

SOCIJALNI DIJALOG

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

PRAVNA OSNOVA

Članci od 151. do 156. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (UFEU).

CILJEVI

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

POSTIGNUĆA

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

U skladu s Ugovorom iz Rima iz 1957. jedna je od zadaća Komisije promicati blisku suradnju među državama članicama kad je riječ o pravu udruživanja i kolektivnom pregovaranju između poslodavaca i radnika. Međutim, desetljeća su protekla prije nego što je ta odredba provedena.

Godine 1985., na inicijativu predsjednika Komisije Jacquesa Delorsa, pokrenut je proces socijalnog dijaloga iz Val Duchessea čiji je cilj bio uključiti predstavnike socijalnih partnera, odnosno Europsku konfederaciju sindikata (ETUC), Uniju industrija Europske zajednice (UNICE) te Europski centar poslodavaca i poduzeća koji pružaju javne usluge i usluge od općeg interesa (CEEP) u stvaranje unutarnjeg tržišta. Tijekom tog procesa donesene su brojne zajedničke izjave o zapošljavanju, obrazovanju, osposobljavanju te ostalim socijalnim pitanjima.

[Jedinstvenim europskim aktom](#) iz 1986. (članak 118.b) stvorena je pravna osnova za razvoj socijalnog dijaloga u cijeloj Zajednici te se počeo razvijati europski socijalni dijalog. Najprije je osnovan upravljački odbor koji je 1992. postao Odbor za socijalni dijalog – glavni forum za dvostrani socijalni dijalog na europskoj razini koji se sastaje tri do četiri puta godišnje.

Godine 1991. UNICE (sada BusinessEurope), ETUC i CEEP (sada SGI Europe) donijeli su zajednički sporazum kojim se traži uvođenje obveznog savjetovanja sa socijalnim partnerima pri pripremi zakonodavstva u području socijalnih pitanja te mogućnost da socijalni partneri pregovaraju o okvirnim sporazumima na europskoj razini. 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 europskom zakonodavnom postupku. Na nacionalnoj razini socijalnim je partnerima dana mogućnost provedbe direktiva s pomoću kolektivnih ugovora.

Sporazum o socijalnoj politici ugrađen je u [Ugovor iz Amsterdama](#) (1997.), čime je napokon uspostavljen 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 istaknuta uloga socijalnih partnera (članak 152. UFEU-a), naglašavajući potrebu za olakšavanjem dijaloga među socijalnim partnerima, pri čemu treba poštovati njihovu autonomiju i raznolikosti.

Nakon gospodarske i financijske krize iz 2008. povećao se pritisak na socijalni dijalog jer je on dodatno oslabljen decentralizacijom, smanjivanjem prostora za pregovore i državnim intervencijama u području politike plaća. Komisija pod vodstvom Jean-Claudea Junckera prionula je na rješavanje tog problema. Na konferenciji na visokoj razini u ožujku 2015. najavljen je „novi početak socijalnog dijaloga“, a 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, među ostalim i u okviru europskog semestra.

Nadalje, [europskim stupom socijalnih prava](#) iz 2017. predviđa se i 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, među ostalim i preko kolektivnih ugovora. Komisija je pod vodstvom Ursule von der Leyen u više navrata potvrdila predanost socijalnom dijalogu u komunikacijama kao što su one o europskom zelenom planu i o jakoj socijalnoj Europi za pravednu tranziciju, zatim u godišnjoj strategiji održivog rasta i preporukama za pojedine zemlje te u ciljevima Mehanizma za oporavak i otpornost. Komisija je u veljači 2021. objavila izvješće ([Nahlesino izvješće](#)) o jačanju socijalnog dijaloga, koje je uključeno u Akcijski plan za provedbu europskog stupa socijalnih prava predstavljen u ožujku 2021. U svibnju 2021. donesene su Socijalna obveza iz Porta (koju su potpisali Komisija, Parlament i europski socijalni partneri) i Izjava Europskog vijeća iz Porta, čime je istaknuta ključna uloga socijalnog dijaloga.

U skladu s akcijskim planom kojim se provodi europski stup socijalnih prava, Komisija je predstavila smjernice za samozaposlene osobe bez zaposlenika kako bi osigurala to da pravo tržišnog natjecanja ne sprječava poboljšavanje njihovih radnih uvjeta putem kolektivnih ugovora. Nadalje, Komisija je predložila [preporuku Vijeća](#) u kojoj se utvrđuju načini na koje države članice mogu dodatno ojačati socijalni dijalog i kolektivno pregovaranje na nacionalnoj razini te je objavila [komunikaciju](#) o jačanju i promicanju socijalnog dijaloga na razini EU-a.

[Direktivom o primjerenim minimalnim plaćama u Europskoj uniji](#) jača se kolektivno pregovaranje u određivanju plaća te se od država članica u kojima je stopa kolektivnog pregovaranja manja od 80 % zahtijeva da usvoje akcijske planove za promicanje kolektivnog pregovaranja.

