

Bruxelles, 26. siječnja 2023.
(OR. en)

5754/23

Međuinstitucijski predmet:
2023/0012(NLE)

SOC 52
EMPL 35

POP RATNA BILJEŠKA

Od:	Glavna tajnica Europske komisije, potpisala direktorica Martine DEPREZ
Datum primitka:	26. siječnja 2023.
Za:	Thérèse BLANCHET, glavna tajnica Vijeća Europske unije
Br. dok. Kom.:	COM(2023) 38 final
Predmet:	Prijedlog PREPORUKE VIJEĆA o jačanju socijalnog dijaloga u Europskoj uniji

Za delegacije se u prilogu nalazi dokument COM(2023) 38 final.

Priloženo: COM(2023) 38 final



EUROPSKA
KOMISIJA

Bruxelles, 25.1.2023.
COM(2023) 38 final

2023/0012 (NLE)

Prijedlog

PREPORUKE VIJEĆA

o jačanju socijalnog dijaloga u Europskoj uniji

OBRAZLOŽENJE

1. KONTEKST PRIJEDLOGA

• Razlozi i ciljevi prijedloga

Promicanje socijalnog dijaloga zajednički je cilj EU-a i njegovih država članica. Socijalni dijalog ključan je pokretač gospodarske i socijalne otpornosti, konkurentnosti, pravednosti i održivog rasta. Od iznimne je važnosti za pronalaženje uravnoteženih rješenja koja su odgovor na nove potrebe, promjene u svijetu rada, kao i na neočekivane krize, a to se može postići prilagodbom radnih uvjeta i organizacije rada. Socijalni dijalog može doprinijeti i novoj ili postojećoj zaštiti na radu, kao što je pravo zaposlenika da se isključe s posla ili zaštita od nasilja i uznemiravanja na radnom mjestu. Financijska kriza i pandemija pokazale su da zemlje s čvrstim okvirima za socijalni dijalog i velikom obuhvatom kolektivnog pregovaranja uglavnom imaju konkurentnija i otpornija gospodarstva.

U Ugovorima je prepoznata jedinstvena uloga socijalnih partnera, što je naglašeno i u osmom načelu europskog stupa socijalnih prava. U Akcijskom planu za provedbu europskog stupa socijalnih prava¹ iz ožujka 2021. naglašena je potreba za jačanjem socijalnog dijaloga na nacionalnoj razini i razini EU-a te se poziva na veće zalaganje za povećanje obuhvata kolektivnog pregovaranja i sprječavanje smanjenja broja članova i organizacijske gustoće socijalnih partnera. Osim toga, svi relevantni akteri pozvani su u okviru Socijalne obveze iz Porta² da promiču autonomni socijalni dijalog kao strukturiranu sastavnicu europskog društvenog modela i da ga ojačaju na europskoj, nacionalnoj, regionalnoj i sektorskoj razini te na razini poduzeća, s posebnim naglaskom na osiguravanju poticajnog okvira za kolektivno pregovaranje u okviru različitih modela koji postoje u državama članicama. U završnom izvješću Konferencije o budućnosti Europe istaknuto je da „moramo promicati socijalni dijalog i kolektivno pregovaranje” (Prijedlog 13. o uključivim tržištima rada)³.

Mehanizmi i procesi povezani sa socijalnim dijalogom razlikuju se među državama članicama, a to je odraz njihove različite povijesti i njihove gospodarske i političke situacije. Postoje velike razlike u kolektivnim radnim odnosima u smislu kapaciteta i članstva u organizacijama, uloge kolektivnog pregovaranja u određivanju radnih uvjeta, kao i formalnih struktura za sudjelovanje socijalnih partnera u donošenju politika i njihova utjecaja.

Unatoč velikim razlikama među državama članicama, udio radnika obuhvaćenih kolektivnim ugovorima znatno se smanjio tijekom posljednjih 30 godina. Smanjio se s procijenjenog prosjeka EU-a od oko 66 % u 2000. na oko 56 % u 2018., a posebno u srednjoj i istočnoj Europi. Iako je stopa učlanjenosti u udruge poslodavaca ostala relativno stabilna, stopa učlanjenosti u sindikate smanjila se (u prosjeku) u svim državama članicama EU-a⁴.

¹ Komunikacija Komisije „Akcijski plan za provedbu europskog stupa socijalnih prava”, COM(2021) 102 final.

² Socijalna obveza iz Porta koju su 7. svibnja 2021. na socijalnom samitu u Portu potpisali portugalsko predsjedništvo Vijeća EU-a, Europska komisija, Europski parlament, socijalni partneri na razini EU-a i socijalna platforma, kako bi se ojačala predanost u provedbi europskog stupa socijalnih prava (<https://www.2021portugal.eu/en/porto-social-summit/porto-social-commitment>).

³ Dostupno [na internetu](#)

⁴ Baza podataka ICTWSS, verzija 6.1., Sveučilište u Amsterdamu

Promjene u svijetu rada i individualiziraniji način života i rada, uključujući pojavu novih oblika zapošljavanja, otežavaju sindikatima regrutiranje novih članova. Većina novijih oblika zapošljavanja, uključujući sve veći broj samozaposlenih pojedinaca, nije dovoljno zastupljena. Isto vrijedi i za radnike s ugovorima o radu na određeno vrijeme za koje je manje vjerojatno da će se pridružiti sindikatima. Fleksibilnost u pogledu vremena i mjesta rada predstavnicima radnika otežava organizaciju prilično rascjepkane radne snage. Proteklih su godina organizacije socijalnih partnera poduzele inicijative za privlačenje novih članova i jačanje utjecaja nekih nedovoljno zastupljenih skupina (posebno osoba koje rade s mladima ili radnika koji rade putem platformi) ciljanim strategijama i inicijativama za zapošljavanje te stvaranjem posebnih struktura unutar organizacija. Međutim, problemi i dalje postoje te bi se moglo učiniti više, među ostalim kako bi se iskoristile mogućnosti koje donosi digitalizacija.

Prepoznati su potreba i prednosti uključivanja socijalnih partnera u osmišljavanje i provedbu politika i reformi i to je dodatno razrađeno u smjernicama za zapošljavanje.

Prema Zajedničkom izvješću o zapošljavanju za 2022., u kojem se analizira sudjelovanje socijalnih partnera u izradi nacionalnih planova za oporavak i otpornost i drugih kriznih mjera, više od polovine svih mjera u području aktivnih politika tržišta rada i zaštite prihoda donesenih od izbijanja pandemije dogovorili su ili ispregovarali socijalni partneri.

Postoje i znatne razlike među državama članicama u pogledu okvira, struktura, postupaka i kvalitete socijalnog dijaloga, uključujući kolektivno pregovaranje. Zakonski propisi i dalje su važni kao uvjet za uvođenje novih tema u kolektivne ugovore, posebno u zemljama sa snažnim regulatornim okvirom za radne odnose⁵. Većina država članica ima službenu nacionalnu instituciju za socijalni dijalog u kojoj predstavnici poslodavaca, sindikata i vlade mogu raspravljati o općim gospodarskim i socijalnim pitanjima. Uloga i ovlasti tih tijela uvelike se razlikuju, ali ona obično imaju savjetodavnu ulogu u izradi nacrtu zakonodavstva i politika, posebno u područjima povezanim sa zapošljavanjem, te mogu poslužiti kao forum za pregovore o sporazumima. Osim toga, mnoge zemlje imaju i trostrana tijela koja se bave posebnim pitanjima, kao što su socijalna sigurnost, zapošljavanje, osposobljavanje te zdravlje i sigurnost.

Osim toga, u brojnim državama članicama socijalni partneri nemaju organizacijske kapacitete i to otežava njihovo sudjelovanje u relevantnim reformama i oblikovanju politika te njihovu sposobnost sklapanja kolektivnih ugovora. To pak utječe na uravnoteženje interesa obiju strana industrije i na njihova nastojanja da pronađu dobro prilagođena rješenja i pregovaraju o plaćama.

Za dobro funkcioniranje socijalnog dijaloga potrebne su snažne neovisne organizacije radnika i poslodavaca s tehničkim kapacitetima i pristupom informacijama koje su važne za sudjelovanje u socijalnom dijalogu; politička volja vlasti i spremnost da ulažu u trostranost i podupiru socijalni dijalog; poštovanje temeljnih prava slobode udruživanja i kolektivnog pregovaranja te odgovarajuća institucionalna potpora⁶.

Europska poduzeća i radnici trenutačno se suočavaju s velikim izazovima koji su posljedica pandemije, prelaska na digitalno i klimatski neutralno gospodarstvo te ruske agresije na Ukrajinu.

