

# Koncepcja reprezentatywności na poziomie krajowym, międzynarodowym i europejskim

## Wprowadzenie

Reprezentatywność partnerów społecznych uprawnia ich do odgrywania różnych ról w kształtowaniu stosunków pracy poprzez dialog społeczny, układy zbiorowe pracy lub zaangażowanie w tworzenie przez rząd odpowiednich polityk lub w ich wdrażanie. Reprezentatywność pozwala partnerom społecznym występować w imieniu swoich członków lub w niektórych przypadkach w imieniu wszystkich przedsiębiorców oraz wszystkich zatrudnionych. W niniejszym sprawozdaniu przedstawiono różne sposoby definiowania reprezentatywności partnerów społecznych na poziomie krajowym, europejskim i międzynarodowym.

## Kontekst polityczny

W prawie wszystkich państwach członkowskich przyjęto jakieś uregulowania prawne dotyczące reprezentatywności organizacji partnerów społecznych. Ustawodawstwo może jednak odgrywać bardzo różną rolę w krajowych koncepcjach reprezentatywności. Może ona obejmować tworzenie warunków umożliwiających partnerom społecznym negocjacje zbiorowych układów pracy lub warunków pozwalających rozszerzać zakres wypracowanych porozumień, czyniąc je powszechnie obowiązującymi. Ustawodawstwo może także kształtować reprezentatywność poprzez ustanawianie progów w zakresie liczby członków, zagęszczenia organizacji lub minimalnych wyników wyborów. Istnieje także duża różnorodność co do tego, jak ważne jest ustawodawstwo. W niektórych krajach zgodność z wymogami prawnymi ma znaczenie kluczowe, podczas gdy w innych ważniejsze jest wzajemne uznawanie, które stanowi czasem jedyną podstawę reprezentatywności. Podczas gdy w niektórych państwach członkowskich pracodawcy oraz związki zawodowe wciąż określają dziś reprezentatywność odwołując się do samoregulacji poprzez wzajemne uznawanie, w większości państw wprowadzono ramy prawne decydujące o reprezentatywności partnerów społecznych. W niektórych krajach kwestie te są wciąż doprecyzowywane.

Na poziomie UE koncepcja reprezentatywności została po raz pierwszy nakreślona przez Komisję Europejską w 1993 r., a uściślona w 1998 r.<sup>1</sup> Reprezentatywność stanowi podstawę włączenia europejskich organizacji partnerów społecznych do wykazu organizacji, z którymi konsultuje się Komisja Europejska zgodnie z art. 154 traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) oraz zapewnienia prawnie wiążącego wykonywania zawartych przez nie umów zbiorowych zgodnie z art. 155 TFUE. Analiza europejskiej koncepcji reprezentatywności może stanowić wkład w dyskusję na temat ewentualnej zmiany elementów metodologii stosowanej przez Eurofound w badaniach reprezentatywności.

## Kluczowe ustalenia

Reprezentatywność jest różnie rozumiana w poszczególnych 28 państwach członkowskich UE oraz w Norwegii. W praktyce, w niewielu systemach krajowych stosuje się czystą formę albo tylko wzajemnego uznawania, albo tylko zgodności z wymogami prawnymi. Państwa członkowskie stosują połączenie obu tych zasad, uznając jednocześnie kryteria formalne i nieformalne.

Poza zasadniczą dychotomią koncepcji reprezentatywności – opartej na zgodności z wymogami prawnymi lub na wzajemnym uznawaniu – w sprawozdaniu omówiono trzy elementy lub czynniki, które mogą potencjalnie na różne sposoby przyczynić się do uznania partnerów społecznych za reprezentatywnych. Są to: sukces wyborczy, siła organizacji pod względem liczebności członków oraz zdolność negocjacyjna.

W przypadkach, gdy wprowadzane są konkretne progi, rzadziej dotyczą one pracodawców niż związków zawodowych. Progi dla pracodawców są albo wymogiem dla rozszerzenia układów zbiorowych, albo kryterium dostępu do organów trójstronnych.

1 Komisja Europejska (1993), „Komunikat dotyczący stosowania Protokołu w sprawie polityki społecznej” (COM(93)600 wersja ostateczna) oraz (1998) „Komunikat Komisji Europejskiej – Dostosowanie i wspieranie dialogu społecznego na poziomie Wspólnoty” (COM(98)322 wersja ostateczna).

## Cztery modele reprezentatywności

W sprawozdaniu zaproponowano cztery współistniejące w Europie modele reprezentatywności:

1. **Samoregulacja partnerów społecznych:** system samoregulacji partnerów społecznych oparty na wzajemnym uznawaniu, powiązany ze zdolnościami negocjacyjnymi oraz czynnikami decydującymi o sile społecznej, przy bardzo ograniczonej regulacji kwestii reprezentatywności ze strony państwa.
2. **Model mieszany obejmujący samoregulację partnerów społecznych oraz ich regulację ze strony państwa:** model mieszany, łączy elementy wzajemnego uznawania partnerów społecznych, regulacji państwowych oraz zgodności z przepisami prawa.
3. **System regulacji państwowej oparty na liczebności członków:** system regulowany przez państwo, oparty na zgodności z prawem, gdzie „siła społeczna” postrzegana jest jako prawny miernik reprezentatywności.
4. **System regulacji państwowej oparty na sile wyborczej:** system kształtowany przez państwo, oparty na zgodności z przepisami prawa, w którym o reprezentatywności decyduje sukces wyborczy.

