

Deregulacija poklicev – med javnim interesom in konkurenčnostjo

Avtorji: dr. Valentina Franca, mag. Elizabeta Zirnstein, dr. Zvone Vodovnik, dr. Anita Trnavčević, dr. Mitja Ruzzier, dr. Ana Arzenšek

Uredila: dr. Valentina Franca

Avtorji niso prejeli avtorskega honorarja za izdajo te monografije. Njihovo delo je bilo plačano iz sredstev nacionalnega ciljno raziskovalnega projekta, ki sta ga financirala Agencija za raziskovalni razvoj Republike Slovenije (ARRS) in Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve.

Založba: Planet GV, d. o. o.

Lektor besedila (brez prilog): Gorazd Mauri

Recenziji

Avtorji se v svojem delu lotijo obsežne in zanimive teme o deregulaciji poklicev. Slovenija, po njihovih navedbah, sodi med tiste države EU, ki imajo največje število reguliranih poklicev. Sama regulacija poklicev po eni strani hromi konkurenčno sposobnost gospodarstva in posameznikom, ki pridobijo možnost opravljanja reguliranega poklica, omogoči pridobivanje monopolnih rent, po drugi strani pa ščiti javni interes. Avtorji monografije poudarjajo, da je predvsem javni interes izjemno težko definirati. Javni interes je spremenljivka, ki se spreminja tako glede na družbo kot tudi v času. Na spremembo javnega interesa je izjemno vplivala najpomembnejša inovacija 20. stoletja – svetovni splet.

Avtorji so si na začetku monografije zadali ambiciozen cilj pregledati sistem reguliranih poklicev v Sloveniji in jih primerjati s pravno sorodnimi (Nemčija, Avstrija, Italija) ter pravno zelo nesorodnimi državami (Finska, Danska). Iz podatkov o številu reguliranih poklicev v slednjih dveh državah, ki so dostopni v Evropski evidenci reguliranih poklicev (Evropska komisija 2011a), je razvidno, da ti državi regulirata majhno število poklicev, medtem ko Avstrija in Nemčija sodita med države z zmerno (srednjo) regulacijo, Slovenija in Italija pa med države z močno (zelo intenzivno) regulacijo poklicev.

Ključni cilj dela predstavlja oblikovanje predloga systemskega pristopa k deregulaciji poklicev v Sloveniji, pri čemer avtorji izhajajo iz načela zagotavljanja ustreznega ravnovesja med javnim interesom ter konkurenčnostjo, upošteva predvsem pravne, podjetniško-gospodarske, psihološke in praktične vidike deregulacije poklicev.

Delo ima sedem zaokroženih poglavij. V uvodnem, prvem poglavju so predstavljena izhodišča raziskave, opis problema, namen in cilji študije, predstavljena je uporabljena metodologija ter navedene omejitve raziskave. Avtorji v drugem poglavju na podlagi obstoječe domače in tuje literature predstavijo teoretična spoznanja ter opredelitve deregulacije poklicev. V tretjem poglavju so predstavljeni pravni vidiki deregulacije poklicev. Najprej je opisana mednarodnopravna ureditev na tem področju, čemur sledi predstavitev postopka priznavanja poklicnih kvalifikacij v Sloveniji in v izbranih tujih državah. Tema četrtega poglavja je analiza ekonomskih vzrokov in učinkov, ki jih imata regulacija in deregulacija poklicev. Sociološka analiza deregulacije poklicev je predstavljena v petem poglavju.

Z vidika stroke in nosilcev ekonomske politike sta izjemno zanimivi predvsem zadnji poglavji. V okviru šestega poglavja avtorji primerjajo slovensko regulacijo poklicev v turizmu, gradbeništvu, finančnem posredništvu in obrti s pravno sorodnimi (Nemčija, Avstrija, Italija) ter pravno zelo nesorodnimi državami (Finska, Danska). Kvalitativno analizo vsakega poklica avtorji zaključijo s priporočili za deregulacijo, čeprav priznavajo, da je izjemno težko ovrednotiti stroške in koristi deregulacije posamezne poklicne skupine. Primerjalno gledano pa lahko sklepamo, da obstaja precej možnosti za deregulacijo izbranih poklicnih skupin. Čeprav avtorji v študiji poudarjajo, da so med izvajanjem raziskave ugotovili, da intenzivnost regulacije poklicev v izbranih državah ne more in ne sme biti argument za regulacijo teh poklicov v Sloveniji, sama z vidika globalizacije ter mednarodnih trgov izdelkov, storitev, dela in kapitala sklepam ravno nasprotno. Kulturne, zgodovinske in ostale okoliščine so v današnjem času vse manj pomembne in v veliko primerih predstavljajo zgolj izgovor

regulatorjev. Ključna presoja mora biti vedno opravljena v kontekstu stroškov (zaščita javnega interesa) in koristi (konkurenca). S tega vidika ne opazim razlik med javnim interesom v primerjanih državah in pozitivnimi učinki konkurenčnosti v posamezni panogi teh držav.

V sklepnem poglavju je oblikovan predlog systemskega pristopa k deregulaciji poklicev v Sloveniji tako z vsebinskega kot s postopkovnega vidika. Avtorji predlagajo dvostopenjski test za deregulacijo poklicev. Na prvi stopnji naj se opredeli javni interes, ki nalaga regulacijo določenega poklica, in ovrednoti, ali dosedanja regulacija omogoča varovanje tega javnega interesa. Na drugi stopnji pa se morajo ovrednotiti posledice regulacije tako z vidika uporabnikov kot tudi z vidika delodajalcev in zaposlenih.

Interdisciplinarna študija o deregulaciji poklicev predstavlja izjemno pomemben prispevek v analizi in diskusiji o aktualnih družbenih problemih, s katerimi se sooča Slovenija. Toga institucionalna struktura, ki hromi gospodarstvo na poti okrevanja, je potrebna temeljite prevetritve. To velja tudi za regulacijo poklicev. Zagotovo delo predstavlja obvezno čtivo regulatorjev in nosilcev ekonomske politike, ostalim bralcem pa odpira širok pogled na problematiko (de)regulacije.

Dr. Polona Domadenik, izredna profesorica, Ekonomska fakulteta Univerze v Ljubljani

Pogodba o EU in Pogodba o delovanju EU vsakemu državljanu EU zagotavljata pravico do dela, iskanja dela, ustanovitve podjetja in pravico do opravljanja storitev v kateri koli državi članici EU brez diskriminacije na osnovi državljanstva. Pri iskanju zaposlitve ali pri opravljanju storitev v drugi državi članici pa so posamezniki lahko ovirani, če njihov poklic tam ni reguliran ali ga ni mogoče priznati, predvsem pa se problematika priznavanja kvalifikacij pojavlja v zvezi z ustanovitvijo sedeža, ko se posamezniki želijo vpisati v register tujega strokovnega združenja ali zbornice nekega poklica, da bi tam na stalni osnovi opravljali svojo dejavnost. Težave glede priznavanja pridobljenih kvalifikacij se pojavljajo zato, ker ima vsaka država članica svoj nacionalni sistem izobraževanja in usposabljanja, ki vodi do določenih strokovnih kvalifikacij. V številnih državah članicah je dostop do določenega delovnega mesta ali opravljanja določene strokovne dejavnosti pogojen z obstojem ustrezne nacionalne kvalifikacije (regulirani poklici). To pa povzroča težave ljudem, ki so izobraženi in usposobljeni v drugih državah članicah, da bi delali na teh reguliranih področjih. Medsebojno priznavanje kvalifikacij je pomembno vprašanje, ki se pojavi na področju svobodnega gibanja zaposlenih, prostega opravljanja storitev in svobodne ustanovitve sedeža. Nacionalno regulirani poklici so bili zgodaj spoznani kot ovira prostemu pretoku oseb, zato je bil vzpostavljen sistem vzajemnega priznavanja poklicnih kvalifikacij. Pričujoča znanstvena študija pristopa k vprašanju ustreznosti regulacije poklicev in njenemu antipodu – deregulaciji. Gre za multidisciplinarno študijo, v okviru katere raziskovalci z različnih vidikov (pravni, ekonomski, psihološko-sociološki) presojajo urejanje poklicev kot omejitev za njegovo opravljanje, pri tem pa navajajo več razlogov za potrebno deregulacijo (npr. odsotnost javnega interesa za regulacijo). Vsi ti vidiki pričajo, da gre za systemski pristop k vprašanju deregulacije poklicev, zaradi katerega so tudi rezultati bolj poglobljeni, zanesljivi in uporabni.

V okviru poglavja o pravnih vidikih deregulacije poklicev, ki ga lahko kot pravnica najbolj kompetentno ocenjujem, študija presoja različne vire pravnih pravil na tem področju – zlasti v okviru Mednarodne organizacije dela in Evropske unije. Slednja ima obsežna pravila na področju vzajemnega priznavanja, vendar pa je ta sistem deležen številnih kritik in potreben prenovitve, kar izpostavijo in ustrezno komentirajo tudi avtorji pričujoče študije. Pojasnijo, da je sistem EU na tem področju preveč zapleten ter velikokrat počasen v njegovem uresničevanju ter mestoma tudi neprilagojen na zahteve posameznega poklica. V postopkih reševanja se je pokazalo, da naj bi se v EU hitro priznavanje poklicnih kvalifikacij zgodilo v 70 odstotkih primerov, v preostalih 30 odstotkih primerov pa so imeli državljani držav članic EU večje težave. Zaradi tega študija ugotavlja, da bo na področju priznavanja poklicnih kvalifikacij treba v prihodnosti obstoječa pravila modernizirati. Sistem avtomatičnega priznavanja, ki trenutno velja samo za nekaj poklicev, se bo moral razširiti tudi na druge poklice in sektorje, predvsem na poklice zelenih in digitalnih industrij. Težko si namreč predstavljamo, v čem so razlike med državami članicami EU na tem področju.

