



## SOCIJALNI DIJALOG

Socijalni dijalog temeljni je dio europskog socijalnog modela koji socijalnim partnerima (predstavnicima poslodavaca i radnika) omogućuje da aktivno i pomoću sporazuma doprinose izradi europske socijalne politike i politike zapošljavanja.

### PRAVNA OSNOVA

Članci 151. do 156. [Ugovora o funkcioniranju Europske unije](#) (UFEU).

### CILJEVI

Prema članku 151. UFEU-a, promicanje dijaloga između poslodavaca i radnika prepoznato je kao zajednički cilj EU-a i država članica. Cilj socijalnog dijaloga je poboljšati europsko upravljanje uključivanjem socijalnih partnera u donošenje i provedbu odluka.

### POSTIGNUĆA

#### A. Razvoj (bilateralnog) socijalnog dijaloga na razini EU-a

Prema Ugovoru iz Rima iz 1957., jedna od zadaća Komisije je promicati blisku suradnju između država članica kada je riječ o pravu udruživanja i kolektivnom pregovaranju između poslodavaca i radnika. Međutim, ta je odredba provedena tek mnogo godina kasnije.

Cilj procesa socijalnog dijaloga iz Val Duchessea, pokrenutog 1985. na inicijativu predsjednika Komisije Jacquesa Delorsa, bio je u stvaranje unutarnjeg tržišta uključiti predstavnike socijalnih partnera: Europsku konfederaciju sindikata (ETUC), Uniju industrija Europske zajednice (UNICE) te Europski centar javnih poduzeća i poduzeća od općeg gospodarskog interesa (CEEP). Taj je proces rezultirao brojnim zajedničkim izjavama o zapošljavanju, obrazovanju, osposobljavanju te drugim socijalnim pitanjima.

[Jedinstvenim europskim aktom](#) (čl. 118.b) je 1986. stvoren pravni temelj za razvoj socijalnog dijaloga u cijeloj Zajednici te se počeo razvijati europski socijalni dijalog, isprva osnivanjem upravljačkog odbora koji je 1992. postao Odbor za socijalni dijalog – glavni forum za bilateralni socijalni dijalog na europskoj razini koji se sastaje tri do četiri puta godišnje.

Godine 1991., UNICE, ETUC i CEEP donijeli su zajednički sporazum kojim se traži uvođenje obaveznog savjetovanja sa socijalnim partnerima pri pripremi zakonodavstva u području socijalnih pitanja te mogućnosti da socijalni partneri pregovaraju o okvirnim sporazumima na razini Zajednice. Taj je zahtjev priznat u Sporazumu o socijalnoj politici



priloženom Protokolu iz Maastrichta o socijalnoj politici, kojim su socijalni partneri dobili ustavno priznatu ulogu u zakonodavnom postupku zajednice. Time je na nacionalnoj razini socijalnim partnerima dana mogućnost provedbe direktiva s pomoću kolektivnih ugovora.

Sporazum o socijalnoj politici ugrađen je u [Ugovor iz Amsterdama](#) (1997.), čime se napokon uspostavio jedinstveni okvir za socijalni dijalog unutar EU-a. Međusektorski rezultati tog procesa bili su okvirni sporazumi o roditeljskom dopustu (1995.), o radu na nepuno radno vrijeme (1997.) i o radu na određeno vrijeme (1999.), koji su provedeni direktivama Vijeća.

[Ugovorom iz Lisabona](#) (2009.) dodatno je naglašena uloga socijalnih partnera (članak 152. UFEU-a) i potreba za poticanjem dijaloga među socijalnim partnerima, uz poštovanje njihove autonomije i raznolikosti.

