praviloma povezuje z nezaposlenostjo, so tudi osebe, ki opravljajo delo (oziroma so v delovnem razmerju), lahko izpostavljene tveganju revščine. Z izrazom revni zaposleni (*working poor*) se tako, v okviru Mednarodne organizacije dela (MOD), opredeljujejo zaposleni, ki živijo v gospodinjstvu, ki je pod sprejeto mejo revščine (ILO, 2021). V okviru Evropske unije (EU) se v tej zvezi uporablja tudi izraz revščina zaposlenih (*in-work poverty*) (Peña-Casas, Ghailani, Spasova in Vanhercke, 2019; Eurofound, 2017), tveganje zanjo pa se od leta 2003 meri z enotnim kazalnikom. Tveganju revščine zaposlenih so tako izpostavljeni vsi prebivalci EU (v starosti med 18 in 64 let), ki so bili vsaj šest mesecev v koledarskem letu zaposleni (bodisi v delovnem razmerju ali samozaposleni), živijo pa v gospodinjstvu, v katerem je letni razpoložljivi dohodek gospodinjstva pod 60% povprečnega dohodka gospodinjstva v državi (ob upoštevanju socialnih transferjev) (Eurostat, n.d.).

Leta 2017 je v EU 9,4 % vseh zaposlenih (20,5 milijona oseb) sodilo v skupino zaposlenih revnih. Revščina zaposlenih v mnogih državah EU še vedno narašča. Podatki tudi kažejo, da je tveganje revščine bistveno večje pri delavcih z določenimi značilnostmi in značilnostmi njihovih gospodinjstev (Peña-Casas et al., 2019, str. 14). Poleg osebnih značilnosti delavcev (spol, starost, izobrazba, država rojstva) in značilnosti njihovih gospodinjstev (število družinskih članov z dohodkom, število odvisnih družinskih članov) so pomemben dejavnik tveganja tudi značilnosti njihove zaposlitve. Tako iz raziskav izhaja, da je tveganje revščine večje pri samozaposlenih (še posebej pri tistih, ki sami ne zaposlujejo) in zaposlenih v nestandardnih oblikah zaposlitve, kot je (predvsem neprostovoljna) zaposlitev s krajšim delovnim časom in začasne zaposlitve (Eurofound, 2017, str. 8; Peña-Casas et al., 2019, str. 30 in nasl.).¹ Tudi v okviru MOD se ugotavlja, da so med razlogi za revščino zaposlenih nizki prihodki in slabi delovni pogoji (ILOSTAT, 2019).

¹ V letu 2017 je bilo na ravni EU tveganje revščine trikrat višje za samozaposlene v primerjavi z zaposlenimi, prav tako je bilo skoraj trikrat višje za zaposlene z začasnimi pogodbami v primerjavi s tistimi za nedoločen čas in dvakrat višje za zaposlene s krajšim delovnim časom v primerjavi z zaposlenimi za polni delovni čas.

Slabo plačane, negotove in z neugodnimi delovnimi pogoji povezane zaposlitve, ki se označujejo tudi kot prekarne, so torej eden od dejavnikov, ki vplivajo na revščino. Povezavo med prekarnostjo zaposlitve in tveganjem revščine izpostavljajo različne študije (na primer EAPN, 2020, str. 26), tudi za Slovenijo (EAPN Slovenija, 2020, str. 7; Kanjuo Mrčela in Ignjatovič, 2015, str. 373).²

Ob zavedanju kompleksnosti problematike prekarosti dela in njenega vpliva na posameznike in družbo, se prispevek omejuje na delovnopравни vidik problematike. Po prikazu problema opredelitve pojma prekarosti in predstavitvi najbolj razširjenih nestandardnih oblik dela v Sloveniji, so v prispevku obravnavane posamezne nestandardne oblike dela v Sloveniji z vidika tveganja za prekarost in nakazani možni delovnopравни ukrepi za odpravljanje prekarosti.

2 Pojem prekarosti

Prekarost ni pravni pojem, saj ga praviloma ne opredeljujejo niti mednarodni niti nacionalni pravni akti. V splošni rabi se je v zadnjih letih pridevnik prekaren uveljavil za označevanje negotovih, navadno slabo plačanih, začasnih zaposlitev oziroma delavcev v takšnih zaposlitvah (»Fran«, 2014). V strokovni in akademski literaturi se prekarost opredeljuje z uporabo različnih kriterijev.

Širša akademska razprava o prekarnem delu se je razvila v povezavi z razvojem in širjenjem nestandardnih, atipičnih oblik dela, od osemdesetih let prejšnjega stoletja naprej. Nekateri avtorji tako opredeljujejo prekarno delo kot delo, ki odstopa od normativnega modela standardnega delovnega razmerja in je slabo plačano ter ne omogoča vzdrževanja gospodinjstva (Fudge in Owens, 2006). Večina novjših opredelitev prekarnega dela v akademskih člankih, ki jih povzemajo tudi različne novejšje raziskave, poročila in študije, opravljene v okviru MOD in EU izhaja iz ugotovitve, da nestandardne oblike dela niso prekarne same po sebi, prav tako standardno delovno razmerje ni nujno varno, stabilno in povezano z dostojnimi delovnimi pogoji (Fudge in McCann, 2015, str. 17; Kountouris, 2012, str. 26; ILO, 2016, str. 18). Tako standardna kot nestandardne oblike dela so lahko prekarne, pri čemer pa je pri delavcih, ki delajo v nestandardnih oblikah dela, tveganje prekarosti večje (ILO, 2016, str. XXIII). Prekarnega dela tako ne opredeljujejo kot določene

² Posebej velikemu tveganju revščine so v Sloveniji izpostavljeni samozaposleni, prav tako se je nadpovprečno povečalo tveganje revščine pri zaposlenih s krajšim delovnim časom (Peña-Casas et al., 2019, str. 31, 37).

oblike dela oziroma zaposlitve, ampak opredeljujejo (delno različne) dejavnike, ki vplivajo na to, da določeno delo je oziroma postane prekarno.

Začetek tega, multidimenzionalnega pristopa k opredeljevanju prekarnosti, je mogoče najti pri Rodgersu, ki navaja, da koncept prekarnega dela presega obliko zaposlitve in zajema vrsto dejavnikov, ki prispevajo k temu, da je v določeni obliki zaposlitve delavec izpostavljen zaposlitveni negotovosti, pomanjkanju pravne in sindikalne zaščite ter socialni in ekonomski ranljivosti (Rodgers, 1989). Te dejavnike razvršča v štiri skupine, t.i. dimenzije prekarnosti. Prva se nanaša na stopnjo gotovosti nadaljevanja zaposlitve, druga na nadzor nad delovnimi pogoji, tretja na stopnjo pravne zaščite in četrta na nivo plačila za delo.

Standing je uvedel pojem prekariata, vanj pa po njegovem sodijo ljudje, ki delo opravljajo ob odsotnosti sedmih oblik varnosti. Te se nanašajo na trg dela (na zagotovitev možnosti pridobitve odplačnega dela), zaposlitev (ustrezna ureditev zaposlovanja in odpuščanja), delovno mesto (ohranitev delovnega mesta, možnost napredovanja), obnavljanje delovnih sposobnosti (preko pripravništva, možnosti usposabljanja), prihodek (stalen, ustrezen prihodek, zagotovljen preko minimalne plače, sistema socialne varnosti, ustrezne obdavčitve) in zastopništvo (na primer preko neodvisnih sindikatov s pravico do stavke) (Standing, 2011).

Kountouris opredeljuje pet ključnih pravnih dejavnikov prekarnosti (Kountouris, 2012). To so prekarnost glede na imigrantski status, na zaposlitveni status, časovna prekarnost, dohodkovna prekarnost in organizacijska prekarnost. Prvi se nanaša na pravno možnost oziroma nemožnost imigrantov (beguncev, nezakonitih migrantov itd.), da se vključijo v (stabilno, redno) zaposlitev v tuji državi. Drugi se nanaša na pravno opredelitev določene oblike dela v pravnem sistemu (kot delovno razmerje, kot samozaposlitev, kot delo na črno), od česar je odvisen obseg delovne in socialne zaščite delavca. Tretji dejavnik prekarnosti je časovna negotovost ali časovna omejenost razmerja v zvezi z delom, ki se kaže v različnih pojavnih oblikah (kot pogodbeno razmerje za določen čas, kot delo s krajšim delovnim časom, kot razmerje, ki je sicer sklenjeno za nedoločen čas in s polnim delovnim časom, a ga je mogoče kadarkoli odpovedati, pa tudi kot razmerje, v katerem delavec nima vpliva na trajanje svojega delovnega časa, t.i. delo na poziv). Dohodkovna prekarnost, po

mnenju Kountourisa, posega v samo bistvo problema prekarnosti,³ njene pravne značilnosti pa so odsotnost zagotovitve ustrezne minimalne plače, odsotnost pravne zaščite plačila za delo pa tudi vezanost višine plače na prihodek (donos) oziroma storilnost delavca ali podjetja. Peti dejavnik se nanaša na delodajalčevo možnost, da enostransko spreminja delavčeve pogoje dela (razporeditev delovnega časa itd.).

Tudi študija, opravljena na zahtevo Odbora za zaposlovanje in socialne zadeve Evropskega parlamenta (Broughton et al., 2016), uporablja pri definiranju prekarnega dela in merjenju njegovega obsega multidimenzionalni pristop.⁴ Ta temelji na ugotavljanju tveganja prekarnosti za posameznike, ki delo opravljajo v različnih oblikah zaposlitvenih razmerij (tako v standardnih kot nestandardnih). Pri tem so upoštevani naslednji pokazatelji: revščina v zvezi z delom in nizko plačilo, pravice iz socialne varnosti, pravice v zvezi z delom, stres in zdravje pri delu, razvoj kariere in usposabljanje, nizki nivo kolektivnih pravic.

V študiji MOD »Non-standard employment around the world« (2016), ki tudi izhaja iz ugotovitve, da se izraz prekarnost nanaša na značilnosti določenega dela, in ne na pogodbeno obliko, so posamezne nestandardne oblike dela analizirane z vidika sedmih področij potencialne negotovosti (MOD, 2016, str. 19-20). Ta področja so: zaposlitev (tveganje izgube zaposlitve), prihodki (ki so lahko prenizki ali negotovi, kadar je negotovo trajanje zaposlitve), delovni čas (ki je lahko zelo kratek, tako da ne omogoča zadostnih prihodkov, predolg ali nepredvidljiv), varnost in zdravje pri delu, pravice iz sistema socialne varnosti, usposabljanje in delavska zastopništva (ter druge temeljne pravice v zvezi z delom).

Navedeni kriteriji MOD so bili pri analizi tveganja prekarnosti v Sloveniji upoštevani tudi v ciljnem raziskovalnem projektu MAPA: multidisciplinarna analiza prekarnega dela: pravni, ekonomski, socialni in zdravstveni vidiki. V navedenem projektu se s pojmom prekarnega dela označuje »vsakršno delo, pri katerem obstajajo negotovosti (dohodkovna in/ali zaposlitvena negotovost v kombinaciji z drugimi negotovostmi glede delovnega in/ali socialnopravnega položaja delavca), pri čemer negotovost ni

³ Tudi če gre za razmerje, pri katerem so podani nekateri dejavniki prekarnosti, si delavec, ki pridobiva ustrezen in stabilen dohodek, v tem razmerju lahko zagotovi ustrezno existenco (na primer svetovalec, ki dela s krajšim delovnim časom za veliko plačilo). Po drugi strani pa si je delavec v delovnem razmerju za nedoločen čas, s polnim delovnim časom, ki ne prejema dostojnega plačila, ne more zagotoviti. (Kountouris, 2012, str. 32).

