



SOCIALNI DIALOG

Socialni dialog je bistven element evropskega socialnega modela, saj omogoča, da socialni partnerji (predstavniki delodajalcev in delojemalcev) dejavno sooblikujejo evropsko socialno politiko in politiko zaposlovanja, na primer s sklepanjem sporazumov.

PRAVNA PODLAGA

Členi 151–156 [Pogodbe o delovanju Evropske unije](#) (PDEU).

CILJI

V skladu s členom 151 PDEU je eden od skupnih ciljev Evropske unije in držav članic tudi spodbujanje dialoga med socialnimi partnerji. Na ta način naj bi izboljšali evropsko upravljanje, saj bodo socialni partnerji vključeni v odločanje in izvajanje zakonodaje.

DOSEŽKI

A. Razvoj (dvostranskega) socialnega dialoga na ravni EU

Po Rimski pogodbi iz leta 1957 je ena izmed nalog Komisije tudi spodbujanje tesnega sodelovanja med državami članicami v zvezi s pravico do združevanja in kolektivnih pogajanj med delodajalci in delavci. Žal se je ta določba začela izvajati šele leta pozneje.

Namen procesa socialnega dialoga iz Val Duchessa, ki ga je leta 1985 začel tedanji predsednik Komisije Jacques Delors, je bil, da bi v proces oblikovanja notranjega trga pritegnili socialne partnerje. Zastopali so jih Evropska konfederacija sindikatov (ETUC), Konfederacija evropskih gospodarskih združenj (UNICE) in Evropski center delodajalcev in podjetij, ki zagotavljajo javne storitve in storitve splošnega pomena (CEEP). V tem procesu je bilo sprejetih več skupnih izjav o zaposlovanju, izobraževanju, usposabljanju in drugih socialnih temah.

Leta 1986 je bila z [Enotnim evropskim aktom](#) (člen 118b) zasnovana pravna podlaga, ki je omogočila razvoj evropskega socialnega dialoga na ravni Skupnosti. Najprej je bil ustanovljen usmerjevalni odbor, ki je leta 1992 postal Odbor za socialni dialog – osrednji forum dvostranskega socialnega dialoga na evropski ravni. Odbor se srečuje trikrat do štirikrat letno.

Leta 1991 so združenja UNICE, ETUC in CEEP sprejela skupno izjavo, v kateri so se zavzela za obvezno posvetovanje s socialnimi partnerji glede zakonodaje na področju socialnih zadev, ter za možnost, da bi se socialni partnerji lahko pogajali o okvirnih



sporazumih na ravni Skupnosti. Ta zahteva je bila izpolnjena s sporazumom o socialni politiki, ki je bil priložen maastrichtskemu protokolu o socialni politiki, ki je določal ustavno priznano vlogo socialnih partnerjev v zakonodajnem postopku Skupnosti. Socialni partnerji so s tem dobili možnost, da na nacionalni ravni izvajajo direktive na podlagi kolektivne pogodbe.

Ko je bil sporazum o socialni politiki vključen v [Amsterdamsko pogodbo](#) (1997), je bil končno vzpostavljen enotni okvir za socialni dialog v EU. Medpanožni rezultati tega procesa so bili okvirni sporazumi o starševskem dopustu (1995), delu s krajšim delovnim časom (1997) in delu za določen čas (1999), ki so se izvajali z direktivami Sveta.

[Lizbonska pogodba](#) (2009) je še poudarila vlogo socialnih partnerjev (člen 152 PEU) in da je treba podpirati dialog med njimi, seveda ob spoštovanju njihove avtonomije in različnosti.