⁵ Eurofound (2022.), *Moving with the times* (Ukorak s vremenom): *Emerging practices and provisions in collective bargaining* (Nove prakse i odredbe u kolektivnom pregovaranju), Ured za publikacije Europske unije, Luksemburg

⁶ Na primjer, Rezolucija ILC-a o socijalnom dijalogu i tripartitnosti iz 2018.

Cilj je ovog Prijedloga preporuke Vijeća poduprijeti države članice u promicanju socijalnog dijaloga i kolektivnog pregovaranja na nacionalnoj razini uzimajući u obzir tri glavna elementa: savjetovanje sa socijalnim partnerima o sadržaju i provedbi gospodarskih i socijalnih politika te politika zapošljavanja; poticanje socijalnih partnera da pregovaraju o kolektivnim ugovorima i sklapaju ih, poštujući pritom svoju autonomiju i pravo na kolektivno djelovanje; i poticanje potpore za povećanje kapaciteta socijalnih partnera.

Preporuka se temelji na ključnim elementima socijalnog dijaloga u Europskoj uniji koji dobro funkcionira: ugovorna sloboda i autonomija socijalnih partnera, poštovanje nacionalnih tradicija, pravila i praksi te autonomija socijalnih partnera. Inicijativom će se dopuniti Direktiva o primjerenim minimalnim plaćama u EU-u.

- **Dosljednost s postojećim odredbama politike u tom području**

Komisijin Prijedlog preporuke Vijeća dio je inicijative za socijalni dijalog za 2023. i stoga je izravno povezan s Komunikacijom Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija iz 2023. pod naslovom *Jačanje socijalnog dijaloga u Europskoj uniji: iskorištavanje punog potencijala za upravljanje pravednim tranzicijama*.

Preporukom će se dopuniti postojeći instrumenti na razini EU-a i oni se neće dovoditi u pitanje. Poduprijet će se provedba osmog načela europskog stupa socijalnih prava kako je navedeno u njegovu akcijskom planu.

EU ima na raspolaganju nekoliko instrumenata za potporu nacionalnom socijalnom dijalogu ili donošenje povezanih smjernica politike, kao što su instrumenti financiranja (npr. ESF+), europski semestar i kvalitativni okvir za restrukturiranje.

Sveobuhvatan okvir direktiva o informiranju radnika i savjetovanju s njima⁷, na nacionalnoj i transnacionalnoj razini, sadržava pravila za zaštitu prava radnika na razini poduzeća. Kvalitativnim okvirom EU-a za restrukturiranja pomaže se poduzećima i u predviđanju promjena te ublažavanju učinaka restrukturiranja⁸ na zapošljavanje i društvo. Postoje i druge inicijative Komisije koje su relevantne za nacionalni socijalni dijalog, kao što su Direktiva o primjerenim minimalnim plaćama u EU-u⁹, Prijedlog direktive o poboljšanju radnih uvjeta u

⁷ Direktiva Vijeća 89/391/EEZ o uvođenju mjera za poticanje poboljšanja sigurnosti i zdravlja radnika na radu (SL L 183, 29.6.1989., str. 1.); Direktiva Vijeća 98/59/EZ o usklađivanju zakonodavstava država članica u odnosu na kolektivno otkazivanje (SL L 225, 12.8.1998., str. 16.); Direktiva Vijeća 2001/23/EZ o usklađivanju zakonodavstava država članica u odnosu na zaštitu prava zaposlenika kod prijenosa poduzeća, pogona ili dijelova poduzeća ili pogona (SL L 82, 22.3.2001., str. 16.); Direktiva Vijeća 2001/86/EZ o dopuni Statuta Europskoga društva u pogledu sudjelovanja radnika (SL L 294, 10.11.2001., str. 22.); Direktiva 2002/14/EZ Europskog parlamenta i Vijeća o uspostavljanju općeg okvira za obavješćivanje i savjetovanje s radnicima u Europskoj zajednici – Zajednička izjava Europskog parlamenta, Vijeća i Komisije o zastupanju radnika (SL L 80, 23.3.2002, str. 29.); Direktiva Vijeća 2003/72/EZ o dopuni Statuta Europske zadruge u odnosu na sudjelovanje zaposlenika (SL L 207, 18.8.2003., str. 25.); Direktiva 2009/38/EZ Europskog parlamenta i Vijeća o osnivanju Europskog radničkog vijeća ili uvođenju postupka koji obuhvaća poduzeća i skupine poduzeća na razini Zajednice radi obavješćivanja i savjetovanja radnika (preinaka) (SL L 122, 16.5.2009., str. 28.) i Direktiva (EU) 2019/1152 Europskog parlamenta i Vijeća o transparentnim i predvidivim radnim uvjetima u Europskoj uniji (SL L 186, 11.7.2019., str. 105.).

⁸ COM/2013/0882 final, dostupna [na internetu](#).

⁹ Direktiva 2022/2041/EZ Europskog parlamenta i Vijeća o primjerenim minimalnim plaćama u Europskoj uniji (SL L 275, 25.10.2022., str. 33.–47.).

radu putem platformi¹⁰ i Komunikacija Komisije „Bolji radni uvjeti za snažniju socijalnu Europu: iskorištavanje svih prednosti digitalizacije za budućnost rada¹¹.

- **Dosljednost u odnosu na druge politike Unije**

Ova je preporuka povezana s Komunikacijom Komisije „Smjernice za primjenu prava EU-a o tržišnom natjecanju na kolektivne ugovore u pogledu uvjeta rada samozaposlenih pojedinaca”¹² kojom se nastoji osigurati da pravila EU-a o tržišnom natjecanju ne budu prepreka kolektivnom pregovaranju za samozaposlene pojedince kojima je to potrebno.

U nedavno donesenoj Komunikaciji Komisije „Iskorištavanje talenata u europskim regijama”¹³ prepoznaje se potreba za većim uključivanjem socijalnih partnera u regijama koje se suočavaju s nedovoljnim razvojem talenata jer je to posebno važno za stvaranje boljih radnih uvjeta, primjerenih plaća te za rješavanje problema nedostatka vještina i radne snage.

Vijeće je na prijedlog Komisije nedavno donijelo Preporuku o cjenovno pristupačnoj visokokvalitetnoj dugotrajnoj skrbi¹⁴ kojom se države članice pozivaju da podrže kvalitetno zapošljavanje i poštene radne uvjete u području dugotrajne skrbi promicanjem nacionalnog socijalnog dijaloga i kolektivnog pregovaranja u području dugotrajne skrbi.

Promicanje socijalnog dijaloga i kolektivnog pregovaranja na nacionalnoj razini važno je i u kontekstu tekućih pregovora o proširenju jer zemlje kandidatkinje trebaju ojačati svoje strukture socijalnog dijaloga i procese kako bi odgovorile na izazove i promjene u svijetu rada.

Ova je inicijativa povezana i s međunarodnim odnosima EU-a u području socijalne politike, u skladu s međunarodnim radnim standardima Međunarodne organizacije rada i Europske socijalne povelje. Dodana vrijednost djelovanja EU-a sastoji se od nadogradnje na te standarde i povećanja njihove operativnosti i veće usmjerenosti na tržišta rada EU-a.

Direktiva 2014/24/EU¹⁵ o javnoj nabavi, Direktiva 2014/25/EU¹⁶ o nabavi subjekata koji djeluju u sektoru vodnog gospodarstva, energetskom i prometnom sektoru te sektoru poštanskih usluga i Direktiva 2014/23/EU¹⁷ o dodjeli ugovorâ o koncesiji relevantne su i za ovu inicijativu jer se njima od država članica zahtijeva da poštuju pravo na organiziranje i kolektivno pregovaranje u skladu s Konvencijom ILO-a br. 87 o slobodi udruživanja i zaštiti prava na organiziranje i Konvencijom Međunarodne organizacije rada br. 98 o pravu na organiziranje i kolektivno pregovaranje.

¹⁰ COM(2021) 762 final

¹¹ COM(2021) 761 final

¹² Komunikacija Komisije: Smjernice za primjenu prava Unije o tržišnom natjecanju na kolektivne ugovore u pogledu uvjeta rada samozaposlenih osoba bez zaposlenika 2022/C 374/02 (SL C 374, 30.9.2022., str. 2.)

¹³ COM(2023) 32 final

¹⁴ Preporuka Vijeća od 8. prosinca 2022. o pristupu cjenovno pristupačnoj visokokvalitetnoj dugotrajnoj skrbi 2022/C 476/01 (SL C 476, 15.12.2022., str. 11.).

¹⁵ SL L 94, 28.3.2014., str. 65.

¹⁶ SL L 94, 28.3.2014., str. 243.

¹⁷ SL L 94, 28.3.2014., str. 1.