⁴ Ta temelji na uporabi elementov predhodnih pristopov, po katerih je tveganje prekarnosti odvisno od vrste pogodbene oblike, od tega, ali je imel delavec izbiro (na primer neprostovoljni krajši delovni čas) in od kvalitete dela. (Broughton, 2016, str. 21 in 22).

rezultat delavčeve svobodne izbire (ni zelena oziroma prostovoljna), hkrati pa je tako intenzivna, da ogroža delavčevo dostojno delo in dostojno življenje.« (Kresal Šoltes, Strban in Domadenik, 2020, str. 10).

Iz navedenega izhaja, da se prekarnost (tveganje za prekarnost, stopnja tveganja prekarnosti) ugotavlja na tak način, da se posamezne oblike dela presojajo v razmerju do ustreznega, dobrega, dostojnega dela. Prekarno je tisto delo, ki glede na različne kriterije ni dobro, dostojno delo. Evropski parlament v svoji resoluciji tako zavzema stališče, da »prekarna zaposlitev pomeni vse zaposlitve, pri katerih niso upoštevani evropski in nacionalni standardi in zakonodaja in/ali ki ne zagotavljajo zadostnih sredstev za dostojno življenje ali ustrezne socialne zaščite«. ⁵

Pri tem (v točki N resolucije) poudarja, da je opredelitev dobrega dela (praviloma je to standardno delovno razmerje) odvisna od nacionalne ureditve oziroma nacionalno uveljavljenih standardov. Prav tako so različno urejene in v praksi uveljavljene nestandardne oblike dela v posameznih državah. Opredelitev določenega dela kot prekarnega je, tudi ob uporabi istih kriterijev, v veliki meri odvisna od pravne ureditve in situacije na trgu dela v posamezni državi (Fudge in McCann, 2015, str. 17; Kountouris, 2012, str. 26; Grimshaw et al., 2016, str. 28; Broughton, 2016, str. 21).

3 Nestandardne oblike dela in prekarnost v Sloveniji

3.1 Nestandardne oblike dela v Sloveniji

V zadnjih desetletjih smo priče velikim tehnološkim, organizacijskim in demografskim spremembam (Eurofound, 2016, str. 13; ILO, 2016, str. 47). Med njimi kaže izpostaviti kontinuirano rast storitvenega sektorja (na račun industrije in kmetijstva). Ker so potrebe po storitvah pogosto spremenljive in jih ni mogoče predvideti, delodajalci težijo k vedno bolj prožni organizaciji dela in po vključevanju dela delavcev "na zahtevo". Po drugi strani pa se je z globalizacijo (kot posledico sodobnih in cenejših komunikacijskih poti) tudi industrijski sektor soočil z večjo konkurenco, zahtevami po nižanju stroškov in po hitrejšem prilagajanju trgu. Vse to se odraža tudi na urejanju pogodbenih razmerij med delodajalci in osebami, ki zanje opravljajo delo. Poleg delavcev (med katerimi je vedno več takih, ki delo opravljajo

⁵ Delovni pogoji in prekarna zaposlitev, Resolucija Evropskega parlamenta z dne 4. julija 2017 o delovnih pogojih in prekarni zaposlitvi (2016/2221(INI)), točka 8.

na podlagi atipičnih pogodb o zaposlitvi), so to vedno bolj tudi druge osebe, ki jih delodajalci (na različnih pravnih podlagah) vključujejo v svoje delovne procese. Dejstvo je, da mednarodna in nacionalna delovnopravna pravila veljajo samo za osebe, ki delo opravljajo v delovnem razmerju. Osebe, ki delo opravljajo na drugih pravnih podlagah, tega varstva niso deležne, pa čeprav delo pogosto opravljajo v odvisnem razmerju z delodajalcem. To je večkrat tudi razlog za nadomeščanje pogodb o zaposlitvi z različnimi drugimi pogodbenimi oblikami.

Slovenska zakonodaja dopušča različne oblike odplačnega opravljanja dela za delodajalca oziroma naročnika (Senčur Peček, 2013). V praksi najbolj uveljavljene nestandardne oblike dela so, poleg nekaterih atipičnih pogodb o zaposlitvi (pogodba o zaposlitvi za določen čas in pogodba o zaposlitvi s krajšim delovnim časom), tudi začasno agencijsko delo ter delo na podlagi pogodb civilnega in gospodarskega prava (študentsko delo, delo na podlagi podjemnih pogodb in delo samostojnih podjetnikov), pri katerih gre pogosto za prikrito delovno razmerje ali ekonomsko odvisno delo (Breznik, 2012-2013).

Po podatkih Statističnega urada RS⁶ je bila leta 2021 v Sloveniji večina delovno aktivnih oseb v delovnem razmerju (799 000 oseb),⁷ medtem ko je bilo samozaposlenih 119 000 oseb.⁸ 28 000 oseb je delalo preko študentskega servisa, 9000 pa v drugih oblikah dela (na primer na podlagi podjemnih pogodb, na podlagi pogodb o občasnem in začasnem delu upokojujencev itd.). SURS tudi navaja, da se je tako število samozaposlenih kot obseg študentskega dela v letu 2021 vrnil na raven pred epidemijo. Podatkov o številu agencijskih delavcev v tej tabeli ni.

Iz različnih analiz in raziskav (Kanjuo Mrčela in Ignjatovič, 2015; Grimshaw at al., 2016; Broughton, 2016; ILO, 2016; Breznik in Čehovin Zajc, 2021) je mogoče izluščiti tudi jasne trende glede deleža nestandardnih oblik zaposlitve v Sloveniji. V zadnjih desetih oz. petnajstih letih se je delež delavcev zmanjšal, povečal pa se je delež samozaposlenih oseb.⁹ Vedno pomembnejši del zaposlenih predstavljajo t.i.

⁶ Statistični urad Republike Slovenije, Aktivno in neaktivno prebivalstvo, Slovenija, 2021. Pridobljeno na <https://www.stat.si/StatWeb/News/Index/10259>

⁷ Med temi je bilo 64.000 zaposlenih za določen čas.

⁸ Prevladujejo delavci v t.i. rednem delovnem razmerju (za nedoločen čas, s polnim delovnim časom), 94 000 delavcev je bilo zaposlenih za določen čas, 105 000 pa s krajšim delovnim časom.

⁹ Na izrazit porast samozaposlenih opozarja tudi SURS (Aktivno in neaktivno prebivalstvo, Slovenija, 2018). Pridobljeno na <https://www.stat.si/statweb/News/Index/8051>

agencijski delavci.¹⁰ Delež študentskega dela ostaja stabilen (okrog 3% delovno aktivnega prebivalstva). Spreminja pa se struktura pogodb o zaposlitvi. Medtem ko je v preteklosti naraščal delež pogodb o zaposlitvi za določen čas, se je sedaj ustalil. Zelo hitro pa narašča delež delavcev, ki (pogosto neprostoovoljno) delajo s krajšim delovnim časom.¹¹

Čeprav je tudi standardno delovno razmerje izpostavljeno tveganju prekarosti,¹² je to tveganje pri nestandardnih oblikah dela dosti višje. Tudi zato se v javnosti zaposleni v teh oblikah dela predstavljajo kot »obrazi prekarnega dela«,¹³ SURS pa podatke o številu oseb, ki delo opravljajo v nekaterih od teh oblik dela, posebej prikazuje kot podatke o prekarne delu.¹⁴ Kakšno je tveganje prekarosti pri posameznih nestandardnih oblikah dela v Sloveniji, je v nadaljevanju prispevka obravnavano ob upoštevanju sedmih področij oziroma dejavnikov tveganja prekarosti, kot izhaja iz študije MOD iz leta 2016 (varnost zaposlitve, prihodki, delovni čas, varnost in zdravje pri delu, pravice iz sistema socialne varnosti, usposabljanje in delavska zastopništva).

3.2 Začasno delo

3.2.1 Splošno

Zahteva delodajalcev po večji prožnosti se pogosto nanaša na možnost čim enostavnejšega prilagajanja števila delavcev potrebam delovnega procesa. V okviru delovnega razmerja takšno prožnost zagotavlja le pogodba o zaposlitvi za določen čas. Poleg nje so v posameznih pravnih sistemih urejene tudi različne oblike občasnih in začasnih del (t.i. casual work), namenjene kratkotrajnemu opravljanju dela izven delovnega razmerja (ILO, 2016, str. 7). V Sloveniji sta to predvsem študentsko delo in začasno in občasno delo upokojujencev. Začasno potrebo po delu

¹⁰ Po podatkih Eurostat so leta 2016 agencijski delavci v RS predstavljali 5,2% vseh zaposlenih (kar je bil najvišji delež v državah članicah EU). (Redek, et al., 2017, str. 31).

¹¹ V Sloveniji je ta delež sicer še vedno pod evropskim povprečjem, a v zadnjih letih raste hitreje kot v EU.

¹² Še posebej plačni prekarosti (Kountouris, 2012, str. 32).

¹³ Gre za projekt Gibanja za dostojno delo in socialno družbo, v katerem so predstavljene različne oblike prekarne delo, z namenom ozavestiti prekarne delavce o njihovem položaju in pravicah. Dostopno na <http://dostojno-delo.si/?p=1300>.

¹⁴ Glej <https://www.stat.si/StatWeb/File/DocSysFile/11016/slo-dan-dostojnega-dela.pdf>

delodajalci včasih zapolnijo tudi s sklenitvijo podjemne ali avtorske pogodbe,¹⁵ pri katerih pogosto prihaja do prikritih delovnih razmerij.¹⁶

3.2.2 Pogodba o zaposlitvi za določen čas

Slovenski Zakon o delovnih razmerjih (ZDR-1)¹⁷ pri ureditvi pogodbe o zaposlitvi za določen čas sledi Direktivi 1999/70/ES,¹⁸ ki temelji na načelu nediskriminacije. Delavci, ki so zaposleni za določen čas, glede pogojev zaposlitve ne smerjo biti obravnavani manj ugodno kot primerljivi delavci, ki delajo po pogodbi o zaposlitvi za nedoločen čas, razen kjer je različno obravnavanje upravičeno iz objektivnih razlogov. Plače, delovni čas in drugi pogoji dela bi torej morali biti enaki kot jih imajo delavci, ki so zaposleni za nedoločen čas.

V praksi so delavci v delovnem razmerju za določen čas kljub temu pogosto izpostavljeni tveganju prekarosti v zvezi z delovnimi pogoji, predvsem s plačilom.¹⁹ Nekatere raziskave kažejo, da imajo delavci za določen čas v EU (15% oziroma celo 19%) nižjo plačo od tistih za nedoločen čas (Broughton, 2016, str. 104-105), za Slovenijo pa, da je bilo kar 49,3% delavcev s pogodbo o zaposlitvi za določen čas v najnižjih dveh dohodkovnih decilih (Grimshaw et al., 2016, str. 197).

Tudi glede varnosti in zdravja pri delu in pravice do usposabljanja velja načelo enake obravnave. Slovenski ZDR-1 (v 2. odstavku 45. člena) v tej zvezi nalaga delodajalcu posebno obveznost, da strokovnega delavca oziroma strokovno službo, ki opravlja naloge na področju varnosti in zdravja pri delu obvesti o zaposlitvi delavcev za določen čas. Razlog za takšno ureditev je v ugotovitvah mednarodnih raziskav, da so delavci za določen čas (pa tudi agencijski in drugi delavci v nestandardnih oblikah zaposlitve) pogosto slabše vključeni v ukrepe v zvezi z varnim delom, pa tudi v druge oblike usposabljanja,²⁰ da torej zanje obstaja tveganje prekarosti na teh dveh področjih.

¹⁵ Nobena od teh pogodb civilnega prava ne more biti pravna podlaga za trajnejše, odvisno opravljanje dela, v katerem obstajajo elementi delovnega razmerja (glej drugi odstavek 13. člena ZDR-1).

¹⁶ Glej poglavje 3.5.2.

¹⁷ Uradni list RS, št. 21/2013 s spremembami in dopolnitvami.

¹⁸ Direktiva Sveta 1999/70/ES z dne 28. junija 1999 o okvirnem sporazumu o delu za določen čas, sklenjenem med ETUC, UNICE in CEEP, UL L 175, 10.7.1999, strani 43-48.

