

KATARINA KRESAL*

Nekatera vprašanja sistema kolektivnih pogodb pri nas

Kolektivna pogodba je avtonomen, splošen, pisni sporazum med delavsko strokovno organizacijo – sindikatom in delodajalcem – med delodajalci ali njihovim združenjem o splošnih delovnih razmerah, pravicah in dolžnostih iz delovnega razmerja ter medsebojnih pravicah in dolžnostih samih pogodbenih strank, katere učinek je v normativnem delu za udeležence neposreden in prisilnopraven.

Glavne značilnosti kolektivne pogodbe so:

- ne gre za državnoprisilni akt, temveč za prostovoljni pogodbeni dogovor, ki nastane s soglasjem obeh pogodbenih strank,
- pogodbeni strani sta predstavnik delavcev (praviloma sindikalna organizacija) in predstavnik delodajalcev (en ali več delodajalcev ali njihova združenja),
- gre za splošen akt, saj vsebuje splošne norme o delovnih razmerah; uporabljajo se šele s sklenitvijo individualnih pogodb o delu med konkretnim delavcem in konkretnim delodajalcem,
- določbe o delovnih razmerah imajo naravo zakonske norme; na individualno pogodbo o delu učinkujejo neposredno ne glede na voljo pogodbenikov,
- pogodba vsebuje delovnopravne in obligacijskopravne določbe – splošne delovne razmere (normativni del) in medsebojne pravice in dolžnosti pogodbenih strank (obligacijski del),
- sklepajo se lahko na različnih ravneh (podjetje, dejavnost, določeno območje), zato govorimo o mreži ali sistemu kolektivnih pogodb,
- zakonodaje zahtevajo za te pogodbe obvezno pisno obliko.

V zvezi s pravno naravo kolektivne pogodbe je treba omeniti, da sodobnejši pristopi opredeljujejo kolektivno pogodbo glede oblike, nastanka in vsebine kot obligacijsko pogodbo, ki je rezultat sporazumno izražene volje dveh pogodbenih strank, katere učinek pa presega učinek navadne pogodbe. Pogodba ne ustvarja učinkov samo med pogodbenima strankama (inter partes), temveč tako kot vsi zakonski prepisi za vse (erga omnes). Z zgodovinskega vidika ne gre zanikati, da so določbe kolektivne pogodbe avtonomen vir delovnega prava; s sindikalnim bojem so si delavci v kolektivnih pogodbah zagotavljali vedno višjo raven delavske zaščite, ki je potem postopoma prehajala v delovnopravno zakonodajo.

Po naši pozitivnopravni ureditvi je kolektivna pogodba izgubila mnoge klasične značilnosti. Zakonsko je določena kontrahirana dolžnost, kar pomeni, da je izključena avtonomna volja glede same sklenitve. Zakonsko je določen postopek reševanja kolektivnih sporov, kar posega v postopek sklepanja kolektivne pogodbe. Problematična je določitev delodajalske strani v družbenolastninskih organiza-

* Katarina Kresal, dipl. iur., samostojna svetovalka na Republiškem zavodu za zaposlovanje.

cijah in s tem v zvezi izbira pogodbeno stranke in zakonska nedoločnost kolektivnopogodbene sposobnosti delojemalske strani – določitev statusa sindikata in reprezentativnih sindikatov. Zakonsko je določena vsaj tretjina vsebine kolektivne pogodbe, kar izključuje avtonomnost strank. Glede na to da ZDR stalno napotuje na kolektivno pogodbo in da mnoge zakonsko določene pravice in obveznosti iz delovnega razmerja niso uresničljive brez natančnejše določitve s kolektivno pogodbo, lahko pravzaprav govorimo o delegiranju zakonodajne funkcije kolektivnopogodbenim strankam.

Namen razprave je razčlenitev in osvetlitev omenjenih vprašanj novega sistema kolektivnih pogodb; analiza naše pozitivnopravne ureditve in prakse je dopolnjena s prikazom ureditve omenjenih vprašanj v tujih sistemih, predvsem v nemškem in avstrijskem.

1. Osebna in stvarna veljavnost kolektivne pogodbe

Pogodbene stranke z določitvijo osebne in stvarne veljavnosti neke kolektivne pogodbe določijo, za katere udeležence se bodo določbe kolektivne pogodbe uporabljale. Vprašanje pa je, ali zakonodaja veže osebno in stvarno veljavnost kolektivne pogodbe na članstvo udeležencev v delodajalskih in delojemalskih združenjih, ki so določeno kolektivno pogodbo sklenila, ali pa določena kolektivna pogodba velja za vse s kolektivno pogodbo določene udeležence, ne glede na to ali so člani pogodbenih strank ali ne.

Nemška ureditev *veže osebno in stvarno veljavnost na članstvo* v delodajalskih in delojemalskih združenjih, ki so kolektivno pogodbo sklenila. Nemški Tarifvertragspesetz (zakon o kolektivnih pogodbah, v nadaljevanju TVG¹ v 3. členu določa, da kolektivna pogodba veže samo člane kolektivnopogodbenih strank. To pomeni, da se lahko norme kolektivne pogodbe uporabljajo le za tista delovna razmerja, pri katerih sta tako delodajalec kot delojemalec člana pogodbenih strank, ki sta kolektivno pogodbo sklenili. Izjema velja le za tiste določbe kolektivne pogodbe, ki govorijo o »vprašanih podjetja in pravicah s področja urejanja podjetja«, za katerih uporabo zadostuje delodajalčeva pogodbeni vezanost.

Vezanost osebne in stvarne veljavnosti na članstvo delodajalcev in delojemalcev pozna izjemo: gre za institut splošne obveznosti, ki ga določa 5. člen TVG. Po tem členu lahko zvezni minister za delo in socialni razvoj s soglasjem odbora, ki je sestavljen iz treh predstavnikov krovnih organizacij tako delodajalcev kot delojemalcev, na zahtevo ene od pogodbenih strank razglasi neko kolektivno pogodbo za splošno obvezno. Minister lahko omenjeno pravico uporabi za premostitev težkega socialnega položaja in za taksativno naštete primere.

