

Evropska komisija (2019), dokument za razmislek „Za vse bolj trajnostno Evropo do leta 2030“, COM(2019) 22 final.

Sporočilo Komisije o evropskem zelenem dogovoru iz leta 2019; Akcijski načrt Komisije za financiranje trajnostne rasti iz leta 2018; pobuda za trajnostno upravljanje podjetij, ki jo vodi GD JUSTICE.

Predlog direktive Evropskega parlamenta in Sveta o spremembi Direktive 2013/34/EU, Direktive 2004/109/ES, Direktive 2006/43/ES in Uredbe (EU) št. 537/2014 glede poročanja podjetij o trajnostnosti (COM(2021) 189 final). Kodeks v kasnejši različici sta oblikovala Ljubljanska borza, d. d., Ljubljana, in Združenje nadzornikov Slovenije in je bil sprejet 27. 10.

2016 (z redakcijskimi popravki januarja 2018) in v zdajšnji prenovljeni obliki z dne 9. 12. 2021.

## DELAVSKA PARTICIPACIJA – RAZGLEDI PO SVETU



Piše:  
dr. Valentina Franca

# Pomen direktive o minimalni plači za delavske predstavnike

Oktobra 2022 je bila na ravni Evropske unije sprejeta zelo pomembna direktiva, to je Direktiva o ustreznih minimalnih plačah v Evropski uniji (Directive of the European Parliament and of the Council on adequate minimum wages in the European Union; v nadaljevanju direktiva).<sup>1</sup> Direktiva je bila v Evropskem parlamentu sprejeta z veliko večino, saj je zanjo glasovalo 505 poslancev, 92 jih je bilo proti, 44 pa se jih je glasovanja vzdržalo. Direktivo je potrdil tudi Svet EU 4. 10. 2022; po uradni objavi imajo države članice dve leti časa za implementacijo, to je do novembra 2024.

Direktiva ima **močan pomen za delavske pravice**, zlasti z vidika zagotavljanja dostojnega plačila za delo, ki je temeljna pravica iz delovnega razmerja oziroma za vsakega, ki opravlja delo. Plačilo za delo je tudi ena izmed središčnih tem kolektivnega dogovarjanja, kar velja tako v javnem kot zasebnem sektorju. Ravno ima direktiva velik pomen za socialni dialog, saj močno krepi vlogo kolektivnih dogovorov in s tem tudi delavskih predstavnikov, zlasti sindikatov. Vendar uvodoma velja poudariti, da direktiva *ne določa zneska minimalne plače*, kot smo ga vajeni na nacionalni ravni, ravno tako ne obvezuje države članice, da z zakonom predpišejo minimalno plačo. Tako za države članice, kjer je uveljavljen sistem določanja minimalne plače s kolektivnimi pogodbami, direktiva v tem pogledu ne prinaša sprememb. Morajo pa upoštevati merila za spodbujanje ustreznosti minimalnih

plač, kot je pojasnjeno v nadaljevanju pripevka.

### Vsebina direktive

Cilji direktive so **zagotoviti ustrezne minimalne plače**, ki omogočajo dostojen življenjski standard, boj proti revščini in zmanjšanje neenakosti v plačah. Direktiva se uporablja za delavce v EU, ki imajo sklenjeno pogodbo o zaposlitvi ali delovno razmerje, kakor je opredeljeno v pravu, kolektivnih pogodbah ali praksi, ki velja v posamezni državi članici, ob upoštevanju sodne prakse Sodišča EU (2. člen). S tem členom se utrjuje dosedanja ureditev, da za delavce, ki so zaposleni, veljajo določila o minimalni plači. O tem ni nikakršnega dvoma.

