

Repræsentativitetsbegrebet på nationalt, internationalt og europæisk plan

Indledning

Arbejdsmarksparternes repræsentativitet giver legitimitet til deres forskellige roller i arbejdsmarkedsrelationerne, hvad enten det er gennem social dialog, kollektive forhandlinger eller inddragelse i statens politiske beslutningstagning eller politikgennemførelse. Repræsentativiteten giver arbejdsmarkedets parter ret til at handle på vegne af deres medlemmer eller, i nogle tilfælde, alle virksomheder og alle medarbejdere. Denne rapport omhandler de forskellige måder, som arbejdsmarksparternes repræsentativitet defineres på på nationalt, europæisk og internationalt plan.

Politisk kontekst

Næsten alle EU-medlemsstater har en eller anden form for retsgrundlag, der fastlægger, hvordan repræsentativiteten fungerer for arbejdsmarkedets parters organisationer. Den rolle, som lovgivningen spiller i de nationale repræsentativitetsbegreber, er dog meget forskellig. Denne rolle kan omfatte en fastlæggelse af betingelserne for, at arbejdsmarkedets parter kan deltage i kollektive forhandlinger, eller betingelserne for en udvidelse af de heraf følgende aftaler, så de bliver almindeligt bindende. En anden måde, som lovgivningen kan præge repræsentativiteten på, er ved at opstille tærskler for medlemsantal, organisationsgrad eller et minimumsvalgresultat. Der er ligeledes stor forskel på, i hvor høj grad lovgivningen kan spille en rolle. I nogle lande er overensstemmelsen med lovkravene af afgørende betydning, mens gensidig anerkendelse er af større betydning – eller det eneste grundlag for repræsentativiteten – i andre lande. Selv om arbejdsgivere og fagforeninger i nogle medlemsstater stadig gør brug af selvregulering via gensidig anerkendelse for at skabe repræsentativitet, har de fleste i dag et retsgrundlag, som regulerer arbejdsmarkedets parters repræsentativitet. I nogle lande er man stadig ved at klarlægge dette.

På EU-plan blev repræsentativitetsbegrebet for første gang skitseret af Europa-Kommissionen i 1993 og herefter defineret mere klart i 1998.¹ Repræsentativitet udgør

grundlaget for, at arbejdsmarksparternes organisationer i Europa kan blive optaget på listen over organisationer, som Europa-Kommissionen konsulterer, sådan som det er fastlagt i artikel 154 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF), og for at gennemførelsen af deres aftaler kan blive juridisk bindende, sådan som der står i artikel 155 i TEUF. En analyse af det europæiske repræsentativitetsbegreb kan bidrage til debatten om, hvorvidt det er nødvendigt at justere nogle af elementerne i Eurofound's metode i forbindelse med repræsentativitetsstudierne.

Væsentlige konklusioner

Repræsentativitet har forskellige betydninger i de 28 medlemsstater og Norge. Der er i praksis få nationale systemer, som svarer til en ren form for enten gensidig anerkendelse eller juridisk overensstemmelse. Medlemsstaterne benytter en kombination af disse principper og anvender en blanding af både formelle og uformelle kriterier.

Foruden den grundlæggende opdeling af repræsentativitetsbegrebet – baseret på overensstemmelse med lovkrav eller baseret på gensidig anerkendelse – beskæftiger rapporten sig med tre elementer eller faktorer, der har potentiale til at bidrage til arbejdsmarkedets parters repræsentativitet på forskellige måder: valgsucces, organisatorisk styrke i form af medlemsantal og forhandlingsevne.

Eventuelle tærskler er mindre almindelige for arbejdsgivere end for fagforeninger. Arbejdsgivertærskler er enten et krav i forbindelse med udvidelsen af kollektive aftaler eller et kriterium, der muliggør trepartsorganers adgang.

Fire repræsentativitetsmodeller

I denne rapport argumenteres der for, at der er fire repræsentativitetsmodeller, som sameksisterer i Europa:

1. **Selvregulering hos arbejdsmarkedets parter:** et selvreguleret system for arbejdsmarkedets parter baseret på gensidig anerkendelse og knyttet til faktorer, der vedrører forhandlingsevne og arbejdsmarkedsstyrke, og med meget begrænset statslig regulering af repræsentativiteten.

¹ Europa-Kommissionen (1993), "Meddelelse om gennemførelsen af protokollen om social- og arbejdsmarkedspolitikken" (KOM(93) 600 endelig), og (1998) "Meddelelse fra Kommissionen – Tilpasning og fremme af den sociale dialog på fællesskabsplan" (KOM(98) 322 endelig).