2. PRAVNA OSNOVA, SUPSIDIJARNOST I PROPORCIONALNOST

- **Pravna osnova**

Ovaj Prijedlog preporuke Vijeća temelji se na članku 292. u vezi s člankom 153. stavkom 1. točkom (f) Ugovora, kojim se Uniji omogućuje da podupire i dopunjuje aktivnosti država članica u zastupanju i kolektivnoj obrani interesa radnika i poslodavaca, uključujući suodlučivanje. Ta pravna osnova zahtijeva jednoglasno odlučivanje.

U skladu s člankom 153. stavkom 5. preporuka ne smije sadržavati i ne obuhvaća odredbe povezane s pravom na udruživanje, pravom na štrajk ili pravom uvođenja mjera isključenja s rada, koje su izvan nadležnosti EU-a.

- **Supsidijarnost**

Države članice osmisle će i odabrati mjere i ulaganja. Unija je u skladu s člankom 153. stavkom 1. točkom (f) UFEU-a nadležna za podupiranje i dopunjavanje djelovanja u državama članicama u tom području. Prijedlogom se osigurava dodana vrijednost djelovanja na razini EU-a koja se sastoji u podupiranju država članica smjernicama nastalima na temelju širokog raspona modela socijalnog dijaloga iz čitavog EU-a (uz poštovanje raznolikosti nacionalnih sustava). Njime će se podržati politička obveza utvrđena u osmom načelu europskog stupa socijalnih prava.

- **Proporcionalnost**

Prijedlogom se podupire i dopunjuje rad država članica. Poštuje se raznolikost sustava socijalnog dijaloga koji postoje u Uniji i prepoznaje da bi posebni uvjeti na nacionalnoj, sektorskoj ili regionalnoj razini mogli dovesti do razlika u načinu provedbe preporuke. Ne predlažu se proširenje regulatorne ovlasti EU-a ni dodatne obveze za države članice. Države članice odlučit će u skladu sa svojim nacionalnim okolnostima kako najbolje mogu iskoristiti preporuku Vijeća.

- **Odabir instrumenta**

Instrument je prijedlog preporuke Vijeća kojim se poštuju načela supsidijarnosti i proporcionalnosti. To ukazuje na predanost država članica mjerama utvrđenima u ovoj preporuci i pruža snažnu političku osnovu za suradnju u području socijalnog dijaloga na razini Unije, uz potpuno poštovanje nadležnosti država članica i autonomije socijalnih partnera.

3. REZULTATI EX POST EVALUACIJA, SAVJETOVANJA S DIONICIMA I PROCJENA UČINKA

- **Ex post evaluacije/provjere primjerenosti postojećeg zakonodavstva**

Nije primjenjivo.

- **Savjetovanja s dionicima**

Komisija je organizirala više savjetovanja kako bi osigurala ravnotežu među različitim uključenim stranama u EU-u. Ciljana savjetovanja uključivala su istraživačke seminare i posebno saslušanje sa socijalnim partnerima na razini Unije (31. svibnja 2022.), posebne sastanke na razini povjerenika s čelnicima europskih međusektorskih organizacija socijalnih

partnera, rasprave na sastancima Odbora za socijalni dijalog (8. veljače, 14. lipnja i 27. rujna 2022.) i razmjene s predstavnicima država članica u Odboru za zapošljavanje (19. svibnja 2022.).

Poziv na očitovanje o inicijativi za socijalni dijalog, među ostalim o nacrtu preporuke Vijeća, objavljen je na internetskoj stranici „Iznesite svoje mišljenje” i bio je otvoren za povratne informacije javnosti od 22. rujna do 20. listopada 2022. Komisija je zaprimila 61 mišljenje od kojih je više od polovine pristiglo od organizacija socijalnih partnera.

Glavne teme koje se ponavljaju u sklopu navedenih savjetovanja bile su potreba za stvaranjem dovoljnog prostora za slobodno pregovaranje socijalnih partnera, poticanjem ozračja povjerenja i sudjelovanja u socijalnom dijalogu, boljim priopćavanjem rezultata i koristi socijalnog dijaloga, potrebom za razlikovanjem između priznatih organizacija socijalnih partnera i organizacija civilnog društva ili drugih oblika zastupanja, jačanjem kapaciteta socijalnih partnera, boljim uključivanjem socijalnih partnera u oblikovanje politika, osiguravanjem snažne suradnje između nacionalnih razina i razine EU-a te većom institucijskom potporom socijalnom dijalogu. Ovim se Prijedlogom uzimaju u obzir sva ta stajališta.

Komisija je održala razmjene mišljenja s Europskim parlamentom (u okviru strukturiranog dijaloga s odborom EMPL 14. lipnja 2022.), Europskim gospodarskim i socijalnim odborom (EGSO, 17. lipnja 2022.) i Odborom regija (OR, 21. lipnja 2022.).

- **Prikupljanje i primjena stručnog znanja**

Iako se Prijedlog temelji na raznim postojećim izvorima istraživanja (npr. izvješćima Eurofounda, ILO-a, OECD-a) i razmjenama informacija tijekom posebnih događanja, u izradi ovog Prijedloga nisu sudjelovali vanjski stručnjaci.

- **Procjena učinka**

Za ovu vrstu akta nije potrebna procjena učinka.

- **Primjerenost i pojednostavnjenje propisa**

Ovaj prijedlog nije povezan s REFIT-om.

- **Temeljna prava**

Ovom preporukom poštuju se temeljna prava i načela priznata Poveljom Europske unije o temeljnim pravima. Ovom se preporukom posebno poštuje pravo na udruživanje (članak 12. Povelje) i pridonosi poštovanju prava na kolektivno pregovaranje i djelovanje (članak 28. Povelje).

4. UTJECAJ NA PRORAČUN

Ovaj Prijedlog nema financijski utjecaj na proračun Unije i može se realizirati upotrebom postojećih ljudskih resursa.

5. DRUGI ELEMENTI

- **Planovi provedbe i mehanizmi praćenja, evaluacije i izvješćivanja**

U stavku 13. predlaže se da Komisija u roku od 12 mjeseci od objave preporuke razvije pokazatelje za praćenje njezine provedbe zajedno s Odborom za zapošljavanje i relevantnim socijalnim partnerima te da poboljša opseg i važnost prikupljanja podataka o socijalnom dijalogu na razini Unije i na nacionalnoj razini, među ostalim o kolektivnom pregovaranju.

U skladu sa stavkom 14. Komisija će redovito pratiti provedbu ove preporuke na nacionalnoj razini i razini EU-a, zajedno s državama članicama i relevantnim socijalnim partnerima, na redovitim trostranim sastancima ili najmanje jednom godišnje, u kontekstu multilateralnih mehanizama nadzora pod vodstvom Odbora za zapošljavanje, među ostalim u okviru europskog semestra i u kontekstu Europskog odbora za socijalni dijalog.

Naposljetku, Komisija će u suradnji s državama članicama, socijalnim partnerima i nakon savjetovanja s drugim relevantnim dionicima ocijeniti mjere poduzete kao odgovor na ovu preporuku te izvijestiti Vijeće u roku od četiri godine od njezine objave. Na temelju rezultata evaluacije Komisija može razmotriti podnošenje daljnjih prijedloga.

- **Dokumenti s objašnjenjima (za direktive)**

Nije primjenjivo.

- **Detaljno obrazloženje posebnih odredaba prijedloga**

Preporuke upućene državama članicama trebale bi se provoditi u skladu s nacionalnim pravom i/ili praksom, nakon savjetovanja i u bliskoj suradnji sa socijalnim partnerima, uz poštovanje njihove autonomije.

U stavku 1. utvrđuju se glavna područja djelovanja. Naglašava se da socijalni dijalog može biti dvostrani i trostrani te da je za njega u oba slučaja potrebno poticajno okruženje. Kolektivno pregovaranje dio je dvostranog socijalnog dijaloga i može se odvijati u javnom i privatnom sektoru na svim razinama, tj. na međuindustrijskoj, sektorskoj, regionalnoj razini i na razini poduzeća.

Pod poticajnim okruženjem za dvostrani i trostrani socijalni dijalog podrazumijevalo bi se poštovanje temeljnih prava slobode udruživanja i kolektivnog pregovaranja, promicanje snažnih, neovisnih sindikata i organizacija poslodavaca, kao i mjere za jačanje njihovih kapaciteta, osiguravanje pristupa relevantnim informacijama, promicanje sudjelovanja svih strana u socijalnom dijalogu, daljnji razvoj digitalne revolucije koja je potrebna za novi svijet rada i osiguravanje odgovarajuće institucionalne potpore.

Stavak 2. usmjeren je na trostranu dimenziju socijalnog dijaloga te pravodobno, sustavno i smisleno uključivanje socijalnih partnera u osmišljavanje i provedbu politika zapošljavanja i socijalnih politika te, prema potrebi, gospodarskih i drugih javnih politika.

