

OBLASTNI POSEGI V KOLEKTIVNA POGAJANJA

Katarina Kresal Šoltes*

UDK: 331.105.4:005.574:35

Povzetek: Prispevek obravnava vprašanje, ali so dopustni enostranski posegi oblasti v kolektivna pogajanja in pod kakšnimi pogoji in kriteriji bi bili takšni posegi v skladu z ustavo in zavezujočimi mednarodnimi standardi sindikalne svobode. Avtorica v prispevku podaja stališča nadzornih organov na ravni Mednarodne organizacije dela in Evropskega odbora za socialne pravice ter ustavnosodno prakso glede dopustnosti posegov v pravico do kolektivnega pogajanja. Pri tem se avtorica osredotoča na analizo aktualnih pravnih vprašanj v zvezi z zakonodajnimi in drugimi posegi slovenske oblasti v veljavno kolektivno pogodbo za javni sektor v letu 2010.

Ključne besede: pravica do kolektivnega pogajanja, javni sektor, veljavnost kolektivne pogodbe, Evropski odbor za socialne pravice, konvencije Mednarodne organizacije dela.

INTERVENTION BY THE AUTHORITIES IN COLLECTIVE BARGAINING

Abstract: The contribution deals with the issues of admissibility of state intervention in collective bargaining; it further discusses the conditions and criteria to be met in order for such measures to be in compliance with the Constitution and the binding international standards of trade union freedom. In her contribution, the authoress presents the viewpoints of the control authorities on the level of International Labour Organisation and European Committee of Social Rights, as well as the Constitutional

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

case law regarding the admissibility of interventions in the right of collective bargaining. The focus of the contribution is on the analysis of the topical legal issues regarding legislative and other interventions of the Slovenian authorities into the valid collective agreement for the public sector in 2010.

Key words: *the right to collective bargaining, public sector, validity of collective agreement, European Committee of Social Rights, ILO conventions*

1. UVOD

Iz načela avtonomije, svobode in prostovoljnosti kolektivnega pogajanja, ki je ustavnopravni in mednarodnopravni standard,¹ izhaja med drugim tudi *negativna obveznost zakonodajalca, vlade in drugih oblastnih organov*, da se vzdržijo vsakršnih intervencij v kolektivna pogajanja zaradi *uresničevanja interesov ekonomske stabilizacijske politike*, kolikor te oblastne intervencije niso utemeljene s strogimi kriteriji, ki so jih oblikovali nadzorni organi na ravni Mednarodne organizacije dela (MOD) in Evropski odbor za socialne pravice (EOSP). Vendar domača in tuje prakse kažejo, da vlada in drugi oblastni organi v praksi posegajo v avtonomijo kolektivnega pogajanja zaradi uresničevanja ciljev nacionalne ekonomske politike. Sprejemajo se zakoni in drugi oblastni ukrepi, s katerimi oblast ureja vsebine, ki so sicer predmet kolektivnih pogodb (na primer zakonsko omejevanje plač). Gre za primere, ko oblast izloči iz kolektivnega pogajanja določene vsebine ali kategorije oseb ali razveljavlja določbe veljavnih kolektivnih pogodb ali kako drugače posega v avtonomijo kolektivnega pogajanja. Takšne enostranske oblastne posege, ki po svoji vsebini pomenijo omejevanje temeljne pravice do kolektivnega pogajanja iz 76. člena ustave RS, *je vedno treba presojati z vidika njihove skladnosti z zavezujočimi mednarodnimi standardi in ustavnosodno prakso*. Pri presoji, kdaj so ti posegi dovoljeni in kdaj ne, je treba v okviru ustavnosodne presoje izhajati tudi iz bogate prakse in jasno oblikovanih kriterijev, ki so jih izoblikovali nadzorni organi na ravni MOD in EOSP, v duhu ka-

¹ Načelo avtonomije, svobode in prostovoljnosti kolektivnega pogajanja je temeljno načelo delovnega prava, ki je izvedeno iz sindikalne svobode, utemeljene v 76. členu slovenske ustave, kot tudi v številnih mednarodnih aktih s področja človekovih pravic, ki zavezujejo Slovenijo, med njimi zlasti v Konvencijah MOD št. 87, 98, 151 in 154, v 5. in 6. členu Evropske socialne listine, spremenjene (MESL) ter v 28. členu Listine EU o temeljnih pravicah.

terih je treba razlagati domačo pravno ureditev. Slovenijo namreč zavezujejo vse najpomembnejše konvencije MOD s tega področja, kot tudi Evropska socialna listina, spremenjena (MESL), na podlagi katerih so bila sprejeta omenjena in v nadaljevanju natančneje predstavljena, za Slovenijo zavezujoča, stališča mednarodnih nadzornih organov.

Posebno analizo zahteva primer iz novejše slovenske prakse, ki se nanaša na niz enostranskih posegov oblasti v veljavno kolektivno pogodbo za javni sektor (KPJS),² ki sta jih zakonodajalec in Vlada RS začela uveljavljati jeseni 2010, z namenom, da se zaradi uresničevanja stabilizacijske vladne politike, odloži finančna obveznost izplačila dela plač javnih uslužbencev po tedaj veljavni KPJS.³ V času veljavnosti KPJS in v času pogajanj s sindikati javnega sektorja za sprejem aneksa h KPJS, s katerim naj bi se odložilo izplačilo tretje in četrte četrtine nesorazmerij v osnovnih plačah javnih uslužbencev, je vlada predlagala parlamentu sprejem novele Zakona o sistemu plač v javnem sektorju (ZSPJS-O), ki jo je ta tudi izglasoval.⁴ Bistveni namen novele ZSPJS-O je bil na novo urediti pogoje za veljavno sklenitev KPJS in njenih sprememb, nova zakonska ureditev pa je *de facto* upoštevala ustrezajoč kvorum sindikatov, ki so v času pogajanj z vlado pokazali pripravljenost za sklenitev, s strani vlade predlaganega, aneksa h KPJS. Tako je zakonodajalec z ZSPJS-O na novo uredil pogoje za veljavno sklenitev

² Ur.l. RS, št. 57/08, 23/09, 91/09, 89/10.

³ Oblastni posegi so bili osredotočeni zlasti na določbo 3. odstavka 4. člena KPJS o kvorumu, potrebnem za veljavno sklenitev ali spremembo kolektivne pogodbe ter na določbo 50. člena KPJS o odpravi plačnih nesorazmerij javnih uslužbencev. Določba tedanjega 3. stavka 4. člena KPJS se je glasila: »Spremembe in dopolnitve kolektivne pogodbe so sklenjene, ko jih podpišejo Vlada RS in večina reprezentativnih sindikatov javnega sektorja, ki predstavljajo najmanj štiri različne dejavnosti javnega sektorja«. Določba tedanjega četrtega odstavka 50. člena KPJS se je glasila: »Odprava tretje četrtine nesorazmerij v osnovnih plačah se izvede 1. 10. 2010, četrte četrtine pa s 1. 10. 2011. Znesek tretje četrtine odprave nesorazmerij v osnovnih plačah bodo upravičenci prejeli pri izplačilu plače za oktober 2010, znesek četrte četrtine pa pri izplačilu plače za oktober 2011.«

⁴ Zakon o spremembi zakona o sistemu plač v javnem sektorju (ZSPJS-O), Ur.l. RS, št. 85/2010. Določba 1. člena novele se glasi: »Kolektivna pogodba za javni sektor ali njene spremembe in dopolnitve so sklenjene, ko jih podpišejo Vlada RS in večina reprezentativnih sindikatov javnega sektorja, ki predstavljajo najmanj štiri različne dejavnosti javnega sektorja.« To pravilo je kombinirano s pravilom iz 2. člena novele, ki določa: »V primeru, da kolektivna pogodba za javni sektor ali njene spremembe in dopolnitve niso sklenjene v skladu s prejšnjim odstavkom, za sklenitev kolektivne pogodbe za javni sektor ali njenih sprememb in dopolnitev zadostuje tudi, če jih podpišejo Vlada RS in reprezentativni sindikati javnega sektorja najmanj štirih različnih dejavnosti javnega sektorja, katerih skupno število članstva presega 40% zaposlenih v javnem sektorju, za katere velja kolektivna pogodba za javni sektor.«

kolektivne pogodbe za javni sektor in njenih sprememb, ter pri tem ni upošteval, da so bili ti pogoji, in sicer drugače, že urejeni s strani samih strank kolektivne pogodbe v tedaj veljavni KPJS. Zato se v zvezi z novelo ZSPJS-O zastavljata dve vprašanji, ki ju je treba presoditi z vidika zavezujočih mednarodnih standardov in ustavnosodne presoje dopustnosti enostranskih posegov oblasti v kolektivna pogajanja in sicer:

- prvič, *vprašanje (ne)dopustnosti posega zakonodajalca v obligacijski del tedaj veljavne KPJS* z vidika morebitne kršitve načela avtonomije kolektivnega pogajanja; gre za vprašanje, ali je zakonodajalec ravnal v skladu z ustavo in zavezujočim mednarodnim pravom, s tem ko je z zakonom uredil zadevo, ki jo sicer drugače ureja veljavna KPJS in je hkrati določil, da se nova zakonska ureditev uporablja tudi glede veljavne KPJS, s tem pa je z *zakonom spremenil eno od obligacijskih določb* veljavne KPJS;
- in drugič, *vprašanje vsebinske ustreznosti pogojev za veljavno sklenitev KPJS po ZSPJS-O* z vidika upoštevanja temeljnih načel svobode in prostovoljnosti kolektivnega pogajanja; gre za vprašanje, ali je zakonodajalec ravnal v skladu z ustavo in zavezujočim mednarodnim pravom, s tem ko je z zakonom uredil kvorum oziroma pogoje za veljavno sklenitev KPJS na način, da se vladi omogoča sklepanje kolektivne pogodbe za celotni javni sektor lahko tudi *proti volji večinskih sindikatov* za posamezne dejavnosti javnega sektorja ali celo za javni sektor kot celote.

Poleg zgoraj predstavljenega zakonodajalčevega posega v obliki sprejema ZSPJS-O, je treba omeniti še številne druge enostranske posege vlade v tem obdobju v veljavno KPJS ter druge kolektivne pogodbe za posamezne dejavnosti v javnem sektorju, ki so odprli številna pravna vprašanja. Na prvem mestu je treba omeniti *vložitev tožbe za razvezo KPJS zaradi spremenjenih okoliščin*, ki jo je vložila vlada, ker naj bi bilo izplačilo obveznosti po tej pogodbi, za vlado nesprejemljivo z vidika vzdržnosti javnih financ. S tem v zvezi se zastavlja vprašanje, ali je omenjeni civilnopravni institut glede na posebno pravno naravo in zakonsko ureditev kolektivnih pogodb⁵, sploh uporabljiv.

Naslednji enostranski ukrep vlade je bila odpoved KPJS v celoti in hkrati s tem tudi odpoved kolektivnih pogodb za posamezne dejavnosti javnega sektorja, katerih pa vlada ni odpovedala v celoti, ampak samo v določenih delih ali samo glede aneksov, v katerih je bila urejena pravica javnih uslužbencev do plače in do izplačila

⁵ Zakon o kolektivnih pogodbah (ZKolP), Ur.l. RS, št. 43/06.

tretje in četrte četrtnine plačnih nesorazmerij. Ker takšne *delne odpovedi kolektivne pogodbe* ne predvideva niti ZkolP, niti niso te možnosti predvidele stranke v zadevnih kolektivnih pogodbah, se zastavlja vprašanje (ne)zakonitosti podanih delnih odpovedi kolektivnih pogodb.

Sledil je podpis dveh aneksov h KPJS⁶, po novih pravilih ZSPJS-O, s katerima je bila odložena uskladitev plač za leto 2011 ter izplačilo tretje in četrte četrtnine plačnih nesorazmerij za javne uslužbence, hkrati s podpisom aneksov h KPJS pa je vlada enostransko preklicala predhodno že podane odpovedi kolektivnih pogodb. Pomembno dejstvo s tem v zvezi je bilo, da je bil aneks h KPJS, ki je odložil izplačilo tretje četrtnine plačnega nesorazmerja za javne uslužbence, sklenjen šele po datumu, do katerega bi morala po veljavni KPJS vlada izplačati tretjo četrtnino, vlada pa kljub temu ni omogočila izplačila dospelega dela plač iz tega naslova za veliko večino javnih uslužbencev, kot tudi ne za funkcionarje sodne veje oblasti. Ob tem so se odprla nova pravna vprašanja in sicer: vprašanje *(ne)ustavnosti omejevanja neodvisnosti sodne veje oblasti* s strani izvršilne veje oblasti v zvezi z zakonitim izvrševanjem pravice do plače, vprašanje *(ne)ustavnosti retroaktivnega učinkovanja aneksa KPJS* in s tem urejanja pravic javnih uslužbencev s kolektivno pogodbo za nazaj, vprašanje *(ne)zakonitosti enostranskega preklica predhodno podanih odpovedi* kolektivnih pogodb s strani vlade, vprašanje *(ne)zakonitosti biti stranka pri podpisu aneksov h KPJS tistih sindikatov, ki sploh niso podpisali prvotne KPJS*.

Del sindikatov javnega sektorja, ki z vlado ni sklenil aneksov h KPJS, je napovedal tožbe zoper zgoraj predstavljene enostranske posege vlade in zakonodajalca v veljavno KPJS. Namen članka ni presoati številna odprta pravna vprašanja, ki se ob tem zastavljajo, temveč zlasti osvetliti pravne argumente, ki so pomembni pri tej presoji.

6 Aneks št. 3 in aneks št. 4 h Kolektivni pogodbi za javni sektor, Ur.l. RS, št. 89/2010. Hkrati z obema aneksoma je bil podpisan Dogovor o ukrepih na področju plač in drugih prejemkov v javnem sektorju za leto 2011 in 2012.

2. KRITERIJI ZA DOPUSTNOST ENOSTRANSKIH OBLASTNIH POSEGOV V KOLEKTIVNA POGAJANJA ZARADI EKONOMSKE STABILIZACIJSKE VLADNE POLITIKE PO MEDNARODNEM PRAVU

2.1. Stališča nadzornih organov na ravni MOD⁷

Iz prakse Odbora za svobodo združevanja in Odbora izvedencev izhaja, da je pravica do svobodnega pogajanja z delodajalci o pogojih dela izvedena in je temeljni element svobode združevanja oz. sindikalne svobode, sindikati pa imajo pravico, da si s kolektivnimi pogodbami in drugimi sindikalnimi akcijami, vključno s stavko, prizadevajo za izboljšanje življenjskih in delovnih pogojev tiskih, ki jih predstavljajo. Vlada in drugi oblastni organi se morajo vzdržati kakršnihkoli posegov, ki bi prepovedovali ali omejevali zakonito uresničevanje te pravice.⁸

Nadzorni organi MOD so presojali intervencijo oblasti v kolektivna pogajanja z vidika prepovedi vsiljevanja predloga kolektivne pogodbe, ki naj bi jo sklenili stranki, z vidika prepovedi predhodnega administrativnega dovoljenja kot pogoja za sklenitev ali veljavnost kolektivne pogodbe, z vidika predpisovanja obveznosti ponovnega kolektivna pogajanja o zadevah iz že sklenjene kolektivne pogodbe, z vidika predpisovanja podaljšane veljavnosti kolektivne pogodbe preko časa, za katerega je bila pogodba sklenjena, z vidika prepovedi omejevanja bodočega kolektivnega pogajanja, z vidika prepovedi omejevanja klavzul v kolektivnih pogodbah o usklajevanju plač z rastjo življenjskih stroškov, z vidika razmerja kolektivnih pogodb do vzdržnosti državnega proračuna, z vidika prepovedi določanja obveznih arbitraž za reševanje interesnih sporov namesto svobodnih kolektivnih pogajanj, z vidika razmerja med avtonomijo kolektivnega pogajanja

⁷ Predstavljena so stališča Odbora Administrativnega sveta MOD za svobodo združevanja (*Freedom of Association Committee of the Governing Body of the ILO*); v nadaljnjem besedilu: *Odbor za svobodo združevanja*) in Odbora strokovnjakov za uresničevanje Konvencij in Priporočil (*Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations*); v nadaljnjem besedilu: Odbor strokovnjakov ali Odbor izvedencev).