Podobno ureditev, kot je nemška, torej vezanost osebne veljavnosti na članstvo v sindikatu, ki je kolektivno pogodbo podpisal, poznajo tudi druge evropske ureditve, npr. Francija in Švedska. Po drugem sistemu kolektivna pogodba velja za vse delavce, zaposlene v nekem podjetju, ne glede na to kateremu sindikatu pripadajo in ne glede na to ali so sploh sindikalno organizirani (ZDA, Avstrija).

Avstrijska ureditev določa, da kolektivna pogodba velja za vse delodajalce, ki so člani delodajalske organizacije, ki je pogodbo sklenila. Znotraj podjetij teh delodajalcev pa velja za vse delojemalce, ne glede na to ali so sindikalno organizirani ali ne.

Zakon o delovnih razmerjih (ZDR; Ur. l. RS, št. 14/90, 5/91) izrecno določa obseg osebne veljavnosti, in sicer v 3. odst. 112. člena: »Kolektivna pogodba velja

za vse delavce, ki delajo v organizacijah in pri delodajalcih v Republiki Sloveniji, in se lahko neposredno uporabljajo.«

Z vidika osebne veljavnosti je omenjena določba pomembna zaradi tega, ker izenačuje delavce, ki so člani sindikata, ki je sklenil kolektivno pogodbo, s tistimi, ki so člani drugih sindikatov ali sploh niso sindikalno organizirani; *ZDR torej osebne veljavnosti ne veže na članstvo.*

Drugo vprašanje je, katere delavce je želel ZDR zajeti s 3. odst. 112. člena. Ali je hotel ZDR samo izrecno določiti, da ne veže osebne veljavnosti na članstvo, ali pa je hotel izrecno razširiti veljavnost tudi na poslovodne organe, delavce s posebnimi pooblastili ter vrhunske strokovnjake in druge podobne skupine delavcev. Določitev osebne veljavnosti kolektivne pogodbe za vse skupine razmerij in nedeljenja delavcev na umske in fizične, na delavce in nameščence. Predvsem praksa bo pokazala, ali bodo kolektivne pogodbe veljale tudi za vodilne delavce in če bodo, v kakšnem obsegu.

Vprašanje je tudi, ali je mislil ZDR z »vsemi delavci« tudi tiste, ki delajo v Republiki Sloveniji, vendar so zaposleni pri organizacijah oziroma delodajalcih, ki nimajo sedeža v tej republiki. Vsekakor bi bila taka razširitev smotrna, ker bi tako izenačili pravice delavcev še zlasti z vidika njihove materialne in socialne varnosti. In kaj je z delavci, ki ne delajo v Republiki Sloveniji, so pa zaposleni pri organizacijah oziroma delodajalcih, ki imajo sedež v tej republiki?

Zakonsko nedoločenost so v *praksi* konkretizirale pogodbene stranke same.

Stvarna veljavnost Splošne kolektivne pogodbe za gospodarstvo (SKPG; Ur. l. RS, št. 31/90) obsega:

1. vse subjekte (upravne in fizične osebe), ki opravljajo gospodarsko dejavnost in imajo sedež ali »poreklo« v Republiki Sloveniji (člani Gospodarske zbornice Slovenije; GZS²;

2. vse subjekte, ki opravljajo gospodarsko dejavnost in niso člani GZS, če njihovi delavci trajno opravljajo delo v Republiki Sloveniji. Ker so vsi gospodarski subjeki, ki imajo sedež v Republiki Sloveniji, člani GZS, so tu mišljene tiste gospodarske organizacije in delodajalci, ki so sestavni deli tujih gospodarskih subjektov (ki imajo sedež zunaj Republike Slovenije) in katerih delavci trajno opravljajo delo v Republiki Sloveniji.

Stvarna veljavnost SKPG je zelo široka in v praksi je realno pričakovati kolizijske konflikte med kolektivnimi pogodbami v posameznih jugoslovanskih republikah.

Osebna veljavnost SKPG je zelo široka in v praksi je realno pričakovati kolizijske konflikte med kolektivnimi pogodbami v posameznih jugoslovanskih republikah.

Osebna veljavnost SKPG je določena po istem načelu kot njena stvarna veljavnost. SKPG je zapolnila zakonsko nedoločenost osebne veljavnosti kolektivne pogodbe za vodilne delavce. Določa, da za to skupino delavcev ne veljajo določbe njenega tarifnega dela; to pravzaprav ni v skladu z ureditvijo drugih držav, kjer imajo omenjeni delavci sicer precej višje osebne prejemke in druge oblike motivacije kot drugi delavci, vendar zato tudi večje odgovornosti in obveznosti kot drugi delavci in zato zaščita njihovih pravic in obveznosti s kolektivno pogodbo ne pride v poštev in zanje tudi ne velja. Če so pogodbene stranke želele zaščititi s kolektivno pogodbo tudi vodilne delavce, pravzaprav ni logično, zakaj so jih izključile iz veljavnosti tarifnega dela; plačilne skupine so takšne, da omogočajo uvrstitev del vodilnih delavcev, poleg tega pa so pravice tarifnega dela le minimum pravic in so lahko z individualno pogodbo o zaposlitvi določene boljše.

Tarifni del je precej obširnejši kot le določitev osebnih dohodkov in drugih osebnih prejemkov: npr. določitev primerov odsotnosti z dela s pravico do nadomestila osebnega dohodka. Zato obstaja nevarnost, da ostanejo vodilni delavci brez te in drugih pravic, določenih v tarifnem delu, če njihove individualne pogodbe o zaposlitvi ne bodo ustrezno natančno določile omenjenih pravic.