Stavak 3. odnosi se na pristup socijalnih partnera relevantnim informacijama o sveukupnom gospodarskom i socijalnom stanju u zemlji i relevantnoj situaciji i politikama za pojedine sektore djelatnosti, kako bi mogli sudjelovati u socijalnom dijalogu i kolektivnom pregovaranju.

Stavak 4. i njegove podtočke odnose se na pitanje priznavanja i reprezentativnosti. U njemu se državama članicama preporučuje da osiguraju da relevantni postupci budu otvoreni i transparentni, da se temelje na unaprijed utvrđenim i objektivnim kriterijima u pogledu reprezentativnosti organizacija te da se ti kriteriji i postupci utvrde u dogovoru sa sindikatima i organizacijama poslodavaca. Osim toga, podsjeća se na to da bi, ako u istom poduzeću postoje i predstavnici sindikata i izabrani predstavnici, trebalo poduzeti odgovarajuće mjere kako bi se osiguralo da se postojanje izabranih predstavnika ne koristi za ugrožavanje položaja tih sindikata ili njihovih predstavnika. Naposljetku, upućuje se na to da bi trebalo razlikovati između organizacija socijalnih partnera i organizacija civilnog društva.

Stavak 5. usmjeren je na zaštitu socijalnih partnera od svih štetnih nezakonitih mjera povezanih s ostvarivanjem njihovih prava na kolektivno pregovaranje.

U stavku 6. ističe se potreba za jačanjem povjerenja u socijalne partnere i među njima te promicanjem sklapanja kolektivnih ugovora. Poziva se na alternativno rješavanje sporova kako bi se poduprlo izvršavanje prava i obveza koje proizlaze iz zakona ili kolektivnih ugovora, kao što su mirenje, posredovanje i arbitraža, s ciljem olakšavanja pregovora i poboljšanja primjene kolektivnih ugovora.

U stavku 7. razmatra se razina kolektivnog pregovaranja jer ono treba biti moguće na svim postojećim razinama te se potiče koordinacija među tim razinama.

Stavak 8. sadržava nekoliko načina za promicanje većeg obuhvata kolektivnog pregovaranja i omogućivanje stvarnog kolektivnog pregovaranja.

Stavak 9. odnosi se na komunikacijske aktivnosti za aktivno promicanje koristi i dodane vrijednosti socijalnog dijaloga i kolektivnog pregovaranja.

Stavak 10. sadržava nekoliko načina za jačanje kapaciteta nacionalnih socijalnih partnera kako bi im se pružila potpora za uspješno sudjelovanje u socijalnom dijalogu, među ostalim u kolektivnom pregovaranju i provedbi neovisnih ugovora sa socijalnim partnerima na razini EU-a.

Stavci 11. i 12. odnose se na provedbu preporuke i izvješćivanje Komisije te na mogućnost da se provedba relevantnih dijelova ove preporuke povjeri socijalnim partnerima, ako je to primjenjivo u skladu s nacionalnim pravom ili praksom.

Posljednja tri stavka odnose se na mjere koje Komisija namjerava poduzeti kako bi pružila potporu državama članicama u provedbi preporuke i njezinu praćenju.

Prijedlog

PREPORUKE VIJEĆA

o jačanju socijalnog dijaloga u Europskoj uniji

VIJEĆE EUROPSKE UNIJE,

uzimajući u obzir Ugovor o funkcioniranju Europske unije (UFEU), a posebno njegov članak 292. u vezi s člankom 153. stavkom 1. točkom (f),

uzimajući u obzir prijedlog Europske komisije,

budući da:

- (1) Vijeće u svojim zaključcima od 24. listopada 2019. pod naslovom „Budućnost rada: Unija koja promiče Deklaraciju Međunarodne organizacije rada povodom njezine stote obljetnice” potiče države članice da se nastave zalagati za ratifikaciju i učinkovitu provedbu konvencija Međunarodne organizacije rada. Vijeće isto tako poziva države članice i Komisiju da poboljšaju socijalni dijalog na svim razinama i u svim njegovim oblicima, uključujući prekograničnu suradnju, kako bi se osiguralo aktivno sudjelovanje socijalnih partnera u oblikovanju budućnosti rada i izgradnji socijalne pravde, među ostalim praktičnim priznavanjem prava na kolektivno pregovaranje i razmatranjem primjerenih minimalnih plaća, neovisno o tome jesu li zakonske ili su dogovorene u okviru pregovora.
- (2) U Zajedničkoj izjavi o novom početku za socijalni dijalog iz 2016. koju su 27. lipnja 2016. potpisali Komisija, nizozemsko predsjedništvo Vijeća i europski socijalni partneri, međusektorski i sektorski socijalni partneri na razini Unije obvezali su se da će se nastaviti zalagati za socijalni dijalog i procijeniti potrebu za daljnjim mjerama u tom pogledu, kako bi doprli do povezanih društava u državama članicama koja još nisu uključena te poboljšali članstvo i reprezentativnost sindikata i organizacija poslodavaca.
- (3) U osmom načelu europskog stupa za socijalna prava navodi se da se provodi savjetovanje sa socijalnim partnerima o osmišljavanju i provedbi gospodarskih i socijalnih politika te politika zapošljavanja u skladu s nacionalnom praksom. Potiče ih se da pregovaraju o kolektivnim ugovorima i sklapaju ih u svim područjima koja su im relevantna poštujući svoju autonomiju i pravo na kolektivno djelovanje. Trebalo bi poticati i povećanje kapaciteta socijalnih partnera za promicanje socijalnog dijaloga. Osim toga, svi relevantni akteri pozvani su u okviru Socijalne obveze iz Porta¹⁸ da

¹⁸ Socijalna obveza iz Porta koju su 7. svibnja 2021. na socijalnom samitu u Portu potpisali portugalsko predsjedništvo Vijeća EU-a, Europska komisija, Europski parlament, socijalni partneri na razini Unije i socijalna platforma, kako bi se ojačala predanost u provedbi europskog stupa socijalnih prava (<https://www.2021portugal.eu/en/porto-social-summit/porto-social-commitment>).

promiču autonomni socijalni dijalog kao strukturiranu sastavnicu europskog društvenog modela i da ga ojačaju na europskoj, nacionalnoj, regionalnoj i sektorskoj razini te na razini poduzeća, s posebnim naglaskom na osiguravanju poticajnog okvira za kolektivno pregovaranje u okviru različitih modela u državama članicama.

- (4) U svojoj Rezoluciji o europskom stupu socijalnih prava od 19. siječnja 2017. Europski parlament naglašava važnost prava na kolektivno pregovaranje i djelovanje kao temeljnog prava sadržanog u primarnom pravu Unije. Parlament osim toga očekuje od Komisije da se snažnije i konkretnije zalaže za jačanje i poštovanje socijalnog dijaloga na svim razinama i u svim sektorima, posebno ako nije dovoljno dobro razvijen, uzimajući pritom u obzir različite nacionalne prakse. U svojoj rezoluciji o politici zapošljavanja i socijalnoj politici europodručja od 10. listopada 2019. Europski parlament navodi da su socijalni dijalog i kolektivno pregovaranje ključni za osmišljavanje i provedbu politika kojima se mogu poboljšati radni uvjeti i uvjeti zapošljavanja te poziva na koordiniranu inicijativu Unije za proširenje područja primjene kolektivnih ugovora na radnike koji rade putem platformi. Europski parlament poziva i države članice da prema potrebi prošire mogućnosti za kolektivno pregovaranje.
- (5) U smjernici br. 7 Odluke Vijeća (EU) 2022/2296¹⁹ države članice pozivaju se da, među ostalim, surađuju sa socijalnim partnerima na postizanju pravednih, transparentnih i predvidivih radnih uvjeta i ravnoteže između prava i obveza, te da osiguraju pravodobno i smisleno sudjelovanje socijalnih partnera u osmišljavanju i provedbi reformi i politika zapošljavanja te socijalnih i, prema potrebi, gospodarskih reformi i politika, među ostalim zalaganjem za povećanje kapaciteta socijalnih partnera. Osim toga poziva se i države članice da potiču socijalni dijalog i kolektivno pregovaranje te da potiču socijalne partnere da pregovaraju i sklapaju kolektivne ugovore o pitanjima koja su im važna, uz potpuno poštovanje njihove autonomije i prava na kolektivno djelovanje. U godišnjem pregledu rasta za 2019.²⁰ podsjeća se da u kontekstu smanjenja obuhvata kolektivnog pregovaranja, mjere jačanja institucionalnog kapaciteta socijalnih partnera mogu biti od koristi u zemljama u kojima je socijalni dijalog slab ili je pogođen krizom. U godišnjem pregledu održivog rasta za 2022.²¹ navodi se da je sustavno uključivanje socijalnih partnera i drugih relevantnih dionika ključno za uspješnu koordinaciju i provedbu gospodarske politike i politike zapošljavanja. Dok socijalni partneri u nekim državama članicama imaju važnu ulogu i uključeni su na određeni način u oblikovanje i provedbu politika, za druge je države članice u okviru europskog semestra izdano nekoliko preporuka u vezi s poboljšanjem socijalnog dijaloga i uključivanjem socijalnih partnera u osmišljavanje i/ili provedbu reformi.
- (6) Komisija je u svojem Akcijskom planu za provedbu europskog stupa socijalnih prava²² najavila inicijativu za potporu socijalnom dijalogu na razini Unije i na nacionalnoj razini. U tom je akcijskom planu naglašeno i da je potrebno intenzivirati socijalni dijalog na nacionalnoj razini i razini Unije te se pozvalo na veće zalaganje za

¹⁹ Odluka Vijeća (EU) 2022/2296 od 21. studenoga 2022. o smjernicama za politike zapošljavanja država članica (SL L 304, 24.11.2022., str. 67.).

