



Εθνικές πρακτικές ενημέρωσης και διαβούλευσης στην Ευρώπη

Περίληψη

Εισαγωγή

Στόχος του συγκεκριμένου έργου είναι να μελετηθούν οι πρόσφατες εμπειρίες από τις πρακτικές ενημέρωσης και διαβούλευσης (Ε&Δ) σε εθνικό επίπεδο βάσει των πορισμάτων της έκθεσης που εκπονήθηκε το 2011 από το Ευρωπαϊκό Παρατηρητήριο Εργασιακών Σχέσεων (EIRO) με τίτλο *Information and consultation practice across Europe five years after the EU Directive* (Η πρακτική της ενημέρωσης και της διαβούλευσης σε ολόκληρη την Ευρώπη πέντε έτη μετά την οδηγία της ΕΕ) (οδηγία 2002/14/ΕΚ). Η έρευνα ανέλυσε τα αποτελέσματα της οδηγίας Ε&Δ τόσο για τις εθνικές πρακτικές Ε&Δ –ιδίως για τους εργαζόμενους, τα συνδικάτα, τις οργανώσεις εργοδοτών και τις επιχειρήσεις (ιδιαίτερα τους υπεύθυνους ανθρωπίνων πόρων)– όσο και για τα εθνικά συστήματα εργασιακών σχέσεων. Εξετάστηκε επίσης εάν οι εθνικές πρακτικές διασφαλίζουν την κατάλληλη, αποτελεσματική και έγκαιρη ενημέρωση και διαβούλευση με τους εργαζόμενους προς το συμφέρον τόσο των εργαζομένων όσο και των εργοδοτών.

Η έρευνα περιλάμβανε βιβλιογραφική ανασκόπηση και 12 περιπτώσιολογικές μελέτες. Επισημαίνεται ότι το μεγαλύτερο μέρος της προϋπάρχουσας έρευνας επικεντρώνεται στο Ηνωμένο Βασίλειο και στην Ιρλανδία, καθώς τα συγκεκριμένα κράτη μέλη είναι αυτά στα οποία αφορούσε κατά κύριο λόγο το υλικό που έχει δημοσιευτεί μέχρι σήμερα, γεγονός το οποίο αντικατοπτρίζεται και στην παρούσα έκθεση.

Πλαίσιο πολιτικής

Ενώ πολλά κράτη μέλη της ΕΕ έχουν από καιρό θεσπίσει νομικά πλαίσια για την Ε&Δ, η οδηγία 2002/14/ΕΚ σηματοδότησε την υιοθέτηση των γενικών δικαιωμάτων των εργαζομένων ως προς την Ε&Δ για πρώτη φορά μέσω μόνιμων δομών σε ολόκληρη την Ευρωπαϊκή Ένωση. Ευλόγως, η νομοθετική πρόταση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής επηρεάστηκε σημαντικά από έναν αριθμό προβλεβλημένων περιπτώσεων αναδιάρθρωσης επιχειρήσεων που συνεπάγονταν κλείσιμο μονάδων και απολύσεις μεγάλης κλίμακας, στο πλαίσιο των οποίων οι διαδικασίες Ε&Δ αγνοήθηκαν ή αποδείχθηκαν αναποτελεσματικές. Πιο συγκεκριμένα, η δημόσια συζήτηση περί Ε&Δ σε ευρωπαϊκό επίπεδο έλαβε νέα ώθηση στις αρχές του 1997, όταν η Renault, η γαλλική πολυεθνική αυτοκινητοβιομηχανία, ανακοίνωσε ξαφνικά ότι θα έκλεινε τη μονάδα της στο Vilvoorde του Βελγίου,

απολύοντας 3000 εργαζόμενους. Η Επιτροπή έκρινε τότε ότι μια πρωτοβουλία σε επίπεδο ΕΕ ήταν απαραίτητη για την αντιμετώπιση των αδυναμιών σε επίπεδο εθνικής και ευρωπαϊκής νομοθεσίας –ιδίως δεδομένου ότι, ενώ τα περισσότερα κράτη μέλη διέθεταν καταστατικό ή υπό διαπραγμάτευση νομικό πλαίσιο για την καθιέρωση δικαιωμάτων Ε&Δ σε διάφορα επίπεδα διαχείρισης (εγκαταστάσεις, επιχειρήσεις, όμιλοι), τα δικαιώματα αυτά δεν γίνονταν πάντα σεβαστά στην πράξη. Η οδηγία επεδίωκε επίσης την ενίσχυση του ρόλου των κοινωνικών εταίρων στη διευκόλυνση της αποτελεσματικής Ε&Δ.

