

Reprezentativnost sindikalnih in delodajalskih organizacij z vidika standardov MOD

Katarina Kresal Šoltes*

»Svoboda izražanja in združevanja sta ključni za trajni napredek«
(iz Filadelfijske deklaracije MOD, 1944)

UDK: 349.2:006.32:341
331.07(100)ILO

Povzetek: Prispevek predstavlja vlogo in pomen Mednarodne organizacije dela (MOD) pri izgrajevanju mednarodnih standardov sindikalne svobode na globalni ravni in se osredotoča na načelo reprezentativnosti sindikalnih in delodajalskih organizacij za namene kolektivnega pogajanja. To vprašanje je v Sloveniji ponovno visoko na politični agendi po odločitvi Ustavnega sodišča RS leta 2012 in je pereče zlasti za javni sektor. V prispevku so obravnavani mednarodni standardi in stališča nadzornih organov MOD, ki jih je treba upoštevati v nacionalni zakonodaji in praksi.

Ključne besede: Mednarodna organizacija dela (MOD), sindikalna svoboda, reprezentativnost, kolektivna pogajanja, sindikati.

Representativeness of Trade Unions and Employers' Organisations Regarding the ILO Standards

Abstract: The contribution presents the role and importance of the International Labour Organisation (ILO) in setting of international standards of freedom of association at global level and focuses on the principle of representation of trade unions and employers' organisations for collective bargaining purposes. This issue has been placed high on the political agenda in Slovenia again since the decision of the Slovenian Constitutional Court in 2012 and is an emerging issue in particular for the

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

public sector. The contribution deals with the international standards and decisions of the supervisory bodies of the ILO, which have to be respected in the national legislation and practice.

Keywords: *International Labour Organisation (ILO), freedom of association, representativeness, collective bargaining, trade unions.*

1. UVOD

Mednarodna organizacija dela (MOD) ima vodilno vlogo pri izgrajevanju mednarodnih standardov sindikalne svobode na globalni ravni vse od njene ustanovitve leta 1919, katere temelji so bili določeni pred 100 leti v XIII. poglavju versajske mirovne pogodbe. MOD je že v svoji prvotni ustavi iz leta 1919 razglašala svobodo združevanja za zaščito zakonitih namenov delavcev in delodajalcev kot *univerzalno pravico in ustavno načelo MOD*, na katerem tudi vse do danes temelji njena tripartitna organiziranost in delovanje.¹ Da sta »svoboda izražanja in združevanja ključni za trajni napredek« je kot eno od štirih načel, na katerih temelji MOD, ponovno določila tudi Filadelfijska deklaracija iz leta 1944, ki je bila vključena v ustavo MOD.² Svoboda združevanja je bila po 2. svetovni vojni vključena tudi v vse najpomembnejše dokumente s področja človekovih pravic, v Deklaracijo o človekovih pravicah in oba Mednarodna pakta OZN, Evropsko konvencijo o človekovih pravicah in Evropsko socialno listino na ravni Sveta Evrope in v Listino EU o temeljnih pravicah na ravni prava EU.³ Vpliv standardov MOD na razvoj koncepta človekovih pravic pa ni opazen le na področju svobode združevanja, Valticos navaja tri temeljna področja mednarodnih delovnih standardov, poleg svobode združevanja tudi prepoved prisilnega dela in odpravo diskriminacije, ki jasno izražajo vpliv standardov MOD na razvoj koncepta človekovih pravic.⁴

¹ Iz 3. člena Ustave MOD izhaja, da države članice oblikujejo štiričlansko delegacijo za Mednarodno konferenco dela, pri čemer sta dva delegata predstavnika vlade, druga dva delegata pa vsak zase predstavljata sindikalne in delodajalske organizacije iz posamezne države članice.

² Najbolj znano in citirano je prvo načelo filadelfijske deklaracije, da »delo ni blago«. Deklaracijo o ciljih in nalogah MOD (Filadelfijsko deklaracijo) je 10. maja 1944 na 28. zasedanju enoglasno sprejela generalna konferenca MOD.

³ Analiza pravnih virov v: Kresal Šoltes, K. Vsebina kolektivne pogodbe, 2011, str. 49 – 94.

⁴ Valticos N., 1998, str. 138.

V prispevku je najprej podan pregled konvencij in priporočil MOD na področju svobode združevanja in kolektivnega pogajanja, ki so v nadaljevanju analizirani z vidika, ali in kako naslavlajo vprašanje reprezentativnosti sindikalnih in delodajalskih organizacij, zlasti za namene kolektivnega pogajanja. Predstavljena so stališča nadzornih organov MOD o tem, kako je treba zadevne mednarodne standarde MOD razlagati in kakšne obveznosti iz njih izhajajo za države članice. Na teh izhodiščih je treba iskati rešitve za odprta vprašanja iz slovenske pravne ureditve, vključno tudi glede predlogov za prenovu veljavne zakonodaje in odpravo njene neskladnosti z ustavo v delu, kjer določa pogoje in kvorum za veljavno sklenitev kolektivne pogodbe za javni sektor, kar je že leta 2012 ugotovilo slovensko ustavno sodišče in pred njim tudi delovnopravna stroka.

2. STANDARDI MOD S PODROČJA SVOBODE ZDRUŽEVANJA IN NAČELO REPREZENTATIVNOSTI

2.1. Opredelitev izhodišč in vprašanj

Mednarodne delovne standarde sprejema MOD v obliki *konvencij (ali protokolov)* in *priporočil*,⁵ ki se sprejemajo na letnih konferencah MOD, na katerih so enakopravno zastopani predstavniki vlad ter predstavniki sindikalnih in delodajalskih organizacij iz vseh držav članic, za sprejem pa je potrebna dvotretjinska večina glasov. To daje sprejetim dokumentom visoko demokratično vrednost, standardom pa najširše univerzalno priznanje. Ko je konvencija enkrat sprejeta, imajo države članice možnost njene ratifikacije. Ratificirane konvencije so pravno zavezujoče mednarodne pogodbe, ki praviloma določajo temeljna načela, ki jih morajo implementirati države podpisnice, medtem ko sprejeta priporočila k posamezni konvenciji nimajo obvezujoče narave in določajo konkretnije usmeritve in možne ukrepe, kako naj se ta načela implementirajo. Stanje ratifikacij po državah, regijah in področjih je dostopno na uradnih spletnih straneh MOD.⁶ Razen tega iz Deklaracije MOD o temeljnih načelih in

