



Spodbujanje kolektivnega pogajanja v Sloveniji – izzivi pri prenosu Direktive (EU) 2022/2041 o ustreznih minimalnih plačah v EU

Katarina Kresal Šoltes*

UDK: 331.2:331.106.24:061.1EU
331.105.44(497.4)

Povzetek: Direktiva o ustreznih minimalnih plačah spodbuja tudi kolektivna pogajanja o določanju plač. Iz direktive izhaja obveznost, da država članica, katera ne dosega 80% pokritosti s kolektivnimi pogajanjmi, v sodelovanju s socialnimi partnerji, pripravi ustrezen akcijski načrt za postopno povečanje pokritosti. V prispevku je predstavljen okvir direktive, relevantna sodna praksa Sodišča EU v zadevi C-19/23 Danska/Parlament in Svet ter predlogi avtorice za večjo pokritost s kolektivnimi pogajanjmi v Sloveniji.

Ključne besede: kolektivna pogajanja, veljavnost kolektivne pogodbe, pokritost s kolektivnimi pogajanjmi, pravo EU, sodna praksa, sindikati

Encouraging Collective Bargaining in Slovenia – Challenges in Transposing Directive (EU) 2022/2041 on Adequate Minimum Wages in the EU

Abstract: The Directive on adequate minimum wages also promotes collective bargaining on wage-setting. It establishes an obligation for any Member State that does not reach 80% collective bargaining coverage to prepare, in cooperation with the social partners, an appropriate action plan for the gradual increase of such coverage. The article presents the

* Katarina Kresal Šoltes, doktorica pravnih znanosti, namestnica direktorja Inštituta za delo pri Pravni fakulteti 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.

framework of the Directive, the relevant case law of the Court of Justice of the EU in Case C-19/23 Denmark v Parliament and Council, and the author's proposals for increasing collective bargaining coverage in Slovenia.

Key words: *collective bargaining, validity of collective agreement, collective bargaining coverage, EU law, case law, trade unions*

1. UVOD

Direktiva (EU) 2022/2041 o ustreznih minimalnih plačah v EU¹ je med drugim določila tudi okvir za spodbujanje kolektivnih pogajanj o določanju plač. To materijo ureja 4. člen Direktive. V uvodnih izjavah Direktive je razloženo, da so »dobro delujoča kolektivna pogajanja o določanju plač pomembno sredstvo za zagotovitev, da so delavci zaščiteni z ustreznimi minimalnimi plačami, ki tako omogočajo dostojen življenjski standard« ter da »trden in dobro delujoč sistem kolektivnih pogajanj skupaj z veliko pokritostjo s sektorskimi ali medpanožnimi kolektivnimi pogodbami krepi ustreznost minimalnih plač in pokritost z njimi« (uvodna izjava 22). Tudi iz teorije je znano, da razvit sistem kolektivnih pogajanj, skupaj z visokim deležem zaposlenih, za katere velja vsaj ena kolektivna pogodba (t.i. pokritost s kolektivnimi pogajaji, ang. *collective bargaining coverage*), učinkovito zmanjšuje revščino zaposlenih in plačno neenakost,² kar je tudi na globalni ravni prepoznano kot cilj iz Agende OZN 2030 za trajnostni razvoj³.

Med državami članicami so velike razlike v stopnji pokritosti zaposlenih s kolektivnimi pogodbami, zato Direktiva nalaga tistim državam članicam, ki ne dosegajo z direktivno določenega praga 80% pokritosti, obveznost priprave akcijskega načrta za njen postopen dvig. Ta ureditev pa je že bila predmet sodne presoje Sodišča EU, ki je s sodbo z dne 11.11.2025 odločilo o tožbi Danske za razglasitev ničnosti Direktive v celoti oz. podrejeno 4. člena Direktive (zadeva C-19/23).⁴

¹ UL L 275, 25.10.2022.

² Hayter, Susan, Visser, Jelle (ur.), 2021, str. 26. Kresal Šoltes, Katarina (2021), str. 252-253. Kresal Šoltes, Katarina (2022), 373. Novitz, Tonia, 2020, str. 467.

