

SINDIKALNA SVOBODA IN REPREZENTATIVNOST DELAVSKIH IN DELODAJALSKIH ORGANIZACIJ

Polonca Končar*

UDK: 331.105.44:349.2:341

UDK: 331.106.24:351

Povzetek: *Pojem reprezentativnih oziroma najbolj reprezentativnih delavskih in delodajalskih organizacij so prvič uporabili v Ustavi MOD leta 1919. Uporaba tako imenovane tehnike reprezentativnosti se je postopno razširila v posamezne države, po II. svetovni vojni tudi v Svet Evrope in v EU. Reprezentativnost sindikatov, od sprejema ZKoIP pa tudi reprezentativnost delodajalskih združenj, poznamo tudi v RS. Avtorica opozarja na nekatere dileme v zvezi z zakonsko ureditvijo reprezentativnosti kot tudi uporabo reprezentativnosti v praksi.*

Ključne besede: *Reprezentativnost, sindikalna svoboda, kriteriji za priznavanje lastnosti reprezentativne organizacije, socialni dialog, avtonomija kolektivnega pogajanja*

FREEDOM OF ASSOCIATION AND THE REPRESENTATIVENESS OF WORKERS' AND EMPLOYERS' ORGANISATIONS

Abstract: *The concept of representative or the most representative workers' and employers' organisations was first used in the Constitution of the ILO in 1919. The use of the so called principle of representativeness has gradually expanded to individual countries, after World War II also to the Council of Europe and the EU. Representativeness of trade unions and of the employers' associations, the latter since the enforcement of*

* Polonca Končar, doktorica pravnih znanosti, redna profesorica na Pravni fakulteti Univerze v Ljubljani.

polonca.koncar@pf.uni-lj.si

Polonca Končar, PhD, Full Professor at the Faculty of Law, University of Ljubljana, Slovenia.

the Collective Agreements Act (ZKoIP), is also recognised in Slovenia. The authoress draws attention to some issues related to the legal regulation of representativeness and to its application of representativeness in praxis.

Key words: *Representativeness, trade union freedom, criteria for recognition of representative organisation, social dialogue, autonomy of collective bargaining*

1. UVOD

V obdobju pred sprejemom Zakona o kolektivnih pogodbah¹ so se v javnosti pojavljali pomisleki, da je treba reprezentativnost sindikatov urediti na novo.² Po sprejemu zakona, s katerim je bila uzakonjena možnost priznavanja lastnosti reprezentativne organizacije tudi delodajalskim organizacijam, ni zaslediti resnejših razprav o situaciji glede reprezentativnosti delavskih in delodajalskih organizacij pri nas. Problemi se nedvomno pojavljajo, vendar očitno prevladuje prepričanje, da je bolje ne načenjati razprave o ustreznosti naše ureditve reprezentativnosti. Ne glede na to ostaja tematika aktualna zaradi različnih razlogov.

Reprezentativnost socialnih partnerjev je mogoče obravnavati z različnih vidikov: z mednarodno pravnega, z vidika prava in prakse EU in primerjalno pravnega vidika. Reprezentativnost je eno osrednjih vprašanj pravice do sindikalne svobode, povezana pa je tudi z vprašanjem avtonomije kolektivnega pogajanja, ki mu posvečamo veliko pozornost. Pomembno je, kako reprezentativnost opredeljujemo.

V nadaljevanju bodo predstavljeni bistvo tehnike reprezentativnosti delavskih in delodajalskih organizacij kot je bila uveljavljena v MOD, uporaba reprezentativnosti v Svetu Evrope, oris primerjalno pravne ureditve in slovenska ureditev ter pravni problemi glede uporabe tehnike reprezentativnosti v naši praksi.

¹ Zakon o kolektivnih pogodbah (Ur.l. RS, št. 43/2006 – ZkoIP).

² Glej npr.: F.K., Reprezentativnost sindikatov urediti na novo, str. 7.

2. SINDIKALNA SVOBODA IN UPORABA TEHNIKE REPREZENTATIVNOSTI V MOD

Pojem »reprezentativnost« so prvič uporabili leta 1919 v pogodbi iz Versaillesa, s katero je bila ustanovljena MOD. Danes Ustava MOD koncept »največje reprezentativnosti omenja v 3. členu. Določeno je, da morajo biti delavske in delodajalske organizacije, ki pošiljajo svoje predstavnike v Administrativni svet in na Mednarodno konferenco dela, najbolj reprezentativne. Reprezentativnost naj bi bila urejena z nacionalnim pravom. Zato so v nekaterih državah začeli razlikovati med reprezentativnimi in nereprezentativnimi sindikati. Uvedba reprezentativnosti je temeljila na naslednjih izhodiščih: Tam, kjer obstaja sindikalni pluralizem, nastopajo drug ob drugem različni in v načelu enakopravni sindikati (enako velja za delodajalske organizacije). V *načelu* zato, ker je treba upoštevati, da za vse sindikate sicer veljata organizacijska in akcijska svoboda, vendar pa običajno vsi sindikati in delodajalske organizacije niso enako sposobni zastopati interese svojih članov. Avtentičnost in legitimnost sindikatov je prav gotovo lahko večja, če zastopajo večje število članov. *Priznavanje lastnosti* reprezentativnega ali najbolj reprezentativnega sindikata sama po sebi ni v nasprotju s sindikalno svobodo, lahko pa pomeni določeno omejitev enakopravnosti, ki izhaja iz načela sindikalne svobode. Zato je pomembno, da smo pri razlikovanju med manjšinskimi in reprezentativnimi sindikati, ki jim priznavamo več pristojnosti, dokaj restriktivni, da ne bi prišlo do kršitve bistva sindikalne svobode.

