



NOVA
UNIVERZA

DIGNITAS

Revija za človekove pravice

Slovenian journal of human rights

ISSN 1408-9653

Evropska Unija in socialni dialog
Zvone Vodovnik

Article information:

To cite this document:

Vodovnik, Z. (2014). Evropska Unija in socialni dialog, Dignitas, št. 61/62, str. 153-168.

Permanent link to this document:

<https://doi.org/10.31601/dgnt/61/62-8>

Created on: 16. 06. 2019

To copy this document: publishing@nova-uni.si

For Authors:

Please visit <http://revije.nova-uni.si/> or contact Editors-in-Chief on publishing@nova-uni.si for more information.

This work is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License.



© Nova univerza, 2018



NOVA
UNIVERZA

FAKULTETA ZA SLOVENSKE
IN MEDNARODNE ŠTUDIJE



NOVA
UNIVERZA

EVROPSKA PRAVNA
FAKULTETA



NOVA
UNIVERZA

FAKULTETA ZA DRŽAVNE
IN EVROPSKE ŠTUDIJE

Evropska unija in socialni dialog

Zvone Vodovnik¹

POVZETEK

Članek prikazuje rezultate analize značilnosti pravne podpore razvoja »evropskega socialnega modela«. Osrednja pozornost te analize je usmerjena k preučevanju dosežene kakovosti »evropskega socialnega dialoga«, ki je skupaj s socialnim dialogom v državah članicah temelj ekonomske demokracije v Evropi. Na temelju analize pravnih aktov organov EU je ugotovljeno, v kakšnem obsegu so na tem področju doseženi cilji uveljavljanja evropskega socialnega modela in kakšne so možnosti razvoja te tematike v prihodnosti.

Gljučne besede: socialni dialog, kolektivna pogajanja, participacija, Evropska unija, pravo, evropsko pravo, delovno pravo, pravo socialne varnosti, direktive, Lizbonska pogodba, Listina evropske unije o temeljnih pravicah.

The European Union and social dialogue

ABSTRACT

The article presents the results of analyses of the characteristics of legal support for the development of the 'European social model' which may be considered the basis of economic democracy in Europe if seen in connection with the social dialogue in member states. Based on analyses of the legal acts of EU governmental bodies, the level of success in realising the goals of building the European social model and the future possibilities of developing this issue are ascertained.

¹ Evropska pravna fakulteta v Novi Gorici, Delpinova ul. 18/b, Nova Gorica, zvone.vodovnik@evro-pf.si

Key words: social dialogue, collective bargaining, participation, European Union, law, European law, labour law, social security law, directive, Lisbon Treaty, Charter of fundamental rights of the European Union

1. Uvod

Evropska unija je mednarodna organizacija, na katero so članice prenesle del svoje suverenosti. V okviru pristojnosti organov EU je tudi široko, čeprav ne celotno področje pravnega urejanja ekonomskih in socialnih razmerij. Terminologija pravnih aktov EU in tudi Ustave Republike Slovenije s pojmom »socialnih« razmerij ne pojmuje le razmerij na področju socialne varnosti, temveč tudi razmerja med nosilci dela in kapitala. Z omejitvijo na analizo tega dela »socialnih« razmerij, torej na analizo socialnega dialoga, se odpirajo številni problemi kakovosti razvoja pravnega urejanja na ravni Evrope in na ravni držav članic. Med temeljnimi vprašanji je dilema, ali je bilo dosedanje pravno urejanje socialnega dialoga učinkovito, kakšno je trenutno stanje in kakšne bi lahko bile perspektive tega urejanja v prihodnosti.

Namen analize pravnega urejanja socialnega dialoga na evropski ravni je ugotoviti, katera področja so bila v preteklosti uspešno pravno urejena in katera ne, kot tudi ugotoviti vzroke za obstoječe stanje. S tem namenom je analizirana tematika delavske participacije pri odločanju in sindikalnih razmerij. Raziskovanje je z vsebinskega vidika omejeno in ne vključuje tematike preprečevanja in odpravljanja pravnih in interesnih sporov med evropskimi socialnimi partnerji.

Cilj analize je ugotoviti, katere pravne akte so organi EU sprejeli na omenjenih področjih in kdaj. Na teh temeljih je mogoče oceniti dinamiko razvoja pravnega urejanja socialnega dialoga na evropski ravni. Mogoče je *domnevati*, da so bili cilji pravnega urejanja delavske participacije pri odločanju z vidika temeljnih aktov EU že doseženi, nasprotno pa ti cilji na področju kolektivnega sporazumevanja še niso doseženi. Analiza teh vprašanj vključuje uporabo za to vrsto raziskovanja uveljavljenih *metod*, kot je študij že sprejetih aktov EU, ki obravnavajo naslovno tematiko, evropske sodne prakse in relevantne literature.

2. Evropski socialni model in ekonomska demokracija

Evropske integracije so od vsega začetka svojega delovanja med pomembnimi področji pravnega urejanja med drugim namenjale pozornost tudi razmerjem med nosilci dela in nosilci kapitala. To področje je bilo dolgo obravnavano kot področje »industrijskih razmerij« in kasneje »post-industrijskih razmerij«, zanje pa se v doktrini vse pogosteje omenja tudi pojem »ekonomska demokracija«. Jedro vsebine tega pojma je na *nepremoženjskem področju* komunikacija med predstavniki kapitala in menedžmenta ter predstavniki delavcev v delovnih enotah in na drugih ravneh, ki jo opredeljujemo kot »socialni dialog«. Socialni dialog je skupaj s skrbjo za pravno urejanje nekaterih področij delovnih in socialnih razmerij na ravni Evropske unije ključni element tako imenovanega »evropskega socialnega modela«. Ta model je programska kategorija. Ni še dokončno izoblikovan in v svojem nastajanju doživlja faze hitrejšega in počasnejšega razvoja, na kar vplivajo mnogi dejavniki.²