²⁰ Komunikacija Komisije, Godišnji pregled rasta za 2019.: za snažniju Europu suočenu s globalnom nesigurnošću, COM(2018) 770 final.

²¹ Komunikacija Komisije, Godišnji pregled održivog rasta za 2022., COM(2021) 740 final.

²² Komunikacija Komisije „Akcijski plan za provedbu europskog stupa socijalnih prava”, COM(2021) 102 final.

povećanje obuhvata kolektivnog pregovaranja i sprečavanje smanjenja broja članova i organizacijske gustoće socijalnih partnera.

- (7) Socijalni dijalog, uključujući kolektivno pregovaranje, ključan je i koristan alat za dobro funkcioniranje socijalnog tržišnog gospodarstva, poticanje gospodarske i socijalne otpornosti, konkurentnosti, stabilnosti te održivog i uključivog rasta i razvoja. On ima važnu ulogu i u oblikovanju budućnosti rada, uzimajući u obzir posebne trendove globalizacije, tehnologije, demografije i klimatskih promjena. Države članice s čvrstim okvirima za socijalni dijalog i velikim obuhvatom kolektivnog pregovaranja uglavnom imaju konkurentnija i otpornija gospodarstva.
- (8) Iskustvo pokazuje da socijalni dijalog doprinosi djelotvornom upravljanju krizama. Nakon krize iz 2008. otpornija su bila ona gospodarstva čiji su socijalni partneri mogli pravovremeno upravljati strukturama kolektivnog pregovaranja i prilagoditi ih. Nedavna kriza uzrokovana pandemijom bolesti COVID-19 pokazala je da je socijalni dijalog ključan alat za uravnoteženo upravljanje krizama i pronalaženje djelotvornih politika ublažavanja i oporavka. Ničim izazvana i neopravdana agresija Ruske Federacije na Ukrajinu prouzrokovala je ne samo humanitarnu krizu već i dosad nezabilježeno povećanje cijena hrane i energije. Socijalni partneri imaju važnu ulogu u suočavanju s nekima od tih izazova, posebno u pogledu integracije osoba koje bježe od rata u Ukrajini i drugih problema na tržištu rada Unije te u pronalaženju održivih rješenja za prilagodbu plaća i kolektivnih ugovora.
- (9) Aktualne tehnološke promjene, sve veća automatizacija i zelena tranzicija prema klimatskoj neutralnosti brzo ostavljaju svoj trag u gospodarstvu i imaju različite učinke na sektore, zanimanja, regije i zemlje. Socijalni partneri imaju ključnu ulogu u tome da putem dijaloga, pregovora i zajedničkog djelovanja predvide, ublaže i prema potrebi riješe probleme povezane sa zapošljavanjem i socijalnim pitanjima koji su nastali tijekom gospodarskog restrukturiranja i tekuće usporedne zelene i digitalne tranzicije. U kontekstu europskog zelenog plana i plana RePowerEU, u Preporuci Vijeća o osiguravanju pravedne tranzicije prema klimatskoj neutralnosti²³ države članice pozivaju se da u bliskoj suradnji sa socijalnim partnerima prema potrebi donesu i provedu sveobuhvatne i usklađene pakete politika kako bi slijedile pristup na razini cijelog društva i optimalno iskoristile javno i privatno financiranje.
- (10) Mehanizmi i procesi povezani sa socijalnim dijalogom razlikuju se među državama članicama, a to je odraz njihove različite povijesti, institucija i njihove gospodarske i političke situacije. Djelotvoran socijalni dijalog podrazumijeva, među ostalim, postojanje modela industrijskih odnosa u kojima socijalni partneri mogu pregovarati u dobroj vjeri i samostalno provoditi svoje prakse kolektivnog pregovaranja i sudjelovanja radnika. Uvjeti za dobro funkcioniranje socijalnog dijaloga su sljedeći: i. postojanje snažnih, neovisnih sindikata i tehničkih kapaciteta organizacija poslodavaca; ii. pristup informacijama koje su važne za sudjelovanje u socijalnom dijalogu; iii. obveza uključivanja svih strana u socijalni dijalog; iv. poštovanje temeljnih prava slobode udruživanja i kolektivnog pregovaranja; i v. odgovarajuća institucionalna potpora.

²³ Preporuka Vijeća od 16. lipnja 2022. o osiguravanju pravedne tranzicije prema klimatskoj neutralnosti 2022/C 243/04 (SL C 243, 27.6.2022., str. 35.).

- (11) Socijalni dijalog podrazumijeva trostrana i dvostrana savjetovanja i pregovore koji se održavaju na svim razinama, kao što su međusektorska, sektorska, nacionalna, regionalna, lokalna razina i razina poduzeća i razina skupine poduzeća. U nacionalnom trostranom socijalnom dijalogu sudjeluju vlada, radnici i poslodavci kako bi raspravljali o javnim politikama, zakonima i drugim odlukama koje utječu na socijalne partnere. Trostranim savjetovanjima može se osigurati veća suradnja među trostranim partnerima i postići konsenzus o relevantnim nacionalnim politikama. Trostrani dogovor mora se temeljiti na snažnom dvostranom socijalnom dijalogu. Kako bi se poboljšali trostrani procesi, vlade bi među ostalim trebale povećati transparentnost oblikovanja politika, primjerice onih koje se odnose na kvalitetu i relevantnost mogućnosti osposobljavanja za tržište rada.
- (12) Dvostrani pregovori, posebno kolektivno pregovaranje, odvijaju se između organizacija radnika i poslodavaca kako su definirani nacionalnim pravom ili praksom. Organizacija radnika u pravilu je sindikat koji čine udruženje radnika ili drugi sindikati (ili oboje) osnovani radi promicanja i obrane interesa radnika, u skladu s nacionalnim pravom i/ili praksom. Organizaciju poslodavaca čine pojedinačni poslodavci, druga udruženja poslodavaca ili oboje, osnovani radi promicanja i obrane interesa svojih članova, u skladu s nacionalnim pravom i/ili praksom.
- (13) U skladu s Konvencijom br. 135 Međunarodne organizacije rada koju su trenutačno ratificirale 24 države članice, predstavnici radnika mogu biti osobe koje su: i. priznate kao takve u skladu s nacionalnim pravom ili praksom, bez obzira na to jesu li predstavnici sindikata, odnosno predstavnici koje su imenovali ili izabrali sindikati ili članovi tih sindikata; ili ii. izabrane da budu predstavnici, odnosno predstavnici koje slobodno biraju radnici poduzeća u skladu s odredbama nacionalnih zakona ili propisa ili kolektivnih ugovora i čije funkcije ne uključuju aktivnosti koje su priznate kao isključivo pravo sindikata u predmetnoj zemlji. Međutim, ako u istom poduzeću postoje predstavnici sindikata i izabrani predstavnici, takva se zastupljenost ne bi trebala koristiti za ugrožavanje položaja tih sindikata ili njihovih predstavnika. I uzajamno priznavanje socijalnih partnera i zakonsko priznavanje sindikata i organizacija poslodavaca od strane tijela svake države članice ključni su za uspješan okvir kolektivnog pregovaranja, pod uvjetom da poslodavci i radnici mogu slobodno odabrati koje će ih organizacije predstavljati. U nekim državama članicama to je priznanje ograničeno na organizacije koje ispunjavaju određene kriterije reprezentativnosti. Takvi bi se kriteriji trebali utvrditi uz savjetovanje sa socijalnim partnerima te bi trebali biti objektivni i razmjerni. Trebalo bi ih ocjenjivati u otvorenom i transparentnom postupku odobrenja koji nije prepreka potpunom razvoju kolektivnog pregovaranja. U nedostatku sindikata na razini poduzeća, o kolektivnim ugovorima mogu pregovarati i sklapati ih predstavnici radnika koje su oni propisno izabrali i ovlastili u skladu s nacionalnim pravom ili praksom.
- (14) Kolektivno pregovaranje obuhvaća pitanja povezana s radnim uvjetima i uvjetima zaposlenja kao što su plaće, radno vrijeme, godišnji bonus, godišnji odmor, roditeljski dopust, osposobljavanje te sigurnost i zdravlje na radu. Stoga je ono posebno važno za sprečavanje radnih sporova, poboljšanje plaća i radnih uvjeta te smanjenje nejednakosti plaća. Kolektivno pregovaranje ključan je alat kojim se radnicima i poduzećima omogućuje da se prilagode promjenama u svijetu rada i sudjeluju u osmišljavanju i definiranju novih elemenata zaštite na radu, kao što su pravo zaposlenika da se isključe s posla, ili poboljšanju postojećih, kao što su zaštita od nasilja i uznemiravanja na radnom mjestu, osposobljavanje starijih radnika,

poboljšanje ravnoteže između poslovnog i privatnog života i rješavanje problema povezanih s mentalnim zdravljem, a ima i ključnu ulogu u suočavanju s posljedicama neočekivanih kriza, kao što je pandemija bolesti COVID-19.

