

Vloga sveta delavcev v slovenskem sistemu delavske participacije

Primož Rataj*

UDK: 349.2:331.107.2(497.4)

Povzetek: Prispevek se osredotoča na sedaj veljavne zakonsko določene načine intenzivnosti sodelovanja svetov delavcev pri upravljanju gospodarskih družb. S pogledom v prihodnost avtor razpravlja o vprašanju, ali je še smotrno vnaprej urejati stopnji soodločanja in zadržanja odločitve delodajalca z vidika vsebinskih izhodišč delavske participacije, ustavnih zahtev in (zavezujočih) mednarodnih pravnih aktov ter z vidika pravne kulture in sedanjega družbenega ustroja. Ti stopnji sodelovanja pri upravljanju namreč lahko po sedanji ureditvi povzročita (vsaj začasno) oviro ali celo blokado sprejemu poslovne odločitve delodajalca.

Ključne besede: svet delavcev, sodelovanje pri upravljanju, soodločanje, zadržanje odločitve delodajalca, skupno posvetovanje.

The Role of Works Councils in Slovenian System of Employee Participation

Abstract: The paper focuses on the currently defined legislative ways of works council participation in company management. Looking ahead, the author discusses the question, whether it is (still) suitable to regulate the following two ways of participation, namely the right to co-determination and the right to withhold execution of an employer's decision. These two participative ways are looked at in the light of substantive starting points of employee participation, Slovenian Constitution, binding international legal sources, legal culture and current societal structure. Both of them may, as currently enacted, lead to a (temporary) hurdle or possibly even a blockade of an employer's decision.

* Primož Rataj, magister prava, asistent na Pravni fakulteti Univerze v Ljubljani
primoz.rataj@pf.uni-lj.si
Primož Rataj, Master of Law, Teacher Assistant at the Faculty of Law, University of Ljubljana, Slovenia

Keywords: *works council, employee participation in management, co-determination, the right to withhold the execution of an employer's decision, joint consultation.*

1. UVOD

Delavska participacija v slovenskem pravnem sistemu že dalj časa ni bila deležna bistvenih zakonodajnih sprememb, ki bi sledile usklajenim stališčem zadevnih deležnikov, pri čemer to velja za širši in ožji pomen pojma delavske participacije. V širšem pomenu pojma se delavska participacija nanaša na tri vidike, natančneje na sodelovanje delavcev pri upravljanju, poleg tega vidika pa še na finančno participacijo (udeležba na poslovnem rezultatu oziroma dobičku) in na lastniško participacijo¹ (notranje delničarstvo oziroma imetje poslovnega deleža).² Vsi izmed navedenih so (lahko) izjemnega pomena ter kot celota tvorijo zaokrožen sklop vsebin, ki se jih v strokovni literaturi umešča v sfero ekonomske demokracije. Pojem delavske participacije pa ima hkrati tudi ožji pomen, ki zajema le enega izmed treh navedenih sklopov, natančneje sodelovanje delavcev pri upravljanju.

Ta vsebina je v slovenskem pravnem sistemu podrobneje urejena v Zakonu o sodelovanju delavcev pri upravljanju (v nadaljevanju ZSDU),³ ki predstavlja krovni, temeljni zakon, in še dveh drugih zakonih z ožjo veljavnostjo.⁴ Predmet prispevka bo obravnava le temeljnega ZSDU, ki je bil sprejet že daljnega leta 1993 in do danes spremenjen le dvakrat.⁵ V prvi vrsti se s tem zakonom ureja načine sodelovanja delavcev pri upravljanju in oblike sodelovanja, tj. preko koga

¹ Finančno in lastniško participacijo ureja v Sloveniji Zakon o udeležbi delavcev pri dobičku, Ur. l. RS, št. 25/08. Več o tej temi v Franca, Temeljni delovnopравни vidiki finančne participacije, 2008, str. 647-673.

² Za drugačne (tudi uveljavljene) opredelitve ali razlage glej Franca, Vloga managementa pri uresničevanju delavskega soupravljanja v gospodarskih družbah, 2008, str. 264-265.

³ Uradni list RS, št. 42/93 s spremembami in dopolnitvami do 45/08 – Zarbit.

⁴ To sta Zakon o sodelovanju delavcev pri upravljanju evropske delniške družbe, Uradni list RS, št. 28/2006, in Zakon o sodelovanju delavcev pri upravljanju evropske zadrage, Uradni list RS, št. 79/2006.

⁵ Do danes je bil ZSDU spremenjen le dvakrat, leta 2001 (Ur. l. RS, št. 56/01) zaradi uskladitve z odločitvijo Ustavnega sodišča, leta 2007 (Ur. l. RS, št. 26/07) pa predvsem zaradi prilagoditve zakonu o gospodarskih družbah, odraz katerega je bil sprejem določb o sodelovanju delavcev v organih družbe, če je določen enotni sistem upravljanja, tj. z upravnim odborom.

delavci pri upravljanju sodelujejo. Tako delavci uresničujejo ustavno zagotovljeno pravico do soodločanja oziroma sodelovanja pri upravljanju⁶ individualno kot posamezniki ali kolektivno preko zbora delavcev kot najbolj demokratične oblike, predstavnikov delavcev v organih družbe in preko sveta delavcev ali delavskega zaupnika.⁷

Pri ustroju zakonske ureditve je že na prvi pogled jasno, da je zboru delavcev in sodelovanju delavcev v organih družbe namenjeno bistveno manj pravil. Tako praviloma zbor delavcev sestavljajo vsi zaposleni v družbi, razen vodilnega osebja, in sklical naj bi ga svet delavcev⁸ med delovnim časom (do) enkrat letno oziroma večkrat (in kot pravilo) izven delovnega časa, pri čemer se lahko dogovori tudi drugače.⁹ Po drugi strani se sodelovanje delavcev v organih družbe uresničuje preko predstavnikov delavcev v organih vodenja in nadzora družbe. V dvotirnem sistemu upravljanja je to možno preko predstavnikov v nadzornem svetu oziroma preko predstavnika v upravi družbe (tj. delavski direktor). V enotirnem sistemu upravljanja pa se izvaja preko predstavnikov delavcev v upravnem odboru, lahko pa tudi preko predstavnika delavcev med izvršnimi direktorji družbe.¹⁰

Upošteva dejstvo, da zakonska ureditev gradi na sistemu upravljanja, kot ga Zakon o gospodarskih družbah (ZGD-1)¹¹ določa za delniške družbe, je možnost sodelovanja delavcev v organih gospodarskih družb precej omejena, saj denimo le izjemoma pride v poštev pri družbi z omejeno odgovornostjo, ki je po številu daleč najbolj razširjena oblika gospodarske družbe. Hkrati k možnosti sodelovanja preko te oblike ne pripomore dejstvo, da ta oblika sodelovanja pri upravljanju ne zavezuje majhnih (predvsem delniških) družb po ZGD-1.¹²

Tako je pravzaprav s kolektivnega vidika sodelovanja pri upravljanju preostala le še možnost sodelovanja preko sveta delavcev (ali delavskega zaupnika). Svetu delavcev je tudi sicer namenjeno največje število norm, npr. o oblikovanju, sestavi, mandatu in izvolitvi sveta delavcev, volilnih organih, kandidiranju članov

⁶ Ta je določena v 75. členu Ustave Republike Slovenije, Uradni list RS, št. 33/91-I s spremembami in dopolnitvami do 75/16 – UZ70a.

⁷ Glej 3. člen ZSDU.

⁸ Pri tem izostaja možnost sklica zbora delavcev, če se svet delavcev v gospodarski družbi ni ustanovil, kar je ena izmed številnih pravnih praznin v zakonu.

⁹ Glej 69. in 72. člen ZSDU.

¹⁰ Ibidem, 78. in 81. člen.

¹¹ Uradni list RS, št. 42/06 s spremembami in dopolnitvami do 15/17.