Βασικά πορίσματα

Όσον αφορά τον βαθμό στον οποίο η οδηγία έχει επιφέρει αλλαγές στις εθνικές ρυθμίσεις/κανονισμούς περί Ε&Δ, σχετική έκθεση του EIRO το 2008 εντόπισε τρεις κύριες κατηγορίες αλλαγής:

1. καμία ή ουσιαστικά καμία αλλαγή (Αυστρία, Γαλλία, Γερμανία, Κάτω Χώρες, Πορτογαλία, Σλοβενία)
2. μικρή αλλαγή (Βέλγιο, Τσεχική Δημοκρατία, Δανία, Φινλανδία, Ελλάδα, Ουγγαρία, Λετονία, Λιθουανία, Λουξεμβούργο, Νορβηγία, Σλοβακία, Ισπανία, Σουηδία)
3. μεγάλη αλλαγή (Βουλγαρία, Κύπρος, Εσθονία, Ιρλανδία, Ιταλία, Μάλτα, Πολωνία, Ρουμανία, Ηνωμένο Βασίλειο).

Το γεγονός ότι σε ορισμένες χώρες δεν υπήρξε «καμία ή ουσιαστικά καμία αλλαγή» ή «μικρή αλλαγή» εξηγείται από το ότι ορισμένες κυβερνήσεις είχαν φροντίσει να θεσπίσουν νομοθετικές αλλαγές πριν από την έκδοση της οδηγίας, όπως συνέβη στην Ουγγαρία και τη Σλοβενία.

Ο αντίκτυπος της οδηγίας στις εθνικές πρακτικές Ε&Δ υπήρξε πολύ περιορισμένος στα περισσότερα κράτη μέλη. Τα έστω και περιορισμένα στοιχεία που υπάρχουν μέχρι στιγμής αφορούν κατά κύριο λόγο το ΗΒ και την Ιρλανδία – συστήματα τα οποία απαιτούσαν τον μεγαλύτερο βαθμό αλλαγής. Πολύ περιορισμένος ή μηδενικός ήταν ο αντίκτυπος για τις χώρες με προϋπάρχοντα εθνικά συστήματα Ε&Δ για τα οποία δεν υπήρξε καμία ή ουσιαστικά καμία αλλαγή (κατηγορία 1) ή για τα οποία θεσπίστηκαν μικρές

αλλαγές μέσω της νομοθεσίας (κατηγορία 2). Σε ορισμένα κράτη μέλη χωρίς προϋπάρχοντα καταστατικά συστήματα Ε&Δ (κατηγορία 3), η νομοθεσία καθιέρωσε καταστατικό δικαίωμα γενικής διαβούλευσης για πρώτη φορά. Ωστόσο, στην πράξη, η επίδραση της οδηγίας δεν ήταν αρκετή ώστε να προκύψουν σημαντικές θεσμικές αλλαγές, παρότι επήλθε σχετική θεσμική προσαρμογή. Για παράδειγμα, τόσο στην Πολωνία όσο και στο ΗΒ θεσπίστηκε σχετική νομοθεσία για πρώτη φορά. Παρά ταύτα, ο βαθμός στον οποίο τα εθνικά συστήματα εισήγαγαν σημαντικές οργανωτικές αλλαγές είναι περιορισμένος και σε κάθε περίπτωση δεν έχει αλλάξει τον χαρακτήρα της Ε&Δ. Αυτό ενδέχεται να εξηγεί, εν μέρει τουλάχιστον, τη γενικευμένη έλλειψη ενδιαφέροντος εκ μέρους των κοινωνικών εταίρων ως προς τα αποτελέσματα της οδηγίας μετά τη μεταφορά της στο εθνικό δίκαιο.