Dyskusja dotycząca koncepcji reprezentatywności na poziomie międzynarodowym ma swoje początki w opinii doradczej wydanej przez Stąły Trybunał Sprawiedliwości Międzynarodowej w 1922 r. W 1956 r. Komitet Ekspertów ds. Stosowania Konwencji i Zaleceń (CEACR) po raz pierwszy powołał się na koncepcję reprezentatywności, stwierdzając, że „strony muszą mieć znaczną reprezentatywność”. Zgodnie z aktualnym wykazem warunków reprezentatywności stworzonym przez CEACR, kryteria reprezentatywności muszą być: a) obiektywne, b) dokładne i c) wcześniej ustalone. Europejski Komitet Praw Społecznych Rady Europy w 2006 r. określił konieczne kryteria reprezentatywności jako:

- a) uzasadnione, b) jasne, c) wcześniej ustalone, d) obiektywne, e) zawarte w przepisach prawa oraz f) podlegające kontroli sądowej.

## Warunki konieczne reprezentatywności

W 1993 r. międzysektorowi europejscy partnerzy społeczni przedłożyli szczegółową listę warunków, które muszą spełniać organizacje, z którymi konsultuje się Komisja Europejska. Zgodnie z wspomnianym wykazem organizacje takie muszą:

- być zorganizowane horyzontalnie lub sektorowo na poziomie europejskim,
- być złożone z organizacji, które same są postrzegane na poziomie krajowym jako reprezentujące bronione przez siebie interesy, szczególnie w obszarze polityki społecznej, polityki zatrudnienia oraz stosunków pracy,
- być reprezentowane we wszystkich państwach członkowskich Wspólnoty Europejskiej oraz, ewentualnie, Europejskiego Obszaru Gospodarczego, lub uczestniczyć w procesie dialogu społecznego z Val Duchesse,
- być złożone z organizacji reprezentujących pracodawców lub pracowników, a członkostwo w nich na poziomie krajowym oraz europejskim musi być dobrowolne,

- być złożone z członków, którym przysługuje prawo uczestniczenia w negocjacjach układów zbiorowych bezpośrednio lub przez swoich członków na odpowiednich poziomach,
- uzyskać od swoich członków polecenie reprezentowania ich w dialogu społecznym we Wspólnocie Europejskiej.

## Ramy odniesienia

W badaniu wskazano cztery różne ramy odniesienia dla oceny reprezentatywności partnerów społecznych UE:

1. Ustanowienie komitetów ds. europejskiego sektorowego dialogu społecznego (zgodność z prawem),
2. Konsultacje w oparciu o zgodność z prawem,
3. Negocjacje oparte o wzajemne uznawanie / autonomię w rokowaniach zbiorowych,
4. Wdrażanie europejskich umów ramowych na mocy decyzji Rady.

## Wnioski

- Ogólnie rzecz biorąc na poziomie krajowym nie toczą się szerokie dyskusje na temat koncepcji reprezentatywności.
- Zgodnie z Komunikatem dotyczącym stosowania Protokołu w sprawie polityki społecznej z 1993 r. w poszczególnych państwach członkowskich wciąż stosuje się różne praktyki, a w ciągu ostatnich 20 lat nie stworzono jednego odpowiedniego modelu. Trudno w związku z tym wypracować koncepcję ogólruropejską opartą na wspólnych, jednolitych kryteriach.
- Oceniając reprezentatywność partnerów społecznych na poziomie UE w oparciu o liczebność członków, Eurofound powinien być może bardziej uwzględnić różne koncepcje stosowane na poziomie krajowym.
- W świetle istnienia różnych ram prawnych dotyczących reprezentatywności w różnych aspektach europejskiego dialogu społecznego, pojawia się pytanie, czy poprzez ich ujednoczenie można zwiększyć przejrzystość polityki europejskiego dialogu społecznego.
- Zgodnie z oświadczeniami Prezydencji Rady Unii Europejskiej, Komisji Europejskiej oraz europejskich partnerów społecznych złożonymi na posiedzeniu w Brukseli w dniu 27 czerwca 2016 r. w formie „Deklaracji w sprawie nowego początku silnego dialogu społecznego”, europejscy partnerzy społeczni powinni dążyć do poprawy „liczebności oraz reprezentatywności związków zawodowych i organizacji pracodawców, a także zadbać o odpowiedni mandat umożliwiający im zawieranie porozumień”.

### Dalsze informacje

Sprawozdanie „The concept of representativeness at national, international and European level” („Koncepcja reprezentatywności na poziomie krajowym, międzynarodowym i europejskim”) jest dostępne na stronie internetowej <http://www.eurofound.europa.eu/publications>.

Aby uzyskać więcej informacji, należy skontaktować się z Peter Kerckhofs, kierownikiem ds. badań, pisząc na adres: [pke@eurofound.europa.eu](mailto:pke@eurofound.europa.eu).