⁵ Doslej je MOD sprejela 189 konvencij, 6 protokolov in 205 priporočil (stanje na dan 7.4.2019; povzeto iz baze ILO, normlex: <https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:1:0::NO::>

⁶ <https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:1:0::NO::> (7.4.2019). Glej tudi: ILO, 2019, Rules of the game, str. 18 – 24.

pravicah pri delu⁷ izhaja, da imajo vse države članice, tudi če niso ratificirale posameznih zadevnih konvencij, dolžnost, ki izhaja že iz njihovega članstva v MOD, da spoštujejo, razvijajo in uresničujejo, v dobri veri in v skladu z Ustavo MOD, *načela s področja temeljnih pravic*: svobodo združevanja in pravico do kolektivnih pogajanj, odpravo prisilnega ali obveznega dela, odpravo otroškega dela in odpravljanje diskriminacije pri zaposlovanju in delu.

Svoboda združevanja in pravica do kolektivnega pogajanja kot eno od temeljnih ustavnih načel MOD s področja človekovih pravic sta prepleteni in nerazdružno povezani z *načelom reprezentativnosti*. V skladu s tem načelom imajo delavci in delodajalci neodtujljivo pravico, da jih *zastopajo in predstavljajo (reprezentirajo) njihove sindikalne in delodajalske organizacije* in sicer tako v zvezi z aktivnostmi na nacionalni ravni kot tudi na širših ravneh in kot je bilo že omenjeno tudi v organih in dejavnostih MOD (že omenjena tripartitnost MOD). Na tem mestu nas zanima, kdo lahko koga zastopa in predstavlja (reprezentira).

Prvič, na podlagi katerih kriterijev se presoja sposobnost sindikalne in delodajalske organizacije, da lahko zastopa in predstavlja svoje člane, da torej lahko nastopa kot predstaviška (reprezentativna) organizacija svojih članov. In drugič, ali se lahko oblikujejo različni kriteriji za presojo te sposobnosti za različne funkcije, ki jih te organizacije izvajajo in je posledično torej mogoče razlikovati med bolj ali manj reprezentativnimi organizacijami oziroma so določene funkcije (pristojnosti) teh organizacij, zaradi njihove narave in pomena, lahko pridržane samo najbolj reprezentativnim organizacijam.

Izhodišče za iskanje odgovora na zastavljeno vprašanje ponuja že sama ustava MOD. Iz določbe 5. točke 3. člena ustave MOD izhaja, da so države članice zavezane, da se nevladne delegate za letne konference dela in administrativni odbor MOD imenuje iz vrst takšnih organizacij, *ki so najbolj reprezentativne za delodajalce ali delavce* v svojih državah. Imenovati svoje delegate v organe MOD nima vsak sindikat in vsaka delodajalska organizacija, ampak samo najbolj reprezentativne med njimi. Kako torej ločevati najbolj reprezentativne delavske in delodajalske organizacije od ostalih in katere funkcije (pristojnosti), razen že omenjenega imenovanja delegatov v organe MOD, so lahko z nacionalno zakonodajo in prakso podeljene le najbolj reprezentativnim organizacijam, da s tem ne kršimo svobode združevanja in kolektivnega pogajanja v skladu s standardi MOD? Prispevek se zaradi omejitve prostora in specifik slovenske

⁷ Glej 2. člen navedene deklaracije, ki jo je MOD sprejela na svojem 86. zasedanju leta 1998.

problematike v nadaljevanju osredotoča zlasti na vprašanje priznanja reprezentativnosti organizacij za namene kolektivnega pogajanja, čeprav ga zaradi prepletenosti ni mogoče povsem ločiti od drugih vidikov sindikalne svobode.

2.2. Konvencije in Priporočila s področja svobode združevanja in kolektivnega pogajanja

Slovenija je ratificirala vseh 8 temeljnih konvencij MOD s področja človekovih pravic (samostojno ali z aktom o notifikaciji, s katerim je v svoj pravni red prevzela vse, s strani SFRJ ratificirane konvencije), med katerimi sta tudi obe temeljni konvenciji s področja svobode združevanja: Konvencija št. 87 o sindikalnih svoboščinah in varstvu sindikalnih pravic, 1948⁸ in Konvencija št. 98 o uporabi načel o pravicah organiziranja in kolektivnega dogovarjanja, 1949.⁹ Obe konvenciji sodita med najširše sprejete konvencije, saj je Konvencijo št. 87 ratificiralo od 187 držav članic skupaj 155 držav, od tega tudi vse države članice EU, medtem ko je Konvencijo št. 98 ratificiralo 166 držav članic, od tega tudi vse države EU in vse evropske države.¹⁰ Jedro standardov iz navedenih konvencij je v tem, da določata pravico vseh delavcev in delodajalcev, da *svobodno, po svoji volji* ustanovijo in se včlanijo v *svoje predstavniške organizacije* za pospeševanje in varstvo svojih interesov, in pravico do svobodnega in avtonomnega delovanja teh organizacij, vključno tudi do kolektivnega pogajanja z drugo stranjo, *svobodno, brez vmešavanja druge strani ali države*.

Poleg navedenih dveh temeljnih konvencij so pomembne še naslednje konvencije in priporočila: Konvencija št. 151 o varstvu pravice do organiziranja in postopkih za določitev pogojev zaposlitve v javnem sektorju, 1978¹¹, Konvencija št. 154 o spodbujanju kolektivnega pogajanja, 1981¹² in istoimensko priporočilo št. 163, Konvencija št. 135 o varstvu in olajšavah za predstavnike delavcev v podjetjih,

⁸ Uradni list FLRJ-MP št. 8/58 (Akt o notifikaciji nasledstva, Uradni list RS, št. 54/92, MP – 15/92, dopol. Uradni list RS, št. 1/97).