2. Določitev pogodbenih strank

Kolektivne pogodbe se sklepajo bodisi za eno podjetje ali več podjetij bodisi za dejavnost ali celotno nacionalno gospodarstvo. Pri sklepanju takega dogovora ne morejo neposredno sodelovati vsi z dogovorom zajeti udeleženci. Vprašanje je, kdo je pooblaščen, ali bolje, kdo je sposoben pogajati se in skleniti tak dogovor.

Po nemški ureditvi je lahko pogodbeni stranka na strani delojemalcev en sindikat, več sindikatov, če skupaj sklepajo kolektivno pogodbo z nasprotno stranjo, ter krovne organizacije sindikatov (konfederacije), če sklepanje kolektivnih pogodb spada v njihovo s statutom določeno delovno področje. Na strani delodajalcev je lahko pogodbeni stranka posamezen delodajalec (podjetniška kolektivna pogodba), eno ali več združenj delodajalcev ter krovne organizacije, če je tako določeno v njihovih statutih.

Združenja delodajalcev morajo izpolnjevati določene predpostavke, da bi bila pogodbeno sposobna: nastati morajo prostovoljno in neodvisno zastopati interese delodajalcev.

Nemški TVG imenuje za delojemalsko stranko *izrecno sindikat*. Da ne gre le za pojmovni, temveč predvsem vsebinski pomen, dokazuje primer iz nemške sodne prakse. Zvezno sodišče za delovne odnose je razveljavilo kolektivno pogodbo, ki jo je sklenila Strokovna zveza katoliških gospodinjskih pomočnic (zveza je odklanjala delavski boj kot sredstvo za doseg delavskih interesov), z obrazložitvijo, da so pogodbeno sposobne samo take organizacije, ki so v skrajnem primeru pripravljene in sposobne uveljaviti delavske interese tudi z delavskim bojem (sodba z dne 19. 2. 1962 – 1 ABR 14/60).

Po avstrijski ureditvi so lahko stranke kolektivnih pogodb prostovoljna svobodna združenja delojemalcev in delodajalcev (delavski sindikati in ustrezna združenja delodajalcev) ter zakonske obvezne organizacije delojemalcev in delodajalcev (delavska in gospodarska zbornica). V nobenem primeru ne more biti stranka na strani delojemalcev sindikat, ki bi ga ustanovil podjetnik – »rumeni sindikat«³, in sindikat, ki bi se odcepil od matičnega sindikata – frakcijski sindikat.

V praksi sklepajo kolektivne pogodbe na strani delodajalcev praviloma ustrezne gospodarske zbornice, medtem ko na strani delojemalcev v splošnem nastopa Zveza avstrijskih delavskih sindikatov (Österreichische Gewerkschaftsbund – OGB) oziroma njeni strokovni sindikati; ti niso samostojni, so le organi OGB. Podobno kot za nemško prakso je tudi za avstrijsko značilno, da so glavna sklenjenih kolektivnih pogodb kolektivne pogodbe za posamezne dejavnosti oziroma »branžne« kolektivne pogodbe.

Po zakonodaji predvojne Jugoslavije so bile pogodbene stranke na strani delodajalcev posamezen podjetnik ali prostovoljno združenje delodajalcev ene ali več sorodnih strok in na strani delojemalcev strokovna delavska organizacija – sindikati.

Zakon je izrecno prepovedoval sklepanje kolektivnih pogodb prisilnim organizacijam obeh strani. Tako ureditev je določal Zakon o obratih⁴, paragraf 209;

dopolnila jo je Uredba⁵ z določilom, da smejo biti stranke tudi prisilne organizacije delodajalcev, vendar le, če ni pristojnih svobodnih delodajalskih strokovnih organizacij.

Pogodbene stranke povojne jugoslovanske zakonodaje so bile na strani delodajalcev GZ oziroma drugo splošno združenje delodajalcev in na strani delojemalcev pristojni sindikat.

ZDR določa pogodbene stranke pogodbeno kot Zakon o temeljnih pravicah iz delovnega razmerja (TZPDR; Ur. l. SFRJ, št. 60/89, 42/90), in sicer v 113. in 114. členu:

1. za območje republike ali za posamezno dejavnost na delodajalski strani GZS oziroma drugo splošno asociacijo organizacij oziroma delodajalcev in na delojemalski strani sindikat;

kolektivno pogodbo za delavce, zaposlene v organizacijah s področja družbenih dejavnosti, v organih družbenopolitičnih skupnosti in v političnih organizacijah, družbenih organizacijah ter v drugih organizacijah in društvih, sklepa jo sindikati in pristojni organi DPS oziroma asociacije teh organizacij in društev;

2. za posamezno organizacijo oziroma delodajalca na delodajalski strani organ upravljanja organizacije oz. delodajalca in na delojemalski strani sindikat;

3. za območje ene ali več občin za delavce pri zasebnih delodajalcih na delodajalski strani ustrezno asociacijo oziroma pristojni organ občine in na delojemalski strani pristojni sindikat.

V družbena podjetja, ki so podlaga nacionalnega gospodarstva tako po številu zaposlenih kot po ustvarjenem dohodku, šele uvajamo delovni odnos kot dvostransko razmerje, zato bi na tej stopnji razvoja težko govorili o delojemalski in delodajalski strani; določitev obeh strani in pogodbenih strank je tako eno izmed glavnih vprašanj novega sistema kolektivnih pogodb.