B. Postignuća socijalnog dijaloga na razini EU-a

U skladu s člankom 154. UFEU-a Komisija se mora savjetovati sa socijalnim partnerima prije nego što poduzme bilo kakve mjere u području socijalne politike. Socijalni partneri onda među sobom mogu odlučiti pregovarati o sporazumu kojim bi se nadomjestila predviđena mjera. Za pregovore imaju rok od devet mjeseci, nakon čega mogu:

1. sklopiti sporazum i zajednički zahtijevati od Komisije da Vijeću predloži donošenje provedbene odluke; ili
2. sklopiti sporazum i sami ga provesti, u skladu s vlastitim posebnim postupcima i praksama te postupcima i praksama država članica („dobrovoljni” ili, poslije, „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 daje se također državama članicama mogućnost da socijalnim partnerima povjere provedbu odluke Vijeća o kolektivnom sporazumu potpisanom na europskoj razini.

Nakon [odluke Komisije iz 1998.](#) došlo je do velikih pomaka u sektorskom socijalnom dijalogu. Za glavna gospodarska područja osnovano je nekoliko odbora koji su polučili vrijedne rezultate. Tri europska sporazuma, o organizaciji radnog vremena pomoraca (1998.), o organizaciji radnog vremena mobilnog osoblja u civilnom zrakoplovstvu (2000.) i o određenim pitanjima u pogledu uvjeta rada mobilnih radnika koji pružaju interoperabilne prekogranične usluge 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 ostali sektorski sporazumi provedeni s pomoću direktiva Vijeća: [sporazum o određenim vidovima organizacije radnog vremena u plovidbi unutarnjim vodnim putovima](#), [sporazum o zaštiti radnika od ozljeda i infekcija prouzročenih oštrim medicinskim predmetima](#), [sporazum u sektoru morskog ribarstva](#), i [sporazum između socijalnih partnera u sektoru pomorskog prometa](#).

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

Nakon ranijeg neuspješnog zahtjeva za odluku Vijeća o provedbi sporazuma o zdravlju i sigurnosti u frizerskom sektoru, kojem su se neke države članice usprotivile, taj je sektor u lipnju 2016. potpisao novi europski okvirni sporazum o istoj temi i zatražio njegovu provedbu odlukom Vijeća. Komisija je odlučila provesti proporcionalnu procjenu učinka prije nego što podnese prijedlog za odluku Vijeća. U otvorenom pismu predsjedniku Junckeru 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 da će umjesto toga podržati autonomnu provedbu sporazuma s pomoću akcijskog plana. Socijalni partneri su se složili s time i prosincu 2019. dogovoren je paket mjera za potporu provedbe sporazuma između socijalnih partnera u frizerskom sektoru i Komisije.

Komisija je u ožujku 2018. 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 (EPSU) Sud Europske unije donio je 24. listopada 2019. presudu u skladu s kojom Komisija na temelju svojeg prava na inicijativu ima pravo odlučiti hoće li sporazumi sa socijalnim partnerima biti pravno obvezujući u svim državama članicama EU-a. EPSU nije uspio žalbom osporiti tu presudu.

U skladu s drugom mogućnosti spomenutom u tekstu sporazum o radu na daljinu iz 2002. prvi je sporazum koji je proveden kao „autonomni sporazum“. Nakon njega su sklopljeni i drugi autonomni sporazumi o stresu na radnome mjestu (2004.), o europskoj dozvoli za vozače koji rade u području prekograničnih interoperabilnih usluga (2004.), o uznemiravanju i nasilju na radnome mjestu (2007.), o uključivim tržištima rada (2010.), o aktivnom starenju i međugeneracijskom pristupu (2017.) i o digitalizaciji (2020.).

U drugim slučajevima socijalni partneri nisu uspjeli postići dogovor. Pregovori o okvirnom sporazumu o radu preko poduzeća za privremeno zapošljavanje propali su u svibnju 2001. Komisija je u ožujku 2002. usvojila prijedlog direktive na temelju konsenzusa koji je postignut između socijalnih partnera, koja je [usvojena u 2008.](#) Slično tome, nakon što su socijalni partneri izrazili nespremnost da se uključe u pregovore, Komisija je predložila reviziju [Direktive o radnom vremenu](#) u 2004. Nakon što Parlament, Komisija i Vijeće nisu uspjeli postići sporazum u 2009., još jedni pregovori između europskih socijalnih partnera neuspješno su se okončali u prosincu 2012. zbog velikih razilaženja u pogledu dežurstva. Komisija je 2013. nastavila postupak preispitivanja i procjene učinka, pri čemu je 2015. provela javno savjetovanje, a 2017. objavila izvješće o provedbi te [interpretativnu komunikaciju](#). Otad su neki aspekti relevantni za radno vrijeme uključeni u druge zakonodavne akte, primjerice u Direktivu o ravnoteži između poslovnog i privatnog života, Direktivu o transparentnim i predvidivim radnim uvjetima te izmijenjenu Uredbu o vremenu vožnje.