³ Resolucija ZN A/RES/70/1.

⁴ Sodba Sodišča EU C-19/23 v zadevi Danska v Parlament in Svet, 11.11.2025, ECLI:EU:C:2025:865.

Prispevek najprej analizira določbo 4. člena Direktive glede spodbujanja kolektivnih pogajanj, tudi v kontekstu za države članice že zavezujočih norm mednarodnega in evropskega delovnega prava in prava EU s področja temeljnih pravic, kamor sistemsko sodi pravica združevanja in v njenem okviru pravica do svobodnih in avtonomnih kolektivnih pogajanj. Nato prispevek analizira sodbo Sodišča EU v zadevi C-19/23 in predstavi argumente sodišča, ki so pomembni za nadaljnjo razlago obsega obveznosti držav članic glede spodbujanja kolektivnih pogajanj v smislu določbe 4. člena Direktive. V tretjem poglavju prispevek obravnava stanje na tem področju v Sloveniji ter predstavi predloge avtorice za večjo pokritost s kolektivnimi pogajanjmi. V četrtem poglavju so povzete zaključne misli.

2. DIREKTIVA (EU) 2022/2024 IN SODNA PRAKSA SODIŠČA EU

2.1. Obveznost spodbujanja kolektivnega pogajanja

Iz določbe 4. člena Direktive 2022/2024 izhaja obveznost držav članic, da z namenom, da bi se povečala pokritost s kolektivnimi pogajanjmi in olajšalo uveljavljanje pravice do kolektivnih pogajanj o določanju plač, spodbujajo z različnimi ukrepi tako *kapacitete samih socialnih partnerjev* kot tudi *sam sistem kolektivnih pogajanj*. Takoj je treba pojasniti, da je ta obveznost za države članice obstajala že tudi pred sprejemom Direktive in sicer na podlagi številnih ratificiranih mednarodnih in evropskih dokumentov, ki razglašajo pravico združevanja in v njenem okviru pravico do svobodnih in avtonomnih kolektivnih pogajanj kot temeljno pravico.⁵ Ta pravica izhaja tudi iz skupne ustavne tradicije evropskih držav, slovenska ustava jo kot temeljno pravico priznava v 76. členu, priznavajo pa jo tudi ustave ostalih držav članic.⁶

Iz priznanja pravice do kolektivnih pogajanj kot temeljne pravice med drugim izhaja, da je država dolžna zagotavljati njeno učinkovito uresničevanje ter po potrebi sprejeti ustrezne ukrepe kot to izhaja iz zavezujočega pravnega okvira. V prvi vrsti so to konvencije Mednarodne organizacije dela (MOD), pa tudi Konvencija o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin ter Evropska

⁵ Kresal Šoltes, Katarina, 2011, str. 49-95.

⁶ Ibid., str. 95-96, 283.

socialna listina, ki so za vse države članice zavezujoče. Vse države članice, tudi Slovenija, so ratificirale Konvencijo MOD št. 87 o sindikalni svobodi in zaščiti sindikalnih pravic iz leta 1948 ter Konvencijo MOD št. 98 o uporabi načel o pravicah organiziranja in kolektivnega dogovarjanja iz leta 1949, ki sta skupaj z obsežno prakso nadzornih organov MOD glede pravilne implementacije norm v nacionalne ureditve in prakse držav članic, najpomembnejši korpus obvezujočih norm na tem področju. Pravica do kolektivnih pogajanj je priznana na podlagi navedenih konvencij MOD, pa tudi kasnejših konvencij, ki jih je prav tako ratificirala Slovenija, kot sta na primer Konvencija MOD št. 151 o delovnih razmerjih (javni sektor) iz leta 1978 in Konvencija MOD št. 154 o spodbujanju kolektivnega pogajanja iz leta 1981. Nenazadnje pa te obveznosti izhajajo za države članice že tudi iz samega prava EU, saj člena 12 in 28 Listine EU o temeljnih pravicah zagotavljata svobodo zbiranja in združevanja ter pravico do kolektivnih pogajanj in ukrepov.