Pomembno vprašanje ekonomske demokracije je tudi vprašanje, kakšna so v sodobnem svetu razmerja med različnimi tipi delavskih predstavništev. Sindikati in izvoljena delavska predstavništva imajo dokaj različno zgodovino in njihovo delovanje ima različen namen in različne pravne temelje. Združevanje zaposlenih v sindikate je »naravna« pravica delavcev, ki jo mednarodno pravo in nacionalni pravni redi le *varujejo in podpirajo*. Pojavili so se kot rezultat boja delavcev proti ekonomskemu izkoriščanju. Pravo jim sprva ni bilo naklonjeno, kasneje pa jih je pričelo tolerirati in celo podpirati. Dopušča celo njihovo tradicionalno borbena naravnost. Pravica do izvoljenih predstavništev, oziroma širše, pravica do sodelovanja (participacije) pri odločanju pa ni naravna pravica, temveč je *zaposlenim »podeljena« pravica*.³ Pravni redi jo zaposlenim zagotavljajo, da bi s tem spodbujali *ustvarjalni dialog in usklajevanje interesov* med zaposlenimi in njihovimi delodajalci oziroma menedžmentom. Če imamo pred očmi ta izhodišča, ni težko ugotoviti, kakšna je vloga pos-

²O tem: Skupna izjava evropskih socialnih partnerjev o Strategiji 2020, R. Blanpain, European Labour Law, 13th revised edition, 2012, str. 42.

³Participacija državljanov v procesih odločanja je z vidika mednarodnega prava po svoji naravi človekova pravica, P. Jambreč, Theory of human rights and fundamental freedoms: behavioral, social and normative approaches, 2014, str. 42.

ameznih delavskih predstavništev v sodobni družbi, in kakšne so lahko oblike njihovega delovanja. Pri tem lahko težave povzroča neustrezna uporaba terminologije v stroki in samih zakonskih tekstih, ki vodi k napačnim sklepom o naravi omenjenih predstavništev.⁴ Problemi in različne razlage se na primer pojavljajo pri vprašanju vsebine sindikalnih razmerij in participacijskih razmerij oziroma pri vprašanju, katere teme in področja delovnih razmerij so lahko predmet sindikalnih aktivnosti in katere predmet aktivnosti delavskih izvoljenih predstavništev. Ta vprašanja je mogoče razrešiti s pravilno razlago pravnih pravil, ki urejajo obe vrsti delavskih predstavništev. Obstaja pa še drugo, zahtevnejše vprašanje. To je vprašanje primernosti izvajanja različnih aktivnosti na različnih ravneh ene in druge vrste delavskih predstavništev.⁵ To vprašanje ostaja odprto in nanj ni enoznačnega odgovora, saj je odgovor odvisen od kulturnega, gospodarskega in socialnega razvoja držav in mednarodnih organizacij.

Zasnovo »evropskega socialnega modela« je v prvih razvojnih fazah oblikovala praksa Sodišča Evropske unije (SEU), kasneje pa Listina o temeljnih pravicah EU. Ta bi se morala začeti v polnem obsegu uresničevati prav v času, ko je prišlo v Evropi do recesije, ki je imela za posledico »bistveno omejevanje pravne in pogodbene zaščite dela«.⁶

Medtem ko je v obdobju pred evropsko gospodarsko recesijo, pred letom 2009, evropska gospodarska in socialna politika, ki se je opirala na prakso SEU in na obstoječe evropsko pravo, upoštevala kot svoje temeljno razvojno načelo na področju dela in sociale prožno varnost (»flexicurity«), je kasneje prišlo do oženja »varnosti« na račun večje »prožnosti« in drugih ekonomskih ciljev. Razmere so se z vidika omejevanja socialnih politik držav

⁴ Na primer: omenjati »pristojnosti« sindikatov je pogosta napaka, ker pojem »pristojnost« vključuje element dolžnosti pri uresničevanju vloge te vrste delavskih predstavništev. To je napačno, saj sindikati po pravilih mednarodnega prava in sodobnih ustav delujejo prosto.

⁵ V doktrini je uveljavljeno stališče, da je vloga svetov delavcev zlasti v tem, da se ukvarjajo z zadevami, ki so pomembne za vse delavce pri delodajalcu. Delodajalce lahko spodbujajo, da temeljito presodijo socialne, osebne in organizacijske posledice njihovih predvidenih odločitev. Po drugi strani naj bi kolektivna pogajanja in varstvo pravic delavcev ostalo v pristojnosti sindikatov. Ta razmejitev pristojnosti naj ne bi bila ovira za dobro delovanje »delavske participacije v širšem pomenu besede«. P. Končar, On dual system of workers' representation in Slovenia, Worker's representation in Central and Eastern Europe: challenges and opportunities for the works councils' system, 2013, str. 265.

⁶ Ta proces zmanjševanja varstva dela se je okrepil zlasti z uveljavitvijo tako imenovanega »fiskalnega pakta«, ki je v Evropi vedno bolj nadomeščal »načela« socialne in gospodarske regulacije znotraj EU, saj je izrazito omejil možnosti načrtovanja socialne politike v državah članicah. M. Baglioni, The European Social Model: Revitalizing the Debate about its Prospects, E-Journal of International and Comparative LABOUR STUDIES, Volume 2, No. 2, str.40.