⁹ Uradni list FLRJ-MP št. 11/58 (Akt o notifikaciji nasledstva, Uradni list RS, št. 54/92, MP – 15/92, dopol. Uradni list RS, št. 1/97).

¹⁰ Stanje ratifikacij na dan 27.4.2019, dostopno v ILO normlex bazi: www.ilo.org/

¹¹ Uradni list RS – MP, št. 10/2010.

¹² Uradni list RS – MP, št. 22/05.

1971¹³, Konvencija št. 144 o tristranskih posvetovanjih za spodbujanje izvajanja mednarodnih delovnih standardov, 1976¹⁴ in Priporočilo MOD št. 91 o kolektivnih pogodbah, 1951.

Iz omenjenih dokumentov izpostavljam zlasti določbe, iz katerih izhaja splošna obveznost države, da sprejme ustrezne ukrepe za *pospeševanje in spodbujanje* svobodnega, avtonomnega in učinkovitega kolektivnega pogajanja, med katerimi je *lahko, ni pa nujno*, tudi ukrep priznanja reprezentativnosti, če in kolikor je to, glede na okoliščine, potrebno, in sicer v sodelovanju ali po dogovoru s socialnimi partnerji:

- Glede na nacionalne pogoje je treba ustrezno ukrepati, kolikor 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 (določba 4. člena Konvencije MOD št. 98)
- O ukrepih, ki jih državni organi sprejmejo za spodbujanje in pospeševanje razvoja kolektivnega pogajanja, se državni organi in organizacije delodajalcev in delavcev predhodno posvetujejo in sporazumejo, kadar je to mogoče (določba 7. člena Konvencije MOD št. 154)
- Ukrepi, sprejeti za spodbujanje kolektivnega pogajanja, ne smejo biti zasnovani ali uporabljeni tako, da bi lahko ovirali svobodo kolektivnega pogajanja (določba 8. člena Konvencije MOD št. 98)
- Med ukrepi za spodbujanje kolektivnega pogajanja so tudi ukrepi za *priznanje reprezentativnosti organizacij za namene kolektivnih pogajanj*, pri čemer naj bi v državah, kjer poznajo postopke za določanje reprezentativnosti organizacij, ki jim je priznana pravica do kolektivnih pogajanj, oblastne odločitve o podelitvi te sposobnosti temeljile na vnaprej določenih in objektivnih kriterijih (določba 3. člena Priporočila št. 163 o spodbujanju kolektivnega pogajanja).

Naj še enkrat poudarimo, da iz zgoraj navedenega Priporočila št. 163, ki je bilo sprejeto h Konvenciji št. 154 o spodbujanju kolektivnega pogajanja izhaja, da nacionalne ureditve lahko sprejmejo ukrepe v zvezi s določitvijo reprezentativnih sindikalnih in delodajalskih organizacij za namene kolektivnega pogajanja, *če in*

¹³ Uradni list SFRJ-MP, št. 14/82 (Akt o notifikaciji nasledstva, Uradni list RS, št. 54/92, MP – 15/92, dopol. Uradni list RS, št. 1/97). Konvencijo dopolnjuje istoimensko priporočilo št. 143.

¹⁴ Uradni list RS – MP št. 5/11.

samo kolikor je to potrebno za spodbujanje kolektivnega pogajanja, pri čemer morajo biti v tem primeru pogoji za pridobitev tega statusa *vnapirej določeni in objektivni* z vidika *reprezentativnosti* značaja sindikalne oz. delodajalske organizacije in določeni *po posvetovanjih z reprezentativnimi organizacijami* (3. člen Priporočila št. 163).

V nadaljevanju so predstavljena izbrana stališča nadzornih organov MOD, iz katerih izhaja podrobnejše razumevanje standardov MOD, ki so relevantna z vidika določanja reprezentativnosti in sicer glede naslednjih področij: priznanje in dovoljeni privilegiji najbolj reprezentativnih organizacij; pravice manjšinskih sindikatov; določanje upravičenih sindikatov za pogajanja; določanje upravičenih delodajalskih organizacij za pogajanja.

2.3. Stališča nadzornih organov MOD

V okviru nadzornih postopkov je omeniti dva organa MOD. Leta 1951 ustanovljen tripartitno sestavljen *Odbor Administrativnega sveta za svobodo združevanja* (*Committee on Freedom of Association, CFA*; v nadaljnjem besedilu: Odbor za svobodo združevanja), ki je dopolnil dotedanji redni sistem nadzora nad izvajanjem prevzetih obveznosti iz ratificiranih konvencij. Odbor za svobodo združevanja obravnava pritožbe zoper države članice v zvezi z njihovimi domnevnimi kršitvami prevzetih konvencijskih standardov na področju svobode združevanja. Praksa Odbora za svobodo združevanja je izjemnega pomena za pravilno razlago nacionalne pravne ureditve na področju sindikalne svobode.¹⁵ Razen prakse Odbora za svobodo združevanja je z obravnavanega vidika enako pomembna tudi praksa *Odbora strokovnjakov za uresničevanje Konvencij in Priporočil* (*Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations, CEACR*; v nadaljnjem besedilu: Odbor strokovnjakov ali Odbor izvedencev). Odbor strokovnjakov izvaja nadzor v okviru rednega postopka poročanja držav članic o izpolnjevanju konvencijskih standardov.¹⁶

¹⁵ Izvlečki odločitev Odbora za svobodo združevanja so objavljeni v zbirkah. Glej zadnjo izdajo: ILO, 2018: Freedom of Association. Compilation of decisions of the Committee on Freedom of Association / International Labour Office – Geneva: ILO, 6th edition, 2018.