Zelo pomembno je tudi poglavje o ekonomskih vidikih deregulacije poklicev, ki pojasnjuje, da je treba deregulacijo spremljati tudi z ekonomskimi instrumenti in jo ovrednotiti kot uspešno, le če so bili cilji, zadani na začetku, doseženi. Študija izpostavlja, da je pristop, ki bi bil lahko za to primeren, sestavljen iz ugotavljanja ravni in stanja določenih kazalcev pred začetkom deregulacije in v določenem obdobju po njihovem sprejemu ter primerjave ravni izbranih kazalcev (denimo višina plač, število ponudnikov v panogi, raven cen, raven plač, kakovost storitev ipd.).

Enako pomemben kot prva dva je tudi sociološko-psihološki pristop k vprašanju regulacije in deregulacije poklicev, v okviru katerega študija presoja vprašanja, kot so posameznikovo zadovoljstvo in poistovetenje s poklicem, zaupanje javnosti v določen poklic, vprašanje etičnosti na delovnem mestu ipd. Ta vprašanja so tesno povezana s procesi regulacije in deregulacije poklicev.

Končno, zelo obsežno poglavje primerjalnopravne analize reguliranih poklicev v izbranih državah izkaže podobnosti in razlike v pristopih izbranih držav, iz katerih so razvidni različni interesi, ki jih posamezne države štejejo za pomembne, in vrednote, ki se prek regulacije posameznega poklica varujejo.

Raziskovalci v študiji pojasnjujejo, da deregulacija poklicev v splošnem učinkuje v smeri poenostavitve poslovnega okolja, večje fleksibilnosti pri iskanju dela in zaposlovanja, večje mobilnosti delavcev znotraj EU in večje konkurenčnosti. Obenem pa odpira vrsto vprašanj in težav, ki so povezane tudi z morebitnimi negativnimi učinki deregulacije poklicev. Študija osvetljuje oboje – tako pozitivne kot tudi negativne učinke in predlaga sistemski pristop k deregulaciji poklicev. Slednji pomeni evidentiranje njenih učinkov in njihovo upoštevanje z vidika zelo različnih interesnih skupin – od delodajalcev, nosilcev poklicev, uporabnikov in končno samega trga dela in konkurenčnosti gospodarstva.

Raziskovalna študija zaradi svoje multidisciplinarnosti, podrobnosti preučevanja regulacije poklicev, njenih prednosti in slabosti, pomeni izjemno pomemben prispevek k aktualnim diskusijam o povečanju konkurenčnosti in učinkovitosti slovenskega izobraževalnega in strokovno-znanstvenega sistema in kot takšna

predstavlja neizogibno osnovo vsakega odločevalskega procesa na tem področju – bodisi znotraj poklicnih skupin bodisi na državni ravni.

Dr. Janja Hojnik, docentka na Pravni fakulteti Univerze v Mariboru

VSEBINA

1. UVODNA IZHODIŠČA	11
1.1 Opredelitev problema.....	11
1.2 Namen in cilji.....	14
1.3 Metodologija.....	15
1.4 Omejitve raziskave.....	17
1.5 Struktura dela.....	19
2. OPREDELITEV DEREGULACIJE POKLICEV	20
2.1 Ustavna izhodišča deregulacije poklicev.....	20
2.2 Drugi vidiki deregulacije poklicev	25
2.3 Pregled poskusov opredelitve regulacije in deregulacije poklicev	28
3. PRAVNI VIDIKI DEREGULACIJE POKLICEV	34
3.1 Mednarodna organizacija dela	34
3.2 Svet Evrope	36
3.3 Evropska unija.....	36
3.4 Prenos direktive 2005/36/ES v pravni red Slovenije in izbrane tuje države	38
3.5 Pomanjkljivosti direktive 2005/36/ES oziroma kritike sistema priznavanja poklicnih kvalifikacij	44
4. EKONOMSKI VIDIKI DEREGULACIJE POKLICEV	45
4.1 (Ekonomski) razlogi uvajanja regulacij	45
4.2 Razlogi za deregulacijo.....	46
4.3 Oblike (tipi) ekonomskih regulacij.....	48
4.4 Dobre prakse in primeri	48
4.5 Spremljanje deregulacije in njenih učinkov z ekonomskega vidika	51
5. SOCIOLOŠKO-PSIHOLOŠKI VIDIKI DEREGULACIJE POKLICEV	51
5.1 Ali deregulacija poklica vodi do njegovega manjšega ugleda v družbi?	52
5.2 Deregulacija in identifikacija s poklicem	53
5.3 Zaupanje javnosti v deregulirane poklice	55

6. PRIMERJALNOPRAVNA ANALIZA REGULIRANIH POKLICEV V IZBRANIH DRŽAVAH.....	58
6.1 Turizem	58
6.1.1 Regulacija v Sloveniji.....	58
6.1.2 Regulacija v izbranih tujih državah	61
6.1.3 Razprava	64
6.2 Gradbeništvo	69
6.2.1 Regulacija v Sloveniji.....	69
6.2.2 Regulacija v izbranih državah	74
6.2.3 Razprava	80
6.3 Posredovanje nepremičnin.....	82
6.3.1 Regulacija v Sloveniji.....	83
6.3.2 Regulacija v izbranih državah	83
6.3.3 Razprava	83
6.4 Obrt.....	85
6.4.1 Regulacija v Sloveniji in v izbranih državah	86
6.4.2 Razprava	95
7. PREDLOG SISTEMSKEGA PRISTOPA K DEREGULACIJI POKLICEV	96
7.1 Splošna priporočila.....	96
7.2 Sistemski pristop k deregulaciji poklicev	100
7.2.1 Vsebinski pristop k deregulaciji poklicev v Sloveniji.....	100
7.2.2 Postopkovni pristop k deregulaciji poklicev v Sloveniji.....	103
7.3 Možnosti za nadaljnje raziskovanje.....	103
LITERATURA.....	104
PRAVNI VIRI.....	107
DRUGI VIRI	110

SEZNAM SLIK IN TABEL

SLIKE

Slika 1 Clay Bennettova prisposodba morebitnih posledic, ko gre deregulacija predaleč (angl. Florida 6 step for deregulation)	50
Slika 2 Slikovni prikaz opredelitve regulacije poklicev.....	97
Slika 3 Dvostopenjski test za deregulacijo poklicev.....	101

TABELE

Tabela 1 Regulirani poklici v Sloveniji po poklicnih skupinah	13
Tabela 2 Regulacija poklicov turistični vodnik, turistični spremljevalec, turistični spremljevalec turističnega območja.....	61
Tabela 3: Regulacija poklica gorski vodnik v Sloveniji in izbranih državah.....	62
Tabela 4 Regulacija poklica jamski vodnik v Sloveniji in izbranih državah	63
Tabela 5: Regulacija poklica vodnik po soteskah v Sloveniji in izbranih državah	64
Tabela 6 Regulacija poklica geodet in odgovorni geodet	75
Tabela 7 Regulacija poklica odgovorni projektant (enaki pogoji so v Sloveniji predpisani za poklic nadzornik).....	76
Tabela 8 Regulacija poklica odgovorni revident	77
Tabela 9 Regulacija poklica odgovorni vodja del (enaki pogoji so za poklic nadzornika za zahtevne objekte in za manj zahtevne objekte) in odgovorni vodja posameznih del (enaki pogoji so za poklic nadzornika posameznih del)	78
Tabela 10 Regulacija poklica odgovorni prostorski načrtovalec (z licenco A. KA, P).....	79
Tabela 11 Poklic odgovorni projektant arhitekture.....	80
Tabela 12: Regulacija nepremičninskega posrednika v izbranih državah	83

KRAJŠAVE

EGP	Evropski gospodarski prostor
EU	Evropska unija
GZS	Gospodarska zbornica Slovenije
IŽS	Inženirska zbornica Slovenije
MDS	Mednarodni denarni sklad
MOD	Mednarodna organizacija dela
NPK	Nacionalna poklicna kvalifikacija
OZ	Obrtna zbornica
RS	Republika Slovenija
SE	Svet Evrope
ZDA	Združene države Amerike
ZGVS	Združenje gorskih vodnikov Slovenije
ZAPS	Zbornica za arhitekturo in prostor Slovenije

O avtorjih

Dr. Valentina Franca je docentka na Fakulteti za management Univerze na Primorskem, kjer predava delovno pravo in kadrovske management. Kot univerzitetna diplomirana pravnica Pravne fakultete Univerze v Ljubljani je nadaljevala študij na rednem magistrskem študiju poslovanje in organizacija na Ekonomski fakulteti Univerze v Ljubljani in magistrirala s področja kadrov. Leta 2007 je prejela štipendijo italijanske vlade za raziskovanje vloge managementa pri delavski participaciji na univerzi Università di Modena e Reggio Emilia v Italiji. Doktorsko disertacijo s področja delavske participacije je zagovarjala na Fakulteti za management Univerze na Primorskem. Za doktorsko disertacijo je prejela nagradi Fakultete za management in Univerze na Primorskem. Aktivno se vključuje v nacionalno in mednarodno raziskovalno okolje z aktivno udeležbo na znanstvenih in raziskovalnih konferencah, s sodelovanjem in vodenjem raziskovalnih projektov ter z znanstvenimi in strokovnimi publikacijami. Je članica uredniškega odbora E-Journal of International and Comparative Labour Studies.