članic tako zaostriše, da družboslovne znanosti vedno pogosteje opozarjajo na zgodovinsko razbitje gospodarsko-socialne vloge EU na dve neuravnoteženi in ločeni vlogi, torej na gospodarsko in posebej oslABLJENO socialno vlogo.⁷ Prišlo je do razraščanja škodljivega dualizma na trgu dela in do večanja socialne izključenosti ljudi. Ti negativni pojavi so imeli v različnih državah različno hude posledice, na kar je vplivala zlasti raven njihove razvitosti.⁸ V novih razmerah je postalo očitno, da je za podporo »socialni Evropi« treba zagotoviti nove metode komunikacij in delovanja interesnih skupin na nacionalnih in nadnacionalnih ravneh. Ob že uveljavljenem bipartitnem in tripartitnem socialnem dialogu postaja vse pomembnejši tudi tako imenovani multipartitni (večstranski) socialni dialog. V obravnavanje gospodarskih in socialnih vprašanj se poleg sindikatov, delodajalskih organizacij in predstavnikov držav aktivno vključujejo tudi različne civilne organizacije. Ta proces je pomemben, ker lahko postopoma odpravlja tako imenovani »demokratski deficit«, ki se pojavlja pri odločanju o delovanju EU. Razširitev kroga subjektov, ki aktivno vplivajo na oblikovanje in izvajanje socialne politike v Evropi in v državah članicah, ima na primer odločilno vlogo pri uveljavljanju poudarjenega evropskega cilja – zagotavljanje večje socialne vključenosti oseb (»social inclusion«).⁹

3. Nekatere razvojne smeri v svetu in Evropi

Delovno pravo je zagotovo eden izmed posebej dinamičnih pravnih podsistemov. Že manjše politične spremembe v sodobni državi pogosto vodijo k spremembam v delovni zakonodaji. V času zmanjševanja moči različnih ideologij in hitrega spreminjanja ekonomskih pogojev za delo številne države kot tudi mednarodne organizacije pospešeno iščejo nove rešitve za pravno urejanje individualnih ter kolektivnih delovnih razmerij. Evropske države so pri iskanju poti za dograjevanje delovnopravne ureditve bolj usmerjene k iskanju novih prožnih oblik dela kot pa k iskanju možnosti za krepitev pravnega položaja zaposlenih.

⁷ Baglioni, prav tam, str. 41.

⁸ Baglioni, prav tam str. 47.

⁹ V doktrini se z vidika zagotavljanja možnosti za posvetovanje in vplivanje na socialno politiko poudarja, da mora proces posvetovanja o tem potekati tako, da se doseže »sinergija med socialnim dialogom, civilnim dialogom in odprto metodo koordinacije v razumno in napredno kombinacijo orodij za oblikovanje in izvajanje socialne politike«. Baglioni, prav tam, str. 50.

Ob pregledu nekaterih predvidenih sprememb delovne zakonodaje za leto 2014 lahko ugotovimo: v Italiji so na primer med delodajalci prisotna razmišljanja in razprave o tem, katere fleksibilne oblike zaposlitve najbolj »minimizirajo tveganje« sodnih sporov z zaposlenimi. V Belgiji, kjer so stroški delovne sile za delodajalce med najvišjimi v Evropi, se pojavlja potreba po pravnem dograjevanju anti-dumpinške zakonodaje na področju napotitev delavcev v to državo. V Nemčiji je prišlo do uzakonitve povečanja minimalne plače, vendar je z zakonsko ureditvijo določeno prehodno obdobje, v katerem je mogoče s kolektivnimi pogodbami ohraniti dosedanje nižje minimalne plače. Element varnosti je poudarjen tudi s predvidenimi spremembami zakonodaje o začasnem agencijskem delu, in sicer tako, da bi bilo mogoče iz agencij napotene delavce vključiti v organizirano delo največ za 18 mesecev. Za te delavce v Nemčiji velja pravilo, da morajo imeti zagotovljeno enako plačo kot pri uporabniku zaposleni delavci. Vendar zakon dovoljuje, da se to pravilo s kolektivno pogodbo za določen čas izključi. Nova zasnova zakonodaje naj ne bi več dopuščala te možnosti. V Ljudski republiki Kitajski prihaja do razvoja kolektivnih pogajanj tako, da se pripravljajo možnosti za sklepanje kolektivnih pogodb na nacionalni ravni, kar naj bi omogočilo večjo stopnjo izenačevanja delovnih pogojev.

Na področju individualnih delovnih razmerij je v ospredju pozornosti sodobnih držav in tudi mednarodnih subjektov, vključno z mednarodno organiziranimi socialnimi partnerji, vprašanje prožne varnosti na področju dela in sociale. Mednarodna zveza delodajalcev International Organisation of Employers (IOE) je v letu 2013 po številnih očitkih, da se zavzema le za večanje prožnosti na področju dela in sociale, objavila svoje delo, v katerem navaja argumente, ki kažejo oziroma naj bi po njihovi presoji dokazovali, da so fleksibilne oblike dela pomembne in koristne tako za delodajalce kot tudi za delavce. Med temi argumenti posebej poudarjajo, da imajo omenjene oblike zaposlovanja pozitivne učinke zlasti na zaposlovanje »ranljivih« kategorij oseb. Te oblike so posebej koristne tudi manj produktivnim zaposlenim, mladim in tistim, katerim grozi dolgotrajna brezposelnost. So prvi koraki, ki lahko vodijo k sklenitvi tipične pogodbe o zaposlitvi s polnim delovnim časom za nedoločen čas. Analiza mednarodne zveze delodajalcev navaja podatke, po katerih iskalci zaposlitve ne zavračajo

atipičnih oblik zaposlitve.¹⁰ Fleksibilnost delovnih razmerij seveda koristi delodajalcem tudi pri »ohranjanju konkurenčnosti«. Omogoča jim, da se spopadejo s spremembami v povpraševanju po njihovih proizvodih oziroma storitvah, da obvladujejo cene in stroške in da se lahko hitro in učinkovito odzovejo na spremembe v poslovnem okolju. Tudi »zloglasno« zaposlovanje za določen čas ima lahko nekatere prednosti. Podobno kot agencijsko začasno delo preprečuje nevarnost masovnih odpustov. Z njihovo uporabo je mogoče uspešno obvladovati nadomeščanje začasno odsotnih delavcev. Te oblike zaposlovanja prinašajo tudi širše javne koristi. Gre zlasti za to, da njihova uporaba omogoča prihranke, ki vodijo k večjim možnostim investiranja in v odpiranje novih delovnih mest, torej k zmanjševanju nezaposlenosti ter k prihrankom zaradi zmanjševanja stroškov, ki nastajajo zaradi večjega števila brezposelnih oseb.

