

Εύα Θεοχαρίδη

ATER Πανεπιστήμιο Paris X-Nanterre

Πρόταση ανακοίνωσης για το Τρίτο Πανελλήνιο Συνέδριο ΔΠΟ:

«Η διεθνής οικονομία στον 21^ο αιώνα: Προς την παγκοσμιοποίηση ή προς την κυριαρχία των περιφερειακών συνεργασιών;»

Θέμα: Η κοινωνία των πολιτών στην Ευρωπαϊκή Ένωση: ο ρόλος των κοινωνικών εταίρων

Περίληψη (Abstract):

Ο σκοπός της παρούσας ανακοίνωσης είναι να καταδείξει τον αυξανόμενης σημασίας ρόλο της οργανωμένης κοινωνίας των πολιτών (organized civil society) στην εξέλιξη της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Από τις αρχές της δεκαετίας του '90, διάφοροι φορείς της οργανωμένης κοινωνίας των πολιτών (κοινωνικοί εταίροι, οργανώσεις των καταναλωτών, περιβαλλοντικές οργανώσεις κλπ.) αποκτούν ρυθμιστικό ρόλο στη διαμόρφωση της πολιτικής της Ένωσης. Στην εποχή της παγκοσμιοποίησης, οι φορείς αυτοί αναδεικνύονται τόσο σε παραγωγούς κανόνων δικαίου, στο μέτρο που αποκτούν όχι μόνο συμβουλευτικές αλλά και νομοθετικές αρμοδιότητες, όσο και σε σημαντικούς οικονομικούς παράγοντες, καθόσον οι θέσεις τους επηρεάζουν συχνά τις οικονομικές πολιτικές της ΕΕ καθώς και των επιχειρήσεων.

Πιο συγκεκριμένα, θα εξεταστεί ο ρόλος των κοινωνικών εταίρων (social partners), οι οποίοι αποτελούν ένα από τα χαρακτηριστικότερα δείγματα της κοινωνίας των πολιτών, και η συμβολή τους στη διαμόρφωση της κοινωνικής ευρωπαϊκής πολιτικής και στην εξέλιξη της ευρωπαϊκής αγοράς.

Εισαγωγή

Ο διάλογος μεταξύ των κοινωνικών εταίρων αποτελεί πρακτική που αναπτύχθηκε αρχικά σε εθνικό επίπεδο, με κύριο στόχο της τη σύναψη συλλογικών συμβάσεων εργασίας. Σε ευρωπαϊκό επίπεδο οι κοινωνικοί εταίροι ήταν ουσιαστικά ανύπαρκτοι, όχι μόνο εξ αιτίας του εθνικού χαρακτήρα του θεσμού αλλά κυρίως διότι οι πολιτικές και οι στόχοι της Ένωσης ως τα τέλη της δεκαετίας του '80 ήταν σχεδόν αμιγώς οικονομικοί. Στους οικονομικούς αυτούς στόχους -που επικεντρώνονται κυρίως στην ανάπτυξη και λειτουργία της εσωτερικής αγοράς και την ελεύθερη διακίνηση των προσώπων, των κεφαλαίων και των αγαθών- προστίθενται από τα τέλη της δεκαετίας του '80 στόχοι κοινωνικοί.

