

UREJANJE PRAVIC V KOLEKTIVNIH POGODBAH IN VLOGA SINDIKATOV PO NOvem ZAKONU O DELOVNIH RAZMERJIH

Katarina Kresal Šoltes*

UDK: 349.2:331.106.24:331.105.44

Povzetek: Nova delovna zakonodaja je bila sprejeta kot ena od ključnih strukturnih reform za večjo gospodarsko rast in izhod iz krize. Strukturne reforme ne bi smele spodkopavati mehanizmov kolektivnega pogajanja in pristojnosti sindikatov za zastopanje interesov delavcev, ker gre za pravico, ki jo zagotavlja veljavno pravo in je eden od temeljev evropskega socialnega modela. Članek obravnava pravne učinke, ki jih ima nov Zakon o delovnih razmerjih na dosedanji sistem kolektivnih pogodb in pristojnosti sindikatov v postopkih pri delodajalcu.

Ključne besede: strukturne reforme, zakon o delovnih razmerjih, kolektivna pogodba, sindikat, sodna praksa, Evropski odbor za socialne pravice, Odbor MOD za svobodo združevanja

REGULATION OF RIGHTS IN COLLECTIVE AGREEMENTS AND THE ROLE OF TRADE UNIONS UNDER THE NEW EMPLOYMENT RELATIONSHIP ACT

Abstract: The new labour legislation has been adopted as one of the key structural reforms to boost the economic development and to end the crisis. But these structural reforms should not undermine mechanisms of collective bargaining and the role of trade unions to promote and defend workers' respective interests, as this right is recognised by the applica-

* Katarina Kresal Šoltes, doktorica pravnih znanosti, namestnica direktorja Inštituta za delo pri Pravni fakulteti Univerze v Ljubljani
katarina.kresal@pf.uni-lj.si
Katarina Kresal Šoltes, PhD, Deputy Director at the Institute for Labour Law at the Faculty of Law, University of Ljubljana, Slovenia

ble law and is the cornerstone of the European social model as well. The contribution deals with the legal issues regarding the diverse effects the new Employment Relationship Act has on the recent system of collective agreements and the role of trade unions in employer's practices.

Key words: structural reforms, Employment Relationship Act, collective agreement, Trade Union, case law, European Committee of Social Rights, ILO Committee on Freedom of Association

1. UVOD

Sprejetje novega zakona o delovnih razmerjih (Ur.l. RS, št. 21/13; ZDR-1) je politika utemeljevala z argumentom, da gre za eno od bistvenih strukturnih reform za izhod iz krize. Takšna napoved je pretirana, ker krize ni povzročila delovna zakonodaja, niti ni slovenski trg dela manj fleksibilen od večine evropskih držav, kar sem že večkrat argumentirala, nazadnje na lanskoletnih Dnevih slovenskih pravnikov.¹ Po drugi strani pa se strukturnih reform trga dela, ki jih od začetka krize sprejemajo različne evropske države, drži grenak priokus po razgradnji evropskega socialnega modela, tudi s kršitvijo temeljnih socialnih pravic v nasprotju z zavezujočim pravom.² Eden od temeljev evropskega socialnega modela je socialni dialog. Njegov pomemben del je pravica do kolektivnih pogajanj in kolektivnih ukrepov, ki jo je treba interpretirati v skladu s konvencijami MOD, ratificiranimi s strani vseh držav članic EU, tudi Slovenije in Evropsko socialno listino (ESL). Strukturne reforme in krizni varčevalni ukrepi zato ne bi smeli *spodkopavati in destabilizirati nacionalnih sistemov socialnega partnerstva in kolektivnega pogajanja*, ampak bi jih morali krepiti in spodbujati.³ Spodbujanje različnih fleksibilnih, nestandardnih

¹ Prispevek: Je slovenska delovna zakonodaja res nefleksibilna. Glej tudi prispevek: Spornost EPL in drugih indeksov fleksibilnosti zaposlovanja – prezrti delovnopравни vidiki, XI. Dnevi delovnega prava in socialne varnosti, Portorož 2012.

² Na ta problem opozarja več kot 545 najuglednejših profesorjev delovnega in socialnega prava in drugih raziskovalcev iz Evrope v listini: Manifest pravnikov s področja delovnega in socialnega prava (prevod: Kresal Barbara), objavljen v: Delavci in delodajalci št. 1/2013, str. 7-10, originalno besedilo dosegljivo na: <http://www.etui.org>.

³ Ni prav, če se reforme sprejemajo na način, ki pomeni kršitev zavezujočih mednarodnih standardov sindikalne svobode, kar sta v primeru Grčije ugotovila Odbor MOD za svobodo združevanja in Evropski odbor za socialne pravice. Glej: Reports of the Committee on Freedom of Association, 365th Report, case 2820 (Greece). Glej tudi: Evropski odbor za socialne pravice, kolektivna pritožba št. 66/2011 (Grčija) in kolektivna pritožba št. 65/2011 (Grčija). Prikaz primerov v: Kresal

oblik dela, med drugim odpira tudi vprašanje izključenosti oseb, ki opravljajo tako delo, iz mehanizmov kolektivnega pogajanja in pokritosti s kolektivnimi pogodbami. Dostop do socialnega dialoga pa je nerazdružljivo povezan z dostopom do dostojne plače in dostojnih delovnih razmer.⁴

Prispevek analizira vprašanje, ali nov ZDR-1 posega v mehanizme, institucije in temeljna načela kolektivnega pogajanja, ki so veljali doslej na podlagi Zakona o kolektivnih pogodbah (Ur.l. RS št. 43/06; ZKolP) in dosedanjega zakona, ter ali spreminja vlogo oz. pristojnosti sindikata v postopkih pri delodajalcu. Čeprav ZDR-1 sicer ureja področje individualnih delovnih razmerij, torej razmerja med posameznim delodajalcem in delavcem, pa lahko posamezne njegove določbe pomembno posegajo tudi na področje kolektivnih delovnih razmerij. V nadaljevanju bodo obravnavala naslednja vprašanja:

- možnost derogiranja na slabše, minimalnih delovnih standardov, določenih z zakonom in kolektivnimi pogodbami,
- zakonsko odkazovanje urejanja pravic s kolektivnimi pogodbami,
- možnost določanja pravic samo za člane sindikata,
- pristojnosti sindikatov v postopkih pri delodajalcu,
- prehod na novo zakonsko ureditev z vidika uporabe ugodnejših določb kolektivnih pogodb.