Nekateri posebej poudarjajo razliko med *funkcijo* sindikata, to je zastopanje članov, in *kvaliteto* sindikata, to je njegovo reprezentativnostjo v smislu lastnosti, da legitimno in avtentično izvaja svoje funkcije.

V MOD organi nadzora nad uporabo norm s področja sindikalne svobode ne nasprotujejo praksi v mnogih državah članicah, ki dopuščajo razlikovanje med »reprezentativnimi sindikati« in »sindikati«, vendar pri tem poudarjajo, da je treba pri priznavanju lastnosti reprezentativne organizacije upoštevati :

- število članov sindikata,
- kriteriji, na podlagi katerih se ugotavlja reprezentativnost, morajo biti objektivni,
- kriteriji morajo biti vnaprej (zakonsko) določeni,
- razlikovanje med sindikati in reprezentativnimi sindikati mora biti omejeno le na določene pravice, npr. na kolektivno pogajanje, na tristranski dialog, na zastopanje v mednarodnih organizacijah,

- manjšinske organizacije morajo ostati dovolj zaščitene, da lahko opravljajo in razvijajo druge bistvene sindikalne aktivnosti.³

Uporaba tehnike reprezentativnosti je v državah članicah dopuščena zato, da bi omogočila lažji in bolj usklajen razvoj industrijskih razmerij, vendar pa je treba vedno preverjati ali večje pristojnosti oziroma ekskluziven položaj, priznan določenim sindikatom, ne pomeni bistvenega omejevanja aktivnosti manjšinskih organizacij, kar lahko vpliva na izbiro sindikatov, v katere se delavci včlanjujejo, s tem pa posredno na njihovo organizacijsko svobodo.

V MOD reprezentativnosti sindikatov in delodajalskih združenj iz držav članic ne poudarjajo le, ko gre za njihovo sodelovanje v organih organizacije, npr. na Mednarodni konferenci dela ali v Administrativnem svetu. Določene pristojnosti lahko reprezentativnim delavskim organizacijam določajo konvencije ali priporočila, ki so jih sprejeli v tej organizaciji. Primeroma lahko omenim sicer relativno staro Priporočilo št. 91 o kolektivnih pogodbah, 1951, ki predvideva, da kolektivno pogodbo na strani delavcev sklene en ali več reprezentativnih delavskih organizacij, ali če teh ni, predstavniki delavcev, ki so neposredno izvoljeni in pooblaščen s strani delavcev. Razumeti je mogoče, da je pojem »reprezentativni« uporabljen v smislu funkcije sindikata in da Priporočilo ne želi razlikovati med »večinskimi« in »manjšinskimi« sindikati.

3. EVROPSKA SOCIALNA LISTINA TER REPREZENTATIVNOST NACIONALNIH DELODAJALSKIH ORGANIZACIJ IN SINDIKATOV

V zvezi z Evropsko socialno listino Sveta Evrope naletimo na vprašanje reprezentativnosti delodajalskih organizacij in sindikatov v dveh različnih situacijah.

Prvič, Evropski odbor za socialne pravice (EOSP) razlaga vsebino določb 5. člena (pravica do svobodnega združevanja) in 6. člena (pravica do kolektivnega pogajanja) tudi z vidika reprezentativnosti.⁴

V zvezi s 5. členom je sprejel razlago, po kateri lahko država pogodbenica v domačem pravu določi, da lahko v različnih posvetovanjih in postopkih kolektivnega pogajanja sodelujejo le reprezentativni sindikati, vendar se bo štelo, da je pravna

³ Npr.: zastopanje članov pred sodišči, organiziranje stavke, zastopanje oziroma pomoč pri uveljavljanju pravic pri delodajalcu.

⁴ Digest of the case law of the European Committee of Social Rights, 2008, str. 51 in 53-58.

ureditev in praksa v skladu z omenjenim členom Listine Ie, če so pri tem izpolnjeni naslednji pogoji:

- da odločitve o reprezentativnosti ne pomenijo neposredne ali posredne ovire za ustanavljanje sindikatov,
- področja aktivnosti, ki so pridržane le reprezentativnim sindikatom, ne smejo vključevati ključnih sindikalnih pravic,
- kriteriji, na podlagi katerih se ugotavlja reprezentativnost, morajo biti razumni, jasni, vnaprej določeni, objektivni, predpisani z zakonom, dopustiti pa je tudi treba njihovo preverjanje po sodni poti.

Prvi odstavek 6. člena določa, da morajo države pogodbenice zato, da bi zagotovile učinkovito uresničevanje pravice do kolektivnega pogajanja, spodbujati medsebojno posvetovanje delavcev in delodajalcev. To lahko poteka v okviru tripartitnih organov, na različnih ravneh in o različnih vprašanjih. Po razlagi EOSP lahko države določijo, da morajo sindikati izpolnjevati pogoj reprezentativnosti, ki se ugotavlja na podlagi vnaprej določenih kriterijev, ki pa ne smejo predstavljati prevelike ovire za učinkovito sodelovanje sindikatov v posvetovanjih. Kriteriji morajo biti zakonsko določeni, objektivni, razumni, sodno varstvo pa naj bi preprečevalo arbitrarne zavrnitve priznanja reprezentativnosti sindikata.