Žal se je zaradi gospodarske in finančne krize leta 2008 pritisk na socialni dialog povečeval, dodatno pa so ga oslabil še decentralizacija, krčenje obsega pogajanj in poseganja države na področje plačne politike. V teh okoliščinah in glede na to, da so bile pri premagovanju krize najuspešnejše prav države članice, v katerih je bilo socialno partnerstvo najbolj trdno, je predsednik Komisije Juncker marca 2015 na konferenci na visoki ravni napovedal „nov začetek socialnega dialoga“. Junija 2016 so socialni partnerji, Komisija in predsedstvo Sveta Evropske unije podpisali štiristranski sporazum, s katerim so ponovno potrdili temeljno vlogo evropskega socialnega dialoga pri oblikovanju politik EU, vključno z evropskim semestrom. Na socialnem vrhu za pravična delovna mesta in rast v Göteborgu novembra 2017 so Parlament, Komisija in Svet razglasili [evropski steber socialnih pravic](#). Ta med drugim omogoča spoštovanje avtonomije socialnih partnerjev in jim priznava pravico do kolektivnih ukrepov ter do sodelovanja pri oblikovanju in izvajanju politik zaposlovanja in socialnih politik, med drugim s kolektivnimi pogodbami. Najnovejša zakonodajna pobuda v okviru evropskega stebra socialnih pravic, tj. [predlog Komisije za direktivo o ustreznih minimalnih plačah v Evropski uniji](#) (COM(2020)0682), je pomembna, saj krepi uporabo kolektivnih pogajanj pri določanju plač in od držav članic, ki imajo manj kot 70-odstotni obseg kolektivnih pogajanj, zahteva, da pripravijo akcijski načrt za spodbujanje kolektivnih pogajanj.

B. Dosežki socialnega dialoga na ravni EU

V skladu s členom 154 PDEU **se** mora Komisija pred sprejetjem ukrepov na področju socialne politike posvetovati s socialnimi partnerji. Ti se nato lahko odločijo, da se bodo namesto tega o sporazumu pogajali sami. Za pogajanja imajo na voljo devet mesecev, nato pa lahko:

1. sklenejo sporazum in skupaj zaprosijo Komisijo, naj predlaga izvedbeni sklep Sveta, ali
2. sklenejo sporazum in ga sami izvajajo v skladu z lastnimi postopki in praksami ter postopki in praksami držav članic („prostovoljni“ sporazumi oziroma kasneje „avtonomni“ sporazumi) ali



3. sklenejo, da ne morejo doseči dogovora, v tem primeru pa obravnavo predloga prevzame Komisija.

Člen 153 PDEU državam članicam tudi omogoča, da na socialne partnerje prenesejo izvajanje sklepa Sveta o kolektivni pogodbi, podpisanega na evropski ravni.

Od leta 1998 dalje, ko je bil sprejet [Sklep Komisije 98/500/EC](#) z dne 20. maja 1998, se je sektorski socialni dialog močno razvil. Ustanovljenih je bilo več odborov za glavna gospodarska področja, ki so dosegli pomembne rezultate. Trije evropski sporazumi o organizaciji delovnega časa v pomorstvu (1998), o organizaciji delovnega časa mobilnih delavcev v civilnem letalstvu (2000) in o nekaterih vidikih pogojev dela mobilnih delavcev, ki opravljajo interoperabilne čezmejne storitve v železniškem sektorju (2005), so bili sklenjeni in izvedeni s sklepi Sveta. Aprila 2006 je bil podpisan prvi večsektorski sporazum, [sporazum o zdravstveni zaščiti delavcev z dobrim ravnanjem in uporabo kristalnega kremenca ter z izdelki, ki ga vsebujejo](#). Sledili so drugi sektorski sporazumi, ki so bili izvedeni z direktivami Sveta: sporazum o nekaterih vidikih organizacije delovnega časa za prevoz po celinskih plovniških poteh ([Direktiva Sveta 2014/112/EU](#)), sporazum o preprečevanju poškodb z ostrimi pripomočki v bolnišnicah in zdravstvenem sektorju ([Direktiva Sveta 2010/32/EU](#)), sporazum na področju morskega ribolova ([Direktiva Sveta 2017/159](#)) ter sporazum med socialnimi partnerji v sektorju pomorskega prometa ([Direktiva Sveta \(EU\) 2018/131](#)).

Za druge sporazume pa se je Komisija odločila, da ne bo predlagala sklepa Sveta.