Međutim, s gospodarskom i financijskom krizom 2008. povećao se i pritisak na socijalni dijalog te je dodatno oslabljen zbog decentralizacije, smanjivanja prostora za pregovore i državnih intervencija u području politike plaća. U tom kontekstu te s obzirom na činjenicu da su upravo one države članice u kojima je socijalno partnerstvo najjače bile najuspješnije u prevladavanju krize, predsjednik Komisije Juncker je na konferenciji na visokoj razini u ožujku 2015. najavio „novi početak socijalnog dijaloga”. U lipnju 2016. socijalni partneri, Komisija i predsjedništvo Vijeća Europske unije potpisali su četverostrani sporazum kojim je ponovno potvrđena temeljna uloga europskog socijalnog dijaloga u postupku donošenja politika EU-a, uključujući i u okviru europskog semestra. Na sastanku na vrhu za pravedno zapošljavanje i rast održanom u studenom 2017. u Göteborgu, Parlament, Komisija i Vijeće proglasili su [europski stup socijalnih prava](#) (ESSP). Njime se među ostalim predviđa poštovanje autonomije i prava na kolektivno djelovanje socijalnih partnera te im se priznaje pravo da budu uključeni u oblikovanje i provedbu politika zapošljavanja i socijalnih politika, uključujući putem kolektivnih ugovora. Najnovija zakonodavna inicijativa u okviru europskog stupa socijalnih prava, [Komisijin prijedlog direktive o odgovarajućim minimalnim plaćama u EU-u](#) (COM(2020)0682), važna je jer se njome jača kolektivno pregovaranje u određivanju plaća i zahtijeva od država članica u kojima je opseg kolektivnog pregovaranja manji od 70 % da uspostave akcijski plan za promicanje kolektivnog pregovaranja.

#### **B. Postignuća socijalnog dijaloga na razini EU-a**

Prema članku 154. UFEU-a, Komisija se mora savjetovati sa socijalnim partnerima prije nego što poduzme bilo kakve radnje u području socijalne politike. Socijalni partneri tada mogu odlučiti međusobno pregovarati o sporazumu. Za pregovore imaju rok od devet mjeseci, nakon čega mogu:

1. sklopiti sporazum i zajednički zahtijevati od Komisije da predloži Vijeću provedbu odluke, ili
2. sklopiti sporazum i provesti ga u skladu s vlastitim specifičnim postupcima i praksama te onima državama članicama („dobrovoljni” ili, kasnije, „autonomni” sporazumi), ili,



3. odlučiti da ne mogu postići sporazum, a u tom slučaju Komisija nastavlja s radom na predmetnom prijedlogu.

Člankom 153. UFEU-a također se državama članicama daje mogućnost da socijalnim partnerima povjere provedbu odluke Vijeća o kolektivnom ugovoru potpisanom na europskoj razini.

Od 1998., nakon [Odluke Komisije 98/500/EZ](#) od 20. svibnja 1998., snažno se razvija i sektorski socijalni dijalog. Za glavna gospodarska područja osnovano je nekoliko odbora koji su polučili vrijedne rezultate. Tri europska sporazuma o organizaciji radnog vremena za pomorce (1998.), o organizaciji radnog vremena mobilnih radnika u civilnom zrakoplovstvu (2000.) i o određenim vidovima radnih uvjeta mobilnih radnika upućenih u interoperabilne prekogranične službe u željezničkom sektoru (2005.) sklopljena su i provedena s pomoću odluka Vijeća. [Sporazum o zaštiti zdravlja radnika pravilnim rukovanjem i uporabom kristalnog silicijevog dioksida i proizvoda koji ga sadržavaju](#), potpisan u travnju 2006., bio je prvi višesektorski sporazum. Nakon njega uslijedili su drugi sektorski sporazumi provedeni s pomoću direktiva Vijeća: sporazum o nekim vidovima organizacije radnog vremena u prijevozu unutarnjim plovnicama ([Direktiva Vijeća 2014/112/EU](#)); sporazum o zaštiti radnika od ozljeda i infekcija uzrokovanih oštrim medicinskim predmetima ([Direktiva Vijeća 2010/32/EU](#)); sporazum u sektoru morskog ribarstva ([Direktiva Vijeća 2017/159](#)); sporazum između socijalnih partnera u sektoru pomorskog prometa ([Direktiva Vijeća \(EU\) 2018/131](#)).

Međutim, za druge sporazume Komisija je odlučila da neće predložiti odluku Vijeća.