Pregled pravnih aktov EU, ki so bili sprejeti v določenih časovnih obdobjih razvoja evropskih integracij, kaže, da njihovo število in število področij na obravnavanem področju v zadnjih letih *ne narašča v skladu z vrednotami*, ki so se uveljavile zlasti v evropskem kulturnem in nekoliko manj v evropskem političnem prostoru. Stroka tega ne ocenjuje kot nekaj pozitivnega, temveč kot nesprejemljiv zastoj razvoja evropskega socialnega modela. Z vidika delovnega prava je treba opozoriti, da je že v sedemdesetih letih prejšnjega stoletja prišlo do sprejetja številnih direktiv. Te so urejale vprašanja, kot so enakost plač za moške in ženske,¹¹ enako obravnavanje moških in žensk pri zaposlovanju,¹² varstvo delavcev v primeru kolektivnih odpustov,¹³ v primerih prenosa podjetij ter v primerih insolventnosti delodajalcev.¹⁴ Te direktive so bile sprejete kljub temu, da v temeljni pogodbi za njihovo sprejetje ni bilo neposredne podlage. Sprejete so bile celo kljub *zahtevanemu soglasju članic*, kar je kazalo na *veliko politično pripravljenost* za razvijanje evropskega socialnega modela v tistem obdobju. Razmere so se spremenile, ko je v Veliki Britaniji na oblast prišla konservativna vlada pod vodstvom Margaret Thatcher, in je nato pod vplivom

¹⁰ Zanimiv je podatek, da v Veliki Britaniji 92 odstotkov delavcev meni, da je agencijsko delo učinkovit način za iskanje prve zaposlitve, 90 odstotkov pa jih tudi meni, da je delo preko agencij učinkovito pri iskanju trajne zaposlitve. Flexible forms of work, IOE, 2013, str.7.

¹¹ Direktiva 75/117/EGS, 10. februar 1976, L 45/19.

¹² Direktiva 76/207/EGS, 9. februar 1976, OJ 1976, L 39/40.

¹³ Direktiva 75/129/EGS, 22. februar 1975, OJ 1975, L 48.

¹⁴ Direktiva 77/187/EGS, 5. marec 1977, OJ 1977, L 61.

njene politike prišlo do zastoja razvoja delovnega in socialnega prava v Evropi. Leta 1987 je prišlo do pravne ureditve temeljev za *vsebinsko omejeno* pravno urejanje delovnih razmerij, sprejemanje pravnih aktov pa je bilo *tudi formalnopravno* oteženo. Za sprejetje teh aktov se je namreč pri glasovanju v Svetu zahtevala *kvalificirana večina*.

Pravodajne pristojnosti organov so se z vsebinskega vidika pomembno razširile na osnovi Maastrichtske pogodbe (1992) in Amsterdamske pogodbe (1998).¹⁵ Prenesene so bile tudi v Lizbonsko pogodbo o delovanju EU. Rezultat tega procesa je bil, da je EU pridobila pristojnost *pravnega urejanja vseh področij delovnih razmerij, razen* tistih, ki so z določili 153. člena PDEU posebej izvzeta (plača, svoboda združevanja, pravica do stavke in izprtja). Žal v veljavi še vedno ostaja pravilo, da se omenjeni pravni akti sprejemajo s kvalificirano večino.¹⁶ Pomembno je, da je z uveljavitvijo PDEU prišlo do *okrepitve vloge evropskih socialnih partnerjev* v postopku sprejemanja pravnih aktov na tem področju. Komisija je dolžna v primeru, ko namerava sprejeti predpis s področja delovnega ali socialnega prava, najprej opraviti posvetovanja z evropskimi socialnimi partnerji o tem, ali je predvideno tematiko sploh treba pravno urediti na evropski ravni, nato pa tudi o tem, kako naj se ta tematika pravno uredi. V primeru, da se opredelijo za urejanje, lahko evropski socialni partnerji to tematiko sami uredijo z medsebojnim sporazumom, ki ga lahko Svet vključi v direktivno, torej v oblastni akt EU. Naslednji razvoj pravnega urejanja delovnih in socialnih razmerij na ravni EU je omogočila Listina EU o temeljnih pravicah iz leta 2000, ki je imela sprva nezavezujoč značaj, zavezujoča pa je postala z uveljavitvijo Lizbonske pogodbe.

¹⁵ Z uveljavitvijo amsterdamske pogodbe je v evropski socialni politiki prišlo do uveljavitve zaposlovanja kot prve razvojne prioritete. R. Pollin, Full Employment as the Answer for Europe. *Dollars & Sense*, št. 293, 2011.

¹⁶ V takšnih institucionalnih pogojih je zaman pričakovati, da bi lahko v bližnji prihodnosti prišlo do večjih premikov v poenotenju občutljivejših področij delovnih razmerij, kakršno je na primer vprašanje oblikovanja modela »enotne pogodbe o zaposlitvi« (»open ended employment contract«). Z. Vodovnik, A. Turi, Open-ended employment contract as a new managerial tool, Management International Conference - MIC 2012, 22.-24. november 2012, Budapest, Hungary. *Managing transformation with creativity: proceedings of the 13th international conference*, 2012, str. 715.