Mag. Elizabeta Zirnstein je višja predavateljica na Fakulteti za management Univerze na Primorskem. Kot članica raziskovalne skupine Fakultete za management Koper se aktivno vključuje v raziskovalno delo na fakulteti in univerzi. Sodelovala je in še sodeluje pri fakultetnih raziskovalnih projektih in nacionalnih raziskovalnih projektih ter programih. Je avtorica številnih znanstvenih in strokovnih člankov, poglavij v knjigah, učbenikov, izdala je tudi samostojno monografijo. Trenutno zaključuje doktorski študij na Pravni fakulteti Univerze v Ljubljani.

Dr. Zvone Vodovnik je redni profesor na Univerzi v Ljubljani, Univerzi na Primorskem in Univerzi v Trstu. Izvaja pedagoško delo na področjih delovnega prava, socialne varnosti in interdisciplinarnega obravnavanja dela. Od leta 1986 do 1999 je bil direktor Inštituta za delo pri Pravni fakulteti v Ljubljani, od leta 1999 do 2002 sodnik Vrhovnega sodišča Republike Slovenije, od leta 2002 dalje pa zlasti predava in raziskuje na različnih slovenskih in tujih univerzah. Je član mednarodnih in domačih društev s področja prava, upravljanja človeških virov in industrijskih razmerij. Bil je član Izvršnega odbora IIRA (International Industrial Relations Association), predsednik Zveze društev za kadrovske dejavnosti Slovenije, je predsednik Akademskoga sveta Kadrovske zveze Slovenije. Aktivno sodeluje z državnimi organi pri pripravi slovenske zakonodaje s področja njegovega delovanja. Je avtor večjega števila znanstvenih in strokovnih del, objavljenih doma in v tujini, ter urednik ali sourednik več znanstvenih revij. Bil je prodekan za znanstveno raziskovalno področje Fakultete za management v Kopru in je predsednik Akademskoga sveta te fakultete.

Dr. Anita Trnavčević je izredna profesorica za področje managementa v izobraževanju in za področje raziskovalne metodologije. Ukvarja se z vprašanjem marketizacije, decentralizacije in deregulacije šolstva ter s kvalitativno metodologijo. Od leta 2010 je dekanja Fakultete za management Univerze na Primorskem.

Dr. Mitja Ruzzier je izredni profesor in prodekan za znanstvenoraziskovalno delo na Fakulteti za management Koper Univerze na Primorskem. Njegova raziskovalna področja so internacionalizacija, mednarodno trženje, inovativnost, MSP ter podjetništvo. Ima veliko delovnih izkušenj iz prakse. Poleg dela na fakulteti opravlja

tudi delo svetovalca za številna podjetja iz gospodarstva. Njegovi članki so bili objavljeni v znanstvenih revijah, kot na primer Entrepreneurship and Regional Development, Transformations in Business and Economics, Canadian Journal of Administrative Sciences, Managing Global Transitions in Journal of Small Business and Enterprise Development. Več o avtorju in njegovem delu najdete na spletni strani www.mitjaruzzier.com.

Dr. Ana Arzenšek je zaključila študij psihologije na Filozofski fakulteti Univerze v Ljubljani, kjer je diplomirala na področju socialne psihologije. Leta 2011 je na Fakulteti za družbene vede Univerze v Ljubljani doktorirala z odliko, in sicer z disertacijo Kognitivne sheme gospodarske krize pri menedžerjih. Na Fakulteti za management Koper Univerze na Primorskem sodeluje pri predmetih Ravnanje z ljudmi, Pridobivanje in razvoj kadrov in Psihološki dejavniki upravljanja z ljudmi. Njeno raziskovalno področje je organizacijsko vedenje, zlasti uvajanje sprememb v organizacijah in odpori do organizacijskih sprememb. Vseskozi se udeležuje domačih in mednarodnih strokovnih ter znanstvenih konferenc in je avtorica več strokovnih in znanstvenih publikacij. Je predsednica strokovnega sveta pri Društvu psihologov Slovenije.

1. UVODNA IZHODIŠČA

(mag. Elizabeta Zirnstein, dr. Valentina Franca)

Slovenija sodi med države z zelo visokim številom reguliranih poklicev. V Evidenci reguliranih poklicev oziroma reguliranih poklicnih dejavnosti v Republiki Sloveniji (Uradni list RS, št. 50/06) je namreč več kot 350 poklicev, za katere mora posameznik, ki jih želi opravljati, izpolnjevati predpisane pogoje. S tem se Slovenija po številu reguliranih poklicev uvršča v sam vrh Evropske unije (EU), kjer je povprečno število reguliranih poklicev 100. Kljub obstoju legitimnih argumentov za regulacijo poklicev zakonsko določanje pogojev za njihovo opravljanje povzroča togost trga dela in negativno vpliva na mobilnost delovne sile znotraj EU. Deregulacija poklicev je zato v zadnjih letih postala ena izmed prednostnih nalog mnogih evropskih držav, med njimi tudi Slovenije. Prvo in najpomembnejše vprašanje, s katerim se pri tem soočamo, je, kateri poklici naj ostanejo regulirani oziroma pri katerih je možna njihova deregulacija. Pri tem je treba upoštevati tako teoretična izhodišča kot tudi praktične vidike deregulacije poklicev, cilje deregulacije povezati z njenimi učinki ter stroški, predvsem pa ta proces izpeljati sistemsko in z ustreznim razmislekom.

1.1 Opredelitev problema

V trenutnih gospodarskih razmerah večina evropskih držav v svojih strategijah o izhodu iz krize poudarja potrebo po večji konkurenčnosti gospodarstva. Načini in oblike za doseg tega cilja so lahko zelo različni, med ključnimi pa je vsekakor izboljšanje poslovnega okolja podjetij. V tem segmentu se ukrepi ekonomske politike nanašajo tudi na trg dela, kjer se poudarja predvsem pomen fleksibilnih oblik zaposlovanja, s katerimi se delodajalcem omogoči večjo svobodo pri določanju pogojev zaposlitve in pri izbiri oblike delovne aktivnosti. Dogajanja v Sloveniji niso nobena izjema. Zlasti pri področni zakonodaji in v avtonomnih pravnih aktih (kolektivne pogodbe in pravilniki) se velikokrat izpostavlja vprašanje, ali in kako urediti določene pravne institute, da bodo zagotavljali z delodajalske strani večkrat poudarjeno in želeno fleksibilnost, po drugi strani pa določeno stopnjo varnosti tako za zaposlene kot za uporabnike storitev. Sem sodi tudi urejanje pogojev za opravljanje poklicev, kar v splošnem označujemo tudi kot **regulacijo poklicev**.

Urejanje pogojev za opravljanje določenega poklica še zdaleč ni več stvar posameznih držav članic EU, saj lahko pomembno vpliva na stanje na celotnem evropskem trgu kot takem, zlasti na evropskem trgu dela.¹ Z regulacijo poklicev, še posebej s formalnim določanjem nazivov poklicne in strokovne izobrazbe, se omejuje dostop do opravljanja poklicev, kar predstavlja oviro mobilnosti in fleksibilnosti na skupnem evropskem trgu. S tem je povezana tudi liberalizacija trga oziroma prost pretok vseh štirih dobrin v EU. Neizpolnjevanje pogojev za opravljanje posameznega poklica lahko posameznega delavca – državljana države članice izključi (izloči) z enotnega evropskega trga (Evropska komisija 2011). Restriktivna ureditev na tem področju ima torej lahko lahko enak **“zaustavljajoč” učinek na mobilnost delovne sile** kot diskriminacija na podlagi nacionalnosti.

¹ Čeprav v današnjih razmerah težko govorimo o nacionalnih trgih dela ali zgolj o evropskem trgu dela, vse bolj se namreč poudarja zgolj en, to je svetovni trg dela.

EU v splošnem ne nasprotuje celotni regulaciji poklicev, saj priznava obstoj legitimnih argumentov za določene omejitve pri nekaterih poklicih. Problem pa se pojavi, če je regulacija posameznega poklica tolikšna, da pomembno ovira ali celo skorajda onemogoča dostop na trg dela. Slednje je zlasti problematično za državljane države članice EU, ki se želijo (samo)zaposeliti v drugi državi članici EU. Regulacija je lahko omejujoča tudi na nacionalni ravni, sploh če je reguliranih veliko poklicev in/ali če so predpisane številne in visoko postavljene zahteve za opravljanje posameznih poklicev. V popolnem nasprotju s tem je pravica državljanov EU delati in opravljati storitve v drugi državi članici, ki sta temeljni pravici na podlagi Pogodbe o Evropski uniji in Pogodbe o delovanju Evropske unije (Uradni list EU, št C 83/10). Z namenom nevtralizirati učinke regulacije poklicev na mobilnost delovne sile na evropskem trgu dela je EU v sedemdesetih letih prejšnjega stoletja pristopila k oblikovanju **sistema priznavanja poklicnih kvalifikacij**. V preteklosti je moral vsak delavec, če je želel opravljati reguliran poklic v drugi državi članici (država gostiteljica), dokazati, da ima ustrezno poklicno kvalifikacijo, pridobljeno v tej drugi državi. Od leta 2007, ko je začela veljati Direktiva 2005/36/ES o priznavanju poklicnih kvalifikacij (Uradni list EU, št. L 255/05), pa obstaja nov² sistem vzajemnega priznavanja poklicnih kvalifikacij, ki omogoča državljanom držav članic EU dostop in opravljanje reguliranih poklicev oziroma dejavnosti v drugih državah članicah pod enakimi pogoji, kot veljajo za državljane države članice gostiteljice. Temeljno načelo sistema vzajemnega priznavanja poklicnih kvalifikacij je, da če je nekdo v svoji državi usposobljen za opravljanje določenega poklica, je za opravljanje istega poklica usposobljen tudi v katerikoli državi članici.