Če torej splošna obveznost držav članic, da priznajo in z različnim ukrepi spodbujajo kolektivna pogajanja, kar določa prvi odstavek 4. člena Direktive, ne predstavlja nič novega oziroma nič takega, kar za države članice ne bi že veljalo iz zavezujočega mednarodnega in evropskega delovnega prava ter prava EU, pa določba drugega odstavka 4. člena Direktive predstavlja določeno novost in konkretizacijo te splošne obveznosti. Določa namreč, da morajo države članice, ki ne dosegajo 80% pokritosti zaposlenih s kolektivnimi pogajanjmi, pripraviti in sprejeti »okvir omogočitvenih pogojev za kolektivna pogajanja, bodisi z zakonom po posvetovanju s socialnimi partnerji bodisi v dogovoru z njimi«. V tem akcijskem načrtu pa se določi »jasen časovni okvir in konkretni ukrepi za postopno povečanje stopnje pokritosti s kolektivnimi pogajanjmi«, ki ga država članica »redno pregleduje in ga po potrebi posodobi«, v vsakem primeru pa se »tak akcijski načrt pregleda najmanj vsakih pet let« in »se objavi in pripravi Komisiji«, kot med drugim določa člen 4(2) Direktive.

Gotovo predstavlja novost določitev 80% praga pokritosti s kolektivnimi pogodbami, saj doslej takšne konkretne določitve v mednarodnih in evropskih pravnih podlagah nismo imeli, kot tudi obveznost priprave in prigrisatve konkretnega akcijskega načrta. Iz določbe 4. člena Direktive jasno izhaja, da se ta obveznost izpolnjuje po posvetovanju ali v dogovoru s socialnimi partnerji ter kar je najbolj ključno, ob *upoštevanju načela avtonomije socialnih partnerjev*. Iz zgoraj navedenih mednarodnih, evropskih in ustavnih pravnih podlag namreč izhaja, da mora sistem kolektivnih pogodb temeljiti na načelu avtonomije socialnih

partnerjev in načelu prostovoljnosti sklepanja kolektivnih pogodb. Sindikalne in delodajalske organizacije se ustanavljajo in delujejo prostovoljno, brez vmešavanja oblasti ali drug v drugega. V nasprotju z načelom avtonomije pa bi bilo tudi kakršnokoli določanje obvezne vsebine ali sklepanja kolektivnih pogodb, vključno z obveznimi arbitražami, ki bi lahko rezultirale v sklenitev kolektivne pogodbe brez volje socialnih partnerjev. Zato tudi že iz uvodnih izjav Direktive izhaja, da *»bi se moral prag 80-odstotne pokritosti s kolektivnimi pogajanjmi zaradi spoštovanja avtonomije socialnih partnerjev, ki vključuje njihovo pravico do kolektivnih pogajanj in izključuje kakršno koli obveznost sklepanja kolektivnih pogodb, uporabljati zgolj kot kazalnik, ki sproži obveznost za pripravo akcijskega načrta«* (uvodna izjava št. 25).

2.2. Sodba Sodišča EU v zadevi Danska C-19/23

Direktiva je bila že predmet odločanja Sodišča EU v zadevi C-19/23 Danska v Parlament in Svet iz novembra 2025. Danska je pred Sodiščem EU vložila tožbo za razglasitev ničnosti Direktive v celoti in podredno določbe 4. člena, ker naj bi po njenem mnenju med drugim kršila razdelitev pristojnosti med Unijo in državami članicami in neposredno posegala v določanje plač v Uniji in v pravico združevanja. Sodba je pomembna tako z vidika vprašanja razlage razdelitve pristojnosti med Unijo in državami članicami⁷ kot tudi za razlago obsega obveznosti držav članic glede spodbujanja kolektivnih pogajanj in nenazadnje za razvoj socialne politike Unije.⁸ Če so šli sklepni predlogi generalnega pravobranilca Emiliouja v smeri, da naj Sodišče EU v celoti razglasi Direktivo za nično, kar je v stroki že sprožalo kritične pomisleke in primerjave s kontroverznimi primeri Laval – Viking⁹, pa SEU temu ni sledilo in je razen v manjšem delu tožbo Danske zavrnilo.