Ostaja pa dvom, ali veljajo določila minimalne plače v posamezni državi članici tudi za tiste, ki **niso v delovnem razmerju** in opravljajo delo na podlagi civilne pogod-

be, denimo za samostojne podjetnike, ki delo opravljajo na podlagi pogodbe o poslovnem sodelovanju in ki ne zaposlujejo drugih (t. i. solo self-employed), platform-ske delavce, študente in druge. Na to pa direktiva ne daje neposrednega in nedvoumnega odgovora. Direktiva namreč to posredno prepušča ureditvi oziroma odločitvi v posamezni državi članici. Drugi člen, kakor navedeno zgoraj, sicer navaja, da je treba upoštevati sodno prakso Sodišča EU, vendar je takšno določilo nedoločno in ne vnaša dovolj pravne varnosti. Sodišče EU je namreč sprejelo več odločitev o statusu delavca; vendar na podlagi le-teh **ni mogoče oblikovati enoznačnega odgovora, kdo dejansko je delavec, za katerega veljajo določila o minimalni plači** (izvzemši tiste, ki so zaposleni).

Sicer direktiva nalaga državam članicam dolžnost vzpostavitve sistema izvrševanja, ki bo vključeval zanesljivo spremljanje, nadzor in terenske inšpekcijske preglede (več v nadaljevanju članka). To naj bi

<sup>1</sup> Besedilo predloga in kasneje sprejete direktive je dostopno na: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14366-2021-INIT/sl/pdf>.

omogočilo nadzor in preprečevanje izvajanja dela prek podizvajalcev (t. i. outsourcing), s prikritimi delovnimi razmerji ter kršitev v zvezi z opravljanjem dela izven delovnega časa. Vendar za nedvoumno uporabo določil o minimalni plači tudi za tiste, ki opravljajo delo izven delovnega razmerja, je to premalo oziroma prešibko določeno.

## Kolektivno pogajanje kot posebna pravica

V strokovni javnosti se pojavlja poimenovaljevanje direktive o minimalni plači kot direktive o kolektivnih pogajanjih. Pomembno je namreč izpostaviti, da direktiva močno krepi vlogo sindikatov z določbo tretjega odstavka tretjega člena, ki določa, da je **kolektivno pogajanje posebna pravica sindikatov** in s prvim odstavkom četrtega člena, ki zagotavlja pravico do kolektivnih pogajanj in **ščiti delavce**, ki sodelujejo (ali želijo sodelovati) pri tem, pred **diskriminacijo**. V prvotnem predlogu direktive je Evropska komisija uporabljala izraz »worker organization«, kar je vnašalo določeno zmedo, saj ni bilo jasno, na katere organizacije delavcev bi se lahko te določbe nanašale. Zato je smiselno v kasnejši različici besedila ter sedaj v sprejeti direktivi uporabiti izraz »trade union«, torej sindikat.

Za zagotavljanje dostojnega plačila in hkrati krepitev vloge sindikatov je nadalje pomembna tudi določba drugega odstavka četrtega člena direktive. Ta namreč zavezuje države članice z **manj kot 80-odstotno pokritostjo s kolektivnimi pogodbami**, da sprejmejo ukrepe za povečanje pokritosti s kolektivnimi pogodbami. Ob tem se pa srečamo z dvema izzivoma: prvič, po dostopnih podatkih OECD<sup>2</sup> zgolj osem držav članic izpolnjuje ta pogoj (Italija, Francija, Avstrija, Belgija, Finska, Danska in Španija) in drugič, izostanek metodologije, ki bi pravilno in transparentno merila dejansko pokritost s kolektivnimi pogodbami. Z drugimi besedami to pomeni, da na ravni EU **ne obstoji poenotena in metodološko ustrezna metodologija**, na podlagi katere bi lahko z gotovostjo (ne)trdili, katera država članica izpolnjuje ta pogoj in katera ne.

Tipičen primer tega je Italija, za katero po metodologiji OECD velja, da ima 100-odstotno (!) pokritost s kolektivnimi pogodbami, torej naj bi za vsakega zaposlenega delavca veljala – poleg zakonskega minimuma – panožna ali poklicna kolektivna pogodba. Temu seveda v praksi ni

tako, oziroma je daleč od tega. Poenostavljeno povedano, njihova zakonodaja določa, da kolektivne pogodbe veljajo za vse (*erga omnes*), vendar se to v praksi ne upošteva, zato za številne delavce veljajo zgolj zakonska določila. Zato bi morala Evropska komisija najprej uskladiti metodologijo, s katero bo merila pokritost s kolektivnimi pogodbami, da bo dejansko razpolagala z resničnim podatkom, za koliko delavcev v EU veljajo kolektivne pogodbe. Šele ko bo to urejeno, je mogoče pričeti z resnejšo razpravo o doseganju ciljev direktive.