2. UREJANJE PRAVIC S KOLEKTIVNIMI POGODBAMI

2.1. Možnost derogiranja, in peius, minimalnih delovnih standardov s kolektivnimi pogodbami

Možnost urejanja pravic in obveznosti s kolektivnimi pogodbami tudi drugače, *lahko tudi slabše za delavca od zakona (in peius)*, je izjema. ZDR-1 v primerjavi s prejšnjo ureditvijo ni prinesel večjih sprememb, je pa vendarle treba opozoriti na nekaj novosti.

Šoltes, Katarina, 2013, str. 16-22. O vplivu teh ukrepov na nacionalna industrijska razmerja v Grčiji v: Ioannou Christos A., *Recasting Greek Industrial Relations: Internal Devaluation in Light of the Economic Crisis and European Integration*, 2012: 199-222.

⁴ Pearson šteje dostop do socialnega dialoga, poleg dostopa do socialne varnosti, dostopa do varstva zaposlitve, dostopa do dostojne plače in varstva zaposlitvenega statusa, za pomemben vidik preučevanja razmerja med standardnimi in atipičnimi oblikami dela (Pearson John, *Standard work: an anachronism?*, Intersentia, 2013, str. 2).

Primeri možnega derogiranja zakonske ureditve, tudi in peius, po tretjem odstavku 9. člena ZDR-1 so:

- 33. člen (primeri opravljanja drugega dela)
- 54. člen (drugi primeri, v katerih se lahko izjemoma sklene pogodba za določen čas; možnost sklepanja pogodbe za določen čas zunaj zakonskih primerov za manjše delodajalce),
- 59. člen (določitev še drugih primerov, poleg tistih iz zakona, v katerih ni dovoljeno agencijsko delo; določitev kvote za agencijsko delo)
- 94. člen (*minimalni odpovedni roki*)
- 120. člen (pripravišтво)
- 132. člen (*odpravnina ob upokojitvi*)
- 144. člen (določitev še drugih primerov poleg zakonskih, v katerih je dopustno nadurno delo),
- 158. člen (možnosti drugačnega urejanja časovnih omejitev dnevne delovne obveznosti ter dnevnega in tedenskega počitka),
- 172. člen (druge disciplinske sankcije),
- 222. člen (*ohranitev dodatka na delovno dobo*).

Pri tem je treba opozoriti, da se določene zadeve lahko urejajo samo s kolektivno pogodbo določene ravni. Samo s *kolektivno pogodbo na ravni dejavnosti* se na primer po novem ZDR-1, poleg tistih primerov, ki jih je poznal že prejšnji zakon, lahko tudi drugače od zakona uredi:

- kvota za agencijsko delo (ki je po zakonu 25 odstotkov),
- odpovedni rok (ki po zakonu traja 80 dni), vendar ne krajši kot 60 dni, v primeru redne odpovedi pogodbe o zaposlitvi s strani delodajalca iz poslovnega razloga ali iz razloga nesposobnosti, če gre za zaposlitev nad 25 let pri delodajalcu,
- odpravnina ob upokojitvi,
- dodatek za delovno dobo.

Ne glede na raven kolektivne pogodbe, torej tudi s *podjetniško kolektivno pogodbo*, se na primer lahko drugače od zakona dogovori:

- primere, v katerih je delavec dolžan opravljati *drugo delo* od tistega, za katerega je sklenil pogodbo o zaposlitvi (33. čl.) in
- *daljši odpovedni rok*, vendar ne daljši od 60 dni, v primeru redne odpovedi pogodbe o zaposlitvi s strani delavca.

2.2. Možnost derogiranja kolektivne pogodbe s strani delodajalca

Novost, ki pomeni sistemski odmik od ureditve veljavnosti kolektivnih pogodb, predstavlja določba prvega odstavka 102. člena ZDR-1. Ta določa, da v soglasju s sindikatom pri delodajalcu lahko delodajalec namesto kriterijev iz kolektivne pogodbe *oblikuje lastne kriterije za določitev presežnih delavcev*. Gre za primer zakonsko dopustne derogacije od kolektivne pogodbe, ki sicer velja za delodajalca. Zakonodajalec je določil primat delodajalca glede določanja kriterijev (sicer v soglasju s sindikatom pri delodajalcu) ne glede na morebitno drugačno ureditev istega vprašanja v kolektivni pogodbi višje ravni – soglasje na ravni podjetja prevlada nad kolektivno pogodbo na ravni dejavnosti. Gre za poseg v pravila o hierarhiji kolektivnih pogodb iz 5. člena ZKoIP v povezavi z 10. in 11. členom ZKoIP o veljavnosti kolektivnih pogodb v smeri večje decentralizacije v korist podjetniške ravni.

2.3. Drugi primeri, v katerih ZDR-1 napotuje na urejanje s kolektivnimi pogodbami

Razen določbe 9. člena, kjer zakon določa temeljna pravila za razmerje med zakonom, kolektivno pogodbo in pogodbo o zaposlitvi (pravilo *in favorem* in dopustne izjeme za urejanje *in peus*), ZDR-1 še na več drugih mestih izrecno napotuje glede določenih pravic in obveznosti na urejanje s kolektivnimi pogodbami. Večinoma so takšne zakonske napotitve nepotrebne in ne izhajajo iz temeljnega načela avtonomije strank kolektivnih pogodb, po katerem so pogodbene stranke načeloma avtonomne pri izbiri vsebine kolektivne pogodbe, vse dokler ne posegajo v kogentne minimalne delovne standarde, ki pomenijo t.i. socialni javni red.⁵ Po drugi strani pa mora zakonodajalec pravice, za katere presodi, da morajo biti urejene z delovnopravnimi viri, urediti sam, ne pa njihove ureditve odkazati na kolektivne pogodbe, ki so rezultat prostovoljnega sklepanja in svobodne pogodbene volje strank. Zato se lahko zgodi, da v praksi določene pravice ne bodo urejene s kolektivnimi pogodbami. Zlasti je lahko sporno, če gre za pravico, ki gre delavcem po zavezujočem mednarodnem pravu, tako kot na primer pravica do dodatka za nadurno delo. Zakonodajalec namreč kljub opozorilu stroke ni zakonsko uredil *dodatka za nadurno delo*, kar lahko privede v primeru, da ta ne bo določen s