¹² Glej 84.a člen ZSDU. O ustavni skladnosti tega člena in še nekaterih drugih glej odločbo Ustavnega sodišča RS, št. U-I-268/06 z dne 5. marca 2009.

sveta, volitvah, prenehanju članstva, načinu dela, in tako naprej.¹³ Upošteva se, da je to oblika sodelovanja pri upravljanju, ki je v praksi zaživel v največjem obsegu (čeprav še zmeraj ne v vseh gospodarskih družbah) ter ima po ZSDU tudi največ pristojnosti, je pozornost v prispevku namenjena tej obliki sodelovanja z zornega kota izbranih vprašanj. Slednja so izpostavljena v kontekstu dogodka, ki mu je prispevek namenjen, to je udeležbi na sekciji, ki se ukvarja s pogledom v prihodnost. Ravno poglavje delavske participacije (in vloga sveta delavcev), kot izbrano poglavje delovnopravnega sistema, ki ni bilo deležno korenitih zakonodajnih sprememb vse od leta 1993, je eno izmed področij, kjer bo taka (zakonodajna) prenova v prihodnosti potrebna.

Temelj za pripravo prispevka je predvsem osredotočenje na trenutne stopnje intenzivnosti sodelovanja delavcev pri upravljanju preko sveta delavcev, natančneje na načine obveščanja, skupnega posvetovanja, soodločanja in zadržanja odločitve delodajalca. Pozornost je namenjena predvsem vprašanju, ali sta načina soodločanja in zadržanja odločitve delodajalca še primerna in nujna (oziroma potrebna) z različnih zornih kotov, tj. z vidika ustavnih zahtev in (zavezujočih) mednarodnih pravnih aktov, z vidika pravne kulture in družbenega ustroja kot pomembnih dejavnikov, z vidika namena koncepta participacije delavcev (torej vsebinskih izhodišč) in z vidika nekaterih primerov po sedanjih pravni ureditvi, za katere niso povsem razjasnjene pravne posledice. Na koncu je dodatno kritično opozorjeno na rešitve, ki so bile nedavno predlagane v predlogu ZSDU-1, ki ni bil sprejet.

2. VSEBINSKA IZHODIŠČA DELAVSKEGA PREDSTAVNIŠTVA

Delavsko predstavništvo (tudi v Sloveniji) že dalj časa razumemo kot pojem, ki se ureničuje preko dveh povsem različnih pravnih poti oziroma dveh 'tirov'. Sodelovanje delavcev pri upravljanju preko delavskih predstavnikov je le ena možnost, medtem ko je druga možnost predstavništvo preko sindikatov. Vzrok ustanovitve in delovanja sindikatov je v vsebinskem smislu teoretično načrtan kot zastopanje delavcev zoper delodajalca zaradi izboljšanja njihovega (delovno)pravnega položaja, ki ga in-

¹³ Glej 2. poglavje ZSDU o svetu delavcev in delavskemu zaupniku (členi 8-68), 4. poglavje o svetu delavcev kapitalsko povezanih družb (členi 73-77) in 6. poglavje o načinih sodelovanja delavcev pri upravljanju družbe (členi 85-98). Pomembnih je še nekaj drugih členov v drugih poglavjih, na katere je na relevantnih mestih opozorjeno.

dividualno zaradi osebne (pravne) podrejenosti praviloma ne morejo doseči sami, lahko pa to enakopravneje storijo kolektivno, torej preko sindikata.

V tem oziru je delovanje sindikata po svojem smotru antagonistično v razmerju do delodajalcev. Interesi in cilji delavcev ter delodajalcev se objektivno nasprotujejo in ključna je razrešitev vprašanja pod kakšnimi pogoji (plača, delovni čas, itd.) se bo za delodajalca opravljalo delo. V tem kontekstu je nekdanji razredni boj v zadnjih desetletjih zamenjalo socialno partnerstvo, v skladu s katerim naj bi predstavniki delavcev in delodajalcev sodelovali za skupni blagor in v prid obeh, ter s tem dosegli socialni mir kot temeljno vrednoto (in se izognili boju med njima, kar v sklepni fazi privede do škode za oboje). Reševanje nasprotij se odvija v okviru (kolektivnih) pogajanj, ki so lahko pogajanja (in ne le prosjačenje) zgolj v primeru, da sindikati razpolagajo z ustreznim sredstvom boja, kamor tradicionalno umeščamo pravico do stavke in druge dovoljene načine.¹⁴

Sodelovanje delavcev pri upravljanju po drugi strani ni antagonistično v svoji vsebini, temveč je asociativno (tj. združevalno, povezovalno, sodelovalno). Slovenska pravna teorija (z opiranjem tudi na tujo) razume bistvo sodelovanja delavcev pri upravljanju kot sodelovanje predstavnikov delavcev in delodajalca z namenom doseganja večje ekonomske oziroma poslovne uspešnosti podjetij in ne uveljavljanja sindikalnih ali drugih pravic in/ali interesov na račun poslovdstev podjetij oziroma podjetij sicer.¹⁵ Čim se predstavniki delavcev, to so predvsem sveti delavcev, postavijo v borbeni položaj zoper poslovdstvo oziroma delodajalca in se ukvarjajo s pravicami delavcev iz delovnega razmerja, posegajo v sfero delovanja sindikatov (oziroma so njihov podaljšek). To ni namen sodelovanja delavcev pri upravljanju in iz ZSDU to zelo jasno izhaja, saj se svet delavcev in delodajalec v participativnem dogovoru ne smeta dogovarjati o pravicah iz delovnega razmerja (tj. plači in drugih pogojih dela), ki se urejajo s (splošno veljavnimi) kolektivnimi pogodbami.¹⁶

Namen sodelovanja delavcev pri upravljanju je torej drugje, in sicer v večji poslovni uspešnosti podjetij.¹⁷ Ta naj bi v skladu z organizacijsko teorijo¹⁸

¹⁴ Gostiša, 1996, str. 124.

¹⁵ Ibidem, str. 116.

¹⁶ Glej peti odstavek 5. člena ZSDU.

¹⁷ Sodelovanje delavcev pri upravljanju ima lahko tudi druge namene, med drugim omogočanje razvoja človekove osebnosti, izboljšanje socialne klime v podjetju, in druge. S tem v zvezi več Končar, v: Mežnar in drugi, 1993, str. 10.

¹⁸ Ta (so)temelji na pomenu človeškega dejavnika v podjetju in načinih za čim boljše izkoriščenost njegovega potenciala v produktivne namene. Glej Gostiša, 1996, str. 115.

nastopila zaradi občutka pripadnosti oziroma vključenosti zaposlenih v podjetju, kar se odraža v vsestransko ugodnih motivacijskih učinkih. Tako naj bi le ljudje, ki se poistovetijo s podjetjem, bili pripravljeni prispevati največ k boljšim poslovnim rezultatom, tega pa zagotovo ni možno doseči zgolj z ukazovanjem, nadziranjem in kaznovanjem.¹⁹ Do večje poslovne uspešnosti pogosteje pride tudi ob odsotnosti konfliktov, k čemur stremi sodelovanje delavcev pri upravljanju, saj naj bi se v duhu medsebojnega zaupanja sprejemale s strani predstavnikov delavcev in posloводства (čimbolj) usklajene poslovne odločitve. Temeljno vsebinsko izhodišče delavske participacije po ZSDU je torej nekonfliktno sodelovanje z usmerjenostjo k optimalnim poslovnim odločitvam, kjer svet delavcev kot voljeno predstavniško telo, predstavlja most med delavci in delodajalcem.

3. POLOŽAJ SVETA DELAVCEV Z VIDIKA SODELOVANJA DELAVCEV PRI UPRAVLJANJU DRUŽBE PO ZSDU

Ob navedenih vsebinskih izhodiščih je v skladu z ZSDU delavska participacija v slovenski pravni ureditvi zastavljena kot upravičenje delavcev, torej izbirna pravica delavcev, da se organizirajo in izvolijo svoja delavska predstavništva ter sodelujejo pri upravljanju v organih družbe. Od delavcev samih je odvisno ali bo sodelovanje pri upravljanju resnično zaživel. To lahko storijo z namenom doseganja demokracije, socialne integracije in ekonomske učinkovitosti. Posluš delodajalca za predloge delavcev lahko povečuje motivacijo zaposlenih, njihovo predanost organizaciji, storilnost in zadovoljstvo pri delu, poleg tega pa povečuje delovno vlogo zaposlenih, kar se odrazi v večji učinkovitosti in storilnosti ter znižanju stroška nadzora zaposlenih.²⁰ Po drugi strani, če do izvolitve sveta delavcev ne pride, delavci ne morejo sodelovati pri upravljanju v tistih zadevah, ki so po ZSDU v pristojnosti sveta delavcev (ali delavskega zaupnika). Zbor delavcev sicer lahko obravnava pristojnosti iz sveta delavcev, vendar o tem ne more odločati, saj mu ZSDU teh pristojnosti ne določa.