⁸ Glej *ILO, 2006. Digest*, para 880 – 881; kot tudi 308th Report, Case No.1934, para. 127, 322th Report, Case No. 2015, para. 102, 330th Report, Case No. 2186, para. 382, 331st Report, Case No. 2228, para. 469, 332nd Report, Case No. 2255, para. 945, 333rd Report, Case No. 2172, para. 318, 334th Report, No. 2222, para. 211, 336th Report, Case No. 2336, para. 528, 337th Report, Case No. 2349, para. 404, 338th Report, Case No. 2253, para.82 in drugi.

in upoštevanja ekonomske in socialne politike vlade in javnega interesa, idr.⁹ V nadaljevanju so predstavljena izbrana stališča obeh Odborov MOD.

Iz stališč Odbora za svobodo združevanja izhaja, da je **suspendiranje ali razveljavitev veljavnih kolektivnih pogodb**, ki so jih stranke svobodno sklenile, z naknadnim oblastnim zakonom ali dekretom, in prisiljevanje strank, da se ponovno pogajajo o predhodno že sklenjenih kolektivnih pogodbah, v nasprotju s 4. členom konvencije MOD št. 98.¹⁰ Če bi vlada želela doseči prilagoditev veljavnih določb kolektivnih pogodb nacionalni ekonomski politiki oziroma zakonodajnim reformam, bi lahko tako namero dosegla s prepričevanjem samih strank veljavne kolektivne pogodbe, da jo svobodno in prostovoljno spremenita v smeri zelenih oblastnih ciljev.¹¹

Prav tako je v nasprotju z načelom svobodnega kolektivnega pogajanja **zakonsko predpisano podaljšanje veljavnosti** kolektivne pogodbe, tak ukrep pa bi bil dopusten zgolj v nujnem primeru in za določeno kratko obdobje.¹²

Zakonsko predpisano omejevanje določanja plač avtonomno s kolektivnimi pogodbami, kot del stabilizacijske vladne politike, se lahko uveljavi le kot izjemni ukrep, katerega trajanje je omejeno na nujno obdobje, ki ne presega razumnega trajanja, hkrati s takšnim omejevanjem kolektivnega pogajanja pa morajo biti zagotovljeni ustrezni ukrepi za varstvo življenjskega standarda delavcev.¹³

Iz stališč Odbora na primer tudi izhaja, da bi se šteli v nasprotju s konvencijo MOD št. 98 **zakonodajni ukrepi, ki ne bi dovoljevali kolektivnega pogajanja o rasti plač preko ravni rasti življenjskih stroškov**; takšno omejevanje bi bilo dopustno samo, kolikor bi ostalo v mejah ekonomske stabilizacijske politike in tudi tedaj samo kot izjemen ukrep v hudi stiski z upoštevanjem razumnega omejevanja časovnega obdobja.¹⁴ Tudi kolikor vlada sprejme ukrepe glede omejevanja plač, je treba zagotoviti nemotena kolektivna pogajanja v zvezi z nadenarnimi pravicami ter zagotoviti sindikatom in njihovim članom polno uresničevanje sindikalnih aktivnosti.¹⁵

⁹ ILO, 2006, *Digest*, para. 998-1045. Tudi v: ILO, 1994, *General survey*, para. 250-260.

¹⁰ ILO, 2006, *Digest*, para. 1019-1022.

¹¹ ILO, 2006, *Digest*, para. 1008; Glej tudi ostale izvlečke sklepov Odbora MOD v zvezi z intervencijami oblasti v kolektivne pogodbe v: tem poročilu, para. 998 – 1045.

¹² ILO, 2006, *Digest*, para. 1023.

¹³ ILO, 2006, *Digest*, para. 1024.

¹⁴ ILO, 2006, *Digest*, para. 1030; ILO, 1996, *Digest*, para 891.

¹⁵ ILO, 2006, *Digest*, para. 1027; ILO, 1996, *Digest*, para. 888

Prav tako ni v skladu s konvencijskimi standardi iz 4. člena Konvencije MOD št. 98, zakonodaja, ki pooblašča ministra za delo, da določi plačo, delovni čas, odmore in počitke, dopust in pogoje dela, ki jih morajo upoštevati v kolektivnih pogodbah, in s tem ***pomembne vidike delovnih pogojev izključi iz vsebine kolektivnega pogajanja.***¹⁶

Kljub jasnim stališčem Odborov MOD, se v praksah držav članic, tudi v slovenski praksi, občasno pojavljajo primeri takšnih prekomernih posegov oblasti v kolektivna pogajanja. *Švedska konzervativna vlada* je na primer v letu 1993 sprejela amandma k delovni zakonodaji, s katerim je razveljavila kolektivno dogovorjene prepovedi za sklepanje pogodb o zaposlitvi za določen čas, v letu 2001 pa je nova vlada s spremembo delovne zakonodaje posegla v veljavne določbe kolektivnih pogodb, ki so zaposlene obvezovale upokojiti se pred 67 letom – v obeh primerih je bila grajana s strani MOD.¹⁷ V letu 2003 je Odbor za svobodo združevanja obravnaval dva primera posegov oblasti v avtonomijo kolektivnih pogajanj in sicer v zvezi z ureditvijo part-time zaposlitev na *Danskem* in urejanjem starosti za upokožitev na *Švedskem*. V obeh primerih je Odbor presojal, ali ukrepi držav pomenijo kršitev 4. člena Konvencije MOD št. 98, skupno obema primeroma pa je bilo, da je bil namen zakonodajalca prenesti dogovorjene standarde iz kolektivne pogodbe, ki so omejevali svobodno pogodbeno voljo delavca in delodajalca pri sklepanju pogodbe o zaposlitvi, nazaj v domeno svobodne pogodbene volje strank pogodbe o zaposlitvi.¹⁸

Odbor strokovnjakov je kot kršitev 4. člena Konvencije MOD št. 98 štel tudi oblastno intervencijo v določbe kolektivnih pogodb glede dodatnih pokojninskih skladov. Odbor je obravnaval *grški* primer, ko je zakonodajalec (z zakonom št. 3371/2005) omogočil enostransko odpoved kolektivne pogodbe v zvezi z dodatnimi pokojninskimi skladi zaposlenih v bančnem sektorju in določil, da se zasebni skladi, ustanovljeni s kolektivnimi pogodbami avtomatično preoblikujejo v enotni javni sklad. Odbor je štel ustanovitev takšnih skladov s kolektivnimi pogajanja kot tudi sodelovanje sindikatov pri upravljanju teh skladov kot sindikalne aktivnosti, v katere je oblast enostransko intervenirala in je pozval grške oblasti, da se to vprašanje reši z medsebojnim dogovorom strank kolektivne pogodbe, s katero so bili ti skladi ustanovljeni.¹⁹

¹⁶ *ILO, 2006, Digest*, para. 919

¹⁷ *Ahlberg, Bruun, 2005*, str. 118

¹⁸ Analiza primerov v: *Boonstra, 2004*, str. 445: GB. 286/11 (Part II) 286 th Session, Geneva, March 2003, primer No. 2178 v zvezi z Dansko in primer No. 2171 v zvezi s Švedsko.

¹⁹ *ILO, 2010. Report of the Committee of Experts (Report III (Part 1 A))*, str. 149

Pogosta kršitev konvencijskih standardov, ki so jo obravnavali nadzorni organi MOD, je bila obvezna arbitraža, ki jo je enostransko z zakonom vsilila država, namesto svobodnih kolektivnih pogajanj, ki so se v praksi izvajala tudi pod pritiskom sindikalnih industrijskih akcij, vključno stavk (primeri iz *norveške* pravne ureditve).