3. Delodajalec v sistemu družbene lastnine

Najbolj očitno se ta problematika kaže na najnižji ravni sistema kolektivnih pogodb, pri podjetniški kolektivni pogodbi. ZDR določa, da je pogodbeni stranka na delodajalski strani pri kolektivni pogodbi za posamezno organizacijo ali delodajalca organ upravljanja organizacije oziroma delodajalec. Poudariti je treba, da je pogodbeni stranka vedno delodajalec (več delodajalcev, združenje), drugo pa je vprašanje, kdo v njegovem imenu uresničuje delodajalsko funkcijo; navadno jo uresničuje upravitelj – direktor. Zakonodajalec je določil organ upravljanja organizacije kot možno pogodbeno stranko zaradi tega, ker v družbenolastninskih organizacijah težko govorimo o delodajalcu in lažje o organu upravljanja (to pa je delavski svet).

V dosedanjem sistemu družbene lastnine lahko delavskemu sindikatu stoji nasproti kot pogodbeni stranka pri pogajanjih in sklepanju podjetniške kolektivne pogodbe le delavski svet delovne organizacije kot organ upravljanja in s tem dejanski uresničevalec lastniške funkcije v podjetju. Direktor je lahko pogodbeni stranka, le če ga delavski svet za to pooblasti. V takšnih razmerah kolektivne pogodbe niso prava oblika za urejanje delovnega razmerja; če bi jih kljub neustreznosti sklepali (sklepali pa bi jih v tem primeru delavci sami s seboj), bi imele enako naravo in vsebino kot samoupravni sporazumi. Zato je neustrezno razmišljati

o kolektivnih pogodbah, dokler samoupravno gospodarstvo ne bo bodisi prestrukturirano v kapitalske družbe bodisi podržavljeno oziroma dokler družbena lastnina ne bo olastninjena.

4. *Gospodarska zbornica kot pogodbeni stranka*

ZDR določa GZ kot pogodbeno stranko na delodajalski strani na naslednjih ravneh sistema kolektivnih pogodb (izvzete so kolektivne pogodbe, sklenjene po členu 114/2):

- splošna kolektivna pogodba za območje republike,
- kolektivne pogodbe za posamezne dejavnosti.

Vprašanje je, ali je Gospodarska zbornica Slovenije prava in dokončna pogodbeni stranka, ali je to funkcijo dobila, ker ob sklepanju splošne kolektivne pogodbe na ravni nacionalnega gospodarstva preprosto ni bilo mogoče najti drugega podpisnika na delodajalski strani.

Gospodarska zbornica lahko opraviči svojo vlogo pogodbeni stranke na delodajalski strani, le če je v novi ureditvi spremenila svojo naravo; če se je iz prejšnje asociacije splošnih, družbenoekonomskih interesov spremenila v asociacijo izključno delodajalskih interesov.

Nov republiški zakon (Zakon o Gospodarski zbornici Slovenije, Ur. l. RS, 14/90) opredeljuje Gospodarsko zbornico Slovenije kot samostojno strokovno-poslovno organizacijo, v katero se obvezno včlanijo vse oblike pravnih in fizičnih oseb gospodarske dejavnosti in vse oblike združenega organiziranja v kmetijstvu in gozdarstvu. Namen zbornice je razvijanje tržnega gospodarstva, svobodnega podjetništva in spodbujanje konkurence. Med pristojnostmi, ki ji jih podeljuje zakon, je tudi sklepanje kolektivnih pogodb. V zbornici se kot oblike delovanja in odločanja za dejavnosti oziroma področja ustanovijo sekcije in panožne organizacije, za območja pa enote zbornice. Tako nastopa kot podpisnik kolektivne pogodbe za določeno dejavnost ustreznna sekcija zbornice.

Druge ureditve različno urejajo kolektivnopogodbeno sposobnost takih asociacij, kot je naša gospodarska zbornica.

Predvojna jugoslovanska zakonodaja ni dovoljevala sklepanja kolektivnih pogodb prisilnim združenjem oziroma asociacijam. Šele uredba je dala to sposobnost prisilnim organizacijam delodajalcev, vendar samo če ni bilo pristojnih svobodnih delodajalskih strokovnih organizacij. Delavske zbornice kot prisilne razredne predstavnice delavcev te sposobnosti niso imele.

Nemška ureditev ne daje sposobnosti sklepanja kolektivnih pogodb zakonsko prisilnim, splošnogospodarskim združenjem, temveč imajo to sposobnost le svobodna združenja delodajalcev.

Avstrijska ureditev je drugačna od nemške. Kolektivnopogodbeno sposobnost daje tako zakonskoprisilnim asociacijam kot svobodnim. Vendar se avstrijska ureditev loči tudi od naše, ker pozna zakonskoprisilne asociacije na obeh straneh; na delodajalski strani so gospodarske zbornice (Handelskammern), na delojemalski strani so delavske zbornice (Arbeiterkammern). Obstajajo še stanovske zbornice (npr. zdravniška, notarska, odvetniška, lekarniška), katerih posebnost je, da jim pripadajo vse osebe, ki opravljajo določen poklic, ne glede na to ali so delodajalci ali delojemalci. Med zbornicami so gospodarske zbornice v praksi pogostejši kolektivni partner, medtem ko delavske zbornice redkeje nastopajo kot pogodbeni stranke.

Naša ureditev določa prisilno združenje kot pogodbeno stranko le na delodajalski strani (gospodarska zbornica). Povsem nelogično je, da naš sistem ne zagotavlja istovrstnih institucij za zaščito tako delodajalskih kot delojemalskih interesov.

5. Država kot pogodbeni stranka

ZDR določa državo kot pogodbeno stranko na strani delodajalcev v dveh primerih:

- v 113. členu določa, da je delodajalska pogodbeni stranka kolektivne pogodbe, sklenjene za območje ene ali več občin za delavce pri zasebnih delodajalcih, ustrezná asociacija oziroma pristojni organ občine,

- v 114. členu določa, da je delodajalska pogodbeni stranka kolektivne pogodbe za delavce, zaposlene v organizacijah s področja družbenih dejavnosti, v organih družbenopolitičnih skupnosti in v političnih organizacijah, družbenih organizacijah ter v drugih organizacijah in v društvih, pristojni organ družbenopolitične skupnosti oziroma organizacije ali asociacije teh organizacij ali društev.