4. Postopno oblikovanje še nedovršenega evropskega socialnega modela

4. 1. Individualna delovna razmerja

Na področju individualnega delovnega prava so bili na ravni EU doslej sprejeti številni pravni akti, zlasti na področju varnosti in zdravja pri delu,¹⁷ delovnega časa, dela in ravnotežja med poklicnim in družinskim življenjem, atipičnega dela, varstva delavcev v primerih transnacionalnih storitev in na področju diskriminacije. Prišlo je tudi do pomembne dopolnitve pravil o kolektivnih odpustih in o položaju zaposlenih v primeru prenosa podjetja. Direktive o delovnem času (o krajšem delovnem času, o delu za določen čas, o agencijskem delu in še nekatere) so posebej pomembne zaradi usklajenega evropskega uvajanja prožnosti pri razporejanju delovnega časa. Zaradi »socialnega dumpinga«, do katerega je lahko v evropskih državah prihajalo pri zaposlovanju cenene tuje delovne sile iz drugih držav, se je že leta 1996 uveljavila Direktiva o napotjenih delavcih,¹⁸ po kateri delavci iz druge države v državi gostiteljici ne morejo biti prikrajšani za »temeljne pravice«, ki jih uživajo domači delavci na temeljih zakona, kolektivne pogodbe splošne veljavnosti ali drugega splošno veljavnega akta (3. člen). Zaradi zavzemanja delodajalcev za čim prožnejše zagotavljanje prekomejnih storitev so se standardi varstva po tej direktivi nekaj časa zniževali, a so se zaradi odločnih protestov sindikatov ponovno povečali z uveljavitvijo direktive o storitvah (2006). Najpomembnejše direktive z obravnavanega področja so bile sprejete na temelju 19. člena PDEU in obravnavajo prepoved diskriminacije oseb v delovnem razmerju. Vsa ta evropska zakonodaja pa ostaja sistemsko neurejena in razdrobljena, zato je ob pravnih normah evropskih pravnih aktov pomembna tudi praksa SEU, ki s svojimi odločitvami pogosto zapolni vrzeli v sistemu evropske zakonodaje s področja individualnih delovnih razmerij.

¹⁷ Ključnega pomena je Direktiva 89/391/EGS, 12. junij 1989, OJ 1989, L 183/1, ki ima splošni značaj, spremlja pa jo vrsta direktiv, ki urejajo ožja področja varstva in zdravje pri delu.

¹⁸ Direktiva 96/71/SE, 16. december 1996, OJ 1997, L 18/1.

4. 2. Evropski socialni dialog – osrednji element ekonomske demokracije

4.2.1. Participacija zaposlenih pri odločanju

Načelo ekonomske demokracije se v pravu EU ni uveljavilo na področju individualnih, temveč na področju kolektivnih delovnih razmerij. Z razvojnega vidika so na področju delavske participacije pri odločanju pomembne tri faze razvoja. Prvi korak je bil storjen leta 1994 s sprejetjem Direktive o evropskih svetih delavcev, ki je bila pomembno dopolnjena leta 2009.¹⁹ Direktiva ureja vprašanje delavske participacije pri odločanju zaposlenih v transnacionalnih družbah ali skupinah družb, če ima pravna oseba najmanj 1000 zaposlenih znotraj EU, in če ima vsaka njena enota, vendar najmanj dve, v EU zaposlenih najmanj 150 delavcev. Glavna vsebina direktive je v zagotovitvi oblikovanja skupnega »evropskega« sveta delavcev, ki zastopa interese vseh zaposlenih v transnacionalnih gospodarskih družbah v razmerju do osrednjega posloводства, delujočega na sedežu transnacionalne družbe. Delovanje evropskih svetov delavcev presega le informiranje in skupna posvetovanja z menedžmentom. Dogovori, ki jih dosegajo osrednja posloводства z evropskimi sveti delavcev, so vsebinsko bogati. Urejajo vprašanja zdravja in varnosti pri delu, okoljsko tematiko, temeljne pravice zaposlenih, pravice sindikatov, varstvo podatkov, korporativno odgovornost, enako obravnavo delavcev, varnost zaposlitve, kodekse obnašanja, statusne spremembe, vključno s prestrukturiranjem, in podobno.

Drugi korak na tem področju je bil storjen z direktivo, ki dopolnjuje pravno ureditev statusa evropske delniške družbe s pravili, ki urejajo sodelovanje zaposlenih pri upravljanju.²⁰ Status evropske delniške družbe je bil namreč istočasno urejen z uredbo iz leta 2001.²¹ Direktiva ne ureja le vprašanja obveščanja zaposlenih in skupnih posvetovanj med menedžmentom in delavskimi predstavniki, temveč ureja še več: ureja vprašanje članstva delavskih predstavnikov v kapitalskih organih evropske delniške družbe.

Tretji korak v smeri usklajenega uveljavljanja področja delavske participacije v Evropi pa je bil storjen leta 2002 z uveljavitvijo

¹⁹ Direktiva 94/45/SE, 22. september 1994, OJ L 254/64, Direktiva 09/38/SE, 6. maj 2009, OJ L 122/28.

²⁰ Direktiva 01/86/SE, 8. oktober 2001, OJ L 294/22.

²¹ Uredba 01/2157/SE, 8. oktober 2001, OJ L 294/1.

