

USTAVNOSODNA PRESOJA V ZVEZI S SINDIKALNO SVOBODO

Etelka Korpič-Horvat*

UDK: 342.565.2:331.105.44

Povzetek: V Republiki Sloveniji imajo reprezentativni sindikati po Zakonu o ustavnem sodišču (ZUstS) neposreden dostop do Ustavnega sodišča, kar je v primerjalni ureditvi izjema. Z zahtevo lahko pred Ustavnim sodiščem začnejo postopek za oceno ustavnosti oziroma zakonitosti predpisa ali splošnega akta, izdanega za izvrševanje javnih pooblastil. Ustavno sodišče ne šteje kolektivnih pogodb med akte za izvrševanje javnih pooblastil, niti med predpise. Dostop sindikatov na Ustavno sodišče je vezan na izpolnitev dveh pogojev: da ima sindikat priznano lastnost reprezentativnosti za območje države za posamezno dejavnost ali poklic, in v vlogi mora izkazati, da zahteva oceno ustavnosti in zakonitosti navedenih aktov, zaradi ogroženosti pravic delavcev, sicer se njegova zahteva zavrže.

Ključne besede: ustavno sodišče, sindikalna svoboda, kolektivne pogodbe, reprezentativni sindikati

CONSTITUTIONAL REVIEWS OF TRADE UNION FREEDOM

Abstract: Under ZUstS (Constitutional Court Act), representative trade unions in Slovenia have direct access to the Constitutional Court which is unusual in comparison to the regulations in other countries. Trade unions can initiate a review of constitutionality of a regulation or of a general legal act issued for the purpose of implementing public mandates before the Constitutional Court. According to the Constitutional Court, collective

* Etelka Korpič-Horvat, doktorica pravnih znanosti, ustavna sodnica, Ustavno sodišče Republike Slovenije.

etelka.korpic-horvat@us-rs.si

Etelka Korpič-Horvat, PhD, Constitutional Court Judge, Constitutional Court of the Republic of Slovenia

agreements can neither be regarded as general acts for exercising public mandate, nor as legal provisions in this sense. However, there are two criteria to be met: firstly, the respective trade union must have the status of a representative trade union for the respective activity field or profession for the entire state, and secondly, it must be evident from the motion that the review of constitutionality of the acts in question is necessary because workers' rights are being threatened.

Key words: *constitutional court, trade union freedom, collective contracts, representative trade unions*

1. UVOD

V Republiki Sloveniji imajo reprezentativni sindikati za območje države za posamezno dejavnost ali poklic na podlagi 23. a člena Zakona o Ustavnem sodišču¹ (v nadaljevanju ZUstS) neposreden dostop do Ustavnega sodišča, če so ogrožene pravice delavcev, kar je v primerjalni ureditvi izjema.² Z zahtevo lahko začnejo postopek za oceno ustavnosti oziroma zakonitosti predpisa ali splošnega akta, izdanega za izvrševanje javnih pooblastil. Vprašanje, ki se zastavlja je, za kakšne akte pravzaprav gre in, ali se med navedene pravne akte lahko štejejo kolektivne pogodbe kot pomemben segment uresničevanja ustavne pravice do sindikalne svobode, opredeljene v 76. členu Ustave,³ ki vključuje tudi pravico do kolektivnega pogajanja.

¹ Zakon o ustavnem sodišču, ZUstS -UPB1, Uradni list RS, št. 64/07.

² V Nemčiji sindikati niso predlagatelji postopka pred Ustavnim sodiščem. To pravico imajo samo zvezna in deželne vlade ali tretjina poslancev zveznega parlamenta; presojo ustavnosti v konkretnem sporu, lahko zahtevajo še sodišča, ki bi pri svoji odločitvi morala uporabiti zakonsko določbo, za katero so prepričana, da je protiustavna <http://www.bundesverfassungsgericht.de/>.

V Italiji prav tako sindikati niso predlagatelji postopka pred Ustavnim sodiščem. Poleg vlade, ki lahko na Ustavnem sodišču zahteva presojo ustavnosti regionalnih zakonov, lahko tudi regija zahteva presojo ustavnosti državnih zakonov, ki posegajo v njeno avtonomijo, in sicer v relativno kratkem roku od njihove objave v uradnem listu. Presajo ustavnosti določenega predpisa na Ustavnem sodišču lahko oz. mora zahtevati vsak sodnik oz. organ, ki odloča v konkretnem sporu <http://www.cortecostituzionale.it/>.

Prav tako v Franciji pred Ustavnim svetom sindikati nimajo posebnega položaja <http://www.conseil-constitutionnel.fr/>.

³ Ustava v 76. členu določa: »Ustanavljanje in delovanje sindikatov ter včlanjevanje vanje je svobodno.«

2. SPLOŠNI AKTI IZDANI ZA IZVRŠEVANJE JAVNIH POOBLASTIL IN USTAVNOSODNA PRESOJA

V ustavah drugih držav ni določena ustavnosodba presoja splošnih aktov z javnimi pooblastili (A. Mavčič, 2000, str. 134-136). Gre za posebnost, ki je določena v Ustavi RS zaradi prejšnje ureditve. Ustava Socialistične Republike Slovenije iz leta 1974 je določala ustavnosodno presojo vseh splošnih samoupravnih aktov organizacij združenega dela in drugih organizacij⁴ in zato se je želelo z Ustavo Republike Slovenije iz leta 1991 razmejiti javnopravne akte od zasebnopravnih aktov tako, da v pojem »splošni akti z javnopravnimi pooblastili« sodiijo splošni pravni akti z javnopravnega področja (M. Krivic, 2000, str. 70-78).