Kljub regulatornim naporom pa sistem priznavanja poklicnih kvalifikacij ni prinesel zelenih učinkov. Kadar želi delavec svoj poklic opravljati v drugi državi članici EU, se lahko v postopku priznavanja poklicne kvalifikacije, kljub vzpostavljenemu sistemu vzajemnega priznavanja, sreča s številnimi ovirami.³ Poleg tega Direktiva 2005/36/ES dopušča nacionalno interpretacijo njenih določb, zaradi česar celoten sistem ne deluje enotno. Velik negativen vpliv na sam sistem priznavanja ima tudi dejstvo, da države ne zaupajo izobraževalnim sistemom drugih držav in znanju, pridobljenemu drugje kot doma. Kljub na deklaratorni ravni vzpostavljenemu vzajemnemu priznavanju je v praksi situacija pravzaprav porazna, kar potrjujejo tudi številke. Denimo, v zadnjih 13 letih je za priznavanje poklicnih kvalifikacij prosilo le približno 200.000 prebivalcev EU (Evropska komisija 2011).⁴ Ravno zaradi

² Do leta 2007 je bilo na področju priznavanja poklicnih kvalifikacij sprejetih 15 direktiv. Od teh so tri direktive vzpostavile splošni sistem priznavanja kvalifikacij, 12 pa je bilo sektorskih direktiv. Od oktobra 2007 je sistem priznavanja poklicnih kvalifikacij urejen v Direktivi 2005/36/ES, ki združuje vse prejšnje direktive in predstavlja prvi poskus modernizacije celotnega sistema priznavanja poklicnih kvalifikacij v EU.

³ Države gostiteljice v postopku priznavanja poklicnih kvalifikacij običajno zahtevajo predložitev različnih dokumentov, certifikatov, spričeval in podobno, s sodno overjenim prevodom ali v originalu. Težave povzročajo zapleteni in predolgi postopki (v nekaterih državah se na priznanje čaka več kot eno leto), velikokrat je treba dostaviti nesorazmerno veliko dokumentacije, delavci imajo težave z ugotavljanjem, kateri državni organ je sploh pristojen v teh postopkih in podobno.

⁴ Če upoštevamo, da je v EU aktivnih 415,7 milijona oseb (Wozowczyk in Masarelli 2010, 2), je 200.000 vlog za priznavanje poklicne kvalifikacije v zadnjih 13 letih izrazito majhna številka.

omenjenih težav je Evropska komisija že pripravila predlog sprememb Direktive 2005/36/ES (Evropska komisija 2011b). Že danes pa je vsem strokovnjakom na tem področju jasno, da noben, še tako poenostavljen postopek priznavanja poklicnih kvalifikacij ne more imeti zelenega učinka v sistemu z več kot 4000 reguliranimi poklici. Zato se kot **podporni ukrep**, ki naj sprost pogoje za dostop do določenih (reguliranih) delovnih mest in s tem pripomore k večji mobilnosti delovne sile v EU, navaja **deregulacija poklicev**.

Regulacijo poklicev poznajo vse evropske države, pri čemer so oblike in načini te regulacije, predvsem pa njena intenzivnost,⁵ zelo različni. Seštevek reguliranih poklicev držav članic na nacionalni ravni je večji kot 4.000 reguliranih poklicev v državah članicah EU (Evropska komisija 2010a, 27), pri čemer se nacionalne ureditve zelo razlikujejo. Najmanj reguliranih poklicev je v Estoniji (46), Romuniji (47), Latviji (52) in na Madžarskem (63). Največ reguliranih poklicev imajo Poljska (349), Češka (262) in Slovenija.⁶

V Sloveniji je najmanj⁷ 325 poklicev, za katere mora posameznik, ki jih želi opravljati, izpolnjevati predpisane pogoje. S tem se Slovenija po številu reguliranih poklicev uvršča na sam vrh EU,⁸ kjer je povprečno število reguliranih poklicev 100. Kot je razvidno iz Tabele 1, je najbolj intenzivna regulacija poklicev na področju obrtne dejavnosti ter trgovine (67 reguliranih poklicev), sledi področje izobraževanja in športa (51 reguliranih poklicev), prometa (47 reguliranih poklicev) in zdravstva (40 reguliranih poklicev).

Tabela 1 Regulirani poklici v Sloveniji po poklicnih skupinah

<i>Poklici s področja</i>	<i>Število</i>
Zdravstva	40
Načrtovanja prostora in varovanja okolja	15
Izobraževanja in športa	51
Kulture	15
Kmetijstva, gozdarstva in prehrane	28
Prometa	47
Financ	2
Energetike	26
Turizma	6
Dela in socialnih zadev	3

⁵ Pojem intenzivnosti povezujemo z močjo, to je z velikostjo in obsegom regulacije.

⁶ Podatki so uradni, vendar je zaradi različnih dejavnikov, predvsem različnih metodologij zbiranja seznama reguliranih poklicev, težko zagotoviti, da je to končna številka reguliranih poklicev v posamezni državi in posledično skupno na ravni EU.

⁷ „Najmanj“ zato, ker različni viri navajajo različne številke – posledica tega, da se ponekod med regulirane poklice prišteva tudi tiste, kjer dejansko ne gre za regulacijo poklica, pač pa dejavnosti. Tipičen primer je, na primer, dejavnost turistične agencije, ki jo nekatere evidence prištevajo med regulirane poklice, druge pa ne (upravičeno, saj gre za regulirano dejavnost in ne poklic).

⁸ Tudi iz Evidence reguliranih poklicev v državah Evropske unije, držav EEA in Švice (angl. Database of regulated professions in the EU Member States, EEA countries and Switzerland, v nadaljevanju: Evropska evidenca reguliranih poklicev) izhaja, da ima Slovenija nadpovprečno regulacijo poklicev (Evropska komisija 2011a).

Pravosodja	6
Notranjih zadev in obrambe	19
Obrtne dejavnosti in drugih podobnih dejavnosti ter trgovine	67
Skupaj	325

Vir: Vlada RS 2011, 5.

1.2 Namen in cilji

Deregulacija poklicev odpira vrsto vprašanj in težav, tako teoretičnih kot tudi praktičnih. Namen tega besedila je predstaviti temeljne vidike deregulacije poklicev tako, da bodo osvetljene temeljne dileme, ki se pri tem pojavljajo, in podane ključne ugotovitve, predlogi ter priporočila glede same izpeljave procesa deregulacije poklicev v Sloveniji.

Deregulacija poklicev ne sme biti sama sebi namen. Kot smo že navedli v prejšnji točki, deregulacija poklicev učinkuje v smeri poenostavitve poslovnega okolja, večje fleksibilnosti pri iskanju dela in zaposlovanja, večje mobilnosti delavcev znotraj EU in večje konkurenčnosti. Vsi ti učinki pa so mogoči le v primeru, ko je deregulacija zastavljena sistemsko in vsebinsko smiselno. Prvi korak k deregulaciji poklicev je njena **natančna opredelitev**, zato je eden izmed temeljnih ciljev tega besedila pregled in analiza obstoječe literature in pravnih virov, ki bi bili lahko pri tem izhodišče in usmeritev. Na mednarodnem področju so pomembni zlasti dokumenti mednarodnih organizacij, ki s svojo normativno dejavnostjo vplivajo tudi na nacionalno zakonodajo (predvsem konvencije in priporočila Mednarodne organizacije dela (MOD) ter akti Sveta Evrope - SE), in zakonodaja EU, na nacionalni ravni pa so relevantni tisti pravni viri, ki se nanašajo na regulacijo in deregulacijo poklicev na splošno ter priznavanje poklicnih kvalifikacij.

Odločitev o deregulaciji poklicev je odvisna zlasti od primernega **ravnotežja med javnim interesom in konkurenčnostjo**, pri čemer je predvsem pri javnem interesu težko natančno določiti, kateri so tisti cilji, ki jih regulacija določenega poklica zasleduje. Glede na to, da je deregulacija poklicev odvisna zlasti od razlogov za njeno regulacijo, ki je zasledovanje javnega interesa, bomo v analizi skušali natančneje opredeliti, v čem je ta javni interes. Poleg tega bomo deregulacijo natančneje (vzročno-posledično) povezali tudi s temeljnimi svoboščinami v EU, še posebej s prostim pretokom delovne sile. Na drugi strani pa je treba v procesu deregulacije poklicev neprestano zasledovati njene cilje, ki prek svojih učinkov vplivajo na večjo konkurenčnost najprej vsake posamezne panoge, v kateri se izvede deregulacija poklicev, posledično pa tudi na večjo konkurenčnost nacionalnega gospodarstva in same EU. Tudi te cilje bomo v tem delu osvetlili tako, da bomo opozorili na probleme, ki se lahko pri njihovem zasledovanju pojavijo, ter predlagali ustrezne rešitve. Te bodo nekoliko natančnejše za poklice v panogah, turizma, gradbeništva, posredovanja nepremičnin in obrti, ki smo jih v analizi natančneje preučili. Sistemski pristop k deregulaciji teh poklicev kot ključni cilj tega besedila pa je uporaben tudi za poklice v drugih panogah, če bodo predmet morebitne deregulacije.

Pred oblikovanjem kakršnihkoli stališč in predlogov za spremembo ureditve v smeri deregulacije poklicev v Sloveniji pa je, poleg definiranja samega pojma deregulacije poklicev, analize obstoja javnega interesa in povezovanja ciljev z učinki deregulacije, treba opraviti tudi analizo pravne ureditve reguliranih poklicev v drugih državah in v

Sloveniji. Problem se kaže zlasti v pomanjkljivem pregledu stanja na področju regulacije poklicev v Sloveniji, nadpovprečni regulaciji poklicev v primerjavi z EU ter v odsotnosti primerjave med domačo in tujimi ureditvami. Eden izmed ključnih ciljev tega dela bo zato tudi **primerjalno pravna analiza regulacije poklicev v določenih panogah v Sloveniji in izbranih državah EU** (turizem, gradbeništvo, posredovanje nepremičnin, obrt). Njeni rezultati bodo predstavljali podlago za oblikovanje predlogov in priporočil glede poklicev, pri katerih:

- je potreben razmislek o njihovi deregulaciji ter kaj bi le-ta pomenila z vidika javnega interesa in konkurenčnosti,
- njihova deregulacija ni smiselna in bi bilo treba obstoječo regulacijo ohraniti,
- bi bilo treba regulacijo ohraniti, vendar spremeniti oziroma izboljšati in
- bi bilo smiselno uvesti oziroma določiti novo regulacijo.

