

Vloga sindikata in sveta delavcev pri opravljanju dejavnosti z zunanjimi sodelavci

Valentina Franca*

UDK: 331.105.44

Povzetek: Prispevek izpostavlja problematiko vključenosti sindikata in sveta delavcev v procese odločanja pri opravljanju dejavnosti z zunanjimi sodelavci na podlagi veljavne nacionalne zakonodaje. Primerjalno pravna analiza kaže na večje možnosti sodelovanja sindikata in sveta delavcev tako pri oblikovanju delavskih predstavništev kakor tudi pri možnostih obveščanja in posvetovanja, kar bi kazalo upoštevati tako de lege ferenda kakor tudi pri snovanju ustreznih politik na trgu dela.

Ključne besede: sindikat, svet delavcev, zunanji izvajalci, kolektivne pravice

The Role of Trade Union and Works Council in Outsourcing

Abstract: The following article discusses the issue of inclusion of trade unions and works councils in decision-making processes related to outsourcing on the basis of the existing national legislation. The comparative legal analysis suggests that trade unions and works councils could play a more significant role in forming workers' representations as well as in possibilities of informing and consulting, which should be considered in the context of de lege ferenda as well as when drafting appropriate policies on the labour market.

Key words: trade union, works council, outsourcing, collective labour rights

* Valentina Franca, doktorica znanosti, izredna profesorica na Fakulteti za upravo Univerze v Ljubljani
valentina.franca@fu.uni-lj.si
Valentina Franca, PhD, Associate Professor, Faculty of Public Administration, University of Ljubljana, Slovenia

1. UVOD

Na trgu dela je že dalj časa zaznati različnost oblik vključevanja posameznikov v delovni proces. Tako pri delodajalcu ne opravljajo dela zgolj tisti, ki so pri njem neposredno zaposleni na podlagi določil Zakona o delovnih razmerij (ZDR-1)¹, temveč tudi agencijski delavci, študenti, upokojenci, samostojni podjetniki, podizvajalci (t. i. »outsourcing«), platformski delavci in podobno. V delovnopравни teoriji je tako v Sloveniji² kot v tujini³ vrsta razprav o spornosti določenih vidikov takšnega vključevanja posameznikov v delovni proces, zlasti zaradi morebitnega obstoja prikritih delovnih razmerij. Veliko razprav izpostavlja vprašanje ustreznosti širitve delovnopravnega varstva tudi na tiste, ki dela ne opravljajo na podlagi pogodbe o zaposlitvi. Kajti za posameznike, ki sicer za delodajalca opravljajo delo, vendar niso v delovnem razmerju, večinoma ne veljajo kolektivne pogodbe, ravno tako nimajo pravice voliti delavskih predstavnikov. Prikrajšani so tudi za druge kolektivne pravice iz delovnih razmerij, vključno s pravico do združevanja ter pravico do stavke.⁴ S tem so postavljeni v manj ugoden položaj, kar dodatno pogloblja dualnost na trgu dela.

V okviru teh razprav je bilo manj pozornosti usmerjene v vlogo delavskih predstavnikov, to je sindikatov in svetov delavcev. Zato je v središču tega prispevka vprašanje, kakšna je vloga sindikatov in svetov delavcev *de lege lata* in *de lege ferenda* pri vprašanih opravljanja dejavnosti z zunanjimi sodelavci. Nedvomno je namreč, da ima takšna organizacija dela posledice tudi na delovanje sindikatov in svetov delavcev, saj sta njihov obstoj in delovanje primarno usmerjena na zaposlene pri delodajalcu. S krčenjem števila takšnih zaposlenih in večanjem števila zunanjih sodelavcev, se lahko zamajejo tla celotnemu sistemu kolektivnih delovnih razmerij.⁵ Dodatno velja poudariti, da je delovanje tako sindikata kakor tudi sveta delavcev vezano na zaposlene, torej na tiste delavce, ki imajo pogodbo o zaposlitvi. Po drugi strani drži, da je pravica in tudi dolžnost delodajalca organizirati delo na način, ki najbolj ustreza zastavljenim ciljem in namenu organizacije, kar nenazadnje izhaja tudi iz ustavne določbe o svobodni

¹ Uradni list RS, št. 21/13, 78/13, 47/15, 33/16, 52/16, 15/17.

² Denimo Kresal 2014, Kresal Šoltes 2017, Senčur Peček 2015 in 2018, Senčur Peček in Franca 2019 itd.

³ Denimo Davidov in drugi 2015, Prassl 2018, Kountouris 2018 itd.

⁴ Več v De Stefano 2017.

⁵ Več v Franca 2017; Doherty in Franca 2019; Kresal Šoltes 2019.

gospodarski pobudi (74. člen Ustave RS).⁶ Vendar je uresničevanje te pravice omejeno tudi z varovalnimi določbami delovnega prava, kar se zrcali v temeljnem načelu Mednarodne organizacije dela (MOD), da delo ni blago (ang. *labour is not a commodity*).

V nadaljevanju prispevka je najprej predstavljena vloga sindikatov in svetov delavcev *de lege lata* pri vprašanih, povezanih z opravljanjem dejavnosti z zunanjimi sodelavci (točka 2), nato pa še izbrani vidiki evropskih pravnih ureditev (točka 3). V točki 4 so izpostavljene nekatere možnosti ureditve tega vprašanja *de lege ferenda* ter v točki 5 so podana zaključna razmišljanja.