SEU je ugotovilo, da izključitev pristojnosti Unije, ki jo določata Pogodbi na obeh zadevnih področjih (določanje plač in pravica do združevanja), ne zajema vseh vprašanj, ki so kakorkoli povezana s plačo ali pravico združevanja. Ker izključitev pristojnosti velja le za *neposredno poseganje prava Unije na zadevnih področjih* in ker SEU ni ugotovilo neposrednega poseganja Direktive v pravico združevanja, je v tem delu tožbo zavrnilo in je določba 4. člena ostala še naprej

⁷ Hurst, Sascha, str. 151.

⁸ Countouris, Nicola, 315.

⁹ Ibid., str. 315.

v veljavi. Neposredni poseg je ugotovilo le v manjšem delu glede določanja plač, zato je za nično razglasilo Direktivo le v manjšem delu in sicer člen 5/2 in delno 5/1 in 5/3, ne pa kot že rečeno člen 4.

Iz obrazložitve sodbe izhaja, zakaj je sodišče presodilo, da ureditev iz Direktive neposredno ne posega v pravico združevanja. Sodišče EU je v zvezi s členom 4 izpodbijane Direktive navedlo, da niti *ne ureja vsebine* niti *ne določa rezultata kolektivnih pogajanj*. Različni ukrepi iz člena 4 državam članicam ne nalagajo obveznosti rezultata, ampak kvečjemu obveznosti prizadevanja. Tako člen 4(2) izpodbijane direktive določa, da morajo države članice vzpostaviti „okvir“, ki zagotavlja ugodne pogoje za kolektivna pogajanja, in pripraviti „akcijski načrt“ za spodbujanje teh kolektivnih pogajanj, ne da bi morale doseči 80-odstotni prag pokritosti s kolektivnimi pogajanjmi iz te določbe (para. 79). Sodišče je predvsem poudarilo, da je treba obveznosti iz člena 4(2) razlagati v skladu z načelom avtonomije socialnih partnerjev, ki jih je treba vključiti v določitev akcijskega okvira (para. 81). Sodišče je v obrazložitvi sodbe med drugim še navedlo, da »..To, da država članica ne doseže 80-odstotne pokritosti s kolektivnimi pogajanjmi, ki jo določa člen 4(2) navedene direktive, torej samo po sebi ne pomeni, da je ta država članica kršila obveznosti.« (para. 80) in da glede na vse obrazloženo »sledi, da navedeni člen 4 spoštuje široko polje proste presoje, ki jo imajo socialni partnerji pri pogajanjih in sklepanju kolektivnih pogodb« (para. 83).

3. STANJE V SLOVENIJI

3.1. Pokritost s kolektivnimi pogajanjmi v Sloveniji

Po trenutno znanih podatkih SURS,¹⁰ je delež zaposlenih oseb, za katere veljajo kolektivne pogodbe, sklenjene za območje države, oktobra 2025 znašal 65,6 %. Največjo pokritost s kolektivnimi pogodbami je SURS zaznal v področju dejavnost javne uprave in obrambe, dejavnost obvezne socialne varnosti (96,7 %), najmanjšo pa v dejavnostih v zvezi z računalniško infrastrukturo, obdelavo podatkov in gostovanjem ter druge informacijske dejavnosti (10,7 %). Primerjava po spolu pokaže, da je bil večji delež pokritosti med ženskami (72,8 %) kot med moškimi

¹⁰ SURS, <https://www.stat.si/statweb/News/Index/14295> (19.4.2026).