¹⁹ V tej zvezi študije navajajo srednje tveganje prekarosti (ILO, 2016, str. 224; Broughton, 2016, str. 110, Eichhorst in Tobsch, 2017, str. 18). ILO, 2016 tudi glede ostalih področij pri pogodbah za določen čas ugotavlja srednje tveganje prekarosti.

²⁰ Čeprav Direktiva 1999/70/ES posebej nalaga delodajalcem obveznost, da tem delavcem omogoči kar najširši dostop do usposabljanja za izboljšanje njihove strokovnosti, poklicnega razvoja in mobilnosti, slovenski ZDR-1 v tej zvezi nima posebnih določb.

Direktiva 1999/70/ES posebej poudarja, da se morajo delavci, zaposleni za določen čas, upoštevati pri izračunu praga, ki je v nacionalni zakonodaji določen za oblikovanje predstavniškega organa delavcev. V slovenski zakonodaji glede tega ni posebnih določb. Zakon o sodelovanju delavcev pri upravljanju (ZSDU)²¹ pri določanju pogojev za oblikovanje sveta delavcev uporablja izraz »delavec«, ki zajema vse delavce, tudi tiste, ki so sklenili pogodbo za določen čas. Enako velja glede sindikalnega organiziranja, sodelovanja v stavki in pri drugih kolektivnih pravicah. Vprašanje pa je, ali so v praksi delavci, zaposleni za določen čas izvoljeni v svet delavcev, ali se upajo udeležiti stavke, pa tudi, ali se vključujejo v sindikate. Študije kažejo, da se delavci, ki so zaposleni za določen čas (pa tudi tisti na drugih nestandardnih pogodbah o zaposlitvi), praviloma slabše vključujejo v sindikalno delovanje (Eurofound, 2010, str. 13; ILO, 2016, str. 209).

Bistvena značilnost pogodbe o zaposlitvi za določen čas se nanaša na način njenega prenehanja. Medtem ko ZDR-1 delavca, zaposlenega za nedoločen čas, varuje pred odpovedjo pogodbe o zaposlitvi s tem, da mora delodajalec dokazati enega od zakonsko predvidenih razlogov in izpolniti vrsto postopkovnih zahtev, pa tudi s posebnim varstvom nekaterih kategorij delavcev pred odpovedjo, pogodba o zaposlitvi za določen čas preneha z iztekom časa, po samem zakonu. Do tega pride ne da bi moral delodajalec karkoli storiti in ne glede na okoliščine na strani delavca (tudi če je ta v bolniškem staležu, če je delavka noseča itd.). Delavec je tako ves čas trajanja pogodbe o zaposlitvi za določen čas izpostavljen tveganju izgube zaposlitve in v negotovosti, ali bo po izteku pogodbe našel novo zaposlitev.

V primeru krajšega trajanja pogodbe o zaposlitvi je delavec soočen tudi s problemom izpolnitve pogojev za pridobitev pravice do nadomestila iz naslova zavarovanja za primer brezposelnosti (pa tudi nekaterih drugih pravic iz socialnih zavarovanj).²² Kot kažejo raziskave (Broughton, 2016, str. 98; Grimshaw et al., 2017, str. 192), je bila približno četrtnina pogodb o zaposlitvi za določen čas v RS sklenjena za obdobje do 3 mesecev, nadaljnjih 16-20 % pa za 4 oz. 6 mesecev.²³

²¹ Uradni list RS, št. 52/2007 – ZSDU UPB1.

²² Kot izhaja iz 59. člena Zakona o urejanju trga dela (ZUTD, Uradni list RS, št. 80/10 spremembami in dopolnitvami) je za pridobitev pravice do nadomestila potrebnih 10 (oziroma 6) mesecev zavarovalne dobe v zadnjih 24 mesecih.

²³ Po podatkih Eurostat (<https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/-/DDN-20180209-1>) je leta 2016 v Sloveniji 4,5% vseh zaposlenih delalo na podlagi pogodbe o zaposlitvi za določen čas, ki ni presejala 3 mesece (kar je peti najvišji delež v EU).

Tako Direktiva 1999/70/ES kot slovenski ZDR-1 (prvi odstavek 12. člena) izhajata iz tega, da je pogodba o zaposlitvi za določen čas zgolj izjema, medtem ko je pogodba o zaposlitvi za nedoločen čas pravilo. ZDR-1, v skladu z direktivo, tudi spodbuja prehod delavcev iz zaposlitve za določen čas v zaposlitev za nedoločen čas.²⁴ Kljub temu do tega pogosto ne pride, delavci, ki so za določen čas večinoma zaposleni zato, ker ne dobijo zaposlitve za nedoločen čas,²⁵ pa obtičijo v tej nestandardni obliki zaposlitve.²⁶ V teh primerih zlorabe instituta pogodbe o zaposlitvi za določen čas, je tveganje prekamnosti, glede več prej omenjenih kazalnikov, zelo visoko.

3.2.3 Začasno in občasno delo dijakov in študentov

Začasno in občasno delo študentov in dijakov (t.i. študentsko delo)²⁷ lahko opravljajo samo osebe s statusom dijaka ali študenta in to na podlagi posebne napotnice, ki jo izda posrednik (praviloma študentski servis).

Delodajalec lahko zelo enostavno vključi študenta v delovni proces za dogovorjeno obdobje, prav tako ga lahko zelo enostavno (tudi predčasno) odslovi (brez razloga, na enostaven način, brez stroškov). Osebe, ki delo opravljajo preko študentske napotnice so tako izpostavljene visokemu tveganju izgube te zaposlitve, prav tako nimajo zagotovil glede prehoda v redno zaposlitev (še posebej, če delo, ki ga opravljajo, ni povezano z njihovim študijskim področjem).²⁸

Čeprav študentsko delo ni delovno razmerje, se študentom, ki opravljajo delo na tej podlagi, priznava omejeno delovnopravno varstvo.²⁹ Tudi zanje namreč veljajo določbe ZDR-1 o prepovedi diskriminacije, spolnega in drugega nadlegovanja in trpinčenja, enaki obravnavi glede na spol, delovnem času, odmorih in počitkih, posebnem varstvu delavcev, ki še niso dopolnili 18 let starosti in o odškodninski

²⁴ Z obveznostjo delodajalcev, da te delavce obvestijo o prostem delovnem mestu za nedoločen čas (glej četrty odstavek 25. člena), pa tudi z možnostjo, da se delavca, zaposlenega za določen čas brez objave zaposli za nedoločen čas (glej peto alinejo prvega odstavka 26. člena).

²⁵ V Sloveniji je bilo po podatkih za leto 2016 takšnih okrog 60% delavcev, zaposlenih za določen čas (Grimshaw et al. 2016, str. 193, Redek et al, 2017, str. 30).

²⁶ Na problem sklepanja pogodb o zaposlitvi, tudi v primeru trajne potrebe po delu, je dalj časa opozarjala teorija (Kresal, 2008), zakonodajalec pa ga je naslovil s spremembami ZDR-1 in ZUTD v letu 2013. Kljub temu problem ostaja.

²⁷ Pravno podlago za opravljanje tega dela še vedno predstavljajo določbe 5. do 8. člena Zakona o zaposlovanju in zavarovanju za primer brezposelnosti, Uradni list RS, št. 107/2006 (ZZZPB UPB1). Gre za predpis, ki je bil sicer razveljavljen in nadomeščen z ZUTD (razen navedenih določb).

²⁸ Franca (2019) ocenjuje, da je glede varnosti zaposlitve, usposabljanja in zastopanja njihovih interesov tveganje prekamnosti pri študentskem delu visoko, glede plačila za delo, delovnega časa, varnosti in zdravja pri delu te socialne varnosti pa srednje.

²⁹ To izrecno določata sedmi odstavek 211. člena ZDR-1 in 27a. člen ZUTD.

odgovornosti, prav tako pa veljajo določbe predpisov, ki urejajo varnost in zdravje pri delu. Zakonsko je določena tudi minimalna urna postavka, ki od 15. 1. 2022 naprej znaša 6,17 eura bruto. Za morebitne spore med delodajalcem in dijakom/študentom v zvezi z opravljanjem tega dela je pristojno delovno sodišče.³⁰ Na splošno sicer njihov položaj ni izenačen s položajem delavcev. Delavci dajejo delodajalcu svoje delo na razpolago trajno ter izključno njim, s tem si zagotavljajo svojo eksistenco, delovno pravo pa celovito varuje njihov položaj. Za študente opravljanje občasnega in začasnega dela ni njihova glavna dejavnost. Pravni položaj študentov je tako urejen z drugimi predpisi (ne v okviru delovnega prava).

Študenti so, kljub zagotovitvi minimalne urne postavke pri plačilu, izpostavljeni določenemu tveganju prekarosti. Praviloma v praksi plačilo ni višje od minimalne postavke, poleg tega študenti niso upravičeni do drugih prejemkov (dodatki za manj ugodne pogoje dela, povračilo stroškov v zvezi z delom, regres, itd.)

V zvezi z delovnim časom so študenti sicer zakonsko izenačeni z delavci, v praksi pa so izpostavljeni tveganju prekarosti, saj pogosto delajo v manj ugodnem delovnem času (nedelja, itd.), in to brez plačila dodatka za to delo; imajo dolge delovnike (preko dopustnega maksimuma), pogosto se jim ne zagotavlja odmora.³¹

Čeprav delodajalce, glede zagotavljanja varnega in zdravega dela študentov, zavezujejo isti predpisi kot veljajo za delavce, so študenti podobno kot druge osebe, ki delo opravljajo začasno in občasno, v praksi pogosto deležni manj usposabljanja v zvezi z varnim delom, poenostavljena je tudi obveznost zagotovitve zdravniškega pregleda (če gre za delo, kjer ni posebne nevarnosti) (Franca, 2019, str. 311), kar vse kaže na določeno tveganje prekarosti v tej zvezi.

Glede na to, da zakonodaja študentom ne zagotavlja pravice do usposabljanja in izobraževanja v zvezi z delom (ki naj bi bilo občasno in začasno), je tveganje da študenti v te oblike izboljšanja kompetenc ne bodo vključeni, zelo veliko. V praksi pa se, v tej zvezi pojavlja še en problem, to je uvajanje v delo brez plačila, pod katerim se skriva neplačano delo (Slana, 2019).

³⁰ Glej 5. člen Zakona o delovnih in socialnih sodiščih (ZDSS-1, Uradni list RS, št. 2/2004).

³¹ Na to na primer opozarja sindikat Mladi plus (Slana, 2019).

Osebe, ki delo opravljajo preko študentske napotnice niso delavci, zato niso upravičene voliti in biti voljene v svet delavcev, prav tako niso člani sindikatov, zanje praviloma ne veljajo kolektivne pogodbe, tudi nimajo pravice do stavke. V zvezi z zastopanostjo njihovih interesov je tveganje preknarnosti pri študentskem delu visoko.

Po spremembi socialne zakonodaje so študenti (ki so sicer zdravstveno zavarovani po starših) na podlagi študentskega dela vključeni v obvezno zdravstveno zavarovanje, iz obveznega pokojninskega zavarovanja pa so, poleg pravic v primeru poškodbe pri delu in poklicne bolezni, upravičeni tudi do sorazmerne zavarovalne dobe.³² V ostali del obveznega zavarovanja niso vključeni. Upošteva je navedeno, in sicer položaj študentov, je mogoče soglašati z oceno (Franca, 2019, str. 312), da v zvezi s socialno varnostjo študentov obstaja srednje tveganje preknarnosti.