⁵ Kresal Šoltes, Katarina, 2011: Vsebina kolektivne pogodbe, str. 170-173.

kolektivnimi pogodbami, ki bodo splošno veljavne za vse zaposlene, do kršitve 4. člena Evropske socialne listine, spremenjene.⁶

Sporno je lahko tudi, kadar zakonodajalec odkáže na *določeno raven kolektivne pogodbe*, če za takšno omejitev ravni nima utemeljenega razloga.⁷ Take so na primer določbe ZDR-1 o dodatkih k plači in povračilih stroškov v zvezi z delom. Ni mogoča razlaga določb 127. do 130. člena ZDR-1, da se ta materija lahko ureja le s kolektivnimi pogodbami na ravni dejavnosti, ne pa tudi na drugih ravneh kolektivnega pogajanja. Takšna razlaga bi izhajala iz nerazumevanja načela avtonomije kolektivnega pogajanja in bi bila v nasprotju z mednarodnimi standardi sindikalne svobode, ki določa svobodo ravni kolektivnega pogajanja kot pomemben vidik svobode kolektivnega pogajanja.⁸ Ta stališča je stroka navajala že v času pred pripravo novega zakona, a niso bila upoštevana.⁹

Zakon napotuje na urejanje s kolektivnimi pogodbami v naslednjih primerih:

- določitev primerov, v katerih nastopi suspenz pogodbe (katerakoli raven kolektivne pogodbe),
- določitev drugačnega trajanja učinka pisnega opozorila o kršitvi delavčeve obveznosti (kolektivna pogodba na ravni dejavnosti)
- določitev višje odpravnine iz 108. člena (kolektivna pogodba na ravni dejavnosti)
- določitev dodatkov k plači (kolektivna pogodba na ravni dejavnosti)
- določitev povračila stroškov v zvezi z delom (kolektivna pogodba dejavnosti)
- kasnejše izplačilo regresa v primeru nelikvidnosti, vendar najkasneje do 1. 11. (kolektivna pogodba na ravni dejavnosti)
- določitev drugega načina (ne preko bančnega računa delavca kot določa zakon) izplačila stroškov v zvezi z delom in drugih prejemkov delavca (kolektivna pogodba na ravni dejavnosti)

⁶ Iz drugega odstavka 4. člena MESL izhaja dolžnost pogodbenic (tudi Slovenije), da zato, da bi zagotovile učinkovito uresničevanje pravice do pravičnega plačila, »delavcem priznavajo pravico do višjega plačila za nadurno delo, razen v določenih izjemnih primerih«. Več v: Kresal Šoltes, Katarina, Vsebina kolektivne pogodbe, str. 272-274.

⁷ Omejitev ravni bi bila lahko utemeljena v primerih dovoljene derogacije na slabše, minimalnih delovnih standardov, ki so določeni z zakonom. Glej: Kresal Šoltes, Katarina, Vsebina kolektivne pogodbe, str. 181-183.

⁸ ILO, 2006, Digest, para. 988-991. Iz stališč Odbora MOD za svobodo združevanja izhaja, da je določitev ravni kolektivnega pogajanja temeljna zadeva, ki mora biti prepuščena samim strankam in posledično ne sme biti določena z zakonom, upravno odločitvijo ali s sodno prakso (Kresal Šoltes, Katarina. Vsebina kolektivne pogodbe. GV Založba, 2011, str. 181).

⁹ Kresal Šoltes, Katarina, 2011, Vsebina kolektivne pogodbe, str. 272-274.

- določitev polnega delovnega časa, ki je krajši od 40, a ne manj kot 36 ur na teden ter določitev delovnih mest s krajšim polnim delovnim časom zaradi večje nevarnosti za zdravje (kolektivna pogodba katerekoli ravni)
- razporeditev in pogoji za začasno prerazporejanje delovnega časa (kolektivna pogodba katerekoli ravni)
- daljše trajanje letnega dopusta (kolektivna pogodba katerekoli ravni)
- izobraževanje (kolektivna pogodba katerekoli ravni)
- določitev višine pavšalne odškodnine (kolektivna pogodba katerekoli ravni)
- določitev možnosti arbitraže za individualne delovne spore (kolektivna pogodba katerekoli ravni)
- idr.

3. MOŽNOST UREJANJA PRAVIC SAMO ZA ČLANE SINDIKATA

Največjo novost ZDR-1, ki sistemsko posega v dosedanje ureditve veljavnosti kolektivnih pogodb po ZKolP, predstavlja določba 224. člena, ki je uvrščena med prehodne določbe zakona. Do ureditve v ZKolP se lahko v kolektivni pogodbi na ravni dejavnosti dogovorijo pravice in obveznosti, ki niso že urejene v zakonu, le za člane pogodbenih strank. Ta določba posega v ureditev veljavnega ZKolP, ki v 1. odstavku 11. člena določa, da kolektivna pogodba velja za vse delavce pri delodajalcu, za katerega kolektivna pogodba velja, če kolektivno pogodbo sklene en ali več reprezentativnih sindikatov. Ker je po veljavnem ZKolP veljavnost kolektivne pogodbe na strani delodajalcev že sedaj določena samo za tiste delodajalce, ki so člani podpisnika (1. odstavek 10. člena ZKolP), se sprememba nanaša le na *veljavnost na strani delavcev*. Doslej ni bilo mogoče dogovarjati pravic samo za člane sindikata, podpisnika kolektivne pogodbe, če je bil podpisnik reprezentativni sindikat. Sedaj bo to mogoče, vendar le na ravni dejavnosti. S podjetniško kolektivno pogodbo, ki jo bo sklenil reprezentativni sindikat, še vedno ne bo mogoče urejati pravic samo za člane sindikata.