Vprašanje je, kaj je imel zakonodajalec v mislih, ko je v 113. členu določil kot pogodbeno stranko poleg asociacije delodajalcev tudi državo. Osnutek kolektivne pogodbe med delavci in zasebnimi delodajalci na ravni republike predvideva za delodajalsko pogodbeno stranko Zvezo obrtnih združenj Slovenije. Nobenega razloga ni, da ne bi bila tudi na občinskih ravneh podpisnica ustrezne asociacije delodajalcev, saj je legitimnejši predstavnik interesov zasebnih delodajalcev kot pa država.

V drugem primeru gre za bolj zapleteno vprašanje; gre za vprašanje sklepanja kolektivnih pogodb za organizacije z negospodarsko dejavnostjo in za javne ustanove, ki opravljajo dejavnosti upravne narave, oziroma za državno upravo.

Na prvi pogled se zdi nesmiselno, da država kot pogodbeni stranka na delodajalski strani ureja delovna razmerja s kolektivnimi pogodbami; država vendar lahko uredi delovne odnose zakonsko oziroma heteronomno. Vendar bi bili ob heteronomnem urejanju delovnih razmerij delavci, zaposleni v organizacijskih oblikah z negospodarskimi dejavnostmi, v slabšem položaju v primerjavi z drugimi delavci, saj ne bi imeli nobenih možnosti za soddločanje pri urejanju delovnih razmerij.

Problem heteronomnega in avtonomnega urejanja delovnih razmerij je še posebej izrazit v državni upravi. Za vse sisteme je značilno, da država ureja položaj delavcev v državnih organih tudi z avtonomnimi, npr. kolektivno pogodbenimi normami. Vendar analize Mednarodne organizacije dela nakazujejo razvoj v smeri uveljavljanja kolektivnega dogovarjanja tudi na tem področju; uveljavilo se je že v Kanadi, ZDA, v Evropi pa npr. v Franciji in na Švedskem, ne pa npr. v Nemčiji, Avstriji in Švici.⁶ Naša pozitivnopravna ureditev je glede tega vprašanja nedorečena. ZDR predvideva kolektivno dogovarjanje tudi v državni upravi. V omenjenem 114. členu namreč določa pogodbeni stranke za ta primer kolektivnega dogovarjanja. Drugače kot ZDR pa Zakon o delavcih v državnih organih (ZDDO; Ur. l. SR, št. 15/90) ne predvideva kolektivnih pogodb kot sredstva za urejanje delovnih razmerij in osebnih dohodkov.

Glede na to da naša delovnopravna ureditev temelji na načelu enotnosti delovnih razmerij in ne na različnih režimih – tipih delovnih razmerij, je nujno treba priznati pravico do kolektivnega dogovarjanja vsem delavcem, ne glede na to kje so zaposleni.

6. Sindikalni pluralizem

ZDR določa sindikat kot pogodbeno stranko na delojemalski strani za vse ravni v sistemu kolektivnih pogodb.

Žal zakonodaja ni določila, kateri sindikati lahko sklepajo kolektivne pogodbe, niti ni določila, katere delavske organizacije imajo lahko status sindikata in kako se ta status pridobi. Pravna praznina omogoča in povzroča kaotičen razvoj sindikalnega pluralizma.

Sindikalni pluralizem je za nas novost; po prejšnji ureditvi smo imeli na ravni republike samo en sindikat – Zvezo sindikatov Slovenije. Septembrski amandma XLV k ustavi Republike Slovenije (Ustavni amandmaji k Ustavi SRS, Ur. l. SRS, št. 32/89) je razširil pravico delavcev, da se organizirajo v sindikat tako, da govori o pravici ustanavljati sindikate kot sestavnem delu širše pravice do svobodnega združevanja. S tem je amandma omogočil ustanavljanje več različnih sindikatov. Z delovnopravnega vidika se zdaj pojavi vprašanje, kateri sindikati lahko sklepajo kolektivne pogodbe oziroma določitev reprezentativnih sindikatov.

Tega vprašanja gotovo ni primerno reševati z ustavnimi določbami, moral pa bi ga urediti ZDR; še tem bolj, ker je bil sprejet več kot šest mesecev po sprejetju omenjenega amandmaja in bi zakonodajalec moral predvideti možen razvoj glede na XLV. amandma ter vnaprej urediti sindikalni pluralizem.

Drugo pomembno vprašanje, ki je povezano z določitvijo delojemalske pogodbene stranke, je, kdo je pravzaprav sindikat. Določena asociacija ljudi ima status sindikata le, če so izpolnjene naslednje predpostavke:

1. sindikat je združenje delojemalcev,
2. člani sindikata se združijo prostovoljno in trajno,
3. namen sindikata je trajno, skupno varovanje in ustvarjanje delojemalskih interesov,
4. sindikat mora biti neodvisen od političnih strank, države, cerkve in nasprotne, delodajalske strani,
5. sindikat mora biti sposoben in pripravljen braniti interese svojih članov, če je potrebno tudi z delavskimi »bojnimi« sredstvi (stavke).

Ustava Republike Slovenije opredeljuje sindikate kot neodvisne organizacije, v katere se delavci prostovoljno združujejo, da bi varovali in izboljšali svoj družbeni, ekonomski in socialni položaj, pravice na podlagi dela in iz dela ter iz delovnega razmerja. Zakonodaja podrobneje ne določa, katera združenja se lahko štejejo za sindikat; katere predpostavke morajo biti izpolnjene, ali se morajo in kje se registrirati ipd.

Glede na velik pomen sklepanja kolektivnih pogodb in velikega interesa vsakega sindikata, da se pogaja in sklepa kolektivne pogodbe, bi bilo treba pravno praznino pri določitvi statusa sindikatov in določitvi reprezentativnih sindikatov čim prej zakonito urediti.