2.2. Stališča Evropskega odbora za socialne pravice (EOSP)

V zvezi z oblastnim interveniranjem v kolektivna pogajanja je EOSP razvil bogato prakso. Stališče EOSP je, da v primeru posebno resnih ekonomskih težav, država sme postaviti določene omejitve za kolektivna pogajanja, še zlasti v zvezi z omejevanjem dviga plač²⁰, vendar take omejitve lahko uveljavi šele po obsežnih posvetovanjih z vsemi strankami, na katere se to nanaša, zlasti s sindikalnimi in delodajalskimi organizacijami, in morajo biti sorazmerne in omejenega trajanja. Še več, takšne omejitve se ne smejo določiti, razen če je dokazano, da noben drug ukrep ne more doseči enakih učinkov brez pomoči takšne državne intervencije.²¹

Zadržanost EOSP glede dopustnosti državnih intervencij v kolektivna pogajanja izraža tudi njegovo stališče, da je neposredna intervencija države v procese kolektivnega pogajanja zelo resen ukrep, ki je lahko upravičen zgolj v zvezi z relevantnimi pogoji iz 31. člena listine, in da je tak ukrep dopustno uveljaviti le za čas, ki je potreben za normalizacijo razmer, ko naj bi se ponovno polno zagotovilo uresničevanje kolektivnega pogajanja.²² Določba 31. člena prvotne listine, na katerega se sklicuje omenjeno stališče EOSP je vsebinsko enak členu G iz MESL, ki dopušča omejitve pravic iz listine le, če »so predpisane z zakonom in so v demokratični družbi nujne za zaščito pravic in svoboščin drugih ali za zaščito javnega interesa, državne varnosti, javnega zdravja ali morale«.

Iz zgoraj predstavljenih stališč lahko povzamemo naslednje ugotovitve v zvezi z omejevanjem kolektivnega pogajanja z državno intervencijo:

- državna intervencija v kolektivna pogajanja je **zelo resen, izjemen ukrep**, v okviru pogojev, izoblikovanih v praksi EOSP, sicer pomeni kršitev pravice iz 2. odst. 6. člena MESL,

²⁰ *Council of Europe, 2001*, str. 53 (Conclusions IX-1, p. 53; General introduction to Conclusions VIII, p. 11; Conclusions XIV-1, vol. 2, pp. 734-735). Glej tudi: Lenia Samuel, str. 141 - 142

²¹ *Council of Europe, 2001*, str. 54 (Conclusions IX-1, p. 53)

²² *Ibid.*, str. 54 (Conclusions X-1, p. 72; Conclusions XII-1, p. 123).

- državne intervencije so lahko upravičene le, če »so predpisane z zakonom in so v demokratični družbi nujne za zaščito pravic in svoboščin drugih ali za zaščito javnega interesa, državne varnosti, javnega zdravja ali morale« (**G člen MESL oziroma 31. člen ESL**), kar mora biti izkazano v konkretnem primeru, tudi kadar gre za posebno resne nacionalne ekonomske razmere, katere so v praksi tudi največkrat razlog za oblastne intervencije,
- ukrepi se lahko uveljavijo **šele po predhodnem izčrpnem posvetovanju** s sindikalnimi in delodajalskimi organizacijami,
- ukrepi morajo biti **nujni, dokazljivo nenadomestljivi z drugimi ukrepi in morajo biti sorazmerni ter časovno omejeni** zgolj na obdobje, ki je potrebno za normalizacijo razmer.

Navajam nekaj primerov iz prakse EOSP v zvezi z zgoraj predstavljenimi stališči. EOSP je na primer štel *nizozemsko* državno intervencijo v zasebnem sektorju zaradi ogrožanja nacionalne ekonomije skladno z listino, ker je bilo trajanje vladnih ukrepov omejeno na šest mesecev, predhodno so morala biti opravljena posvetovanja s socialnimi partnerji, naknadno je moral biti informiran parlament in hkrati so morali biti zagotovljeni ukrepi za varstvo življenjskega standarda delavcev. Vendar pa je bila **v nasprotju z listino zakonodaja, ki je omogočala nizozemski vladi omejevanje rasti plač** v podpornih sektorjih (nacionalno zavarovanje,...), zlasti zakonodajni ukrepi, ki so pooblaščali ministra, da lahko »zamrzne« pogoje dela, če presodi, da bi uveljavitev nove kolektivne pogodbe lahko preveč vplivala na povečanje javnih izdatkov. Niti dejstvo, da vlada ni nikoli posegla po tem skrajnem ukrepu, ni vplivala na *negativno stališče EOSP*, ki je izpostavil, da *zakonodajna intervencija ni bila omejena na kratko obdobje, niti ni bila pogojevana s posebno resno ekonomsko situacijo pred njeno uveljavitvijo*.²³

Tudi v primeru *Španije* je EOSP presodil enostransko **državno zamrznitev plač v javnem sektorju, navkljub obstoju veljavne kolektivne pogodbe** med javno administracijo in sindikatom za to obdobje od 1995 - 1997, **za kršitev 2. odst. 6. člena listine**, s stališčem, da so določene omejitve kolektivnega pogajanja za javne uslužbenke sicer lahko v skladu z listino, da pa je takšna enostranska oblastna intervencija v splošno kolektivno pogodbo, ki jo je pred tem sklenila oblast, *lahko utemeljena le s pogoji iz 31. člena, vendar v konkretnem primeru, čeprav je bila zamrznitev plač predpisana z zakonom, ni bilo doku-*

²³ Council of Europe, 2001, str. 54 (Conclusions XII-1, p. 122-123); Samuel, Lenia. 2002, str. 142-143. Ta primer je bil na ravni MOD predložen tudi Odboru za svobodo združevanja, primer št. 1458.

mentirano, da je bil tak ukrep »nujen v demokratični družbi za zaščito pravic in svoboščin drugih, ali za zaščito javnega interesa, državne varnosti, javnega zdravja ali morale.«²⁴

Nadalje je iz prakse EOSP razvidno, da EOSP v zvezi s presojo, *kateri ukrepi so v demokratični državi nujni za zaščito pravic in svoboščin drugih in za varstvo javnega interesa* (podanost pogojev iz 31. člena listine), izvaja iz *okolščin konkretnega primera* in temu ustrezno sledi tudi njegova presoja o *obsegu diskrecije* nacionalne države.²⁵

Državne intervencije, ki se nanašajo na prepoved ali omejevanje kolektivnega pogajanja kot posledice **oblastne ustavitve stavk oziroma uporabe obvezne arbitraže v javnem ali zasebnem sektorju**, bodisi s podaljšanjem veljavnosti obstoječih kolektivnih pogodb in prepovedjo stavk v času podaljšanja veljavnosti pogodb, bodisi s podvrženjem spora obvezni arbitraži, je EOSP sprva presojal v okviru kršitev po 2. odst. 6. člena, kasneje pa je takšne državne intervencije presojal v okviru pravice do stavke po 4. odst. 6. člena.²⁶

²⁴ *Council of Europe, 2001*, str. 56 (Conclusions XV-1, vol.2, pp.517-518); *Samuel, Lenia. 2002*, str. 143-144

²⁵ *Council of Europe, 2001*, str. 55, kjer se navaja primer islandske interventne zakonodaje iz leta 1988 (Act no. 14, 1988), ki je veljala kratko obdobje in je prepovedovala vsa kolektivna pogajanja in stavke iz razloga, da se izboljša ekonomska situacija v državi, in jo je EOSP štel za kršitev listine, ker je presodil, da takšna popolna prepoved ne more biti utemeljena s pogoji iz 31. člena listine (Conclusions XII-1, pp 120-121, 128; glej tudi kasnejše primere vladne intervencije, Conclusions XIV-1, vol.1, pp. 384-385), v kasnejšem nadzornem ciklu pa je EOSP islandsko zakonodajo (5. poglavje Zakona o sindikatih in kolektivnih sporih) štel za skladno z listnino, ker naj bi imela država glede presoje 31. člena listine določeno stopnjo diskrecije (Conclusions XV-1, vol. 1, p. 333- 337).