Iz zavezujočih mednarodnih standardov izhaja široka diskrecija držav glede ureditve veljavnosti kolektivnih pogodb, bodisi samo za člane podpisnikov bodisi za vse delavce, ne glede na sindikalno organiziranost.¹⁰ Tudi v primerjalnopravnih ureditvah je to vprašanje različno urejeno. Za nemški in skandinavski model je

¹⁰ ILO, 2006, Digest, para. 911.

značilno, da veljajo kolektivne pogodbe samo za člane podpisnikov strank,¹¹ medtem ko na primer v Franciji, Belgiji, Avstriji in Luksemburgu veljavnost kolektivne pogodbe ni odvisna od članstva v sindikatu.¹² Različno obravnavanje sindikalno organiziranih in neorganiziranih delavcev (kot posledico veljavnosti oz. pokritosti s kolektivnimi pogodbami) nemška teorija ne šteje za diskriminacijo, saj veljavnost kolektivne pogodbe samo za člane še ne pomeni, da se dogovorjeni standardi ne bi mogli v praksi uporabljati tudi za nečlane (kar je tudi prevladujoča nemška praksa).¹³ Na podlagi sodne prakse nemškega zveznega delovnega sodišča se štejejo za kršitev negativnega vidika pravice do združevanja samo t.i. *Differenzierungsklausel*, ki bi delodajalcem prepovedovale, da bi določene tarifne ugodnosti, določene v kolektivni pogodbi, smeli na individualni ravni (s pogodbo o zaposlitvi) zagotavljati v enaki višini tudi ostalim delavcem, za katere kolektivna pogodba sicer ne velja.¹⁴

Določba 224. člena ZDR-1 odpira številna vprašanja, zlasti pa ni jasno določeno, na katere »pravice in obveznosti, ki niso že urejene v zakonu« se ta možnost nanaša. Katerih pravic in obveznosti iz delovnega razmerja ZDR-1 ne ureja? Bo za njihovo opredelitev bistvena okoliščina, da jih zakon kot take poimensko izrecno ne omenja, na primer božičnica, solidarnostna pomoč, različne zavarovalne premije, novoletna darila za otroke ali zaposlene idr.? Ne glede na to, da primeroma omenjenih bonitet zakon izrecno res ne omenja, pa so tudi takšne bonitete po svoji naravi le različne oblike plačila iz naslova zaposlitve. Kaj pa regres za letni dopust in druge pravice iz ZDR-1, ki se s kolektivnimi pogodbami lahko urejajo za delavce ugodnejše od zakonskega minimuma; se tudi te pravice iznad zakonskega minimuma lahko dogovarjajo s kolektivnimi pogodbami na ravni dejavnosti samo za člane strank? Določba bo gotovo izziv za prakso.

¹¹ Glej 3. člen nemškega Tarifvertragsgesetz (TVG), izjema so le t.i. kolektivne normativne določbe kolektivne pogodbe, ki se nanašajo na podjetje kot celoto in na podlagi 2. odst. 3. člena TVG veljajo za vse delavce pri delodajalcu, ki ga zavezuje kolektivna pogodba (npr. določbe o delavskih predstavnikih).

¹² O primerjalnopravni ureditvi v: Kresal Šoltes, Vsebina kolektivne pogodbe, str. 114- 116, 248-254.

¹³ Podobno stališče ima tudi Bruun Niklas v zvezi s skandinavskim modelom, ko pravi, da »ni splošnega antidiskriminacijskega pravila, ki bi jamčil sindikalno neorganiziranim delavcem enake delovne pogoje kot sindikalno organiziranim.« (2005, str. 121-122).

¹⁴ V teoriji je zaslediti tudi kritične pomisleke glede omenjene sodne prakse. Glej: Daübler Wolfgang, Arbeitsrechts, 2001, Bund Verlag, str. 250.

4. VLOGA SINDIKATOV V POSTOPKIH PRI DELODAJALCU IN POSEBNO VARSTVO PRED ODPOVEDJO

4.1. Pristojnosti sindikatov

Zakon glede pristojnosti še vedno izhaja iz delitve na »*sindikate pri delodajalcu*« (ki so tako kot doslej opredeljeni kot reprezentativni sindikati, ki imenujejo ali izvolijo sindikalnega zaupnika po 205. členu zakona) in tiste *sindikate*, ki niso pridobili te lastnosti. Oboji imajo možnost zastopanja svojih članov v postopih pri delodajalcu, kadar se ti nanašajo na pravice in obveznosti *posameznega delavca* (postopek individualne odpovedi, disciplinski postopek). Medtem ko imajo samo reprezentativni sindikati pravico do sodelovanja v tistih postopkih, v katerih se odloča o delovnopravnem položaju vseh ali skupine delavcev pri delodajalcu (dajanje mnenj in obveščanje o splošnih aktih, kolektivni odpusti, sprememba delodajalca, itd.).

ZDR-1 določa pristojnosti sindikata v postopkih pri delodajalcu v naslednjih zadevah:

– **Mnenje o splošnih aktih delodajalca (10/1):**

Enako kot doslej *sindikat pri delodajalcu* lahko poda mnenje glede splošnih aktov delodajalca, s katerimi ta določa organizacijo dela ali določa obveznosti, ki jih morajo poznati delavci zaradi izpolnjevanja pogodbenih in drugih obveznosti. Splošni akti se pošljejo v mnenje pred sprejemom, sindikat pa lahko poda mnenje v roku 8 dni, delodajalec pa mora pred sprejemom obravnavati podano mnenje in se do njega opredeliti.

– **Obveščanje o agencijskem delu (59/5):**

Če *sindikat pri uporabniku* zahteva, ga mora uporabnik enkrat letno obveščati o razlogih za uporabo dela napotenih agencijskih delavcev in njihovem številu.

– **Obveščanje in posvetovanje v primeru spremembe delodajalca (76/1):**

Delodajalec prenosnik in delodajalec prevzemnik morata najmanj 30 dni pred prenosom obvestiti *sindikate pri delodajalcu* o prenosu (datum, razlogi, posledice prenosa za delavce, predvideni ukrepi), najmanj 15 dni pred prenosom pa se morata z namenom, da se doseže sporazum, posvetovati o pravnih, ekonomskih in socialnih posledicah prenosa in o predvidenih ukrepih za delavce.

– **Sodelovanje pri zagovoru (85/3):**

Pri zagovoru lahko po pooblastilu delavca sodeluje predstavnik sindikata ali druga s strani delavca pooblaščen oseba.

– **Postopek individualne odpovedi (86 čl.):**

Če delavec tako zahteva, se mora obvestiti o redni ali izredni odpovedi sindikat, katerega član je delavec. Ta lahko poda svoje mnenje v 6 dneh, sicer se šteje da odpovedi ne nasprotuje. Negativno mnenje se mora pisno obrazložiti, a ni več ovira za odpoved (ni možnosti zadržanja, razen kadar gre za delavske predstavnike ali kadar inšpektor za delo zadrži učinkovanje odpovedi).