Zelo pomembno je torej ustanoviti svet delavcev, kar pa je pogosto odraz večjih dejavnikov. V prvi vrsti se to zgodi tedaj, ko se pričakuje, da bo svet delavcev imel večji vpliv na odločitve posloводства. Če se ne pričakuje obstoj vpliva

¹⁹ Ibidem, str. 117.

²⁰ Franca, Pravni položaj managementa pri ustanovitvi sveta delavcev v gospodarskih družbah, 2008, str. 121.

na odločitve oziroma se domneva, da ustanovljeno telo ne bo dolgo obstalo, se svet delavcev praviloma sploh ne ustanovi.²¹ K temu lahko pripomore nenaklonjenost posloводства, ki svet delavcev obravnava kot grožnjo ali (poleg sindikata) še eno delavsko predstavništvo, ki jim bo zaradi pogajanj oviralo učinkovito poslovanje.²² Ta bojazen je včasih celo upravičena, če sveti delavcev svojo vlogo po ZSDU vidijo predvsem v obstoju nekih dodatnih možnosti še bolj učinkovitega varstva delavskih pravic pred delodajalci,²³ kar je pogostejše, če so člani sveta delavcev obenem sindikalni predstavniki. Zorni kot razmišljanja bi moral biti drugačen in usmerjen v dogovarjanje sveta delavcev in posloводства z namenom sprejema optimalnih poslovnih odločitev. Idealistično gledano bi morala obstajati dobra organizacija in visoka stopnja kohezivnosti na delavski strani ob sočasni pripravljenosti posloводства za sodelovanje. Svet delavcev bi tako preprečeval konflikte, pomagal pri konstruktivnem sodelovanju v družbi in doprinesel k obveščanju delavcev ter s tem pripomogel k nadzoru posloводства. Posloводство pa bi na ta način doseglo ohranitev socialnega miru in zadovoljstvo ter pripadnost delavcev.²⁴

Teoretično gledano je dokaj zahtevno normativno urediti položaj sveta delavcev na način, da bo imel že po zakonu zadosti pomemben vpliv na sprejemanje poslovnih odločitev (in ga bodo delavci ustanavljali kot izbirno pravico), hkrati pa njegove pristojnosti ne bodo take, da bi za delodajalce predstavljal oviro (in bodo ustanavljanju nenaklonjeni). Za dejansko uresničevanje sodelovanja delavcev pri upravljanju je potrebno resnično določiti pravo mero upravičenj sveta delavcev. V sedaj veljavnem ZSDU je ta mera načrtovana na način, da so pristojnosti sveta delavcev oziroma obveznosti delodajalca do sveta delavcev določene v štirih stopnjah intenzivnosti. Mednje sodijo načini obveščanja, skupnega posvetovanja, soodločanja in zadržanja odločitev delodajalca. Nabor vsebinskih tem, ki so predmet posamezne stopnje intenzivnosti sodelovanja delavcev pri upravljanju, gradi na tezi, da je intenzivnejša stopnja predvidena za teme, ki delavce neposredno zadevajo, so jim objektivno interesno (naj)pomembnejše in o njih več vedo.

Najbolj intenzivni stopnji sodelovanja sta torej soodločanje in zadržanje odločitve delodajalca, ki privedeta tudi do posebnih pravnih posledic po ZSDU.

²¹ Iz tega izhaja t. i. selekcijski učinek, ko je primerljivo v nekaterih državah dokaj nizka raven prisotnosti delavskih predstavništev, vpliv na odločitve pa največji. Več v Franca, 2012, str. 19.

²² Franca, 2009, str. 105.

²³ Gostiša, 1996, str. 116.

²⁴ Franca, 2010, str. 6-8.

V nekaterih primerih soodločanja, ko delodajalec za svoj predlog ne dobi soglasja sveta delavcev (urejeni so v 96. členu ZSDU), in kadar svet delavcev zadrži odločitev delodajalca (če sprejme sklep in ga vroči delodajalcu zaradi predvidenih kršitev obveznosti obveščanja ali skupnega posvetovanja v 98. členu ZSDU), nastane medsebojni spor, ki ga razrešuje arbitražna.²⁵ Arbitražna odločitev kot sklepno dejanje v postopku tako nadomesti dogovor med svetom delavcev in delodajalcem.²⁶ Za soodločanje po 95. členu ZSDU, kjer gre za interesne spore, je sporno, ali lahko že po ZSDU v teh interesnih sporih arbitražna ob zavrnitvi soglasja sveta delavcev z odločbo nadomesti njun dogovor.²⁷ Če arbitražna ob odsotnosti izrecnega pooblastila za odločanje ni pristojna, potem delodajalec brez soglasja sveta delavcev ne more sprejeti poslovne odločitve drugače, kot da ravna nezakonito (torej je blokiran). Če pa je možno, da lahko v interesnih sporih že po ZSDU vselej odloča arbitražna, pa se, ob vseh izvedbenih zapletih z arbitražo, do katerih utegne priti, zastavlja utemeljeno vprašanje, ali lahko sploh nekdo drug namesto delodajalca sprejme poslovno odločitev (npr. če pritrdi arbitražna stališčem sveta delavcev v arbitražnem postopku) ob vedenju, da je v razmerjih delavci (in njihovi predstavniki) do delodajalca, poslovni riziko na delodajalcu. To seveda izraziteje velja v primerih kolektivnih interesnih sporov, ki jih ZSDU ne loči od pravnih. Tako je že na prvi pogled opazno, da načina soodločanja (s soglasjem sveta delavcev) ali zadržanjem odločitve delodajalca, kot sta trenutno koncipirana v ZSDU, lahko predstavljata (vsaj začasno) oviro ali celo blokado poslovnemu odločanju, zaradi česar je v nadaljevanju presojana smotrnost teh dveh načinov sodelovanja pri upravljanju kot zakonski minimum, pod katerega se s participativnim dogovorom ne da iti.

4. MEDNARODNI PRAVNI VIRI IN USTAVNE DIMENZIJE SODELOVANJA DELAVCEV PRI UPRAVLJANJU

Pri presoji smotrnosti zakonsko urejenih načinov soodločanja in zadržanja odločitev delodajalca je v prvi vrsti pomembno ali je potrebno ta načina pravno urediti kot odraz zahtev slovenske ustave ali drugih zavezujočih mednarodnih pravnih virov.

²⁵ O naravi sporov iz participativnih razmerij in njihovem arbitražnem razreševanju piše Vodovnik, 1997, str. 363-364 in 368.

²⁶ Glej člene 99-106 ZSDU.

²⁷ V tem oziru je relevanten prispevek Gostiša, 2005, str. 24-25.

Z vidika skladnosti z zavezujočimi mednarodnimi pravnimi viri oziroma pogodbami je pomembna ugotovitev, da je bila pravica do sodelovanja delavcev pri upravljanju že leta 1988 v dodatnem protokolu k evropski socialni listini priznana kot človekova pravica. Ureja jo tudi sedaj zavezujoča spremenjena Evropska socialna listina v 21. in 22. členu (ter 29. členu v povezavi s postopki kolektivnega odpuščanja). Države, ki jih ti členi zavezujejo, so dolžne sprejeti ali spodbujati ukrepe, ki bodo delavcem ali njihovim predstavnikom v skladu z notranjo zakonodajo in prakso omogočali, da bodo redno ali ob primernem času obveščeni o gospodarskem in finančnem položaju podjetja, v katerem so zaposleni (z izvzemom zaupnih podatkov), ter da se z njimi pravočasno posvetuje o predlaganih odločitvah, ki bi lahko bistveno vplivale na interese delavcev, zlasti o tistih odločitvah, ki bi lahko imele pomembne posledice na zaposlitveni položaj v podjetju.²⁸ V sklopu regionalnih pravnih dokumentov so pomembni tudi pravni viri Evropske unije, med katerimi sta v luči sodelovanja delavcev pri upravljanju najpomembnejša Listina Evropske unije o temeljnih pravicah²⁹ in Direktiva 2002/14/ES o določitvi splošnega okvira za obveščanje in posvetovanje z delavci v Evropski skupnosti.³⁰ Ta tema je bila naslovljena tudi že v nekaterih priporočilih Mednarodne organizacije dela (MOD) kot univerzalne organizacije.³¹ Skupno vsem tem dokumentom je, da sodelovanje pri upravljanju družbe ti viri vselej določajo kot obveščanje in posvetovanje ter ne zahtevajo drugih načinov intenzivnejših stopenj sodelovanja (ob tem drugih načinov ne odsvetujejo kot takih in namen teh aktov ni zmanjševanje upravičenj kot neposredna posledica).