(59,5 %). To je lahko posledica dejstva, da je žensk več zaposlenih v javnem sektorju, ki je praktično v celoti pokrit s kolektivnimi pogodbami, medtem ko je v zasebnem sektorju ta pokritost precej nižja. Iz metodologije SURS izhaja, da zbira in prikazuje podatek o deležu zaposlenih oseb, za katere veljajo kolektivne pogodbe, sklenjene za območje države, ne pa tudi o deležu vseh oseb, za katere veljajo kolektivne pogodbe, sklenjene na katerikoli ravni (nacionalni, panožni, podjetniški, poklicni).¹¹ SURS je začel zbirati in objavljati podatke o pokritosti s kolektivnimi pogodbami šele nedavno, pred tem so bili na voljo le podatki, ki so jih objavljale različne mednarodne organizacije (MOD, OECD).¹² V devetdesetih je bila Slovenija po pokritosti s kolektivnimi pogodbami na vrhu lestvice evropskih držav, primerljiva državam skandinavskega modela.¹³ Po tridesetih letih tranzicije pa je stanje precej slabše, zlasti kar se tiče zasebnega sektorja. Glede na zadnji znani uradni podatek SURS, bo Slovenija tako morala v sodelovanju s socialnimi partnerji pripraviti akcijski načrt za spodbujanje kolektivnega pogajanja in postopen dvig pokritosti s kolektivnimi pogodbami, kot to predvideva določba člena 4(2) Direktive.

3.2. Ukrepi za spodbujanje kolektivnega pogajanja

V času oddaje tega prispevka vlada še ni predložila v javno obravnavo predloga akcijskega načrta, so pa bila na akademski ravni že identificirana področja možnih ukrepov.¹⁴ Pri pripravi ukrepov so lahko v pomoč tudi predlogi Komisije

¹¹ <https://pxweb.stat.si/SiStatData/pxweb/sl/Data/-/0782590S.px>

Iz Metodologije SURS izhaja, da podatek predstavlja število zaposlenih oseb, za katere veljajo kolektivne pogodbe, deljeno s številom vseh zaposlenih oseb. Zaposlene osebe, za katere veljajo kolektivne pogodbe, sklenjene za območje države, pa so zaposlene osebe, ki jih ne pokrivajo podjetniške kolektivne pogodbe, označene s šiframi 001 ali 310 ali 907 ali 920 oziroma za njih ne veljajo določila nobene kolektivne pogodbe (šifra 999) na seznamu kolektivnih pogodb.

¹² OECD and AIAS (2025), Institutional Characteristics of Trade Unions, Wage Setting, State Intervention and Social Pacts, OECD Publishing, Paris, <https://www.oecd.org/en/data/datasets/oecdaias-ictwss-database.html> Podatki za Slovenijo:

- Trade union density (% of employees) 15,3% (2022)
- Adjusted bargaining (or union) coverage rate (% of employees with the right to bargain) 83,1% (2016)
- Employer organisation density (% of employees) 72,5% (2016).

¹³ Podrobno o tem glej: Kresal Šoltes, K., 2021, str. 253-260.

¹⁴ Podrobno glej: Kresal Šoltes, Katarina, 2021, str. 261-267.

EU za večjo pokritost s kolektivnimi pogajanjmi, ki jih je ta pripravila v postopkih pred sprejemom Direktive in sicer:¹⁵

- ukrepi za krepitev zmogljivosti socialnih partnerjev za sodelovanje v kolektivnih pogajanjih o določanju plač,
- upravná razširitev veljavnosti kolektivnih pogodb v soglasju s socialnimi partnerji,
- ustrezní pravni okvir ali ustvarjanje pogojev za spodbujanje kolektivnega pogajanja,
- učinkovit nadzor in uresničevanje določb o plačah, dogovorjenih s kolektivnimi pogodbami,
- zagotovitev skladnosti kolektivno dogovorjenih plač s pogoji v postopkih javnih naročil,
- izboljšanje mehanizma spremljanja in zbiranja podatkov o kolektivno dogovorjenih plačah.