Drugi odstavek 6. člena nalaga državam pogodbenicam, da spodbujajo, če je potrebno, mehanizme za prostovoljna pogajanja med organizacijami delavcev in delodajalcev. EOSP meni, da je tudi v zvezi s tem dopustno, da država določi, da morajo sindikati izpolnjevati nekatere pogoje za priznanje reprezentativnosti, vendar spet ti pogoji ne smejo pomeniti prevelike omejitve možnosti, da se sindikati kolektivno pogajajo. Sicer pa Odbor spet zahteva zakonsko ureditev pogojev in možnost sodnega varstva.

Četrti odstavek 6. člena se nanaša na pravico do stavke. EOSP je sprejel razlago, da omejitev v domačem pravu, po kateri lahko stavko organizira le reprezentativen ali najbolj reprezentativen sindikat, ni v skladu z omenjeno določbo Listine.

Drugič, vprašanje reprezentativnosti organizacij delodajalcev in sindikatov je aktualno tudi v zvezi s postopkom kolektivnih pritožb. Dodatni protokol k Evropski socialni listini o sistemu kolektivnih pritožb iz leta 1995 v določbah, ki se nanašajo na subjekte, ki lahko vložijo kolektivno pritožbo za ugotovitev, da država pogodbenica ne spoštuje sprejetih obveznosti iz Evropske socialne listine, med drugim določa, da lahko zoper državo, v kateri delujejo, vložijo kolektivno pritožbo tudi reprezentativne nacionalne organizacije delodajalcev in sindikatov. EOSP mora v postopku

najprej odločiti o dopustnosti kolektivne pritožbe in pri tem preverja, ali je kolektivno pritožbo vložila pristojna organizacija. Pomembno je, da reprezentativnost EOSP uporablja kot avtonomni pojem v tem smislu, da ne zahteva, da bi domače pravo prizadete države opredeljevalo kriterije za priznavanje lastnosti reprezentativnih delodajalskih organizacij ali sindikatov. Reprezentativnost ocenjuje po kriterijih, ki jih je sam določil in ni nujno, da so enaki tistim, ki veljajo po domačem pravu.⁵

4. REPREZENTATIVNOST KOT ENO OD OSREDNJIH VPRAŠANJ TUDI NA RAVNI EVROPSKE UNIJE

Na ravni EU vidijo v socialnem dialogu in kolektivnem pogajanju enega od načinov izgrajevanja socialne Evrope, ki mu pripisujejo posebno velik pomen.⁶ Pri tem poudarjajo vlogo in pomen obstoja močnih in reprezentativnih sindikatov. Tako se tudi na tej ravni vprašanje reprezentativnosti sindikatov pojavlja kot eno od osrednjih vprašanj. Aktualno je postalo v zvezi z uporabo 3. in 4. člena Sporazuma o socialni politiki iz Maastrichta, ki je bil pozneje prevzet v Amsterdamsko pogodbo, s katero je bila spremenjena pogodba o ustanovitvi Evropskih skupnosti (118. b in 118. c člena). S poznejšimi spremembami pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti je prišlo do ponovne spremembe oštevilčenja omenjenih dveh členov, tako da je danes treba upoštevati 154. in 155. člen PDEU.

!54. člen PDEU (ex 3. člen Sporazuma o socialni politiki) določa, da je naloga Komisije spodbujati posvetovanja med socialnimi partnerji na ravni Unije in zato sprejme ustrezne ukrepe za olajšanje njihovega dialoga, pri čemer partnerjem zagotovi uravnoteženo podporo. Po 155. členu PDEU lahko dialog med socialnimi partnerji na ravni Unije, če tako želijo, privede do sporazumov. Besedilo govori o socialnih partnerjih, ne da bi jih kakorkoli opredelilo. Komisija je analizirala uresničevanje omenjenih določb Sporazuma o socialni politiki in pri tem usmerila pozornost tudi na reprezentativnost v socialnem dialogu sodelujočih socialnih partnerjev. V svojem pravno sicer neobvezujočem Komunikatu o socialnem dialogu⁷ je

⁵ Običajno so to kriteriji, ki se zahtevajo v okviru 5. člena Listine.

⁶ Leta 1989 so v Listino Skupnosti o temeljnih socialnih pravicah delavcev vključili tudi pravico do svobodnega združevanja in kolektivnega pogajanja in pri tem določili, da je treba razviti socialni dialog med delavci in delodajalci tudi na evropski ravni in da lahko ta dialog vodi, če bodo stranke to želele, v pogodbeno razmerja, zlasti na interprofesionalni in branžni ravni.