Aprila 2012 so socialni partnerji v frizerskem sektorju sklenili sporazum o smernicah na področju zdravja in varnosti za frizerje ter pozvali Svet, naj sprejme izvedbeni sklep. Temu so nekatere države članice nasprotovale. Junija 2016 je bil za frizerski sektor podpisan nov evropski okvirni sporazum o zdravju in varnosti pri delu, za njegovo izvajanje pa je bil spet potreben izvedbeni sklep Sveta. S sklicevanjem na boljšo pripravo zakonodaje je Komisija sklenila, da bo pred predložitvijo sklepa Sveta opravila sorazmerno oceno učinka. Socialni partnerji so v odprtem pismu predsedniku Junckerju nasprotovali temu, da bi se postopek ocene učinka uporabil za upravičenje dejstva, da sporazum ni bil posredovan Svetu. Komisija je v začetku leta 2018 obvestila socialne partnerje, da ne bo predlagala sklepa Sveta, temveč bo raje podprla avtonomno izvajanje sporazuma z akcijskim načrtom. Socialni partnerji so se strinjali, so si pa pridržali pravico, da za sklep Sveta zaprosijo kasneje, če ne bi dosegli zadovoljivih rezultatov. Decembra 2019 so se socialni partnerji iz frizerskega sektorja in Komisija skupaj dogovorili o sklopu dejavnosti v podporo avtonomnemu izvajanju sporazuma.

Komisija je 5. marca 2018 socialne partnerje na centralni ravni držav obvestila, da njihovega sporazuma iz leta 2015 o pravicah do obveščeniosti in posvetovanja ne bo predlagala Svetu, da bi ga izvajal kot direktivo ([2.3.6.](#)). Po pravnem sporu, ki ga je sprožila Evropska zveza sindikatov javnih uslužbencev (EPSU), je Sodišče EU 24. oktobra 2019 razsodilo, da ima Komisija zaradi svoje pravice do pobude tudi pravico odločiti, ali naj bodo sporazumi s socialnimi partnerji pravno zavezujoči v vseh državah članicah EU ali ne. EPSU se je pritožila na to sodbo.

V skladu z drugo zgoraj navedeno možnostjo je bil sporazum o delu na daljavo (2002) prvi sporazum, ki se je začel izvajati kot avtonomni sporazum. Sledili so drugi tovrstni sporazumi o stresu, povezanem z delom, o evropskem dovoljenju za



voznike, ki opravljajo čezmejne storitve interoperabilnosti (2004), o nadlegovanju in nasilju na delovnem mestu (2007), vključujočih trgih dela (2010), aktivnem staranju in medgeneracijskem pristopu (2017) ter o digitalizaciji (2020).

V več primerih pa socialni partnerji niso mogli doseči dogovora. Pogajanja o okvirnem sporazumu o delu prek agencij za zagotavljanje začasnega dela, na primer, so se maja 2001 končala brez dogovora. Tako je Komisija marca 2002 predlagala direktivo, ki je temeljila na soglasju med socialnimi partnerji, leta 2008 pa je bila sprejeta direktiva o delu prek agencij za zagotavljanje začasnega dela ([Direktiva 2008/104/ES](#)). Podobno je Komisija, potem ko so socialni partnerji odklonili sodelovanje v pogajanjih, leta 2004 predlagala revizijo direktive o delovnem času ([Direktiva 2003/88/EC](#)). Parlament, Komisija in Svet leta 2009 niso mogli doseči dogovora, leto dni trajajoči pogajalski proces med evropskimi socialnimi partnerji pa je bil ravno tako prekinjen decembra 2012 zaradi večjih razhajanj pri obravnavanju dežurstva. Komisija je leta 2013 ponovno začela postopek pregleda in ocene učinka, leta 2015 je opravila javno posvetovanje in leta 2017 objavila poročilo o izvajanju ter [razlagalno sporočilo](#). Nekateri vidiki, pomembni za delovni čas, so bili kasneje vključeni v druge pravne akte, kot sta direktiva o usklajevanju poklicnega in zasebnega življenja in direktiva o preglednih in predvidljivih delovnih pogojih, ter v spremembo uredbe o času vožnje.