¹⁶ Odbor objavlja svoja stališča v letnih poročilih. Glej zadnje poročilo: Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations, International Labour Conference, Report III (Part A), 108th Session, 2019. V okviru letnega poročila pripravi Odbor strokovnjakov tudi Generalno poročilo o določenem izbranem področju. Glej zadnje poročilo:

2.3.1. Priznanje in dovoljeni privilegiji najbolj reprezentativnih organizacij

Iz ustaljenih stališč CFA in CEACR izhaja, da poudarjata temeljno načelo, da imajo delavci in delodajalci pravico, da ustanovijo in se včlanijo v organizacije po *svoji izbiri in popolnoma svobodno*,¹⁷ kar zagotavlja možnosti, da bodo organizacije *neodvisne* tako od že obstoječih kot tudi od katerekoli politične stranke,¹⁸ in tudi morebiten interes samih sindikalnih in delodajalskih organizacij, s katerim bi zasledovale učinkovitejše predstavljanje članov in preprečevanje konkurence med večimi organizacijami, ne zadošča za državno intervencijo in se šteje *unifikacija sindikalnega gibanja z zakonodajo za kršitev načel*, določenih v 2. in 11. členu Konvencije št. 87.¹⁹ Po mnenju CEACR je treba ločiti situacijo, ko do združevanja pride prostovoljno in svobodno kot rezultat združevanja sindikatov v enotno konfederacijo, od situacije, ko do sindikalnega monopolizma pride oziroma se ohranja zaradi državne intervencije oz. zakonodaje, kar pomeni kršitev konvencijskih načel. Nadalje iz stališč obeh organov izhaja, da kakršnakoli *bolj ali manj ugodna obravnava različnih sindikatov s strani oblasti* lahko ogrozi konvencijska načela svobode združevanja, če različna obravnava ne temelji na objektivnih vnaprej določenih kriterijih reprezentativnosti in gre preko določenih preferenčnih pravic vezanih na kolektivna pogajanja in posvetovanja.²⁰

Iz stališč torej izhaja, da je mogoče razlikovati med bolj ali manj reprezentativnimi sindikati glede *določenih* pravic, vključno tudi v zvezi s sodelovanjem v postopkih kolektivnega pogajanja, vendar ne neomejeno. CFA je »izpostavil več primerov in posebej diskusijo o predlogu Konvencije o pravicah organiziranja in kolektivnega pogajanja, ko se je konferenca dela sklicevala na vprašanje reprezentativnega značaja sindikatov, in se je, v določenem obsegu, strinjala glede razlikovanja, ki se včasih naredi med različnimi sindikati v zvezi s tem, kako reprezentativni so. Peti odstavek 3. člena Ustave MOD vključuje koncept »najbolj reprezentativne« organizacije. Glede na to odbor meni, da zgolj dejstvo, da nacionalno pravo

General Survey concerning the Social Protection Floors Recommendation, 2012 (No. 202), Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations, Report III (Part B), International Labour Office, Geneva, 2019.

¹⁷ CFA compilation of decisions 2018, para. 472 – 550.

¹⁸ Ibid., para. 474.

¹⁹ Ibid., para. 485-486.

²⁰ Ibid., para. 515. V zvezi z nedovoljenim favoriziranjem ali diskriminacijo posameznih sindikatov glej para. 514 – 524.

razlikuje med najbolj reprezentativnimi in ostalimi sindikalnimi organizacijami, samo po sebi ni predmet kritike. Vendar pa takšno razlikovanje ne sme voditi v situacijo, da bi najbolj reprezentativnim organizacijam podelili ugodnosti, ki bi se raztezale preko prednosti pri zastopanju, ki temelji na posedovanju največjega članstva, za namene kot so kolektivna pogajanja ali posvetovanja z vlado, ali za namene nominiranja delegatov v mednarodna telesa. Z drugimi besedami, to razlikovanje ne sme učinkovati tako, da bi organizacije, ki niso prepoznane kot najbolj reprezentativne, prikrajšalo za bistvene aktivnosti za zaščito poklicnih interesov svojih članov, za organiziranje svoje administracije in delovanja ter za oblikovanje programov, kot je zagotovljeno s Konvencijo št. 87.«²¹

Iz uveljavljenih stališč CFA in CEACR izhaja, da sta v skladu s konvencijskim načelom svobode združevanja oba sistema, tako sistem kolektivnega pogajanja z ekskluzivnimi pravicami najbolj reprezentativnih sindikalnih organizacij kot tudi takšen, kjer je znotraj podjetja možnost skleniti več kolektivnih pogodb z več sindikati.²² Od nacionalne zakonodaje in prakse je torej odvisno, kateri sistem bo uveljavila. Iz prakse CFA nadalje izhaja, da v primeru, če je pravica zastopanja vseh delavcev v zadevni dejavnosti podeljena organizacijam, ki so reprezentativne le v omejenem obsegu na nacionalni ravni, Odbor meni, da če nacionalna zakonodaja vzpostavi mehanizem za reprezentativnost poklicnih interesov celotne kategorije delavcev, naj bi ta reprezentativnost praviloma šla organizacijam, ki imajo največ članov v zadevni kategoriji, in bi se javne oblasti morale vzdržati vsake intervencije, ki bi lahko spodkopala to načelo.²³

V zvezi s podelitvijo statusa najbolj reprezentativne organizacije je odbor sprejel številna stališča, med njimi na primer da:

- »morajo biti pogoji določeni vnaprej, natančno in objektivno ter predmet zakonodaje, ne pa prepuščeni diskreciji vlade«,²⁴
- »ni treba, da se sestavijo sezname članov, zato da se določi njihovo število; to bo evidentno iz seznama sindikalnih članarin in zato ni nobene potrebe po pomenski listi članov sindikata ali kopijah članskih izkaznic, kar je zlahka lahko podlaga za proti sindikalna dejanja ali povračilne ukrepe«, zato takšna zahteva

²¹ Ibid., para. 525.

²² Ibid., para. 1351.

²³ Ibid., para. 1353.