⁷ Communication..., para. 24.

obrazložila svoje pristope glede tega, kako naj bi uresničevali 3. člen Sporazuma (sedanji 154. člen PDEU). Po njenem bi morale organizacije, ki želijo sodelovati v postopku posvetovanja v skladu z omenjenim členom, biti reprezentativne in kot take izpolnjevati tri pogoje:

- da so organizacije za različne panoge, za določene dejavnosti ali poklice, ki so organizirane na Evropski ravni,
- da so sestavljene iz organizacij, ki so same integralni in priznani del strukture socialnih partnerjev v državi članici⁸, so sposobne sklepati sporazume in so, če je le mogoče, predstavnice vseh držav članic,
- imajo ustrezno strukturo, ki zagotavlja njihovo učinkovito sodelovanje v postopku posvetovanja.⁹

Na podlagi teh treh kriterijev za reprezentativnost, navedenih v Komuniqueju iz leta 1993, je Komisija naredila seznam socialnih partnerjev (okrog 30 organizacij)¹⁰, s katerimi se je mogoče veljavno posvetovati, ali ki lahko sodelujejo v pogajanjih.¹¹

5. O REPREZENTATIVNOSTI S PRIMERJALNO PRAVNEGA VIDIKA

V **Belgiji** poznajo *reprezentativnost sindikatov in delodajalskih organizacij*. Poudarjajo, da je reprezentativnost pravni koncept, ker jo urejajo nekateri zakoni in ni prepuščena le sodni praksi. Uporabljajo jo od leta 1945, ko je država z uvedbo tristranskega pogajanja (»concertation«) začela oblikovati strukturo kolektivnih delovnih razmerij na državni ravni ter pri tem nakazala, da je pripravljena sodelovati/pogajati se samo s sindikati in delodajalskimi organizacijami, ki imajo znaten vpliv v družbeno-ekonomskem življenju. To pa so le reprezentativne organizacije. Pravni koncept reprezentativnosti izhaja predvsem iz naslednjih zakonov: Zakona o organizaciji gospodarstva iz leta 1948, Zakona o nacionalnem svetu de-

⁸ Nekateri v zvezi s tem kriterijem vendarle poudarjajo, da za reprezentativnost na evropski ravni ne more zadoščati dejstvo, da je organizacija reprezentativna na državni ravni. V načelu bi morale veljati, da je odločujoča presoja reprezentativnosti glede na raven, na kateri naj bi ta veljala.

⁹ Industrial Relations in Europe 2002, str. 3.

¹⁰ Glej dodatek št. 3 k Komuniqueju iz leta 1993 z naslovom Main Findings of the »Social Partners Study (Representativeness)«.

¹¹ Socialni dialog kot ga določata 154. in 155. člen PDEU sestoji iz treh etap: posvetovanja med socialnimi partnerji, kolektivnega pogajanja, če se partnerji za to odločijo, uresničevanje sporazuma, sklenjenega med socialnimi partnerji.

la iz leta 1952 in Zakon o kolektivnih pogodbah in mešanih svetih iz leta 1968.¹² Nacionalni konfederaciji vodilnih (CNC) pa je bila reprezentativnost priznana na podlagi zakonodaje o svetih podjetij.

Reprezentativnost sindikatov priznava izvršilna oblast. Značilno je njeno diskrecijsko odločanje, čeprav običajno upošteva določene kriterije. Ti so nejasni in opisni. Razlikujejo kvalitativne, kvantitativne in politične kriterije: organizacije delavcev in delodajalcev na nacionalni ravni morajo pokrivati več panog (t.i. interprofesionalne organizacije), vsaka mora imeti najmanj 50 000 članov in spoštovati morajo socialni mir in stabilna delovna razmerja.¹³

Reprezentativnost obstaja na dveh ravneh: priznava se na nacionalni ravni za celoten zasebni sektor, na panožni ravni oziroma ravni dejavnosti pa se predpostavlja. Šteje se, da so panožni sindikati reprezentativni, če so člani reprezentativnih nacionalnih central. Reprezentativnost se ne ugotavlja za podjetniške in poklicne sindikate, velja pa prav tako presumpcija, da so reprezentativni panožni sindikati reprezentativni tudi na podjetniški ali poklicni ravni.

Obstoječi sistem je predmet kritike, ker ga ocenjujejo kot zelo zaprt sistem¹⁴, ki ne omogoča veliko konkurence med sindikati. Nekateri opozarjajo tudi na problem kriterijev. Zahteva, da morajo biti sindikati organizirani na nacionalni ravni, onemogoča flamskim in frankofonskim sindikatom pridobitev lastnosti reprezentativnega sindikata.

S primerjalno pravnega vidika je posebej zanimiv primer **Francije**, v kateri je leta 2008 prišlo do radikalnih reform sistema reprezentativnosti sindikatov. Pred letom 2008 je za sindikate, ki so bili člani ene od petih reprezentativnih interprofesionalnih central, veljala presumpcija, da so reprezentativni na različnih ravneh, tudi na ravni podjetja. Reprezentativni sindikati so avtomatično lahko določali sindikalne predstavnike v podjetjih ali ustanavljali sekcije v podjetjih. V podjetjih so lahko imeli svoje prostore, razglašali svoja obvestila in opravljali druge aktivnosti in to ne glede na to, da so imeli v nekaterih podjetjih zelo malo članov. Reprezentativnost so predpostavljali na podlagi samega zakona. Po letu 2008 je Kodeks dela odpravil

¹² Patrick Humblet, Marc Rigaux, str. 308-309.
Patrick Humblet (2006), str. 17-22.

¹³ Take kriterije določa tudi 3. člen zakona o kolektivnih pogodbah za delavske in delodajalske organizacije, ki so zastopane v Centralnem svetu za gospodarstvo in v Nacionalnem svetu za delo.