2. VLOGA SINDIKATA IN SVETA DELAVCEV *DE LEGE LATA*

Pravni položaj in vlogo sindikata in sveta delavcev pri urejanju delovnih razmerij v nacionalni ureditvi urejajo različni pravni akti. Medtem ko je za sindikat ključni pravni vir ZDR-1, je temeljni pravni vir za delovanje sveta delavcev Zakon o sodelovanju delavcev pri upravljanju (ZSDU).⁷

2.1 Sindikati

Članstvo v sindikatih po veljavni ureditvi ni omejeno na zaposlene, ampak je lahko član sindikata vsakdo, skladno s statutom posameznega sindikata.⁸ Vendar je kljub temu zaznati nizko število sindikalnih članov, ki opravljajo delo kot agencijski delavci, študenti in podobno. Denimo, po nedavni raziskavi o prekarnih oblikah dela⁹ je bila med anketiranimi agencijskimi delavci zgolj desetina takih, ki so člani sindikata, med s. p. in enoosebnimi d. o. o. 6,6 odstotka in 2,5 odstotka med študenti.¹⁰ Poleg tega po mnenju večine anketirancev uveljavljanje interesov prek sindikata ne bi bilo učinkovito. V strokovni javnosti je bilo podanih že veliko razlag in tudi predlogov, kako bi morali sindikati spremeniti svoj način delovanja z obzirom na sodobne gospodarske in politične razmere ter razvojne

⁶ Uradni list RS, št. od 33/91-I do 75/16.

⁷ Uradni list RS, št. 42/07 – UPB, 45/08.

⁸ Več v Rakovec in Franca 2017.

⁹ Domadenik in drugi 2020.

¹⁰ Za primerjavo: članov sindikat med zaposlenimi za nedoločen čas je več kot polovica.

trende.¹¹ Iz pravnega vidika je ključno, kako sindikati obravnavajo raznolikost pogodb, katerih predmet je delo.

V ZDR-1 ni neposredne določbe, ki bi omogočala sindikatom izraziti svoje mnenje oziroma vplivati na odločitev delodajalca o vključevanju zunanjih sodelavcev v delovni proces. Edino izjemo od tega predstavlja peti odstavek 59. člena ZDR-1, ki daje pravico sindikatu¹² pri podjetju uporabniku enkrat letno zahtevati obveščanje o razlogih za uporabo dela napotenih agencijskih delavcev in njihovem številu. Posredno bi lahko bil sindikat po ZDR-1 vključen v postopek odločanja pri teh vprašanjih na podlagi prvega odstavka 10. člena ZDR-1, ki določa obvezo delodajalca posredovati v mnenje predlog splošnega akta pred njegovim sprejemom. Sindikat lahko poda mnenje v roku osmih dni, delodajalec pa mora pred sprejemom obravnavati podano mnenje in se do njega opredeliti. S splošnim aktom delodajalec namreč določa tudi organizacijo dela, kar lahko vključuje tudi opravljanje dejavnosti z zunanjimi sodelavci. Posredno se lahko pri teh vprašanjih sindikat vključi tudi s pravico biti enkrat letno obveščen o izbiri delovnega časa. Deveti odstavek 146. člena ZDR-1 namreč določa, da lahko sindikat zahteva, da ga mora delodajalec enkrat letno obvestiti o izbiri delovnega časa, upošteva letni raspored delovnega časa, o opravljanju nadurnega dela oziroma o začasni prerazporeditvi delovnega časa. Organizacija delovnega časa je namreč ključna za opravljanje dejavnosti in je neposredno povezana z vključevanjem zunanjih sodelavcev v delovni proces.

Omeniti velja še možnost sodelovanja sindikata pri sprejemanju kadrovskega načrta po šestem odstavku 43. člena Zakona o javnih uslužbencih (ZJU).¹³ Predlagatelj kadrovskega načrta mora omogočiti reprezentativnim sindikatom, da podajo mnenje k predlogu le-tega oziroma k predlogu skupnega kadrovskega načrta. Pri slednjem sodelujejo reprezentativni sindikati dejavnosti oziroma poklica.

Opozoriti velja na 27.c člen Zakona o urejanju trga dela (ZUTD),¹⁴ ki predvideva posvetovanje s sindikati glede povečanja obsega začasnega in občasnega dela upokojencev. Kajti če delodajalec, ki zaposluje več kot 1.250 delavcev,¹⁵ vloži na

¹¹ Več v npr. Eurofound 2016, Lehndorff in drugi 2017.

¹² Za sindikat pri delodajalcu po določbi sedmega odstavka 10. člena se šteje reprezentativni sindikat, ki imenuje ali izvoli sindikalnega zaupnika po 205. členu ZDR-1.

¹³ Uradni list RS, št. 63/07, 65/08, 69/08, 40/12.

¹⁴ Uradni list RS, št. 80/10, 40/12 - ZUJF, 21/13, 63/13, 100/13, 32/14 - ZPDZC-1 in 47/15 - ZZSDT, 55/17, 11/20.

¹⁵ Po sedmem odstavku istega člena se v število zaposlenih delavcev štejejo vse pogodbe o zaposlitvi, sklenjene za polni delovni čas v času podpisa pogodbe o opravljanju začasnega ali občasnega

Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti vlogo za določitev večjega števila ur začasnega in občasnega dela upokoјencev, kot je določeno v četrtem odstavku 27.c člena ZUTD za največ tri mesece v koledarskem letu, je obvezno predhodno posvetovanje s socialnimi partnerji. Povečanje pa je lahko skladno z ZUTD do največ 1500 ur v koledarskem mesecu.

Druge kolektivne pravice, kot so veljavnost kolektivnih pogodb¹⁶ in pravica do stavke, so vezane na status zaposlitve.

