

Opredelitev reprezentativnosti na nacionalni, mednarodni in evropski ravni

Uvod

Reprezentativnost socialnih partnerjev zagotavlja legitimnost njihovih različnih vlog v odnosih med delodajalci in delojemalci prek socialnega dialoga, kolektivnih pogajanj ali sodelovanja pri oblikovanju ali izvajanju vladne politike. Daje jim pravico do delovanja v imenu svojih članov ali v nekaterih primerih vseh podjetij in vseh delavcev. V tem poročilu se preučujejo različni načini opredelitve reprezentativnosti socialnih partnerjev na nacionalni, evropski in mednarodni ravni.

Ozadje politike

Skoraj vse države članice EU imajo nekakšen pravni okvir, ki opredeljuje, kako se reprezentativnost uporablja za organizacije socialnih partnerjev. Zakonodaja ima v nacionalnih opredelitvah reprezentativnosti zelo različno vlogo. Ta vloga lahko vključuje določitev pogojev, ki jih morajo navedene organizacije izpolnjevati, da lahko sodelujejo v kolektivnih pogajanjih, ali pogojev za razširitev sklenjenih sporazumov, ki tako postanejo splošno zavezujoči. Drug način, na katerega lahko zakonodaja oblikuje reprezentativnost, je uvedba pragov glede članstva, stopnje včlanjenosti v organizacije ali minimalnega izida volitev. Močno se razlikuje tudi obseg, v okviru katerega ima zakonodaja lahko svojo vlogo. V nekaterih državah je skladnost s pravnimi zahtevami ključna, medtem ko je v drugih pomembnejše medsebojno priznavanje, ki je lahko edina podlaga reprezentativnosti. Čeprav se v nekaterih državah članicah delodajalci in sindikati pri določitvi reprezentativnosti še vedno opirajo na samourejanje prek medsebojnega priznavanja, imajo danes v večini držav pravni okvir, ki ureja reprezentativnost socialnih partnerjev. V nekaterih državah še vedno poteka pojasnjevanje.

Na ravni EU je reprezentativnost prva opredelila Evropska komisija leta 1993, ki je to opredelitev leta 1998 dodatno pojasnila.¹ Reprezentativnost je podlaga, ki evropskim

organizacijam socialnih partnerjev omogoča vključitev na seznam organizacij, s katerimi se Evropska komisija posvetuje v skladu s členom 154 Pogodbe o delovanju Evropske unije (PDEU), in zagotavlja pravno zavezujoče izvajanje njihovih sporazumov v skladu s členom 155 PDEU. Z analizo evropske opredelitve reprezentativnosti lahko prispevamo k razpravi, ali je treba posamezne dele Eurofoundove metodologije v njegovih študijah reprezentativnosti prilagoditi.

Ključne ugotovitve

Reprezentativnost ima v 28 državah članicah in na Norveškem različen pomen. V praksi malo nacionalnih sistemov ustreza čisti obliki medsebojnega priznavanja ali pravne skladnosti. Države članice uporabljajo kombinacijo navedenih načel ter mešanico formalnih in neformalnih meril.

V poročilu so poleg temeljne dihotomije pri opredelitvi reprezentativnosti (na podlagi skladnosti s pravnimi zahtevami ali na podlagi medsebojnega priznanja) preučeni trije elementi ali dejavniki, ki lahko različno prispevajo k reprezentativnosti socialnih partnerjev: volilni uspeh, moč organizacije z vidika sestave članstva in pogajalska zmožnost.

Kadar so določeni pragovi, se ti manj pogosto nanašajo na delodajalce kot na sindikate. Pragovi za delodajalce so zahteva za razširitev kolektivnih pogodb ali merilo, ki dopušča dostop do tristranskih organov.

Štirje modeli reprezentativnosti

V tem poročilu se zagovarja stališče, da v Evropi hkrati obstajajo štiri modeli reprezentativnosti:

1. **samourejanje socialnih partnerjev:** sistem medsebojnega priznavanja, ki ga sami urejajo socialni partnerji, povezan s pogajalsko zmožnostjo in dejavniki socialne moči, pri čemer država reprezentativnost zelo malo ureja;

¹ Evropska komisija (1993), „Sporočilo Komisije o izvajanju sporazuma o socialni politiki“ (COM(93) 600 final) in (1998) „Sporočilo Komisije o prilagajanju in spodbujanju socialnega dialoga na ravni Skupnosti, COM(98) 322 final).