Kljub opredelitvi tega dela kot občasnega in začasnega, noben predpis ne omejuje njegovega obsega niti na strani študenta niti na strani delodajalca. Če ob tem upoštevamo dejstvo, da je bila vse do leta 2015 ta izjemno prožna oblika dela tudi stroškovno zelo ugodna (zaradi nizke obremenitve z davki in prispevki), je jasno, zakaj se je študentsko delo v Sloveniji tako uveljavilo.³³ Dejansko je postalo oblika rednega, trajnega, opravljanja dela na sistemiziranih delovnih mestih in je pričelo izpodrivati delovna razmerja.³⁴ Tudi v teh primerih, ko študenti delo opravljajo trajno in v razmerju odvisnosti (na enak način kot delavci), pa so na podlagi študentskega dela deležni le omejenega delovnopravnega varstva (ne pripada jim letni dopust, povračilo stroškov v zvezi z delom, plačana odsotnost z dela, varstvo pred odpovedjo, itd.) niso vključeni v sindikate in delavska predstavništva. V primeru tega t.i. prikritega delovnega razmerja³⁵ je tveganje preknarnosti zelo visoko.

³² Ta se izračuna na podlagi plačil, ki so jih prejeli za študentsko delo, tako da se za vsakih doseženih 60% povprečne mesečne plače v RS prizna po en mesec zavarovalne dobe (vendar največ 12 mesecev za posamezno koledarsko leto. Glej 130. člen Zakona o pokojninskem in invalidskem zavarovanju (ZPIZ-2; uradni list RS, št. 96/12 s spremembami in dopolnitvami).

³³ Medtem ko je leta 2000 študentsko delo predstavljalo 0,9% delovno aktivnih oseb v Sloveniji, je leta 2010 ta delež znašal 3,8%. Glej Kanjuo Mrčela, Ignjatović, 2015, str. 369.

³⁴ V sodni praksi je najti primere, ko so študenti, ki so delo formalno opravljali na podlagi napotnic (kot študentsko delo) uspeli pri dokazovanju obstoja elementov delovnega razmerja in s tem s priznanjem statusa delavca. Prva sodba, v kateri je VS RS sprejelo takšno odločitev (v zvezi s študentkami, ki so opravljele delo stevardes) je bila sodba v zadevi VIII Ips 129/2006 iz 18. 12. 2007.

³⁵ Glej poglavje 3.5.2.

3.3 Delo s krajšim delovnim časom

3.3.1 Splošno

Prožnost, ki jo vedno bolj terjajo delodajalci, se nanaša tudi na prilagajanje delovnega časa delavcev potrebam delovnega procesa. Zahteve po vključevanju dela delavcev le takrat in toliko časa, kolikor je potrebno, so pogosto v nasprotju s pravili delovnega prava v zvezi z delovnim časom, ki varujejo delavce (predvsem tiste v standardnem delovnem razmerju). To je tudi eden od razlogov za razmah nestandardnih oblik dela in za nastanek nekaterih od njih. Gre za različne pogodbene oblike opravljanja dela, pri katerih se delodajalec drugi pogodbeni stranki ne zaveže zagotavljati določenega obsega dela, ampak je ta odvisen od potreb, oseba pa se je dolžna odzvati pozivu delodajalca in sprejeti delo (t.i. *zero hour contracts* v angleškem pravu oziroma delo na poziv v nekaterih drugih pravnih sistemih) (Tičar, 2016; ILO, 2016, str. 8, 29). Tudi v državah, kjer se te posebne pogodbene oblike niso uveljavile (med njimi je tudi Slovenija), se širi praksa kratkotrajnega pogodbenega vključevanja dela oseb, vidna pa je tudi rast zaposlovanja za krajši (tudi za zelo kratek) delovni čas in prilagajanja delovnega časa teh delavcev potrebam delodajalca.

3.3.2 Pogodba o zaposlitvi s krajšim delovnim časom

Pogodba o zaposlitvi s krajšim delovnim časom se praviloma³⁶ sklene v primeru, ko delodajalec izkazuje potrebo po delu s krajšim delovnim časom, delavec pa takšno zaposlitev sprejme, bodisi ker mu takšna oblika dela ustreza bodisi ne dobi zaposlitve za polni delovni čas.

Posebnosti delovno-pravnega položaja delavca, ki dela po tej pogodbi, so v ZDR-1 urejene v skladu s Konvencijo št. 175 o delu s krajšim delovnim časom)³⁷ in Direktivo 97/81/ES,³⁸ iz katerih izhaja načelo enake obravnave in kjer je primerno tudi načelo sorazmernosti. Načelo sorazmernosti velja predvsem za plačo in nadomestilo plače, pa tudi za regres za letni dopust in odpravnino ob upokojitvi.³⁹

³⁶ Razen ko gre za primer, ko posebni zakon (zaradi invalidnosti, zdravstvenih razlogov ali starševstva) delavcu daje pravico do dela s krajšim delovnim časom (glej 67. člen ZDR-1). Položaj delavcev, ki delajo s krajšim delovnim časom na tej podlagi je tako z vidika delovnega prava kot socialne varnosti ustrežnejše urejen, zato so manj izpostavljeni tveganju prekarosti.

³⁷ Ratificirala jo je tudi Slovenija. Glej Ur. l. RS – Mednarodne pogodbe, št. 4/2001.

³⁸ Direktiva Sveta 97/81/ES z dne 15. decembra 1997 o okvirnem sporazumu o delu s krajšim delovnim časom, sklenjenim med UNICE, CEEP in ETUC, UL L 14, 20. 1. 1998, str. 9 – 14.

³⁹ Glej določbe 5. odstavka 131. in 4. odstavka 132. člena ZDR-1.

Nekatere pravice se tudi delavcem, ki delajo s krajšim delovnim časom, priznavajo v celoti (pravica do sodelovanja pri upravljanju, letni dopust),⁴⁰ druge pa se delavcu, ki dela s krajšim delovnim časom oziroma manj kot določeno število ur, ne priznavajo (odmor za dojenje, odmor med delovnim časom).⁴¹ V zvezi z nekaterimi delovnimi pogoji je v zakonu upoštevana narava dela s krajšim delovnim časom (na primer prepoved odreditve nadurnega dela, če to ni dogovorjeno že s pogodbo o zaposlitvi).⁴²

Kadar so delavci s krajšim delovnim časom zaposleni za nedoločen čas z vidika izgube zaposlitve, praviloma, niso izpostavljeni večjemu tveganju prekarnosti.⁴³ To se nanaša predvsem na možnost prehoda v zaposlitev s polnim delovnim časom. ZDR-1 sicer spodbuja prehode v takšno zaposlitev,⁴⁴ a pogosto do tega ne pride, delavci, ki delajo s krajšim delovnim časom zato, ker zaposlitve za polni delovni čas ne dobijo,⁴⁵ pa ostajajo ujeti v tej obliki zaposlitve. Navedeno tveganje je še posebej prisotno pri mladih delavcih, kjer je delež zaposlitev za krajši delovni čas najvišji.⁴⁶

Kljub zakonsko uveljavljenem načelu enake obravnave, so delavci s krajšim delovnim časom podobno kot delavci, zaposleni za določen čas, izpostavljeni določenemu tveganju prekarnosti v zvezi z varnostjo in zdravjem pri delu, glede pravice do usposabljanja (pogosto imajo slabši dostop do usposabljanja in napredovanja), pa tudi glede zastopanja svojih interesov preko delavskih predstavništev.⁴⁷

⁴⁰ Glej četrty in peti odstavek 65. člena ZDR-1. Načela sorazmernosti prav tako ni mogoče uporabiti pri nekaterih drugih pravicah, kot so pravica do varnosti in zdravja pri delu, pravica do izobraževanja, pravica do povračila stroškov za prevoz na delo in z dela in druge. Uporabi se načelo enake obravnave.

⁴¹ Glej 188. člen in drugi odstavek 154. člena ZDR-1.

⁴² Glej šesti odstavek 65. člena.

⁴³ Tudi iz raziskave ILO, 2016, str. 224 izhaja, da gre za manjše tveganje (občasno opaženo in odvisno od okoliščin).

⁴⁴ Glej četrty odstavek 25. člena in sedmo alinejo prvega odstavka 26. člena ZDR-1.

⁴⁵ Po podatkih SURS (Aktivno in neaktivno prebivalstvo Slovenija, 2018) bi 21.000 delavcev želelo delati več ur (kar je približno petina vseh delavcev, ki delajo s krajšim delovnim časom).

⁴⁶ Delež zaposlitev s krajšim delovnim časom je med mladimi delavci petkrat višji od deleža teh zaposlitev med vsemi delavci. Podobno je, glede zaposlitev za določen čas, zato se v teoriji že navaja, da gre za t.i. getoizacijo mladih v teh prožnih oblikah zaposlovanja (Kanjuro Mrčela, Ignjatović, 2015, str. 367).

⁴⁷ Iz študije ILO, 2016, str. 224 izhaja, da obstaja glede varnosti in zdravje pri delu manjše tveganje, glede usposabljanja in zastopanja pa srednje tveganje prekarnosti. Glej tudi Broughton, 2016, str. 69, 70; Grimshaw et al. 2016, str. 182.

Ker je plačilo sorazmerno trajanju delovnega časa, so delavci, ki delajo s krajšim delovnim časom izpostavljeni tveganju nizkega plačila (kar še posebej velja v primeru slabo plačanih dejavnosti).⁴⁸ Delavec je, v primeru pogodbe o zaposlitvi s krajšim delovnim časom, varovan le s sorazmernim zneskom minimalne plače, upravičen je zgolj do sorazmernega regresa za letni dopust in sorazmerne odpravnine ob upokojitvi.

Iz mednarodnih raziskav izhaja, da so večjemu tveganju prekarnosti (zaradi slabše varnosti zaposlitve, slabših kariernih možnosti, manj vlaganja v njihovo izobraževanje ter, seveda, zaradi slabega plačila) izpostavljeni delavci, ki delajo v t.i. marginalni part-time zaposlitvi. Gre za zaposlitev za manj kot 20 ur tedensko, ki v EU narašča (Broughton, 2016, str. 77). Glede na to, da slovenska zakonodaja pri zaposlitvi s krajšim delovnim časom ne določa minimalnega števila ur delovnega časa, so tovrstne zaposlitve možne in v praksi obstajajo tudi v Sloveniji.⁴⁹ Na pogodbe o zaposlitvi za zelo kratek čas (lahko le za nekaj ur tedensko) opozarjajo tudi inšpektorji za delo, predvsem zaradi zlorab, povezanih z njimi.⁵⁰

Tveganju prekarnosti so delavci, ki delajo s krajšim delovnim časom (še posebej z zelo kratkim) izpostavljeni tudi na področju socialne varnosti.⁵¹ Višina denarnih pravic iz obveznih socialnih zavarovanj (nadomestilo plače v primeru bolniškega staleža, starševskega dopusta itd.) je odvisna od osnove za plačilo prispevkov (ki je v primeru krajšega delovnega časa v trajanju nekaj ur tedensko minimalna). Delavcem, zaposlenim s krajšim delovnim časom se, v sorazmernem trajanju, upošteva tudi zavarovalna doba, posebej pa se izračunava njihova pokojninska osnova.⁵² Delavec, zaposlen s krajšim delovnim časom, ki se želi izogniti tveganju izjemno nizke pokojnine, se lahko, za razliko do polnega delovnega časa, prostovoljno vključi v obvezno invalidsko in pokojninsko zavarovanje, seveda pa je v tem primeru dolžan za ta del sam plačati tako prispevek zavarovanca kot delodajalca.

⁴⁸ V večini evropskih držav narašča delež delavcev, ki delajo s krajšim delovnim časom, še posebej pri slabo plačanih delih (ILO, 2016, str. 78). Broughton, 2016, stran 69, 70 in študija ILO, 2016, 224) pri delu s krajšim delovnim časom na splošno tveganje prekarnosti glede plačila ocenjujeta kot nizko (občasno opaženo in odvisno od okoliščin).

⁴⁹ Podobno kot delež zaposlitev za krajši čas, je tudi delež tovrstnih marginalnih zaposlitev v Sloveniji sicer pod evropskim povprečjem.

⁵⁰ V Poročilu o delu Inšpektorata za delo za leto 2018 so navedeni primeri, ko delavci na podlagi takšnih pogodb delajo polni delovni čas (in celo preko polnega delovnega časa), pri čemer jim delodajalci te ure dela plačajo »na roko«, zgolj v neto znesku (IRSD, 2018, str. 69).