2.2 Sveti delavcev

Pasivna in aktivna volilna pravica pri volitvah v svet delavcev je vezana na zaposlitev delavca v družbi. S tem so neposredno izključeni vsi tisti, ki delajo v družbi prek agencij, študenti, upokoјenci, s. p. ter vsi ostali, ki delo opravljajo na podlagi civilnih pogodb, vključno s podizvajalci. Kot je bilo uvodoma navedeno, se z naraščanjem števila zunanjih sodelavcev zmanjšuje število tistih, ki so lahko udeleženi pri uresničevanju participativnih pravic. Edina izjema pri tem bi lahko bili agencijski delavci, ki delo opravljajo na podlagi pogodbe o zaposlitvi, vendar lahko participativne pravice uresničujejo pri svojem delodajalcu, agenciji, in ne pri delodajalcu uporabniku, kjer dejansko delajo. Glede na naravo dela se te pravice v praksi redko uresničujejo.

Položaj sveta delavcev je pri vprašanih vključevanja zunanjih sodelavcev v delovni proces, tako kot pri sindikatu, zelo omejen. Pri sprejemanju splošnih aktov delodajalca ima svet delavcev enako pravico biti obveščten s predlogom in nanj podati svoje mnenje, kot to velja za sindikat (četrty odstavek 10. člena ZDR-1). Enak položaj ima tudi pri pravici do obveščtanja o izrabi delovnega časa (devety odstavek 146. člena ZDR-1).

ZSDU pri vsebinah obveščtanja, posvetovanja in soodločtanja ne določa nobenega vidika opravljanja dejavnosti z zunanjimi sodelavci. Tako ostane svetu delavcev edina možnost participacijski dogovor (5. člen ZSDU), s katerim lahko svet delavcev dogovori več pravic delavcev, kot jih določa ZSDU. Tako, denimo,

dela s strani delodajalca, ne glede na to, ali so pogodbe sklenjene za določen ali nedoločen čas.

¹⁶ Izjema od tega je Kolektivna pogodba za poklicne novinarje (Uradni list RS, št. 31/91, 43/06, 61/08, 28/14, 72/18, 3/19, 8/19), ki v drugem členu določa, da velja tudi za svobodne novinarje in študente na praksi, ki se usposabljaajo za novinarski poklic.

Združenje svetov delavcev Slovenije¹⁷ predlaga, da se pri participacijskem dogovoru dogovori posvetovanje tudi pri uvajanju oz. povečevanju t. i. fleksibilnih (prekarnih) oblik dela, kot so delo za določen čas, delo s krajšim delovnim časom, delo prek agencij za posredovanje dela ipd.

3. PRIMERJALNI VIDIK

Izhodišče analize evropskih ureditev delavskih predstavništev je Direktiva 2002/14/ES o določitvi splošnega okvirja za obveščanje in posvetovanje z delavci v Evropski skupnosti,¹⁸ ki predstavlja skupni imenovalec držav članic EU na področju obveščanja in posvetovanja z delavskimi predstavništvi na ravni podjetja (t. i. workplace representation). Na področju zaposlovanja Direktiva 2002/14/ES o določitvi splošnega okvirja za obveščanje in posvetovanje z delavci v Evropski skupnosti določa le, da obveščanje in posvetovanje vključuje tudi položaj, strukturo in verjetni razvoj zaposlovanja v podjetju ali obratu in o kakršnih koli predvidenih vnaprejšnjih ukrepih, zlasti kadar je zaposlovanje ogroženo (4. člen). Gramatikalno bi to pomenilo, da se zajete vsebine nanašajo le na zaposlovanje, torej na tiste, ki imajo sklenjeno pogodbo o zaposlitvi, s čimer so vsi ostali iz tega izvzeti. Širša in namenska razlaga bi lahko vključevala tudi vključevanje ostalih sodelavcev v delovni proces, vendar prenos direktive v nacionalne zakonodaje tega ni potrdil. Deloma gre to tudi pripisati dejstvu, da se je trg dela od leta sprejetja direktive ter prenosa v ureditve držav članic do danes dodatno segmentiral. To se odraža tudi v nekaterih ureditvah evropskih držav, kar je natančneje predstavljeno v nadaljevanju te točke.

Evropske države poznajo različne strukture delavskih predstavništev na ravni organizacije. V tem prispevku ne analiziramo različnosti teh predstavništev, kot so sindikati, sveti delavci, mešani odbori in podobno, ampak podajamo premislek in poudarek na vsebinski zasnovi vključevanja delavskih predstavništev, ki imajo na ravni delodajalca pravico do obveščanja in posvetovanja pri vprašanih vključevanja zunanjih sodelavcev v delovni proces. Zato v nadaljevanju te točke enotno pišemo delavsko predstavništvo. Pri tem izpostavljam dva vidika: 1) ali in kako število zunanjih sodelavcev vpliva na oblikovanje delavskega predstavništva ter ali imajo le-ti aktivno in/ali pasivno volilno pravico ter 2) kakšne so možnosti

¹⁷ Vzorec dogovora o sodelovanju delavcev pri upravljanju 2020.

¹⁸ Uradni list EU L 80/02.

sodelovanja delavskega predstavnštva pri vprašanih vključevanja zunanjih sodelavcev v delovni proces.

3.1 Upoštevanje agencijskih delavcev

Pregled ureditev evropskih držav¹⁹ kaže, da so nekatere države pripoznale vlogo agencijskih delavcev (ne pa tudi ostalih zunanjih sodelavcev) tako pri upoštevanju njihovega števila za velikost sveta delavcev kakor tudi pri aktivni in pasivni volilni pravici. Na podlagi tega bi lahko države razvrstili v tri skupine: 1) agencijski delavci nimajo nobene vloge pri izvolitvi delavskega predstavnštva; 2) agencijski delavci se upoštevajo pri določitvi velikosti delavskega predstavnštva ter 3) agencijski delavci imajo aktivno ter ponekod tudi pasivno volilno pravico.

V prvo skupino držav se poleg Slovenije uvrščajo še, denimo, Hrvaška, Ciper, Češka, Estonija, Grčija, Madžarska, Italija, Poljska, Romunija, Španija in Velika Britanija. V švicarski zakonodaji je to nejasno določeno, *de facto* pa se ne upoštevajo.