C. Trostrani socijalni dijalog

Od početka europske integracije smatralo se važnim da se u izradu europskog zakonodavstva uključe gospodarski i socijalni dionici. Dokaz su toga Savjetodavni odbor za ugljen i čelik te Europski gospodarski i socijalni odbor. Trostrani socijalni samit za rast i zapošljavanje od 2003. okuplja visoke predstavnike aktualnog predsjedništva Vijeća EU-a, dvaju sljedećih predsjedništava, Komisije i socijalnih partnera u cilju olakšavanja tekućeg savjetovanja. Sastaje se dvaput godišnje prije proljetnih i jesenskih zasjedanja Europskog vijeća.

Na sastanku na vrhu socijalnih partnera u Val Duchesseu u siječnju 2024. Komisija, belgijsko predsjedništvo Vijeća i europski socijalni partneri potpisali su novu [Tripartitnu deklaraciju za uspješan europski socijalni dijalog](#), kojom je obnovljena predanost sudionika jačanju socijalnog dijaloga na razini EU-a. Osim rješavanja nedostatka vještina i manjka radne snage te ponovnog potvrđivanja uloge socijalnih partnera, deklaracija predviđa imenovanje europskog izaslanika za socijalni dijalog kao

kontaktne točke za socijalne partnere te je pokrenut Pakt za socijalni dijalog, koji bi trebao biti sklopljen početkom 2025.

ULOGA EUROPSKOG PARLAMENTA

Parlament smatra da je socijalni dijalog ključan element u tradicijama država članica. Odbor Parlamenta za zapošljavanje i socijalna pitanja često poziva socijalne partnere na razini EU-a da iznesu svoja stajališta. 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 među državama članicama (članak 156. UFEU-a), uključujući pitanja povezana s pravom udruživanja i kolektivnog pregovaranja.

U [rezoluciji iz ožujka 2014.](#) i ponovno u [rezoluciji iz veljače 2017.](#) Parlament je pozvao na jačanje uloge socijalnih partnera u novom procesu gospodarskog upravljanja. U istom je tonu u svojoj [rezoluciji iz travnja 2018.](#) Parlament pozvao Komisiju i države članice da konkretnije podrže istinski socijalni dijalog i učine više od pukog savjetovanja. U travnju 2019. Parlament je u svojoj [rezoluciji o novoj direktivi o transparentnim i predvidivim radnim uvjetima](#) i [rezoluciji o osnivanju Europskog 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. Parlament je u [rezoluciji](#) iz prosinca 2021. podsjetio i na temeljnu ulogu socijalnih partnera i socijalnog dijaloga. U njoj Parlament poziva Komisiju i države članice da se, zajedno sa socijalnim partnerima, obvežu postići 90 % pokrivenosti radnika kolektivnim ugovorima do 2030.

Od izbijanja krize izazvane bolešću COVID-19 Parlament ističe potrebu za odgovarajućim socijalnim dijalogom na svim razinama kako bi se uspješno proveo plan oporavka EU-a. Primjer toga su [rezolucija iz listopada 2020.](#) i [rezolucija iz ožujka 2021.](#) U tim rezolucijama ističe 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 ponovno pozvao na pružanje podrške za izgradnju kapaciteta socijalnih partnera i njihovo jače uključivanje u europski semestar te je zatražio da se ubuduće u preporuke za pojedine zemlje u mehanizme određivanja plaća uvrsti ishod u pogledu uključenosti socijalnih partnera. Parlament je predložio da se razmotre uvjeti u pogledu pravednosti za trgovačka društva koja žele pristupiti javnim sredstvima te da se od njih traži da poštuju kolektivno pregovaranje i sudjelovanje ili suodlučivanje radnika u postupcima donošenja odluka u društvima.

U svojoj [rezoluciji iz veljače 2023. o Europskom radničkom vijeću](#) Parlament je naglasio potrebu jačanja europskih radničkih vijeća i njihove sposobnosti ostvarivanja prava na obavješćivanje i savjetovanje, kao i povećanja njihovog broja. Nadalje, ponovno je pozvao Komisiju da iznese prijedlog za reviziju [direktive iz 2009. o Europskom radničkom vijeću](#) kako bi se pojasnili njezini ciljevi, definicije i postupci te kako bi se ojačalo pravo predstavnika radnika na obavješćivanje i savjetovanje, posebno tijekom procesa restrukturiranja. Takav je prijedlog [predstavljen u siječnju 2024.](#) i o njemu trenutačno raspravljaju suzakonodavci.

U [rezoluciji iz lipnja 2023.](#) Parlament je pozvao države članice da preispitaju i stave izvan snage sve nacionalne propise kojima se sprečava kolektivno pregovaranje te je pozvao Komisiju da provede socijalnu klauzulu u postojećoj Direktivi EU-a o javnoj nabavi. Također je pozvao Komisiju i države članice da se savjetuju sa socijalnim partnerima o ekološkim pitanjima i pravednoj tranziciji kao standardnoj praksi tijekom cijelog ciklusa donošenja politika.

Više informacija o toj temi dostupno je na [internetskim stranicama Odbora za zapošljavanje i socijalna pitanja.](#)

Samuel Goodger / Monika Makay
05/2024