Vprašanje je, katere javnopravne splošne akte razvrščati med splošne akte, izdane za izvrševanje javnih pooblastil. Nerad navaja, da se po ustaljeni praksi Ustavnega sodišča štejejo za navedene akte tisti akti, ki urejajo pravice in dolžnosti pravnih subjektov na abstrakten in splošen način in učinkujejo navzven; da je imel izdajatelj za sprejem akta javno pooblastilo skladno s 121. členom Ustave in da je bil akt objavljen na predpisan način (S. Nerad, str. 1427). Pirnat, ko razlaga 121. člen Ustave⁵ (javno pooblastilo) navaja, da se javna pooblastila lahko izvršujejo na tri načine, enako kot to velja za izvrševanje upravnih nalog. Izvršujejo se lahko z izdajanjem splošnih aktov, posamičnih aktov oziroma odločanjem v posamičnih stvareh in z opravljanjem materialnih dejanj. Nosilec javnega pooblastila s svojim splošnim aktom na obvezen način ureja neka vprašanja oziroma razmerja. Njegove norme veljajo kot javno pravo, ker obvezujejo tiste, na katere se nanašajo. Z javnimi pooblastili je omogočeno smotrnejše opravljanje upravnih nalog izven upravnega organa (Pirnat, str. 1271 do 1280). Krivic loči širše in ožje razumevanje javnega pooblastila. Ožja razlaga zajema le pooblastilo za izdajanje oblastnih upravnih aktov v upravnopravnem smislu (potrdila, odločbe, spričevala in drugo); širša razlaga pa vse javnopravne splošne akte, le zasebnopravni bi morali biti izvzeti (M. Krivic, 2000, str. 70-78). Mavčič je mnenja, da ni potrebno ugotavljati, ali je neki splošni akt javnega zavoda bil izdan za izvrševanje javnih pooblastil v najožjem, upravnopravnem smislu, ampak je vse splošne akte javnih zavodov in drugih

⁴ Ustava Socialistične republike Slovenije (SRS), Uradni list SRS, št. 7-44/74, je v drugi alineji 408. člena določala, da Ustavno sodišče odloča tudi o skladnosti splošnih aktov družbenopolitičnih skupnosti v SRS in samoupravnih splošnih aktov z Ustavo SRS, zakonom in drugimi predpisi.

⁵ Ustava v 121. členu določa: »Z zakonom ali na njegovi podlagi lahko pravne ali fizične osebe dobijo javno pooblastilo za opravljanje določenih nalog državne uprave«.

oseb javnega prava, izvzemši delovnopravne akte, treba šteti za splošne akte za izvrševanje javnih pooblastil v smislu 160. člena Ustave (M. Pavčnik in A. Mavčič, 2000, str. 73-74). Tudi Krivic je mnenja, da javno pooblastilo velja za opravljanje javne službe nasproti uporabnikom, ne pa za urejanje delovnih razmerij znotraj zavoda (Krivic, ločeno mnenje k Sklepu št. 106/92 z dne 7.10. 1993). Navaja pa, da bi med splošne akte za izvrševanje javnih pooblastil lahko šteli kolektivne pogodbe s splošno veljavnostjo (M. Krivic, 2000, str. 70-78).

V sklepu št. U-I-220/94 z dne 6.2.1997 je Ustavno sodišče odločilo, da ni pristojno za oceno ustavnosti Splošne kolektivne pogodbe za gospodarstvo, zato je pobudo gospodarske družbe zavrglo. Sklenilo je, da so na podlagi Zakona o delovnih in socialnih sodiščih⁶ (v nadaljevanju ZDSS) o skladnosti kolektivnih pogodb z zakonom pristojna odločati delovna sodišča v kolektivnih delovnih sporih. Svojo odločitev je utemeljilo: »*Glede na to, da so po Ustavi (125. člen) sodniki pri opravljanju sodniške funkcije vezani na Ustavo in zakon, vsebuje sodna presoja skladnosti kolektivnih pogodb z zakonom hkrati tudi presojo njihove skladnosti z Ustavo. Če pa bo delovno sodišče pri presoji zakonitosti kolektivne pogodbe menilo, da je zakon s katerim mora biti kolektivna pogodba skladna, v neskladju z Ustavo, bo moralo po 156. členu Ustave postopek prekiniti in začeti postopek za oceno ustavnosti zakona pred Ustavnim sodiščem.*« S to odločitvijo se je Ustavno sodišče izreklo za nepristojno za presojo kolektivnih pogodb. To naj bi bila izključna pristojnost delovnih sodišč; presoja Ustavnega sodišča pa se omejuje le na presojo ustavnosti zakonov na katerih temelji kolektivna pogodba. Stališče, da Ustavno sodišče za presojo ustavnosti določb kolektivnih pogodb ni pristojno, je postala ustaljena praksa Ustavnega sodišča od veljavnosti ZUstS leta 1994 (sklep št. U-I-75/97 z dne 14.5.1997, sklep št. U-I-266/97 z dne 13.11.1997 in v drugih). Pred tem se Ustavno sodišče ni izreklo, da ni pristojno za presojo kolektivnih pogodb (sklep št. U-I-50/90 z dne 19.11.1992). Krivic je v navedeni zadevi U-I-220/94 v odklonilnem ločenem mnenju zavzel stališče, da je tiste kolektivne pogodbe, ki so »splošno obvezne« po tretjem odstavku 112. člena ZDR⁷ mogoče šteti za splošne akte, izdane za izvrševanje javnih pooblastil. Zakonodajalec je strankama kolektivne pogodbe vnaprej dal »javno pooblastilo« za urejanje delovnopravnih vprašanj ne le za svoje člane, ampak

⁶ Zakon o delovnih in socialnih sodiščih, Uradni list RS št. 19/1994.

⁷ Zakon o delovnih razmerjih, Uradni list RS, št. 14/1990, je v tretjem odstavku 112. člena določal: *Kolektivna pogodba velja za vse delavce, ki delajo v organizacijah in pri delodajalcih v Republiki Sloveniji in se lahko neposredno uporablja.*

kar s splošno veljavnostjo za vse. Krivic je tudi mnenja, da zakonska pristojnost delovnih sodišč po 57. členu ZDSS za take spore ne more izključiti ustavne pristojnosti Ustavnega sodišča. Delovna sodišča nimajo pristojnosti razveljavljanja in odpravljanja kolektivnih pogodb, ampak lahko le izdajajo ugotovitvene odločbe o njihovi neskladnosti z zakonom. Če obravnavane kolektivne pogodbe ni mogoče uvrstiti med splošne akte za izvrševanje javnih pooblastil, potem je to razlog, da Ustavno sodišče ni pristojno za presojo njene ustavnosti in ne razlog kot ga je navedlo Ustavno sodišče.⁸

Ustavno sodišče je v svojih odločitvah ozko zapolnjevalo pojem »splošni akti z javnimi pooblastili«. ⁹ S svojimi odločitvami je razmejevalo »splošne akte za izvrševanje javnih pooblastil« od zasebnopravnih splošnih aktov, podzakonskih predpisov in posamičnih aktov. Pri odločitvah je upoštevalo tudi kriterij, ali je pooblastilo dano z zakonom. Tako je v sklepu št. U-I-13/91 z dne 12.3.1992 zapisalo, da statutarni sklep sveta RTV o pogojih za zasedbo vodstvenih delovnih mest ni splošen akt za izvrševanje javnih pooblastil. Med splošne akte z javnimi pooblastili Ustavno sodišče tudi ne šteje akte poslovanja državnih organov (sklep št. U-I-275/96 z dne 15.7.1999 in drugi). V odločbi št. U-I-158/94 z dne 9.3.1995 se je Ustavno sodišče opredelilo, da je akte Agencije RS za plačilni promet, nadziranje in informiranje, ki se nanašajo na preoblikovanje družbene lastnine, šteti za splošne akte, izdane za izvrševanje javnih pooblastil, ker je Agenciji zagotovljen samostojen in neodvisen status, kot ga ima Računsko sodišče.