Ob skladnosti z mednarodnimi pravnimi viri je kljub temu potrebno preveriti, ali bi morebitna sprememba ZSDU predstavljala ukrep, ki bi bil neskladen z Ustavo RS (če bi bila ta v tem oziru strožja). Sodelovanje delavcev pri upravljanju je z vidika ustavne ureditve v Ustavi RS določeno v 75. členu kot ustavno jamstvo v poglavju o gospodarskih in socialnih razmerjih. Člen je naslovljen kot 'soodločanje', temu pa sledi določba, da 'delavci sodelujejo pri upravljanju v gospodarskih organizacijah in zavodih na način in pod pogoji, ki jih določa zakon.' Pomen besede soodločanje bi nakazoval na zahtevano soglasje (predstavnikov) delavcev, pri čemer pa je termin sodelovanje izrazito širši in po svoji vsebini slovnično pomeni udeležенost, pomoč, dejavno povezanost, itd. V ZSDU je urejenih več

²⁸ Več o teh določbah Evropske socialne listine Veneziani in Bruun, v: Bruun in drugi, 2017, str. 381-412.

²⁹ Glej 27. člen, Ur. l. EU, 2010/C 83/02 z dne 30. marca 2010.

³⁰ Več informacij o tej direktivi Edoardo, v: Schlachter, 2015, str. 519-555.

³¹ Več o priporočilih MOD Končar, v: Mežnar in drugi, 1993, str. 6-7.

stopenj intenzivnosti sodelovanja preko svetov delavcev, tj. obveščanje, skupno posvetovanje, soodločanje in zadržanje odločitev delodajalca, pri čemer je moč ugotoviti, da sta na ta način deloma upoštevani pravzaprav obe pomenski različici 75. člena Ustave RS. To je moč deloma pripisati nejasni konceptiji ustavne določbe, na kar se opozarja že v komentarju ZSDU.³²

Odgovor na vprašanje, ali se zahteva v ZSDU način soodločanja ali zadržanja odločitve delodajalca kot odraz ustavnega jamstva, je jasneje razviden iz ustavnosodne prakse, ki vselej služi razlagi ustavnih določil. Ta je v tem oziru jasna, in sicer, da ima zakonodajalec pri izbiri načinov sodelovanja delavcev pri upravljanju široko polje proste presoje (kar velja sicer za celotno področje urejanja ekonomskih in socialnih pravic),³³ poleg tega pa je ustavna presoja zakonske ureditve, ki po vsebini ne pomeni omejitve posamezne človekove pravice, temveč le določitev načina njenega uresničevanja, nujno zadržana in presojana le v kontekstu razumnosti ureditve.³⁴ Ob tem velja poudariti, da so po 15. členu Ustave RS človekove pravice in temeljne svoboščine omejene s pravicami drugih, pri sodelovanju pri upravljanju nujno s pravicami delodajalca, tj. s svobodno gospodarsko pobudo in pravico do zasebne lastnine, ki se uživa na način, da je zagotovljena njena gospodarska, socialna in ekološka funkcija. V kontekstu teh omejitev je Ustavno sodišče že odločilo, da bi najmanj polovična zasedba predstavnikov delavcev v nadzornem svetu pomenila nesorazmeren poseg v pravice delodajalca, saj bi to lahko privedlo do nepotrebnih težav in sporov ali celo pomenilo blokado odločanja. To je nasprotni učinek od namena sodelovanja predstavnikov delavcev, ki je v zagotovitvi upoštevanja interesov delavcev pri sprejemanju odločitev.³⁵

Res je, da se je navedena praksa nanašala na drugo obliko sodelovanja, tj. sodelovanje v organih družbe in ne preko sveta delavcev, vendar v tem kontekstu bistvenih razlik ne bi smelo biti. Stopnja intenzivnosti soodločanja ali celo zadržanja odločitev delodajalca po svoji naravi lahko predstavlja nepotrebne težave in spore ali celo blokado odločanja. Do tega vselej zagotovo ne pride, vendar je že možnost tega (kar pa se v praksi tudi marsikje dogaja) sporna (lahko tudi ustavno), vsaj z vidika da je to zakonski okvir, katerega se (s participativnim dogovorom) ne more pravno veljavno izključiti. Upošteva je to linijo

³² Ibidem, str. 20.

³³ Glej točko 5 odločbe Ustavnega sodišča RS, št. U-I-302/97 z dne 15. junija 2000.

³⁴ Glej točko 22 odločbe Ustavnega sodišča RS, št. U-I-268/06 z dne 5. marca 2009.

³⁵ Glej točke 17-19 odločbe Ustavnega sodišča, št. U-I-302/97 z dne 15. junija 2000.

argumentacije je možna ugotovitev, da ni neskladno s 75. členom Ustave RS, če bi se ta načina sodelovanja sveta delavcev ukinila kot predpisana (to je z vidika sorazmernosti do upravičenj delodajalca morda celo primerneje), lahko pa bi bila dogovorjena avtonomno. Z vidika eventualne bodoče zakonske spremembe bi kvečjemu sporni vidik najverjetneje predstavljal poseg v načelo zaupanja v pravo, za katerega zakonodajalec sicer potrebuje stvaren razlog, ki je utemeljen v prevladujočem javnem interesu.

5. DRUŽBENI USTROJ IN PРАВNA KULTURA KOT POMEMBNA DEJAVNIKA

Tak stvaren razlog, kot vzrok za spremembe, gre iskati predvsem v luči prilagajanja prava spremenjenim družbenim razmerjem za uresničitev načela pravne države in v zagotavljanju primerne sorazmerja do pravic drugih (tj. stopnja intenzivnosti, ki še ne more doseči blokad poslovnih odločitev). Že na tem mestu je mogoče ugotoviti, da je bil ZSDU sprejet v povsem drugačnih družbenih razmerah in sicer v obdobju, ki je sledilo obdobju samoupravljanja, ko so s strani delavcev izvoljeni organi sprejemali tudi vse najpomembnejše odločitve v zvezi z upravljanjem in odločitve, ki bi pogosto sodile v pristojnost posloводства. Sistem samoupravljanja je bilo potrebno zaradi njegove neučinkovitosti in slabih dosežkov gospodarstva tudi na zakonodajni ravni prilagoditi ter z oženjem dotedanjih tovrstnih formalnih pravic zaposlenih le te postaviti v realnejše okvire.³⁶ Razumljivo je, da bi v tedanjem kontekstu družbenih razmerij sodelovanje delavcev pri upravljanju zgolj kot obveščanje in posvetovanje, ob prehodu v kapitalistični sistem z močno poudarjeno zasebno lastnino, predstavljalo preveliko in prehitro spremembo ter bilo na ta način prezahtevno.

Vse do danes se je (s)miselnost tržnega gospodarstva bistveno bolj uveljavila, hkrati pa se je bistveno razvilo tudi poslovanje podjetij. Vse pogostejše je delo potrebno opravljati z drugačno organizacijo dela (tudi zaradi sprememb tehnologije) in zaradi (skorajda neverjetnega) napredka pri izmenjavi informacij je potrebno poslovne odločitve sprejemati hitreje.³⁷ Odrek soglasja sveta delavcev (tudi če je po mnenju njegovih članov to ustrezno utemeljeno) ali zadržanje

³⁶ Vodovnik, 1994, str. 36-37.

³⁷ To obenem sproža tudi vprašanje o prilagoditvi oziroma skrajšanju rokov pri načinih sodelovanja delavcev pri upravljanju.

odločitev delodajalca, kot je trenutno koncipirano v ZSDU, pa še vedno predstavljata pravno-formalno (vsaj začasno) blokado poslovne odločitve in (lahko) privedeta do spora, ki ga razrešuje in v njem odloči arbitraž. Arbitražna odločitev (zlasti v interesnem sporu), ki je v nasprotju s stališčem delodajalca, predstavlja poslovno odločitev, ki jo sprejme namesto delodajalca nekdo drug, kljub temu da je delodajalec tisti, ki nosi poslovni riziko poslovanja gospodarske družbe. To bi znalo predstavljati rešitev, ki je nesorazmerna z delodajalcu zagotovljenimi ustavnimi jamstvi in v zgoraj zarisanih okvirih bi bilo moč najti stvarno utemeljen razlog, ki je utemeljen v prevladujočem javnem interesu.