Upoštevati pa je treba, da so v zvezi s tem predlogi sistemski in nekoliko splošni oziroma posplošeni. Za natančno oblikovanje konkretnega predloga za posamezen poklic je namreč treba poznati razmere na trgu, mnenja strokovnjakov, ki se s posameznim poklicem ukvarjajo dnevno, pa tudi posebnosti ter razvojne možnosti posameznega poklica. Ker navedeno presega namen tega besedila, v nadaljevanju omenjeni vidiki niso podrobneje predstavljeni, so pa te analize potrebne pri nadaljnjih korakih deregulacije.

Zadnji in obenem ključni cilj tega besedila je oblikovanje predloga **sistemskega pristopa k deregulaciji poklicev v Sloveniji**, izhajajoč iz načela zagotavljanja ustreznega ravnovesja med javnim interesom ter konkurenčnostjo, upošteva predvsem pravne, podjetniško-gospodarske, sociološke, psihološke in praktične vidike deregulacije poklicev.

1.3 Metodologija

Metodološko preučevanje deregulacije poklicev je potekalo na treh ravneh. Prva raven se nanaša na **pregled, analizo, primerjavo, kompilacijo in sintezo teoretičnih spoznanj**, ki zajemajo regulacijo in deregulacijo poklicev na splošno. V tem delu smo analizirali obstoječo domačo in tujo literaturo ter mednarodne in nacionalne pravne vire. Ta del raziskave je bil opravljen med novembrom 2010 in marcem 2012, kasneje pa tudi sproti dopolnjen. Sledile so priprave na **primerjalno pravno analizo**, ki predstavlja drugo raven raziskave. To raven je mogoče razdeliti na dva dela. V prvem delu smo preučili ustavna izhodišča v povezavi z deregulacijo poklicev v Sloveniji. V drugem delu pa smo opravili sistematično analizo pravne ureditve reguliranih poklicev po panogah oziroma področnih zakonih, ki regulirajo posamezen poklic, ter primerjalno pravno analizo naše ureditve z ureditvami v nekaterih drugih državah, ki smo jih skrbno izbrali (obrazložitev je podana v nadaljevanju). Ta del raziskave je bil opravljen med marcem 2011 in decembrom 2011. Tretjo raven predstavlja **oblikovanje predloga sistemskega pristopa k deregulaciji**, v katerem izhajamo iz rezultatov, ki smo jih dobili na prvi ravni (teoretična spoznanja) in drugi ravni (pregled pravne ureditve oziroma „posnetek stanja“ in primerjalnopravna analiza).

V naši študiji smo se odločili za primerjalno analizo slovenske pravne ureditve z nemško, avstrijsko, italijansko, finsko in dansko ureditvijo. Odločitev za izbor teh držav je bila sprejeta na podlagi dveh kriterijev. Prvi kriterij so predstavljali statistični podatki o številu odločitev v postopkih priznavanja poklicnih kvalifikacij, drugi pa

klasifikacija v pravne družine (Glenn 2010). Večina prosilcev za priznanje poklicnih kvalifikacij v Sloveniji je iz sosednjih Avstrije in Italije, slovenski državljani pa so za priznanje poklicnih kvalifikacij prosili največ v **Italiji, Avstriji in Nemčiji**, kar je razvidno iz statističnih podatkov, objavljenih v okviru **Evropske evidence reguliranih poklicev** (Evropska komisija 2011a). Izhajajoč iz teh podatkov smo v primerjalno analizo vključili Italijo, Avstrijo in Nemčijo. Ta odločitev je tudi z metodološkega vidika ustrezna, saj obsega državi, ki pripadata germanskemu pravnemu krogu (Nemčija, Avstrija), in državo, ki pripada romanskemu pravnemu krogu (Italija). Glede na to, da je slovenski pravni sistem močno zgodovinsko povezan tako z italijanskim kot tudi z nemškim in avstrijskim in si je z njimi v marsičem podoben, smo v analizo želeli vključiti še kakšno državo z bistveno drugačnim pravnim sistemom.⁹ Zato smo se odločili, da bomo v primerjalno analizo vključili še **Finsko in Dansko**, ki pripadata skandinavskemu pravnemu krogu. Vključitev Finske in Danske je prinesla tudi uravnoteženost analize z vidika vključitve držav z različno intenzivno regulacijo poklicev. Iz podatkov o številu reguliranih poklicev v teh dveh državah, ki so dostopni v Evropski evidenci reguliranih poklicev (Evropska komisija 2011a), je razvidno, da ti državi regulirata majhno število poklicev, medtem ko Avstrija in Nemčija sodita med države z zmerno (srednjo) regulacijo, Slovenija in Italija pa med države z močno (zelo intenzivno) regulacijo poklicev.

Podatke o tem, kateri poklici so na izbranih področjih regulirani v omenjenih državah, smo najprej dobili iz Evropske evidence reguliranih poklicev. Tekom raziskave pa smo ugotovili, da je ta evidenca nepopolna oziroma v določenih delih nepravilna, saj so vanjo vključeni nekateri poklici, ki niso več regulirani, po drugi strani pa so manjkali poklici, ki so regulirani. Podatke iz evidence smo zato dopolnili z lastnim raziskovanjem, predvsem smo analizirali vse pravne akte, ki regulirajo izbrana področja, kontaktirali pa smo tudi osebe, zaposlene na pristojnih državnih organih. Podatke o vsebini regulacije smo pridobili večinoma prek spleta, saj imajo vse izbrane države vzpostavljene in za javnost dostopne podatkovne baze o veljavnih predpisih z njihovo polno vsebino, nekaj pa tudi posredno oziroma prek študija strokovne in znanstvene literature s tega področja (zgolj z vidika usmeritve na referenčni predpis ali zakonodajni portal). Zanimalo nas je predvsem, ali sploh in kako so poklici, ki so v panogah turizma, gradbeništva, posredovanja nepremičnin in obrti regulirani v Sloveniji, regulirani v izbranih petih državah. **Podatki, ki smo jih v primerjalni analizi zbrali**, so:

- splošni opis regulacije poklicev na izbranem področju,
- pravni vir (podatki o zakonu ali drugemu predpisu), ki regulira vsak posamičen poklic,
- pogoji za dostop do poklica, kot so izobrazba ali usposobljenost, izpit ali drug preizkus usposobljenosti, licenca, znanje jezika in podobno ter
- druge posebnosti oziroma podatki, ki so pomembni glede na vsebino raziskave.

Ti podatki so za vsak posamezen poklic oziroma državo prikazani v posebni tabeli, vsebinsko pa smo jih umestili na konec tega besedila v prilogo. Ker gre za obsežno primerjavo, bi bila vključitev tega pregleda v samo besedilo neprimerna in

⁹ Vendar še vedno kontinentalnim, saj bi bila primerjava s kakšno „common law“ državo manj uporabna zaradi prevelikih razlik v samem pravnem sistemu.

nepregledna. Poleg obsežnega in natančnega tabelaričnega pregleda ureditve reguliranih poklicev na posameznih področjih v izbranih državah pa smo, zaradi lažje primerjave tujih ureditev s slovensko, ki je pri naši analizi predstavljala izhodišče, te rezultate v besedilu predstavili tudi v skrajšani obliki, tako da je za vsak poklic oblikovana posebna tabela (več v točki šest). Na desni strani vsake tabele so navedeni pogoji, kot jih postavlja domača ureditev, levo pa so predstavljeni rezultati primerjave s tujo ureditvijo. Kjer tudi tuja država predpisuje isti pogoj kot Slovenija, je to označeno s križcem, kjer pa so pogoji različni, je to pojasnjeno tako v analizi oziroma besedilu pod posamezno tabelo v točki 6 kot v tabelaričnem pregledu ureditve, ki se nahaja v prilogi.

1.4 Omejitve raziskave

Pri raziskovanju deregulacije poklicev smo se srečali z več omejitvami. Prva omejitev je ta, da niti v teoriji niti v pravnih aktih ni enotne definicije pojma **deregulacija poklicev**, prav tako ni ne enotne definicije pojma **reguliran poklic**. Naslednja omejitev je v prekrivanju in prepletanju pojmov **reguliran poklic in regulirana dejavnost**. Kot posledica pomanjkanja definicij oziroma neobstoja enotne definicije reguliranega poklica, je meja med tem, kdaj gre za reguliran poklic in kdaj za regulirano dejavnost, nejasna in težko določljiva. Ta problem je opazen zlasti pri regulaciji obrti, kjer bi lahko celo govorili o regulaciji poklicne dejavnosti. Neposredna posledica pomanjkanja ustrezne definicije *reguliran poklic* je tudi v tem, da pri raziskovalnem delu, ki je predstavljeno v tem besedilu, ni bilo vedno najbolj jasno, ali določen poklic sploh vključiti v raziskavo. Primer tega je, denimo, poklic „turistični vodnik turističnega območja“ (v nadaljevanju: lokalni vodnik). Zakon namreč daje občinam možnost, da *lahko* predpišejo program turističnega vodenja, kar pomeni, da z občinskim predpisom določijo specifična znanja, povezana z značilnostmi tega območja, ki jih mora lokalni vodnik imeti oziroma te značilnosti poznati. Glede na to, da gre zgolj za možnost občin, da uredijo ta poklic za svoje območje oziroma za območje več občin, se postavlja vprašanje, ali sploh lahko govorimo o reguliranem poklicu. Enako vprašanje se postavlja tudi, kadar je poklic reguliran z avtonomnimi pravnimi akti poklicnih združenj in ne z zakonodajo. Tudi tukaj trčimo ob dilemo, ali sploh gre za reguliran poklic.