²⁴ Ibid., para. 530.

s strani oblasti po mnenju CFA predstavlja tveganje za proti sindikalno diskriminacijo in predstavlja problem z vidika načela svobode združevanja,²⁵

- »določitev potrditve ali verifikiranja reprezentativnega značaja sindikata se lahko najbolj zagotovi kolikor so dana stroga jamstva zaupnosti in nepristranosti, zato mora biti verifikacija a priori izvedena s strani neodvisnega in nepristranskega telesa«. ²⁶

2.3.2. Pravice manjšinskih sindikatov

Odbor za svobodo združevanja je večkrat povzel stališče Odbora strokovnjakov, da v primeru, če nacionalna zakonodaja ločuje med najbolj reprezentativnimi sindikalnimi organizacijami in drugimi sindikalnimi organizacijami, ki nimajo tega statusa, tak sistem ne bi smel učinkovati tako, da bi manjšinskim sindikatom preprečeval delovanje, najmanj kar morajo ohraniti je možnost predstavljati in govoriti v imenu svojih članov ter jih zastopati v primerih individualnih zahtev in pritožb.²⁷

V primeru, če noben sindikat ne doseže praga, ki ga nacionalna zakonodaja določa za podelitev upravičenosti do kolektivnih pogajanj v sistemih, ki določajo za pogajalca eno ekskluzivno sindikalno organizacijo (na primer če noben sindikat ne doseže 50 odstotne podpore), se pravica do kolektivnega pogajanja podeli vsem sindikatom v tej enoti, vsaj na zahtevo njihovih članov, sicer takšna ureditev ne sledi spodbujanju kolektivnega pogajanja v smislu 4. člena Konvencije št. 98.²⁸

2.3.3. Določanje upravičenih sindikatov za pogajanja

Omenjeno je že bilo, da naj bi imeli delavci in delodajalci v praksi možnost svobodno izbrati, katera organizacija jih bo zastopala za namene kolektivnega pogajanja,²⁹ vendar so v skladu s Konvencijo št. 98 tako sistemi, ki temeljijo na enem pogajalcu (najbolj reprezentativnem) kot tisti, ki vključujejo vse organizacije

²⁵ Ibd, para. 534 - 356.

²⁶ Ibd, para. 533.

²⁷ Ibd, para. 545, 1387 - 1388.

²⁸ Ibd., para. 1389 - 1391.

²⁹ Ibd., para. 1359.

ali najbolj reprezentativne organizacije v skladu z jasnimi, vnaprej določenimi pogoji za določanje organizacij s pravico do kolektivnega pogajanja.³⁰ V slednjem primeru je glede sklepanja kolektivne pogodbe na ravni dejavnosti pomembno stališče CFA, da je lahko z vidika Konvencije št. 98 sporna zahteva v nacionalni ureditvi, da je za sklenitev veljavne kolektivne pogodbe na ravni dejavnosti potrebna večina ne zgolj števila delavcev, ampak tudi podjetij.³¹ Glede vstopnega praga je Odbor presodil, da je zahteva zakonodaje, če predpisuje previsoke prage, na primer v enem konkretnem primeru podporo 45 odstotkov zaposlenih predno bi bilo sindikatu priznано upravičenje do kolektivnega pogajanja, lahko v nasprotju s 4. členom Konvencije št. 98 in bi lahko vplivalo na zmanjšanje pokritosti zaposlenih s kolektivnimi pogodbami, medtem ko prag v višini 10 odstotkov ne pomeni kršitve načel svobode združevanja in kolektivnega pogajanja.³²

Nadalje je Odbor presojal vprašanje, pod katerimi pogoji bi bil za sklepanje podjetniške kolektivne pogodbe upravičen sindikat na ravni dejavnosti. Odbor meni, da bi za sindikat na ravni dejavnosti, da bi se lahko kolektivno pogajal na podjetniški ravni, moralo zadostovati, da sindikat zagotovi, da je zadostno reprezentativen na podjetniški ravni.³³ Reprezentativni sindikat na višji ravni sindikalne organiziranosti se torej lahko pogaja na podjetniški ravni samo, če ima v podjetju zadostno število članov, skladno z nacionalno zakonodajo.³⁴

2.2.4. Določanje delodajalskih organizacij upravičenih do kolektivnih pogajanj

Tako kot delavci morajo v skladu s konvencijskimi standardi tudi delodajalci polno uživati pravico, da lahko svobodno izberejo, kdo jih bo zastopal v procesih kolektivnega pogajanja. Iz stališč Odbora izhaja, da pravica delodajalcev do zastopanja v kolektivnem pogajanju ni ustrezno zagotovljena, če je članstvo delodajalcev v gospodarski zbornici po zakonu obvezno, takšna zbornica pa je upravičena do kolektivnih pogajanj.³⁵ Obvezno članstvo delodajalcev

³⁰ Ibid., para. 1360.

³¹ Ibid., para. 1362.

³² Ibid., para. 1376-1378.

³³ Ibid., para. 1363.

³⁴ Ibid., para. 1364.

³⁵ Ibid., para. 1395 – 1396.

v Gospodarski zbornici, če ima takšna zbornica pristojnosti delodajalske organizacije v smislu 10. člena Konvencije št. 87 je v nasprotju z načeli svobode združevanja.³⁶

3. AKTUALNA VPRAŠANJA SLOVENSKE UREDITVE

Slovenska ureditev izhaja iz sindikalnega pluralizma v kombinaciji z določenimi omejenimi, z zakonom vnaprej določenimi pristojnosti le za (najbolj) reprezentativne sindikate. Povedano velja tudi za procese kolektivnega pogajanja, saj ima vsak sindikat, ki je pridobil pravno sposobnost v skladu z Zakonom o reprezentativnosti sindikatov (ZRSin; Uradni list RS št. 13/93) sposobnost sklepati kolektivne pogodbe, vendar ne s splošno veljavnostjo za vse delavce. Za razliko od reprezentativnih sindikatov, ki edini lahko sklepajo kolektivne pogodbe s splošno veljavnostjo, kolektivne pogodbe nerepresentativnih sindikatov veljajo le za njihove člane in ne za vse delavce. Vendar v praksi takšnih kolektivnih pogodb praktično ni, saj sorazmerno nizki vstopni pragi za pridobitev statusa reprezentativnosti po ZRSin omogočajo sorazmerno širok dostop do tega statusa. V smislu (najbolj) reprezentativnih organizacij je v slovenski pravni ureditvi mogoče razumeti sindikate, ki v skladu z ZRSin pridobijo status reprezentativnosti. Zaenkrat je ta status pravno formalno urejen in se podeljuje le sindikalnim organizacijam, ne pa tudi delodajalskim organizacijam, kar zaenkrat ni bilo identificirano kot problem niti s strani prakse niti teorije. Vendar so predlogi za posodobitev zakonodaje na tem področju predvidevali ureditev pogojev tako za sindikalne kot tudi po novem za delodajalske organizacije. Aktivnosti na tem področju so nekoliko zamrle, tako da predlogi zaenkrat niso bili predloženi v obravnavo na Ekonomsko socialni svet niti niso bili predstavljeni strokovni javnosti.