- (15) Funkcioniranje sustava kolektivnog pregovaranja ovisi o kombinaciji različitih značajki, kao što su primjena klauzula *erga omnes* i produljenja kolektivnih ugovora, njihovo prosječno trajanje, primjena načela najpovoljnijeg prava, hijerarhija normi i primjena odstupanja od kolektivnih ugovora sklopljenih na višoj razini kolektivnog pregovaranja te stope učlanjenosti u sindikate i organizacije poslodavaca. Države članice, u skladu s njihovim pravom ili praksom ili oboje, uvelike se razlikuju u pogledu klauzula i administrativnih proširenja pristupa *erga omnes*. Sustav kolektivnog pregovaranja koji dobro funkcionira uključuje postupke za suradnju, razmjenu informacija i rješavanje sporova između stranaka.
- (16) Kolektivno pregovaranje može se odvijati na različitim razinama. Pregovori mogu biti vrlo decentralizirani (odvijaju se uglavnom na razini poduzeća), visoko centralizirani (na nacionalnoj razini) ili se mogu odvijati na središnjoj razini, na razini sektora ili regija. Kolektivno pregovaranje sve se više odvija na više razina. U nekim slučajevima sektorski ugovori ili ugovori na razini poduzeća slijede smjernice koje su utvrdile organizacije više razine; u drugim slučajevima neki sektori ili poduzeća slijede standarde utvrđene u drugom sektoru. Stoga je koordinacija među razinama pregovaranja ključni stup sustava kolektivnog pregovaranja. Načelom najpovoljnijeg prava i odstupanjima od kolektivnih ugovora sklopljenih na višoj razini kolektivnog pregovaranja utvrđen je opći okvir kojim se uređuje odnos među različitim razinama pregovaranja. U tom kontekstu mogućnost odstupanja može se utvrditi u kolektivnim ugovorima više razine ili u zakonu, kao i uvjeti za njihovu primjenu na nižoj razini. Klauzulama o odstupanju može se dopustiti obustava kolektivnog ugovora ili ponovno pregovaranje o njemu (ili njegovu dijelu) kako bi se odredile alternativne razine ili uvjeti u odnosu na one propisane ugovorom, ako su to socijalni partneri opravdali i dogovorili.
- (17) U većini država članica stope kolektivnih pregovaranja obično su veće među zaposlenicima s ugovorima na neodređeno vrijeme i onima koji rade u većim poduzećima ili u određenim sektorima, kao što je javni sektor. Općenito, manje je vjerojatno da će radnici u malim poduzećima biti uključeni jer ta poduzeća često nemaju kapacitete za pregovaranje o ugovoru na razini poduzeća ili zato što na radnom mjestu nema sindikata ili drugog oblika zastupanja radnika. Organiziranje radnika posebno je teško u situacijama nestandardnog zapošljavanja, a većina novijih oblika zapošljavanja trpi zbog nedostatka zastupljenosti. Znatan nedostatak zastupljenosti tih vrsta radnika može se pripisati, s jedne strane, trošku njihova zastupanja i, s druge strane, fleksibilnosti u pogledu vremena i mjesta rada, zbog čega je predstavnicima radnika teško organizirati tu prilično rascjepkanu radnu snagu. Povećanje kapaciteta socijalnih partnera pomoglo bi im da dodatno povećaju svoj doprinos oblikovanju politika te bi im omogućilo djelotvorniji socijalni dijalog i djelotvornije kolektivno pregovaranje. Aktivnosti izgradnje kapaciteta obično pomažu socijalnim partnerima da povećaju svoju bazu članova (među ostalim upotrebom tehnologije, pružanjem novih usluga i aktivnosti u školama i sveučilištima itd.) i njihove ljudske i administrativne kapacitete, da promiču svoje kapacitete usmjerene na proces i podupiru njihov organizacijski razvoj. Takve aktivnosti uključuju pružanje specijaliziranog osposobljavanja, tehničku i logističku potporu i financiranje. Izgradnja kapaciteta prije svega je proces odozdo prema gore koji ovisi o volji i nastojanjima samih socijalnih

partnera koji najbolje znaju svoje potrebe i mogu navestimjere koje već poduzimaju za jačanje svojih kapaciteta. Javna tijela mogu zatim dopuniti i/ili poduprijeti ta nastojanja, a mogu se iskoristiti i sredstava Unije, uz poštovanje autonomije socijalnih partnera.

- (18) Neke države članice poduzele su sljedeće mjere za potporu socijalnom dijalogu i kolektivnom pregovaranju: i. proširenje mogućnosti za socijalni dijalog; ii. promicanje autonomije socijalnih partnera i poštovanje njihove ugovorne slobode; iii. poticanje zajedničkih mišljenja, programa i projekata; iv. redovita razmjena informacija; v. promicanje osposobljavanja u području pregovaranja; vi. osiguravanje alternativnih mehanizama za rješavanje sporova kao što su mirenje, posredovanje i arbitraža; vii. jačanje zaštite radnika od odmazde ili diskriminacije zbog njihova sudjelovanja u kolektivnom pregovaranju.
- (19) Međutim, u mnogim je državama članicama socijalni dijalog sve teži. Dok je stopa učlanjenosti u udruge poslodavaca i dalje relativno stabilna, iako se u nekoliko država članica EU-a bilježi silazni trend, stopa učlanjenosti u sindikate u prosjeku se smanjuje u svim državama članicama. Nadalje, udio radnika obuhvaćenih kolektivnim ugovorima (obuhvat kolektivnog pregovaranja) nizak je u većini država članica i, unatoč nekoliko strategija sindikalnih organizacija za proširenje njihova dosega na nestandardne oblike zapošljavanja, znatno se smanjio tijekom posljednjih 30 godina. U nekim slučajevima postojeća pravila mogu imati nedostatke i potencijalno štetan učinak na socijalni dijalog. To mogu biti: i. strogi uvjeti reprezentativnosti; ii. uplitanja u postupak pregovaranja ili neopravdana ograničenja predmeta kolektivnog pregovaranja, iii. nepravilno razgraničenje gospodarskih sektora kojim se sprečava stvaranje struktura kolektivnog pregovaranja na razini sektora; iv. neizvršavanje kolektivnih ugovora; v. nedjelotvorna zaštita od diskriminacije zbog povezanosti sa sindikatom; vi. nedjelotvorni postupci savjetovanja; vii. nedostatak konstruktivnosti u pregovorima; vii. nedostatak kapaciteta za pregovaranje ili potpuno sudjelovanje u postupcima savjetovanja.
- (20) Potrebno je ojačati i reprezentativnost i kapacitet nacionalnih socijalnih partnera kako bi se na nacionalnoj razini proveli neovisni ugovori socijalnih partnera na razini Unije. Stoga bi posebnu pozornost trebalo posvetiti osiguravanju poticajnog okvira za socijalni dijalog, uključujući kolektivno pregovaranje, te tome da nacionalni socijalni partneri imaju dostatne kapacitete da na djelotvoran način doprinese socijalnom dijalogu na razini Unije i provedbi na nacionalnoj razini okvirnih sporazuma koje su potpisali socijalni partneri na razini Unije.
- (21) Direktivom 2014/24/EU²⁴ o javnoj nabavi, Direktivom 2014/25/EU²⁵ o nabavi subjekata koji djeluju u sektoru vodnog gospodarstva, energetske i prometnog sektoru te sektoru poštanskih usluga i Direktivom 2014/23/EU²⁶ o dodjeli ugovora o koncesiji od država članica zahtijeva se da poštuju pravo na organiziranje i kolektivno pregovaranje u skladu s Konvencijom ILO-a br. 87 o slobodi udruživanja i zaštiti prava na organiziranje i Konvencijom Međunarodne organizacije rada br. 98 o pravu na organiziranje i kolektivno pregovaranje.