Iz področja delovnega prava ni najti odločitve Ustavnega sodišča o oceni ustavnosti in zakonitosti splošnega akta, izdanega za izvrševanje javnih pooblastil, s katerimi bi bile ogrožene pravice delavcev oziroma javnih uslužbencev.¹⁰ Razlog je iskati v zgornjih opredelitvah vsebine aktov za izvrševanje javnega pooblastila. Z navedenimi splošnimi akti se izvršujejo nekatere funkcije državne uprave, ki jih opravljajo javni uslužbenci v osebah javnega prava (v javnih zavodih, javnih agencijah idr.), ki niso državni organi. Delodajalec nastopa kot nosilec javnega pooblastila, vsebino javnega pooblastila pa izvršujejo javni uslužbenci v okviru pristojnosti nosilca javnega pooblastila (delodajalca). Zato delovnopравни akti (za-

⁸ M. Krivic, ločeno mnenje k sklepu št. U-I-220/94 z dne 6.2.1997 in sklepu št. U-I-266/97 z dne 13.11.1997.

⁹ Teoretiki se s posameznimi odločitvami Ustavnega sodišča glede presoje, kateri akti sodijo med akte za izvrševanje javnih pooblastil ne strinjajo (Pirnat, str. 1273-1275).

¹⁰ ZUstS v 23. a členu sicer določa ogroženost pravic »delavcev«, ne pa tudi javnih uslužbencev, vendar menim, da je treba uporabiti namensko razlago zakona, po kateri določba velja tudi za javne uslužbenke.

koni, podzakonski predpisi, kolektivne pogodbe in splošni akti delodajalca), ki urejajo pravice delavcev oziroma javnih uslužbencev v razmerju do delodajalcev, po svoji vsebini ne sodijo med akte za izvrševanje javnih pooblastil. Določba 23. a člena ZUstS za vlaganje zahtev reprezentativnih sindikatov, če so ogrožene pravice delavcev, za oceno ustavnosti in zakonitosti splošnega akta, izdanega za izvrševanje javnih pooblastil zato ni uporabljiva. Ker pa je to v praksi nejasno, sindikati vlagajo zahteve na Ustavno sodišče tudi za presojo aktov za izvrševanje javnih pooblastil. Sindikat na primer izpodbija Odlok občine, ker se ne strinja, da imajo občinski redarji diskrecijsko pravico kaznovanja; ali ker psi in druge živali ne smejo bivati na prostem med 22. in 6. uro zjutraj zaradi laježa in oglašanja, ker je po presoji predlagatelja (sindikata) določba nesorazmerna ciljem, nedoločena in jo javni uslužbenci ne morejo izvajati. Ustavno sodišče v takih primerih zahtevo reprezentativnega sindikata zavrže, ker meni, da ne gre za ogroženost pravic javnih uslužbencev, ampak za izvajanje javnih pooblastil (pristojnosti) osebe javnega prava (sklep št. U-I-225/10 z dne 11.11.2010).

Na podlagi navedenega sklenem, da Ustavno sodišče v okviru svoje pristojnosti preverja splošne akte, izdane za izvrševanje javnih pooblastil,¹¹ vendar ti akti ne določajo delovnih pogojev delavcev na podlagi katerih bi lahko bile ogrožene njihove pravice. Če delavci opravljajo upravne oziroma oblastne naloge v okviru javnega pooblastila, teh nalog ni šteti v smislu pravic delavcev, ki so urejene z delovnopravnimi akti, ampak gre za izvrševanje pristojnosti pravnega subjekta, nosilca javnega pooblastila. Zato s splošnimi akti za izvrševanje javnih pooblastil ne morejo biti ogrožene pravice delavcev. Pravice delavcev se določajo v zakonih in kolektivnih pogodbah ter splošnih aktih delodajalca in urejajo notranja razmerja med delavci in delodajalci (7. in 8. člen ZDR).

Iz istih razlogov tudi kolektivnih pogodb ne gre šteti med akte izdane za izvrševanje javnih pooblastil, saj normativni del kolektivne pogodbe ureja delovne pogoje delavcev in ne upravnih nalog, kot to velja za splošne akte z javnimi pooblastili. Socialni partnerji na podlagi ustavne pravice sindikalne svobode, ki vključuje tudi kolektivna dogovarjanja (76. člen Ustave) prostovoljno in svobodno sklepajo kolektivne pogodbe, ne da bi za to potrebovali zakonsko pooblastilo. Kolektivna pogodba je »samostojen« pravni akt delovnega prava, ki ureja delovne pogoje delavcev, ne pa akt, izdan z namenom izvrševanja javnih pooblastil.

¹¹ Več o posameznih ustavnosodnih presojah o skladnosti splošnih aktov, izdanih za izvrševanje javnih pooblastil glej M. Krivic, 2000, str. 70-78.

Ker splošni akti za izvrševanje javnih pooblastil ne določajo pravic delavcev, menim, da se zahteve reprezentativnih sindikatov po 23. a členu ZUstS lahko nanašajo le na oceno ustavnosti oziroma zakonitosti predpisa ne pa na splošne akte, izdane za izvrševanje javnih pooblastil.