Belgijska, francoska in luksemburška ureditev določajo, da se agencijski delavci štejejo pri oblikovanju delavskega predstavnštva, vendar nimajo volilne pravice. Izjema velja v Franciji in Luksemburgu, kjer se agencijski delavci ne štejejo, če so vključeni v delovni proces pri delodajalcu uporabniku z razlogom nadomeščanja odsotnega zaposlenega. Posebej se določa pogoj minimalnega časa dela pri delodajalcu uporabniku, denimo v Franciji je to eno leto in sorazmerno s časom dela v preteklih 12-ih mesecih.²⁰

V tretjo skupino se poleg tradicionalno participativnih držav, kot so Avstrija, Nemčija in Danska, uvrščajo tudi Irska ter deloma Bolgarija in Malta. Denimo, avstrijski zakon o delovnih razmerjih (nem. Arbeitsverfassungsgesetz) določa aktivno in pasivno volilno pravico za agencijske delavce, če delajo za delodajalca uporabnika najmanj šest mesecev ali še manj, če so ti delavci namenjeni, da bodo delali več kot šest mesecev. Nemški zakon o svetih delavcev (nem.

¹⁹ Poleg navedene literature in pravnih virov v tej točki je avtorica navajala podatke, ki jih je pridobila s svojim delom v strokovni mreži Worker Participation in Europe Network in ki so delno objavljeni na spletni strani www.worker-participation.eu. Vprašanje upoštevanja agencijskih delavcev pri oblikovanju delavskih predstavnštev ter delavskih predstavnikov v organe upravljanja je bila raziskovalna naloga navedene strokovne mreže v letu 2018.

²⁰ Tako določa francoski zakonik o delovnih razmerjih, franc. Code du Travail.

Betriebsverfassungsgesetz) kot spodnjo mejo postavlja tri mesece dela pri delodajalcu uporabniku tako za določitev velikosti sveta delavcev kot za aktivno volilno pravico; nimajo pa agencijski delavci pasivne volilne pravice pri delodajalcu uporabniku.²¹ Na Danskem je na podlagi dogovora med socialnimi partnerji (ang. Cooperation Agreement) predvidena pasivna volilna pravica zgolj za tiste agencijske delavce, ki so člani sindikata.

Bolgarija bi se lahko uvrstila v tretjo skupino držav s »pridržkom«, saj na zakonodajni ravni (ne v njihovem zakoniku o delovnih razmerjih ne v zakonu o obveščanju in posvetovanju²²) ni nobenih pravnih omejitev za agencijske delavce. Podobno malteška zakonodaja²³ ne določa neposredno, ali se agencijski delavci upoštevajo ali ne, ampak predvideva, da se upoštevajo, če jih je mogoče opredeliti kot zaposlene (ang. employees), ki jih je v delovni proces vključil delodajalec ali so vsaj pod njegovim nadzorom.

3.2 Vključevanje delavskih predstavništev

Na podlagi Direktive 2002/14/ES o določitvi splošnega okvirja za obveščanje in posvetovanje z delavci v Evropski skupnosti evropske države v zakonodajah določajo pravice obveščanja in posvetovanja pri vsebinah zaposlovanja, pri čemer nekatere določajo to zelo splošno, nekatere pa dajejo delavskim predstavništvom širše možnosti sodelovanja, kot so, denimo Belgija, Nemčija, Avstrija, Francija in skandinavske države.

Po francoski zakonodaji ima posebno delavsko predstavništvo, imenovano socialno- ekonomski odbor,²⁴ v družbah z več kot 50 zaposlenimi pravico *opozoriti* (fr. droit d'alerte) tudi v primeru, če gospodarska družba pretirano uporablja zaposlovanje za določen čas in agencijsko delo.²⁵ Če se število teh pogodb znatno poveča v času od zadnje seje socialno-ekonomskega odbora, na kateri so o tem

²¹ Tako določa 14. člen zakona o agencijskem delu, nem. Arbeitnehmerüberlassungsgesetz.

²² Ang. Law for information and consultation of the workers and employees in the MN Enterprises, Groups of enterprises and European societies.

²³ Employee Information and Consultation Regulations, Legal Notice 10 of 2006.

²⁴ Reforma zakona o delovnih razmerjih (Code du travail) iz leta 2017 je v t.i. CSE (Comité Social et Économique) združila tri delavska predstavništva na ravni delodajalca: delavske zaupnike (délégués du personnel), svet delavcev (comité d'entreprise) in odbor za varnost in zdravje (comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail).

²⁵ Člen L2312-70 francoskega Zakonika o delovnih razmerjih (Code du travail).

razpravljali, se mora to uvrstiti na dnevni red naslednje seje, če večina članov to zahteva. Med srečanjem mora delodajalec *obvestiti* odbor o številu zaposlenih za določen čas in agencijskih delavcih, o razlogih za to in o številu delovnih dni, ki so jih opravili. Tudi sicer imajo delavska predstavništva v Franciji široke možnosti dostopa do podatkov, povezanih z zaposlovanjem ter načrti zaposlovanja.

Pravica do obveščanja o delu na daljavo in o agencijskih delavcih, kakor tudi o zadolžitvah, ki jih opravljajo, je določena v madžarski zakonodaji. Svet delavcev ima pravico tudi zaprositi za dokumente, ki se nanašajo na to, kakor tudi za druge informacije, ki vplivajo na ekonomsko-socialne interese zaposlenih; posvetovanja pa je predvideno za nove načine dela. V Španiji ima svet delavcev pravico do informacij o vrsti in številu novih pogodb o zaposlitvi, kakor tudi do vpogleda v kopije vseh pogodb ter o načrtih zaposlovanja. To je bilo v zakonodajo uvedeno zlasti zaradi visoke uporabe agencijskega dela v španskih podjetjih.