7. Sklenitev kolektivne pogodbe

Pri sklepanju kolektivnih pogodb se postavlja več vprašanj o prostovoljnosti sklepanja kolektivnih pogodb, omejevanju pogodbene svobode strank z zakonsko določenimi postopki reševanja kolektivnih sporov, obliki pogodbe, začetku veljavnosti itd. Očitna in zelo pomembna razlika med našo pozitivnopravno ureditvijo in drugimi ureditvami je (ne)prostovoljnost sklepanja kolektivnih pogodb.

V 4. členu Konvencije MOD št. 98 o uporabi načel o pravicah organiziranja in kolektivnega dogovarjanja iz leta 1949,⁷ ki jo je ratificirala tudi Jugoslavija, je določeno, da se kolektivne pogodbe sklepajo prostovoljno. Tudi v državah tržnega gospodarstva in predvojni Jugoslaviji so ureditve sistema kolektivnih pogodb temeljile na prostovoljnem sklepanju.

Pozitivnopravna zvezna in republiška ureditev različno določata (ne)obveznost sklepanja kolektivnih pogodb.

1. ZTPDR je prvotno v 85. členu določal obvezno sklepanje kolektivnih pogodb na ravni federacije, republike in avtonomne pokrajine in neobvezno sklepanje kolektivnih pogodb za posamezne dejavnosti. V 4. odst. 85. člena je bilo namreč določeno, da se kolektivne pogodbe za posamezne dejavnosti lahko sklepajo, v 2. in 3. odst. pa je bila beseda lahko izpuščena.

Novela 85. člena ZTPDR je popolnoma opustila obvezno sklepanje kolektivnih pogodb in določa *neobvezno sklepanje za vse ravni* kolektivnih pogodb.

2. ZDR določa obvezno sklepanje kolektivnih pogodb v kombinaciji z *neobveznim sklepanjem*: izrecno sicer zakonodaja ne določa kontrahirane obveznosti; takšno zakonodajalčevo voljo ugotovimo z gramatološko in logično analizo ustreznih členov.

Obvezno sklepanje določa v 114. členu za kolektivne pogodbe za območje republike in posamezne dejavnosti ter neobvezno sklepanje v 113. členu za kolektivne pogodbe za posamezne organizacije in za kolektivne pogodbe med delavci in zasebnimi delodajalci.

V 134. členu ZDR določa, da morajo biti kolektivne pogodbe sklenjene v 3 mesecih od dneva uveljavitve zakona, ne določa pa, za katere kolektivne pogodbe rok velja. Ostaja nam le logična razlaga, da predpisani rok velja le za tiste kolektivne pogodbe, ki se sklepajo obvezno. Logična razlaga 134. člena dokončno napoti na zakonodajalčevo voljo o obveznem sklepanju, saj bi bilo nesmiselno predpisovati rok za neobvezno sklepanje kolektivnih pogodb. Praksa ne potrjuje te razlage; Splošna kolektivna pogodba za gospodarstvo za območje celotne republike je bila sklenjena tri dni po preteku zakonskega roka, kolektivne pogodbe za posamezne dejavnosti pa so se začele sklepati šele v letu 1991.

Vprašanje je, zakaj se je zakonodajalec odločil za obvezno sklepanje kolektivnih pogodb za območje republike in posamezne dejavnosti.

Pravi vzrok kontrahirane dolžnosti kolektivnopravnih strank je vsebinsko nepopolna delovnopravna zakonodaja. Posledica tega je, da so kolektivne pogodbe izvedbeni akti delovnopravne zakonske ureditve; brez njih se ne bi mogle izpolnjevati pravice in obveznosti iz skoraj polovice členov ZDR. Zakonodajalec zato ni mogel prepustiti (ne)sklepanje kolektivnih pogodb in s tem tudi odločanja o (ne)izpolnjevanju zakonsko določenih pravic in obveznosti iz delovnega razmerja avtonomni volji strank.

Vprašanje, ali kolektivna pogodba velja od trenutka sklenitve oziroma od trenutka, ki ga določita stranki, ali pa je *začetek veljavnosti* vezan na druge, zakonsko določene pogoje (npr. registracija, javna objava), urejajo zakonodaje različno. ZTPDR glede tega določa samo, da se kolektivna pogodba »registrira pri pristojnem organu DPS in objavi v Uradnem listu«. Natančneje je registracija določena v Navodilu o registraciji kolektivnih pogodb (Ur. l. RS, št. 30/90); registrirajo se pri Republiškem sekretariatu za delo oz. pri pristojnem občinskem upravnem organu v 15 dneh od sklenitve. Pristojni upravni organ vpiše kolektivno pogodbo v register in izda sklep o registraciji. Registrirana kolektivna pogodba se objavi v Uradnem listu RS. Iz skopih določil zakona in navodila ne more izhajati konsti-

tutiven pomen registracije; trenutek začetka veljavnosti določita pogodbeni stranki sami.

8. Vsebina kolektivne pogodbe – avtonomnost ali izvedbenost kolektivne pogodbe

Vprašanja glede vsebine kolektivne pogodbe segajo od vprašanj obligacijskega dela (izvedbena dolžnost, dolžnost spoštovanja socialnega miru med veljavnostjo kolektivne pogodbe, postopki reševanja kolektivnih sporov, itd.) do vprašanj normativnega dela kolektivne pogodbe (razdelitev normativne pristojnosti urejanja delovnih razmerij, avtonomnost pogodbenih strank glede vsebine itd.). Zaradi obsežnosti vprašanj je v razpravi obdelano le vprašanje avtonomije pogodbenih strank.