¹⁴ Opozarjajo, da so samo tri nacionalne organizacije sindikatov (CGSLB, FGTB, CSC) in profesionalni sindikati, ki so člani FGTB in CSC, vključeni v tristransko dogovarjanje.

presumpcijo, da je reprezentativnost avtomatično trajna in ji ni mogoče nasprotovati. Sindikalni predstavnik v podjetju se ne more več sklicevati na neizpodbojno reprezentativnost, če se izkaže, da sindikat v podjetju nima zadostnega števila članov. Druga novost pa je dejstvo, da Kodeks sedaj razlikuje med pravico do sindikalnih aktivnosti in pravico do kolektivnega pogajanja. Sindikat, ki izpolnjuje štiri kriterije za reprezentativnost (spoštovanje republikanskih vrednot, neodvisnost, finančna transparentnost, dveletno delovanje), lahko v podjetju ustanovi sekcijo, določi predstavnika sekcije, določi sindikalnega predstavnika v odboru podjetja, nima pa pravice do sklepanja kolektivnih pogodb. Če sindikat izpolnjuje še dodatne tri kriterije za reprezentativnost (ugotovljeno število delavcev, ki so sodelovali na volitvah npr. članov odbora podjetja, vpliv glede na izkušnje, število članov in članarine)¹⁵, pa postane reprezentativni sindikat, ki se na določeni ravni lahko kolektivno pogaja. Namen reforme je bil zagotoviti, da bo reprezentativnost in s tem sposobnost zastopanja predmet preverjanja »na terenu« oziroma »v bazi«.¹⁶

Reforma ni posegla v delodajalske sindikate. V Franciji je na nacionalni interprofesionalni ravni reprezentativnost priznana trem organizacijam, na ravni dejavnosti pa pogosto obstaja le en sindikat delodajalcev in vprašanje reprezentativnosti niti ni aktualno.

Na splošno velja, da je uporaba tehnike reprezentativnosti pomembnejša v državah, kjer velja tradicija rimskega prava. V **Nemčiji** pojma »reprezentativnost« ne uporabljajo. To kar v drugih državah imenujejo reprezentativnost, je v nemškem pravu in praksi znano kot »sposobnost učinkovito delovati« (durchsetzungsfähigkeit). Temelji na izhodišču, da mora pravi sindikat imeti družbeno moč. Po 9. členu Ustave velja pravica do ustanavljanja združenj (»koalicij«) za pospeševanje delovnih in gospodarskih pogojev. Vsa delodajalska združenja so »koalicije«. Na delavski strani razlikujejo »koalicije« in sindikate. Delavske koalicije, ki želijo biti sindikati, morajo izkazovati dodatne kvalitete, med njimi tudi, da so sposobne učinkovite akcije. Sindikati imajo posebne pravice: le sindikati lahko sklepajo kolektivne pogodbe (dogovore, ki vsebujejo norme), imajo vrsto pravic v skladu z zakonodajo s področja soodločanja, lahko predlagajo kandidate za člane nadzornih svetov in imenujejo sodnike porotnike iz vrst delavcev. Kriteriji za presojo sposobnosti za učinkovito akcijo niso določeni, je pa mogoče razbrati, da Delovno sodišče v primeru morebitnih sporov, ali lahko neka koalicija nastopa kot sindikat, upošte-

¹⁵ Kodeks dela podrobneje ureja kriterije, upoštevajoč raven, na kateri se reprezentativnost upošteva.

¹⁶ Več o reformi: Jean-Emmanuel Ray, str. 486-502.

va njegovo število članov, ustrezna finančna sredstva, sposobnost sindikata, da sklenjeno kolektivno pogodbo nato tudi uresničuje, izkušnje glede vsakodnevnega uresničevanja nalog s področja socialne politike, kar mu daje določeno avtoriteto v razmerju do delavcev.¹⁷

Oris sistema glede reprezentativnosti delavskih in delodajalskih organizacij v samo treh državah kaže na veliko raznolikost, ki jo prav gotovo pogojujejo razlike v družbenem in ekonomskem ozadju razvoja industrijskih razmerij v posamezni državi. Razmišljanje o kakršnemkoli posnemanju katerega od sistemov je tako nemogoče. Je pa za nas morda zanimiva francoska reforma sistema predpostavljene reprezentativnosti, ki opozarja na to, da je vsaj glede sindikalnih aktivnosti na podjetniški ravni, reprezentativnost vendarle dobro še preverjati, če se navezuje na določene posebne pravice, ki jih na tej ravni ima sindikat.

6. PРАВNA UREDITEV IN PRAKSA GLEDE REPREZENTATIVNOSTI DELAVSKIH IN DELODAJALSKIH ORGANIZACIJ V SLOVENIJI

6.1. O pravni ureditvi

Reprezentativnost sindikatov kot pravni pojem poznamo v RS od leta 1993. Zakon o reprezentativnosti sindikatov (Ur. l. RS, št. 13/93 – ZRSin) določa štiri kvalitativne in en kvantitativni kriterij, ki jih upoštevata ali pristojen minister ali delodajalec, ko odločata o reprezentativnosti sindikata. ZRSin pozna tudi *predpostavljeno* reprezentativnost. V panogi, dejavnosti, poklicu, občini oziroma širši lokalni skupnosti ali v podjetju so reprezentativni sindikati, ki so združeni v zvezo ali konfederacijo sindikatov, ki je reprezentativna za območje države. Če niso člani reprezentativne zveze ali konfederacije, se jim reprezentativnost priznava na podlagi omenjenih kriterijev (6. in 9. člen ZRSin). Spore v zvezi z reprezentativnostjo sindikatov je pristojno reševati delovno sodišče.