Zakonodaja na Češkem, Nizozemskem in v Luksemburgu predvideva tako obveščanje kakor tudi posvetovanje glede agencijskih delavcev. Tako češki zakon določa, da je treba delavsko predstavništvo obvestiti in se posvetovati o pomembnih spremembah pri zaposlenih, vključno s tistimi, ki vplivajo tudi na agencijske delavce, kakor tudi o odločitvah, ki bi lahko povzročile večje spremembe pri organizaciji dela ter pogodbah o zaposlitvi. V Luxembourgju je predvideno obveščanje in posvetovanje glede uvedbe zaposlovanja za določen čas ali agencijskih delavcev. Tudi na Nizozemskem se predvideva posvetovanje v primeru načrtovanja vključevanja agencijskih delavcev, pri čemer če svet delavcev nasprotuje odločitvi delodajalca, lahko sprejme to odločitev z enomesečnim zamikom. V Avstriji ima svet delavec pravico *dogovarjati se* tudi o uporabi agencijskega dela (kakor tudi o organizaciji dela), če dogovora ni mogoče skleniti, lahko sprožijo arbitražni spor. Nemška ureditev je z reformo zakona o svetih delavcev (nem. Betriebsverfassungsgesetz, BetrVG) iz leta 2017 določila večje pravice sveta delavcev pri uporabi agencijskega dela (členi 99 – 101). Natančneje, po 99. členu BetrVG je dolžan delodajalec obvestiti in pridobiti soglasje sveta delavcev glede načrtovane vključitve agencijskih delavcev v delovni proces. To je določeno tudi v zakonu o začasnem zaposlovanju (nem. Arbeitnehmerüberlassungsgesetz, AÜG), saj ima po 12. in 14. členu tega zakona svet delavcev pravico zahtevati pogodbo, ki jo je sklenil delodajalec z agencijo. Svetu delavcev morajo biti dostopne informacije o namenu in trajanju agencijskega dela (vključno s predvidenimi delovnimi urami in dnevi), kraju opravljanja dela, delovnih zadolžitvah agencijskih delavcev, kakor tudi informacije o delovnih pogojih, vključno s plačo. Treba pa

je opozoriti, da svet delavcev lahko zavrne oziroma ne poda soglasja za agencijsko delo samo v primerih, določenih v 99. členu BetrVG. Denimo, zgornja meja trajanja agencijskega dela je po noveli AÜG določena na največ 18 mesecev na posameznem delovnem mestu in če delodajalec predvideva vključitev agencijskih delavcev za več kot 18 mesecev,²⁶ lahko svet delavcev ne poda soglasja k predlagani odločitvi.

Skandinavske države predvidevajo širše možnosti sodelovanja za delavske predstavnike pri teh vprašanjih. Denimo, norveška ureditev določa obveščanje in posvetovanje najmanj enkrat mesečno tudi o vključevanju pogodbenih sodelavcev ("contract employees"), torej vseh, ki niso zaposleni neposredno pri delodajalcu. Po finski zakonodaji mora delodajalec delavskim predstavnikom predstaviti letno poročilo, v katerem mora biti navedeno, kako je predvideno vključevanje zunanjih sodelavcev, kot so podizvajalci, vključno s podatki, kje in kako dolgo bodo opravljali delo. Delavski predstavniki imajo možnost vprašanj in pravico do odgovora v razumnem času. Na področju zaposlovanja se delodajalec in sindikati pogajajo²⁷ tudi o rabi agencijskega dela. Pri slednjem mora delodajalec obvestiti delavske predstavnike o tistih skupinah, na katere bo agencijsko delo vplivalo in če temu nasprotujejo, se agencijskih delavcev ne sme vključiti, dokler niso pogajanja zaključena.²⁸ Podobno se ravna tudi v primerih, ko bi na zaposlene vplivala vključitev zunanjih sodelavcev, kot je sprememba zadolžitev, metode dela, kraj opravljanja dela, kakor tudi spremembe delovnega časa in odmorov. V tem primeru mora delodajalec to predstaviti delavskim predstavnikom pravočasno in z zadostnimi informacijami, da se lahko delavsko predstavništvo ustrezno pripravi na pogajanja, da "se v sodelovalnem duhu doseže soglasje", vendar ne obstaja pravna dolžnost, da se mora sporazum doseči. Švedska, podobno kot Finska, določa, da ima sindikat pravico do veta, in sicer lahko prepove uporabo zunanjih sodelavcev, torej tistih, ki niso neposredno zaposleni pri delodajalcu, razen če obstoji resnična potreba po tej obliki dela, na primer specifične kompetence zunanjih sodelavcev, ki jih delodajalec potrebuje v krajšem časovnem obdobju. Zakonodaje drugih držav, kot so Bolgarija, Hrvaška, Danska, Grčija, Poljska, Portugalska, Litva, Latvija in Malta, večinoma vsebujejo določbe glede obvešča-

²⁶ Panožne ali podjetniške kolektivne pogodbe lahko določajo drugače.

²⁷ Gre za t. i. »cooperation negotiation«.

²⁸ To ne vpliva na delodajalce, ki imajo manj kot 30 zaposlenih, kjer je predvideno kratkotrajno delo, ki je nujno in kjer zaposleni za nedoločen čas ne opravljajo dela, ki bi ga opravili agencijski delavci.

nja in/ali posvetovanja pri odločitvah, ki bi lahko vodile do (znatnih) sprememb v organizaciji dela, posledično pri zaposlovanju in drugih pogodbenih odnosov. Na Irskem in Italiji tudi ni posebnih določb, ampak je to bolj prepuščeno individualnemu dogovoru med delodajalcem in delavskim predstavništvom na ravni organizacije.

