

Edustavuuden käsite kansallisella, kansainvälisellä ja Euroopan tasolla

Johdanto

Työmarkkinaosapuolten edustavuus antaa niille legitimiyyttä eri tehtävissä, joita osapuolet toteuttavat työmarkkinasuhteissa, olipa sitten kyseessä työmarkkinaosapuolten vuoropuhelu, työehtosopimusneuvottelut tai hallituksen päätöksenteko tai päätösten täytäntöönpano. Työmarkkinaosapuolten edustavuus oikeuttaa ne toimimaan jäsentensä tai joissakin tapauksissa kaikkien yritysten ja kaikkien työntekijöiden puolesta. Tässä raportissa tarkastellaan tapoja, joilla työmarkkinaosapuolten edustavuus määritellään kansallisella, Euroopan ja kansainvälisellä tasolla.

Taustaa

Lähes kaikissa EU:n jäsenvaltioissa on jonkinlainen oikeudellinen kehys, jossa määritellään, mihin työmarkkinaosapuolten edustavuus perustuu. Lainsäädännön rooli kansallisissa edustavuuden käsitteissä kuitenkin vaihtelee paljon. Lainsäädännössä voidaan esimerkiksi asettaa ehtoja, joiden mukaisesti työmarkkinaosapuolet voivat osallistua työehtosopimusneuvotteluihin tai joiden mukaan tehtyjä sopimuksia voidaan laajentaa ja tehdä niistä yleisesti sitovia. Toinen tapa, jolla lainsäädäntö voi muokata edustavuutta, on määrätä kynnysarvoja jäsenyyden, järjestötiheyden tai vaalien vähimmäisäänimäärän osalta. Myös siinä on suuria eroja, kuinka laajasti lainsäädännöllä voidaan vaikuttaa edustavuuteen. Joissakin maissa on tärkeää noudattaa oikeudellisia vaatimuksia, kun taas joissakin maissa vastavuoroinen tunnustaminen on tärkeämpää tai edustavuus voi perustua vain sille. Vaikka joissakin jäsenvaltioissa työnantajat ja työntekijät luottavat vastavuoroiseen tunnustamiseen pohjautuvaan itsesääntelyyn edustavuuden perustana, nykyisin useimmissa jäsenvaltioissa oikeudellinen kehys sääntelee työmarkkinaosapuolten edustavuutta. Joissakin maissa järjestelmään tehdään edelleen selvennyksiä.

EU:n tasolla Euroopan komissio määritteli edustavuuden käsitteen ensimmäisen kerran vuonna 1993 ja tarkensi määrittelmänsä vuonna 1998.¹ Edustavuus on perusta

sille, että Euroopan työmarkkinajärjestöjä voidaan sisällyttää niiden järjestöjen luetteloon, joita Euroopan komissio kuulee Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 154 artiklan mukaisesti, ja sille, että järjestöjen tekemät sopimukset edellyttävät oikeudellisesti sitovaa täytäntöönpanoa SEUT-sopimuksen 155 artiklan mukaisesti. Analysoimalla Euroopan tason edustavuuden käsitettä voidaan myötävaikuttaa keskusteluun siitä, onko Eurofoundin käyttämää menetelmää tarpeen muuttaa joiltakin osin sen edustavuutta koskeissa tutkimuksissa.

Keskeiset havainnot

Edustavuuden merkitys vaihtelee 28 jäsenvaltiossa ja Norjassa. Käytännössä harvat kansalliset järjestelmät vastaavat puhtaasti joko vastavuoroista tunnustamista tai lainmukaisuutta. Jäsenvaltioissa käytetään näiden kahden periaatteen yhdistelmää soveltamalla sekä muodollisia että epämuodollisia perusteita.

Edustavuuden käsitteen perustasoisen kahtiajaon (joka perustuu joko oikeudellisten vaatimusten noudattamiseen tai vastavuoroiseen tunnustamiseen) lisäksi raportissa tarkastellaan kolmea tekijää, jotka voivat lisätä eri tavoin työmarkkinaosapuolten edustavuutta: vaalimenestys, jäsenmäärään perustuva järjestön vahvuus ja neuvotteluvaltuudet.

Silloin kun kynnysarvoja käytetään, ne ovat yleisempiä ammattiliitoilla kuin työnantajapuolella. Työnantajia koskevat kynnysarvot ovat joko edellytyksiä työehtosopimuksen laajentamiselle tai perusteena kolmikantaelimeen osallistumiselle.

Neljä edustavuuden mallia

Raportissa esitetään, että Euroopassa on seuraavat neljä rinnakkaista edustavuuden mallia:

1. **Työmarkkinaosapuolten itsesääntelyyn perustuva edustavuus:** työmarkkinaosapuolten itse sääntelemä vastavuoroiseen tunnustamiseen perustuva järjestelmä, jolla on neuvotteluvaltuudet sekä organisaation vahvuutta lisääviä tekijöitä ja jonka edustavuutta valtio sääntelee hyvin vähän.

¹ Euroopan komission (1993) tiedonanto sosiaalipolitiikkaa koskevan sopimuksen täytäntöönpanosta (KOM(93)0600 lopullinen) ja Euroopan komission tiedonanto "Yhteisön tason työmarkkinaosapuolten vuoropuhelun mukauttaminen ja edistäminen" (KOM(1998)0322 lopullinen).