3. PRAVNA NARAVA KOLEKTIVNIH POGODB IN USTAVNOSODNA PRESOJA

V Sloveniji kolektivno pogodbo, kot pogodbo delovnega prava celovito ureja posebni predpis, to je Zakon o kolektivnih pogodbah¹² (v nadaljevanju ZKoliP).¹³ Navedeni zakon ne definira kolektivne pogodbe. Na univerzalni ravni najdemo definicijo v Priporočilu MOD št. 91 o kolektivnih sporazumih, ki je bilo izdano na podlagi Konvencije MOD št. 98 o uporabi načel o pravicah organiziranja in kolektivnega dogovarjanja (1949). Priporočilo definira kolektivni sporazum kot »vsak pisni sporazum v zvezi z delovnimi pogoji in pogoji zaposlitve, sklenjen med delodajalcem, skupino delodajalcev ali eno ali več delodajalskimi združenji na eni strani in na drugi strani eno ali več predstavniškimi delavskimi organizacijami, ali če takih organizacij ni, predstavnikov delavcev, izvoljenih na volitvah in pooblaščenih s strani delavcev v skladu z nacionalno zakonodajo in prakso« (2. člen). Določila kolektivne pogodbe imajo zavezujočo naravo; zavezujejo podpisnice pri sklepanju pogodb o zaposlitvi. Če je pogodba o zaposlitvi v nasprotju s kolektivno pogodbo, velja avtomatično kolektivna pogodba, vendar če je določilo v pogodbi o zaposlitvi ugodnejše od kolektivne pogodbe, se ne sme obravnavati kot da je v nasprotju s kolektivno pogodbo.¹⁴

V pravu EU kolektivne pogodbe niso predmet harmonizacije. Obstajajo različni modeli kolektivnih pogodb. Razlikujejo se po tem ali ima kolektivna pogodba izrazitejšo javnopravno ali civilnopravno naravo. Slovenija se razvršča med države (Nemčija, Avstrija, Francija, Belgija, idr) z mešano pravno naravo, z lastnostmi

¹² Zakon o kolektivnih pogodbah, Uradni list RS, št. 43/2006.

¹³ Kolektivno dogovarjanje je pomemben element pravice do sindikalne svobode, ki je opredeljena v Ustavi RS v 76. členu, ki določa, da je ustanavljanje in delovanje sindikatov ter včlanjevanje vanje svobodno. Slovenijo zavezujejo vsi najpomembnejši mednarodni akti, ki urejajo pravico do sindikalne svobode: Konv. MOD št. 87, 98, 151 in 154, EKČP in MESL ter Listina o temeljnih pravicah EU.

¹⁴ Več o definiciji kolektivne pogodbe glede na Priporočilo MOD št. 91, glej B. Gernigon, A. Odero in H. Guido, 2000, str. 33-38.

pogodbe in zakona, za razliko od skandinavskega in angleškega ter ameriškega modela, kjer velja pogodbeni koncept kolektivne pogodbe.¹⁵ Obligacijski del ureja razmerja med strankama, podpisniki kolektivne pogodbe in učinkuje inter partes. Ta del kolektivne pogodbe se presoja po splošnih načelih civilnega prava, ker ureja razmerja v zvezi s sklepanjem, spreminjanjem in veljavnostjo kolektivnih pogodb med strankama. Drugi, normativni del vsebuje abstraktne pravne norme, s katerimi ureja delovne pogoje delavcev. Te norme imajo eksterni učinek, učinkujejo erga omnes.

Kljub temu, da ZKolP temelji na načelu avtonomije pogodbenih strank, je avtonomija kolektivnega dogovarjanja omejena. Pogodbeni stranki sta pri določanju vsebine kolektivne pogodbe omejeni predvsem z ustavno zagotovljenimi pravicami drugih (15. člen Ustave), z javnim redom Republike Slovenije, z minimalnimi zakonskimi pravicami in pravicami, določenimi v kolektivnih pogodbah širše ravni. Določbe kolektivne pogodbe ne smejo urejati delovnih pogojev na način, ki bi pomenil kršitev katere od ustavno priznanih temeljnih pravic in svoboščin. Kolektivna pogodba ne sme nasprotovati javnemu redu RS na področju delovnega prava (socialni javni red RS). Gre za temeljna načela delovnega prava in pravice, ki se jim delavec ne more odpovedati, bodisi ker to izhaja iz zakona, iz ustavno-sodne presoje ali iz narave posamezne pravice.¹⁶ S kolektivno pogodbo ni mogoče drugače od zakona urejati tudi temeljnih procesnih jamstev v postopkih varstva pravic delavcev pri delodajalcu in drugo.¹⁷

Razmerje med zakonom in kolektivno pogodbo ureja 4. člen ZKolP, ki določa, da kolektivna pogodba lahko vsebuje le določbe, ki so za delavce ugodnejše od določb, vsebovanih v zakonih, razen v primeru, ko Zakon o delovnih razmerjih¹⁸ (v nadaljevanju ZDR) določa drugače (načelo in favorem). Tega načela ne moreta izključiti pogodbeni stranki sami, ampak je to možno le v primerih, ki jih določa zakon. Tretji odstavek 7. člena ZDR pravice, ki so lahko za delavce urejene drugače, tudi manj ugodno (in peius), vendar le v kolektivni pogodbi na ravni dejavnosti, taksativno določa (drugačno urejanje delovnega časa, določitev disciplinskih sankcij, določitev odpovednih rokov idr.). Upoštevati je tudi 30. člen ZDR, po katerem se v primeru neveljavnosti pogodbe o zaposlitvi uporabljajo določbe zakona, kolektivne pogodbe ali splošni akt delodajalca .

¹⁵ K. Kresal Šoltes, 2011, str. 30-32.

¹⁶ *Ibid.*, str. 172.

¹⁷ *Ibid.*, str. 173.

¹⁸ Zakon o delovnih razmerjih, Uradni list RS, št. 41/2002, 103/2007.

ZKoIP določa splošno veljavnost kolektivnih pogodb. Kolektivna pogodba velja za vse delavce, ne glede na članstvo, četudi jo sklene le en reprezentativen sindikat (11. člen).¹⁹ Nadalje pristojni minister lahko ob določenih pogojih ugotovi razširjeno veljavnost celotne ali dela kolektivne pogodbe, ²⁰ ki velja za vse delodajalce dejavnosti ali dejavnostih, za katere je sklenjena kolektivna pogodba (12. člen).²¹

Pavčnik razvršča kolektivno pogodbo med splošne pravne akte. Navaja, da so tipični splošni pravni akti Ustava, zakoni in podzakonski pravni akti (uredbe, pravilniki, odredbe, navodila ipd). Splošni pravni akti so tudi avtonomni pravni akti, o katerih se dogovarjajo in jih sprejemajo sami pravni naslovljenci. Na področju delovnega prava so pomembne kolektivne pogodbe, s katerimi se urejajo pravice in dolžnosti delavcev in delodajalcev. Kljub razlikovanju avtonomnega in heteronormnega akta, za oba velja, da gre za splošni pravni akt.²²