Za Slovenijo po podatkih OECD velja **78,6-odstotna** pokritost s kolektivnimi po-

**močnejše mehanizme uveljavitve**. Kot eno izmed možnosti se navaja uveljavljanje razširjene veljavnosti kolektivnih pogodb (*erga omnes*). Takšno možnost v slovenski zakonodaji poznamo v primerih, ko panožno kolektivno pogodbo skleneta reprezentativni sindikat in reprezentativno delodajalsko združenje, s čimer je izpolnjen pogoj veljave kolektivne pogodbe za vse delodajalce in delavce v panogi, ne glede na njihovo članstvo v sindikatih ali delodajalskih združenjih.

Kot protiargument takšnemu pristopu se navaja avtonomija socialnega dialoga. Dejansko gre za tehtanje argumentov, kako

## *Države članice so dolžne sprejeti potrebne ukrepe za zaščito delavcev, med drugim tudi predstavnikov delavcev, pred kakršno koli manj ugodno obravnavo s strani delodajalca.*

godbami, torej ravno pod 80-odstotno določenim pragom. Vendar je to le približek, uradnih statističnih podatkov o tem nimamo, kakor tudi ne o članstvu v sindikatih, delodajalskih združenjih in tudi ne o številu svetu delavcev ter delavskih predstavnikov v organih vodenja in nadzora. Razpolagamo samo s približki, ocenami različnih organizacij, kar seveda ne more in tudi ne sme biti ustrezna podlaga ter izhodišče za oblikovanje ukrepov za doseganja 80-odstotne pokritosti s kolektivnimi pogodbami. Nujno in čim prej bi morala pristopiti k oblikovanju pravnih podlag in kasneje ukrepov za zagotavljanje ustreznih podatkov.

## Do ciljev v dialogu

Direktiva predvideva, da naj se cilj 80-odstotne pokritosti s kolektivnimi pogodbami dosega v **dialogu**, kar vključuje nacionalne akcijske načrte, ki vsebujejo jasen časovni načrt in konkretne ukrepe za postopno povečanje stopnje pokritosti. Ti akcijski načrti se pripravljajo v **sodelovanju s socialnimi partnerji**, ki naj se redno pregledujejo in posodablajo najmanj vsakih pet let. Na podlagi tega se predvideva, da bo imela direktiva močan vpliv na kolektivna pogajanja zlasti v državah članicah z nižjo stopnjo pokritosti s kolektivnimi pogodbami.

Vendar zgolj akcijski načrti ne bodo dovolj, s čimer se strinjajo tako sindikati kakor tudi strokovna javnost. Kakor z drugimi pravicami delavcev, bo treba vzpostaviti

globoko lahko regulativa (najprej direktiva, nato nacionalna zakonodaja) posega v razmerja med socialnimi partnerji, da jim je še zagotovljena avtonomija dogovarjanja ter kako močan je javni interes pri varovanju pravic delavcev kot šibkejše stranke v odnosu med delavcem in delodajalcem. Pri tem ne gre zgolj za plačo, ampak tudi za ureditev delovnih pogojev ter preostalih delavskih pravic, vključno z varnim in zdravim delovnim okoljem, kar so klasične vsebine kolektivnih pogodb.

## Določitev minimalne plače

V postopku sprejema direktive je bilo namreč opaziti velik zadržek in javno oporekanje direktivi s strani zlasti skandinavskih sindikatov, saj so izražali bojazen, da se bo država vmešala v avtonomijo socialnih partnerjev. Zato je pomembno poudariti, da v državah, kjer se minimalna plača določa v socialnem dialogu, to je s kolektivnimi pogodbami, bodo socialni partnerji ohranili avtonomijo pri določanju minimalne plače. Po drugi strani takšnega oporekanja ni bilo zaznati v državah, kjer se minimalna plača določa oblastno, to je z zakonom. V to skupino sodi tudi Slovenija z Zakonom o minimalni plači (ZMinP, Uradni list št. 13/10, 92/15 in 83/18), ki zavezuje delodajalce izplačati minimalno plačo delavcem, ki v Republiki Sloveniji delajo polni delovni čas.