Οι περιπτώσιολογικές μελέτες υποδεικνύουν την ύπαρξη πολυάριθμων προσεγγίσεων σε οργανωτικό επίπεδο. Σε εκείνες με την υψηλότερη δραστηριότητα διαβούλευσης (Ολλανδικές Αερογραμμές, Ελληνική Ζυθοποιία, UKIT), οι μεγάλες οργανωτικές αλλαγές μετριάστηκαν λόγω της παρουσίας καλά ενημερωμένων εκπροσώπων των εργαζομένων, οι οποίοι συμμετείχαν ενεργά στον χειρισμό ουσιαστικών ζητημάτων, όπως η μείωση του αριθμού των εργαζομένων που κατέληγαν υπεράριθμοι λόγω αναδιάρθρωσης. Σε ένα λιγότερο προηγμένο (αλλά αξιοσημείωτο) επίπεδο, οι λεπτομέρειες της υλοποίησης των αλλαγών σε ορισμένες επιχειρήσεις καθορίστηκαν μέσω διαβούλευσης, παρόλο που ο τρόπος λειτουργίας τους βάσει της αρχής της απόφασης της διοίκησης δεν άλλαξε. Τέλος, καταγράφηκε και μια τρίτη τάση, εκείνη που προβλέπει τη διαβούλευση επί μικρο-επιχειρησιακών ζητημάτων, με τα σημαντικότερα ζητήματα να καθορίζονται με αποφάσεις της διοίκησης.

Οι περιπτώσιολογικές μελέτες δεν βασίστηκαν σε κάποιο συγκεκριμένο μοτίβο όσον αφορά τις επιμέρους χώρες ή τομείς στους οποίους ανήκαν οι επιχειρήσεις. Αντίθετα, η ποιότητα της διαβούλευσης ήταν συνάρτηση του βαθμού αφοσίωσης της διοίκησης στη διαδικασία. Οι διοικήσεις που είχαν αναπτύξει μια φιλοσοφία υποστήριξης της ενεργού διαβούλευσης είχαν περισσότερες πιθανότητες να συνεργαστούν ουσιαστικά με τους εκπροσώπους των εργαζομένων επί σημαντικών ζητημάτων οργανωτικής αλλαγής.

Η νομοθεσία δεν επέφερε θεμελιώδεις αλλαγές σε κανένα εθνικό σύστημα εργασιακών σχέσεων. Οι χώρες με καθιερωμένα, νομικά κατοχυρωμένα συστήματα Ε&Δ, τα οποία υποστηρίζονται από την προοπτική σημαντικών κυρώσεων σε περίπτωση μη διασφάλισης των εκ του νόμου ελάχιστων προδιαγραφών, έχουν περισσότερες πιθανότητες να διαθέτουν επιχειρήσεις που εφαρμόζουν ενεργό διαβούλευση σε σχέση με τις χώρες όπου ισχύουν χαλαροί περιορισμοί.

Βάσει των ελάχιστων διαθέσιμων στοιχείων, η νομοθεσία δεν επέφερε κάποια σημαντική βελτίωση όσον αφορά την ποσότητα και την ποιότητα των οργάνων Ε&Δ. Ενώ η Επιτροπή φιλοδοξούσε αρχικά να δημιουργήσει ένα σύστημα στο πλαίσιο του οποίου θα μπορούσαν να ακυρώνονται αποφάσεις που λαμβάνονται χωρίς διαβούλευση, τόσο η έλλειψη ουσιαστικών κυρώσεων βάσει της νομοθεσίας όσο και

η επίκληση της αρχής της επικουρικότητας από τις κυβερνήσεις με τα χαμηλότερα επίπεδα νομικής στήριξης Ε&Δ (όπως της Ιρλανδίας και του ΗΒ) προκειμένου να αποφύγουν την καθιέρωση θεμελιώδους δικαιώματος ενημέρωσης και διαβούλευσης, μείωσαν τη συνολική αποτελεσματικότητα της εν λόγω νομοθεσίας. Ομοίως, για τις χώρες με ανεπτυγμένη νομοθεσία στον τομέα της Ε&Δ, αυτή διασφάλιζε κατά κανόνα μεγαλύτερη προστασία των εργαζομένων σε σχέση με εκείνη που προέβλεπε η οδηγία, η οποία καθίστατο επομένως άνευ ουσιαστικού αποτελέσματος.