Pravice, ki gredo (le) reprezentativnim sindikatom, določajo zlasti:

- ZRSin (pristojni sklepati kolektivne pogodbe s splošno veljavnostjo, sodelujejo v organih, ki odločajo o vprašanih ekonomske in socialne varnosti delavcev, predlagajo kandidate delavcev, ki sodelujejo pri upravljanju, v skladu s poseb-

¹⁷ O kritiki sistema glej: Franz Gamillscheg, str. 75-97.

nimi predpisi)¹⁸

- ZDR (peti odstavek 8. člena v povezavi s prvim odstavkom 208. člena)¹⁹
- ZSDU (kandidiranje za člane sveta delavcev, predlog za listo arbitrov, 27. in 101. člen)²⁰
- Zakon o sodelovanju delavcev pri upravljanju evropske delniške družbe (predlog kandidatov za člane posebnega pogajalskega telesa iz RS, 8. člen),
- Zakon o urejanju trga dela (imenovanje članov sveta zavoda za zaposlovanje, 76. člen).²¹

Glede *reprezentativnosti združenj delodajalcev* lahko zaenkrat ugotovimo, da jo omenja le ZKoIP. Zakon jo v prvem odstavku 12. člena omenja v zvezi z institutom razširitve veljavnosti kolektivne pogodbe ene ali več dejavnosti. Če je kolektivno pogodbo ene ali več dejavnosti sklenil eden ali več reprezentativnih sindikatov in eno ali več reprezentativnih združenj delodajalcev, lahko ena od strank predlaga ministru za delo, da razširi veljavnost celotne kolektivne pogodbe ali njenega dela na vse delodajalce v dejavnosti ali v dejavnostih, za katere je bila sklenjena kolektivna pogodba. Torej na vse tiste delodajalce, ki niso člani stranke, ki je na delodajalski strani podpisala kolektivno pogodbo. V slovenski zakonodaji ni nobene druge posebne pravice, ki bi bila priznana le reprezentativnemu delodajalskemu združenju.

Ob uzakonitvi reprezentativnosti združenj delodajalcev se zastavlja vprašanje, po katerih kriterijih se lahko reprezentativnost ugotavlja. ZKoIP sicer v drugem odstavku 12. člena določa, da minister ugotovi razširjeno veljavnost dela ali celotne kolektivne pogodbe, če jo je poleg reprezentativnih sindikatov sklenilo eno ali več reprezentativnih združenj delodajalcev, katerega člani *zaposlujejo več kot polovico vseh delavcev pri delodajalcih*, za katere se predlaga razširitev, vendar pa je vprašanje ali je zakon s tem že uredil kriterije, po katerih se reprezentativnost delodajalskih združenj (vsaj v zvezi z institutom razširitve) ugotavlja. Če je odgovor pozitiven, pa je nadaljnje vprašanje, ali samo količinski kriterij zadošča.

¹⁸ Določba 7. člena ZRSin dejansko ni neposredno uporabljiva.

¹⁹ Glede nejasnosti oziroma spornosti 8. člena glej: I. Bečan e tal., Komentar, str. 62-63.

²⁰ Na pomanjkanje natančnosti v naši zakonodaji kaže npr. dejstvo, da ZSDU govori o reprezentativnem sindikatu v družbi, pri tem pa se lahko postavi vprašanje ali je mišljen sindikat podjetja, ki mu lastnost reprezentativnega sindikata prizna delodajalec oziroma zanj velja predpostavljena reprezentativnost, ali reprezentativni sindikat po 8. in 208. členu ZDR.

²¹ Zakon omenja sindikate, reprezentativne za območje države. Določba ni dovolj natančna, saj ni jasno, ali so mišljene zveze oziroma konfederacije, sindikati dejavnosti, poklicni sindikati.

6.2. Sodna praksa

Na prvem mestu omenjam odločbo Ustavnega sodišča RS št. U-I-57/95 z dne 5.2.1998. Ustavno sodišče je na pobudo Neodvisnega sindikata Slovenije ocenjevalo ustavnost ZRSin. Po mnenju vlagatelja pobude naj bi zakon pomenil nedopusten poseg v sindikalno svobodo, saj naj bi upoštevanje reprezentativnosti omogočalo izločitev nekaterih sindikatov iz kolektivnega pogajanja in povzročilo neenakopraven položaj nereprezentativnih sindikatov pri uresničevanju nekaterih pravic oziroma privilegijev. Primer omenjam predvsem zaradi tistega dela odločbe US, v katerem je poudarilo, da ZRSin v II. poglavju ureja v bistvu položaj »najbolj reprezentativnega sindikata«, sindikata, ki mu zakonodajalec priznava nekatere posebne pravice, zaradi česar nastopa kot predstavnik vseh, tako sindikalno organiziranih kot sindikalno neorganiziranih delavcev.