²⁶ Glej: *Council of Europe, 2001*, str. 55 in *Samuel, Lenia. 2002*, str. 159-160, kjer se poleg že omenjenega primera Islandije (Act no. 14, 1988), navajajo tudi primeri Danske in Norveške. V primeru Danske je EOSP štel za kršitev 2. odst. 6. člena dansko vladno intervencijo iz leta 1985, ko je s sprejemom zakona o kolektivnih in drugih pogodbah, podaljšala veljavnost kolektivnih pogodb za dve leti in s tem ustavila potekajoče stavke in preprečila nove, tako v javnem in zasebnem sektorju, kot je EOSP dansko zakonodajo kritiziral tudi v naslednjem nadzornem ciklu zaradi zakonov iz leta 1987, s katerimi je v določenih dejavnostih javnega sektorja podaljšala veljavnost kolektivnih pogodb in prepovedala v tem obdobju stavke (zakon št. 246 za mlajše bolnišnične zdravnike, zakon št. 542 za računalniške delavce in zakon št. 657 za mornarje v državnih podjetjih), kar je EOSP presodil za kršitev listine, ker naj bi omejitve presegale okvir iz 31. člena listine (Conclusions XI-1, p.87, Conclusions XII-1, p. 118). V norveškem primeru je država ustavila stavko medicinskih sester s sprejemom zakona, s katerim jih je podvrгла obvezni arbitraži, kar je EOSP presodil kot kršitev 4. odst. 6. člena listine in prekoračitev okvira dopustnih omejitev iz 31. člena listine, državni intervenciji pa je očital tudi prehitro reakcijo po začetku stavke, še preden bi se njeni učinki lahko ocenili (Conclusions XI-1, p. 130, Conclusions XIII-3, pp. 141-142).

3. POSEBNOSTI SISTEMA KOLEKTIVNIH POGODB V JAVNEM SEKTORJU GLEDE UREDITVE VELJAVNE SKLENITVE KOLEKTIVNE POGODBE

Za slovenski sistem kolektivnega pogajanja je značilno, da tudi za kolektivna pogajanja v javnem sektorju velja splošna ureditev iz ZKoIP, razen posebnosti glede *sklepanja* kolektivnih pogodb, ki jih ureja ZSPJS²⁷ v X. poglavju v členih 41 do 42.a in se nanašajo na:

- določitev pristojnosti za sklepanje kolektivnih pogodb na strani delodajalca (41. člen),
- določitev kvoruma na strani sindikalnih organizacij javnih uslužbencev za veljavno sklenitev kolektivne pogodbe (42. člen),
- roke za uveljavitev sklenjenih kolektivnih pogodb (tretji odstavek 42. člena) in
- naknaden pristop h kolektivni pogodbi (42.a člen).

Zlasti sporna je zakonska določitev kvoruma na strani javnih uslužbencev, ki je potreben, da se po zakonu lahko šteje sklenjena kolektivna pogodba za veljavno. Glede na to, da v skladu z ZSPJS kolektivna pogodba za javni sektor določa pomembne elemente za enotnost plačnega sistema in za konkretno višino plač, je treba urediti sporno zadevo v skladu z *načelom svobode in prostovoljnosti sklepanja kolektivnih pogodb*, katerega konkretizacijo pomeni med drugim tudi priznanje *sposobnosti sindikatov* za zastopanje in predstavljanje interesov *svojih članov za tiste dejavnosti in poklice, v katerih imajo svoje člane*, kot tudi ureditev možnosti, da kolektivna pogodba ne more biti veljavno sklenjena, če temu *nasprotujejo sindikati, ki predstavljajo večino zaposlenih*.²⁸ Praksa, ki jo je uveljavila vlada po uveljavitvi novele ZSPJS-O, da sklepa anekse h KPJS samo z reprezentativnimi sindikati javnega sektorja petih različnih dejavnosti javnega sektorja, katerih skupno število članstva je manjše od polovice javnih uslužbencev,²⁹ ne uresničuje tega načela, kolikor temu naspro-

²⁷ Zakon o sistemu plač v javnem sektorju (ZSPJS), Ur.l.RS, št. 108/09-UPB, 98/09-ZIUZGK, 13/10, 59/10, 85/10

²⁸ Tako na primer na podlagi leta 2008 novelirane *francoske zakonodaje*, ki naj bi se uveljavljala do leta 2013, kolektivna pogodba velja, če jo na strani delavcev podpiše eden ali več reprezentativnih sindikatov, ki predstavljajo vsaj 30% delavcev, za katere ta velja, in če temu *ne nasprotujejo drugi, večinski reprezentativni sindikati*, ki predstavljajo več kot polovico delavcev, za katere bi veljala kolektivna pogodba. Glej v: *Pélissier, J., Supiot, A., Jeammaud A.. 2008*, str. 1315-1318.

²⁹ Glej Ugotovitevna sklepa Ministrstva za javno upravo o izpolnjevanju pogojev za veljavno sklenitev aneksa št. 3 in aneksa št. 4 h KPJS, Ur.l. RS, št. 89/10.

tujejo ostali sindikati javnega sektorja, za katere bi se ugotovilo, da predstavljajo večino javnih uslužbencev.

Novela ZSPJS-O določa, da je kolektivna pogodba veljavno sklenjena, če:

- jo podpiše večina reprezentativnih sindikatov javnega sektorja, ki predstavljajo najmanj štiri različne dejavnosti, ali če ta pogoj ni dosežen,
- jo podpišejo reprezentativni sindikati javnega sektorja najmanj štirih različnih dejavnosti javnega sektorja, katerih skupno število članstva presega 40% zaposlenih v javnem sektorju, za katere velja kolektivna pogodba.

Tako določen zakonski kvorum omogoča vladi, da lahko veljavno sklene kolektivno pogodbo, ki zavezuje celotni javni sektor tudi samo s sindikati, ki predstavljajo manjši delež javnih uslužbencev, lahko tudi samo glede na članstvo v najmanj štirih različnih dejavnostih. Ker veljavna zakonodaja **ne preprečuje možne prakse:**

- *da bi bili lahko večinski sindikati* javnih uslužbencev v določeni dejavnosti ali poklicu, *izključeni* iz kolektivnih pogajanj na račun manjšinskih sindikatov, in
- da bi lahko vlada sklenila zavezujočo kolektivno pogodbo tudi za tiste dejavnosti ali poklice javnega sektorja, za katere na strani podpisnikov javnih uslužbencev sploh *ne bi bilo nobene sindikalne organizacije, ki bi imela člane v teh dejavnostih ali poklicu,*

se utemeljeno zastavlja vprašanje, ali Slovenija s tem ne krši zavezujočih mednarodnih Konvencij MOD št. 87, št. 98, št. 151 in št. 154, MESL, EKČP in Listino EU o temeljnih pravicah. Ker iz takšne zakonske ureditve instituta veljavnosti sklenjene kolektivne pogodbe za javni sektor po ZSPJS, izhaja de iure učinek razširjene veljavnosti sklenjene kolektivne pogodbe za vse javne uslužbenke za vse dejavnosti in poklice v javnem sektorju (erga omnes učinek za celotni javni sektor), so v zvezi s presojo skladnosti ZSPJS-O z mednarodnimi standardi, relevantna stališča nadzornih organov tako z vidika vprašanja sposobnosti biti stranka kolektivnega pogajanja, kot tudi z vidika vprašanja izpolnitve pogojev za razširjeno veljavnost kolektivne pogodbe za celotni javni sektor. Tako na primer iz stališč Odbora za sindikalno svobodo v zvezi z razširitvijo veljavnosti kolektivnih pogodb izhaja, da razširitev kolektivne pogodbe na celotni sektor v nasprotju s stališči organizacij, ki predstavljajo večino delavcev v kategoriji, na katero se razširitev nanaša, po stališču Odbora pomeni omejevanje pravice do svobodnega kolektivnega pogajanja teh večinskih organizacij, ker bi takšna razširitev lahko povzročila poslabšanje delovnih pogojev te kategorije delavcev.³⁰

³⁰ Digest 2006, para.1053, Glej tudi: Digest, 1999, para 909 in 307th Report (Vol.LXXX, 1997, Series B, No.2), Case No. 1725, primer Danske, para 29.