⁵¹ ILO, 2016, str. 224 ocenjuje to tveganje kor srednje.

⁵² Glej 3. odstavek 130. člena in 33. člen ZPIZ-2.

Precejšnjemu tveganju prekrarnosti⁵³ so delavci, ki delajo s krajšim delovnim časom izpostavljeni tudi v zvezi z delovnim časom, saj je ta različno dolg, pogosto nepredvidljiv, kar vpliva na usklajevanje poklicnega in družinskega življenja. Delodajalci delavce zaposlujejo za krajši delovni čas tudi zato, da delo prilagajajo potrebam delovnega procesa. V praksi pa se ugotavlja tudi, da delavci, ki imajo pogodbo o zaposlitvi sklenjeno za krajši delovni čas, pogosto opravljajo zelo različno število ur, tudi preko dogovorjenega delovnega časa (včasih celo polni delovni čas).⁵⁴ V primerih, kjer delavci, zaposleni za krajši delovni čas, delo trajno opravljajo v času, ki se približuje polnemu delovnemu času, je jasno vidno, da gre za zlorabo instituta dela s krajšim delovnim časom, za prikrivanje prave narave pogodbe, z namenom delavce prikrajšati za pravice, ki izhajajo iz pogodbe s polnim delovnim časom.

3.4 Delovna razmerja, v katera je vključenih več strank

3.4.1 Splošno

Do uveljavitve nestandardnih oblik dela prihaja tudi zaradi pojava, ki se v teoriji delovnega prava označuje kot vertikalna dezintegracija podjetij (Collins, 1990), fragmentacija dela (Fudge, 2006) oz. kot razcepljanje delovnih mest (Weil, 2014).⁵⁵ Gre za to, da delodajalci (naročniki), namesto da bi sami zaposlovali delavce, določena dela, na podlagi različnih pogodb oz. v različnih pogodbenih modelih (outsourcing, podizvajalstvo, franšizing, začasno agencijsko delo), prepustijo v opravljanje pogodbenim partnerjem in njihovim zaposlenim, hkrati pa imajo določen vpliv na te zaposlene. Naročniki si na tak način nižajo stroške, hkrati pa se izognejo delodajalskim obveznostim, saj so delavci (formalno) zaposleni pri pogodbenih partnerjih.

V teh t.i. tristranih (večstranih) razmerjih, v katerih se, poleg formalnega delodajalca, pojavlja še en ali več subjektov, ki vplivajo na delovne pogoje delavcev, je z vidika varstva pravnega položaja delavca pomembno, ali pravo obveznosti do delavcev nalaga le formalnemu delodajalcu ali poleg (ali namesto) njega tudi tem subjektom (na primer naročniku, glavnemu izvajalcu, uporabniku dela agencijskih delavcev).

⁵³ ILO, 2016, str. 224 ga sicer ocenjuje kot srednje.

⁵⁴ Do tega prihaja bodisi z odrejanjem dela preko dogovorjenega delovnega časa bodisi z neenakomerno razporeditvijo delovnega časa, pri kateri se ure, opravljene v obdobju večjega obsega dela ne izravnajo z manj urami v obdobju manjšega obsega dela. Dodaten problem predstavlja neplačilo teh ur oziroma vprašanje višine plačila za te ure. Glej Inšpektorat RS za delo, Obvestilo za javnost iz 26. 2. 2013 (Delodajalci odreja delavcem delo tudi preko dogovorjenega delovnega časa); glej tudi IRSD, 2018, str. 69.

⁵⁵ Avtor izraza »fissured working place« (razcepljena, razpokana delovna mesta) je profesor David Weil.

V Sloveniji je zakonsko urejeno le eno tristrano razmerje, in sicer začasno agencijsko delo. Podobno kot v drugih državah EU, je nacionalna ureditev usklajena z Direktivo 2008/104/ES,⁵⁶ katere namen je, med drugim, zagotovitev varstva delavcev, zaposlenih pri teh agencijah, tudi z zagotavljanjem uporabe načela enakega obravnavanja.

V slovenski praksi se pojavljajo tudi druga razmerja, v katera je vključenih več strank (outsourcing, podizvajalstvo, franšizing itd.), a jih z vidika opredelitve (delitve) delodajalskih obveznosti zakonodaja (razen redkih izjem) posebej ne ureja. Slovenska teorija, ki je na problem tristranih razmerij in prikritih delovnih razmerij opozarjala že dalj časa (Senčur Peček, 2012), se v zadnjem času intenzivneje ukvarja z vprašanjem razmejitve delodajalskih obveznosti kot možnostjo za ustreznejše varstvo delavcev (Kresal Šoltes, 2017; Senčur Peček, 2018). Da gre v primeru tristranih razmerij pogosto za problematične prakse kaže tudi ocena, da je v primeru podizvajalstva (zagotavljanja storitev) tveganje prekarosti visoko glede na vseh sedem pokazateljev (ILO, 2016, str. 224).

3.4.2 Začasno agencijsko delo

Bistvo začasnega agencijskega je v tem, da je delavec v delovnem razmerju z agencijo za zagotavljanje začasnega dela,⁵⁷ delo pa začasno, za čas vsakokratne napotitve opravlja pri uporabniku, po njegovih navodilih in pod njegovim nadzorom.

Za delodajalce ta oblika dela predstavlja možnost, da si v kratkem času in na enostaven način zagotovijo delavce. Za delavce pa je ta oblika zaposlitve praviloma le izhod v sili in priložnost za morebitno redno zaposlitev pri katerem od uporabnikov. To je tudi razlog, da je delež agencijskega dela zelo velik med mladimi delavci ter na delih, kjer ni potrebno daljše uvajanje (praviloma so to slabo plačana dela) (Broughton, 2016, str. 110).

⁵⁶ Direktiva 2008/104/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 19. novembra 2008 o delu prek agencij za zagotavljanje začasnega dela, UL L 327, 5.12.2008, strani 9–14.

⁵⁷ ZDR-1 uporablja izraz »delodajalec, ki opravlja dejavnost zagotavljanja dela delavcev drugemu uporabniku« (glej 59. člen in naslednje). V prispevku bo uporabljan izraz »agencija«.

Agencijski delavci so soočeni z negotovostjo zaposlitve, saj je ta odvisna od potreb uporabnikov po njihovem delu.⁵⁸ To velja še posebej, če so pri agenciji zaposleni za določen čas. Slovenska zakonodaja sicer omejuje sklepanje pogodb o zaposlitvi za določen čas⁵⁹ in spodbuja sklepanje pogodb o zaposlitvi za nedoločen čas,⁶⁰ kljub temu pa je delež agencijskih delavcev, zaposlenih za določen čas še vedno visok.⁶¹ Tudi zaposlitev za nedoločen čas agencijskim delavcem ne daje takšne varnosti kot delavcem v standardni zaposlitvi, saj so stalno izpostavljeni nevarnosti odpovedi iz poslovnega razloga, kot posledici odpovedi naročila s strani uporabnika.⁶²

Prav tako mednarodne raziskave kažejo, da so agencijski delavci praviloma slabše plačani, da so torej izpostavljeni tveganju nižjega plačila, kot ga imajo delavci, zaposleni pri uporabniku, s čimer uporabnik kompenzira plačilo provizije agenciji. (Broughton, 2016, str. 110).⁶³ Slovenska zakonodaja, ki sledi Direktivi 2008/104/ES sicer zagotavlja načelo enake obravnave agencijskih delavcev, ki se nanaša tudi na plačilo. Za čas zaposlitve pri uporabniku, so upravičeni do plačila po določbah kolektivni pogodb in splošnih aktov, ki zavezujejo uporabnika, prav tako je določena subsidiarna odgovornost uporabnika za izplačilo plač in drugih prejemkov.⁶⁴ Kljub temu so tudi v Sloveniji agencijski delavci izpostavljeni tveganju prekamnosti v zvezi s plačilom, saj jih je kar 60% uvrščenih v skupino najslabše plačanih delavcev (Redek et al., 2017, str. 42).

Raziskave kažejo, da obstaja pri agencijskem delu veliko tveganje dolgega delovnika, pa tudi nepredvidljivega in atipičnega razporeda delovnega časa (MOD, 2016, str. 169). ZDR-1 sicer v tej zvezi v 62. členu določa odgovornost uporabnika za spoštovanje določb o delovnem času, počitkih in odmorih in tako upošteva dejstvo, da je uporabnik tisti, ki delavcem daje navodila in jih nadzoruje. Posebnih raziskav o tem, kako uporabniki spoštujejo te določbe ni, na splošno pa inšpektorji za delo v praksi zaznavajo kršitve v zvezi z dolžino in razporejanjem delovnega časa ter vodenjem evidenc o delovnem času (IRSD, 2021, str. 70).

⁵⁸ V študiji ILO, 2016 (str. 224) ocenjujejo tveganje prekamnosti glede na varnost zaposlitve kot srednjo.

⁵⁹ Glej drugi odstavek 60. člena ZDR-1.

⁶⁰ Agencijski delavci, zaposleni za nedoločen čas se ne vštevaajo v delež dopustnega števila agencijskih delavcev pri posameznem uporabniku. Glej tretji odstavek 59. člena ZDR-1.

⁶¹ Leta 2016 je bila več kot tretjina agencijskih delavcev zaposlenih za določen čas (Redek et al., 2017, str. VII.)

⁶² Teorija sicer zavzema stališče, da prenehanje napotitve samo po sebi ne pomeni obstoja odpovednega razloga. Glej Kresal Šoltes v Bečan et al., 2019, str. 364. Najti je tudi sodne odločitve, ki to stališče potrjujejo (glej sodbo VDSS Pdp 1654/2014, 26. 3. 2015).

⁶³ V študiji ILO, 2016 (str. 224) se ocenjuje tveganje prekamnosti glede plačila kot srednje.

⁶⁴ Glej drugi odstavek 63. člena ZDR-1 in 62. člen ZDR-1.

Odgovornost uporabnika ZDR-1 določa tudi glede spoštovanja določb o varnosti in zdravju pri delu, ZVZD pa v 3. členu določa, da se tudi uporabnik šteje za delodajalca v smislu tega zakona. Slovenska zakonodaja tudi sicer posebej ureja položaj agencijskih delavcev z vidika varnosti in zdravja pri delu.⁶⁵ Mednarodne raziskave sicer kažejo, da so kljub zakonsko urejeni odgovornosti uporabnika, agencijski delavci na tem področju izpostavljeni tveganju prekarosti (pogosteje so udeležni v nesrečah pri delu, tudi zaradi slabše vključenosti v usposabljanje za varno delo).⁶⁶

Visoko tveganje prekarosti pa zaznavajo raziskave (ILO, 2016, str. 224; Broughton, 2016, str. 111) v zvezi s področjem dostopa do usposabljanja in izobraževanja. Agencijski delavci tega pogosto niso deležni ne pri svojem delodajalcu (agenciji), kjer dela ne opravljajo, ne pri uporabniku, kjer delo opravljajo začasno in niso del rednega osebja. Slovenski ZDR-1 v tej zvezi sicer določa, da je zagotavljanje izobraževanja, izpopolnjevanja in usposabljanja delavcev primarno obveznost agencije, v času, ko delavec delo opravlja pri uporabniku, pa se o tem dogovorita agencija in uporabnik. Podatkov o uresničevanju teh določb v praksi ni.

Prav tako navedene raziskave pri agencijskem delu navajajo visoko tveganje prekarosti glede zastopanja interesov delavcev, predvsem pri njihovem vključevanju v sindikate, ki je pri agencijskih delavcih nižje kot pri ostalih, saj nimajo stalnega delodajalca, prav tako so lahko med njimi in rednimi delavci različni interesi (napetosti), saj obstaja nevarnost izpodrivanja rednih delavcev z agencijskimi delavci.⁶⁷ To velja tudi za Slovenijo (Grimshaw et al., 2017, str. 12), kjer se kaže tudi problem, da za agencije ne velja nobena panožna kolektivna pogodba. Slovenska zakonodaja tudi ne ureja možnosti agencijskih delavcev, da so vključeni v sodelovanje glede upravljanja pri uporabniku. Tudi zanje tako velja splošna ureditev, ki delavcem omogoča sodelovanje pri upravljanju gospodarske družbe - delodajalca. To je v primeru agencijskih delavcev agencija, pri kateri pa praviloma do oblikovanja delavskih predstavništev ne pride.