– **Postopek kolektivnih odpustov in v primeru stečaja, prisilne likvidacije in prisilne poravnave (99. – 100. , 104. – 105. čl.)**

Sindikat pri delodajalcu mora biti predhodno pisno obveščen (o razlogih, predvidenem številu in kategorijah presežnih delavcev, predviden roku, predlaganih kriterijih), delodajalec se mora z njim z namenom, da doseže sporazum posvetovati (o predlaganih kriterijih za presežke ter pri programu presežkov o ukrepih za omilitev posledic), prav tako pa mu mora poslati kopijo pisnega obvestila zavodu za zaposlovanje.

– **Obveščanje o izrabi delovnega časa (148. čl.)**

Če *sindikat pri delodajalcu* tako zahteva, ga mora delodajalec enkrat letno obvestiti o izrabi delovnega časa, o opravljanju nadurnega dela oz. o začasni prerazporeditvi delovnega časa.

– **Posvetovanje v primeru nočnega dela (153. čl.)**

Delodajalec se mora posvetovati s *sindikati pri delodajalcu* pred uvedbo nočnega dela, če se nočno delo redno opravlja z nočnimi delavci pa najmanj enkratno letno.

– **Disciplinski postopek (174. čl)**

V disciplinskem postopku lahko po pooblastilu delavca sodeluje sindikat, če delavec ni član sindikata, pa svet delavcev oziroma delavski zaupnik.

Pristojnosti sindikata in sveta delavcev oz. delavskega zaupnika so po ZDR-1 bolj izenačene kot po prejšnjem zakonu,¹⁵ zlasti glede postopkov, v katerih se odloča o pravicah in obveznostih posameznega delavca, ki ni član sindikata. Pristojnosti sveta delavcev oz. delavskega zaupnika so določene v naslednjih zadevah:

– **Mnenje o splošnih aktih delodajalca (10/4):**

Če pri posameznem delodajalcu *ni organizirane sindikata*, se s splošnim aktom lahko urejajo pravice, ki se v skladu z ZDR-1 lahko urejajo s kolektivnimi pogodbami, če so za delavce ugodnejše, kot jih določa zakona ali za deloda-

¹⁵ Primerjaj: Senčur Peček Darja, Socialno partnerstvo na ravni podjetja (razmerje med sindikatom, svetom delavcev in upravo), v: Delavci in delodajalci št. 2-3/2004/IV, str. 531-564.

jalca veljavna kolektivna pogodba. Takšne splošne akte mora delodajalec pred sprejemom posredovati v mnenje svetu delavcev oz. delavskemu zaupniku, ta pa lahko poda mnenje v 8 dneh, delodajalec pa ga mora obravnavati in se do njega opredeliti.

– **Obveščanje o agencijskem delu (59/5):**

Če svet delavcev ali delavski zaupnik pri uporabniku zahteva, ga mora uporabnik enkrat letno obveščati o razlogih za uporabo dela napotenih agencijskih delavcev in njihovem številu.

– **Sodelovanje pri zagovoru (85/3):**

Pri zagovoru lahko po pooblastilu delavca sodeluje predstavnik sindikata ali druga s strani delavca pooblaščen oseba (lahko tudi član sveta delavcev oz. delavski zaupnik ali druga oseba).

– **Postopek odpovedi (86 čl.):**

Če delavec ni član sindikata in če tako zahteva, se mora obvestiti o redni ali izredni odpovedi svet delavcev oz. delavskega zaupnika. Ta lahko poda svoje mnenje v 6 dneh, sicer se šteje, da odpovedi ne nasprotuje. Negativno mnenje se mora pisno obrazložiti, a ni več ovira za odpoved (ni možnosti zadržanja).

– **Obveščanje o izrabi delovnega časa (148. čl.)**

Če svet delavcev ali delavski zaupnik pri delodajalcu tako zahteva, ga mora delodajalec enkrat letno obvestiti o izrabi delovnega časa, o opravljanju nadurnega dela oz. o začasni prerazporeditvi delovnega časa.

– **Disciplinski postopek (174. čl.)**

V disciplinskem postopku lahko po pooblastilu delavca sodeluje sindikat, če delavec ni član sindikata, pa svet delavcev oziroma delavski zaupnik.

4.2. Posebno pravno varstvo pred odpovedjo

Posebno varstvo pred odpovedjo pogodbe o zaposlitvi delavskim zaupnikom je mednarodni standard, ki izhaja iz za Slovenijo zavezujočih Konvencij MOD, Evropske socialne listine, spremenjene in prava EU.¹⁶ ZDR-1 ne uvaja kakšnih pomembnejših sprememb. Tudi po novi ureditvi delodajalec ne sme odpovedati

¹⁶ Glej: 1. člen Konvencije MOD št. 135 in Istoimensko Priporočilo št. 143, 28. člen MESL. Več v: Kresal Šoltes, str. 546-547, v: Zakon o delovnih razmerjih s komentarjem, več avtorjev, GV Založba, 2008.

pogodbe o zaposlitvi članu sveta delavcev, delavskemu zaupniku, članu nadzornega sveta, ki predstavlja delavce, predstavniku delavcev v svetu zavoda ter sindikalnemu zaupniku brez soglasja organa ali delavcev, ki so ga izvolili ali sindikata, če ravna v skladu z zakonom, kolektivno pogodbo in pogodbo o zaposlitvi, razen če v primeru poslovnega razloga odkloni ponujeno ustrezno zaposlitev pri delodajalcu ali če gre za odpoved v postopku prenehanja delodajalca (112. člen). Varstvo velja ves čas trajanja funkcije in še eno leto po njenem prenehanju. Število sindikalnih zaupnikov, ki uživajo to varstvo se določi v skladu s kriteriji, dogovorjenimi s kolektivno pogodbo oz. z dogovorom med delodajalcem in sindikatom (207/1 čl.).

V primeru podanega negativnega mnenja (v postopku odpovedi zaradi nesposobnosti, krivdne ali izredne odpovedi) in če predstavnik delavcev pri delodajalcu zahteva zadržanje učinkovanja odpovedi, odpoved ne učinkuje 30 dni od vročitve odpovedi oz. od poteka roka za mediacijo, arbitražo oz. sodno varstvo (113. člen). Ker je bilo zadržanje učinkovanja odpovedi v primeru podanega negativnega mnenja z novim zakonom za vse ostale delavce odpravljeno, so v primerjavi z njimi predstavniki delavcev, za katere se je ta pravica ohranila še naprej, okrepili svoje posebno varstvo.