C. Tristranski socialni dialog

Vključevanje gospodarskih in socialnih deležnikov je imelo že od začetka evropskega povezovanja pomembno vlogo pri oblikovanju zakonodaje Skupnosti. To potrjuje tudi obstoj Posvetovalnega odbora za premog in jeklo ter Evropskega ekonomsko-socialnega odbora. Od šestdesetih let prejšnjega stoletja so Komisiji pomagali številni svetovalni odbori. Od leta 1970 do leta 2003 je bil eden od ključnih forumov za tristranski socialni dialog na evropski ravni stalni odbor za zaposlovanje. Leta 2003 ga je nadomestil tristranski socialni vrh za rast in zaposlovanje. Vrha se udeležijo visoki predstavniki aktualnega in dveh naslednjih predsedstev Sveta EU, Komisije in socialnih partnerjev, ki si prizadevajo za čim bolj tekoče posvetovanje. Vrh se organizira najmanj dvakrat letno pred spomladanskim in jesenskim zasedanjem Evropskega sveta.

VLOGA EVROPSKEGA PARLAMENTA

Parlament je mnenja, da je socialni dialog bistven element tradicije držav članic. Parlamentarni odbor za zaposlovanje in socialne zadeve socialne partnerje na ravni EU večkrat povabi, naj predstavijo svoja stališča. Evropski parlament tudi pogosto opominja Komisijo, da je potrebna skladna industrijska politika EU, v kateri bodo imeli socialni partnerji ključno vlogo. Z Lizbonsko pogodbo je dobil pravico do obveščenosti o izvajanju kolektivnih sporazumov, sprejetih na ravni Unije (člen 155 PDEU), in o pobudah Komisije za spodbujanje sodelovanja med državami članicami (člen 156 PDEU), vključno z vprašanji glede pravice do združevanja in kolektivnih pogajanj.

Sredi gospodarske krize je Parlament v [resoluciji z dne 6. julija 2010 o netipičnih pogodbah, zanesljivih poklicnih poteh, prožni varnosti in novih oblikah socialnega dialoga](#) poudaril, da je za doseganje ciljev zaposlovanja iz strategije Evropa 2020 bistven socialni dialog. Januarja 2012 je poudaril, da bodo priporočila iz letnega pregleda rasti zaradi dajanja prednosti fiskalni konsolidaciji ovirala tudi socialni dialog,



ne samo ustvarjanja novih delovnih mest in socialnega varstva. Parlament je v svoji [resoluciji z dne 13. marca 2014 o vidikih zaposlovanja in socialnih vidikih vloge in delovanja trojke](#), nato pa še v svoji [resoluciji z dne 15. februarja 2017 o upravljanju enotnega trga v okviru evropskega semestra za leto 2017](#) pozval k večji vlogi socialnih partnerjev v novem procesu gospodarskega upravljanja.

V tem smislu je Parlament v svoji [resoluciji z dne 19. aprila 2018 o predlogu sklepa Sveta o smernicah za politike zaposlovanja držav članic](#) Komisijo in države članice pozval, naj izboljšajo konkretno podporo za resničen socialni dialog, ki naj bi presegal zgolj posvetovanje. Zatem je 16. aprila 2019 v svoji [resoluciji o novi direktivi o preglednih in predvidljivih delovnih pogojih](#) ter v [resoluciji o predlogu za ustanovitev Evropskega organa za delo](#) ponovno poudaril, da je treba vedno spoštovati neodvisnost socialnih partnerjev, njihovo vlogo, da delujejo kot predstavniki delavcev in delodajalcev, ter različnost nacionalnih sistemov, ki urejajo odnose med delodajalci in delojemalci.

Od izbruha krize zaradi COVID-19 je Parlament poudaril, da je za uspešno izvajanje načrta EU za okrevanje ([resolucija z dne 22. oktobra 2020 o politiki zaposlovanja in socialni politiki v euroobmočju leta 2020](#)) potreben ustrezen socialni dialog na vseh ravneh. V resoluciji je bilo poudarjeno, da sta socialni dialog in kolektivno pogajanje za delodajalce in sindikate najpomembnejša instrumenta za vzpostavitev poštenih pogojev za plače in delo, močni sistemi kolektivnih pogajanj pa krepijo odpornost držav članic na gospodarske krize. Parlament je že večkrat pozval Komisijo in države članice, naj podprejo krepitev zmogljivosti socialnih partnerjev in zagotovijo, da bodo socialni partnerji v celoti vključeni v oblikovanje politik, vključno z evropskim semestrom, in da se bodo pri javnih naročilih spoštovale kolektivne pogodbe.

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