2. **skupno urejanje socialnih partnerjev in države:** mešan model, ki združuje elemente medsebojnega priznavanja socialnih partnerjev, državnega urejanja in pravne skladnosti;
3. **moč organizacije z vidika članstva, ki jo ureja država:** sistem pravne skladnosti, ki ga ureja država, pri čemer se „socialna moč“ uporablja kot zakonito merilo reprezentativnosti;
4. **volilna moč, ki jo ureja država:** sistem pravne skladnosti, katerega strukturo določi država, pri katerem se reprezentativnost določi predvsem na podlagi volilnega uspeha.

Razprava o opredelitvi reprezentativnosti na mednarodni ravni sega v leto 1922, ko je Stalno mednarodno sodišče izdalo svetovalno mnenje. Odbor strokovnjakov za izvajanje konvencij in priporočil je leta 1956 prvič obudil opredelitev reprezentativnosti, ko je navedel, da „mora biti reprezentativnost strank znatna“. V skladu z veljavnim seznamom pogojev za reprezentativnost, ki ga je objavil ta odbor, morajo biti merila za reprezentativnost:

a) nepristranska, b) natančna in c) vnaprej določena. Leta 2006 je Evropski odbor za socialne pravice pri Svetu Evrope določil, da morajo biti merila reprezentativnosti:

a) razumna, b) jasna, c) vnaprej določena, d) nepristranska, e) določena z zakonom in f) predmet sodne presoje.

Predpogoji za reprezentativnost

Evropski medsektorski socialni partnerji so leta 1993 predložili podroben seznam pogojev, ki jih morajo izpolnjevati organizacije, da bi se z njimi posvetovala Evropska komisija. V skladu s tem seznamom morajo biti:

- organizirane horizontalno ali sektorsko na evropski ravni;
- sestavljene iz organizacij, ki na ustrezni nacionalni ravni zastopajo interese, ki jih zagovarjajo, zlasti na področju socialne in zaposlitvene politike ter odnosov med delodajalci in delojemalci;
- zastopane v vseh državah članicah Evropske unije in po možnosti Evropskega gospodarskega prostora ali pa so morale sodelovati v socialnem dialogu „Val Duchesse“;
- sestavljene iz organizacij, ki zastopajo delodajalce ali delavce, v katerih je članstvo prostovoljno na nacionalni in evropski ravni;
- sestavljene iz članov, ki imajo pravico, da neposredno ali prek svojih članov sodelujejo v kolektivnih pogajanjih na ustreznih ravneh;
- ki so jim njihovi člani naročili, naj jih zastopajo v okviru socialnega dialoga v Evropski uniji.

Referenčni okviri

V študiji so bili opredeljeni štiri različni referenčni okviri za oceno reprezentativnosti socialnih partnerjev v EU:

1. ustanovitev odborov za evropski sektorski socialni dialog (pravna skladnost);
2. posvetovanje na podlagi pravne skladnosti;
3. pogajanje na podlagi medsebojnega priznavanja/avtonomije v zvezi s kolektivnimi pogodbami;
4. izvajanje evropskih okvirnih sporazumov s sklepom Sveta.

Sklepne ugotovitve

- O opredelitvi reprezentativnosti se na nacionalni ravni na splošno malo razpravlja.
- V skladu s Sporočilom o izvajanju sporazuma o socialni politiki iz leta 1993 se praksa med posameznimi državami članicami še vedno razlikuje, v zadnjih dvajsetih letih pa se ni pojavil noben enoten model, zato je težko zagotoviti evropsko opredelitev pojma, ki bi temeljila na skupnih in usklajenih merilih.
- Eurofound je v oceni reprezentativnosti socialnih partnerjev na ravni EU na podlagi moči njihovega članstva morda želel bolj upoštevati različne opredelitve, ki se uporabljajo na nacionalni ravni.
- Zaradi različnih pravnih okvirov za reprezentativnost na različnih točkah evropskega socialnega dialoga se zastavlja vprašanje, ali bi bilo mogoče z njihovo uskladitvijo izboljšati preglednost politike na področju socialnega dialoga v EU.
- Evropski socialni partnerji bi si morali v skladu z „Izjavo o novem začetku za močan socialni dialog“, ki so jo dali predsednik Sveta Evropske unije, Evropska komisija in evropski socialni partnerji ob dogodku, ki je potekal 27. junija 2016 v Bruslju, prizadevati za izboljšanje „članstva in reprezentativnosti sindikatov in organizacij delodajalcev ter za zagotovitev zmožnosti za sklenitev sporazumov z ustreznimi pooblastili“.

Dodatne informacije

Poročilo *Opredelitev reprezentativnosti na nacionalni, mednarodni in evropski ravni* je na voljo na naslovu <http://www.eurofound.europa.eu/publications>.

Za dodatne informacije se obrnite na vodjo raziskav Peter Kerckhofs na e-naslovu: pke@eurofound.europa.eu.