⁶⁵ Glej 59. člen, 1. in 2. odstavek 62. člena, pa tudi 45. člen ZDR-1.

⁶⁶ ILO, 2016 (str. 221 in 224) tveganje prekarosti v tej zvezi ocenjuje kot srednje.

⁶⁷ Da ta nevarnost obstaja, kaže tudi zakonska določba, da se z agencijskimi delavci ne sme nadomeščati stavekajočih in odpuščenih v kolektivnih odpustih (glej 2. odstavek 59. člena). K temu naj bi pripomogla tudi kvota.

Z vidika pravic iz socialne varnosti tveganje prekarnosti ni zelo visoko, saj so tudi agencijski delavci v delovnem razmerju in s tem vključeni v vsa socialna zavarovanja. Zaradi večjega tveganja izgube zaposlitve in tveganja nizkih dohodkov (kar se odraža tudi na denarnih dajatvah iz socialnih zavarovanj) pa določeno tveganje vseeno obstaja.⁶⁸

Potrebno je opozoriti, da je tveganje prekarnosti pri agencijskem delu posebej visoko, če agencijsko delo postane trajna oblika delavčevega opravljanja dela. Čeprav slovenska zakonodaja tudi pri agencijskem delu spodbuja prehod v redno zaposlitev pri uporabniku,⁶⁹ kar je skladno z Direktivo 2008/104/ES,⁷⁰ pa, za razliko od ureditve v nekaterih drugih evropskih državah,⁷¹ ne določa niti najdaljšega dopustnega obdobja napotitve niti maksimalnega števila zaporednih napotitev, na kar opozarja tudi teorija (Končar, 2012; Kresal, 2013; Senčur Peček, 2013; Kresal Šoltes, 2020). Tako v praksi lahko prihaja do razmerij, v katerih je delavec formalno zaposlen pri agenciji, delo pa dalj časa (trajno) opravlja pri uporabniku. V teh razmerjih torej ne gre začasno napotitev, ampak se postavi vprašanje dejanskega delodajalca tega delavca.

Prav tako je tveganje prekarnosti zelo veliko v primerih, ko delodajalci (ki nimajo dovoljenja za opravljanje dejavnosti posredovanja delavcev) delavce napotijo na delo k naročniku, formalno (navidezno) pa z naročnikom sklenejo pogodbo o izvajanju storitev (podizvajalsko pogodbo). Kot ugotavlja inšpekcija za delo (IRSD, 2020, str. 80), delodajalci s tem obidejo določbe ZDR-1 in ZUTD, delavci pa niso deležni nobenega varstva, ki ga v zvezi z agencijskim delom zagotavlja zakonodaja. V tej zvezi kaže omeniti, da je VSRS v svetovalnem mnenju iz 5. 10. 2021⁷² zavzelo stališče, da je treba v takšnih primerih te delavce obravnavati kot začasne agencijske delavce in jim zagotoviti takšne pravice, kot jih imajo delavci, zaposleni pri agencijah.⁷³

⁶⁸ V študiji ILO, 2016 (str. 224) se ocenjuje kot srednje.

⁶⁹ Glej četrti odstavek 25. člena ZDR-1 in prvi in tretji odstavek 165. člena ZUTD.

⁷⁰ Med cilji direktive je spodbujanje agencijskega dela kot stopnice k redni zaposlitvi pri uporabniku. Ta cilj je dosežen, če se v primeru trajnejše potrebe na strani uporabnika, delavec po izteku napotitve zaposli pri uporabniku. Do tega pa ne pride, če je delavec večkrat zaporedoma (ali trajno) napoten k temu uporabniku. Direktiva tako državam članicam tudi nalaga, da sprejmejo ustrezne ukrepe za preprečevanje zaporednih napotitev, katerih namen je obiti določbe direktive.

⁷¹ Pa tudi za razliko od prejšnjega ZDR, ki je v 59. členu določal enoletno časovno omejitev dela pri uporabniku.

⁷² VSRS Sklep VIII SM 2/2021, 5. 10. 2021.

⁷³ VSRS pa v tem svetovalnem mnenju ni odgovorilo na vprašanje, ali bi bilo treba tem delavcem priznati delovno razmerje pri naročniku (kot dejanskem delodajalcu). VDSS je v več tovrstnih primerih sprejelo različne odločitve, VSRS pa je dopustilo revizije (npr. VSRS sklep VIII DoR 134/20215), o katerih še ni bilo odločeno. Glede vprašanja, kdo je pravi delodajalec teh delavcev glej tudi Senčur Peček, 2015, str. 1199 in nasl.

3.5 Samozaposleni

3.5.1 Splošno

Posledica pogodbenih razmerij, v katerih delodajalci določena dela prepuščajo zunanjim pogodbenikom, je tudi naraščanje deleža oseb, ki delo opravljajo kot samozaposleni in pri tem ne zaposlujejo delavcev (ampak delo opravljajo sami).⁷⁴ Med njimi niso le osebe, ki delo opravljajo na trgu, za lasten riziko in samostojno. Vedno več je takšnih, ki so le formalno samozaposleni, dejansko pa opravljajo delo v razmerju, ki ima znake delovnega razmerja - gre za navidezne samozaposlene, ki so v resnici delavci (prikrito delovno razmerje). Za prikrito delovno razmerje gre v primeru, če se razmerje med delavcem in delodajalcem navzven prikazuje drugače, kot je v resnici, z namenom izničenja ali zmanjšanja zaščite, ki se zagotavlja delavcem oziroma zaradi izogibanja plačila davkov in prispevkov.⁷⁵ Drugo skupino predstavljajo pravi samozaposleni, pri katerih ni najti elementov delovnega razmerja, z naročnikom pa so v razmerju ekonomske odvisnosti, t.i. ekonomsko odvisne osebe. Upošteva se 213. člen ZDR-1 je to tista samozaposlena oseba, ki je z naročnikom v dalj časa trajajočem pogodbenem razmerju, odplačno delo za naročnika pa opravlja osebno (ne zaposluje drugih delavcev), v okoliščinah ekonomske odvisnosti (kar pomeni, da najmanj 80% svojih letnih prihodkov pridobi od istega naročnika).⁷⁶

Navidezni samozaposleni in prikrita delovna razmerja na splošno so problem, na katerega v Sloveniji že dalj časa opozarja teorija (Kresal, 2014; Senčur Peček, 2015a), ugotavljajo jih delovni inšpektorji (IRSD, 2018, str. 70, 71), na njegov obstoj pa kaže tudi vedno bolj obsežna sodna praksa v zvezi z ugotavljanjem obstoja delovnega razmerja. Drugače je pri ekonomsko odvisnih osebah. Slovenski ZDR-1 sicer opredeljuje ekonomsko odvisne osebe in jim zagotavlja omejeno varstvo (Tičar, 2013), a zdi se, da ta institut v praksi ni zaživel.⁷⁷ Razlog je mogoče iskati v tem, da upravičenci varstva ne uveljavljajo,⁷⁸ verjetno pa tudi v tem, da je velik del

⁷⁴ Po podatkih SURS je bilo v letu 2018 10% samozaposlenih takšnih, ki niso zaposlovali in so opravljali delo le za enega naročnika.

⁷⁵ Glej Report V (1), 2006, International Labour Conference, 95 th Session, 2006, <http://www.ilo.org/public/english/standards/relm/ilc/ilc95/pdf/rep-v-1.pdf>, stran 12.

⁷⁶ Več o razmejitvi med navideznimi samozaposlenimi in ekonomsko odvisnimi osebami glej Senčur Peček, 2014.

⁷⁷ Glej na primer poslansko vprašanje ministrici za delo, dostopno na <http://imss.dz-rs.si/imis/f57f10f0d1c2e13eb36a.pdf>

⁷⁸ Čeprav so ga potrebni. Iz raziskave ILO, 2016, str. 224 izhaja, da je pri teh osebah srednje tveganje v zvezi z varstvom zaposlitve, pravicami iz socialne varnosti, usposabljanjem in pravico do zastopanja, majhno tveganje pa tudi v zvezi s plačilom, delovnim časom in varnostjo in zdravjem pri delu.

samozaposlenih, ki so ekonomsko odvisni od naročnika, od tega tudi osebno odvisnih (so dejansko prikriti delavci).

3.5.2 Prikrita delovna razmerja

Pri prikritih delavcih gre za osebe, ki so vključene v delovni proces ter osebno in trajno, za plačilo opravljajo delo, po navodilih in pod nadzorom delodajalca (v njihovem razmerju z delodajalcem so torej izpolnjeni elementi iz 4. člena ZDR-1), kljub temu pa nimajo položaja delavca. Z delodajalcem (naročnikom dela) imajo namreč formalno sklenjeno pogodbo civilnega prava (na primer podjemno ali avtorsko pogodbo), delajo na podlagi študentske napotnice, v zadnjem času pa vedno bolj kot samostojni podjetniki⁷⁹ na podlagi pogodbe o poslovnem sodelovanju.

Formalno so torej te osebe samozaposlene, njihova pogodbeno razmerja pa so urejena s pravili civilnega in gospodarskega prava, ki temeljijo na pogodbeni svobodi enakopravnih pogodbenih strank. Pogodbenima strankama je torej prepuščeno, kako bosta uredili medsebojna razmerja. Pri tem ju ne omejuje delovna zakonodaja, ki sicer določa minimalne standarde (glede minimalnega plačila, maksimalnega delovnega časa, odpovednih rokov, varstva pred odpovedjo, pravice do izobraževanja, itd.), saj ta praviloma velja le za delavce, prav tako samozaposlene osebe praviloma niso vključene v sindikate in zanje ne veljajo kolektivne pogodbe (Kresal Šoltes, 2018). Odras tega so dejanski zaposlitveni in delovni pogoji teh samozaposlenih oseb, ki se pogosto soočajo s slabimi zaslužki in nerednim plačilom, dolgim in nestandardnim delovnim časom ter negotovostjo glede trajanja zaposlitve (Broughton, 2016).

Osebe, ki delo opravljajo na podlagi pogodbe o poslovnem sodelovanju in imajo status samostojnega podjetnika, so na podlagi tega statusa obvezno vključene v vsa štiri socialna zavarovanja. To zanje pomeni obveznost plačila prispevkov za socialno varnost, pri čemer zakonodaja določa minimalno osnovo za plačilo prispevkov (ne glede na dejansko dosežene prihodke). S tem so samozaposlenim zagotovljene tudi minimalne pravice (minimalna pokojnina, nadomestilo za primer brezposelnosti itd.), a le, če samozaposleni dejansko plačajo te prispevke (Bagari, 2019). To pa je v situaciji, ko samozaposleni pogosto nimajo zagotovljenega stalnega dela, plačila za

⁷⁹ Pa tudi edini družbeniki enoosebnih družb, edini ustanovitelji zavodov, osebe, ki samostojno opravljajo svoj poklic.

opravljeno delo pa so nizka in izplačana z zamudo, zanje velik problem. Kadar so prispevki plačani, so samozaposlene osebe ob izpolnitvi pogojev, načeloma, upravičene do enakih pravic iz naslova socialnih zavarovanj kot delavci. Kljub temu je samozaposleni v slabšem položaju kot delavec v primeru odsotnosti z dela zaradi bolezni ali poškodbe. Iz naslova zdravstvenega zavarovanja namreč tako delavcem kot samozaposlenim nadomestila plače pripada šele od 21. dne odsotnosti naprej, kar pomeni, da je prvih 20 dni samozaposleni brez vsakega prejemka (medtem ko delavcem nadomestilo plače izplača delodajalec).⁸⁰

V primeru navideznih samozaposlenih in ostalih prikritih delavcev je tako tveganje prekarnosti (na vseh obravnavanih področjih) visoko.⁸¹

Da bi prikriti delavci dosegli delovnopravno varstvo in pravice iz socialnih zavarovanj kot pripadajo delavcem, morajo doseči priznanje statusa delavca. Pri tem so vezani na kratek rok, saj slovenska sodna praksa 200. člen ZDR-1 razlaga tako, da mora biti zahtevek vložen v 30 dneh od prenehanja pogodbenega razmerja med naročnikom dela in prikritim delavcem. Upošteva se 18. člen ZDR-1, prikritemu delavcu ni treba dokazovati obstoja delovnega razmerja, ampak mora dokazati le elemente delovnega razmerja iz 4. člena ZDR-1. Delavec lahko te elemente (delo po navodilih, osebno opravljanje dela, trajnost razmerja itd.) dokazuje z različnimi dokaznimi sredstvi (evidence, priče itd.) Ker je po veljavnem ZDR-1 dokazno breme na strani delavca, bo v primeru, da delavec elementov delovnega razmerja ne uspe dokazati, sodišče njegov zahtevek zavrnilo. Če jih uspe dokazati, sodišče ugotovi, da je razmerje, ki je formalno nastalo s sklenitvijo civilne ali gospodarske pogodbe, delovno razmerje, na tej podlagi pa delavcu prizna pravice, ki jih je uveljavljal s tožbo.