Prav tako je treba presoditi **(ne)ustreznost enotnega urejanja posebnosti v zvezi z uresničevanjem pravice do kolektivnega pogajanja za vse javne uslužbence v celotnem javnem sektorju**. Presoditi je treba, ali ne bi bilo glede urejanja načina uresničevanja pravice do kolektivnega pogajanja, ustrezneje ločeno obravnavati javne uslužbence po posameznih dejavnostih javnega sektorja, zlasti med tistim delom javnega sektorja, ki izvršuje oblastne funkcije in tistim delom, ki izvršuje podporne javne službe. Iz zavezujočih mednarodnih aktov izhaja, da uživajo *zaposleni v dejavnosti vzgoje in izobraževanja, kulturnih dejavnosti, znanosti, socialnega varstva, zdravstva* in v drugih dejavnostih, za katere ni značilno izvrševanje oblastnih funkcij, standarde uresničevanja pravice do kolektivnega pogajanja, ki tudi sicer veljajo za zaposlene v zasebnem sektorju v skladu s Konvencijama MOD št. 87 in št. 98, ki predstavljata nadzornim organom MOD podlago pri presoji skladnosti nacionalne zakonodaje in prakse s konvencijskimi standardi sindikalne svobode.³¹ Na podlagi mednarodnih aktov bi bilo mogoče z zakonom določiti nekatere *posebnosti ali izjeme* od splošne ureditve uresničevanja pravice do kolektivnega pogajanja, ki sicer velja za zasebni sektor, *za pripadnike vojske in policije ter za uradnike, zaposlene pri organih državne ali lokalne uprave (public servants)*.³² Zato je treba presoditi ZSPJS z vidika vprašanja, ali zakonodajalec lahko določene posebne načine uresničevanja pravice do kolektivnega pogajanja enotno določa za celotni javni sektor, tudi za tisti njegov del, za katerega nima izrecne podlage za posebno urejanje po zavezujočih mednarodnih aktih in ali je takšna ureditev primerna glede na tradicijo in značilnosti slovenskega sistema delovnih in uslužbenskih razmerij.

³¹ Konvencija MOD št. 87 velja za zasebni in javni sektor, enako velja tudi Konvencija MOD št. 98 za zasebni in javni sektor, iz slednjega je izključena samo kategorija javnih uslužbencev v državni upravi.

³² Glej 9. člen Konvencije MOD št. 87 in 5. člen Konvencije MOD št. 98, ki določata, da bo »nacionalna ureditev določila obseg jamstev, ki jih predvideva ta konvencija za pripadnike oboroženih sil ali policijo«. Za razliko od Konvencije MOD št. 87, razen omenjene izjeme, Konvencija MOD št. 98 na podlagi izrecne določbe 6. člena tudi ne ureja položaja javnih uslužbencev v državni upravi (public servants engaged in the administration of the State).

4. NEKATERA PRAVNA VPRAŠANJA GLEDE VELJAVNOSTI IN UČINKOVANJA KPJS V PRAKSI

4.1. Razveza kolektivne pogodbe zaradi spremenjenih okoliščin

Načine prenehanja kolektivne pogodbe določa ZKolP v 15. členu in sicer lahko kolektivna pogodba preneha:

- s potekom časa, za katerega je sklenjena,
- s sporazumom obeh strank o prenehanju veljavnosti
- z odpovedjo.

ZSPJS glede instituta prenehanja kolektivne pogodbe za javni sektor ne določa nobenih posebnosti. Določbo 15. člena ZKolP je treba razlagati tako, da iz njene *kogentne narave izhaja celovita in zaključena ureditev načinov prenehanja kolektivne pogodbe*. Aktualno je vprašanje, ali glede načinov prenehanja kolektivne pogodbe pridejo v poštev, poleg načinov iz 15. člena ZKolP, tudi *drugi načini prenehanja po OZ, na primer razveza kolektivne pogodbe zaradi spremenjenih okoliščin po 112. členu OZ*. To vprašanje je aktualno z vidika kolektivnega delovnega spora, ki ga je jeseni 2010 sprožila vlada zaradi razveljavitve kolektivne pogodbe za javni sektor na podlagi spremenjenih okoliščin, ker naj ne bi bilo, zaradi gospodarske krize, finančno vzdržno izplačati dela plač javnih uslužbencev, iz naslova odprave plačnih nesorazmerij, po veljavni kolektivni pogodbi. Na podlagi 2. odstavka 1. člena ZKolP se splošna pravila civilnega prava uporabljajo *smiselno* samo glede vprašanj, ki *niso urejena s tem ali drugim zakonom*. Vprašanje prenehanja kolektivnih pogodb je ZKolP celovito uredil v posebnem poglavju v členih 15 do 17. Iz tega razloga menim, da bi moralo delovno sodišče v omenjenem delovnem sporu zavrniti zahtevek vlade že na podlagi argumenta, da določba 112. člena OZ v tem primeru sploh ni uporabljiva in se niti ne bi smelo spuščati v presojo utemeljenosti samih predpostavk za razvezo kolektivne pogodbe za javni sektor v smislu 112. člena OZ.

4.2. Odpoved kolektivne pogodbe

Načeloma imata stranki široko avtonomijo pri določanju pogojev, primerov in rokov za odpoved kolektivne pogodbe. Avtonomija pogodbenih strank pa je omejena z zakonsko *prepovedjo predčasne odpovedi*, če je bila pogodba sklenjena za določen čas. Zakon ne ureja vprašanja, ali je mogoče odpovedati kolektivno po-

godbo le **v celoti, ali tudi samo posamezne njene določbe oziroma anekse**. Ni sporno, da se stranki lahko z aneksom dogovorita o spremembi pogodbe tako, da izločita iz vsebine določen njen del ali aneks. Vprašanje pa je, ali lahko, kolikor o tem ni med strankama soglasja, samo ena stranka iz veljavne pogodbe izloči posamezen njen del ali aneks na način, da odpove pogodbo samo v tem delu, oziroma, da odpove samo določen aneks h kolektivni pogodbi, ostale določbe kolektivne pogodbe pa pusti v veljavi in jih ne odpove. Ker ZKoliP ne določa, da je mogoče kolektivno pogodbo odpovedati tudi samo glede posameznega njenega dela, menim, da jo je mogoče odpovedati samo v celoti, razen če bi stranki s kolektivno pogodbo to izrecno, jasno in določno dovolili. Iz dosedanje slovenske prakse niso poznani primeri, da bi bila odpovedana pogodba samo glede določenega dela, razen v primerih odpovedanih kolektivnih pogodb v javnem sektorju, ki so bile odpovedane s strani Vlade RS v oktobru 2010.³³ Zastavlja se vprašanje, ali so ti primeri odpovedi kolektivnih pogodb s strani Vlade RS zakoniti, glede na to, da niti ZKoliP, niti zadevne kolektivne pogodbe, takega načina delne odpovedi ne določajo.³⁴

³³ Glej Ur.l. RS, št. 83/2010, v katerem so bili objavljeni sklepi Vlade RS o odpovedi kolektivnih pogodb, bodisi v celoti, bodisi samo posameznih Aneksov ali Priloge h kolektivnim pogodbam.

Vlada RS je sprejela naslednje *sklepe o odpovedi kolektivnih pogodb v celoti*: Sklep o odpovedi Kolektivne pogodbe za javni sektor; Sklep o odpovedi Kolektivne pogodbe za državno upravo, upravo pravosodnih organov in uprave samoupravnih lokalnih skupnosti, Sklep o odpovedi kolektivne pogodbe za dejavnost obvezne socialne varnosti; Sklep o odpovedi Kolektivne pogodbe za dejavnost poklicnega gasilstva, Sklep o odpovedi kolektivne pogodbe javnega gospodarskega zavoda Brdo Protokolarne storitve RS; Sklep o odpovedi Kolektivne pogodbe za gozdarsko dejavnost; Sklep o odpovedi Kolektivne pogodbe za kmetijsko dejavnost; Sklep o odpovedi Kolektivne pogodbe za dejavnost okolja in prostora.