2. **Työmarkkinaosapuolten ja valtion sääntelyn yhdistelmään perustuva edustavuus:** sekamalli, jossa on yhdistetty elementtejä työmarkkinaosapuolten vastavuoroisesta tunnustamisesta sekä valtion sääntelystä ja lainmukaisuudesta.
3. **Valtion sääntelemä jäsenmäärään perustuva edustavuus:** lainmukainen valtion sääntelemä järjestelmä, jossa jäsenmäärää (organisaation vahvuutta) pidetään lainmukaisena edustavuuden mittana.
4. **Valtion sääntelemä vaalitulokseen perustuva edustavuus:** lainmukainen valtion rakenteeseen kuuluva järjestelmä, jossa edustavuus määräytyy ensisijaisesti vaalimenestyksen mukaan.

Edustavuuden käsitettä kansainvälisellä tasolla koskeva keskustelu juontaa juurensa vuonna 1922 annettuun pysyvän kansainvälisen tuomioistuimen neuvoa-antavaan lausuntoon. Vuonna 1956 ILO:n yleissopimusten ja suositusten soveltamista käsittelevä asiantuntijakomitea (CEACR) otti edustavuuden käsitteen ensimmäistä kertaa esiin ja totesi, että osapuolten edustavuuden on oltava merkittävä. CEACR:n nykyisen edustavuuden edellytyksiä koskevan luettelon mukaan edustavuuden perusteiden on oltava a) objektiivisia, b) tarkkoja ja c) ennalta määrättyjä. Eurooppa-neuvoston Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitea määräsi vuonna 2006, että edustavuuden perusteiden on oltava a) kohtuullisia, b) selkeitä, c) ennalta määrättyjä, d) objektiivisia, e) laissa säädettyjä ja f) oikeuden valvomia.

Edustavuuden edellytykset

Alojenväliset Euroopan tason työmarkkinajärjestöt esittivät vuonna 1993 tarkan luettelon ehdoista, jotka Euroopan komission kuulemien organisaatioiden on täytettävä. Luettelon mukaan organisaatioiden on

- oltava horisontaalisesti tai alakohtaisesti järjestäytyneitä Euroopan tasolla
- muodostuttava järjestöistä, joiden katsotaan toimivan kansallisella tasolla ajamiensa intressien edustajina etenkin sosiaali-, työllisyys- ja työmarkkinasuhdepolitiikan aloilla
- oltava edustettuina kaikissa Euroopan yhteisön jäsenvaltioissa ja mahdollisesti Euroopan talousalueen valtioissa, tai niiden on täytynyt osallistua Val Duchessen prosessiin
- muodostuttava työnantajia tai työntekijöitä edustavista järjestöistä, joiden jäsenyys on vapaaehtoinen sekä kansallisella että Euroopan tasolla
- muodostuttava jäsenistä, joilla on oikeus osallistua suoraan tai jäsentensä välityksellä työehtosopimusneuvotteluihin edustamallaan tasolla
- edustettava jäsenistöään sen ohjeiden mukaan yhteisön tasolla käytävässä työmarkkinaosapuolten vuoropuhelussa.

Viitekehykset

Tutkimuksessa tunnistettiin seuraavat neljä viitekehystä EU:n työmarkkinaosapuolten edustavuuden arvioimiselle:

1. Eurooppalaisten työmarkkinaosapuolten vuoropuhelua edistävien alakohtaisten neuvottelukomiteoiden perustaminen (lainmukaisuus).
2. Lainmukaisuuteen perustuva kuuleminen.
3. Vastavuoroiseen tunnustamiseen / sopimusvapauteen perustuva neuvottelu.
4. Euroopan tason puitesopimusten täytäntöönpano neuvoston päätöksen nojalla.

Päätelmät

- Kaiken kaikkiaan kansallisella tasolla edustavuuden käsitteestä ei juuri käydyä keskustelua.
- Kuten sosiaalipolitiikkaa koskevan sopimuksen täytäntöönpanosta vuonna 1993 annetussa tiedonannossa todettiin, jäsenvaltioiden käytännöissä on edelleen eroja eikä yhtenäistä mallia ole ilmaantunut kuluneiden 20 vuoden aikana. Näin ollen on vaikeaa luoda yhteisiin ja yhdenmukaisiin kriteereihin perustuvaa eurooppalaista käsitettä.
- Arvioidessaan Euroopan tason työmarkkinaosapuolten edustavuutta niiden jäsenmäärän perusteella Eurofoundin olisi ehkä otettava paremmin huomioon kansallisella tasolla käytössä olevat erilaiset käsitteet.
- Kun otetaan huomioon edustavuutta koskevien sääntelykehysten erilaisuus Euroopan tason työmarkkinaosapuolten vuoropuhelun erilaisissa käännekohtissa, on pohdittava, voitaisiinko EU:n työmarkkinaosapuolten vuoropuhelun avoimuutta parantaa yhdenmukaistamalla näitä sääntelykehkyksiä.
- Kuten Brysselissä 26. kesäkuuta 2016 Euroopan unionin neuvoston puheenjohtajan, Euroopan komission ja Euroopan tason työmarkkinaosapuolten antamassa työmarkkinavuoropuhelun uutta alkua koskevassa yhteisessä julkilausumassa ("Declaration on a new start for a strong social dialogue") todetaan, Euroopan työmarkkinaosapuolten olisi pyrittävä parantamaan ammattijärjestöjen ja työnantajajärjestöjen jäsenmäärää ja edustavuutta sekä varmistamaan, että sopimuksia voidaan tehdä asianmukaisin valtuutuksin.

Lisätietoja

Raportti *The concept of representativeness at national, international and European level* (Edustavuuden käsite kansallisella, kansainvälisellä ja Euroopan tasolla) on saatavana osoitteessa <http://www.eurofound.europa.eu/publications>.

Lisätietoja antaa tutkimusjohtaja Peter Kerckhofs, pke@eurofound.europa.eu.