

Η έννοια της αντιπροσωπευτικότητας σε εθνικό, διεθνές και ευρωπαϊκό επίπεδο

Εισαγωγή

Η αντιπροσωπευτικότητα νομιμοποιεί τους κοινωνικούς εταίρους να ασκούν τους διάφορους ρόλους τους στα πλαίσια των εργασιακών σχέσεων, είτε μέσω του κοινωνικού διαλόγου ή των συλλογικών διαπραγματεύσεων, είτε μέσω της συμμετοχής στη διαμόρφωση ή την υλοποίηση της κυβερνητικής πολιτικής. Η αντιπροσωπευτικότητα των κοινωνικών εταίρων τους παρέχει το δικαίωμα να ενεργούν για λογαριασμό των μελών τους ή, σε ορισμένες περιπτώσεις, για λογαριασμό του συνόλου των επιχειρήσεων και των εργαζομένων. Η παρούσα έκθεση διερευνά τους διάφορους τρόπους προσδιορισμού της αντιπροσωπευτικότητας των κοινωνικών εταίρων σε εθνικό, ευρωπαϊκό και διεθνές επίπεδο.

Πλαίσιο πολιτικής

Σχεδόν όλα τα κράτη μέλη της ΕΕ διαθέτουν κάποιο είδους νομικό πλαίσιο που ορίζει τον τρόπο λειτουργίας της αντιπροσωπευτικότητας για τις οργανώσεις των κοινωνικών εταίρων. Ο ρόλος της νομοθεσίας, ωστόσο, στη διαμόρφωση των αντιλήψεων περί αντιπροσωπευτικότητας σε εθνικό επίπεδο παρουσιάζει τεράστιες διαφορές. Μπορεί να περιλαμβάνει τον καθορισμό των όρων που επιτρέπουν τη συμμετοχή των κοινωνικών εταίρων σε συλλογικές διαπραγματεύσεις ή των όρων επέκτασης της ισχύος των συνακόλουθων συμφωνιών, καθιστώντας τες γενικά δεσμευτικές. Ένας άλλος τρόπος με τον οποίο η νομοθεσία μπορεί να ορίζει την αντιπροσωπευτικότητα είναι μέσω της επιβολής κατώτατων ορίων ως προς τον αριθμό των μελών, το ποσοστό συμμετοχής σε συνδικαλιστικούς φορείς ή ως ελάχιστη εκλογική δύναμη. Υπάρχουν επίσης μεγάλες διαφορές ως προς τον βαθμό νομοθετικής ρύθμισης. Σε ορισμένες χώρες, καθοριστικής σημασίας είναι η συμμόρφωση προς τις νομικές απαιτήσεις, ενώ σε άλλες χώρες η αμοιβαία αναγνώριση είναι αυτή που έχει μεγαλύτερη σημασία ή αποτελεί το μοναδικό κριτήριο αντιπροσωπευτικότητας. Σήμερα, ενώ οι εργοδότες και τα συνδικάτα σε ορισμένα κράτη μέλη εξακολουθούν να βασίζονται στην αυτορρύθμιση μέσω της αμοιβαίας αναγνώρισης για τον προσδιορισμό της αντιπροσωπευτικότητας, τα περισσότερα κράτη μέλη διαθέτουν νομικό πλαίσιο που ρυθμίζει το ζήτημα της αντιπροσωπευτικότητας των κοινωνικών εταίρων. Σε ορισμένες χώρες η διαδικασία αποσαφήνισης του θέματος βρίσκεται ακόμη σε εξέλιξη.

Σε επίπεδο ΕΕ, η έννοια της αντιπροσωπευτικότητας οριοθετήθηκε από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή το 1993 και προσδιορίστηκε με περισσότερη σαφήνεια το 1998.¹ Η αντιπροσωπευτικότητα αποτελεί το βασικό κριτήριο αφενός για να μπορούν οι οργανώσεις των κοινωνικών εταίρων να ενταχθούν στον κατάλογο των οργανώσεων με τις οποίες διαβουλεύεται η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, σύμφωνα με το άρθρο 254 της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΣΛΕΕ) και, αφετέρου, για να έχει η εφαρμογή των συμφωνιών τους νομικά δεσμευτικό χαρακτήρα, σύμφωνα με το άρθρο 155 της ΣΛΕΕ. Μια ανάλυση της έννοιας της αντιπροσωπευτικότητας στην Ευρώπη μπορεί να εμπλουτίσει τον διάλογο για το εάν απαιτείται προσαρμογή των στοιχείων της μεθόδου του Eurofound στις μελέτες του για την αντιπροσωπευτικότητα.

Κύριες διαπιστώσεις

Η αντιπροσωπευτικότητα έχει διαφορετικό νόημα στα 28 κράτη μέλη και στη Νορβηγία. Στην πράξη, ελάχιστα εθνικά συστήματα αντιστοιχούν αμιγώς σε μία από τις δύο βασικές μορφές, ήτοι της αμοιβαίας αναγνώρισης ή της συμμόρφωσης προς τις νομικές διατάξεις. Τα κράτη μέλη χρησιμοποιούν συνδυασμό αυτών των αρχών, εφαρμόζοντας ένα μείγμα επίσημων και άτυπων κριτηρίων.