Pomemben (so)element za spremembo zakonske ureditve lahko predstavlja tudi uresničevanje pravnih pravil v praksi. V tej povezavi je pomemben nivo pravne kulture, ki je v posamezni državi razvit. Sodelovanje delavcev pri upravljanju zakonsko značilno urejajo le evropske (vendar ne vse) države, pri čemer je v Sloveniji to nujno zaradi ustavne ureditve in zavezujočih mednarodnih pravnih aktov. Že pred desetletji je bilo ugotovljeno, da se kljub odsotnosti zakonske ureditve lahko različne oblike participacije zaposlenih razvijajo v podjetjih avtonomno in lahko že to privede do visoko razvitega sistema delavske participacije, kadar je to odraz specifične nacionalne in organizacijske kulture.³⁸ Če je ta vsebina vendarle urejena z zakonodajo, pa je pomembno poudariti, da rešitev v eni državi ne bo nujno pripeljala do enakega rezultata v drugi državi. Kljub zasnovi slovenskega modela sodelovanja delavcev pri upravljanju na tujih ureditvah (predvsem nemški),³⁹ ni nujno, da so njihove rešitve primerne za

³⁸ O zelo zanimivem Japonskem sistemu, ki je odraz drugačnih sistemov mišljenja in nekaterih drugih zgodovinskih razlogov (npr. kolektivna obdelava riževih polj, gradnja hiš ena poleg druge zaradi pomanjkanja prostora, nujno sodelovanje pri obnovi naselij zaradi potresov, itd.), ki so pripomogli k velikemu pomenu skupine in harmonije v družbi ter dajanju prednosti kolektivu pred posameznikom, kar se odraža tudi v participativnem upravljanju družbe, glej Gostiša, 1999, str. 40-43. O avtonomno razvitem modelu neposredne (individualne) participacije zaradi sistemsko podprtih načrtov notranjega odkupa podjetij (tj. notranje lastništvo zaposlenih) v ZDA glej navedeno delo, str. 37-40.

³⁹ Na visoko razvitost sodelovanja pri upravljanju v Nemčiji vpliva dejstvo, da se kolektivne pogodbe tipično sklepajo na ravni dejavnosti, na ravni podjetja pa ne. Zaradi tega imajo obratni sveti podjetij v Nemčiji sistem soodločanja glede nekaterih tem (npr. uvrstitev v plačilne razrede), saj sindikatov ni. Takega pravnega ustroja v Sloveniji preprosto ni. Obenem se tudi v Nemčiji pojavljajo mnenja, da soodločanje ovira fleksibilnost lastnikov pri odzivu na makroekonomske in druge spremembe v okolju, saj globalno gospodarstvo danes zahteva hitre odločitve in odzivnost na spremembe. Poleg tega naj bi v Nemčiji taka stopnja delavske participacije in zakonodaja ovirala vstop novih družb oziroma povzročala selitve družb. Ta tuja mnenja v svoji knjigi navaja Franca, 2009, str. 24 in 235.

slovensko poslovno okolje. Če v praksi pogosto (oziroma prepogosto) prihaja do odreka soglasja sveta delavcev ali zadržanja odločitev delodajalca (kot oblike samopomoči), je to težava, ki jo je potrebno razrešiti.

6. SKUPNO POSVETOVANJE NAMESTO SOODLOČANJA?

Temeljna posledica morebitne ukinitve soodločanja ali zadržanja odločitev delodajalca je vprašanje, kako oba načina nadomestiti. Ena izmed možnih rešitev, ki se zdi primerna kot nadomestna za način soodločanja, je skupno posvetovanje. To tudi po svoji vsebini ni nova rešitev, saj se je leta 2001 z novelo ZSDU-A⁴⁰ za vprašanja o varnosti in zdravju delavcev pri delu namesto soodločanja predvidelo skupno posvetovanje.

Obstaja pravzaprav več smiselnih razlogov, zakaj je ta rešitev primerna. Če je resničen namen sodelovanja delavcev pri upravljanju doseganje večje poslovne uspešnosti in je usmeritev obeh strani z vidika cilja v načelu nekonfliktna, potem bo tudi v praksi na podlagi skupnih posvetovanj prihajalo do usklajenih oziroma celo soglasnih odločitev (čeprav se te po ZSDU ne bi zahtevale). V kolikor sveti delavcev odgovorno konstruktivno sodelujejo s poslovodstvom, ni za zanemariti dejanskega vpliva upoštevanja predlogov k odločitvi. Morda res odločitev ne bo povsem skladna s stališči sveta delavcev, vendar je neživljenjsko pričakovati, da bo v podjetju poslovodstvo znova in znova 'povozilo' predloge sveta delavcev, saj se bo nezadovoljstvo predstavnikov delavcev slej ko prej preneslo na delavce in tako ali drugače privedlo do obojestranske škode. Ravno tako je možno, da sama sprememba v velikem deležu podjetij ne bi predstavljala dejanskih sprememb. Tako bi v podjetjih, kjer je sodelovanje pri upravljanju resnično bilo nekonfliktno in predstavljalo osnovo za boljšo poslovno uspešnost, lahko intenzivnejšo stopnjo sodelovanja predvideli avtonomno. Enako bi veljalo za podjetja, kjer poslovodstvo priznava sinergijske učinke vpetosti zaposlenih v odločanje in si prizadeva najti poslovne rešitve, ki so v prid obeh deležnikov. V slednjem primeru sploh soodločanje ni potrebno, če poslovodstvo preverja druge možnosti v postopku skupnega posvetovanja in jih (praviloma brez izjem) tudi upošteva.

⁴⁰ Glej 3. in 5. člen, Ur. l. RS, št. 56/01.

Res je, da bi del odgovornosti za doseganje boljše poslovne uspešnosti ob takem izhodišču padel na člane sveta delavcev ob njegovi izvolitvi, saj bi ti morali izkazati, da si intenzivnejšo stopnjo sodelovanja (v obliki soodločanja ali zadržanja odločitve ali drugih načinov) tudi zaslužijo kot odraz njihovega uspešnega, nekonfliktnega in konstruktivnega delovanja. Vendar je to pravzaprav v poslovnem delovanju potrebno in utemeljeno, saj je z vidika zakonske ureditve nujno preprečiti blokade poslovnih odločitev, do katerih pride tedaj, ko se svet delavcev iz različnih razlogov s poslovodstvom ne strinja. Do tega lahko pride bodisi zaradi pridobitve položaja moči kot član sveta delavcev in izkazovanje le te, bodisi osebnih zamer ali v drugih neutemeljenih primerih, kjer arbitraža po preteku (lahko tudi daljšega) časovnega obdobja pritrdi delodajalcu. Take borbene pozicije in eventualni spori niso v prid ne eni in drugi strani in jih je treba preprečevati, saj se po svojem bistvu vselej (dolgoročno) oddaljujejo od namena participacije kot take.

Ravno izognitev tem neutemeljenim (ali celo škodljivim) ravnanjem je možna z nadomestitvijo soodločanja s skupnim posvetovanjem. Obstoječa ureditev s soodločanjem je izrazito paternalistična, saj izhaja pri nekaterih temah iz enakopravnosti položajev sveta delavcev s poslovodstvom in torej implicitno gradi na predpostavki, da imajo člani sveta delavcev enakovredne poslovne izkušnje in znanje kot poslovodstvo, kar pogosto preprosto ni res. Odločilen vpliv na poslovne odločitve mora ostati v domeni poslovodstva, saj je v razmerjih delavci-delodajalec tveganje poslovnega rizika na njem.

Primerneje kot način soodločanja je torej graditev na načinu skupnega posvetovanja. Bistvena prednost skupnega posvetovanja v primerjavi s soodločanjem je, da pri skupnem posvetovanju pravno formalnih blokad ni, delodajalcu je na ta način omogočeno več maneverskega prostora pri sprejemu odločitev, hkrati pa je iz navedenih razlogov za pričakovati tudi dejanski vpliv. Dejstvo, da so nekatere teme po svoji vsebini za delavce pomembnejše, lahko tudi v okviru skupnega posvetovanja privede do razumevanja delodajalca, ki bo v večji meri (ali celo v celoti) sledil predlogom sveta delavcev.