Vlada RS je sprejela naslednje *sklepe o odpovedi Aneksov ali tarifnega dela kolektivnih pogodb*: Sklep o odpovedi Aneksa h Kolektivni pogodbi za raziskovalno dejavnost, Sklep o odpovedi Aneksa h Kolektivni pogodbi za dejavnost vzgoje in izobraževanja v RS; Sklep o odpovedi Aneksa h Kolektivni pogodbi za dejavnost zdravstva in socialnega varstva; Sklep o odpovedi Posebnega tarifnega dela Kolektivne pogodbe za zdravnike in zobozdravnike v RS, Sklep o odpovedi Aneksa h Kolektivni pogodbi za kulturne dejavnosti v RS, Sklep o odpovedi Aneksa h Kolektivni pogodbi za zaposlene v zdravstveni negi v RS.

³⁴ Francoska doktrina navaja, da je delna odpoved po zakonu prepovedana, razen če ni dogovorjena s pogodbo. Če je pogodba odpovedana s strani vseh podpisnikov na eni strani, po izteku odpovednega roka pogodba ostane v uporabi še eno leto, če ni s pogodbo dogovorjen daljši zamik. Zakon predvideva pogajanja v roku treh mesecev, vendar brez sankcij. Če je na strani delodajalcev ali delavcev več podpisnikov, odpoved velja le za tistega podpisnika, ki da odpoved, za vse ostale, pogodba velja še naprej Glej: *Rojot, Jacques. 2004*, str. 126.

Naslednje pravno vprašanje je, **ali je možno enostransko preklicati podano odpoved kolektivne pogodbe**. Iz dosedanje slovenske sodne prakse je znan primer, ko je vlada RS preklicala predhodno že podane in v uradnem listu objavljene sklepe o odpovedi kolektivnih pogodb za posamezne dejavnosti javnega sektorja kot tudi KPJS.³⁵ Ugotoviti je mogoče, da ZKolP takšnega načina preklica odpovedi kolektivne pogodbe ne pozna in ne ureja, prav tako tudi ne OZ, zato se utemeljeno zastavlja vprašanje (ne)zakonitosti takšnega enostranskega preklica odpovedi.

4.3. Normativno učinkovanje kolektivne pogodbe in prepoved retroaktivnosti

V zvezi s presojo vprašanja, ali lahko pogodbeni stranki s kolektivno pogodbo urejata pravice in obveznosti za delavce in delodajalce z učinkom za nazaj, torej z retroaktivnim učinkom, ali pa tudi za kolektivne pogodbe velja prepoved povratne veljave pravnih aktov iz 155. člena ustave RS, je treba izhajati iz *pravne narave kolektivne pogodbe* in iz *njenega položaja v hierarhiji pravnih virov*.

Za kontinentalni model kolektivnega pogajanja (na primer nemški, francoski, belgijski, nizozemski, španski sistem, idr.), v katerega uvrščamo tudi slovenski sistem kolektivnih pogodb, je značilna dvojna ali **mešana pravna narava kolektivne pogodbe**. Tako nemška kot francoska pravna doktrina izhajata iz dvojne pravne narave kolektivnih pogodb. Nemška doktrina izhaja iz delitve vsebine kolektivne pogodbe na obligacijski in normativni del in izpostavlja, da je kolektivna pogodba *po svoji genezi akt pravnega posla* (obojestranska zasebna pogodba), ki pa ima na podlagi zakona (1. odst. 4. člena TVG) *v normativnem delu učinek predpisa*.³⁶ Podobno tudi francoska doktrina izpostavlja, da imajo kolektivne pogodbe v fazi sklenitve naravo pogodbe, v fazi učinkovanja pa se obravnavajo kot predpisi.³⁷

³⁵ Sklep o preklicu odpovedi kolektivne pogodbe za javni sektor in kolektivnih pogodb dejavnosti in poklicev ter aneksov k tem pogodbam, Ur.l. RS, št. 89/10.

³⁶ Stein, Axel, 1997, para. 287.

³⁷ Pélessier, Supiot, Jeammaud, Droid du travail, 2002, cit. v: Vigneau, Christophe; Sobczak, André. 2005, str. 35. Na podlagi člena L. 2262-1 in člena L 2254-1 Code du travail, imajo kolektivne pogodbe normativni učinek za vse delavce pri delodajalcu, ne glede na njihovo članstvo v sindikatu, če je delodajalec sam podpisnik kolektivne pogodbe ali je član združenja podpisnika kolektivne pogodbe.

Iz vsebinske dvodelitve na obligacijski in normativni del kolektivne pogodbe izhajata tudi slovenski ZkolP. S tem v zvezi je zlasti pomembno izpostaviti, da obligacijski del kolektivne pogodbe, to je tisti del, v katerem pogodbeni stranki določata medsebojne pravice in obveznosti v zvezi s kolektivno pogodbo (veljavnost, odpoved, izvedbena dolžnost in druge zadeve v smislu 1. odstavka 3. člena ZkolP), učinkuje le med strankama pogodbe (inter partes), medtem ko njen normativni del, v katerem pogodbeni stranki določata pravice in obveznosti delavcev in delodajalcev (urejanje delovnih razmerij v smislu 2. odstavka 3. člena ZkolP), učinkuje preko pogodbene sfere za vse delavce in delodajalce, za katere kolektivna pogodba velja (erga omnes učinkovanje).

V zvezi s presojo pravne narave kolektivne pogodbe v slovenskem pravem sistemu, je zato bistveno izpostaviti, da v *svojem normativnem delu sklenjena kolektivna pogodba na podlagi izrecne zakonske norme (30. člena v zvezi s 7. členom ZDR) učinkuje neposredno in prisilnopravno, preko pogodbene sfere, tako kot predpis* in ima t.i. normativni učinek za vse delavce in delodajalce, za katere velja. Pri tem je zlasti pomembno poudariti, da položaja kolektivne pogodbe v hierarhiji pravnih virov ne smemo primerjati s položajem *podzakonskega predpisa*, ki mora imeti za zakonito urejanje določene pravice izrecno zakonsko pooblastilo, z jasno predpisanimi merili za ureditev določene pravice, ampak prej s položajem *zakonskega predpisa*, ker ima na temelju 76. člena ustave RS, ki jo je treba razlagati v duhu zavezujočega mednarodnega prava, kolektivna pogodba *naravo avtonomnega pravnega vira delovnega prava*. Pri presoji položaja kolektivnih pogodb v hierarhiji pravnih virov je treba namreč izhajati iz ustavnopravno varovanega polja sindikalne svobode iz 76. člena ustave RS, iz katere je izvedena pravica do kolektivnega pogajanja.³⁸

Glede na zgoraj utemeljeno mešano pravno naravo kolektivne pogodbe in njen položaj v hierarhiji pravnih virov kot avtonomnega vira delovnega prava, je mogoče v zvezi z vprašanjem uporabe 155. člena ustave RS povzeti naslednje stališče. V zvezi z vprašanjem prepovedi retroaktivnega učinkovanja določb kolektivne pogodbe je treba izhajati iz dvojne, mešane pravne narave kolek-

³⁸ Socialni partnerji za *urejanje pogojev dela s kolektivnimi pogodbami* ne potrebujejo zakonskega pooblastila, ker to pooblastilo že imajo na podlagi 76. člena ustave. Še več, njihovega ustavnega pooblastila zakonodajalec ne more prosto omejevati, ko izvršuje svoje regulatorne pristojnosti, ker se takšna ravnanja zakonodajalca po ustaljeni ustavnosodni praksi štejejo za poseg v ustavno priznano pravico do kolektivnega pogajanja, ki je dopusten samo, če je utemeljen z legitimnim ciljem in če prestane strogi test sorazmernosti.

tivne pogodbe, iz česar izhaja, da kolektivna pogodba v svojem normativnem delu, kjer pogodbeni stranki urejata pravice in obveznosti iz delovnega razmerja, med njimi tudi pravico do plače, učinkuje kot predpis, zaradi česar bi moral tudi glede kolektivnih pogodb **veljati ustavnopravni standard prepovedi retroaktivnosti iz 155. člena ustave RS**. Določbo 1. odstavka 155. člena ustave RS je mogoče razlagati tako, da se pravilo, da »zakoni, drugi predpisi in splošni akti ne morejo imeti učinka za nazaj« nanaša tudi na *kolektivne pogodbe kot druge predpise*.