Vprašanje je, kakšen položaj ima kolektivna pogodba v hierarhiji pravnih aktov, ali položaj zakona ali podzakonskega predpisa. Po presoji Ustavnega sodišča mora praviloma podzakonski predpis imeti vsebinsko podlago v zakonu. Podzakonski predpis sme dopolnjevati zakon, ne sme pa uvajati izvirnih nalog države in ne zoževati pravic in obveznosti določenih z zakonom. Dopolnjuje lahko zakonske določbe v obsegu zakonskega pooblastila (Sklep št. U-I-113/04 z dne 7.2.2007). K. Kresal Šoltes, ko obravnava usklajenost kolektivnih pogodb z zakonom oziroma podzakonskih predpisov z zakonom, izrecno navaja, da socialni partnerji za urejanje pogojev dela s kolektivnimi pogodbami ne potrebujejo zakonskega pooblastila kot to velja za podzakonske predpise, »ker to pooblastilo že imajo na podlagi 76. člena Ustave«.²³

¹⁹ Gre za posebnost, ki se razlikuje tudi od nemške ureditve, po kateri določbe normativnega dela kolektivne pogodbe, ki se nanašajo na vsebino, sklenitev in prenehanje delovnega razmerja zavezujejo samo člane podpisnikov kolektivne pogodbe (3. člen Tarifvertragsgesetz).

²⁰ V Sloveniji je v mesecu aprilu 2012 sedem kolektivnih pogodb z razširjeno veljavnostjo.

²¹ Razširjeno veljavnost kolektivne pogodbe določa tudi nemški Zakon o kolektivnih pogodbah (Tarifvertragsgesetz - TVG) z dne 25. avgusta 1969 (ZUL I, str. 1323), ki je bil nazadnje spremenjen dne 8. decembra 2010 (ZUL I, str. 1864).

Nemško Ustavno sodišče je presodilo, da je razglasitev razširjene veljavnosti kolektivne pogodbe po 5. členu TVG skladna z nemško ustavo. Zlasti ne pomeni posega v temeljno pravico naslovnikov splošno veljavnih kolektivnih pogodb, ki niso stranke teh kolektivnih pogodb oziroma člani organizacij, ki so njihove stranke, do pozitivne in negativne svobode združevanja delavcev in delodajalcev (tretji odstavek 9. člena nemške Ustave). Sklep nemškega Zveznega ustavnega sodišča v zadevah 1 BvR 24/74 in 439/79 z dne 15. julija 1980 (BVerfGE 55, 7).

²² M. Pavčnik, 2007, str. 231.

²³ K. Kresal Šoltes, 2011, str. 157 in 158.

Glede na navedeno sklenem, da normativni del kolektivne pogodbe ima naravo splošnega pravnega akta z eksternim učinkom, v hierarhiji pravnih aktov pa položaj zakona, čeprav formalno ni zakon. Kolektivna pogodba je avtonomni splošni pravni akt, *sui generis*, ki ji po njeni značilnosti lahko priznavamo položaj zakona in bi zato lahko bila ustavnopravno varovana po prvi alineji 160. člena Ustave. Ustavno sodišče bi lahko presojalo ali so kolektivne pogodbe v skladu z ustavo.

Razlogi za smiselnost vključevanja kolektivnih pogodb s splošno veljavnostjo v ustavnosodno presojo so po moji oceni predvsem naslednji:

Za Slovenijo velja, da je pokritost s kolektivnimi pogodbami zelo široka (okoli 90 %). Na to vplivata predvsem dva instituta določena v ZKolP, splošna veljavnost na strani delavcev (11. člen ZKolP) in razširjena veljavnost kolektivnih pogodb na strani delodajalcev (12. člen ZKolP). Pomemben del slovenske aktivne populacije ima urejene delovne pogoje po kolektivnih pogodbah. ZKolP sicer ne določa obveznih minimalnih sestavin kolektivne pogodbe (velja načelo avtonomije sklepanja kolektivnih pogodb), vendar primeroma določa vsebine normativnega dela, s katerimi se urejajo pravice in obveznosti delavcev in delodajalcev pri sklepanju pogodb o zaposlitvi, med trajanjem delovnega razmerja in v zvezi s prenehanjem pogodbe o zaposlitvi, plačilo za delo in drugi prejemki delavcev, povračila v zvezi z delom, varnost in zdravje pri delu ali druge pravice in obveznosti, ki izhajajo iz razmerij med delodajalci in delavci ter zagotavljanje pogojev za delovanje sindikata pri delodajalcu (drugi odstavek 3. člena ZKolP). Temeljne pravice in svoboščine, do kršitve katerih bi lahko prišlo z določbami kolektivne pogodbe so predvsem načelo enakosti (14. člen Ustave), pravica do sodnega varstva (23. člen Ustave), svoboda dela (49. člen Ustave), sindikalna svoboda (76. člen Ustave), pravica do stavke (77. člen Ustave) in druge.²⁴

Presoja delovnega sodišča kljub vezanosti sodnikov na Ustavo in zakon (124. člen Ustave) ne zajema možnosti razveljavitve kolektivne pogodbe ali njenega dela. Delovno sodišče odloča le o usklajenosti kolektivnih pogodb z zakonom (tč. c 6. člena ZDSS), ne more pa prekiniti postopka če meni, da kolektivna pogodba ni skladna z Ustavo in zahtevati od Ustavnega sodišča ustavnosodno presojo. Ustavnosodna pristojnost kolektivnih pogodb se z ZDSS ne more določiti delovnim sodiščem, ker je to sporno z vidika pristojnosti in položaja Ustavnega sodišča, ki je »najvišji organ sodne oblasti za varstvo ustavnosti in zakonitosti ter človekovih

²⁴ *Ibd.*, str. 146.

pravic in temeljnih svoboščin« (prvi odstavek 1. člena ZUstS). Zato delovna sodišča taka pooblastila ne bi mogla dobiti.

Presoja ustavnoskladnosti kolektivne pogodbe bi razrešila sporna vprašanja na abstraktni ravni, kar bi vplivalo na pravilno uresničevanje kolektivnih pogodb in zmanjšalo spore pred delovnimi sodišči in sporna razmerja med socialnimi partnerji in državo. Odločitve Ustavnega sodišča o presojah ustavnoskladnosti kolektivnih pogodb na abstraktni ravni, bi pomembno prispevala k utrjevanju pravne in socialne države. S tem bi kolektivne pogodbe pridobile na pomenu, ne samo zaradi avtoritete Ustavnega sodišča kot najvišjega organa sodne oblasti, ampak tudi zato, ker so odločbe Ustavnega sodišča obvezne (1. člen ZUstS).