Naslednja omejitev se nanaša na samo izvedbo in uporabnost rezultatov primerjalno pravne analize reguliranih poklicev v izbranih državah. Zaradi različnih **kulturnih, zgodovinskih in drugih okoliščin ter zaradi razlik v sistemskih pristopih** k regulaciji poklicev je neposredno primerjavo težko opraviti. Zaradi omenjenih okoliščin in razlik sam podatek o številu reguliranih poklicev v določeni državi pravzaprav ne pove ničesar ali pa je lahko zelo zavajajoč glede tega, kako intenzivno so poklici regulirani. V skandinavskih državah je, denimo, v praksi običajno, da se za opravljanje posameznega poklica pridobiva razne certifikate kakovosti, potrdila o izobraževanju in izpopolnjevanju in podobno, česar država ne predpisuje, ima pa v praksi enak učinek, kot če bi bil poklic reguliran v zakonu ali drugem kogentnem pravnem aktu. Zaradi omenjenih razlik med državami bi bil »prenos« tujih načinov regulacije poklicev k nam (zaenkrat) nesmiseln in neučinkovit.

Med sistemске razlike ureditve reguliranih poklicev sodi seveda tudi to, s kakšnimi pooblastili, nalogami in odgovornostmi je povezan posamezen poklic. Denimo, geodet v Italiji sploh ne opravlja enakih del in nima enakih delovnih nalog in

pooblastil, kot to velja za geodeta v Sloveniji. Primerjava regulacije poklicev v izbranih državah je bila zaradi tega otežena, saj je bilo v določenih primerih najprej treba poiskati poklic, ki ustreza našemu, v analizo vključenemu reguliranemu poklicu. Zaradi navedenega je treba rezultate primerjalne analize jemati z določeno mero previdnosti, še posebej, ko gre za pogoje za opravljanje določenega poklica in argumente za obstoj teh pogojev. Denimo, vprašanje, ali mora varnostnik znati jezik države, v kateri opravlja svoje delo, je bistveno odvisno od tega, kakšno delo opravlja, kakšne so v praksi njegove delovne naloge (na primer, ali ima stik z osebami ali ne), kar je lahko od države do države različno. Prav tako ni vseeno, ali je predpisano aktivno znanje jezika ali le osnovno znanje ter kako se izpolnjevanje tega pogoja preverja v praksi.¹⁰

Naslednja omejitev raziskave se nanaša na **pravilnost podatkov v Evidenci reguliranih poklicev oziroma dejavnosti v RS in v Evropski evidenci reguliranih poklicev**. V zvezi s tem je najprej treba povedati, da so bili podatki iz obeh evidenc črpani v obdobju od marca 2011 do decembra 2011, morebitne spremembe, nastale po datumu, v pričujočo raziskavo niso vključene. Nadalje, pomembno omejitev predstavlja dejstvo, da podatki v omenjenih evidencah niso natančni. Prvič, v evropsko evidenco so ponekod vključeni poklici, ki v posamezni državi EU več niso regulirani (na take primere smo naleteli predvsem pri Italiji). Drugič, evidenci (ne slovenska ne evropska) ne vsebujeta vseh poklicev, ki so dejansko regulirani v posamezni državi EU, bodisi zato, ker se pod posameznim poklicem, vključenim v evidenco, v praksi skriva še množica drugih poklicev (na primer, poklic „pooblaščen inženir pri gradnjah objektov“ lahko v sebi skriva različne poklice, kot so: nadzornik, revident, prostorski načrtovalec in podobno), bodisi zato, ker so v evidenco vključeni poklici po usmeritvi **Direktive 2005/36/ES o priznavanju poklicnih kvalifikacij**, drugi, prav tako regulirani, pa ne (ker jih direktiva naj »ne bi zajemala«). Nazadnje pa so lahko določeni poklici iz evidence izpuščeni tudi pomotoma (kot denimo poklic jamskega vodnika v Sloveniji).

Omejitev raziskave je predstavljala tudi **dostopnost podatkov na spletu**. Predvsem pri zakonodaji, ki je starejšega datuma, smo v najboljšem primeru prišli do ugotovitve o imenu in številki predpisa, ki regulira določen poklic, sam predpis pa na spletu ni bil dostopen, zato smo bili v takih primerih primorani primerjalno pravno analizo opraviti iz drugih, posrednih virov, ki pa niso tako verodostojni kot veljavni predpis. V zvezi s tem je treba tudi opozoriti, da pri raziskavi nismo pridobivali primarnih podatkov, pač pa sekundarne.

Omejitev raziskave predstavlja tudi **prevajanje** tujih ureditev v slovenski jezik, saj obstaja možnost, da je bil pri prevajanju kakšen pojem neustrezno razumljen ter posledično neustrezno preveden ali izgubljen. Ta omejitev zlasti velja pri analizi zakonodaje skandinavskih držav.

Nazadnje je treba omeniti še **vsebinsko omejitev** raziskave. V šestem poglavju, v katerem analiziramo regulacijo poklicev v Sloveniji in izbranih tujih državah, smo se iz materialnih in časovnih razlogov omejili na poklice v **štirih panogah: turizmu,**

¹⁰ Znanje jezika kot pogoj za opravljanje posameznega poklica je posebno vprašanje, ki je zaradi svoje obsežnosti in občutljivosti vredno posebne študije. Ker presega namene tega besedila, se mu nismo podrobno posvetili.

gradbeništvu, posredovanju nepremičnin in obrti. Drugih poklicev, ki so v Sloveniji prav tako predmet regulacije, nismo podrobneje analizirali. Ne glede na to pa je sistemski pristop k deregulaciji poklicev, kot ga podajamo v sedmem poglavju, uporaben in primeren tudi za poklice v drugih panogah, ki bodo predmet morebitne deregulacije.

1.5 Struktura dela

V uvodnem, **prvem poglavju** so predstavljena izhodišča pričujoče raziskave, podani so opis problema, namen in cilji študije, predstavljena je uporabljena metodologija, navedene so omejitve raziskave ter predstavljena struktura tega dela. Na podlagi pregleda obstoječe domače in tuje literature ter virov so v **drugem poglavju** predstavljena teoretična spoznanja ter opredelitve deregulacije poklicev. Ker je temelj vsake deregulacije poklicev njihova regulacija, so prikazani tudi načini, oblike, opredelitve ter razlogi regulacije poklicev, prav tako so na kratko opisani različni vidiki deregulacije poklicev, ki so v nadaljevanju obravnavani po ločenih poglavjih. Tako so pravni vidiki deregulacije poklicev predstavljeni v **tretjem poglavju**. Najprej je opisana mednarodnopravna ureditev na tem področju, pri čemer so analizirani predvsem akti MOD, SE in EU. Predstavljen je postopek priznavanja poklicnih kvalifikacij v Sloveniji in v izbranih tujih državah. Regulacija in deregulacija poklicev imata tudi pomembne ekonomske vzroke in učinke, kar je predmet obravnave **četrtega poglavja**. S sociološkega vidika deregulacija pomeni predvsem spremembo v pojmovanju dela, zaposlitve, izobrazbe ter delovnega mesta. Z njo je povezan tudi ugled določenega poklica, kar analiziramo v **petem poglavju**. Med vsemi poglavji je najobsežnejše **šesto poglavje**, ki zajema rezultate primerjalno pravne analize reguliranih poklicev v panogah turizma, gradbeništvu, posredovanja nepremičnin in obrti v Sloveniji in v izbranih tujih državah. Poleg opravljene primerjave so v središču tega poglavja predlogi in priporočila glede možnosti za deregulacijo vsakega posameznega v analizo vključenega poklica posebej. V sklepnem, **sedmem poglavju** je oblikovan predlog systemskega pristopa k deregulaciji poklicev v Sloveniji tako z vsebinskega kot s postopkovnega vidika. Podane so tudi možnosti nadaljnega raziskovanja.

Sklepnemu poglavju sledi priloga, v kateri so v obliki tabel prikazani podrobni rezultati primerjalno pravne analize reguliranih poklicev s področja turizma, gradbeništvu, nepremičninskega posredovanja in obrti v Sloveniji in izbranih državah (v Avstriji, Nemčiji, Italiji, na Danskem in Finskem).

2. OPREDELITEV DEREGULACIJE POKLICEV

V tem poglavju predstavljamo teoretična spoznanja ter opredelitve deregulacije poklicev, pri čemer osvetljujemo temeljne dileme, ki se pri tem pojavljajo. Začenjamo z ustavnopravnimi vidiki deregulacije poklicev, ki obravnavajo tako načela pravne in socialne države kot tudi človekovih pravic in svoboščin. Nato so predstavljena še izhodišča drugih vidikov deregulacije poklicev ter različni pristopi oziroma možnosti opredelitve pojma (de)regulacije poklicev.