Ključ do rešitve večine vprašanj, ki so se pojavila v novem sistemu kolektivnih pogodb, je rešitev *vprašanja, ali ima naš sistem kolektivnih pogodb izvedbeno ali avtonomno naravo.*

Odnos med zakonom in kolektivno pogodbo opredeljuje kolektivno pogodbo bodisi kot izvedbeni akt bodisi kot avtonomni akt. V prvem primeru je namen kolektivne pogodbe zgolj podrobneje urejati zakonsko ureditev; skrbeti, da bodo zakonite pravice in dolžnosti dovolj natančno opredeljene, da se bodo lahko uresničevale. V drugem primeru je smisel kolektivne pogodbe v tem, da pogodbene stranke nasprotujoče interese delodajalcev in delojamalcev z medsebojnimi pogajanjem in boji izvirno in avtonomno uredijo tako, da se bodo glede na obstoječe okoliščine in razmerje moči pravice in obveznosti iz delovnega odnosa na obeh straneh spoštovale in uresničevale.

Iz analize zakonskih napotil in njihovega upoštevanja v praksi izhaja, da kolektivna pogodba vsebuje obvezne, neobvezne in avtonomne določbe. Obvezne določbe so tiste, ki so jih stranke dolžne vključiti v kolektivno pogodbo po zakonu. Neobvezne določbe so tiste, za katere zakon predvideva, da se stranke o njih dogovorijo, vendar je prepuščeno strankam samim, da presodijo, ali se bodo o njih dogovorile ali ne. Avtonomne določbe so tiste, ki jih stranke samostojno, neodvisno vključijo v kolektivno pogodbo, ki niso predvidene z zakonom niti kot obveznost niti kot možnost, temveč so rezultat avtonomnih, izvornih hotenj pogodbenih strank.

Tako ZTPDR kot ZDR vsebujeta veliko obveznih in neobveznih napotil glede vsebine kolektivne pogodbe. Samo ZDR napotuje na kolektivno pogodbo v 41-ih členih od 125-ih členov (ZDR brez XI. in XV. poglavja – kolektivna pogodba ter prehodne in končne določbe) oz. ena tretjina določb je takšnih, ki obvezno ali neobvezno določajo normativno vsebino kolektivni pogodbi. Med temi določbami je večina takih, ki se sploh ne morejo neposredno uporabljati pri urejanju delovnega razmerja brez dodatne ureditve v kolektivni pogodbi. Npr. 62. člen določa, da ima delavec pravico do odsotnosti z dela brez pravice do nadomestila osebnega dohodka v primerih, določenih s kolektivno pogodbo; če kolektivna pogodba takih primerov ne določi, postane pravica iz 62. člena neizvedljiva.

Razmerje med obveznimi in neobveznimi določbami na eni strani ter avtonomnimi na drugi strani daje tudi analiza same SKPG. Kar 16. členov od 42-ih (kolikor jih ima normativni del SKPG) je indiciranih z ZDR. Če k temu dodamo še tiste člene, ki so indicirani z ZTPDR, lahko ugotovimo, da je vsaj polovica normativne vsebine SKPG zakonsko indicirana.

Delovnopravna zakonodaja mora biti tako kot druge zakonodajne veje pri urejanju delovnih razmerij tako natančna in konkretna, da so posamezne pravice in obveznosti uresničljive neposredno na podlagi zakona; če to ni možno, se njihova uresničljivost zagotovi s podzakonskimi akti. V končni fazi mora torej za popolnost in uresničljivost delovnopravnega sistema poskrbeti država, kar je tudi v njenem interesu. Zato tudi ne pušča v zakonodaji pravnih praznin in ne napotuje kolektivnopogodbenih strank, da to uredijo; nelogično in nedopustno je, da bi država prepustila odločanje o uresničevanju neke pravice ali obveznosti (za katero je zainteresirana, saj jo je zakonsko določila) avtonomni volji pogodbenih strank (načelno so stranke avtonomne glede (ne)sklepanja kolektivne pogodbe in same vsebine). Strankam kolektivnih pogodb tako ostanejo za urejanje le tiste pravice in obveznosti iz delovnega razmerja, ki so rezultat avtonomnega, izvirnega hotenja. V tem primeru govorimo, da je kolektivna pogodba avtonomni in ne izvedbeni akt.

Iz povedanega lahko povzamemo naslednje

a) Ena tretjina določb naše delovnopravne zakonodaje napotuje na kolektivne pogodbe. Večina teh zakonskih določb je tako nenatančna in nekonkretna, da same ne zagotavljajo uresničevanja posameznih pravic in dolžnosti, s čimer so ustvarjene številne pravne praznine. Zakonodaja napotuje stranke, da zapolnijo te pravne praznine s kolektivno pogodbo.

b) SKPG je skoraj povsem upoštevala zakonska napotila. Pravne praznine pa niso zapolnjene, ker je tudi SKPG presplošna in je zato potrebna natančnejša ureditev s kolektivnimi pogodbami za posamezne dejavnosti.

c) Naš sistem kolektivnih pogodb ima izvedbeno naravo in ne avtonomne. Smisel in namen naših kolektivnih pogodb je, da določijo način in oblike uresničevanja zakonsko določenih pravic in obveznosti iz delovnega razmerja, saj se te večinoma ne morejo uresničevati neposredno na podlagi samega zakona. Avtonomija pogodbenih strank je torej izključena glede obveznih in neobveznih določb, nobenega razloga pa ni, da pogodbeni stranki ne bi imeli avtonomije pri urejanju preostalih pravic in dolžnosti iz delovnega razmerja.