4. DE LEGE FERENDA

De lege ferenda bi bilo vsekakor smiselno določiti v ZSDU možnost upoštevanja agencijskih delavcev pri določanju velikosti sveta delavcev. Ravno tako bi bilo smiselno aktivno volilno pravico razširiti tudi na agencijske delavce, ki bi v času volitev delali pri delodajalcu uporabniku najmanj šest mesecev. Nižje obdobje bi bilo sprejemljivo le, če bi se to določilo tudi za zaposlene.²⁹ Glede na to, da je agencijsko delo predvideno kot začasna oblika dela pri delodajalcu uporabniku,³⁰ je vprašljivo, kako razumna bi bila določitev tudi pasivne volilne pravice za agencijske delavce. Kajti po sedanji ureditvi je pasivna volilna pravica vezana na 12 mesecev zaposlitve pri delodajalcu (13. člena ZSDU), kar je za agencijsko delo že sorazmerno daljše obdobje. Dodaten pravni zaplet bi se pojavil, če bi agencija tako izvoljenega agencijskega delavca napotila na delo k drugemu delodajalcu uporabniku (in bi v njegov mandat vstopil drugo izvoljeni delavec) ter nato ponovno k istemu delodajalcu uporabniku. S tem bi se nedvomno povečala negotovost mandatov, kar bi se lahko negativno odrazilo na stabilnosti dela sveta delavcev. Bistveno težje bi bilo pri volitvah v svet delavcev upoštevati druge zunanje sodelavce, kot so podizvajalci, študenti in podobno, saj je njihova pravna podlaga vključevanja v delovni proces pri delodajalcu manj oprijemljiva in določna, kot je pri agencijskem delu.

Po veljavni zakonodaji je vloga sindikata in sveta delavcev pri vprašanih vključevanja zunanjih sodelavcev skromna oziroma omejena na obveščanje sindikata in še to zgolj pri agencijskih delavcih.³¹ Nedvomno je, da vključevanje zunanjih sodelavcev vpliva na delovni proces, organizacijo dela ter na položaj zaposlenih

²⁹ ZSDU v prvem odstavku 12. člena določa, da imajo pravico voliti predstavnike v svet delavcev vsi delavci, ki delajo v družbi nepretrgoma najmanj šest mesecev.

³⁰ Čeprav zakonodaja ne določa zgornje časovne meje, ravno tako v praksi niso redki primeri večletnega dela prek agencije pri delodajalcu uporabniku.

³¹ Podobno Kresal Šoltes 2019a, ki se tudi zavzema za večjo vlogo sindikata in sveta delavcev v zvezi z vključevanjem agencijskih delavcev v delovni proces pri delodajalcu.

pri delodajalcu. Tudi primerjalno gledano sodi Slovenija v skupino držav, ki ne pripozna ustrezne vloge delavskih predstavništev pri teh vprašanjih. Četudi je v večini evropskih držav končna odločitev v rokah delodajalca in ta ni pravno vezan na mnenje delavskih predstavništev, so vseeno večinoma bolj vključeni v proces odločanja. Zato se zdi ustrezno razmišljati v smeri večje vloge tako sindikata kakor tudi sveta delavcev. Poleg obveščanja sindikata bi bilo smiselno dodati možnost obveščanja sveta delavcev, pri čemer ne zgolj glede agencijskega dela, temveč (po zgledu skandinavskih držav) tudi glede vključevanja drugih zunanjih sodelavcev. Namen takšne določbe ne bi bil v tem, da bi gramatikalno obveščali o vsakem posamezniku, npr. študentu, ki bi se vključil v delovni proces, ampak glede takšnega števila zunanjih sodelavcev, ki že ima znaten vpliv na opravljanje dejavnosti. Nadalje bi bilo smiselno to uvrstiti kot kadrovska vprašanje pri posvetovanju s svetom delavcev. V splošnem se zdi, da se kadrovska vprašanja po ZSDU, pri katerih se zahteva posvetovanje, razlikujejo od ureditve ostalih evropskih držav. Zlasti je to vidno pri zaposlovalni politiki oziroma načrtih za prihodnjo organizacijo dela, zaposlovanje ter posledično vključevanje zunanjih sodelavcev. To je najverjetneje posledica tega, da je bilo obstoječe besedilo ZSDU sprejeto pred Direktivo 2002/14/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 11. 3. 2002 o določitvi splošnega okvirja za obveščanje in posvetovanje z delavci v Evropski skupnosti in posledično neusklajeno, kar dodatno potrjuje ugotovitev, da je obstoječa zakonodaja na tem področju zastarela in potrebna prenove.

Nedavne krizne razmere zaradi izbruha virusa Covid19 so zahtevale od delavskih predstavništev tudi določena ravnanja in skrb za zaposlene, ki so bila primarno usmerjena v zagotavljanje varnih in zdravih delovnih pogojev. Poleg tega je praksa pokazala (kakor tudi v času predhodne finančne krize), da so delodajalci zaradi manjšega obsega dela najprej zaključili sodelovanje z zunanjimi sodelavci v organizaciji. V takšnih in podobnih kritičnih trenutkih bi bilo smiselno *de lege ferenda* tudi vključiti delavske predstavnike, vsaj v obliki ustreznega obveščanja. S tem bi pripomogli k učinkovitejši komunikaciji z zaposlenimi in ostalimi sodelavci ter s tem k boljšemu obvladovanju kriznih razmer.

5. ZAKLJUČNA RAZMIŠLJANJA

Sindikati in sveti delavcev se tako kot ostali deležniki na trgu dela soočajo s spremembami, ki že imajo ali bodo lahko imele znaten vpliv na njihovo delovanje.