Συμπεράσματα

Η οδηγία 2002/14/ΕΚ δεν έχει διαδραματίσει ιδιαίτερα σημαντικό ρόλο στη διαμόρφωση μιας ουσιαστικής διαδικασίας Ε&Δ σε οργανωτικό επίπεδο. Η έρευνα υποδεικνύει ότι σπάνια γίνεται απευθείας έκκληση για γενική ενημέρωση και διαβούλευση εκ μέρους των εργαζομένων ενώ τα αιτήματα για δημιουργία φόρουμ Ε&Δ υποβάλλονται συχνά αφότου έχουν ληφθεί αποφάσεις που επηρεάζουν το οργανωτικό πλαίσιο. Η θέσπιση συγκεκριμένων δικαιωμάτων Ε&Δ στο πλαίσιο ειδικών περιστάσεων οργανωτικού χαρακτήρα έχει αποδειχθεί πολύ πιο αποτελεσματική διότι η ανάγκη για διαβούλευση προκύπτει πιο ξεκάθαρα μέσα σε συγκεκριμένες περιστάσεις.

Ενώ η οδηγία δεν αποτέλεσε ευκαιρία για την υλοποίηση ουσιαστικών διαβουλεύσεων σε χώρες που θέσπισαν γενική νομοθεσία για την Ε&Δ για τη πρώτη φορά, ενθάρρυνε ωστόσο ορισμένους οργανισμούς, ιδίως πολυεθνικές με έδρα στο ΗΒ και στην Ιρλανδία, προκειμένου να καθιερώσουν ή/και να ενισχύσουν υφιστάμενες διαδικασίες Ε&Δ. Ομοίως, η μεγάλη ευελιξία που παρέχεται από την οδηγία και τις εθνικές νομοθεσίες στους κοινωνικούς εταίρους δεν ενθάρρυνε την ευρεία υιοθέτηση πρακτικών Ε&Δ.

Από πλευράς ορθών πρακτικών, δεν προκαλεί έκπληξη το γεγονός οι Κάτω Χώρες –οι οποίες λογίζονται ως πρότυπο όσον αφορά τις εργασιακές σχέσεις και διαθέτουν επίσης σημαντική νομοθεσία στον τομέα της ενημέρωσης και διαβούλευσης– αποτέλεσαν παράδειγμα περιπτώσεων ουσιαστικής Ε&Δ. Δεύτερον, η δέσμευση της διοίκησης όσον αφορά τους πόρους για τη στήριξη μιας αποτελεσματικής Ε&Δ, καθώς και για τη διαβούλευση επί δύσκολων ζητημάτων (όπως και επιχειρησιακών ζητημάτων σε χαμηλότερο επίπεδο) αποτελεί εξίσου συνεισφορά όσο και αποτέλεσμα μιας ουσιαστικής διαβούλευσης. Τρίτον, η ουσιαστική Ε&Δ προϋποθέτει ότι οι συμβαλλόμενοι στη διαδικασία συμμετέχουν πραγματικά σε αυτήν και δεν τη θεωρούν απλώς έναν μηχανισμό που πρέπει υποχρεωτικά να εφαρμόζεται λόγω νομικών ή οργανωτικών απαιτήσεων.

Περισσότερες πληροφορίες

Η έκθεση «*National practices of information and consultation in Europe*» (Εθνικές πρακτικές ενημέρωσης και διαβούλευσης στην Ευρώπη) είναι διαθέσιμη στην ηλεκτρονική διεύθυνση <http://www.eurofound.europa.eu/publications/htmlfiles/ef1329.htm>

Η έκθεση «*Information and consultation practice across Europe five years after the EU Directive*» (Η πρακτική της ενημέρωσης και της διαβούλευσης σε ολόκληρη την Ευρώπη πέντε έτη μετά την οδηγία της ΕΕ) είναι διαθέσιμη στην ηλεκτρονική διεύθυνση <http://www.eurofound.europa.eu/eiro/studies/tn1009029s/index.htm>

Για περισσότερες πληροφορίες μπορείτε να επικοινωνείτε με τον Christian Welz, υπεύθυνο έρευνας, στη διεύθυνση cwe@eurofound.europa.eu