Evropska komisija navaja, da naj ukrepi vključujejo finančno, pravno, analitično, institucionalno in politično podporo, vključno tudi z javnimi sredstvi, ob upoštevanju avtonomije socialnih partnerjev. Med temi ukrepi komisija izpostavlja pomen izobraževanja in izpopolnjevanja socialnih partnerjev, identifikacije in izmenjave dobrih praks ter zagotavljanja storitev svetovanja, prav tako tudi ukrepe za ohranitev in krepitev članstva v sindikalnih in delodajalskih organizacijah.¹⁶

V nadaljevanju predstavljám predloge ukrepov za večjo pokritost s kolektivnimi pogajanjmi, ki so povzeti iz prispevka, ki sem ga pred petimi leti pripravila za slovenski kongres XX. Dnevi delovnega prava in socialne varnosti.¹⁷

Ukrepi za večjo pokritost s kolektivnimi pogajanjmi v praksi socialnih partnerjev:

- sklepanje tripartitnih socialnih sporazumov na ravni države
- sklepanje splošnih ali okvirnih kolektivnih pogodb na medsektorski ali nacionalni ravni,
- sklepanje kolektivnih pogodb na področju vseh dejavnosti, tudi takih, ki trenutno niso pokrite,

¹⁵ European commission, 2020, str. 29, 180, 214.

¹⁶ Ibid.

¹⁷ Kresal Šoltes, Katarina, 2021, str. 267-269.

- večja uporaba instituta razširjene veljavnosti kolektivnih pogodb (pogostejši predlogi s strani podpisnikov)
- povečanje članstva v delodajalskih organizacijah
- povečanje članstva v sindikalnih organizacijah
- vključevanje oseb v nestandardnih oblikah dela oz. prekarnih delavcev v mehanizme kolektivnega pogajanja,
- večje sodelovanje in koordinacija pogajanj (oblikovanje bipartitnih teles na sektorski in medsektorski ravni);

Ukrepi v zvezi z izboljšanjem zakonskega okvira za sklepanje kolektivnih pogodb

- omilitev pogojev za upravno razglasitev razširjene veljavnosti: spremeniti preveč strog pogoj najmanj 50 % pokritosti zaposlenih s KP z bolj prožnim pogojem, npr. »javnega interesa« (12. člen), možnost sprožitve postopka tudi po uradni dolžnosti; omilitev pogojev za reprezentativnost (ZRSin)
- določitev minimalnega trajanja kolektivne pogodbe za določen čas, npr. 1 leta (sedaj to ni določeno; 1. odst. 9. člena)
- kolektivna pogodba naj zavezuje člana tudi kadar ta izstopi iz združenja do izteka veljavnosti kolektivne pogodbe (sedaj najdalj 1 leto; 1. odst. 10. člena)
- namesto dispozitivne, kogentna določitev minimalnega trajanja podaljšane uporabe kolektivne pogodbe po izteku veljavnosti, npr. 6 ali 12 mesecev, z možnostjo daljše določitve s strani strank (sedaj le maksimalno trajanje 1 leta, če stranki ne določita drugače; 17. člen)
- določitev obveznosti pogodbenih strank, da ob registraciji kolektivne pogodbe, registrskemu organu sporočajo tudi število delavcev in delodajalcev, za katere pogodba velja (ZKoIP sedaj takih podlag ne določa).

Razen tega je treba zagotoviti, bodisi z ustrezno spremembo zakonskega okvira bodisi z ustrezno sodno prakso, da bodo v mehanizme kolektivnega pogajanja vključene tudi odvisne samozaposlene osebe, primerljive delavcem v delovnem razmerju, vključno z osebami, ki opravljajo platformno delo. Pri tem so nam lahko v pomoč rešitve iz primerjalnopravnih ureditev, ki so se te materije že lotile.¹⁸

¹⁸ Podrobneje glej: Polajžar, Aljoša, 2025, str. 447-560.

4. ZAKLJUČEK

Direktiva o ustreznih minimalnih plačah v EU je med drugim določila tudi okvir za spodbujanje kolektivnih pogajanj o določanju plač. Za razvoj kolektivnih pogajanj v državah članicah je pomemben 4. člen direktive. Ta v prvem odstavku identificira področja možnih ukrepov za spodbujanje kolektivnih pogajanj, v drugem odstavku pa določa konkretnije obveznosti držav članic, ki ne dosegajo praga 80% pokritosti s kolektivnimi pogajanjmi. Prvi odstavek pravzaprav ne določa nič takšnega, kar za države članice ne bi že veljalo iz zavezujočega mednarodnega in evropskega delovnega prava ter prava EU, medtem ko drugi odstavek pomeni novost in konkretizacijo obveznosti.