Predpogoj, da pride do usklajene (ali soglasne) odločitve, je predhodno obveščanje in predhoden skupen dialog. Žal se še dandanes prepogosto napačno razume postopek ter namen skupnega posvetovanja kot posvetovanje o že sprejeti odločitvi oziroma o ukrepih na podlagi odločitve (kot posledica odločitve in ne odločitev kot taka z različnimi alternativami). Če bi bilo to dojemanje preseženo, bi skupno posvetovanje kot predhodno dejanje odločitvi

velikokrat privedlo do odločitve, ki bi tudi res odražala (vsaj v enem) delu stališča sveta delavcev. Čim bi za odločitve zahtevali soglasje, bi to svet delavcev enakopravno izenačilo z delodajalcem pri sprejemu poslovne odločitve, kar preprosto ni smotno, razen če v to privoli delodajalec sam (v participativnem dogovoru).

V luči teh navedb je primerna znamenita trditev, da če bi sodelovanje delavcev pri upravljanju vodilo v boljšo poslovno uspešnost, tega ne bi bilo potrebno urejati z zakonom (temveč bi se razvilo samodejno avtonomno). Če je osnovni smoter za udeležanje delavske participacije zasledovanje boljše poslovne uspešnosti, potem je najbolje, da se gradi na tej trditvi. Do nadgradnje (zakonsko) predpisanih načinov bi tako prišlo v odvisnosti od dejanskega prispevka članov sveta delavcev in razvoja pravne kulture na ravni podjetja, ne pa tudi tam, kjer soodločanje prek zavrnitve (ustreznih) predlogov delodajalca vodi v zamuden sprejem ali celo poslovno škodo.

V razmislek smotnosti take spremembe lahko sodijo tudi nekatere prednosti za same člane sveta delavcev. Kot primer lahko navedemo situacijo, ko se delodajalec bodisi zaradi spremembe ali zmanjšanja gospodarske dejavnosti, bodisi spremembe v organizaciji proizvodnje ali spremembe tehnologije, odloči za zmanjšanje števila delavcev, ki bi predstavljalo večje število delavcev po ZDR-1 (89. in 96. člen ZSDU v zvezi). V takem primeru se za tako poslovno odločitev po ZSDU zahteva soglasje sveta delavcev in zavrne ga lahko med drugim, če meni, da so razlogi za odločitev o zmanjšanju števila delavcev neutemeljeni. Če to stori in v takih okoliščinah arbitraža pritrdi delodajalcu, so (vsaj nekateri) člani sveta delavcev ravnali protipravno in ne uživajo varstva pred ukrepi delodajalca po 67. členu ZSDU, saj niso ravnali v skladu z zakonom. Obenem so lahko, ob izpolnitvi drugih zahtevanih elementov, tudi solidarno odgovorni v okviru odškodninske odgovornosti več oseb za isto škodo.⁴¹ V izogib arbitražnim sporom, ki nesporno krhajo odnose med svetom delavcev in delodajalcem, in morebitni taki ali drugačni odgovornosti članov sveta delavcev, je sprememba v teh okvirih lahko dobrodošla tudi za svet delavcev.

⁴¹ Glej 186. člen Obligacijskega zakonika, Ur. l. RS, št. 97/07.

7. ALI IN KAKO NADOMESTITI ZADRŽANJE ODLOČITVE DELODAJALCA?

Malce težje teoretično gledano je utemeljiti ukinitiv načina zadržanja odločitve delodajalca po ZSDU. Vzrok temu je, da lahko svet delavcev s sklepom, ki ga vroči delodajalcu v osmih dneh od dneva, ko je obveščen o sprejemu odločitve delodajalca, zadrži odločitev le tedaj, ko je delodajalec sam ravnal nezakonito. To nezakonitost lahko predstavlja kršitev obveznosti predhodnega obveščanja sveta delavcev glede določenih vprašanj, ali ne seznanitev sveta delavcev, kršitev predvidenih rokov in odsotnost zahteve po skupnem posvetovanju s svetom delavcev glede statusnih in kadrovskih vprašanj (glej 98. člen ZSDU). Delodajalec bi se z zakonitim ravnanjem lahko temu izognil, vendar se pogosto pojavi nestrinjanje med njima glede morebitne kršitve delodajalca. Če delodajalec meni, da je ravnal zakonito, svet delavcev pa obratno, spor spet rešuje arbitraža in pride lahko do enakih posledic kot v zgoraj opisanem primeru.

Ukinitiv zadržanja odločitve delodajalca se nakazuje kot možnost pravzaprav zaradi nečesa drugega. ZSDU ne določa pravnih posledic takega zadržanja odločitve delodajalca, temveč določa le, da delodajalec v tem primeru ne sme izvršiti odločitve vse do dokončne odločitve pristojnega organa. Kot primer težav s pravnimi posledicami, do katerih pride, lahko služi nadgradnja navedenega primera v prejšnjem razdelku. Če delodajalec sprejme odločitev o zmanjšanju števila delavcev iz poslovnega razloga, kot posledica denimo spremembe tehnologije, in o odločitvi ne obvesti sveta delavcev pred njenim sprejemom, lahko svet delavcev s sklepom in vročitvijo v osmih dneh od obvestila o sprejemu odločitve zadrži odločitev delodajalca (89., 90. in 98. člen ZSDU v zvezi). Ni jasno kaj pomeni to zadržanje odločitve. Ali delodajalec ne sme uporabljati nove tehnologije v delovnem procesu (tudi če jo je že vpeljal v preteklih dneh)? Ali je morebitna odpoved pogodbe o zaposlitvi iz poslovnega razloga konkretnemu delavcu že zato nezakonita? Če je odgovor na obe vprašanji da, potem ima kršitev obveznosti obvestitve sveta delavcev s strani delodajalca izredno daljnosežne posledice, kljub temu, da se ne bi zahtevalo niti posvetovanje o tem, temveč le obvestitev.

Kaj pa se zgodi v primeru, ko delodajalec spremeni oziroma sprejme nov akt o sistematizaciji delovnih mest, se pa o sprejemu tega akta skupno ne posvetuje s svetom delavcem, čeprav bi se moral in svet delavcev posledično zadrži odločitev delodajalca (94. in 98. člen ZSDU v zvezi)? Če je delodajalec na podlagi novega

akta o sistematizaciji eno delovno mesto ukinil in podal odpoved pogodbe o zaposlitvi iz poslovnega razloga, ali je taka odpoved že zgolj zato nezakonita?

Odgovorov na to ne podaja sodna praksa, kar je lahko odraz tudi tega, da se v praksi v takih primerih odločitve delodajalca ne zadržijo⁴² in je predvidena možnost tega manjšega pomena. Če je to res, potem bi veljalo razmisliti o (ne) potrebnosti take ureditve tudi vnaprej.

Smotnejše bi bilo morda, da se kot oblika 'samopomoči' opozarja pristojne inšpekcijske organe z namenom izdaje glob in preprečitvijo nastajanja sporov, ki jih vsebinsko razrešuje nekdo drug. Smotnejše bi lahko bile tudi druge vrste aktivnosti predstavnikov delavcev, denimo zahteva sveta delavcev, da bi nadzorni svet ali upravni odbor v družbi obravnaval letno poročilo sveta delavcev o stanju na področju uresničevanja ZSDU s predlogi ukrepov (2. odstavek 80. člena ZSDU). To bi bil lahko aktiven ukrep 'samopomoči' sveta delavcev, ki bi utegnil v prihodnje postati eden od učinkovitejših mehanizmov za zagotavljanje doslednega uresničevanja ZSDU v praksi s strani delodajalcev (morda celo bolj kot drugi arbitražni, sodni ali inšpekcijski postopki). Namreč ravno nadzorni sveti ali upravni odbori imajo v sistemu korporacijskega upravljanja zadosti moči, da lahko ožjemu poslovodstvu narekujejo drugačen način delovanja na področju sodelovanja delavcev pri upravljanju.⁴³ Gostiša meni, da nobeno (raz)sodišče ali inšpekcija ne moreta doseči tega, kar lahko doseže ustrezno navodilo nadzornega sveta ali upravnega odbora.⁴⁴

8. PREDLOG ZSDU-1

Na potrebo po spremembi zakonske ureditve področja sodelovanja pri upravljanju jasno nakazuje tudi predlog ZSDU-1, ki je bil pripravljen s strani

⁴² Obstaja pa sodna praksa glede zakonitosti odpovedi pogodbe o zaposlitvi iz poslovnega razloga, če svet delavcev ni zadržal odločitve delodajalca. Stališče je enotno in sicer, da v individualnem delovnem sporu ni mogoče izpodbijati zakonitosti odpovedi o zaposlitvi, če je do odpovedi prišlo na podlagi splošnega akta delodajalca, ki je bil sprejet mimo določil ZSDU v razmerju do sveta delavcev (in je torej delodajalec z vidika sodelovanja delavcev pri upravljanju ravnal nezakonito). S tem v zvezi glej denimo sodbo in sklep Višjega delovnega in socialnega sodišča Pdp 1168/2008 z dne 16. februarja 2009, ter sodbo Višjega delovnega in socialnega sodišča Pdp 987/2010 z dne 7. oktobra 2010.