Πέρα από τη θεμελιώδη διαφορά της έννοιας της αντιπροσωπευτικότητας μεταξύ της τήρησης των νομικών διατάξεων και της αμοιβαίας αναγνώρισης, η έκθεση εξετάζει τρία στοιχεία ή κριτήρια που θα μπορούσαν να συμβάλουν με διαφορετικούς τρόπους στην αντιπροσωπευτικότητα των κοινωνικών εταίρων: εκλογική δύναμη, οργανωτική δύναμη σε σχέση με τον αριθμό των μελών και διαπραγματευτική ισχύς.

Τα κατώτατα όρια, αν υφίστανται, αφορούν λιγότερο τις εργοδοτικές οργανώσεις από ό,τι τα συνδικάτα. Τα κατώτατα όρια όσον αφορά τους εργοδότες αποτελούν είτε προαπαιτούμενο για την επέκταση των συλλογικών συμβάσεων είτε κριτήριο για την πρόσβαση σε τριμερή όργανα.

¹ Ευρωπαϊκή Επιτροπή (1993), «Ανακοίνωση σχετικά με την εφαρμογή του Πρωτοκόλλου για την κοινωνική πολιτική» (COM(93)600 τελικό) και (1998) «Ανακοίνωση της Επιτροπής - Προσαρμογή και ανάπτυξη του κοινωνικού διαλόγου σε κοινοτικό επίπεδο» (COM(98)322 τελικό).

Τέσσερα μοντέλα αντιπροσωπευτικότητας

Σύμφωνα με την παρούσα έκθεση, συνυπάρχουν τέσσερα μοντέλα αντιπροσωπευτικότητας στην Ευρώπη:

- 1. Αυτορρύθμιση από τους κοινωνικούς εταίρους:** σύστημα αμοιβαίας αναγνώρισης με αυτορρύθμιση μεταξύ των κοινωνικών εταίρων σε συνδυασμό, αφενός, με κριτήρια διαπραγματευτικής ικανότητας και κοινωνικής ισχύος και, αφετέρου, με πολύ μικρό βαθμό ρύθμισης της αντιπροσωπευτικότητας από την κεντρική διοίκηση.
- 2. Συνδυασμός αυτορρύθμισης και ρύθμισης από το κράτος:** μεικτό μοντέλο που συνδυάζει στοιχεία αμοιβαίας αναγνώρισης των κοινωνικών εταίρων και ρύθμισης από το κράτος και συμμόρφωσης προς τις νομικές διατάξεις.
- 3. Ρύθμιση από το κράτος με κριτήριο τη μαζικότητα:** ρυθμιζόμενο από το κράτος σύστημα συμμόρφωσης προς τις νομικές διατάξεις, το οποίο χρησιμοποιεί την «κοινωνική ισχύ» ως νομικό μέτρο καθορισμού της αντιπροσωπευτικότητας.
- 4. Ρύθμιση από το κράτος με κριτήριο την εκλογική δύναμη:** καθορισμένο από το κράτος σύστημα συμμόρφωσης προς τις νομικές διατάξεις κατά το οποίο το πρωταρχικό κριτήριο αντιπροσωπευτικότητας είναι η εκλογική δύναμη.

Η συζήτηση σχετικά με την έννοια της αντιπροσωπευτικότητας σε διεθνές επίπεδο χρονολογείται από το 1922, με την έκδοση συμβουλευτικής γνώμης του Διαρκούς Δικαστηρίου Διεθνούς Δικαιοσύνης. Το 1956, η επιτροπή εμπειρογνομόνων σχετικά με την εφαρμογή των συμβάσεων και των συστάσεων (CEACR) επικαλέστηκε για πρώτη φορά την αρχή της αντιπροσωπευτικότητας, δηλώνοντας ότι «η αντιπροσωπευτικότητα των μερών πρέπει να είναι ουσιαστική». Σύμφωνα με τον ισχύοντα κατάλογο της CEACR με τους όρους αντιπροσωπευτικότητας, τα κριτήρια για την αντιπροσωπευτικότητα πρέπει να είναι: α) αντικειμενικά, β) ακριβή, και γ) προκαθορισμένα. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή Κοινωνικών Δικαιωμάτων του Συμβουλίου της Ευρώπης όρισε το 2006 ότι τα κριτήρια αντιπροσωπευτικότητας πρέπει να είναι: α) λογικά, β) σαφή, γ) προκαθορισμένα, δ) αντικειμενικά, ε) να ορίζονται με νόμο, και στ) να υπόκεινται σε δικαστικό έλεγχο.