Vključevanje zunanjih sodelavcev v delovni proces je že utečena praksa tako na slovenskem trgu dela kakor tudi v ostalih evropskih državah. Zato je smiselno, da zakonodajalec to pripozna in smiselno upošteva pri prenovi zakonodaje.

De lege ferenda bi bilo treba vključiti vsaj agencijske delavce v kvoto zaposlenih, ki vplivajo na velikost sveta delavcev. Ravno tako bi jim bilo treba pripoznati aktivno volilno pravico, primerljivo z zaposlenimi pri delodajalcu. Veliko bolj pomembno pa se zdi postopkovno in vsebinsko vključevanje sindikatov in svetov delavcev pri zaposlovalni politiki delodajalca. Po zgledu nekaterih drugih evropskih držav bi lahko delavskim predstavništvom oziroma vsaj svetu delavcev kot voljenemu delavskemu predstavništvu dali večjo vlogo pri obveščanju in posvetovanju z delodajalcem. To se zdi ključno zlasti v primerih, ko gre za večje vključevanje zunanjih sodelavcev in ko bi le-to imelo znaten vpliv tudi na ostale zaposlene pri delodajalcu. Sicer je nesporno, da je organizacija delovnega procesa odgovornost in pravica delodajalca, vendar ob tem ne gre spregledati, da se marsikatera oblika dela, ki je po svojem namenu in naravi začasna (npr. študentsko in agencijsko delo), v praksi uporablja kot nadomestilo za zaposlitev.³² Obe delavski predstavništvi imata po veljavni zakonodaji možnost pravno odreagirati v primeru kršitev s strani delodajalcev pri vključevanju zunanjih sodelavcev v delovni proces; denimo 87. člen ZSDU predvideva pristojnost sveta delavcev, da skrbi za izvajanje zakonov in drugih predpisov, sprejetih kolektivnih pogodb ter doseženih dogovorov med svetom delavcev in delodajalcem. Kako učinkovito je to pravno varstvo, je lahko predmet nadaljnjih raziskovanj. Izkušnje iz prakse že kažejo šibkost le-tega, zlasti v primerih izvajanja storitev z zunanjimi izvajalci, npr. čiščenje. Četudi so te osebe zaposlene, jim večinoma ne pripadajo pravice, ki veljajo za zaposlene pri delodajalcu, kjer se izvaja dejavnost, npr. v hotelu. Ne gre torej za prikrito delovno razmerje, ampak za neustreznost razvrščanja podjetij, ki izvajajo to storitev, saj gre dejansko za »prikrite« agencije in ne za podizvajalce oziroma izvajalce storitev. Polega tega je med temi delavci zaznati šibko sindikalno organiziranje, kar še dodatno otežuje vlogo delavskih predstavnikov pri tem.

Eden izmed namenov in ciljev sodelovanja delavskih predstavnikov pri urejanju delovnih razmerij je nedvomno večja demokratizacija na delovnem mestu. V povezavi z različnimi oblikami dela, ki se pojavljajo in se bodo z razvojem digitalizacije še naprej pojavljale v praksi, je v okviru razprave o vključevanju zunanjih

³² Obširno v tem v znanstveni monografiji *Prekarno delo: Multidisciplinarna analiza 2020*.

sodelavcev pri izvajanju dejavnosti, smiselno razmišljati o zagotavljanju minimalnih standardov za vse, ki opravljajo delo pri delodajalcu. To je lahko dolgoročna strategija na trgu dela, ki bi zajemala vrsto drugih ukrepov, kot je (ponovna) sklenitev kolektivne pogodbe za gospodarske dejavnosti, minimalna urna postavka ne glede na obliko dela, ustrezno vključevanje v usposabljanje in podobno. Doprinos k temu je lahko tudi večje vključevanje sindikata in sveta delavcev pri vprašanih vključevanja zunanjih sodelavcev v izvajanje dejavnosti delodajalca.

LITERATURA IN VIRI

- Davidov G., M. Freedland M. in N. Kountouris. 2015. The Subjects of Labour Law: "Employees" and Other Workers, v Finkin, M. in G. Mundlak (ur.): *Research Handbook in Comparative Labour Law*. Cheltenham; Northampton: E. Elgar.
- Doherty, M. in V. Franca. 2019. Solving the 'Gig-saw'? : Collective rights and platform work. *Industrial law journal*. Dostopno na: <https://academic.oup.com/ilj/advance-article-abstract/doi/10.1093/indlaw/dwz026/5686800?redirectedFrom=fulltext> (11. 3. 2020).
- De Stefano, V. 2017. Non-standard work and Limits on Freedom of Association: A Human-Rights Based Approach. *Industrial Law Journal* 46(2): 185–207.
- Domadenik, P. in drugi. 2020. Empirična analiza prekarosti na trgu dela v Sloveniji, v *Prekarno delo: Multidisciplinarna analiza*, Kresal Šoltes, K., Strban G. in P. Domadenik (ur.). Ljubljana: Založba Maksima.
- Franca, V. 2019. Tveganja za prekarost pri študentskem delu. *Delavci in delodajalci* 19(2/3): 299–318.
- Franca, V. 2017. Negotova prihodnost delovnih razmerijh. *Podjetje in delo* 43(6/7): 1213–122.
- Kresal, B. 2014. Prikrita delovna razmerja: nevarno izigravanje zakonodaje. *Delavci in delodajalci*: 14(2/3): 177–199.
- Kresal Šoltes, K. 2017. Razmejitev obveznosti med agencijo in podjetjem uporabnikom ter načelo enakega obravnavanja – je lahko model tudi za druge nestandardne oblike dela? *Delavci in delodajalci* 17(2–3): 199–220.
- Kresal Šoltes, K. 2019. Vpliv prekarizacije dela na kolektivne pravice delavcev, v *Prekarno delo: Multidisciplinarna analiza*, Kresal Šoltes, K., Strban G. in P. Domadenik (ur.). Ljubljana: Založba Maksima.
- Kresal Šoltes, K. 2019a. Začasno agencijsko delo, v *Prekarno delo: Multidisciplinarna analiza*, Kresal Šoltes, K., Strban G. in P. Domadenik (ur.). Ljubljana: Založba Maksima.
- Kountouris, N. 2018. The Concept of 'Worker' in European Labour Law: Fragmentation, Autonomy and Scope. *Industrial law journal* 47(2): 192–225.
- Lehndorff, S. in drugi. 2017. *Rough waters European trade unions in a time for crisis*. Bruselj: ETUI.
- Prassl, J. 2018. *Human as a Service*. Oxford: Oxford University Press.