⁴³ Gostiša, 2016, str. 24.

⁴⁴ Ibidem.

Združene levice v sodelovanju z Združenjem sveta delavcev Slovenije in Demokratično stranko dela (članica ZL) ter je pridobil načelno podporo večjega števila sindikalnih central. Predlog naj bi po dolgih letih delavcem pravice povečeval (in ne jemal) ter predstavljal "delavsko ustavo".⁴⁵ Predlog zakona je bil 20. maja 2016 predložen Državnemu zboru RS v obravnavo in sprejetje po rednem (zakonodajnem) postopku, v začetku junija 2016 doživel ostre kritike delodajalcev⁴⁶ in o njem je Vlada RS 14. junija 2016 podala tudi svoje negativno mnenje.⁴⁷

Slednje je temeljilo na dejstvu, da predlog ZSDU-1 ni bil obravnavan v Ekonomsko socialnem svetu, čeprav sodi področje sodelovanja delavcev pri upravljanju med temeljna področja njegovega delovanja. Obenem je jasno, da je bil predlog pripravljen zgolj z zornega kota predstavnikov delavcev in ne vseh deležnikov, saj ni bilo vključeno gospodarstvo, gospodarske družbe pa so nosilci ključnih obveznosti in tiste, ki ta zakon dnevno uporabljajo v svoji praksi. Raznovrstne preuranjene in neusklajene spremembe bi namreč lahko prinesle ravno nasprotno (tj. škodljive) učinke od želenih, kar ni koristno ne za delavce in delodajalce ter gospodarstvo.⁴⁸

Treba je priznati, da predlog ZSDU-1 na več mestih rešuje nekatere sedanje pravne praznine oziroma nejasnosti, ki so v praksi problematične,⁴⁹ terminološka neskladja, izpopolnjuje pravna pravila z ustrezno sankcijo za kršitev, širi participacijo na gospodarske subjekte ne glede na dejavnost in obliko lastnine, itd. Vsekakor pa je na nekaterih mestih izrazito sporen in to pri nekaterih temeljnih vprašanih ureditve sodelovanja delavcev pri upravljanju. Eno izmed njih predstavlja tudi predlagano širjenje nabora tem pri različnih stopnjah intenzivnosti sodelovanja svetov delavcev, zlasti pri soodločanju.

⁴⁵ Več v novici, ki je dostopna spletni strani stranke Levica: <http://www.levica.si/zdruzena-levica-javno-predstavila-predlog-nove-delavske-ustave/> (april 2018).

⁴⁶ Glej novico 'Bitka za sodobno soupravljanje zaposlenih', dostopni na spletni strani portala Delo: <http://www.delo.si/gospodarstvo/finance/bitka-za-sodobno-soupravljanje-zaposlenih.html> (april 2018). Kritika delodajalcev se nanaša na zakonsko urejanje postopka, ne pa toliko vsebine, ki temelji na odgovornem odločanju in kakovostnem upravljanju članov sveta delavcev.

⁴⁷ Glej novico, povzeto s strani Ministrstva za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti, na navedeni spletni strani: <https://www.racunovodja.com/clanki.asp?clanek=9273> (april 2018).

⁴⁸ Ibidem.

⁴⁹ Za pregled vseh novosti, ki so bile zajete v predlogu ZSDU-1 glej Gostiša, 2015, str. 4-10.

V tem delu se je torej predlog ZSDU-1 neposredno dotikal vsebine tega prispevka in to na diametralno nasproten način. Zaskrbljujoče je, da je bilo v 95. členu predloga ZSDU-1 kar 12 alinej za soodločanje, pri čemer bi lahko bile nekatere izmed teh skrajno neprimerne. Tako naj bi svet delavcev z delodajalcem soodločal o spremembi delodajalca po ZDR-1, če gre za večje število delavcev, pri čemer pa se z vidika spremembe delodajalca kot instituta po ZDR-1 nivo pravic in obveznosti zaposlenih v ničemer ne spremeni (zakaj bi torej delodajalec za prenos podjetja ali dela podjetja potreboval soglasje sveta delavcev?). Svet delavcev bi tudi soodločal o spremembah sistematizacije delovnih mest ali metodologije za vrednotenje delovnih mest, če naj bi imele za posledico znižanje plač delavcev. Poleg tega bi svet delavcev soodločal z delodajalcem o splošnih aktih, s katerimi se podrobneje urejajo pravice in dolžnosti delavcev iz delovnega razmerja, torej z drugimi besedami ne prek podaje mnenja (kot sedaj po 10. členu ZDR-1), temveč s soglasjem, kar je pravzaprav smiselno enako kot je sklenitev podjetniške kolektivne pogodbe.

S tem se očitno posega v sfero delovanja sindikatov in ureja vprašanja, ki se sicer urejajo s splošno veljavnimi kolektivnimi pogodbami, kar je v izrecnem nasprotju s sedanjo ureditvijo po ZSDU. To, da bi sveti delavcev soodločali z delodajalcem o nekaterih predlogih splošnih aktov delodajalcev razvrednoti splošni akt delodajalca kot enostranski avtonomni pravni akt, ki je dolga leta dojet kot tak in ne kot "dogovor" med svetom delodajalcev in delodajalcem. Do usklajenih stališč med obema sicer lahko pride, vendar ne v obliki soodločanja, tj. dvostranskega dogovora, temveč preko posvetovanja oziroma podaje mnenja. Ob upoštevanju dejstva, da se v predlogu ZSDU-1 pojavi celo polemika o "obrambni" stavki, ki bi jo lahko organiziral svet delavcev (glej obrazložitev k 98. členu o zadržanju odločitev delodajalca), je povsem napačno razumevanje in dojemanje sodelovanja pri upravljanju kot mehanizma za skupno iskanje optimalnih poslovnih odločitev in ne kot dodatna oblika ščitena pravnega položaja zaposlenih in urejanja pravic in obveznosti, ki so tipično v domeni sfere delovanja sindikatov. Od tovrstnih stališč bi se bilo potrebno ograditi in z vidika uravnoteženosti med pravicami predstavnikov delavcev in delodajalca poudarjati princip skupnega posvetovanja v duhu medsebojnega zaupanja ter, kjer je to v praksi doseženo nekonfliktno in odgovorno, tudi preko drugih (intenzivnejših) avtonomno dogovorjenih načinov sodelovanja delavcev pri upravljanju.

9. SKLEPNO

Trenutna ureditev sodelovanja delavcev pri upravljanju v ZSDU se je v več kot dveh desetletjih izkazala za pomanjkljivo in nedodelano. Razvojno gledano bi bilo potrebno razširiti obseg veljavnosti na gospodarske družbe ne glede na dejavnost in obliko lastnine, zapolniti opažene pravne praznine in izpopolniti pravila z ustreznimi prekrškovnimi določbami kot sankcijami za nezakonito postopanje ter kršenje določb ZSDU. Predlog ZSDU-1 je nedavno pomenil korak naprej v tej smeri, pri čemer pa je bistveno tudi, da se v prihodnje ustavno določena pravica do sodelovanja pri upravljanju uredi na način, ki odraža sorazmernost med pravicami predstavnikov delavcev in delodajalca. Dajanje pretiranih pooblastil predstavnikom delavcev z vidika omejevanja ali blokiranja poslovnih odločitev delodajalca, pri čemer poslovni riziko bremeni delodajalca, ni primerno.