²⁴ SL L 94, 28.3.2014., str. 65.

²⁵ SL L 94, 28.3.2014., str. 243.

²⁶ SL L 94, 28.3.2014., str. 1.

- (22) Kolektivno pregovaranje trebalo bi biti dostupno svim radnicima koji se nalaze u sličnim situacijama, uključujući samozaposlene osobe. Sud Europske unije presudio je da se kolektivni ugovor koji obuhvaća samozaposlene pružatelje usluga može smatrati rezultatom dijaloga među socijalnim partnerima ako se pružatelji usluga nalaze u situaciji usporedivoj sa situacijom radnika²⁷. Osim toga, potvrdio je da u današnjem gospodarstvu nije uvijek lako odrediti imaju li određeni samozaposleni pružatelji usluga status poduzetnika²⁸.
- (23) Smjernicama o primjeni prava tržišnog natjecanja Unije na kolektivne ugovore u pogledu radnih uvjeta samozaposlenih pojedinaca²⁹ nastoji se pojasniti kada samozaposlene osobe mogu kolektivno pregovarati o boljim radnim uvjetima bez kršenja pravila Unije o tržišnom natjecanju.
- (24) Prijedlog direktive o poboljšanju radnih uvjeta u radu putem platformi³⁰ sadržava odredbe kojima se nastoji promicati socijalni dijalog u algoritamskom upravljanju uvođenjem kolektivnih prava u pogledu informiranja i savjetovanja o znatnim promjenama povezanim s upotrebom automatiziranih sustava za praćenje i donošenje odluka.
- (25) Uredbom (EU) 2021/1057 Europskog parlamenta i Vijeća³¹ zadržava se obveza država članica da osiguraju odgovarajuće sudjelovanje socijalnih partnera u provedbi politika koje se podupiru iz Europskog socijalnog fonda plus (ESF+) te se jača obveza pružanja potpore izgradnji kapaciteta socijalnih partnera. U tu bi svrhu države članice trebale dodijeliti odgovarajuća sredstva iz fonda ESF+ za izgradnju kapaciteta socijalnih partnera i civilnog društva. Države članice koje su u okviru europskog semestra dobile preporuku za pojedinu zemlju u tom području, trebale bi u tu svrhu izdvojiti najmanje 0,25 % svojih sredstava iz fonda ESF+ u okviru podijeljenog upravljanja.
- (26) Ovom će se preporukom poduprijeti provedba osmog načela europskog stupa socijalnih prava. Njome se potiču mjere prilagođene nacionalnim tradicijama, pravilima i praksama, čime se poštuju nacionalne posebnosti i autonomija socijalnih partnera. Preporukom se dopunjuju postojeći instrumenti na razini Unije i oni se neće dovoditi u pitanje.
- (27) Ova se preporuka ni u kojem slučaju ne bi trebala navoditi kao opravdanje za smanjenje razine potpore socijalnom dijalogu koja se u državama članicama već pruža, uključujući kolektivno pregovaranje. Njome se države članice ne sprečava ni da uspostave snažnije mjere potpore i naprednije odredbe za socijalni dijalog i za kolektivno pregovaranje koje se razlikuju od onih iz ove preporuke.

²⁷ Presuda od 4. prosinca 2014., FNV Kunsten Informatie en Media/Staat der Nederlanden, C-413/13, EU:C:2014:2411, t. 31. i 42.

²⁸ Presuda od 4. prosinca 2014., FNV Kunsten Informatie en Media protiv Staat der Nederlanden, C-413/13, EU:C:2014:2411, t. 32.

²⁹ Komunikacija Komisije: Smjernice za primjenu prava Unije o tržišnom natjecanju na kolektivne ugovore u pogledu uvjeta rada samozaposlenih osoba bez zaposlenika 2022/C 374/02 (SL C 374, 30.9.2022., str. 2.)

³⁰ Prijedlog direktive o poboljšanju radnih uvjeta u radu putem platformi, COM(2021) 762 final.

³¹ Uredba (EU) 2021/1057 Europskog parlamenta i Vijeća od 24. lipnja 2021. o uspostavi Europskog socijalnog fonda plus (ESF+) i stavljanju izvan snage Uredbe (EU) br. 1296/2013 (SL L 231, 30.6.2021., str. 21.).

- (28) Ovom se preporukom ne dovode u pitanje nadležnosti država članica u pogledu prava na udruživanje, prava na štrajk i prava uvođenja mjera isključenja s rada, u skladu s odredbama članka 153. stavka 5. UFEU-a, kao ni autonomija socijalnih partnera;

ZA POTREBE OVE PREPORUKE PRIMJENJUJU SE SLJEDEĆE DEFINICIJE:

- (1) „socijalni dijalog” znači sve vrste pregovora, savjetovanja ili razmjene informacija među predstavnicima vlada, poslodavaca i radnika o pitanjima od zajedničkog interesa koja se odnose na gospodarsku i socijalnu politiku, koji postoje kao dvostrani odnosi između radnika i uprave, uključujući kolektivno pregovaranje, ili kao trostrani proces, s vladom kao službenom stranom u dijalogu i mogu biti neformalni ili institucionalizirani ili kombinacija tih dvaju načina, koji se odvijaju na nacionalnoj, regionalnoj razini ili na razini poduzeća ili na međuindustrijskoj i sektorskoj razini ili kombinaciji tih razina;
- (2) „kolektivno pregovaranje” znači svi pregovori koji se odvijaju u skladu s nacionalnim pravom i nacionalnom praksom u svakoj državi članici između poslodavca, skupine poslodavaca ili jedne ili više organizacija poslodavaca, s jedne strane, i jednog ili više sindikata, s druge strane, radi utvrđivanja radnih uvjeta i uvjeta zapošljavanja;
- (3) „kolektivni ugovor” znači pisani sporazum koji se odnosi na odredbe o radnim uvjetima i uvjetima zapošljavanja koji su sklopili socijalni partneri koji imaju sposobnost pregovarati u ime radnika odnosno poslodavaca u skladu s nacionalnim pravom i nacionalnom praksom, uključujući one ugovore koji su univerzalno primjenjivi;
- (4) „odstupanja” od sporazuma više razine podrazumijevaju uvodne klauzule ili klauzule o odstupanju kojima se omogućuje utvrđivanje alternativnih standarda ili uvjeta u odnosu na one sadržane u ugovoru, ako su to opravdali i dogovorili socijalni partneri;
- (5) „izgradnja kapaciteta” znači poboljšanje vještina, sposobnosti i ovlasti socijalnih partnera kako bi se djelotvorno i na različitim razinama uključili u socijalni dijalog, uključujući kolektivno pregovaranje, (su)reguliranje radnog odnosa, dvostrana i trostrana savjetovanja te donošenje javnih politika;

PREPORUČUJE DA DRŽAVE ČLANICE U SKLADU S NACIONALNIM PRAVOM I/ILI PRAKSOM, NAKON SAVJETOVANJA I U BLISKOJ SURADNJI SA SOCIJALNIM PARTNERIMA, UZ POŠTOVANJE NJIHOVE AUTONOMIJE:

- (1) osiguraju uvjete za dvostrani i trostrani socijalni dijalog, uključujući kolektivno pregovaranje, u javnim i privatnim sektorima na svim razinama, tj. na međuindustrijskoj, sektorskoj, regionalnoj razini i na razini poduzeća:
- (a) kojim se poštuju temeljna prava slobode udruživanja i kolektivnog pregovaranja,
- (b) kojim se promiču snažni i neovisni sindikati i organizacije poslodavaca,

- (c) koji uključuje mjere za jačanje njihovih kapaciteta,
- (d) kojim se osigurava pristup informacijama koje su važne za sudjelovanje u socijalnom dijalogu,
- (e) kojim se promiče obveza uključivanja svih strana u socijalni dijalog,
- (f) koji se prilagođava digitalnom dobu te se njime promiče kolektivno pregovaranje u novom svijetu rada te poštena i pravedna tranzicija prema klimatskoj neutralnosti,
- (g) kojim se osigurava odgovarajuća institucionalna potpora,

kako je detaljnije opisano u ovoj preporuci;