Προϋποθέσεις αντιπροσωπευτικότητας

Το 1993, οι ευρωπαίοι κοινωνικοί εταίροι απ' όλους τους κλάδους συνέταξαν αναλυτικό κατάλογο των όρων που πρέπει να πληρούν οι οργανώσεις για να διαβουλευτεί μαζί τους η Ευρωπαϊκή Επιτροπή. Σύμφωνα με τον εν λόγω κατάλογο, πρέπει:

- να έχουν οριζόντια οργάνωση ή κλαδική σε ευρωπαϊκό επίπεδο·
- να αποτελούνται από οργανώσεις που και οι ίδιες θεωρούνται στο οικείο εθνικό επίπεδο αντιπροσωπευτικές των συμφερόντων τα οποία υπερασπίζονται, ιδίως στους τομείς της κοινωνικής πολιτικής, της πολιτικής απασχόλησης και εργασιακών σχέσεων·
- να εκπροσωπούνται σε όλα τα κράτη μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης και, στον βαθμό του δυνατού, στον Ευρωπαϊκό Οικονομικό Χώρο, ή να έχουν συμμετάσχει στον κοινωνικό διάλογο του «Val Duchesse»·
- να αποτελούνται από οργανώσεις που εκπροσωπούν εργοδότες ή εργαζομένους, στις οποίες η συμμετοχή των μελών είναι προαιρετική τόσο σε εθνικό, όσο και σε ευρωπαϊκό επίπεδο.

- να αποτελούνται από μέλη που έχουν δικαίωμα να συμμετέχουν, απευθείας ή μέσω των μελών τους, σε συλλογικές διαπραγματεύσεις στα αντίστοιχα επίπεδά τους·
- να έχουν εντολή από τα μέλη τους να τα εκπροσωπούν στο πλαίσιο του κοινωνικού διαλόγου της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Πλαίσια αναφοράς

Η μελέτη εντόπισε τέσσερα διαφορετικά πλαίσια αναφοράς για την αξιολόγηση της αντιπροσωπευτικότητας των κοινωνικών εταίρων της ΕΕ:

1. Τη δημιουργία των ευρωπαϊκών κλαδικών επιτροπών κοινωνικού διαλόγου (νομική συμμόρφωση).
2. Διαβούλευση βάσει της νομικής συμμόρφωσης.
3. Διαπραγμάτευση βάσει αμοιβαίας αναγνώρισης/ανεξαρτησία διαπραγμάτευσης.
4. Εφαρμογή των ευρωπαϊκών συμφωνιών-πλασίων με απόφαση του Συμβουλίου.

Συμπεράσματα

- Σε γενικές γραμμές, ο διάλογος σχετικά με την έννοια της αντιπροσωπευτικότητας σε εθνικό επίπεδο είναι ελάχιστα αναπτυγμένος.
- Σύμφωνα με την Ανακοίνωση σχετικά με την εφαρμογή του Πρωτοκόλλου για την κοινωνική πολιτική του 1993, οι πρακτικές των κρατών μελών εξακολουθούν να παρουσιάζουν ποικίλες μορφές και δεν έχει διαμορφωθεί ενιαίο πρότυπο κατά την τελευταία εικοσαετία, γεγονός που δυσχεραίνει την επίτευξη μιας ευρωπαϊκής αντίληψης βασιζόμενης σε κοινά και εναρμονισμένα κριτήρια.
- Το Eurofound, κατά τη διαδικασία αξιολόγησης της αντιπροσωπευτικότητας των κοινωνικών εταίρων σε ενωσιακό επίπεδο με βάση τη μαζικότητά τους, θα ήθελε ενδεχομένως να δώσει μεγαλύτερη σημασία στη διαφορετικότητα των εννοιών που χρησιμοποιούνται σε εθνικό επίπεδο.
- Δεδομένων των διαφορετικών νομικών πλαισίων που διέπουν την αντιπροσωπευτικότητα στον εκάστοτε ευρωπαϊκό κοινωνικό διάλογο, τίθεται το ερώτημα αν η διαφάνεια του κοινωνικού διαλόγου στην ΕΕ θα μπορούσε να βελτιωθεί με την εναρμόνιση αυτών των πλαισίων.
- Σύμφωνα με τη δήλωση της Προεδρίας του Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης, της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και των ευρωπαϊών κοινωνικών εταίρων σε εκδήλωση που πραγματοποιήθηκε στις Βρυξέλλες στις 27 Ιουνίου 2016 με τίτλο «Νέο ξεκίνημα για έναν ισχυρό κοινωνικό διάλογο», οι ευρωπαίοι κοινωνικοί εταίροι θα πρέπει να εργαστούν για «να ενισχύσουν τον αριθμό των μελών και την αντιπροσωπευτικότητα τόσο των συνδικαλιστικών οργανώσεων όσο και των οργανώσεων των εργοδοτών και να διασφαλίσουν ότι υφίσταται η δυνατότητα σύναψης συμφωνιών με κατάλληλη εντολή».

Περισσότερες πληροφορίες

Η έκθεση «*The concept of representativeness at national, international and European level*» (Η έννοια της αντιπροσωπευτικότητας σε εθνικό, διεθνές και ευρωπαϊκό επίπεδο) είναι διαθέσιμη στο <http://www.eurofound.europa.eu/publications>.

Για περισσότερες πληροφορίες, επικοινωνήστε με την Peter Kerckhofs, υπεύθυνη έρευνας, στη διεύθυνση pke@eurofound.europa.eu