V tem oziru bi veljalo razmisliti o (ne)smiselnosti (zakonskega) predpisovanja soodločanja ali zadržanja odločitev delodajalca kot minimum, ki ga avtonomno ni mogoče urediti drugače s participativnim dogovorom. V iskanju primerne ravnotežja rešuje vrsto teh zapletov poudarjanje skupnega posvetovanja (in obveščanja) v skladu s priznanim standardom obsega pravice do sodelovanja pri upravljanju v pomembnih mednarodnih pravnih virih.

Upošteva vsebinsko izhodišče delavske participacije, ki naj bi po svoji biti bila nekonfliktna, se je potrebno v prihodnje tudi pri zakonodajnih rešitvah v čim večji meri izogibati nastajanju kolektivnih sporov in upoštevati, da je v današnjem družbenem ustroju temelj podjetja kot namensko organiziranega kapitala lastnina. Brez kapitala in ustreznega lastnika podjetja ni, zaradi česar delavci in njihovi predstavniki ob odsotnosti tveganja poslovnega rizika ne bi smeli imeti prevelikega obsega pravic do sodelovanja pri upravljanju in s tem možnosti za oviranje poslovnih odločitev delodajalca, razen kadar bi (tudi na podlagi preteklih pozitivnih izkušenj) te priznal delodajalec sam v dogovoru s svetom delavcev (ne pa zakon na splošno!).

Sveti delavcev tudi ne bi smeli dojemati vsake poslovne odločitve delodajalca kot sredstvo za poslabšanje njihovega pravnega položaja, saj je dolgoročno vzdržno in dobičkonosno poslovanje zagotovo tudi v interesu zaposlenih. Za doseg nekonfliktnega in bolj partnerskega delovanja je pri participaciji najpomembnejša komunikacija, ki je lahko neformalna in čim manj toga, ravno na tem pa sloni koncept načina skupnega posvetovanja kot najbolj primeren način participacije v prihodnosti. V tem oziru je lahko delavska participacija eden izmed kamenčkov

v mozaiku, ki lahko pripomorejo k (dolgoročnemu) obstoju uspešnega podjetja tudi v prihodnosti.

LITERATURA

- BRUUN, Niklas in drugi. *The European Social Charter and The Employment Relation*, Hart Publishing, 2017, 536 str.
- FRANCA, Valentina. *Delavska predstavništva na ravni podjetij - izsledki mednarodne raziskave*, Ekonomska demokracija, 2012, letn. 16, št. 5, str. 17-19.
- FRANCA, Valentina. *Pravni položaj managementa pri ustanovitvi sveta delavcev v gospodarskih družbah*. V: VODOVNIK, Zvone (ur.). *Pravni položaj managerjev*, Koper: Fakulteta za management, 2008, str. 121-134.
- FRANCA, Valentina. *Sodelovanje zaposlenih pri poslovnem odločanju: Pravni in kadrovski vidiki s primeri iz sodne in podjetniške prakse*, Ljubljana: Planet GV, 2009, 275 str.
- FRANCA, Valentina. *Temeljni delovnopravni vidiki finančne participacije*, Delavci in delodajalci, 2008, letn. 8, št. 4, str. 647-674.
- FRANCA, Valentina. *Vloga managementa pri uresničevanju delavskega soupravljanja v gospodarskih družbah*, Delavci in delodajalci, 2008, letn. 8, št. 2/3, str. 263-278.
- FRANCA, Valentina. *Vpliv delovanja svetov delavcev na poslovno uspešnost*, Ekonomska demokracija, 2010, letn. 14, št. 1, str. 6-8.
- GOSTIŠA, Mato. *Glavne predvidene novosti v prenovljenem ZSDU-1*, Ekonomska demokracija, 2015, letn. 19, št. 6, str. 4-10.
- GOSTIŠA, Mato. *»Poročila« svetov delavcev nadzornim svetom/upravnim odborom močno pridobivajo na pomenu*, Ekonomska demokracija, 2016, letn. 20, št. 6, str. 23-26.
- GOSTIŠA, Mato. *Razmejitev odgovornosti med managementom, svetom delavcev in sindikati*, Zbornik referatov, 1996, str. 115-126.
- GOSTIŠA, Mato. *Splošni priročnik za delavsko soupravljanje: spremenjena in dopolnjena izd.*, Kranj : Studio participatis, 1999, 328 str.
- GOSTIŠA, Mato. *Zavrnitev soglasja sveta delavcev k predlagani odločitvi*, Pravna praksa, 2005, letn. 24, št. 43, str. 24-25.
- MEŽNAR, Drago in drugi. *Zakon o sodelovanju delavcev pri upravljanju: s komentarjem*, Ljubljana, Gospodarski vestnik: Inštitut za delo pri Pravni fakulteti, 1993, 269 str.
- SCHLACHTER, Monika (ur.). *EU Labour Law: A Commentary*, Kluwer Law International, 2015, 648 str.
- VODOVNIK, Zvone. *Sodelovanje zaposlenih pri upravljanju in odgovornost : temeljna vprašanja*, Podjetje in delo, 1994, letn. 20, št. 1, str. 33-51.
- VODOVNIK, Zvone. *Spori iz participativnih razmerij*, Podjetje in delo, 1997, letn. 23, št. 3/4, str. 360-371.

The Role of Works Councils in Slovenian System of Employee Participation

Primož Rataj*

Summary

The paper focuses on the currently defined legislative ways of works council participation in company management. These are enacted in Slovenian Worker Participation in Management Act (Zakon o sodelovanju delavcev pri upravljanju - ZSDU) since 1993 and include the right to information, joint consultation, co-determination and the right to withhold the execution of an employer's decision. It is questionable, whether the latter two ways of employee participation in management are still suitable (or will remain as such looking ahead). Firstly, their enactment is not required within the legal framework of binding international legal sources and Slovenian Constitution. Secondly, they have been adopted in the distant past, where ZSDU had changed the then known system of company management by employees themselves (due to its ineffectiveness in practice). The change to mere information and joint consultation obligation was at the time too demanding to implement as the society oriented towards the market economy, with the strong influence of property rights. The latter has in the past few decades been well established and property rights, along with the free economic initiative, as constitutional guarantees, must be taken into account where they collide with the employee participation rights. Proportionality is then to be established so that each right does not encroach upon another. In this respect, it is worrying that in the majority of the cases, where co-determination is demanded (i.e. in collective interest disputes), works council can deny its approval and the employer simply cannot adopt a management decision without breaking the law and being subjected to the possibility of paying a fine. In other cases, where co-determination is required or when the works council is entitled to withhold the execution of an employer's decision (i.e. in collective disputes over rights), the employer is – at least temporarily – (or if the arbitration

* Primož Rataj, Master of Law, Teacher Assistant at the Faculty of Law University of Ljubljana, Slovenia
primoz.rataj@pf.uni-lj.si

tribunal decides against him, for even longer) unable to follow through with a management decision. These two participative ways can therefore present a (temporary) hurdle or even a blockade of an employer's management decision, which is troublesome considering the fact that only the employer has to bear the burden of a business risk. Taking into account two past judgments of Slovenian Constitutional Court that dealt with the structure of companies' supervisory boards in the context of employee participation, these two ways might even prove to be unconstitutional, if one were to strictly follow relevant parts of the reasoning in these judgments. Moreover, at least in regard to co-determination, it is assumed that works council members are therefore (or should be) in an equal position with the management, which often is not the case as their level of business experience and knowledge is incomparable. It seems more appropriate to balance the rights of employees (through works council) and employers with respect to company management in a way, which promotes joint consultation. It definitely solves many legal problems of currently enacted ZSDU rules (or lack of them), while the factual effects of joint consultation should not be disregarded, if it is done properly and in the spirit of mutual trust. The employer (or management) ought to reflect on works council propositions to some extent, if they are to maintain social peace within the company, likely being more inclined to doing so when the subject is of a greater interest to employees. On the other hand, any blockade of employer's management decision is prevented, which helps to avoid further disputes and even potential consequences towards works council members, if they (by mistake) have acted in breach of the law. This does not mean, however, that more intensive ways are unadvised. If they are to develop, it should be done autonomously (perhaps based on previous constructive and non-conflict participation) and not as prescribed (by a statute!). Works councils should additionally not comprehend every management decision as an action towards weakening the legal position of employees, as long-term sustainability and profit are most definitely likewise in the interest of employees. In order for works council and the management to operate as mutual partners, communication (informal and without many strict legal rules) is essential and joint consultation should be the manner in which this is carried out in the future. As such, employee participation is one piece of the puzzle that could make a company thrive long-term in an ever more competitive economy.