2.1 Ustavna izhodišča deregulacije poklicev

(dr. Zvone Vodovnik)

Tematika pojma »poklic« je večplastna kategorija, ki je lahko predmet široke družboslovne obravnave. Pojem poklic je tudi pravni pojem, saj se pojavlja v pravnih virih in se torej vključuje kot pomembna prvina v različna pravna razmerja. Kot pravni pojem se pojavlja v številnih aktih, ki se vključujejo v različne pravne podсистeme. Njegova temeljna vsebina je povezana s človeškim delom in ustvarjalnostjo, zato je s pravnega vidika ta prvina družbenih razmerij najobsežnejše obravnavana v okviru delovnega in socialnega prava. Pojav poklica kot pravnega pojma, s katerim so povezani različni pravni instituti, je tesno povezan s spoznanji organizacijskih in drugih ved. Če pojmujeemo poklic kot usposobljenost za delo in človekovo aktivnost, s katero pridobiva sredstva za preživljanje, je za razumevanje kategorije poklic nujno treba pojasniti, kakšna je lahko omenjena aktivnost. Lahko gre za samostojno delo ali pa za organizirano delo v okviru delovne enote, ki opravlja neko dejavnost. V tem primeru gre najpogosteje za zaposlitev oseb, ki opravljajo dela v okviru ali v zvezi z dejavnostjo. Izjema so osebe, ki poklicno delo opravljajo na temelju pogodb, ki ne sodijo na področje delovnega prava.

Delovne procese je mogoče členiti. Najmanjša enota razčlenjenega delovnega procesa je v pravu opredeljena kot »delovno mesto« ali kot »področje dela«. Med tema kategorijama z vidika prava ni razlik. Glavna vsebina kategorije delovnega mesta ali področja dela je opis del in nalog, ki jih opravlja oseba, kateri se delovno mesto ali področje dela določi s pogodbo o zaposlitvi.

Določila Zakona o delovnih razmerjih (ZDR, Uradni list RS, št. 42/02, 103/07) postavljajo delovno mesto oziroma področje dela v ospredje zlasti pri urejanju splošnega akta delodajalca, ki je enostranski avtonomni pravni vir. Zakon omenja delovno mesto oziroma področje dela kot kategorijo, katere vsebina je, med drugim, tudi določenost pogojev za opravljanje dela na delovnem mestu. Osrednji pogoj, ki ga je treba določiti kot pogoj za opravljanje dela na delovnem mestu, je strokovna izobrazba. Gre za javno verificirano končano izobraževanje v šolskem sistemu, ki je tesno povezano z opravljanjem konkretnih poklicev. Strokovna izobrazba je bila v preteklosti glavni pogoj za zaposlitev in delo v javnem sektorju, vendar ni bila zahtevana v vseh primerih. Na temelju spoznanj, da šolska izobrazba ne more v celoti in vedno zadostiti vsem potrebam, ki jih prinaša razvoj delovnih procesov, je zakonodaja dovoljevala tudi izjemo. Alternativa strokovni izobrazbi je bila tako »z delom pridobljena delovna zmožnost«, ki so jo lahko po pravno predpisanem postopku ugotavljali tudi delodajalci sami.

Delovno mesto oziroma področje dela kot pravni kategoriji sta omejeni. V splošnem aktu o sistematizaciji delovnih mest in v pogodbi o zaposlitvi je mogoče določiti le takšna delovna mesta, na katerih lahko izvajalci uspešno opravljajo svoja dela in naloge, torej je lahko nabor del in nalog za posameznega izvajalca del na delovnem mestu omejen. Ko se oseba z določenim poklicem zaposluje, lahko sprejme delovno mesto ali se zaposli na področju dela, kjer bo po opisu del in nalog opravljala le del opravil in nalog, ki jih lahko opravlja v okviru svojega poklica, torej za katere je kvalificirana (izobrazena, usposobljena in kompetentna). Po drugi strani delovno mesto, področje dela in določitev teh v pogodbi o zaposlitvi ne bi bilo legalno, če bi bilo širše od določenega poklica, ker bi s tem takšna ureditev izključevala možnosti iskalcem zaposlitve, da se zaposlijo. Hkrati bi tudi kazala na to, da členitev delovnega procesa ni bila izvedena pravilno oziroma da so bili deli delovnega procesa oblikovani v prevelike člene.

Pravna urejenost poklica je ustrezna, če sta vsebina in obseg pravil, ki urejajo poklic, primerna. V samem jedru vsebinske opredelitve poklica kot pravne kategorije je določenost ali določljivost pogojev, ki jih mora izpolnjevati oseba, da lahko opravlja poklic. Ti pogoji so pogosto, a ne vedno, določeni s predpisi. Za oceno primernosti pravne urejenosti (regulacije) poklicev je nujno opraviti analizo, kateri predpisi v različnih pravnih podsistemih urejajo različne količinske in kakovostne kategorije, povezane s poklicem.

Pred analizo vprašanja, katere ustavne norme so pomemben vrednostni temelj pravnega urejanja poklicev, je nujno omeniti tudi vrednostne temelje, ki v zvezi z naslovno kategorijo izhajajo iz mednarodnega prava. To področje je podrobno obravnavano v tretjem poglavju, vendar pa je na abstraktni ravni nujno omeniti nekatere glavne poudarke iz mednarodno pravne ureditve. Mednarodno pravo kot osrednjo kategorijo, pomembno za opredelitev poklica kot pravnega pojma, omenja pogoj usposobljenosti, ki ga mora izpolnjevati oseba, da bi lahko opravljala določen poklic (kvalifikacija). Tako je v normah Priporočila MOD, št. 175, 2004 »kvalifikacija« osebe opredeljena kot »poklicna oziroma strokovna usposobljenost delavca«. Njen opredelilni element je torej usposobljenost, to pa je kompleks izobrazbe, zmožnosti in kompetentnosti posameznika, da opravlja pridobitno delo in se s tem delom preživlja. Pridobi se lahko v okviru vključenosti posameznika v formalno izobraževanje, ki se konča s pridobitvijo verificirane stopnje strokovne izobrazbe, pa tudi zunaj tovrstnega izobraževanja. Po ureditvi iz omenjenega priporočila obstajajo tri skupine poklicev, za katere veljajo različna pravila pri priznavanju kvalifikacij oseb:

- samodejno priznavanje kvalifikacij,
- samodejno priznavanje »poklicnih izkušenj« in
- ugotavljanje izpolnjevanja pogojev za priznanje poklicnih kvalifikacij v postopku pri delodajalcu.

Vprašanje regulacije in deregulacije poklicev je mogoče pravno ustrezno opredeliti z akti heteronomnega in avtonomnega prava, če so pri tem v celoti upoštevana načela Ustave RS – in sicer tako temeljna načela kot tudi konkretnije ustavne norme, ki jih vsebujeta poglavji o človekovih pravicah in temeljnih svoboščinah ter o gospodarskih in socialnih razmerjih. Sistematični pregled teh področij pokaže, da je treba tematiko regulacije in deregulacije poklicev opazovati skozi prizmo večjega števila ustavnih norm. Tako določila **1. člena Ustave RS** (Uradni list RS, št. 33/91, 42/97, 66/00,

43/03, 68/06), ki določajo, da je Slovenija demokratična republika, usmerjajo k razmisleku, ali je naslovna tematika izključno regulatorno področje države, ali morda na reguliranje te tematike lahko vplivajo tudi institucije civilne družbe, in če je odgovor pozitiven, v kakšnem obsegu. Kot je bilo omenjeno v uvodu, je država že v preteklih pravnih ureditvah omogočala delodajalcem, da so osebam, ki so jih zaposlovali, lahko sami priznavali »z delom pridobljeno delovno zmožnost«. Poklicne kvalifikacije so torej po tradiciji zadeva, ki ni izključno vezana na odločanje državnih organov in na izključno zakonske temelje. Javni interes je navzoč zlasti pri enotnosti in primerljivosti poklicev, zato ostaja prevladujoč, vključenost drugih akterjev v regulacijo pa ostaja izjema, ki je mogoča le v manjšem obsegu.

Določila 2. člena Ustave RS določajo, da je Slovenija **pravna in socialna država**. Pravnost je mogoče splošno opredeliti kot okoliščino, da so pomembna družbena razmerja pravno ustrezno urejena in da v državi obstajajo razmere, ki zagotavljajo izvajanje pravnih norm kot tudi mehanizmi, s pomočjo katerih je mogoče zagotoviti izvajanje pravnih aktov in pravnih norm. Ob upoštevanju tega izhodišča je mogoče postaviti tezo, da je z vidika pravnosti pri pravni ureditvi poklica pomembno, da so pravne norme, ki to kategorijo urejajo, določene in določljive in da je pravna ureditev v skladu z nacionalnimi zgodovinskimi, kulturnimi, socialnimi in gospodarskimi značilnostmi. Dejstvo, da je v Sloveniji v primerjavi z drugimi državami EU pravno opredeljenih več kot povprečno število poklicev, bi lahko vodilo k domnevi, da je ta kategorija pretirano normirana. Iz same okoliščine velikega števila pravno določenih poklicev v Sloveniji pa bi bilo mogoče sklepati, da je tudi sama vsebina poklica in druge okoliščine, povezane s poklicem, s pravnimi akti urejena zelo podrobno, torej morebiti pretirano. To bi lahko v prihodnosti, ko bo prihajalo do nadaljnje evropske regulacije poklicev in priznavanja poklicev na območju EU, vodilo k spoznanju, da je treba kategorijo poklica deregulirati – tako v kvalitativnem kot tudi kvantitativnem smislu. Po drugi strani pa so naše kulturne, zgodovinske in socialne okoliščine takšne, da bi sprememba v smeri minimalnega števila reguliranih poklicev lahko povzročila več škode kot koristi. Prenos tujih pravnih ureditev prav zaradi teh okoliščin oziroma, razlik v teh okoliščinah med posameznimi državami ni vedno možen in priporočljiv.