Na podlagi sedanje ustavne ureditve (160. člen) in ureditve po ZUstS (23. a člen) sindikat kot privilegirani predlagatelj lahko vloži zahtevo na Ustavno sodišče za oceno ustavnoskladnosti drugih pravnih aktov, ne pa kolektivnih pogodb kot temeljnih aktov za urejanje pravic in delovnih pogojev delavcev, ki jih zastopa. Zato se zdi, da gre za nedoslednost: na eni strani neposreden dopusten dostop sindikata do Ustavnega sodišča, na drugi pa omejitev pristojnosti Ustavnega sodišča, da odloča o ustavnoskladnosti kolektivnih pogodb.

Upoštevati je tudi, da se zakonske določbe in določbe kolektivnih pogodb prepletajo in je težko razmejiti kako daleč sega zakonska določba v kolektivno pogodbo oziroma koliko kolektivna pogodba zapolnjuje zakonsko določbo. ZDR se v številnih členih sklicuje na ureditev v kolektivnih pogodbah. Še izrazitejši pa je primer, ko sta zakonska določba in določba v kolektivni pogodbi enaka (primer 42. člen ZSPJS-O in 4. člen KPJS).

Stališču ustavnopravnega varstva kolektivnih pogodb ni najti potrditve v primerjalnopravni ureditvi, saj praviloma ne najdemo pristojnosti Ustavnega sodišča za njihovo presojo. Izjema velja v Republiki Makedoniji.²⁵ Tudi ESČP se (še) ni izreklo o pristojnosti ustavnih sodišč za presojo kolektivnih pogodb.

V kriznih razmerah in v razmerah globalizacije ter tehničnih in tehnoloških inovacij je socialni dialog zelo pomemben, saj odpravlja sporna razmerja med kapitalom in delom in skrbi za socialni mir. Zato nekatere države imajo oblikovane organe za dialog med vlado in socialnimi partnerji (Belgija, Francija, Nizozemska), ali pa vključujejo v vladne reforme, ko gre za spreminjanje individualnega ali kolektivne-

²⁵ Ustava Republike Makedonije ima v 110. členu določeno, da Ustavno sodišče presoja tudi skladnost kolektivnih pogodb z Ustavo in zakoni.

ga delovnega prava, socialne partnerje.²⁶ Tudi Slovenija ima oblikovan ekonomsko socialni svet (ESS), kot pomemben tristranski organ socialnih partnerjev in Vlade, ki obravnava vprašanja in ukrepe, povezane z ekonomsko in socialno politiko, kar je velikega pomena za državo, delodajalce in delavce. Tudi Vodovnik je mnenja, da aktivna vključitev države v tripartitni socialni dialog, lahko pomembno vpliva na splošno razpoloženje in kulturo odnosov med državo, delodajalci in sindikati.²⁷ Poleg politične demokracije je pomembna industrijska demokracija, ki zaposlenim omogoča vplivanje na ekonomske in socialne interese na področju dela. Pomembno je, da država v skladu s 66. členom Ustave ustvarja možnosti za zaposlovanje in za delo, kar vključuje tudi ustrezen nadzor pravnih aktov. Pri tem ni toliko pomembno kdo sprejme pravne akte, kot kakšna je njihova vsebina. Zagotovljen ustavnosodni nadzor je z vidika človekovih pravic in temeljnih svobod ter drugih ustavnih vrednot enako pomemben pa najsi gre za avtonomne ali heteronormne pravne akte.

Ali se bo de lege ferenda pristojnost Ustavnega sodišča razširila tudi na ustavnosodno presojo normativnega dela kolektivne pogodbe, bo pokazal čas. Pri sedanji obremenjenosti sodnikov Ustavnega sodišča ni pričakovati, da bi se stališče glede ustavnosodne presoje kolektivnih pogodb spremenilo in razširilo na kolektivne pogodbe. Po vsej verjetnosti se bodo kolektivne pogodbe še naprej presojale le na podlagi vloženega pravnega sredstva ustavne pritožbe preko izdanih sodnih odločb delovnih sodišč, ki jih bodo vložili bodisi delavci ali sindikati; Ustavno sodišče pa ne bo presojalo kolektivnih pogodb na abstraktni ravni na podlagi vloženih zahtev ali pobud.

4. KOLEKTIVNA DOGOVARJANJA O PLAČNEM SISTEMU V JAVNEM SEKTORJU

Kolektivna dogovarjanja v javnem sektorju puščajo manj prostora za pogajanja. Plačila javnim uslužbencem imajo finančne posledice, ki se odražajo v proračunu, ki ga sprejema parlament ali lokalne oblasti, ne delodajalec, ki morajo upoštevati gospodarsko situacijo države in javni interes.²⁸ Zato mednarodni akti²⁹ dovoljujejo

²⁶ A. Jacobs, str. 122.

²⁷ Z. Vodovnik, str. 11.

²⁸ B. Gernigon, A. Odero in H. Guido, str. 47.

²⁹ Ožji obseg jamstev za javni sektor določata predvsem Konvenciji MOD, št. 154 o spodbujanju kolektivnega pogajanja in Konvencija MOD št. 151 o varstvu pravice do organiziranja in postopkih

večje omejitve kolektivnega dogovarjanja v javnem sektorju kot to velja za zasebni sektor. V času sedanje gospodarske krize je posebej aktualno vprašanje kje so še meje dopustnih omejitev.

Za kolektivna dogovarjanja v javnem sektorju glede plačnega sistema v Sloveniji velja ZKolP in Zakon o sistemu plač v javnem sektorju³⁰ (v nadaljevanju ZSPJS, 41.-42. a člen), ki določa posebnosti glede sklepanja kolektivnih pogodb.³¹ ZKolP je v 33. členu določil, da za plače v javnem sektorju velja sistem kolektivnih pogodb, kot jih določa ZSPJS. Ta zakon pa je omejil avtonomijo kolektivnega dogovarjanja, ker je prepovedal kolektivna dogovarjanja za določanje plačnih razredov, vrste dodatkov in delovne uspešnosti.