Dejstvo, da je treba pod reprezentativnostjo v smislu ZRSin razumeti najbolj reprezentativne sindikate in da je le tem mogoče priznavati nekatere posebne pravice, je v naši pravni ureditvi in praksi vse prevečkrat prezrto. Zakonska ureditev ne bi vzpostavljala neenakosti oziroma neenakopravnosti med sindikati, kot je zatrjalo US, če bi jo uresničevali dovolj restriktivno.

Kot kažejo informacije o sodni praksi v zvezi s spori o reprezentativnosti sindikatov, le ta ni obsežna. Glede na zahteve organov nadzora nad uresničevanjem mednarodnih norm o sindikalni svobodi, zlasti EOSP, je pomembno ugotoviti, da tako ZRSin v 10. členu kot Zakon o delovnih in socialnih sodiščih (UR.I. RS, št. 2/2004, 10/2004, 61/2004-ZDSS) v 6. členu predvidevata sodno varstvo v zvezi z določitvijo reprezentativnosti sindikata. Revizijsko sodišče je sicer sprva pristojnost delovnega sodišča omejilo na spore v zvezi z odločitvijo o reprezentativnosti sindikata pri posameznem delodajalcu, potem pa je pristojnost delovnega sodišča razširilo na spore zoper odločitve, ki jih je o reprezentativnosti sindikata izdal minister. Sicer pa obstaja stališče, da lahko sodišče meritorno odloča v sporu in določi sindikat kot reprezentativni, če obstajajo pogoji, ki jih zakon določa za reprezentativnost sindikatov.²²

6.3. Reprezentativnost v naši praksi

1. Ne samo za pravno urejanje, tudi za upoštevanje reprezentativnosti v praksi je osnovno vprašanje, kaj razumemo pod pojmom »reprezentativni sindikat«.

²² Miran Blaha, str. 263-264.

Strinjam se z že citirano razlago US, da je treba pojem razumeti v smislu »najbolj reprezentativnega sindikata«. Kot mi je znano, je tudi predlagatelj ZRSin izhajal iz takega pojmovanja, saj je s pojmom reprezentativni želel označiti kvaliteto nekega sindikata, ki mu ravno zaradi te kvalitete lahko priznamo neke posebne pravice, ne da bi ostalim, nereprezentativnim sindikatom, omejevali njihove klasične funkcije. Doslednejše spoštovanje odločitve US pa mora voditi v bolj restriktivno določanje »privilegijev« reprezentativnih sindikatov. Občasno je mogoče zaslediti stališče, da lahko kolektivne pogodbe ne glede na raven sklepajo le reprezentativni sindikati. Iz ZKoIP to ne izhaja. Prav tako sporna je lahko ureditev nekaterih kolektivnih pogodb, ki zagotavljajo npr. pogoje za delovanje sindikata le reprezentativnemu sindikatu, ki je bil organizacijski del reprezentativnega sindikata, podpisnika kolektivne pogodbe.²³

2. Ko se odločamo, da neko pravico priznamo reprezentativnemu sindikatu, bi bila včasih nujna večja natančnost pri opredeljevanju reprezentativnosti. Priznanje »reprezentativnosti sindikata za območje RS«, ne da bi pri tem navedli, ali gre za zvezo, sindikat dejavnosti ali poklica ali celo sindikat podjetja, ki deluje za celo območje države, nima nobenega smisla.
3. Glede kriterijev za priznanje reprezentativnih sindikatov je s teoretičnega vidika težko dajati spreminjevalne predloge. Te najlažje oblikujejo tisti, ki so neposredno vključeni v sodelovanje med socialnimi partnerji. Menim pa vendarle, da bi bilo primerno razmisliti, ali bi bile koristne kakšne spremembe v zvezi s predpostavljeno reprezentativnostjo, to je reprezentativnostjo, ki jo sindikat na katerikoli ravni pridobi avtomatično, če je član zveze ali konfederacije sindikatov, ki je reprezentativna za območje države. Zaradi upadanja sindikalnega članstva bi verjetno bilo tudi pri nas včasih potrebno ugotavljanje ali ima sindikat, ki mu je priznana reprezentativnost na višji ravni, članstvo na ravni, kjer naj bi izvrševal neko funkcijo. Gre za vprašanje, ali lahko na tej ravni dejansko potrdi svojo reprezentativnost. Zakonsko določena predpostavljena reprezentativnost ne more vedno zagotavljati dejanske reprezentativnosti. Dilema je lahko aktualna še zlasti, če upoštevamo že omenjena 8. in 208. člen ZDR.
4. Vprašanje reprezentativnosti je lahko povezano z *izbiro ravni* kolektivnega pogajanja in na splošno s *pristojnostjo* za sklepanje kolektivnih pogodb in potrebnim *kvorumom* za sklenitev veljavne kolektivne pogodbe. Logično bi