V slovenskem sistemu imajo sindikati, ki ne pridobijo lastnosti reprezentativnosti, vse pravice, vključno tudi pravico do sklepanja kolektivnih pogodb z veljavnostjo za svoje člane, razen upravičenj, ki so po zakonu izrecno podeljene samo reprezentativnim sindikatom. Na podlagi 7. člena ZRSin samo reprezentativni sindikati sklepajo kolektivne pogodbe s splošno veljavnostjo in sodelujejo v organih, ki odločajo o vprašanih ekonomske in socialne varnosti delavcev ter predlagajo kandidate delavcev, ki sodelujejo pri upravljanju, v skladu s

³⁶ Ibid., para. 499. Glej tudi para. 500 in 501.

posebnimi predpisi. Posebne pristojnosti reprezentativnih sindikatov med drugimi predpisi določajo tudi ZUTD, ZSDU, ZVZD-1 in ZDR-1. ZDR-1 podeljuje nekatere pristojnosti samo reprezentativnim sindikatom, ki imenujejo ali izvolijo sindikalnega zaupnika po 205. členu zakona (in jih poimenuje *sindikati pri delodajalcu*), pristojnosti pa se nanašajo na kolektivno urejanje pravic in obveznosti vseh zaposlenih pri delodajalcu – na primer sprejem splošnega akta delodajalca, sprememba delodajalca, odpoved pogodbe večjemu številu delavcev, urejanje delovnega časa, obveščanje o agencijskem in nočnem delu idr. V vseh ostalih primerih pa ZDR-1 podeljuje upravičenje *sindikatu* (zastopanje članov v individualnih postopkih odločanja o njihovih pravicah in obveznostih kot so disciplinski postopek, postopek odpovedi pogodbe o zaposlitvi s strani delodajalca) in ni pomembno ali je reprezentativen ali ne. Edini pogoj je, da delavec zahteva sodelovanje sindikata. Pogojev za učinkovito sindikalno delovanje in varstvo sindikalnih zaupnikov (kar ureja zakon v členih 204 do 207 in v 112. in 113. členu) zakon prav tako ne navezuje na pridobitev statusa reprezentativnosti, zato se na te ugodnosti sindikalnih zaupnikov lahko sklicuje tudi sindikat, ki ni reprezentativen.³⁷

V skladu s standardi MOD upravičenje do kolektivnega pogajanja in sklepanja kolektivnih pogodb nujno zahteva neodvisnost podpisnikov tako od delodajalca oz. delodajalskih organizacij kot do oblasti, zato ima sindikat lahko dostop do pogajanj samo, če izkaže svojo neodvisnost.³⁸ Slovenski ZRSin v 6. členu med pogoji za pridobitev lastnosti reprezentativnosti, od sindikatov zahteva, da »so neodvisni od državnih organov in delodajalcev«, poleg tega pa morajo biti tudi demokratični, neprekinjeno delovati najmanj 6 mesecev, se pretežno financirati iz članarine in drugih lastnih virov ter imeti določeno število članov v skladu z zakonom, kar dokazujejo s podpisanimi pristopnimi izjavami. Slednja zahteva bi bila lahko sporna z vidika standardov MOD, saj iz stališč CFA izhaja, da zahteva o predložitvi poimenskih seznamov članov ali kopij članskih izkaznic predstavlja tveganja za proti sindikalno diskriminacijo in je zato lahko problematična z vidika Konvencije št. 87. Prav tako je lahko problematična ureditev podelitve pristojnosti za priznanje reprezentativnosti sindikata, saj je na ravni podjetja prepuščena kar delodajalcu (3. odstavek 10. člena ZRSin) in ne neodvisnemu in nepristranskemu organu kot to izhaja iz stališč Odborov MOD.

³⁷ Več glej: Kresal Šoltes, uvodno pojasnilo in komentar k 204. – 207. členu, Zakon o delovnih razmerjih s komentarjem, GV Založba, 2016, str. 1070 – 1094.

³⁸ CFA, 2018, para. 1373.

Glede vstopnega praga za pridobitev reprezentativnosti (določbe 8. in 9. člena ZRSin) je treba upoštevati tudi novejšo sodno prakso slovenskih sodišč. Iz sodne prakse vrhovnega sodišča izhaja, da se zvezi ali konfederaciji sindikatov prizna reprezentativnost za območje države *za določene dejavnosti ali poklice* in da za dejavnosti in poklice, za katere ji reprezentativnost ni priznana, ni reprezentativna in zato tudi sindikatom, ki so člani te zveze ali konfederacije *zaradi članstva samega v takšni zvezi ali konfederaciji* ni mogoče priznati reprezentativnosti za tako dejavnost ali poklic (Sodba VSRS št. VIII Ips 178/2015 z dne 8.9.2015). Tudi iz sodne prakse Višjega delovnega in socialne sodišča izhaja, da je reprezentativnost za posamezno dejavnost ali poklic na nivoju konfederacije odločilna za presojo pogojev za priznanje reprezentativnosti sindikatov na ravni dejavnosti in poklica in če so sindikati, ki so navedeni v drugem ali tretjem odstavku 9. člena ZRSin (med njimi tudi sindikat v organizaciji), združeni v konfederacijo sindikatov, ki nima lastnosti reprezentativnosti za dejavnost, panogo ali poklic, potem pridobi ta sindikat lastnost reprezentativnosti le, če izpolnjuje pogoje iz 6. člena ZRSin in je vanj včlanjenih 15% ali več delavcev (Sodba VDSS št. X Pdp 245/2015 z dne 2.4.2015). Menim, da kolikor zveza in konfederacija ima priznano reprezentativnost za določeno dejavnost, potem bi bil vstopni prag za sindikat, ki je član te zveze, v zadevni dejavnosti nižji (10 odstotkov), ne bi pa tak sindikat pridobil reprezentativnosti zgolj na podlagi samega članstva v zvezi brez izpolnjevanja vstopnega, sicer nižjega praga. Ker je zakonodaja v tem delu nekoliko nejasna in omogoča različne interpretacije, bi bilo treba ob prenovitvi zakonodaje to vprašanje bolj jasno urediti.