Direktiva je že bila predmet sodne presoje Sodišča EU na podlagi tožbe Danske za razglasitev njene ničnosti. Sodišče je med drugim ugotovilo, da Direktiva ne posega neposredno v pravico združevanja in zato je tožbo Danske v tem delu zavrnilo in je določba 4. člena v celoti ostala v veljavi. V obrazložitvi sodbe je SEU med drugim navedlo, da »člen 4 ne ureja vsebine in ne določa rezultata kolektivnih pogajanj« ter da »različni ukrepi, ki jih isti člen 4 določa, državam članicam ne nalaga obveznosti rezultata, ampak kvečjemu obveznost prizadevanja« (para. 79), zaradi česar ureditev v direktivi neposredno ne posega v pravico združevanja. Četudi je mogoče pritrditi stališčem nekaterih, da takšna razlaga Direktive verjetno zmanjšuje njen domet, pa vendarle določba 4. člena še naprej v celoti ostaja v veljavi, s tem pa tudi obveznosti držav članic za prenos njenih zahtev v nacionalne ureditve.

Kaj to pomeni za Slovenijo? Čeprav je Slovenija v preteklosti po pokritosti s kolektivnimi pogajanjmi sodila v sam vrh evropskih držav in je bila primerljiva s skandinavskimi državami, pa po tridesetih letih tranzicije temu ni več tako. Do Direktive v Sloveniji nismo imeli sistema transparentnega spremljanja stopnje pokritosti, saj je SURS šele v letu 2025 začel objavljati ta podatek. Po trenutno znanih uradnih podatkih SURS ne dosegamo 80% praga pokritosti s kolektivnimi pogajanjmi, zato bo Slovenija morala v sodelovanju s socialnimi partnerji pripraviti akcijski načrt iz člena 4(2) Direktive.

Predlogi delovnopravne stroke vključujejo spremembe zakonskega okvira: omilitev pogojev za administrativno razglasitev splošne veljavnosti, preglednejša ureditev reprezentativnosti, ureditev podlage za sklepanje kolektivnih pogodb za samozaposlene, ustreznjejša ureditev veljavnosti in podaljšane uporabe kolektivnih pogodb idr.. Omenjajo se tudi potencialne možnosti na področju

delovanja samih socialnih partnerjev: obuditev sklepanja tripartitnih socialnih sporazumov, kolektivna pogajanja na vseh sektorjih in panogah, tudi za obrt in drobno gospodarstvo, platformno gospodarstvo in druge panoge in poklice, ki zaenkrat niso pokriti s kolektivnimi pogodbami. Predpogoj za trdna kolektivna pogajanja, zlasti na sektorski in medpanožni ravni, na kar napotuje tudi sama Direktiva (uvodna izjava 16 in 22), pa je krepitev kapacitet socialnih partnerjev, medsebojnega spoštovanja in zaupanja ter njihove ozaveščenosti o pomenu kolektivnih pogajanj za delavce, gospodarstvo in družbo kot celoto.