Tako kot doslej tudi ZDR-1 določa posebno varstvo sindikalnega zaupnika pred manj ugodno obravnavo. Sindikalnemu zaupniku, ki uživa varstvo po 112. čl. zakona (posebno varstvo pred odpovedjo) zaradi sindikalne dejavnosti tudi ni mogoče znižati plače ali proti njemu začeti disciplinskega ali odškodninskega postopka ali ga kako drugače postavljati v manj ugoden ali podrejen položaj.

5. PREHOD NA NOVO ZAKONSKO UREDITEV IN VELJAVNOST UGODNEJŠIH DOLOČB KOLEKTIVNIH POGODB

Eno od temeljnih načel kolektivnega pogajanja je, da sklenjene in veljavne kolektivne pogodbe ustvarjajo zavezujoče učinke med pogodbenimi strankami in so zakonsko izvršljive med tistimi, ki jih pogodbene stranke predstavljajo.¹⁷ Tudi po uveljavitvi novega ZDR-1 velja kot temeljni princip načelo *in favorem* – s kolektivno pogodbo se lahko določijo pravice, ki so za delavca ugodnejše, kot jih določa zakon (9/1 čl. ZDR-1). Ob tem opozarjam na posebno razmerje

¹⁷ ILO, Digest 2006, para. 939, 942, 943.

med zakonom in kolektivno pogodbo ter na pravne argumente, ki temeljijo na načelih avtonomije, svobode in prostovoljnosti sklepanja kolektivnih pogodb, ki jih moramo upoštevati glede vprašanja, kdaj in pod katerimi pogoji lahko *izjemoma* zakonodajalec omeji načelo *in favorem* in predpiše maksimalno raven pravic ali s kasnejšim zakonom razveljavi ugodnejše določbe že veljavnih kolektivnih pogodb.

5.1. Uporaba in veljavnost ugodnejših določb tudi po uveljavitvi ZDR-1

Na podlagi načela *in favorem* (2. odst. 9. člena ZDR-1, 4. člen ZKolP), se bodo določbe kolektivnih pogodb, ki so veljale na dan uveljavitve ZDR-1, še naprej uporabljale, kolikor določajo pravice za delavce ugodnejše od novega zakona. Veljavne podjetniške in panožne kolektivne pogodbe praviloma določajo daljši odpovedni rok v primeru odpovedi iz poslovnega razloga in razloga nesposobnosti, višje odpravnine od zakonsko določene, idr. ZDR-1 ni razveljavil ugodnejših določb veljavnih kolektivnih pogodb.

Tudi stroka in sodna praksa Vrhovnega sodišča RS sta glede tega pravnega vprašanja enotni.¹⁸ Kot izhaja iz sodne prakse Vrhovnega sodišča RS v primerih, ki so se nanašali na vprašanje veljavnosti ugodnejših določb kolektivnih pogodb ob prehodu na prejšnji ZDR, »ni mogoče šteti, da gre pri poslovnem razlogu po novem ZDR za povsem drug način prenehanja pogodbe o zaposlitvi, ne glede na to, da je ZDR postopek odpovedi in nekatere pravice iz tega razloga določil nekoliko drugače kot prejšnji zakona. Pri priznanju pravic delavcem, ki jim delodajalec odpove pogodbo o zaposlitvi iz poslovnega razloga, praviloma ni mogoče izključiti določb kolektivnih pogodb v zvezi s prenehanjem delovnega razmerja presežnim delavcem, ki so bile sprejete še v času veljavnosti ZDR90. Izključiti je treba le tiste določbe kolektivnih pogodb, ki so v nasprotju s kogentnimi določbami ZDR oziroma določajo manj pravic kot zakon.«¹⁹ Takšno razlogovanje je treba uporabiti tudi glede vprašanja uporabe kolektivnih pogodb po uveljavitvi novega ZDR-1.

¹⁸ Kresal Šoltes, Katarina, 2011. Vsebinska kolektivne pogodbe, str. 178-180.

¹⁹ Sodba Vrhovnega sodišča RS, opr. št. VIII Ips 394/2006, z dne 20.11.2007.

5.2. Drugi primeri zakonske razveljavitve ugodnejših določb ali enostranskih posegov

Kot je bilo zgoraj povedano, ZDR-1 ni razveljavil ugodnejših določb veljavnih kolektivnih pogodb. So pa v slovenski praksi tudi takšni primeri, zlasti glede omejevanja prejemkov zaposlenih v javnem sektorju. Naj primeroma spomnim na ZUJF, ki je v 3. odst. 164. člena določil, da se »v času uporabe tega zakona za zaposlene v javnem sektorju določbe kolektivnih pogodb, predpisov ter splošnih aktov, ki urejajo povračila stroškov in druge prejemke drugače, ne uporabljajo.« Vsak primer razveljavitve ugodnejših določb veljavnih kolektivnih pogodb, pomeni *poseg zakonodajalca* v avtonomijo kolektivnega pogajanja, varovano z določbo 76. člena ustave, ki je ustavno dopusten pod pogojem, da je imel zakonodajalec za tak poseg *ustavno legitimen cilj*, sam poseg pa je bil *sorazmeren*.²⁰

V zvezi z vprašanjem, ali lahko in pod kakšnimi pogoji zakon izjemoma razveljavi ugodnejše določbe kolektivnih pogodb, pa moram izpostaviti *odločbo Ustavnega sodišča z dne 8. 11. 2012*, ki odstopa od prejšnje ustavnosodne prakse in katere odločitve in obrazložitve sta po mojem mnenju sporni.²¹ V obrazložitvi je Ustavno sodišče navedlo, da je prisilni predpis uredil način obračunavanja in izplačevanja regresa za letni dopust, da je določil najvišji znesek, sankcioniral izplačilo višjega zneska od zakonsko dovoljenega kot gospodarski prestop in prepovedal uporabo določb kolektivnih pogodb, ki mu nasprotujejo, zato je po mnenju ustavnega sodišča *sporna določba kolektivne pogodbe, ki je nasprotovala prisilnemu predpisu, nična*. Ustavno sodišče je še navedlo, da se *pri tej odločitvi ni ukvarjalo s pravnimi argumenti, ki temeljijo na načelih, ki veljajo na področju kolektivnega dogovarjanja (para. 19), ker po njegovem stališču niso pravno pomembni*. Seveda se s tako utemeljitvijo ni mogoče strinjati, saj so prav ti pravni argumenti relevantni v tej zadevi. Kako pa naj se sicer presodi, ali je imel zakonodajalec, ko je sprejel prisilni predpis, s katerim je omejil ugodnejše urejanje s kolektivnimi pogodbami, ustavno legitimen cilj za tak poseg? In če ga je imel,

²⁰ Kresal Šoltes, Katarina, 2011 (I), str. 158-165. Glej: Odl. US RS št. U-I-61/06, Odl. US RS U-I-159/07.