²³ Primer Kolektivne pogodbe dejavnosti trgovine Slovenije, Ur.l. RS, št. 111/2006

bilo, da je vrsta oziroma raven kolektivnega pogajanja odvisna od vrste organiziranosti delavcev in delodajalcev. Drugod interprofesionalne kolektivne pogodbe (za vse ali več dejavnosti) na nacionalni ravni običajno sklepajo nacionalna delodajalska združenja in sindikalne zveze oziroma konfederacije. Poklicni sindikati ali sindikati dejavnosti, četudi jim je priznana lastnost reprezentativnih sindikatov, praviloma ne sklepajo takih kolektivnih pogodb. Pri nas je situacija drugačna, kar je mogoče ilustrirati s kolektivno pogodbo za javni sektor, ki jo je podpisala vrsta poklicnih sindikatov, ali s kolektivno pogodbo za dejavnost železniškega prometa, katere podpisniki so tudi reprezentativni poklicni sindikati. Treba bi bilo spoštovati načelo, da vsak sindikat lahko legitimno uveljavlja interese samo svojega članstva. Menim, da priznana lastnost reprezentativnega sindikata dejavnosti ali poklicnega sindikata še ne pomeni, da lahko legitimno zastopata članstvo v pogajanju za sklenitev katerekoli vrste kolektivne pogodbe ali kolektivne pogodbe na katerikoli ravni. S tega vidika je zelo sporna tudi določitev kvoruma za veljavno sklenitev kolektivne pogodbe za javni sektor, sprejeta z novelo Zakona o sistemu plač v javnem sektorju (Ur. l. RS, št. 85/2010, ZSPJS-O). Po tej noveli je kolektivna pogodba veljavno sklenjena, če jo podpiše večina reprezentativnih sindikatov javnega sektorja, ki predstavljajo najmanj štiri različne dejavnosti, ali jo podpišejo reprezentativni sindikati javnega sektorja najmanj štirih različnih dejavnosti javnega sektorja, katerih skupno število članstva presega 40% zaposlenih v javnem sektorju, za katere kolektivna pogodba velja. Ureditev omogoča, da se kolektivna pogodba sklene s sicer reprezentativnimi sindikati dejavnosti, ki predstavljajo lahko samo zaposlene v štirih dejavnostih oziroma predstavljajo samo manjšino javnih uslužbencev.

LITERATURA:

Bečan Irena et al, Zakon o delovnih razmerjih s komentarjem, GV Založba, Ljubljana 2008, str. 62-63.

Blaža Miran, Reševanje kolektivnih delovnih sporov - dosedanja praksa in novosti po ZDSS-1, Delavci in delodajalci, št. 2-3/2004/IV, str. 261- 276

Communication concerning the application of the Agreement on Social Policy presented by the Commission to the Council and to the Parliament, Commission of the European Communities, COM(93) final, Brussels, 14 December 1993.

Digest of the case law of the European Committee of Social Rights, 2008, str. 51, 53-58.

F.K., Reprezentativnost sindikatov urediti na novo, Delavska enotnost, št. 17/25. 4. 2001, str. 7.

Gamillscheg Franz, Trade Union Representativity in German Law, V: Bellace J.R. and Rood M.G. (ur.), Labour Law at the Crossroads: Changing Employment Relationships, Studies in honour of Benjamin Aaron, Kluwer Law International, str. 75-87.

Humblet Patrick, Rigaux Marc (ur.), Aperçue du droit du travail belge, Bruylant 2004.

Industrial Relations in Europe, 2002, Employment and social affairs, European Commission, Directorate-General for Employment and Social Affairs, Directorate D, str. 2-4.

Liberté syndacale et négociation collective, Conférence int. Du Travail, 81 e session, 1994, BIT, Geneve, str. 46.

Ray Jean-Emmanuel, Droit du Travail vivant, 2009/2010, Ed. Liaisons 2009, str. 486-501.

Rigaux Marc, Jan Rombouts, Belgian report, V: Marc Rigaux, Jan Rombouts (ur.), The Essence of Social Dialogue in (South East) Europe, A primary comparative legal survey, Intersentia 2006, str. 15-51.

FREEDOM OF ASSOCIATION AND THE REPRESENTATIVENESS OF WORKERS' AND EMPLOYERS' ORGANISATIONS

Polonca Končar*

SUMMARY

The term of representative or “the most representative” workers' and employers' organisations was first used in the Constitution of the ILO in 1919. The use of the so called technique of representativeness has gradually expanded to individual countries with trade union pluralism. The purpose was to acknowledge certain prerogatives to some powerful trade unions with a large number of members because they were - due to their size and strength - in a position to represent the interests of their members more legitimately than, for example “minority” unions. Today, the principle of representativeness is not only applied by the ILO and by some individual countries, but also by some international regional organisations, such as the Council of Europe. In the EU which attaches special importance to social dialogue, representativeness is one of the central issues of this dialogue. During the period of growth of trade union pluralism, of fragmentation and emergence of different organisational forms by which the social and economic interests of workers and employers can be represented, representativeness should be the factor which reflects the ability of an organisation to truly represent the interests of its members.

In some countries, the criteria for determining representativeness are legally regulated, in others they have been developed through practice, including the case-law.

After representativeness of the trade unions has already existed in Slovenia, the ZKoIP also introduced representativeness of employers' associations, limited to the collective bargaining. It seems, as though in practice there were no problems regarding representativeness, yet its wide use raises doubt about its relevance,

* Polonca Končar, PhD, Full Professor at the Faculty of Law, University of Ljubljana, Slovenia.
polonca.koncar@pf.uni-lj.si

because many traditional competences go only to the representative trade unions, which may be in contradiction to the trade union freedom. On the other hand, such rules and practices may also constitute an excessive restriction of the autonomy of collective bargaining.