LITERATURA

- Countouris, Nicola , Avoiding another '*Viking and Laval*' moment – a critical analysis of the AG opinion on the Adequate Minimum Wage Directive, Case C-19/23, European Labour Law Journal, Volume 16, Issue 2, June 2025, str. 315-322.
<https://doi.org/10.1177/20319525251328648>
- European commission, Commission staff working document impact assessment Accompanying the document Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on adequate minimum wages in the European Union (COM(2020) 682 final) - (SEC(2020) 362 final) - (SWD(2020) 246 final).
- Hayter, Susan, Visser, Jelle (ur.). Collective agreements: extending labour protection. International Labour Organization 2018. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms_633672.pdf.
- Hurst, Sascha, Minimum Wages in Soft Grasp – the CJEU Ruling on the Adequate Minimum Wages Directive, Nordic Journal of European Law 2026(1), str. 151 – 160. DOI:10.36969/njel.v8i4.28597
- ILO ILO, 2017. Trends in collective bargaining coverage: stability, erosion or decline?, Jelle Visser, Susan Hayter, Rosina Gammarano. https://www.ilo.org/global/topics/collective-bargaining-labour-relations/publications/WCMS_409422/lang--en/index.htm.
- Kresal Šoltes, Katarina (2022). Kolektivne pogodbe kot instrument za zmanjševanje tveganja revščine delavcev, v: Korpič Horvat, E. et.a. (ur.): Socialna država in revščina, Univerza v Mariboru, str. 371 – 384.
- Kresal Šoltes, Katarina (2021). Veljavnost, kvorum in druga vprašanja glede pokritosti s kolektivnimi pogajanj, Delavci in delodajalci 2021/2-3, str. 251-272.
- Kresal Šoltes, Katarina (2011). Vsebina kolektivne pogodbe: pravni vidiki s prikazom sodne prakse in primerjalnopravnih ureditev, GV Založba, Ljubljana.
- Polajžar, Aljoša, 2025, Primerjalnopravna analiza pravice samozaposlenih do kolektivnega dogovarjanja, Delavci in Delodajalci 2025/4, str. 447-460.

Encouraging Collective Bargaining in Slovenia – Challenges in Transposing Directive (EU) 2022/2041 on Adequate Minimum Wages in the EU

Katarina Kresal Šoltes*

Summary

For the development of collective bargaining in the Member States, Article 4 of the Directive (EU) 2022/2041 is important. In its first paragraph, it identifies areas of possible measures to promote collective bargaining, while in the second paragraph it lays down more specific obligations for Member States that do not reach the 80% collective bargaining coverage. The first paragraph does not, in fact, establish anything that would not already apply to Member States under binding international and European labour law and EU law, whereas the second paragraph represents a novelty and a concretisation of obligations.

The Directive has already been the subject of a ruling by the Court of Justice of the European Union (C-19/23 Denmark v Parliament and Council, 11.11. 2025). Denmark referred the matter to the Court of Justice, requesting the annulment of the Directive in its entirety or in part (i.e., limited to Article 4(1)-(2)), arguing, inter alia, that it infringed the division of competences between the Union and the Member States and directly interfered with wage-setting in the Union and with the right of association. The Court found, inter alia, that the Directive does not directly interfere with the right of association, dismissed Denmark's action on that point and Article 4 remained fully in force. In the reasoning of its judgment, the Court also stated that "Article 4 does not regulate the content nor determine the outcome of collective bargaining" and that "the various measures laid down in that same Article 4 do not impose an obligation of result on the Member States, but at most an obligation of best efforts" (para. 79). Although such an interpretation of the Directive likely reduces its scope, Article 4 nevertheless remains fully in force, along with the obligations of the Member States to transpose its requirements into national law.

* Katarina Kresal Šoltes, PhD, Deputy Director at the Institute for Labour Law at the Faculty of Law, University of Ljubljana, Slovenia.

Although Slovenia used to rank among the very top European countries in terms of collective bargaining coverage and was comparable to the Scandinavian countries, this is no longer the case after thirty years of transition. According to the latest official data from SURS, we do not reach the 80% collective bargaining coverage (65,6% in October 2025). Proposals from labour law experts include changes to the legislative framework: easing the conditions for the administrative extension of general applicability, a more transparent regulation of representativeness, establishing a legal basis for concluding collective agreements for the self-employed, and a more appropriate regulation of the validity and extended application of collective agreements, among others. Potential options are also mentioned in relation to the functioning of the social partners themselves: reviving the conclusion of tripartite social agreements, collective bargaining across all sectors and industries—including crafts and small businesses, the platform economy, and other sectors and professions that are currently not covered by collective agreements.

A precondition for strong collective bargaining, particularly at the sectoral and cross-industry levels—as also indicated by the Directive (recitals 16 and 22)—is the strengthening of the capacities of social partners, mutual respect and trust, and their awareness of the importance of collective bargaining for workers, the economy, and society as a whole.