- (2) osiguraju sustavno, smisleno i pravodobno uključivanje socijalnih partnera u osmišljavanje i provedbu politika zapošljavanja i socijalnih politika te, prema potrebi, gospodarskih i drugih javnih politika, među ostalim u kontekstu europskog semestra;
- (3) osiguraju da socijalni partneri imaju pristup relevantnim informacijama o sveukupnom gospodarskom i socijalnom stanju u svojoj državi članici i o relevantnoj situaciji i politikama za pojedine sektore djelatnosti kako bi mogli sudjelovati u socijalnom dijalogu i kolektivnom pregovaranju;
- (4) osiguraju da su predstavničke organizacije poslodavaca i sindikata priznate u svrhu socijalnog dijaloga i kolektivnog pregovaranja, među ostalim:
 - (a) osiguravanjem da, ako nadležna tijela primjenjuju postupke za priznavanje i reprezentativnost s ciljem određivanja organizacija kojima će se dodijeliti pravo na kolektivno pregovaranje, ta odluka bude otvorena i transparentna, utemeljena na unaprijed utvrđenim i objektivnim kriterijima u pogledu reprezentativnosti organizacija te da se takvi kriteriji i postupci utvrde u dogovoru sa sindikatima i organizacijama poslodavaca,
 - (b) ako u istom poduzeću postoje i predstavnici sindikata i izabrani predstavnici, poduzimanjem odgovarajućih mjera kako bi se osiguralo da se postojanje izabranih predstavnika ne koristi za ugrožavanje položaja tih sindikata ili njihovih predstavnika,
 - (c) osiguravanjem da se posebna uloga organizacija socijalnih partnera u potpunosti prizna i poštuje u strukturama i procesima socijalnog dijaloga te da se istodobno prizna da je građanski dijalog, koji uključuje širi skup dionika, zaseban proces;
- (5) osiguraju da su radnici i predstavnici radnika, uključujući one koji su članovi sindikata ili predstavnici sindikata, zaštićeni pri ostvarivanju svojih prava na kolektivno pregovaranje od bilo koje mjere koja bi mogla biti štetna za njih ili bi mogla negativno utjecati na njihovo zapošljavanje. Trebale bi osigurati i da poslodavci budu zaštićeni od svih nezakonitih mjera pri ostvarivanju svojih prava na kolektivno pregovaranje;

- (6) jačaju povjerenje u socijalne partnere i među njima te promiču sklapanje kolektivnih ugovora. U slučaju neslaganja i bez da to utječe na pravo pristupa odgovarajućim upravnim i sudskim postupcima za ostvarivanje prava i obveza koji proizlaze iz zakona ili kolektivnih ugovora te uzimajući u obzir sve postupke koje su utvrdili socijalni partneri, oni bi trebali poticati i promicati mehanizme za njihovo rješavanje, uključujući:
- (a) mirenje, posredovanje i arbitražu, uz suglasnost obiju strana, s ciljem olakšavanja pregovora i poboljšanja primjene kolektivnog pregovaranja i kolektivnih ugovora,
 - (b) ako već nisu uspostavljeni, utvrđivanje posrednika koji mogu djelovati u slučaju sukoba između sindikata i organizacija poslodavaca;
- (7) osiguraju mogućnost kolektivnog pregovaranja na svim odgovarajućim razinama, uključujući razinu poduzeća, sektora, regionalnu i nacionalnu razinu, te potiču koordinaciju između tih razina;
- (8) promiču veći obuhvat kolektivnog pregovaranja i omoguće djelotvorno kolektivno pregovaranje, među ostalim:
- (a) uklanjanjem institucionalnih i pravnih prepreka socijalnom dijalogu i kolektivnom pregovaranju kojim su obuhvaćeni novi oblici rada i netipično zapošljavanje,
 - (b) osiguravanjem da pregovaračke strane imaju slobodu odlučivanja o pitanjima o kojima će se pregovarati,
 - (c) osiguravanjem da se socijalni partneri dogovore o svakoj mogućnosti odstupanja od kolektivnih ugovora i da je ona ograničena u pogledu uvjeta pod kojima se može primjenjivati, istodobno osiguravajući fleksibilnost za prilagodbu promjenjivim uvjetima na tržištu rada i gospodarskim uvjetima, dovoljnu stabilnost kako bi se omogućilo planiranje i za poslodavce i za radnike te zaštitu prava radnika, U državama članicama u kojima se kolektivno pregovaranje temelji na zakonodavnom okviru takva bi se odstupanja trebala utvrditi uz savjetovanje sa sindikatima i organizacijama poslodavaca,
 - (d) osiguravanjem i primjenom sustava za izvršavanje kolektivnih ugovora, uključujući, prema potrebi, inspekcije i sankcije. Pravila i prakse izvršavanja mogu se također dogovoriti kolektivnim ugovorom, u skladu s nacionalnim pravom ili praksom;
- (9) aktivno promiču koristi i dodanu vrijednost socijalnog dijaloga i kolektivnog pregovaranja, posebno ciljanom komunikacijom i sredstvima. Trebale bi poticati socijalne partnere da tekst kolektivnih ugovora učine široko dostupnim, među ostalim digitalnim sredstvima i javnim repozitorijima;
- (10) podupiru nacionalne socijalne partnere kako bi uspješno sudjelovali u socijalnom dijalogu, među ostalim u kolektivnom pregovaranju i provedbi autonomnih sporazuma socijalnih partnera na razini Unije, među ostalim:

- (a) promicanjem izgradnje i jačanja njihovih kapaciteta na svim razinama, ovisno o njihovim potrebama,
 - (b) upotrebom različitih oblika potpore, uključujući logističku potporu, osposobljavanje i pružanje pravne i tehničke pomoći,
 - (c) poticanjem zajedničkih projekata među socijalnim partnerima u različitim područjima interesa, kao što je pružanje osposobljavanja,
 - (d) poticanjem i, prema potrebi, podupiranjem socijalnih partnera u predlaganju inicijativa i razvoju novih i inovativnih pristupa i strategija za povećanje njihove reprezentativnosti i članstva,
 - (e) podupiranjem socijalnih partnera da svoje aktivnosti prilagode digitalnom dobu te da istraže nove aktivnosti prikladne za budućnost rada, zelenu tranziciju i nove uvjete na tržištu rada,
 - (f) promicanjem rodne ravnopravnosti i jednakih mogućnosti za sve u pogledu zastupljenosti i tematskih prioriteta,
 - (g) promicanjem i olakšavanjem njihove suradnje sa socijalnim partnerima na razini Unije, posebno kako bi im se omogućilo da na nacionalnoj razini provedu sporazume koje su sklopili socijalni partneri na razini Unije,
 - (h) pružanjem odgovarajuće potpore za provedbu sporazuma socijalnih partnera sklopljenih na razini Unije u državama članicama,
 - (i) optimalnim iskorištavanjem dostupnih nacionalnih sredstava i sredstava Unije, kao što su potpora u okviru fonda ESF+ i Instrumenta za tehničku potporu, kojima se socijalne partnere potiče da iskoriste postojeća nacionalna sredstva i sredstva Unije, uključujući posebne proračunske linije namijenjene posebnim nadležnostima u području socijalne politike, uključujući socijalni dijalog te mjere informiranja i osposobljavanja za organizacije radnika;
- (11) do [UMETNUTI datum 18 mjeseci od objave Preporuke] dostave Komisiji popis mjera, sastavljenih uz savjetovanje sa socijalnim partnerima, koje se poduzimaju ili su već poduzete u svakoj državi članici radi provedbe ove preporuke;
- (12) mogu socijalnim partnerima povjeriti provedbu relevantnih dijelova ove preporuke, ako je to primjenjivo u skladu s nacionalnim pravom ili praksom;

POZDRAVLJA NAMJERU KOMISIJE DA:

- (13) razvije [UMETNUTI datum 12 mjeseci od objave Preporuke] pokazatelje za praćenje provedbe ove preporuke zajedno s Odborom za zapošljavanje i relevantnim socijalnim partnerima te poboljša opseg i relevantnost prikupljanja podataka o socijalnom dijalogu na razini Unije i na nacionalnoj razini, među ostalim o kolektivnom pregovaranju;
- (14) redovito prati provedbu ove preporuke na nacionalnoj razini i razini Unije, zajedno s državama članicama i relevantnim socijalnim partnerima, na redovitim trostranim sastancima ili najmanje jednom godišnje, u kontekstu multilateralnih aktivnosti

nadzora Odbora za zapošljavanje, u kontekstu Europskog odbora za socijalni dijalog i u kontekstu europskog semestra. Tim bi se praćenjem socijalnim partnerima trebalo omogućiti da, među ostalim, utvrde situacije u kojima su isključeni ili su na neodgovarajući način uključeni u savjetovanja na nacionalnoj razini o politici Unije i nacionalnoj politici;

- (15) u suradnji s državama članicama, socijalnim partnerima i nakon savjetovanja s drugim relevantnim dionicima, evaluiira mjere poduzete kao odgovor na ovu preporuku te o tome izvijesti Vijeće do [UMETNUTI datum četiri godine od objave Preporuke]. Na temelju rezultata evaluacije Komisija može razmotriti podnošenje daljnjih prijedloga.

Sastavljeno u Bruxellesu

*Za Vijeće
Predsjednik*