U travnju 2012. socijalni partneri u frizerskom sektoru sklopili su sporazum o zdravstvenim i sigurnosnim smjernicama za frizere te zatražili provedbenu odluku Vijeća, ali su se neke države članice usprotivile. Frizerski je sektor u lipnju 2016. potpisao novi europski okvirni sporazum o zaštiti i sigurnosti na radnome mjestu te ponovno zatražio provedbenu odluku Vijeća. Pozivajući se na program bolje izrade zakonodavstva, Komisija je odlučila provesti proporcionalnu procjenu učinka prije nego Vijeću podnese prijedlog odluke. U otvorenom pismu predsjedniku Junckeru od 21. studenoga 2016. socijalni partneri izrazili su negodovanje u pogledu korištenja postupka procjene učinka za opravdanje odluke da se sporazum ne uputi Vijeću. Početkom 2018. Komisija je obavijestila socijalne partnere da neće predložiti odluku Vijeća te je umjesto toga predložila samostalnu provedbu sporazuma s pomoću akcijskog plana. Socijalni partneri su se složili, no zadržali su pravo da zatraže odluku Vijeća u kasnijoj fazi ako rezultati ne budu zadovoljavajući. Socijalni partneri u frizerskom sektoru i Komisija dogovorili su u prosincu 2019. niz zajednički dogovorenih aktivnosti za potporu autonomnoj provedbi sporazuma.

Dana 5. ožujka 2018. Komisija je obavijestila socijalne partnere na razini središnje države da neće Vijeću predložiti provedbu njihova sporazuma iz 2015. o pravima na informiranje i savjetovanje u obliku direktive ([2.3.6](#)). Nakon pravnih postupaka koje je poduzela Europska federacija sindikata javnih službi, Sud Europske unije je 24. listopada 2019. donio odluku da je Komisija, u skladu sa svojim pravom inicijative, imala pravo odlučiti hoće li sporazumi sa socijalnim partnerima biti pravno obvezujući u svim državama članicama EU-a. Europska federacija sindikata javnih službi je podnijela žalbu na tu presudu.



U skladu s prethodno navedenom drugom mogućnosti, sporazum o radu na daljinu iz 2002. prvi je sporazum koji je proveden kao „autonomni sporazum”. Nakon toga uslijedili su drugi autonomni sporazumi o stresu povezanom s radom (2004.), europskoj dozvoli za vozače koji izvršavaju prekogranične interoperabilne usluge (2004.), uznemiravanju i nasilju na radnome mjestu (2007.), uključivim tržištima rada (2010.) te aktivnom starenju i međugeneracijskom pristupu (2017.).

U velikom broju slučajeva socijalni partneri nisu mogli postići sporazum. Primjerice, pregovori o okvirnom sporazumu o radu preko agencija za privremeno zapošljavanje završili su neuspjehom u svibnju 2001. Stoga je Komisija u ožujku 2002. predložila direktivu na temelju konsenzusa postignutog između socijalnih partnera te 2008. donijela odgovarajuću Direktivu o radu preko poduzeća za privremeno zapošljavanje ([Direktiva 2008/104/EZ](#)). Isto tako, nakon što su socijalni partneri izrazili nespremnost da se uključe u pregovore, Komisija je 2004. predložila reviziju Direktive o radnom vremenu ([Direktiva 2003/88/EZ](#)). Parlament, Komisija i Vijeće nisu uspjeli 2009. postići sporazum, a jednogodišnji pregovori između europskih socijalnih partnera također su se neuspješno okončali u prosincu 2012. zbog velikih razilaženja oko rada po pozivu. Komisija je 2013. nastavila postupak preispitivanja i procjene utjecaja, tako što je 2015. provela savjetovanje sa širom javnošću, a 2017. objavila izvješće o provedbi kao i [interpretativnu komunikaciju](#). Otada su neki aspekti relevantni za radno vrijeme uključeni u druge zakonodavne akte, primjerice Direktivu o ravnoteži između poslovnog i privatnog života, Direktivu o transparentnim i predvidljivim radnim uvjetima te izmijenjenu Uredbu o vremenima vožnje.