Ustavno sodišče je v postopku za oceno ustavnosti, začetem z zahtevami reprezentativnih sindikatov Konfederacije sindikatov Slovenije Pergam, Sindikata državnih organov Slovenije, Sindikata veterinarjev Slovenije, ugotovilo, da je zakonodajalec z izpodbijano ureditvijo 42. člena ZSPJS in 2. člena novele ZSPJS (v nadaljevanju ZSPJS-O)³² določil nov kvorum za veljavno sklenitev Kolektivne pogodbe za javni sektor³³ (v nadaljevanju KPJS). S tem je posegel v ustavno pravico sindikalne svobode določeno v 76. členu Ustave (Odločba št. U-I-249/10 z dne 15.3.2012).³⁴ Ustavno sodišče je ocenilo, da je določitev kvoruma ustav-

za določitev pogojev zaposlitve v javnem sektorju. Ožji obseg jamstev velja za policiste, vojake, javne uslužbence na položajih. Do omejitev pa prihaja tudi zaradi predmeta pogajanj (na primer plače ali njene višine, idr.).

³⁰ Zakon o sistemu plač v javnem sektorju, Uradni list RS, št. 108/2009 - uradno prečiščeno besedilo, 13/2010, 59/2010, 85/2010 in 107/2010.

³¹ Posebnosti glede sklepanja kolektivnih pogodb po ZSPJS se nanašajo na: določitve pristojnosti za sklepanje kolektivnih pogodb na strani delodajalca (41. člen); določitve kvoruma na strani sindikalnih organizacij za veljavno sklenitev kolektivne pogodbe in roke za uveljavitev sklenjenih kolektivnih pogodb (42. člen) in naknaden pristop h kolektivni pogodbi.

³² Zakon o spremembi Zakona o sistemu plač v javnem sektorju (ZSPJS-O), Uradni list RS, št. 85/2010. ZSPJS-O je bil sprejet v času pogajanj za sklenitev aneksa k veljavni KPJS, po katerem bi se odložilo izplačilo tretje in četrte četrtine nesorazmerij v osnovnih plačah javnih uslužbencev.

³³ Kolektivna pogodba za javni sektor, Uradni list RS, št. 57/2008, 23/2009, 91/2009, 91/2009 in 89/2010.

³⁴ Čeprav 76. člen Ustave ni umeščen v poglavje Človekove pravice in temeljne svoboščine, ampak v poglavje Gospodarska in socialna razmerja, je Ustavno sodišče že večkrat sprejelo odločitev, da je pravica do sindikalne svobode človekova pravica in zato je varovana z Ustavo. Njena omejitev je dopustna samo s pravicami drugih v primerih, ki jih določa Ustava (tretji odstavek 15. člena Ustave) in ali je omejitev skladna z načelom sorazmernosti (odločba U-I-61/06 z dne 11.12.2008, odločba U-I-159/07 z dne 10.6.2010). Gre za posebno obliko svobode združevanja, ki je kot človekova pravica varovana z 42. členom Ustave.

no dopusten cilj (test legitimnosti), ker omogoča učinkovitost kolektivnega dogovarjanja v javnem sektorju in socialni dialog nedvomno je v javnem interesu. Pri presoji ali je ureditev v skladu s splošnim načelom sorazmernosti, ali je nujna, primerna, in sorazmerna v ožjem smislu (test sorazmernosti) pa je Ustavno sodišče ocenilo, (ne da bi ocenjevalo nujnost in primernost), da je poseg nesorazmeren, ker je sklenitev KPJS »mogoča ne glede na to, da ji nasprotuje reprezentativni sindikat, ki edini združuje javne uslužbenke iz posamezne kategorije javnega sektorja, na katere se bo ta kolektivna pogodba med drugimi nanašala. Poleg tega je kolektivna pogodba lahko sklenjena tudi v primeru, če ji nasprotujejo reprezentativni sindikati, v katere je včlanjenih več javnih uslužbencev posamezne kategorije,³⁵ kot v reprezentativne sindikate, ki prav tako zastopajo to kategorijo in podpirajo njeno sklenitev.« Ustavno sodišče je torej ocenilo, da poseg v sindikalno svobodo ni sorazmeren koristim. Na eni strani pri sklepanju KPJS lahko sodelujejo reprezentativni sindikati, ki ne zastopajo interese članov vseh kategorij javnega sektorja, kot so določene pri oblikovanju plačnih skupin po 7. členu ZSPJS (zdravstvo, vzgoja in izobraževanje, socialno varstvo idr.), na drugi strani pa je v javnem interesu, da sklepanje KPJS ni preveč otežena. Kvorum je dopustno določiti, vendar ne tako, da se iz kolektivnih pogajanj izključijo reprezentativni sindikati, ki zastopajo večino zaposlenih posamezne kategorije javnega sektorja.³⁶

Ustavno sodišče je zakonodajalcu določilo rok dveh let za odpravo ugotovljenega neskladja 42. člena ZSPJS, do takrat pa je ohranilo v veljavi izpodbijane določbe ZSPJS in KPJS z aneksi.³⁷ Do odprave protiustavnega stanja so mogoča tudi kolektivna dogovarjanja in odprava plačnih nesorazmerij. Zakonodajalec bo v okviru noveliranja ZSPJS moral na temeljih Ustave, mednarodnih aktov, in ZKoliP presoditi kako de lege ferenda ustavnoskladno urediti kolektivna dogovarjanja za plačni sistem v javnem sektorju.

Merila za dopustnost posegov sta oblikovala MOD in Evropski odbor za socialne pravice (v nadaljevanju EOSP) v zvezi z izvajanjem Evropske socialne listine (v nadaljevanju ESL). Po presoji EOSP so oblastni posegi v kolektivna dogovarjanja nedopustni, razen, če se dokaže, da je ukrep utemeljen, ker gre za posebno resne

³⁵ Ustavno sodišče se ni opredelilo kaj zajema »posamezna kategorija«, ali dejavnost, poklic, drugo. To je prepustilo zakonodajalcu oziroma socialnim partnerjem.

³⁶ Več o oblastnih posegih v kolektivna dogovarjanja glej K. Kresal Šoltes, 2010, str. 567- 580.

³⁷ Z Aneksom h KPJS št. 3 in št. 4, Uradni list RS, št. 89/2010 je bila odložena uskladitev plač za leto 2011 ter izplačilo tretje in četrte četrtine plačnih nesorazmerij za javne uslužbenke.

ekonomske težave, nadalje ukrep mora biti sorazmeren in lahko traja le omejen čas ter mora biti usklajen s socialnimi partnerji.³⁸ V obravnavanem primeru je šlo, kot je to ugotovilo Ustavno sodišče, za zakonski poseg v kolektivno dogovarjanje v času pogajanj (obligacijski del). Zakonodajalec je s sprejetjem ZSPJS-O spremenil kvorum, kar je v nasprotju s prostovoljnostjo kolektivnega dogovarjanja (4. člen Konv. MOD št. 98). Omejitve (prelaganje) odprave plačnih nesorazmerij bi morale biti nujne in začasne ter sprejete po izčrpnem posvetovanju z reprezentativnimi sindikati, sicer gre za kršitev 2. odst. 6. člena ESL.