²¹ Odl. US RS št. Up-388/10-48, Up-539/10-54, Up-459/11-37, Up-498/11-33, Up-499/11-32 ... z dne 8.11.2012. Ustavno sodišče je v tej zadevi razveljavilo več sodb Višjega delovnega in socialnega sodišča (VDSS), s katerimi je bila prisojena tožnikom pravica do izplačila razlike med izplačanim nižjim regresom za letni dopust in višjim zneskom regresa iz 30. člena KP ZPIZ. Ustavno sodišče je sodbe razveljavilo, ker je VDSS očitalo arbitrarno odločanje in s tem kršitev pravice do enakega varstva pravic iz 22. člena Ustave.

kako naj se nadalje presodi, ali je predpis preстал strogi test sorazmernosti, ki je pogoj za takšen poseg v pravico iz 76. člena Ustave, če se ustavno sodišče s temi pravnimi argumenti ni ukvarjalo? Na kakšnih pravnih argumentih potem temelji očitek Višjemu delovnemu in socialnemu sodišču, da je ravnalo samovoljno in ni odločalo na podlagi zakona, če pa teh pravnih argumentov, ki so pomembni za presojo ustavnopravno krhkega razmerja med zakonodajo in kolektivnimi pogodbami, Ustavno sodišče po lastnih besedah sploh ni presojalo. Takšna ustavnosodna praksa pomeni korak nazaj glede varstva pravice do kolektivnega pogajanja iz 76. člena ustave glede na prejšnjo prakso, zato je upati, da bo ostala osamljen primer v nadaljnjem odločanju. Še zlasti zato, ker so posegi v pravice iz veljavnih kolektivnih pogodb s strani institucij javnih oblasti na način, ki ni v skladu z zavezujočimi mednarodnimi standardi, v času krize pogostejši kot sicer.

Kot primer sodne prakse, ki bo imela pozitivne učinke na doslednejše spoštovanje pravice do kolektivnega pogajanja, bi omenila **Sodbo Višjega delovnega in socialnega sodišča št. X Pdp 104/2013 z dne 22. 3. 2013 v kolektivnem delovnem sporu** predlagatelja SVIZ zaradi kršitve kolektivne pogodbe v zvezi z regresom za letni dopust javnih uslužbencev ter **Sodbo delovnega in socialnega sodišča v Ljubljani št. X Pd 1060/2012 z dne 6.12.2012** v isti zadevi. Višje delovno in socialno sodišče je z odločbo v kolektivnem delovnem sporu potrdilo odločitev prvostopne sodbe, da so javni uslužbenci upravičeni do razlike med izplačanim nižjim regresom za letni dopust po ZUJF in višjim zneskom regresa po določbi kolektivne pogodbe, veljavne v času dospelosti pravice. V obrazložitvi je navedlo, da z enostranskim aktom ni mogoče spreminjati dospele obveznosti, prevzete z 9. Točko Dogovora o ukrepih na področju plač in drugih prejemkov v javnem sektorju za leti 2011 in 2012 (ki jo je štelo po svoji pravni naravi za določbo kolektivne pogodbe). Takšno stališče je pravno argumentirala tudi stroka in nanj opozarjala Vlado še v času pred spornim zadržanjem izplačila regresa.²²

6. ZAKLJUČEK

Nova delovna zakonodaja bistveno ne spreminja dosedanje vloge in pristojnosti sindikatov v postopkih pri delodajalcu. Zakon glede pristojnosti še vedno izhaja iz

²² Kresal Šoltes, Katarina, 2012. Poseg ZUJF v pravico javnih uslužbencev do regresa za letni dopust, v: Pravna praksa št. 26, str. 8-9.

delitve na reprezentativne sindikate in tiste, ki te lastnosti niso pridobili; oboji imajo možnost zastopanja svojih članov v postopih pri delodajalcu, kadar se ti nanašajo na pravice in obveznosti posameznega delavca (postopek individualne odpovedi, disciplinski postopek), medtem ko je samo reprezentativnim sindikatom dana možnost sodelovanja v tistih postopkih pri delodajalcu, ki se nanašajo na vse ali več delavcev (npr. mnenje o splošnih aktih delodajalca, obveščanje o agencijskem delu in delovnem času, kolektivni odpusti, sprememba delodajalca, idr.). Razmerje med sindikalnimi in voljenimi delavskimi predstavniki v disciplinskem postopku in postopku individualne odpovedi je izenačeno, saj imajo sindikalno neorganizirani delavci pravico do zastopanja s strani sveta delavcev ali delavskega zaupnika. Tudi nove pristojnosti v zvezi z obveščanjem o agencijskem delu in delovnem času so podeljene enako sindikalnim in voljenim predstavnikom.

Sindikalni in voljeni predstavniki so ohranili dosedanje posebno varstvo pred odpovedjo, tudi z možnostjo zadržanja odpovedi na podlagi negativnega mnenja sindikata oz. sveta delavcev. V primerjavi z ostalimi delavci, ki po novem ZDR-1 nimajo več možnosti zadržanja odpovedi, so okrepili posebno varstvo.

Zakon ne spreminja temeljnih načel kolektivnega pogajanja, z izjemo določbe 224. člena ZDR-1, ki odpira možnosti dogovarjanja pravic s kolektivnimi pogodbami na ravni dejavnosti samo za člane sindikata, kar doslej ni bilo mogoče, če je kolektivno pogodbo sklenil reprezentativni sindikat. Še vedno velja temeljno načelo *in favorem* in hierarhija kolektivnih pogodb. Tako kot po prejšnji ureditvi tudi sedaj velja prepoved derogiranja na slabše minimalnih delovnih standardov, določenih z zakonom ali kolektivno pogodbo na individualni ravni s pogodbo o zaposlitvi. Prav tako velja prepoved derogiranja, na slabše, minimalnih delovnih standardov, določenih s kolektivno pogodbo višje ravni, s kolektivno pogodbo nižje ravni. Edina izjema po ZDR-1 je možnost, da se na ravni podjetja ne uporabijo kriteriji za opredelitev presežnih delavcev, določeni s kolektivno pogodbo, ki zavezuje delodajalca, če se tako odloči delodajalec in s tem soglaša sindikat pri delodajalcu.