Z vidika izvedbene narave kolektivne pogodbe je tudi povsem razumljiva zakonodajalčeva zahteva po obveznem sklepanju kolektivnih pogodb. V nasprotnem primeru bi lahko prišlo do tega, da kolektivnopogodbene stranke ne bi uredile uresničevanja zakonsko določenih pravic in obveznosti in bi zato te postale »mrtve«.

d) Izvedbena narava sistema kolektivnih pogodb postavlja pod vprašaj smisel samega sistema. Za izvedbene akte lahko oziroma mora poskrbeti država in zato ni treba, da se vzpostavlja nov, vzporeden sistem. Vprašanje smiselnosti potrjuje tudi dejstvo, da potrebuje nov sistem določena finančna sredstva in da je težko pričakovati enako kakovost brez strokovne pomoči države. Dosedanja praksa kaže, da država tega ne zagotavlja.

e) Izvedbena narava sistema kolektivnih pogodb ima le eno opravičljivo razlago – vsebinsko nepopolna delovnopravna zakonodaja. Razumljivo je, da je zato glavna naloga sistema kolektivnih pogodb, da »zakrpa« zakonsko ureditev delovnih razmerij. Analiza SKPG kaže, da sindikati niso izbrali delavcem s SKPG višje ravni pravic, kot jo določa že delovnopravna zakonodaja. Razlogov je sicer več, poleg neugodnih gospodarskih razmer je gotovo tudi ta, da se sindikati izčrpavajo pri izvedbenem delu zakonske ureditve, ki je delo nikogar drugega kot države.

De lege ferenda je treba zagovarjati vsebinsko natančno in dograjeno (popolno) delovnopravno zakonodajo in avtonomno naravo sistema kolektivnih pogodb.

OPOMBE:

¹ Tarifvertragsgesetz, 25. Avgust 1969 (BGBl. IS. 1323), 29. Oktober (BGBl. IS. 2879)

² 1. člen ZGZS določa, da se v GZS obvezno včlanijo:

– »podjetja, njihove sestavljene oblike, banke in druge finančne organizacije, zavarovalnice ter druge pravne osebe, ki opravljajo gospodarsko dejavnost in imajo sedež v Republiki Sloveniji;

– fizične osebe, ki kot posamezniki opravljajo gospodarsko dejavnost, obratovalnice, obrtne zadrage in oblike njihovega združevanja preko obrtne zveze;

– kmetijske in gozdarske zadrage in druge oblike združnega organiziranja na področju kmetijstva in gozdarstva preko svoje zadrage zveze, ustanovljene za celotno območje Republike Slovenije (v nadaljnjem besedilu: člani). Fakultativno se lahko v GZS včlanijo »tudi organizacije, ki opravljajo družbeno dejavnost, poklicna in strokovna društva in združenja ter druge organizacije, ki s svojo dejavnostjo pospešujejo delo in poslovanje gospodarskih subjektov.«

³ Pojem je vsebinsko opredeljen v 2. odst. 2. člena konvencije MOD št. 98 o uporabi načel o pravicah organiziranja in kolektivnega dogovarjanja, kjer se štejejo kot nedopustno vmešavanje v organizacije delavcev »ukrepi, s katerimi se ustanavljajo organizacije delavcev, ki so pod vplivom delodajalcev ali organizacije delodajalcev, kakor tudi vzdrževanje delavskih organizacij s finančnimi sredstvi delodajalcev ali drugače, z namenom da te organizacije nadzoruje delodajalec ali organizacije delodajalcev.«

⁴ Zakon o obrtih, Sl. n. kraljevine Jugoslavije, 9. november 1931, št. 262/LXXXI/558; Sl. n. Kraljevske banske uprave Dravske banovine, št. 76/31.

⁵ Uredba o določanju minimalnih mezd, sklepanju kolektivnih pogodb, poravnavanju in razsodništvu, Sl. n. kraljevine Jugoslavije z dne 13. februarja 1937, št. 33/XI/58, popravki Sl. n. z dne 15. februarja 1937; Sl. l., št. 103/15 iz l. 1937.

⁶ Vodovnik Z., str. 559.

Avtor v razpravi omenja tudi francosko in italijansko ureditev omenjenega vprašanja. V Franciji je kolektivno dogovarjanje razširjeno tudi na »javne ustanove, ki opravljajo javno službo upravne narave ... delovnopravni položaj delavcev se praviloma ureja z državnopravnimi akti. Notranje kolektivne pogodbe pa lahko »dopolnijo« omenjeno ureditev ali pa določijo način uresničevanja pravic v okvirih, ki jih določa predpis.« »V Italiji je obseg pravic delavcev res določen s heteronomnim pravnim aktom, ki pa temelji na sindikalnih pogodbah, ki so rezultat pogajanj med sindikati in državnimi organi. Pravice delavcev v državni upravi se na temelju sindikalnih pogodb uredijo z dekretom predsednika republike.«

⁷ Omenjeni člen konvencije se glasi: »Glede na nacionalne pogoje je treba ustrezno ukrepati, če je to potrebno, da se spodbudi ali pospeši razvoj ali pa širša uporaba postopkov prostovoljnega dogovarjanja s kolektivnimi pogodbami, sklenjenimi med delodajalci in njihovimi organizacijami ter delavci in organizacijami delavcev, s katerimi se urejajo delovni pogoji.«

LITERATURA:

Bajić, S., Delovno pravo splošni del, Ljubljana 1936

Kyovsky, R., Radovan, A., Konvencije in priporočila mednarodne organizacije dela s komentarjem, Center za samoupravno normativno dejavnost, Ljubljana 1975

Kittner, M., Arbeits- und Sozialordnung Ausgewählte und eingeleitete Gesetzestexte, 13. überarbeitete Auflage 1988, stand 17. februar 1988, str. 1016–1028

Schwarz, W., Loschnigg, G., Arbeitsrecht, 1983, zweite bearbeitete Auflage, str. 53–98

Weissenberg, G., Das Wichtigste über die Sozialverhältnisse der österreichischen Arbeitnehmer, Wien 1968

Vodovnik, Z., Uresničevanje pravic in obveznosti delavcev iz delovnega razmerja v državnih organih, Podjetje in delo 6/1990/XVI, Ljubljana 1990