Zaradi pluralističnega organiziranja sindikatov in veljavnih pravil priznavanja lastnosti reprezentativnosti sindikatom, je v Sloveniji kolektivno dogovarjanje v javnem sektorju posebej težko; enoten plačni sistem pa še dodatno otežuje kolektivna pogajanja o plačah javnih uslužbencev. Zato bi bilo treba proučiti, ali bo treba novelirati ne samo ZSPJS, ampak tudi Zakon o reprezentativnosti sindikatov³⁹ glede lastnosti reprezentativnosti⁴⁰ in pogojih za veljavno sklepanje kolektivnih pogodb.

LITERATURA:

Gernigon, B., A. Odero in H. Guido. ILO principles, concerning collective bargaining, *International Labour Review*, Vol. 139, 2000.

Jacobs, A. *Labour and the Law in Europe*, WLP, Netherlands, 2011.

Končar, P. Sindikalna svoboda in reprezentativnost delavskih in delodajalskih organizacij, v: *Delavci in delodajalci*, št. 2-3/2011 letnik XI, Inštitut za delo pri Pravni fakulteti Univerze v Ljubljani.

Kresal Šoltes, K. Oblastni posegi v kolektivna pogajanja, v: *Delavci in delodajalci*, št. 4/2010 letnik X, Inštitut za delo pri Pravni fakulteti Univerze v Ljubljani.

Kresal Šoltes, K. Vsebina kolektivne pogodbe, *GV Založba*, Ljubljana, 2011.

Krivic, M. Odklonilno ločeno mnenje k Sklepu US št. U-I-220/94 z dne 6.2.1997.

Krivic, M. *Ustavno sodstvo, Ustavno sodišče: pristojnosti in postopek, Cankarjeva založba*, Ljubljana, 2000.

Mavčič, A. Zakon o ustavnem sodišču s pojasnili, *Založba Nova revija*, Ljubljana, 2000.

Nerad, S. in L. Šturm.: *Komentar Ustave republike Slovenije*, Fakulteta za državne in evropske študije, Ljubljana, 2002.

³⁸ Council of Europe, 2001, str. 54 (Conclusions IX-1, p. 123).

³⁹ Zakon o reprezentativnosti sindikatov, *Uradni list RS*, št. 13/1993.

⁴⁰ Več o reprezentativnosti kot eno od osrednjih vprašanj tudi na ravni EU, glej P. Končar, 2011 str. 127-141.

Pavčnik, M. in A. Mavčič, *Ustavno sodstvo*, Cankarjeva založba, Ljubljana, 2000.

Pavčnik, M. *Teorija prava*, GV Založba, Ljubljana, 2007.

Pirnat, R. in L. Šturm. *Komentar Ustave republike Slovenije, dopolnitev A*, Fakulteta za državne in evropske študije, Ljubljana, 2011.

Testen, F. in L. Šturm. *Komentar Ustave Republike Slovenije*, Fakulteta za podiplomske državne in evropske študije, Ljubljana 2002.

Vodovnik, Z. *Ustava ter kolektivni delovni spori*, Pravosodni bilten, letnik XXII, 2001.

CONSTITUTIONAL REVIEWS OF TRADE UNION FREEDOM

Etelka Korpič-Horvat*

SUMMARY

Under ZUstS (Constitutional Court Act), representative trade unions in Slovenia have direct access to the Constitutional Court which is unusual in comparison to the regulations in other countries. Trade unions can initiate a review of constitutionality of a regulation or of a general legal act issued for the purpose of implementing public mandates before the Constitutional Court. However, there are two criteria to be met: firstly, the respective trade union must have the status of a representative trade union for the respective activity field or profession for the entire state, and secondly, it must be evident from the motion that the review of constitutionality of the acts in question is necessary because workers' rights are being threatened. This not being the case, the motion is rejected. So far, no theoretical standards regarding the formulation "threats to workers' rights" have been established; this void has been filled by the Constitutional Court which provided case law from which recently a stricter interpretation of this term can be observed.

The Constitutional Court further supplied interpretation for the term "general legal act for exercising public mandate". According to it, these are only the acts issued by legal person under public law with a public mandate, yet not those issued by the state bodies / institutions (i.e. the University Statute, conclusion U-I-162/1997 dated June 14, 2001). Legal nature of these acts is not clear. The question arises, whether due to their contents these acts can present a threat to workers' rights at all, or whether they just refer to the relationships between the workers and their employers. Or perhaps, as M. Krivic writes (M. Krivic, 2000, p. 70 – 78), collective agreements with general validity should also be regarded as general acts for exercising public mandate.

* Etelka Korpič-Horvat, PhD, Constitutional Court Judge, Constitutional Court of the Republic of Slovenia
etelka.korpicehorvat@us-rs.si

However, according to the Constitutional Court, collective agreements can neither be regarded as general acts for exercising public mandate, nor as legal provisions in this sense. The Constitutional Court repeatedly decided that it was not competent for assessing the constitutionality and lawfulness of the collective agreements; its jurisdiction merely extends to the assessment of the compliance of the respective law on which collective agreements are based with the Constitution (Resolution U-I-220/94, dated February 6, 1997; Resolution U-I-266/97, dated November 13, 1997).

Given the legal nature of a collective agreement, its normative part has a coercive effect and thus applies erga omnes. The Collective Agreements Act (ZKoIP) specifies the content of collective agreements and its general and extended validity. As in case of laws, collective agreements too may not only breach human rights and fundamental freedoms but also other constitutional values (e.g. retroactive application). The effects of collective agreements are the same as is the case with laws. In the normative part, the collective agreement therefore exceeds the legal nature of the contract. The above mentioned characteristics of the collective agreements could be an important reason for the constitutional review of collective agreements.

Under the existing constitutional arrangement (Article 160) and the provisions of the ZUstS (Constitutional Court Act, Article 23 a) as well as the practice of the Constitutional Court it is therefore considered that the trade union as a privileged applicant may file a motion to the Constitutional Court to assess compliance of other legal acts with the Constitution, but not so of the collective agreement as a basic instruments regulating the rights and working conditions of the workers it represents. There appears to be some inconsistency here: on the one hand the trade unions are given access to Constitutional Court whereas there are limitations for the same Court to rule on the compliance of the collective agreements with the Constitution.