### C. Trostrani socijalni dijalog

Od samog začetka europske integracije smatralo se važnim da se u izradu zakonodavstva Zajednice uključe gospodarski i socijalni dionici. Dokaz su toga Savjetodavni odbor za ugljen i čelik te Europski gospodarski i socijalni odbor. Od 60-ih godina 20. stoljeća brojni savjetodavni odbori pomagali su Europskoj komisiji. Od 1970. do 2003. jedan od ključnih foruma za trostrani socijalni dijalog na europskoj razini bio je Stalni odbor za zapošljavanje. Stalni odbor je 2003. zamijenjen Trostranim socijalnim samitom za rast i zapošljavanje. Sastanak na vrhu okuplja visoke predstavnike aktualnog predsjedništva Vijeća EU-a, dva sljedeća predsjedništva, Komisije i socijalnih partnera u cilju olakšavanja tekućeg savjetovanja. Sastaje se dvaput godišnje prije proljetnih i jesenskih zasjedanja Europskog vijeća.

## ULOGA EUROPSKOG PARLAMENTA

Parlament smatra da je socijalni dijalog važan dio tradicije država članica. Odbor Parlamenta za zapošljavanje i socijalna pitanja često poziva socijalne partnere na razini EU-a da predstave svoja stajališta. Također često podsjeća Komisiju na to da je potrebno izraditi dosljednu europsku industrijsku politiku, u kojoj bi socijalni partneri trebali imati ključnu ulogu. Ugovorom iz Lisabona uvedeno je pravo Parlamenta da bude obaviješten o provedbi kolektivnih ugovora sklopljenih na razini Unije (članak 155. UFEU-a) te o inicijativama Komisije za poticanje suradnje između država članica (članak 156. UFEU-a), uključujući pitanja vezana uz pravo udruživanja i kolektivnog pregovaranja.



Usred gospodarske krize Parlament je u [rezoluciji od 6. srpnja 2010. o nestandardnim ugovorima i novim oblicima socijalnog dijaloga](#) podsjetio na to da je socijalni dijalog iznimno važan za ostvarivanje ciljeva zapošljavanja iz Strategije EU 2020. U siječnju 2012. naglasio je da će, zbog davanja prednosti fiskalnoj konsolidaciji, preporuke iz godišnjeg pregleda rasta spriječiti ne samo otvaranje radnih mjesta i pružanje socijalne skrbi nego i socijalni dijalog. U svojoj [rezoluciji od 13. ožujka 2014. o zapošljavanju i socijalnim aspektima uloge i djelovanja Trojke](#) i ponovno u [rezoluciji od 15. veljače 2017. o upravljanju jedinstvenim tržištem u Euroskom semestru 2017.](#) Parlament je pozvao na jačanje uloge socijalnih partnera u novom procesu gospodarskog upravljanja.

U istom je tonu u [rezoluciji od 19. travnja 2018. o Prijedlogu odluke Vijeća o smjernicama politika zapošljavanja država članica](#) Parlament pozvao Komisiju i države članice da konkretnije podrže istinski socijalni dijalog i učine više od samog savjetovanja. Parlament je 16. travnja 2019. u [rezoluciji o novoj direktivi o transparentnim i predvidivim radnim uvjetima](#) i [rezoluciji o Prijedlogu o uspostavi Euroskog nadzornog tijela za rad](#) ponovio da bi uvijek trebalo poštovati autonomiju socijalnih partnera, njihovu sposobnost djelovanja kao predstavnika radnika i poslodavaca te raznolikost nacionalnih sustava odnosa unutar industrija.

Od izbijanja krize uzrokovane bolešću COVID-19 Parlament je naglasio potrebu za odgovarajućim socijalnim dijalogom na svim razinama kako bi se uspješno proveo Plan oporavka EU-a ([Rezolucija od 22. listopada 2020. o politici zapošljavanja i socijalnoj politici europodručja u 2020.](#)). U rezoluciji je istaknuto da su socijalni dijalog i kolektivni pregovori ključni instrumenti koji poslodavcima i sindikatima služe za određivanje pravedne plaće i radnih uvjeta te da se snažnim sustavima kolektivnog pregovaranja povećava otpornost država članica u vrijeme gospodarske krize. Parlament je također ponovio pozive Komisiji i državama članicama da podrže jačanje sposobnosti socijalnih partnera i osiguraju da socijalni partneri budu u potpunosti uključeni u oblikovanje politika, uključujući Euroski semestar, te da se u javnoj nabavi poštuju kolektivni ugovori.

[Aoife Kennedy / Zahra Boudalaoui-Buresi](#)  
11/2020