Kot je uvodoma pojasnjeno, direktiva ne določa ne zneska niti razpone zneskov minimalne plače, kar pa ne pomeni, da so države članice popolnoma proste pri dolo-

<sup>2</sup> OECD-AIAS ICTWSS database; dostopno na: <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=CBC>.

čanju višine minimalne plače. Drugi odstavek 5. člena direktive namreč določa merila, ki jih morajo države članice upoštevati pri določanju zakonsko določenih minimalnih plač. To so **kupna moč**, ki upošteva življenjske stroške; **splošna raven plač** in njihova porazdelitev; **stopnja rasti plač** ter dolgoročne nacionalne ravni in gibanje **produktivnosti**. Ta merila v bistvu odražajo trenutno nacionalno prakso in države članice se lahko prosto odločajo o relativni teži, ki jim jo pripisujejo.

Z vidika določanja minimalne plače na nacionalni ravni ima velik pomen določba tretjega odstavka petega člena direktive, ki pravi, da države članice dodatno uporabljajo samodejni mehanizem za prilagoditve zakonsko določenih minimalnih plač indeksaciji na podlagi vseh ustreznih meril ter v skladu z nacionalno zakonodajo in prakso, pod pogojem, da uporaba tega mehanizma ne povzroči znižanja zakonsko določene minimalne plače. V skladu s četrtrim odstavkom petega člena lahko države članice uporabijo okvirne referenčne vrednosti, ki se običajno uporabljajo na mednarodni ravni, kot so 60 % bruto mediane plače in 50 % bruto povprečne plače in/ali okvirne referenčne vrednosti, uporabljene na nacionalni ravni. Za večino držav članic bo to pomenilo **dvig trenutne minimalne pla-**

čanje in posodabljanje zakonsko določene minimalne plače, kar vključuje sodelovanje v posvetovalnih organih, zlasti kar zadeva: a) izbiro in uporabo meril in okvirnih referenčnih vrednosti za predpisovanje ravni zakonsko določene minimalne plače; b) posodobitve ravni zakonsko določene minimalne plače; c) določitev variacij in odbitkov pri zakonsko določenih minimalnih plačah in d) zbiranje podatkov in izvajanje študij za obveščanje organov, ki predpisujejo zakonsko določeno minimalno plačo.

Nadalje je tudi določeno, da države članice v sodelovanju s socialnimi partnerji sprejmejo določene **ukrepe za izboljšanje dostopa delavcev** do zaščite zakonsko določene minimalne plače, kot je ustrezno (8. člen). To so 1) okrepitev nadzora in terenskih inšpekcijskih pregledov, ki naj bodo so sorazmerni in nediskriminatorni; 2) priprava smernic za izvršilne organe, da se proaktivno usmerijo v podjetja, ki ne izpolnjujejo predpisov, in jih preganjajo ter 3) zagotovitev javno objavljenih, jasnih, celovitih in zlahka dostopnih informacij o zakonsko določenih minimalnih plačah.

Pravica do pravnega varstva in zaščita pred manj ugodno obravnavo ali neugodnimi posledicami je zagotovljena v 11. členu direktive. Države članice morajo zago-

zvezi z zakonsko določeno minimalno plačo ali zaščito minimalne plače, zagotovljeno s kolektivnimi pogodbami.

## Kako torej naprej?

Plačilo za opravljeno delo je praktično vedno tema razprav o trgu dela, vendar je v trenutnih gospodarskih in družbenih razmerah, zlasti dviga cen osnovnih dobrin ter pomanjkanja delavcev v zasebnem in javnem sektorju, postala daleč najpomembnejša in najbolj **aktualna tema**. To je nenazadnje tudi razvidno s poskusi sprememb plačnega sistema v javnem sektorju, kjer delodajalci nimajo tako zelene fleksibilnosti pri spreminjanju plač kot v zasebnem sektorju.