- Rakovec, J. in V. Franca. 2017. Sindikalno organiziranje prekarne delavce. *Pravna praksa* 36(5): ii-vii.
- Senčur Peček, D. 2018. Franšizing in delovna razmerja. *Delavci in delodajalci* 18(2/3): 233-252.
- Senčur Peček, D. 2015. Prikrita delovna razmerja: ali bodo »samozaposleni« nadomestili delavce? *Lexonomica* 7(1): 1-17.
- Senčur Peček, D. in V. Franca. 2019. From student work to false self-employment: how to combat precarious work in Slovenia?. V: Kenner, J., Florczak, I. in M. Otto (ur): *Precarious work: the challenge for labour law in Europe*. Cheltenham; Northampton: E. Elgar, str. 114-132.
- Združenje svetov delavcev Slovenije. 2020. *Vzorec dogovora o sodelovanju delavcev pri upravljanju*. Dostopno na <https://www.delavska-participacija.com/priloge/387-139040.doc>. (12. 3. 2020).

PRAVNI VIRI

- Ustava RS. *Uradni list RS*, št. od 33/91-I do 75/16.
- Direktiva 2002/14/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 11. 3. 2002 o določitvi splošnega okvirja za obveščanje in posvetovanje z delavci v Evropski skupnosti. *Uradni list EU* L 80/02.
- Zakon o delovnih razmerjih (ZDR-1). *Uradni list RS*, št. 21/13, 78/13, 47/15, 33/16, 52/16, 15/17.
- Zakon o sodelovanju delavcev pri upravljanju (ZSDU). *Uradni list RS*, št. 42/07 – UPB, 45/08.
- Zakon o urejanju trga dela (ZUTD), *Uradni list RS*, št. 80/10, 40/12 – ZUJF, 21/13, 63/13, 100/13, 32/14 – ZPDZC-1 in 47/15 – ZZSDT, 55/17, 11/20).
- Zakon o varnosti in zdravju pri delu (ZVZD-1). *Uradni list RS*, št 43/201.
- Kolektivna pogodba za poklicne novinarje. *Uradni list RS*, št. 31/91, 43/06, 61/08, 28/14, 72/18, 3/19, 8/19.
- Nemčija: *Betriebsverfassungsgesetz*. Dostopno na <https://www.gesetze-im-internet.de/betrvlg> (12. 3. 2020). *Arbeitnehmerüberlassungsgesetz*. Dostopno na https://www.gesetze-im-internet.de/a_g (12. 3. 2020).
- Avstrija: *Arbeitsverfassungsgesetz*. Dostopno na <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10008329> (16. 3. 2020).
- Francija: *Code du travail*. Dostopno na https://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do;jsessionid=DB59CCC8947EDDAC26936FD24B2E3FFA.tplgfr35s_1?cidTexte=LEGITEXT000006072050&dateTexte=20200316 (16. 3. 2020).

The Role of Trade Union and Works Council in Outsourcing

Valentina Franca*

Summary

In general, the existing system of collective employment relationships is employee-based, i. e. founded on workers that have concluded employment contracts with their employers. However, various forms of work have been emerging on the labour market, and these are excluded from the system of collective employment relationships because no employment contracts are concluded in such cases. This can be claimed for the majority of people who work for employers on other legal bases, for instance, agreements on business cooperation with the self-employed, students, agency workers, subcontractors and alike. This problem is more widely addressed in issues about efficient labour right protection, however, there is less focus on the inclusion in specific aspects of collective employment relationships. Therefore, this article analyses legal aspects of trade union and works council participation in the decision-making processes regarding outsourcing. The Employment Relationships Act that defines the role of trade unions in the regulation of employment relationships and the Worker Participation in Management Act as the fundamental legal source for the operation of works council shall be taken into consideration in this context.

On the basis of the analysis of the applicable legislation, it can be concluded that there is a slim possibility of trade unions and works councils participating. However, the comparative analysis shows different findings, since many European countries have recognised the role of works councils and have included them into various issues related to outsourcing. Initially we must point out the possibility of including agency workers working for a hiring company in forming the elected workers representation, known as works council in Slovenia. Furthermore, some European countries have given agency workers working for hiring companies the right to vote and even the right to stand for election. Secondly, works councils can participate in the right to inform, consult and, to some extent, the right of co-determination in the issues related to the inclusion of outworkers in

* Valentina Franca, PhD, Associate Professor, Faculty of Public Administration, University of Ljubljana, Slovenia
valentina.franca@fu.uni-lj.si

working processes. Scandinavian countries are the most generous in this area, enabling workers representations the largest scope of possibilities. In terms of *de lege ferenda*, in Slovenia it would make sense to consider the possibility of including agency workers in works council elections, including the right to vote under conditions comparable to regular employees. In addition, the role of trade unions and works councils should be strengthened when including outworkers in work processes. The possibility of consultation should be considered. Without any doubt, organisation of employment is the responsibility and the right of the employer, however in the light of ensuring minimum standards for all workers this could be a step towards greater democratisation at work.