Šele po določenem času bo mogoče ocenjevati, ali so zakonske spremembe okrepile vlogo sindikatov in ali so spodbudile mehanizme kolektivnega pogajanja na ravni podjetja in dejavnosti. Če novosti pogledamo skozi grško prizmo, jih lahko prepoznamo tudi kot prve znanilke morda kasnejših korenitejših sprememb v smeri decentralizacije kolektivnega pogajanja in razgrajevanja instituta splošne veljavnosti kolektivnih pogodb. Zato je treba že sedaj opozoriti, da takšen trend v radikalnejši različici lahko pripelje do destabilizacije celotnega sistema delovnih

razmerij.²³ Pandorina skrinjica se je odprla, čeprav le za špranjo, zato bo treba pozorno spremljati nadaljnji razvoj in opozarjati na pravne argumente, ki izhajajo iz načel svobodnega in prostovoljnega kolektivnega pogajanja.

LITERATURA:

- Bečan Irena, et.al.: Zakon o delovnih razmerjih s komentarjem, GV Založba, 2008.
- Bruun, Niklas, Ahlberg Kerstin, 2005. Sweden: Transition through collective bargaining; v: Blanpain, Roger (ur.): Collective Bargaining and Wages in Comparative Perspective (Germany, France, The Netherlands, Sweden and the United Kingdom), Kluwer Law International.
- Daübler Wolfgang, Arbeitsrechts, 2001, Bund Verlag, str. 250
- ILO, 2006, Digest: Freedom of Association, Digest of decisions and principles of the Freedom of Association Committee of the Governing Body of the ILO, 5. dopolnjena izdaja, 2006
- ILO, 2012: Report of the Freedom of Association Committee, no. 365, GB.316/INS/9/1, Geneva, november 2012, Case no. 2820 (Greece),
- Ioannou, Christos A.: *Recasting Greek Industrial Relations: Internal Devaluation in Light of the Economic Crisis and European Integration*, v: The International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations 28. No.2(2012): 199-222.
- Kresal Šoltes, Katarina. 2011. Vsebina kolektivne pogodbe, GV Založba.
- Kresal Šoltes Katarina 2012: Poseg ZUJF v pravico javnih uslužbencev do regresa za letni dopust, v: Pravna praksa št. 26, str. 8-9.
- Kresal Šoltes, Katarina. 2013. Kršitve temeljnih socialnih pravic v imenu kriznih varčevalnih ukrepov, v: Delavci in delodajalci št. 1/2013, str. 11-28.
- Pearson John, 2013, v: Buelens Jan, Camas Roda Ferrán, Dimitriu Raluca, Hakvoort Kim, Hellsten Jari, Kothe Wolfhard, Kresal Barbara, Rayer Ceciel, Reyniers Kelly, Rosendahl Cathleen. *Standard work : an anachronism?*. Cambridge; Antwerp; Portland: Intersentia.
- Senčur Peček, Darja: Socialno partnerstvo na ravni podjetja (razmerje med sindikatom, svetom delavcev in upravo), v: Delavci in delodajalci št. 2-3/2004/IV, str. 531-564.

²³ Ioannou, Christos A.. 2012: str. 222.

REGULATION OF RIGHTS IN COLLECTIVE AGREEMENTS AND THE ROLE OF TRADE UNIONS UNDER THE NEW EMPLOYMENT RELATIONSHIP ACT

Katarina Kresal Šoltes*

SUMMARY

The new labour legislation has not introduced any major changes to the present role and competencies of the trade unions concerning the procedures at the employer. As to the competencies of the trade unions, the new law too, like the previous one distinguishes between the representative trade unions and those who have not acquired this status. Both trade unions can represent their members in procedures against their employers in cases of the rights and obligations of an individual worker (individual dismissal, disciplinary procedures). However, only the representative trade unions have the authority to take part in procedures with the employer, which refer to more or to all the workers, (opinion on general acts of the employer, information on agency work and working hours, collective dismissals, change of the employer, etc.). In disciplinary procedures or in cases of individual dismissal, the proportion between the trade union representatives and the elected workers' representatives is balanced, as unorganised workers also have the right to be represented by the workers' council or workers' representative. The competencies regarding information on agency work and working hours are equally divided between the union and the elected worker's representatives.

The union and the elected workers' representatives have retained special protection from dismissal, including the possibility of staying of the dismissal on the grounds of the negative opinion of the trade union or the workers' council respectively. Compared to other workers who according to the new ERA-1 Act do not have the right to stay a dismissal, they have reinforced their special protection.

* Katarina Kresal Šoltes, PhD, Deputy Director at the Institute for Labour Law at the Faculty of Law, University of Ljubljana, Slovenia
katarina.kresal@pf.uni-lj.si

With the exception of the provision in Article 224 of the ERA-1, which now opens of the possibility of collective bargaining for the respective branches on the union level merely for the union members if the collective agreement has been concluded with the representative union, the new law does not change the fundamental principles of collective bargaining. The fundamental principle *in favorem* and the hierarchy of collective agreements have been preserved. Like the previous legislation, the new ERA-1 also prohibits derogation to less than minimal labour standards as laid down by the law or a collective agreement with an employment contract. Likewise it is not possible for the collective agreement on a lower level to derogate the minimal labour standards laid down in the collective agreement on a higher level. The only exception is a new regulation in the ERA-1, according to which the employer may refrain from applying the criteria for determination of redundant workers laid down in the collective agreement if the employer so decides and the respective trade union with the employer agrees with it.

Only after a certain time it will be possible to assess whether legislative changes have strengthened the role of trade unions and enhanced the mechanisms of collective bargaining on the enterprise and branch level or not. Through the prism the Greek situation, the innovations can be recognised as the first harbingers of thorough change in the direction of decentralisation of collective bargaining and disintegration of the general validity of collective agreements. In a more radical version this could lead to destabilisation of the entire system of labour relations. Though only slightly, Pandora's box has been opened, therefore it is important to closely monitor further developments and draw attention to legal arguments arising from the principle of free and voluntary collective bargaining.