Z vidika oblikovanja evropske politike je direktiva korak v pravo smer glede načina razmišljanja in vrednotenja tako ustreznih minimalnih plač kakor tudi kolektivnih pogajanj. Če priključimo v spomin ukrepe EU v času ekonomsko-gospodarske krize iz leta 2008, je mogoče hitro ugotoviti, da je bila takrat politika veliko bolj usmerjena v poskuse **razgradnje** nacionalnih kolektivnih pogajalskih sistemov kot pa v njihovo ohranitev oziroma vrednotenje, da so lahko del rešitve pri izzivih na trgu dela, vključno s kriznimi situacijami oziroma izrednimi razmerami. Iz tega vidika je to pomemben korak k **ohranjanju socialne Evrope**, vendar za dejanske učinke bo treba veliko moči in truda usmeriti v implementacijo direktive v nacionalno pravo držav članic ter kasnejše uresničevanje zapisanih določil. V razmislek naj služi statistika Inšpekcije za delo RS, ki že vrsto let kot najpogostnejšo kršitev v delovnih razmerjih navaja neizplačilo oziroma neustrezno izplačilo plač, prispevkov za socialna zavarovanja ter drugih plačil iz delovnega razmerij – in to kljub nedvoumni zakonodaji, kaj pripada delavcem. Torej, direktiva je prava odločitev, vendar se pravo delo šele začinja. Pri tem se pri-

### *Za večino držav članic bo to pomenilo dvig trenutne minimalne plače, najverjetneje v večji meri za vzhodnoevropske države.*

**če**, najverjetneje v večji meri za vzhodnoevropske države. Lahko pa države članice skladno s šestim členom direktive za določene skupine delavcev dovolijo različne ravni zakonsko določene minimalne plače. Te variacije naj čim bolj omejujejo in zagotovijo, da so vse nediskriminatorne, sorazmerne, po potrebi časovno omejene ter objektivno in razumno utemeljene z legitimnim ciljem. Pri nas takšne ureditve ne poznamo, saj velja Zakon o minimalni plači za vse delavce, ki delajo na ozemlju Republike Slovenije za polni delovni čas.

## Sodelovanje s socialnimi partnerji in pravno varstvo

Sedmi člen direktive posebej določa vključevanje socialnih partnerjev v predpisovanje in posodabljanje zakonsko določene minimalne plače. Ta zavezuje države članice, da sprejmejo potrebne ukrepe, s katerimi zagotovijo, da so **socialni partnerji pravočasno in učinkovito vključeni v**

točiti dostop do **učinkovitega in nepristranskega reševanja sporov** ter pravico do pravnega varstva, med drugim tudi do ustreznega nadomestila, kadar so kršene njihove pravice v zvezi z zakonsko določeno minimalno plačo ali zaščito minimalne plače, zagotovljeno s kolektivnimi pogod-

### *Države članice morajo zagotoviti dostop do učinkovitega in nepristranskega reševanja sporov ter pravico do pravnega varstva.*

bami. Ravno tako so države članice dolžne sprejeti potrebne **ukrepe za zaščito delavcev**, med drugim tudi **predstavnikov delavcev**, pred kakršno koli manj ugodno obravnavo s strani delodajalca in pred kakršnimi koli neugodnimi posledicami zaradi morebitne pritožbe, vložene pri delodajalcu, ali zaradi katerega koli postopka, katerega namen je doseči skladnost s pravicami v

čakuje **aktivna vloga delavskih predstavnikov** na vseh ravneh. To naj ne zajema le klasičnega boja za višje plače, ampak tudi prizadevanja za oblikovanje ustrezne in uradne metodologije o vseh pomembnih podatkih na trgu dela, ki predstavljajo enega od ključnih dejavnikov pri oblikovanju in izvajanju ukrepov za ustrezno minimalno plačo.