Ker osebe, ki delo formalno opravljajo na podlagi civilne ali gospodarske pogodbe, pogosto ne upajo vložiti tožbe in sodno uveljaviti svojih pravic iz delovnega razmerja, ima pri odkrivanju prikritih delovnih razmerij pomembno vlogo inšpekcija za delo. Če inšpektor ugotovi, da je bil kršen drugi odstavek 13. člena ZDR-1 (da se kljub obstoju elementov delovnega razmerja delo opravlja na podlagi pogodbe civilnega prava) lahko delodajalcu naloži plačilo globe. Poleg tega pa lahko, na podlagi 19. člena Zakona o inšpekciji dela⁸², inšpektor za delo delodajalcu odredi, da mora osebi, ki opravlja delo na podlagi civilne pogodbe izročiti pisno pogodbo o

⁸⁰ Glej 29. člen ZZVZZ in 137. člen ZDR-1.

⁸¹ Tako tudi ILO, 2016, str. 224 in Broughton, 2016, str. 95.

⁸² Uradni list RS, št. 19/2014 in 55/2017 (ZID-1).

zaposlitvi. Sankcija, ki jo ima na voljo inšpektorat za delo je ustrezna, problem pa je v ugotavljanju elementov delovnega razmerja in iskanju dokazov za njihov obstoj (IRSD, 2020, str. 75). Prav tako učinkovito preprečevanje prikritih delovnih razmerij ovira premajhno število inšpektorjev za delo.⁸³

4 Preprečevanje in odpravljanje prekarnega dela

Kljub temu, da opredelitev pojma prekarno delo ni enotna, je mogoče ugotoviti, da se mednarodne organizacije in institucije, pa tudi odločevalci na nacionalni ravni vedno bolj zavedajo pomena dostojnega,⁸⁴ dobrega dela⁸⁵ in problema nesprejemljivega,⁸⁶ slabega, prekarnega dela, in da vedno bolj pristopajo k iskanju rešitev za njegovo odpravo.

Mednarodna organizacija dela tako opozarja na potrebo po ustreznih nacionalnih zakonskih rešitvah v zvezi z minimalnimi pravicami delavcev v nestandardnih oblikah zaposlitve, preprečevanjem zlorab teh oblik zaposlitve, še posebej prikritih delovnih razmerij in ustrezno delitvijo obveznosti v tristranih oblikah zaposlitve. Poudarja tudi pomen sindikalnega organiziranja delavcev v teh oblikah zaposlitve, zastopanja njihovih interesov pri delodajalcih in veljavnosti kolektivnih pogodb tudi za te delavce. Za zagotovitev socialnih pravic delavcem v nestandardnih oblika zaposlitve bi morale države ustrezno prilagoditi sisteme socialne varnosti, z ustreznimi socialnimi politikami pa vsem delavcem omogočiti čim lažje prehode med zaposliltvami (ILO, 2016, str. XXIV, XV).

⁸³ V letu 2021 je bilo v Sloveniji 52 inšpektorjev, ki so izvajali nadzor delovnih razmerij (medtem ko je delodajalcev 221711). Na ta problem opozarja tudi sam inšpektorat za delo. Glej IRSD, 2020, str. 14.

⁸⁴ Pojem dostojnega dela je leta 1999 opredelil generalni direktor Mednarodnega urada dela v svojem poročilu na Mednarodni konferenci dela. Koncept temelji na štirih stebrih: ustvarjanje zaposlitev, zagotavljanje pravic v zvezi z delom, socialna zaščita in socialni dialog.

Glej spletno stran MOD, <https://www.ilo.org/global/topics/decent-work/lang-en/index.htm>

⁸⁵ Svetovna banka je v razvitih državah uveljavljen diskurz o delitvi na dobro in slabo delo dvignila na globalni nivo. V svojem World Development Report 2013 »Jobs« (<https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/11843>) je uvedla koncept »good jobs for development« (str. 153 in naslednje), pri njihovi opredelitvi pa se poročilo sklicuje na EKČP, Evropsko socialno listino in standarde MOD.

⁸⁶ Nesprejemljivo delo se v okviru MOD definira kot delo v pogojih, ki zanikajo temeljna načela in pravice v zvezi z delom, ogrožajo življenje, zdravje, svobodo, dostojanstvo in varnost delavcev oziroma družine ohranjajo v pogojih revščine. Koncept nesprejemljivega dela ne nadomešča agende dostojnega dela, ampak ga nadgrajuje (Fudge, McCann, 2015, str. XIV).

V okviru Evropske unije, kjer se je v preteklosti z namenom povečanja zaposlitve spodbujalo atipične oblike zaposlitev in inovativne poslovne modele, se je pričelo opozarjati na nujnost preprečevanja njihovih zlorab.⁸⁷ Evropska komisija je sicer dolgo zavzemala stališče, da je mogoče prekarno delo preprečiti na podlagi obstoječih zakonskih pravil, z nadzorom izvajanja direktiv, ki se nanašajo na nestandardne oblike zaposlitve (Kountouris, 2012). V svojem Letnem pregledu rasti 2016 pa je prvič kot cilj opredelila, da povečevanje zaposlenosti na račun prožnejšega trga dela ne sme pomeniti več prekarne del.⁸⁸ Temu sledi tudi leta 2017 sprejet Evropski steber socialnih pravic,⁸⁹ v katerem je med drugim izrecno določeno, da je treba preprečevati delovna razmerja, ki vodijo v prekarne delovne pogoje, vključno s prepovedjo zlorab netipičnih pogodb o zaposlitvi (načelo 5). Tudi Evropski parlament je v svoji resoluciji o delovnih pogojih in prekarni zaposlitvi (2017) med drugim pozval Komisijo in države članice, naj v skladu z agendo za dostojno delo MOD, členom 9 PDEU, Listino EU o temeljnih pravicah in Evropsko socialno listino rešijo problem negotovih zaposlitev ter neprijavljenega dela in navideznih samozaposlitev ter tako zagotovijo, da bodo vse vrste pogodb o zaposlitvi jamčile dostojne delovne razmere z ustrežno socialno varnostjo. Borijo naj pa se tudi proti vsem praksam, zaradi katerih bi se utegnilo povečati število prekarne zaposlitev.⁹⁰

V Sloveniji se teorija delovnega prava že vrsto let ukvarja s problemom širjenja nestandardnih oblik dela, njihovimi zlorabami in možnimi rešitvami (Kresal, 2011, Kresal, 2012, Senčur Peček, 2013). Nekatere od njih so bile upoštevane v spremembah ZDR-1 in ZUTD, uveljavljenih leta 2013, ki so med drugim zasledovale cilj zmanjšanja segmentacije na trgu dela. Posebna komisija za spremljanja učinkov zakonodajne reforme je ugotovila, da naj bi reforma kazala določene učinke, hkrati pa opozorila, da se pojavljajo novi izzivi.⁹¹ Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti (MDDSZEM) je svojo pripravljenost za njihovo reševanje napovedalo v l. 2016 sprejetem dokumentu Za

⁸⁷ Glej Resolucijo Evropskega parlamenta z dne 6. julija 2010 o netipičnih pogodbah, zanesljivih poklicnih poteh, prožni varnosti in novih oblikah socialnega dialoga, UL C 351 E/39, 2. 12. 2011 in (točke 36, 6 in 26) in Sporočilo Komisije »K okrevanju s številnimi novimi mesti«, Bruselj, 18. 4. 2012, COM(2012) 173 final.

⁸⁸ Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropski centralni banki, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru, Odboru regij in Evropski investicijski banki, Letni pregled rasti za leto 2016, Krepitev okrevanja gospodarstva in pospeševanje konvergence, Bruselj, 26.11.2015, COM(2015) 690 final.

⁸⁹ Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, evropskemu Ekonomsko-socialnemu odboru in odboru regij, Vzpostavitev evropskega stebra socialnih pravic, Bruselj, 26.4.2017 COM(2017) 250 final.

⁹⁰ Delovni pogoji in prekarna zaposlitev, Resolucija Evropskega parlamenta z dne 4. julija 2017 o delovnih pogojih in prekarni zaposlitvi (2016/2221(INI)). Glej točki 23 in 24.

⁹¹ Glej Drugo poročilo Delovne skupine o spremljanju učinkov sprememb v regulaciji trga dela, z dne 21. 5. 2015.

dostojno delo,⁹² v zvezi s prekarnim delom pa še posebej s sofinanciranjem raziskovalnega projekta MAPA: Multidisciplinarna analiza prekarnega dela: pravni, ekonomski, socialni in zdravstveno varstveni vidiki. Rezultat navedenega projekta je obsežno poročilo, v katerem so predstavljene ugotovitve o stanju na področju prekarnega dela v Sloveniji in predlogi konkretnih rešitev za njegovo odpravo in preprečevanje.⁹³ Čeprav je bilo poročilo predloženo MDDSZEM v začetku leta 2020, do uveljavitve predlaganih ukrepov še ni prišlo.

Za učinkovito upravljanje prekarneosti bo treba poseči na različna področja, in sicer na področje delovnega prava (z ustrežnejšo ureditvijo različnih oblik dela in preprečevanjem njihovih zlorab), socialne varnosti, sistema sindikalnega organiziranja in kolektivnega dogovarjanja zaposlitvenih in socialnih politik, itd., kot je to predlagano v dokumentih in raziskavah MOD in EU (ILO, 2016; Grimshaw et al., 2016; Resolucija Evropskega parlamenta, 2017) in kot to izhaja iz izsledkov projekta MAPA.