2. Blandet regulering fra arbejdsmarkedets parter og statens side: en blandet model, der kombinerer gensidige anerkendelse af arbejdsmarkedets parter, statslig regulering og juridisk overensstemmelse.
3. Statslig regulering og medlemsstyrke: et statsreguleret system med juridisk overensstemmelse, hvor "arbejdsmarkedsstyrke" anvendes som et retligt mål for repræsentativiteten.
4. Statslig regulering og valgstyrke: et statsopbygget system af juridisk overensstemmelse, hvor valgsucces primært bestemmer repræsentativiteten.

Debatten om repræsentativetsbegrebet på internationalt plan går tilbage til en rådgivende udtalelse fra Den Faste Domstol for Mellemløbet Retspleje i 1922. I 1956 nævnte Komitéen for Gennemførelse af Konventioner og Henstillinger (CEACR) repræsentativetsbegrebet for første gang, idet den udtalte, at "parternes repræsentativitet skal være væsentlig". I henhold til CEACR's aktuelle liste over betingelser for repræsentativiteten skal repræsentativetskriterierne være: a) objektive, b) præcise og c) forudfaste. Den Europæiske Komité for Sociale Rettigheder under Europarådet fastlagde i 2006, at repræsentativetskriterierne skal være: a) rimelige, b) klare, c) forudfaste, d) objektive, e) lovfæstede og f) underlagt retlig prøvelse.

Forhåndsbedingungen for repræsentativiteten

I 1993 opstillede arbejdsmarkedets parter i Europa på tværs af sektorerne en detaljeret liste over betingelser, der skal være opfyldt af de organisationer, som Europa-Kommissionen konsulterer. I henhold til denne liste skal de:

- være organiseret horisontalt eller sektorielt på europæisk plan
- være sammensat af organisationer, som på de respektive nationale planer betragtes som repræsentative for de interesser, de forsvarer, navnlig inden for social- og arbejdsmarkedspolitik, beskæftigelsespolitik og politik, der vedrører arbejdsmarkedsrelationer
- være repræsenteret i alle Det Europæiske Fællesskabs medlemsstater og eventuelt i Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde eller have deltaget i den sociale dialog "Val Duchesse"
- være sammensat af organisationer, som repræsenterer arbejdsgivere eller arbejdstagere, og som det er frivilligt at være medlem af både på nationalt og europæisk plan
- være sammensat af medlemmer med ret til at blive inddraget, direkte eller via deres medlemmer, i kollektive forhandlinger på de respektive planer
- være i besiddelse af et mandat fra deres medlemmer til at repræsentere dem inden for rammerne af Det Europæiske Fællesskabs sociale dialog.

Referencerammer

I studiet identificerede man fire forskellige referencerammer for vurderingen af repræsentativiteten af arbejdsmarkedets parter i EU.

1. Nedsættelse af de europæiske sektordialogudvalg (juridisk overensstemmelse).
2. Høring baseret på juridisk overensstemmelse.
3. Forhandling baseret på gensidig anerkendelse/forhandlingsautonomi.
4. Gennemførelse af europæiske rammeaftaler ved rådsafgørelse.

Konklusioner

- Overordnet set er der ikke så stor en debat om repræsentativetsbegrebet på nationalt plan.
- I tråd med meddelelsen fra 1993 om gennemførelsen af protokollen om social- og arbejdsmarkedspolitikken er der stadig forskellige praksisser i de forskellige medlemsstater, og der er ikke opstået en fælles model i løbet af de sidste 20 år – derfor er det vanskeligt at opstille et europæisk begreb, som bygger på fælles og harmoniserede kriterier.
- I sin vurdering af repræsentativiteten af arbejdsmarkedets parter på EU-plan ud fra deres medlemsstyrke kunne Eurofound tage større højde for de forskellige begreber, der anvendes på nationalt plan.
- I lyset af de forskellige retsgrundlag for repræsentativiteten på de forskellige stadier af den europæiske sociale dialog er spørgsmålet, om gennemsigtigheden i EU's politik for den sociale dialog kunne forbedres ved at harmonisere disse rammer.
- I tråd med udtalelsen fra formandskabet for Rådet for Den Europæiske Union, Europa-Kommissionen og arbejdsmarkedets parter i Europa ved et arrangement i Bruxelles den 27. juni 2016, "Erklæring om en ny start for en stærk social dialog", bør arbejdsmarkedets parter i Europa arbejde hen imod at forbedre medlemskabet og repræsentativiteten af fagforeninger og arbejdsgiverorganisationer og sikre, at de har kapacitet til at indgå aftaler med et passende mandat.

Yderligere oplysninger

Rapporten The concept of representativeness at national, international and European level findes på adressen <http://www.eurofound.europa.eu/publications>.

Yderligere oplysninger fås ved henvendelse til Peter Kerckhofs, forskningsleder, på pke@eurofound.europa.eu.