Direktive o obveščanju in skupnih posvetovanjih.²² Ta direktiva je posebno pomembna, ker zahteva uveljavitev možnosti za obveščanje in posvetovanja z zaposlenimi v vseh organizacijskih oblikah zasebnega in javnega sektorja,²³ če zaposlujejo več kot 50 delavcev. Določa minimalne pogoje za obveščanje in posvetovanja z zaposlenimi v državah članicah EU, in sicer za zaposlene osebe tako v zasebnem kot tudi v javnem sektorju, zato je temelj načela univerzalnosti na tem področju socialnega dialoga. Proces dograjevanja sistema evropskih pravil o delavski participaciji se je nadaljeval tako, da je regulacijo korporativnih vprašanj na ravni EU spremljala tudi regulacija delavske participacije te tematike.²⁴ Sprejete so bile direktive o participaciji zaposlenih pri odločanju v »evropski zadrugi« in direktiva o participaciji zaposlenih v primerih čezmejnih združenj kapitalskih družb.²⁵

4.2.2. Evropska kolektivna pogajanja

Na evropski ravni je že dolgo navzoča ideja in želja po uveljavitvi modela »evropske kolektivne pogodbe«. Nekateri avtorji so to idejo omenjali kot »naivno«, in sicer z utemeljitvijo, da razmišljanje o modelu evropske kolektivne pogodbe ni realno zaradi velikih razlik evropskih držav na področju pravne tradicije in različnosti kulturnih, gospodarskih in socialnih značilnosti.²⁶ V evropskih državah obstajajo razlike med opredelitvijo in položaji socialnih partnerjev na področju uveljavljenih ravni kolektivnih pogajanj, v pravnih učinkih kolektivnih pogodb in podobno. Zaradi takega položaja se v evropski pravni ureditvi niso uveljavile prave kolektivne pogodbe s pravnimi normami, ki bi jih bilo mogoče prisilno uveljaviti. Na temelju določil 155. člena ZDEU pa so se uveljavile tako imenovane »okvirne kolektivne pogodbe«. V letu 2002 je bila sprejeta okvirna kolektivna pogodba o teledelu, leta 2004 o stresu

²² Direktiva 02/14/SE, 11. marec 2002, OJ L 80/29.

²³ Z. Vodovnik, *Employment relationships in the public sector - a balance between the state, local and autonomous regulations*, Lex localis, 2013, str. 503.

²⁴ D. Senčur Peček, *The Participation of Employees in Company Bodies as Regulated in Law of the Republic of Slovenia*. V: LÖSCHNIGG, Günther (ur.). *Arbeitnehmerbeteiligung in Unternehmensorganen im internationalen Vergleich*, 2011, str. 165.

²⁵ Direktiva 03/72/EC, 18. avgust 2003, OJ L 207/25 in Direktiva 05/56/SE, 25. november 2005, OJ L 3010/1.

^{26M.} Weiss, *Perspectives of European Labour Law and Industrial Relations*, V: WRATNEGO, Jerzego (ur.), RYCAK, Magdaleny B. (ur.). *Prawo pracy w świetle procesów integracji europejskiej: księga jubileuszowa profesor Marii Matey-Tyrowicz*. Warszawa, 2011, str. 48; K. Kresal, *Pravica do avtonomnega kolektivnega pogajanja v pravu EU. Podjetje in delo*, št. 3/4, 2011, str. 608.

na delovnem mestu, 2006 o nadlegovanju na delovnem mestu, 2009 o nasilju na delovnem mestu.

Določila okvirnih kolektivnih pogodb je mogoče po določitih 2. odstavka 155. člena PDEU v državi članici uveljaviti na različne načine, saj pogodba določa, da je treba pogodbe uveljaviti »po postopku in v skladu s prakso, ki je značilna za menedžment in delo v državi članici«. To je široka opredelitev, ki omogoča različne načine uveljavitve vsebine okvirnih kolektivnih pogodb v notranjih pravnih redih. V doktrini se v zvezi z uveljavitvijo teh pogodb postavlja vprašanje, ali sprejetje teh pogodb nalaga obveznosti državam oziroma nacionalnim socialnim partnerjem, torej tretjim osebam. Če ti s svojimi kolektivnimi pogodbami zagotovijo uveljavitev določil okvirnih kolektivnih pogodb, je zagotovitev obveznosti uveljavitve njihovih vsebin v notranjih pravnih redih uresničena le, če imajo razširjeno veljavo, sicer pa ne. Kolektivne pogodbe, ki so sklenjene na temelju prostovoljno sklenjenih okvirnih kolektivnih pogodb, so ena izmed možnosti. Druga možnost je urejanje vsebin, urejenih z okvirnimi kolektivnimi pogodbami z državnimi pravnimi akti. Pojav okvirnih kolektivnih pogodb in opisani način njihovega uveljavljanja v nacionalnih pravnih ureditvah, ki je rezultat socialnega dialoga, je način, ki krepi komunikacijo med nacionalnimi in nadnacionalnimi socialnimi partnerji. V perspektivi lahko mnogo prispeva k zorenju poenotenega modela nadnacionalnih kolektivnih pogajanj²⁷ in kolektivnih pogodb.