Na področju delovnega prava bi bilo, med drugim, potrebno načrtneje in bolj učinkovito pristopiti k preprečevanju prikritih delovnih razmerij (z medsebojnim obveščanjem vseh organov, ki na svojem področju ugotovijo obstoj delovnega razmerja, kot so FURS, Inšpektorat za delo, ZPIZ in ZZVZZ; z zakonsko ureditvijo ene ali več domnev obstoja delovnega razmerja, z opustitvijo nerazumno kratkega roka za uveljavljanje obstoja delovnega razmerja itd.); ustrežneje urediti zaposlitev s krajšim delovnim časom (tako njegovo trajanje kot sankcije za kršitve in pristojnosti inšpektorjev v tej zvezi), bolj omejiti uporabo agencijskega dela (bodisi z ustrežnejšo ureditvijo kvote, z omejitvijo trajanja napotitve, prepovedjo veriženja, z omejitvijo na postranske dejavnosti), celovito reformirati študentsko delo (in pri tem slediti ureditvi občasnega in začasnega dela upokojujencev), ustrezno določiti delodajalske obveznosti v tristranih razmerjih (delitev obveznosti med več delodajalcev, določitev skupne (solidarne) odgovornosti, prepoved navideznih delodajalcev), povečati vlogo svetov delavcev oziroma sindikatov pri omejevanju pretirane rabe nestandardnih oblik dela, ki vodijo v prekarneost; okrepiti inšpekcijski nadzor, predvsem s povečanjem števila inšpektorjev; okrepiti vključevanje delavcev v nestandardnih oblikah zaposlitve (oziroma delavcev v širšem smislu) v delavska predstavništva, pa

⁹² Dostopno na http://www.mddsz.gov.si/fileadmin/mddsz.gov.si/pageuploads/dokumenti__pdf/dpd/21_03_2016_Dostojno_delo_final.pdf

⁹³ Najnovejša spoznanja članov raziskovalnega projekta v zvezi s prekarnim delom so objavljena tudi v monografiji (Kresal Šoltes et al., 2020).

tudi njihovo pokritost s kolektivnimi pogodbami in ustrezno prilagoditi sisteme socialne varnosti z namenom izboljšati zaščito delavcev v nestandardnih oblikah zaposlitve.⁹⁴

5 Sklepno

Nestandardne oblike dela, prekarnost in revščina so med seboj povezani pojavi. Delavci v nestandardnih oblikah dela (še posebej navidezni samozaposleni in drugi prikriti delavci, pa tudi agencijski delavci, delavci, ki delajo s krajšim delovnim časom in za določen čas) so tudi v Sloveniji bolj izpostavljeni tveganju prekarnosti kot delavci v standardni zaposlitvi. Med delavci v prekarjih oblikah dela je tudi višja stopnja revščine. Preprečevanje in odpravljanje prekarnega dela torej pomeni odpravljanje enega od dejavnikov tveganja revščine (tudi) v Sloveniji.

Literatura

- Bagari, S. (2019). Pravice in obveznosti delavcev v nestandardnih oblikah dela v sistemu socialnih zavarovanj. *Delavci in delodajalci*, 19(2-3), 275-297.
- Bečan, I. et al. (2019). *Zakon o delovnih razmerjih s komentarjem*, Ius Software, GV Založba, Ljubljana.
- Breznik, M. (2012-2013). *Atipične oblike zaposlitev, Poročilo ekspertnih intervjujev z analizo politik*, Mirovni inštitut, Ljubljana. Pridobljeno na [http://www.mirovni-institut.si/labour/docs/Expert%20interviews%20and%20policy%20analysis%20\(Ekspertni%20intervjuji%20in%20analiza%20politik\).pdf](http://www.mirovni-institut.si/labour/docs/Expert%20interviews%20and%20policy%20analysis%20(Ekspertni%20intervjuji%20in%20analiza%20politik).pdf)
- Breznik, M. in Čehovin Zajc, J. (2021). Prekarizacija standardnega in nestandardnega zaposlovanja v Sloveniji (2005–2019). *Teorija in praksa*, 58(1), 28-48.
- Broughton, A. et al. (2016). *Precarious Employment in Europe: Patterns, trends and policy strategies*. Brussels: European Parliament.
- Collins, H. (1990). Independent Contractors and the Challenge of Vertical Disintegration to Employment Protection Law, *Oxford Journal of Legal Studies*, 10(3), 353-380.
- EAPN. (2020). *Poverty Watch Report, Supercharging Poverty?* Pridobljeno na <https://www.eapn.eu/wp-content/uploads/2021/01/EAPN-EU-Poverty-Watch-2020-final-version-4937.pdf>
- EAPN Slovenija. (2020). *Poročilo o spremljanju revščine in socialne izključenosti v Sloveniji*. Pridobljeno na https://www.eapn.eu/wp-content/uploads/2020/10/EAPN-EAPN-Slovenia-Poverty-Watch-2020_SI-4709.pdf
- Eichhorst, W. in Tobsch, V. (2017). *Risk of precariousness: Results from European Working Conditions Survey 2010 and 2015*. Brussels: European parliament.
- Eurofound. (2010). *Trade union strategies to recruit new groups of workers*, Dublin. Pridobljeno na https://www.eurofound.europa.eu/sites/default/files/ef_files/docs/eiro/tn0901028s/tn0901028s.pdf
- Eurofound. (2016). *Sixth European Working Conditions Survey – Overview report*, Publications Office of the European Union, Luxembourg.

⁹⁴ Natančneje so predlogi ukrepov predstavljeni v zaključnem poročilu projekta MAPA in delno tudi v Kresal Šoltes et al., 2020.

- Eurofound. (2017). *In-work poverty in the EU*, Publications Office of the European Union, Luxembourg. Pridobljeno na <https://www.eurofound.europa.eu/publications/report/2017/in-work-poverty-in-the-eu>
- Eurostat (2015). *Statistics Explained, Employment statistics*. Pridobljeno na http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Employment_statistics
- Eurostat (n. d.). *Statistics Explained, EU statistics on income and living conditions (EU-SILC) methodology - in-work poverty*. Pridobljeno na [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=EU_statistics_on_income_and_living_conditions_\(EU-SILC\)_methodology_-_in-work_poverty#Description](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=EU_statistics_on_income_and_living_conditions_(EU-SILC)_methodology_-_in-work_poverty#Description)
- Fran (2014). *Slovar slovenskega knjižnega jezika*, druga, dopolnjena in deloma prenovljena izdaja. Pridobljeno na www.fran.si
- Franca, V. (2019). Tveganja za prekarnost pri študentskem delu, *Delavci in delodajalci*, 19(2-3), 299-316.
- Fudge, J. (2006). Fragmenting Work and Fragmenting Organizations: The Contract of Employment and the Scope of Labour Regulation. *Osgoode Hall Law Journal*, 44(4), 609-648.
- Fudge, J. in McCann D. (2015). *Unacceptable forms of work: A global and comparative study*, International Labour Office – Geneva: ILO.
- Fudge, J. in Owens, R. (2006). *Precarious Work, Women, and the New Economy: The Challenge to Legal Norms*. Hart Publishing.
- Grimshaw, D. et al. (2016). *Reducing Precarious Work Protective gaps and the role of social dialogue in Europe*, European Work and Employment Research Centre, University of Manchester.
- ILO (2016). *Non-standard employment around the world: Understanding challenges, shaping prospects*. International Labour Office, Geneva.
- ILO. (2021). *Statistics on the working poor*. Pridobljeno na <https://ilostat.ilo.org/topics/working-poor/>
- ILOSTAT (2019). *Spotlight on work statistics. The working poor or how a job is no guarantee of decent living conditions*. Pridobljeno na https://ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---stat/documents/publication/wcms_696387.pdf
- IRSD (2018). *Poročilo o delu Inšpektorata RS za leto 2018*, pridobljeno na http://www.id.gov.si/si/o_inspektoratu/javne_objave/letna_porocila/
- IRSD (2020). *Poročilo o delu Inšpektorata RS za leto 2020* pridobljeno na http://www.id.gov.si/si/o_inspektoratu/javne_objave/letna_porocila/
- Kanjuo Mrčela, A., Ignjatović, M. (2015). Od prožnosti do prekarnosti dela: stopnjevanje negativnih sprememb na začetku 21. stoletja, *Teorija in praksa*, 52(3), 350-38.
- Končar, P. (2012). Ureditev zagotavljanja začasnega dela in vpliv Direktive 2008/104/ES. *Delavci in delodajalci*, 12(2-3), 143-159.
- Kountouris, N. (2012). The Legal Determinants of Precariousness in Personal Work Relations: A European Perspective. *Comparative Labor Law & Policy Journal*, 34(1), 21-46.
- Kresal, B. (2008). Zaposlovanje za določen čas v luči domače sodne prakse in primerjalno-pravne ureditve. *Delavci in delodajalci*, 8(2-3), 215-245.
- Kresal, B. (2011). Fleksibilne ali prekarne oblike zaposlitve. *Delavci in delodajalci*, 11(2-3), 169-183.
- Kresal B. (2012). Primerljivost delovnopravnega varstva v različnih oblikah zaposlitve. *Delavci in delodajalci*, 12(2-3) 245-262.
- Kresal, B. (2013). Pravna vprašanja nove ureditve zaposlitve za določen čas in agencijskega dela, *Delavci in delodajalci*, 13(2-3), 169-191.
- Kresal, B. (2014). Prikrita delovna razmerja – nevarno izigravanje zakonodaje, *Delavci in delodajalci*, 14(2-3), 177-199.
- Kresal Šoltes, K. (2017). Razmejitev obveznosti med agencijo in podjetjem uporabnikom ter načelo enakega obravnavanja – je lahko model tudi za druge nestandardne oblike dela?. *Delavci in delodajalci*, 17(2-3), 199-220.
- Kresal Šoltes, K. (2018). Nestandardne oblike dela in kolektivne pogodbe, *Delavci in delodajalci*, 18(2-3), 253-266.
- Kresal Šoltes, K. (2020). Prepoved nadomeščanja stalnih zaposlitve z zunanji delavci – primer začasnega agencijskega dela. *Delavci in delodajalci*, 20(2-3), 275-292.

- Kresal Šoltes, K., Strban, G. in Domadenik, P. (ur.). (2020). *Prekarno delo: multidisciplinarna analiza*. Pravna fakulteta, Založba Pravne fakultete, Ekonomska fakulteta, Založništvo, Ljubljana
- Peña-Casas R., Ghailani D., Spasova S. in Vanhercke B. (2019). *In-work poverty in Europe*. A study of national policies, European Social Policy Network (ESPN), Brussels: European Commission.
- Redek T. et al. (2017). *Vpliv zasebnih agencij za zaposlovanje na trg dela v Sloveniji*, poročilo. Pridobljeno na https://www.ess.gov.si/_files/10742/Vpliv_zasebnih_agencij_za_zaposlovanje_na_trg_dela_v_Sloveniji.pdf
- Rodgers, G. (1989). Precarious work in Western Europe: The state of the debate. V Rogers, G. in Rogers, J., *Precarious jobs in labour market regulation: The growth of atypical employment in Western Europe*. International Institute of Labour Studies, Free University of Brussels, Brussels.
- Senčur Peček, D. (2012). Delavci - zunanji izvajalci?. *Delavci in delodajalci*, 12(2-3), 223-244.
- Senčur Peček, D. (2013). Zakonite oblike opravljanja dela. *Podjetje in delo*, 39(6-7), 921-943.
- Senčur Peček, D. (2014). Samozaposleni, ekonomsko odvisne osebe in obstoj delovnega razmerja. *Delavci in delodajalci*, 14(2-3), 201-220.
- Senčur Peček, D. (2015). Neuporaba in spremenjena uporaba institutov delovnega prava. *Podjetje in delo*, 41(6-7), 1191-1207.
- Senčur Peček, D. (2015a). Prikrita delovna razmerja: ali bodo "samozaposleni" nadomestili delavce?. *Lexconomica: revija za pravo in ekonomijo*, 7(1), 1-17 .
- Senčur Peček, D. (2018). Franšizing in delovna razmerja, *Delavci in delodajalci*, 18(2-3), 233-252.
- Standing, G. (2011). *The precariat: the new dangerous class*. Bloomsbury.
- Slana, M. (30. 6. 2019). Uvajanje brez plačila, neplačan odmor in delo na črno, *24ur.com*. Pridobljeno na <https://www.24ur.com/novice/slovenija/brezplacno-uvajanje-neplacan-odmor-in-delo-na-crno-so-vsakdan-studentov-in-dijakov.html>
- Tičar, L. (2013). Delovnopravno varstvo ekonomsko odvisnih oseb – novost ZDR-1. *Delavci in delodajalci*, 13(2-3), 151-165.
- Tičar, L. (2016). Vpliv digitalizacije na pojav novih oblik dela, *Delavci in delodajalci*, 16 (2-3), 241-255.
- Weil, D. (2014). *The Fissured Workplace: Why Work Became So Bad for So Many and What Can Be Done to Improve It*. Harvard University Press.