Na področju javnega sektorja je pereče vprašanje, kako urediti pogoje in kvorum za veljavno sklenitev kolektivne pogodbe za javni sektor. Ta kolektivna pogodba v skladu z Zakonom o sistemu plač v javnem sektorju (ZSPJS) določa elemente za določanje plač, njena veljavnost pa je razširjena na celotni javni sektor na vse javne uslužbenke in vse njihove delodajalce. Ustavno sodišče je ugotovilo, da je trenutna ureditev v prvem do desetem odstavku 42. člena ZSPJS in 2. člena novele ZSPJS (Ur.l. RS št. 85/10) neskladna z ustavo in mora zakonodajalec v dveh letih ugotovljeno neskladje opraviti, do odprave neskladja pa se navedena zakonska ureditev in sklenjena Kolektivna pogodba za javni sektor uporabljata še naprej.³⁹ Avtorica je že pred odločitvijo ustavnega sodišča opozorila na neustavnost urejanja kvoruma za veljavno sklenitev kolektivne pogodbe za javni sektor, ker zakonodajalec ni določil kvoruma tako, »da kolektivna pogodba ne

³⁹ Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-249/10-27 z dne 15.3.2012.

more biti veljavno sklenjena, če temu nasprotujejo sindikati, ki predstavljajo večino zaposlenih, za katere naj bi pogodba veljala«. ⁴⁰ Ustavno sodišče je med drugim izpostavilo, da izpodbijana ureditev omogoča reprezentativnim sindikatom, ki predstavljajo znaten del javnih uslužbencev, da sklenejo za vse javne uslužbence zavezujočo kolektivno pogodbo ne glede na dvoje bistvenih okoliščin in sicer (i) ne glede na to, da ji nasprotuje reprezentativni sindikat, ki edini združuje javne uslužbence iz posamezne kategorije javnega sektorja, na katere se bo ta kolektivna pogodba nanašala in (ii) ne glede na to, če ji nasprotujejo reprezentativni sindikati, v katere je včlanjenih več javnih uslužbencev posamezne kategorije kot v reprezentativne sindikate, ki prav tako zastopajo to kategorijo in podpirajo njeno sklenitev. Zaradi tega je po mnenju ustavnega sodišča porušena prava mera med zožitvijo možnosti reprezentativnih sindikatov do zastopanja svojih članov na eni strani in učinkovitostjo kolektivnega pogajanja na drugi strani, ki sicer predstavlja utemeljen razlog za poseg, vendar je ta prekomeren. ⁴¹ Ustavno sodišče se je pri svoji odločitvi med drugim oprlo tudi na mednarodne standarde MOD in stališča teorije ter zakonodajalcu dalo natančne usmeritve, kako mora popraviti neustavno ureditev. Predlog zakonske spremembe zaenkrat še ni bil predstavljen strokovni javnosti, čeprav je od odločitve ustavnega sodišča minilo že sedem let.

4. ZAKLJUČEK

Vprašanje reprezentativnega značaja sindikatov in delodajalskih organizacij je aktualno tudi v slovenski ureditvi. Reprezentativnost je mogoče razumeti v ožjem in širšem smislu. V ožjem smislu pojem označuje status *najbolj reprezentativne organizacije* in je utemeljen na (naj)večjem članstvu in posebni teži in pomenu, ki iz tega izhajata za predstavljanje zakonitih interesov delavcev in delodajalcev, *še zlasti na ravni kolektivnih (industrijskih) razmerij*. V širšem smislu pojem označuje lastnost, to je *sposobnost* organizacije, da svobodno, neodvisno in učinkovito zastopa in predstavlja svoje člane, ki so se v organizacijo združili prav z namenom, da bo ta v njihovem imenu zastopala njihove interese. Gre za sposobnost biti *predstavniška* organizacija *za svoje člane* v pravem pomenu

⁴⁰ Tako Kresal Šoltes, K. 2010. Oblastni posegi v kolektivna pogajanja, Delavci in delodajalci št. 4/2010, str. 585. Enako Končar P., 2011, str. 140.

⁴¹ OdIUS št. U-I-249/10, para. 31.

besede. Reprezentativnost organizacije se v bistvu torej nanaša na njen immanentni predstavniški značaj in organizacija je lahko bolj ali manj reprezentativna kolikor večji ali manjši predstavniški domet ima. Končar na primer navaja, da »nekateri posebej poudarjajo razliko med *funkcijo* sindikata, to je zastopanje članov, in *kvaliteto* sindikata, to je njegovo reprezentativnostjo v smislu lastnosti, da legitimno in avtentično izvaja svoje funkcije«. ⁴²

Iz analize relevantnih aktov MOD lahko povzamemo naslednje ugotovitve v zvezi z reprezentativnostjo sindikalnih in delodajalskih organizacij: (i) razlikovanje med *najbolj* reprezentativnimi in ostalimi organizacijami je možno zlasti za namene kolektivnega pogajanja, posvetovanja z vlado in imenovanja delegatov v mednarodna in nacionalna telesa (ii) reprezentativnost ne sme biti zasnovana tako, da bi ovirala svobodo kolektivnega pogajanja ali onemogočala manjšinskim sindikatom učinkovito zastopanje svojih članov v postopkih individualnih pritožb, stavke in drugih sindikalnih aktivnostih izven določenih privilegijev najbolj reprezentativnih organizacij (iii) kolikor nacionalna ureditev določa ukrep reprezentativnosti, morajo biti pogoji za pridobitev tega statusa vnaprej določeni, objektivni in utemeljeni na reprezentativnem značaju organizacije ter urejeni z zakonodajo in ne prepuščeni diskreciji vlade (iv) o ureditvi reprezentativnosti se tako kot o drugih ukrepih za spodbujanje kolektivnega pogajanja, državni organi in organizacije delodajalcev in delavcev predhodno posvetujejo in dogovorijo, kadar je to mogoče (v) v primerih, ko kolektivna pogodba razširjeno velja za vse delavce v določenem sektorju, mora vlada upoštevati objektivno oceno reprezentativnosti organizacij v tem sektorju, sicer lahko pride do razširitve v nasprotju s stališči večinskih organizacij, ki predstavljajo delavce v tem sektorju in s tem do omejevanja pravice do svobodnega kolektivnega pogajanja večinskih organizacij, kar lahko vodi v poslabšanje pogojev dela za to kategorijo delavcev.