Na področju pravnega urejanja evropskih »socialnih« vprašanj, torej tematike korporativnih, delovnih in socialnih razmerij, imajo organi EU precej pristojnosti, vendar obstaja nekaj ovir za razvoj tega področja. Glavna ovira so velike *razvojne razlike* med članicami EU. Posledica teh razlik so različni obsegi pravic zaposlenih, zato imajo tudi različne poglede na minimalne standarde, ki naj bi se v zvezi s temi pravicami uveljavili v EU. Težavo še posebej zastrujejo pravila o odločanju organov EU o pravni ureditvi teh vprašanj, kjer se zahteva *kvalificirana večina*, ki jo je težko doseči. Temeljni pogoj za nadaljnji razvoj evropskega prava na teh področjih je torej *večja gospodarska izenačenost članic* in sprememba sistema odločanja, ki bi omogočil *sprejemanje pravnih aktov z navadno večino*. Druga ovira pri razvoju zakonodaje na

²⁷ Možnosti za tovrsten razvoj se kažejo zlasti pri razvijanju socialnega dialoga na ravni dejavnosti, kjer je mogoče stremeti k oblikovanju take strukture kolektivnih pogajanj, ki bi zajela oziroma vključevala vse dejavnosti (»multilevel structure«, M. Weiss, prav tam, str. 53).

področju razmerij med delom in kapitalom na ravni EU izvira iz novejšega, zaostrenega kriterija subsidiarnosti, ki krepi vlogo nacionalnih zakonodajalcev v razmerju do evropskih. Ob Lizbonski pogodbi se je namreč v evropskem pravu uveljavil tudi »Protokol o uporabi načel subsidiarnosti in proporcionalnosti«, ki je okrepil ti načeli in z novimi postopkovnimi pravili formalno otežil uveljavljanje evropskega prava. Po teh pravilih je treba osnutke evropskih aktov (direktiv in uredb) predložiti nacionalnim parlamentom, ki lahko v osmih tednih ugovarjajo, da predlog ni v skladu z načelom subsidiarnosti. Parlamenti pri glasovanju za uveljavitev blokade predloga ne potrebujejo niti navadne večine števila glasov, temveč še manj – zadostujejo glasovi tretjine članov parlamenta.

5. Vloga Sodišča Evropske unije (SEU)

Razmerja med delom in kapitalom v evropskem pravu se tesno dotikajo temeljnih pravic EU. Te pravice so se sprva oblikovale skozi prakso SEU, dokler ni prišlo do njihove »kodifikacije« v Listini o temeljnih pravicah EU. V času razvijanja standardov za oblikovanje razsežnosti temeljnih pravic EU je prišlo med SEU in nacionalnimi pravosodnimi sistemi do kratkih stikov v pojmovanju razsežnosti teh pravic, če je bila posamezna pravica urejena tudi v pravnem redu članice in če so v državi obstajali standardi o tem, kako je treba to pravico pojmovati in razlagati (Nemčija). SEU je bilo in je še vedno tarča številnih nosilcev zelo različnih interesov v Evropi. Na področju dela je prišlo v nekaterih primerih odločanja do očitkov, da sodišče »podreja delavske pravice ekonomskim svoboščinam«²⁸ (zadeve Viking, Laval). SEU se pri odločanju pogosto sooča z interesi »socialne Evrope« in tradicionalno ukoreninjenimi interesi »konkurenčnosti« oziroma preprečevanja različnih protekcionizmov, kar je pogoj za uveljavljanje vrednote o svobodnem pretoku produkcijskih tvorcev znotraj EU. To načelo je vseskozi navzoče v primarnih aktih EU in je tudi poudarjeno v pravilih 1. odstavka 52. člena PDEU. Pri določanju razmerja med trgovinskimi svoboščinami in vrednotami socialne Evrope je SEU s svojimi odločitvami vplivalo na standarde, ki so se v razmerju med soočenimi vrednotami uveljavili

²⁸ J. E. Dlvik, J. Visser, Free movement, equal treatment and workers' rights: can the European Union solve its trilemma of fundamental principles?, *Industrial Relations Journal* 2009, str. 491 et seq. (492).

v Direktivi o napoteni delavcih (1996) in v Direktivi o storitvah (2006). Zagovorniki prostega trga so obe direktivi celo označevali za protekcionistični. Ta dejstva kažejo na težaven položaj SEU, ki mora oblikovati razmerje med tržnimi svoboščinami in temeljnimi pravicami. V primeru večjih in odločilnejših posegov v to razmerje bi bilo treba preizkusiti tudi sama besedila pravnih aktov EU, ki urejajo omenjeno razmerje. Smer je bila nakazana s formulacijo 9. člena PDEU, po katerem moramo pri določanju in oblikovanju politik in aktivnosti organov EU upoštevati nujnost zavzemanja za »rast zaposlenosti, jamstva za ustrezno socialno zaščito, boj zoper socialno izključenost« in podobno.

Doktrina poudarja, da je razvoj delavske participacije pri odločanju na temelju evropskega prava dosegel pomembne rezultate, da pa temu ni tako na področju kolektivnih pogajanj. Na daljši rok je treba na evropski ravni urediti pravi sistem kolektivnih sporazumov. Z vidika metod oblikovanja prava je treba ob pravodajnih aktivnostih organov EU (»hard law«) omeniti tudi druge metode, na primer metodo koordinacije razvojne strategije držav na področju zaposlovanja (členi 145–150 PDEU). Pri tem je EU dolžna spodbujati sodelovanje držav članic, jih podpirati, po potrebi pa tudi »dopolniti njihove ukrepe«. Evropski Odbor za zaposlovanje na teh temeljih skrbi za pripravo skupnega poročila o zaposlovanju na ravni EU, in sicer tako, da se o osnutkih poročil posvetuje z delodajalskimi in delavskimi organizacijami. Skupno letno poročilo sprejme Evropski svet, na njegovih temeljih pa delovna telesa organov EU pripravijo »smernice« za nadaljnje oblikovanje in izvajanje politike zaposlovanja (člen 158 PDEU). Njihovo oblikovanje je pomembno zaradi medsebojnega obveščanja in učenja o »dobrih praksah« ter razvijanja komunikacij med socialnimi partnerji, državo in organi EU. Ta komunikacijski model, ki prinaša skupno učenje in primerjavo, je poimenovan »odprta metoda koordinacije«.