Kategorija poklica se dotika tudi tematike **socialne države**. Dotika se obeh temeljnih vidikov te tematike, torej tako socialne varnosti kot tudi socialnih razmerij med delom in kapitalom. Na področju socialne varnosti je tematika povezana s položajem delavcev migrantov in njihovih družin. Gre za morebitna socialna tveganja, ki se lahko pojavijo pri teh delavcih zaradi problemov priznavanja njihovega poklica v državi, v katero emigrirajo. Na drugem področju, torej na področju urejanja razmerij med delom in kapitalom, pa gre za vprašanje, kateri interesi so temelj regulacije poklicev, javni ali zasebni, oziroma kakšno je razmerje med javnimi in zasebnimi legitimnimi interesi pri regulaciji poklicev. To vprašanje se zaostreno postavlja tudi v zvezi s konkretnimi ustavnimi normami, ki bodo omenjene v nadaljevanju. Na tem mestu lahko omenimo, da imajo delodajalci in njihovi managerji velik interes vplivati na regulacijo poklicev ali delno avtonomno urejati to tematiko, ker je ta tematika lahko pomemben dejavnik fleksibilnosti delovnih razmerij in s tem povezanih koristi za delodajalce.

Določila 5. člena Ustave RS določajo, da je naloga **države**, da na svojem ozemlju **varuje človekove pravice in temeljne svoboščine**. Na teh izhodiščih je dolžna

skrbeti za skladen **civilizacijski** in kulturni razvoj države. Z vidika regulacije poklicev bi bilo mogoče ob upoštevanju navedenih ustavnih vrednot oceniti, da sta količina in kakovost regulacije poklicev odvisni od zgodovinskih, kulturnih, gospodarskih in socialnih ter drugih pomembnih značilnosti organiziranja dela v Sloveniji. Pri tem je nujno upoštevati položaj različnih nosilcev interesov, ki se pojavljajo v razmerjih, v katerih je poklic in njegova pravna urejenost pomemben dejavnik. Na regulacijo pomembno vpliva tudi **mednarodno pravo**, saj je po določitih 8. člena Ustave RS treba pri oblikovanju slovenskega pravnega sistema upoštevati splošno veljavna načela mednarodnega prava in mednarodne pogodbe, ki zavezujejo RS. Ta vidik, analiza mednarodnopravnih aktov, ki se nanašajo na deregulacijo poklicev, je vsebovan v tretjem poglavju.

Določila 14. člena Ustave RS urejajo pravilo enakosti in enakopravnosti oseb oziroma prepoved diskriminacije. V zvezi s temi pravili ustave se kot aktualno pojavlja vprašanje opredelitve **množice oziroma kroga oseb**, katerim je mogoče priznati, da opravljajo poklic oziroma poklicno dejavnost, kar je povezano z njihovim pravnim položajem. Primeri problematike razmejitve med poklicno in drugimi človeškimi aktivnostmi se pojavlja zlasti v sferi socialne varnosti, kjer so številne pravice in obveznosti izvajalcev del lahko odvisne od tega, ali oseba delo opravlja poklicno. To vprašanje je ključno za opredelitev pravice ali dolžnosti osebe, da se obvezno vključi v sistem obveznega socialnega zavarovanja, ali da se prostovoljno vključi v ta sistem. Kriterij, ki ga najdemo v naši pravni ureditvi, je **dopustnost izvajanja** poklicne dejavnosti. S tega vidika se lahko odpira vprašanje razsežnosti dopustnosti pri opravljanju dejavnosti, saj se ta kategorija spreminja v nacionalnih in tudi mednarodnih okvirih. Skrajni primer problema so tako imenovani »spolni delavci oziroma delavke«, katerih poklicno delovanje v slovenski pravni ureditvi po izvedeni dekriminalizaciji te aktivnosti ni prepovedana, ni pa urejena z različnih pravnih vidikov, tipičnih za pravno urejanje poklicev, kot so izpolnjevanje zdravstvenih in morebitnih drugih pogojev, obdavčitev in podobno. Problem v zvezi s temi osebami se pojavlja tudi na mednarodni ravni, na ravni Evrope, saj različne države povsem različno obravnavajo to pridobitno delo, od prepovedi (južna Evropa) do priznanja in urejenosti poklica (Nemčija in nekatere srednje- in severnoevropske države). Je pa pomembno, da je prišlo na evropski ravni v odločbah Sodišča za človekove pravice do opredelitve, da je to pridobitno delo dopustno, kar je lahko prvi korak k priznanju poklica na mednarodni ravni. Na Nizozemskem je pred leti prišlo do primera, ko je sodišče invalidu priznalo denarni prejemek iz socialnega zavarovanja za storitve »spolne delavke«.

Poklicno delo je torej temeljna svoboščina oseb. Izključitev določenega pridobitnega dela kot poklicnega bi lahko bila dopustna in ne bi bila v nasprotju z Ustavo, če bi obstajali razlogi, zaradi katerih je po Ustavi RS mogoče z zakonom predpisati način uresničevanja človekovih pravic in temeljnih svoboščin. Razlogi bi lahko bili, na primer, povezani z uresničevanjem načela svobode dela (49. člen Ustave RS). Neustrezna regulacija poklicev bi lahko, na primer, nelegitimno ovirala **dostop posameznikov do zaposlitve**, pri čemer ni izključeno, da bi to ne moglo imeti škodljivih posledic tudi na področju socialne varnosti. Poklicno delo je namreč vedno temelj za vključitev osebe v socialna zavarovanja. **Neustrezna ureditev poklica torej vodi k odstopanju od ciljev na področju zagotavljanja socialne varnosti** in lahko pomeni ogrožanje ustavne pravice ljudi do socialne varnosti (50. člen Ustave RS). Omejitve, ki bi lahko vplivale na kakovost in količino pravnega reguliranja

poklicev, bi bile lahko povezane z zahtevo, da pravna ureditev upošteva pravico vsakogar do **osebnega dostojanstva in varnosti** (34. člen Ustave RS). Zlasti vprašanje varnosti je po naravi povezano tudi s poklicnim opravljanjem del. Omejitve poklicnega opravljanja del so mogoče zaradi zagotavljanja varnosti uporabnikov dela, sodelavcev v organiziranem delovnem procesu in tudi samega izvajalca dela. Pri opredelitvi o ustreznosti količine in kakovosti reguliranja poklicev je treba upoštevati tudi ustavno pravico oseb do izobraževanja (57. člen Ustave RS), konkretno tisto pravilo ustave, ki določa, da mora država ustvarjati možnosti, da si državljani lahko pridobijo ustrezno izobrazbo. Abstraktna ali konkretna regulacija poklicev mora biti naravnana tako, da pravna ureditev **spodbuja k uresničevanju ciljev vseživljenjskega izobraževanja** zaradi ohranjanja zaposlitve in zaradi razvijanja posameznikovega osebnega in poklicnega razvoja, kar je tudi načelo Konvencije MOD št. 142 o poklicnem usmerjanju in strokovnem usposabljanju za razvoj človekovih sposobnosti (Uradni list SFRJ, št. 14/82) in priporočila št. 195, ki spremlja to konvencijo.

V okviru poglavja Ustave RS o gospodarskih in socialnih razmerjih je mogoče najti različne norme, ki so pomembno vrednostno izhodišče ali imajo pomemben vpliv na opredelitve o količini in kakovosti regulacije poklicev. Določila 66. člena Ustave RS določajo, da država ustvarja možnosti za zaposlovanje in delo ter zagotavlja njuno zakonsko varstvo. **Proces zaposlovanja je neposredno povezan tudi z regulacijo poklicev**, ki odmerjajo dostopnost oseb do dela. Pravila Ustave RS o lastnini, ki ima različne, med drugim tudi svojo **socialno funkcijo**, so pomembna z vidika regulacije poklicev zlasti v povezanosti s pravili ustave o svobodni podjetniški pobudi, ki ne sme biti v nasprotju z javno koristjo (67. člen in 74. člen Ustave RS). Vrednota »**socialnosti**« **lastnine in pravne omejenosti svobodne podjetniške pobude namreč vpliva na določanje okvirov regulacije poklicev**. Tudi ustavna pravila o soodločanju (75. člen Ustave RS), o sindikalni svobodi (76. člen Ustave RS) ter o stavki (77. člen Ustave RS) so pomembna z vidika regulacije poklicev, zlasti v povezanosti z različnimi že omenjenimi ustavnimi normami. Soodločanje oziroma pravilneje sodelovanje zaposlenih pri upravljanju je proces komunikacij med delodajalci in izvoljenimi predstavniki zaposlenih, v katerem prihaja do dialoga o vseh pomembnih zadevah, ki se dotikajo delovanja organizacije. V te okvire sodi tudi **notranje reguliranje delovnih pogojev v širšem pomenu besede**. Delavska voljena predstavništva imajo na tem temelju interes, da vplivajo na urejanje sistemizacije delovnih mest v organizaciji, kar jim je na temelju omenjene ustavne norme tudi omogočeno. Za obravnavanje naslovne tematike je pravno pomembno tudi eno izmed področij sindikalne svobode. Gre za področje svobode sindikalnega delovanja oziroma pravice sindikatov, da v procesih kolektivnega sporazumevanja sodelujejo pri urejanju delovnih pogojev v organizaciji. Tematika reguliranja poklicev znotraj organizacije je tista, ki je lahko v interesu sindikatov in vključena v kolektivna pogajanja znotraj organizacije in tudi širše. Socialni partnerji imajo interes, da se tematika regulacije poklicev ustrezno uredi tudi v zakonodaji, zato je mogoče pričakovati, da bodo zakonski projekti, ki se dotikajo te tematike, tudi predmet obravnave na Ekonomsko-socialnem svetu RS. Končno bi lahko pri urejanju te tematike prišlo tudi do sporov med socialnimi partnerji. Slednje bi bilo treba v skladu z zakonodajo poskusiti rešiti po mirni poti, v primeru neuspeha pa je na voljo tudi zadnje sredstvo, ki ga Ustava RS nudi zaposlenim za uveljavljanje njihovih ekonomskih in socialnih interesov, to je stavka.