5. ZAKLJUČEK

Članek potrjuje tezo, da so oblastni posegi v kolektivna pogajanja zaradi urešničevanja ekonomske stabilizacijske politike, nedopustni, razen če oblastni organi dokažejo utemeljenost in sorazmernost takšnih izjemnih, začasnih ukrepov v smislu kriterijev, ki so jih izoblikovali nadzorni organi MOD in EOSP. Iz stališč mednarodnih nadzornih organov namreč izhaja, da so enostranski posegi oblasti v kolektivna pogajanja izjemen ukrep, ki je lahko v skladu z zavezujočimi mednarodnimi standardi le tedaj, ko gre za posebno resne ekonomske težave, in če je ukrep začasen, sorazmeren in predhodno usklajevan s socialnimi partnerji. Z vidika aktualne slovenske prakse je treba opozoriti zlasti na sporne posege oblasti v veljavno kolektivno pogodbo za javni sektor, ki sta jih zakonodajalec in vlada začela uveljavljati jeseni 2010 in katerih ustavnost je treba presoјati v smislu argumentov, ki izhajajo iz omenjenih stališč nadzornih organov MOD in EOSP ter ustaljene sodne prakse glede dopustnosti posegov v pravico do kolektivnega pogajanja.

Zlasti sporna je zakonska določitev kvoruma na strani javnih uslužbencev, ki je po zakonu o sistemu plač v javnem sektorju (ZSPJS) potreben, da se po zakonu lahko šteje sklenjena kolektivna pogodba za veljavno. Mnenje avtorice je, da je treba *de lege ferenda* zakonsko urediti možnost, da kolektivna pogodba ne more biti veljavno sklenjena, če temu nasprotujejo sindikati, ki predstavljajo večino zaposlenih, za katere naj bi pogodba veljala. Upoštevajoč zakonsko ureditev kolektivnih pogodb v posebnem zakonu (ZKoIP), avtorica nadalje meni, da v zvezi s prenehanjem kolektivne pogodbe ni mogoče uporabiti instituta razveze pogodbe zaradi spremenjenih okoliščin. Prav tako po mnenju avtorice tudi ni mogoče odpovedati kolektivne pogodbe samo glede posameznega dela, niti ni mogoče

enostransko preklicati že podane in objavljene odpovedi, kolikor teh obligacijsko-pravnih upravičenj niso stranke kolektivne pogodbe izrecno dogovorile v zadevni kolektivni pogodbi. Zaradi dvojne pravne narave kolektivne pogodbe v slovenskem pravnem sistemu in njenega normativnega učinkovanja, je po mnenju avtorice treba upoštevati ustavno prepoved retroaktivnega učinkovanja predpisov iz 155. člena slovenske ustave, tudi v zvezi z urejanjem pravic in obveznosti iz delovnega razmerja s kolektivnimi pogodbami.

VIRI IN LITERATURA:

- 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
- Boonstra, Klara. 2004. Government Responsibility and Bargaining Scope within Article 4 of ILO Convention 98, *The International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations*, vol. 20, št. 3, str. 445-464, Kluwer, 2004
- Končar, Polonca. 2006. O svobodi, prostovoljnosti in avtonomiji kolektivnega pogajanja, *Delavci in delodajalci* št. 2-3/2006, str. 241 – 252
- Kresal Šoltes, Katarina. 2007: Posebnosti normativnega urejanja delovnih razmerij z vidika upoštevanja socialnega dialoga in avtonomije kolektivnega pogajanja. Zaključno poročilo (Raziskovalna naloga, pogodba št. 2611-07-010067, naročnik: Republika Slovenija, Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve). Ljubljana, november 2007, strani 68
- Novak M., Končar P., Bubnov-Škoberne A., (ed.) 2006: Bubnov-Škoberne, A., Belopavlovič N., Kalčič M., Končar, P., Kresal B., Kresal-Šoltes K., Strban G., Vodovnik Z.: *Konvencije Mednarodne organizacije dela s komentarjem*, Inštitut za delo pri Pravni fakulteti v Ljubljani, GV Založba, Ljubljana 2006
- Pélissier, J., Supiot, A., Jeammaud A.. 2008. *Droit du Travail*, 24. izdaja, Dalloz, Paris
- Rojot, Jacques. 2004: *Collective Agreements in France*, str. 97-138, v: Comisión Consultiva Nacional de Convenios Colectivos, Ministerio de trabajo y asuntos sociales (Spain), 2004. *Collective Bargaining in Europe*
- Samuel, Lenia. 2002: *Fundamental social rights – Case law of the European Social Charter*, Council of Europe Publishing, druga izdaja
- Stein, Axel. 1997: *Tarifvertragsrecht*, Verlag W. Kohlhammer, Stuttgart-Berlin-Köln
- Valdés Dal-Re, Fernando (dir.), 2005: *Freedom of Association of Workers and Employers in the countries of the European Union, Informes y estudios: General Num. 19*, Ministerio de trabajo y Asuntos sociales Spain
- Vigneau, Christophe; Sobczak, André. 2005: France – The helping hand of the state, v: Blanpain, Roger (ur.); *Collective Bargaining and Wages in Comparative Perspective* (Germany, France, The Netherlands, Sweden and the United Kingdom), Kluwer Law International, 2005
- Council of Europe, 2001: *Human rights, Social Charter monographs – No.5, The right to organise and to bargain collectively*, 2001

ILO 2010, Report: Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations: General Report and observations concerning particular countries , ILC 99th Session, 2010, Report III (Part 1A); Geneva 2010

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, 1996, Digest: Freedom of Association, Digest of decisions and principles of the Freedom of Association Committee of the Governing Body of the ILO, 4 (dopolnjena) izdaja, 1996

ILO, 1994, General Survey: General Survey of the reports on the freedom of association and protection of the right to organise convention, 1948 (No.87) and the right to organize and collective bargaining convention, 1949 (no. 98), ILC 81st Session 1994, Report III (Part 4B), Geneva 1994

INTERVENTION BY THE AUTHORITIES IN COLLECTIVE BARGAINING

Katarina Kresal Šoltes*

SUMMARY

The article confirms the thesis that the *government intervention into the collective bargaining on the grounds of implementation of economic stabilisation policy is inadmissible, except in cases when the authorities can prove such exceptional, temporary measures are justified and proportional to the criteria laid down by the control authorities of such international bodies as the ILO and the European Committee of Social Rights*. In order to be in compliance with the binding international standards, a one-sided government intervention into collective bargaining is only admissible by way of exception, and as a temporary measure in case of particularly severe economic problems. It is to be proportional to the specific situation and previously agreed upon with the social partners. In view of the current Slovenian practice, special attention should be paid to the dubious government intervention into the collective agreement for the public sector, which the legislator and the government started to implement in autumn 2010. The assessment of its constitutionality is to be based on the viewpoints of the ILO and of the European Committee of Social Rights, as well as on the established case-law regarding admissibility of intervention into the right to collective bargaining.

Particularly disputable is the legal provision, which lies down that a certain quorum of workers in the public sector needs to be acquired in order for a collective agreement according to the Public Sector Salary System Act is to be valid. The author believes that there should be a *de lege ferenda* legal regulation to prevent a collective agreement to be legally concluded if the trade unions representing the majority of workers oppose it. In view of the legal regulations regarding collective agreement as laid down in a separate act (ZkolP- Collective Agreements Act), the author further believes that the institute of annulment of a contract on

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

the grounds of changed circumstances cannot be applied. She also thinks that only parts of a collective agreement cannot be cancelled, nor can a termination of the already handed and published termination be one-sidedly withdrawn, unless such contractual obligations were explicitly laid down in the respective collective agreement. Due to a dual legal nature and the normative effect of the collective agreement within the Slovenian legal system, the author thinks, that the constitutional prohibition of retroactive effect of the regulations arising from Article 155 of the Slovenian Constitution should be observed.