Na teh izhodiščih je treba iskati rešitve za odprta vprašanja iz slovenske nacionalne zakonodaje in prakse v zvezi s predlogi za novo ureditev reprezentativnosti sindikalnih in delodajalskih organizacij in ureditev kvoruma za veljavno sklenitev kolektivne pogodbe za javni sektor.

⁴² Končar, P., 2011, str. 129.

LITERATURA

- Dunning, Harold. 1998. The origins of Convention No. 87 on freedom of association and the right to organize, v: *International Labour Review*, Vol. 137 (1998), No. 2, str. 149 – 167.
- Beaudonnet Xavier (ed.). *International Labour Law and Domestic Law. A training manual for judges, lawyers and legal educators*. ITC ILO. Turin, 2010.
- Belopavlovič Nataša, Kresal Barbara, Kresal Šoltes Katarina, Senčur Peček Darja (urednice) 2016. Več avtorjev. *Zakon o delovnih razmerjih s komentarjem*, IUS Software (GV Založba).
- ILO, *Work for a brighter future*. 2019. <https://www.ilo.org/global/topics/future-of-work/brighter-future/lang--en/index.htm> (7.4.2019).
- ILO, *Freedom of Association. Compilation of decisions of the Committee on Freedom of Association* / International Labour Office – Geneva: ILO, 6th edition, 2018.
- ILO, CEACR, 2019: *Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations*, International Labour Conference, 108th Session, 2019, Report III (Part A), International Labour Office, Geneva, 2019.
- ILO, *Rules of the game: An introduction to the standards-related work of the International Labour Organisation* International Labour Office, Geneva, 2019. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---normes/documents/publication/wcms_672549.pdf
- Končar, Polonca. *Sindikalna svoboda in reprezentativnost delavskih in delodajalskih organizacij, Delavci in delodajalci št. 2-3/2011*, str. 127 -143.
- Kresal Šoltes, Katarina. *Vsebina kolektivne pogodbe: pravni vidiki s prikazom sodne prakse in primerjalnopravnih ureditev*. Ljubljana, GV Založba, 2011.
- Kresal Šoltes, Katarina. *Oblastni posegi v kolektivna pogajanja, Delavci in delodajalci št. 4/2010*, str. 567 – 590.
- Novak Mitja, Končar Polonca, Bubnov Škoberne Anjuta (uredniki), 2006. *Konvencije mednarodne organizacije s komentarjem, več avtorjev*, Inštitut za delo pri Pravni fakulteti v Ljubljani, GV Založba, Ljubljana 2006.
- Valticos, Nicolas. 1998: *International labour standards and human rights: Approaching the year 2000*, *International Labour Review*, Vol. 137 (1998), No. 2, str. 135-147.

Representativeness of Trade Unions and Employers' Organisations Regarding the ILO Standards

Katarina Kresal Šoltes*

Summary

International Labour Organization (ILO) has played a key role in setting of international standards of freedom of association at global level since its foundation in 1919. ILO declared freedom of association for defending legal interests of workers and employers as the universal right and constitutional principle in its original Constitution, and the ILO tripartite organisation has been based on that principle until today. The contribution deals with the ILO conventions and recommendations on freedom of association and decisions of the Committee on Freedom of Association (CFA) and the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations (CEACR) regarding the representativeness of trade unions and employers' organisations in particular for the collective bargaining purposes.

Representativeness could be used in the strict or the broad sense. In the strict sense, it defines the status of the most representative organisations, on the ground of their having the largest membership and the largest power and role deriving from that fact, in particular for such purposes as being a partner in collective (industrial) relationships. In the broad sense, the representativeness defines a character or ability of the organisations to represent their members on a free, independent and impartial basis.

This is a highly topical issue in Slovenia as well, in particular for the public sector regarding conditions and the quorum for the purposes of the valid conclusion of the collective agreement whose extension is imposed on all public employees and their employers of the entire public sector. The author points out that the current legislation and practice are not in conformity with the ILO international standards regarding freedom of association since they do not assure that such a collective agreement could be concluded and imposed on the entire

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

sector contrary to the will of the majority organizations representing the public employees in the category covered by the extended collective agreement. The Slovenian Constitutional Court has declared such legislation contrary to Slovenian Constitution as well (decision of the constitutional court no. U-I-249/10-27, 15.3.2012). The Slovenian legislature has not yet adopted a new regulation on that matter.

The author points out some conclusions of the ILO supervisory bodies regarding the representativeness of trade union and employers' organisations: (i) a distinction between the most representative trade union organisations and other trade union organisations is admissible for such purposes as collective bargaining, consultation by governments or nominating delegates in international or national bodies; (ii) such a distinction should not have the effect of depriving trade unions that are not recognised as being among the most representative of the essential means for defending the occupational interests of their members and at least having the right to speak on behalf of their members and to represent them in cases of individual grievances; (iii) pre-established, precise and objective criteria (with regard to the organisations' representative character) for the determination of the representativeness of workers' and employers' organisations should exist in the legislation and such determination should not be left to the discretion of governments; (iv) the regulations regarding representativeness should be established in consultation with representative employers' and workers' organisations. Solutions for open questions in Slovenian legislation must therefore be sought in the ILO international standards as well.