Evropa se je sorazmerno dolgo pripravljala na sprejetje dokumenta »Evropa 2020«, to je strategije za preudarno, vzdržno in vključujočo rast. Pri tem so bili upoštevani tudi cilji izvajanja programa prilagajanja evropskih politik stanju v svetu in Evropi (»Delivering European Renewal, 2012«), po katerih pri načrtovanju socialne politike v prihodnosti ostajajo glavne razvojne naloge vzdržna gospodarska rast, visoka stopnja zaposlenosti prebivalstva in pravična družba. Predvideno je, da so države članice dolžne

občasno poročati o doseganju ciljev, ki so v njej določeni. Strategija med drugim poudarja pomen socialnih partnerjev in socialnega dialoga.

6. Zaključek

Evropa je doslej dosegla pomembne rezultate pri oblikovanju zakonodaje o razmerjih med delom in kapitalom v članicah EU. Najprej je prišlo do priznanja in postopnega uveljavljanja »socialne dimenzije« EU v sodni praksi, kasneje pa tudi s sprejemanjem pravnih aktov organov EU. Na poti k nadaljnjemu razvoju pa so žal nekatere ovire. Med glavne zagotovo spada problem gospodarske in socialne »divergence« v Evropi oziroma problem naraščanja razlik v razvitosti držav članic in tudi razslojenosti prebivalstva v posamezni članici EU. Vprašanje je, kako doseči politični konsenz o spremembi tega trenda.

Z institucionalnega vidika se kot problem pojavlja visok kvorum za sprejemanje pravnih aktov s področja delovnih in socialnih razmerij. Več možnosti za razvoj na področju pravnega urejanja razmerij med delom in kapitalom kot na področju oblastnega urejanja obstaja na področju socialnega dialoga oziroma v okviru uveljavljanja »mehkih« metod regulacije (»soft law«). Pogoj za razvijanje teh metod je okrepitev vloge socialnih partnerjev na evropski ravni. Temu procesu bi morali organi EU nameniti več pozornosti. Doslej je bilo doseženih veliko uspehov pri pravnem urejanju in spodbujanju razvoja delavske participacije pri odločanju, zato je morda utemeljeno pričakovati, da bo v prihodnosti prišlo tudi do izboljšav sistema kolektivnih pogajanj. To bi bilo mogoče doseči, če bi organi EU primerno spodbujali dejavnost sindikatov na različnih ravneh njihovega delovanja. Novi rezultati na tem področju bi vodili k pomembnim dopolnitvam evropskega socialnega modela in k razvijanju ekonomske demokracije. S tem pa bi bila odprta pot do graditve zadnje od ključnih faz evropskega socialnega modela, to je, do ureditve pravnih okvirov za preprečevanje in odpravljanje sporov med nosilci dela in nosilci kapitala v EU.

LITERATURA

- M. Baglioni, The European Social Model: Revitalizing the Debate about its Prospects, E-Journal of International and Comparative LABOUR STUDIES, Volume 2, No. 2 May-June 2013.
- R. Blanpain, European Labour Law, 13th revised edition, Kluwer International Deventer, 2012.
- P. Jambrek, Theory of human rights and fundamental freedoms: behavioral, social and normative approaches, Evropska pravna fakulteta v Novi Gorici, 2014.
- P. Končar, On dual system of workers' representation in Slovenia, Worker's representation in Central and Eastern Europe: challenges and opportunities for the works councils' system / edited by Roger Blanpain, Nikita Lyutov; 2013, 265pp.
- K. Kresal, Pravica do avtonomnega kolektivnega pogajanja v pravu EU. *Podjetje in delo*, št. 3/4, str. 603-615.
- R. Nunin, Il dialogo sociale europeo. Attori, procedure, prospettive, Giuffrè, Milano, 2001.
- R. Pollin, Full Employment as the Answer for Europe. *Dollars & Sense*, št. 293, 2011.
- D. Senčur Peček, The Participation of Employees in Company Bodies as Regulated in Law of the Republic of Slovenia. V: LÖSCHNIGG, Günther (ur.). *Arbeitnehmerbeteiligung in Unternehmensorganen im internationalen Vergleich*, (Internationales und vergleichendes Arbeits- und Sozialrecht, Bd. 3). Wien: OGB, 2011, str. 161-189.
- Z. Vodovnik, Labour Law in Slovenia, Alphen aan den Rijn: Wolters Kluwer, Law & Business: Kluwer Law International, 2012.
- Z. Vodovnik, Employment relationships in the public sector - a balance between the state, local and autonomous regulations, *Lex localis*, julij 2013, iz. 11, št. 3, str. 497-512.
- Z. Vodovnik, A. Turi, Open-ended employment contract as a new managerial tool, Management International Conference - MIC 2012, 22.-24. november 2012, Budapest, Hungary. *Managing transformation with creativity: proceedings of the 13th international conference*. Koper: Faculty of Management, 2012, str. 713-731.
- M. Weiss, Perspectives of European Labour Law and Industrial Relations, V: WRATNEGO, Jerzego (ur.), RYCAK, Magdaleny B. (ur.). *Prawo pracy w świetle procesów integracji europejskiej: księga jubileuszowa profesor Marii Matey-Tyrowicz*. Warszawa: LEX, a Wolters Kluwer business, 2011, str. 43-61.

VIRI

- Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community, 13. december 2007, OJ 2007/C 306/01.
- Pogodba o delovanju EU, UL EU C 326/1, 26. 10. 2012 (PDEU).
- Listina EU o temeljnih pravicah, UL EU C 83/02, 30. 3. 2010.
- Flexible forms of work: Position paper of the International Organisation of Employers, The Global Voice of Business, January 2014, http://www.poslodavci.org/doc/IOE_Position_Paper_on_Flexible_Forms_of_Work.pdf, 15. maj 2014.