Η αλλαγή αυτή των επιδιώξεων και των προτεραιοτήτων της Ένωσης εκφράζεται κυρίως με την Συμφωνία για την Κοινωνική Πολιτική, η οποία συνήφθη (1991) μεταξύ των κοινωνικών εταίρων των Κρατών Μελών (με εξαίρεση την Ιρλανδία και το Ηνωμένο Βασίλειο), περιελήφθη στη Συνθήκη του Μάαστριχτ και κατόπιν ενσωματώθηκε στη Συνθήκη του Άμστερνταμ. Η Συμφωνία αυτή ανέδειξε για πρώτη φορά ένα καινούργιο σημαντικό παράγοντα στη διαδικασία λήψης αποφάσεων και παραγωγής κανόνων δικαίου σε ευρωπαϊκό επίπεδο: τους *Ευρωπαίους κοινωνικούς εταίρους*. Ο όρος αυτός αναφέρεται στους συνομιλητές της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, εκπροσώπους των εργοδοτών και των εργαζομένων σε ευρωπαϊκό επίπεδο, των οποίων την άποψη υποχρεούται να λαμβάνει όταν επιθυμεί να υποβάλει προτάσεις συγκεκριμένης πολιτικής. Ο κοινωνικός διάλογος πραγματοποιείται με τις τρεις κύριες οργανώσεις εκπροσώπησης των Ευρωπαίων κοινωνικών εταίρων: Ευρωπαϊκή Συνομοσπονδία Συνδικάτων (CES), Ένωση των Επιχειρήσεων της Ευρωπαϊκής Ένωσης (UNICE) και Ευρωπαϊκό Κέντρο Επιχειρήσεων (CEEP). Καθήκον της Επιτροπής είναι να λαμβάνει όλα τα αναγκαία μέτρα για να προωθήσει και να διευκολύνει τη διαβούλευση με τους κοινωνικούς εταίρους σχετικά με τον μελλοντικό προσανατολισμό της κοινοτικής δράσης.

Οι Ευρωπαίοι κοινωνικοί εταίροι αποκτούν βαθμιαία ρυθμιστικό ρόλο στην ευρωπαϊκή πολιτική σκηνή. Πρόκειται για ένα ρόλο θεσμοποιημένο, στο μέτρο που προβλέπεται ρητά από την ίδια τη Συνθήκη της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Η ολοένα αυξανόμενη δράση τους, όπως και γενικότερα η δράση της κοινωνίας των πολιτών, σηματοδοτεί μία στροφή προς την περιφερειοποίηση της πολιτικής της Ένωσης καθώς και την αναζήτηση της κοινωνικής συνοχής (I). Παρ'όλα αυτά, χωρίς να

υποτιμάται ο ρόλος που καλούνται να παίξουν, οι κοινωνικοί εταίροι δεν φαίνονται ικανοί, τουλάχιστον στα πλαίσια στα οποία δρουν επί του παρόντος, να καλύψουν το δημοκρατικό έλλειμμα της Ένωσης και να αποτελέσουν το σύνδεσμο ανάμεσα στις Βρυξέλλες και τους Ευρωπαίους πολίτες (II).

I. Η ανάπτυξη του ρόλου των κοινωνικών εταίρων ως τρόπος περιφερειοποίησης των αποφάσεων της Ένωσης.

Οι πρωταρχικοί στόχοι της Ευρωπαϊκής Κοινότητας, όπως αυτοί εκφράστηκαν στη Συνθήκη της Ρώμης το 1957, ήταν επικεντρωμένοι στην ανάπτυξη της εσωτερικής αγοράς και την ελεύθερη διακίνηση των προσώπων, των υπηρεσιών, των κεφαλαίων και των αγαθών. Πρόκειται δηλαδή για προτεραιότητες οικονομοκεντρικές, με βασικό στόχο την εξάλειψη όλων των εμποδίων που θα μπορούσαν να αποτρέψουν ή να αποτελέσουν τροχοπέδη στην ελεύθερη αγορά. Για το λόγο αυτό η έννοια της Ευρώπης αποτέλεσε, ως τα μέσα της δεκαετίας του 70, ένα μέσο οικονομικής συνεργασίας¹.

Αυτός ο οικονομικός προσανατολισμός των επιδιώξεων της Ένωσης αποτέλεσε και το βασικό λόγο για τον οποίο η κοινωνική πολιτική και οι εργασιακές σχέσεις δεν περιελήφθησαν στις κοινοτικές προτεραιότητες κατά τα πρώτα χρόνια της λειτουργίας της Ένωσης. Το ευρωπαϊκό οικοδόμημα περιοριζόταν στο υλικό (με την έννοια του αμιγώς οικονομικού) επίπεδο, με την ελπίδα ότι η οικονομική ευημερία θα οδηγούσε αναπόδραστα σε βελτίωση των κοινωνικών συνθηκών². Σύμφωνα με την ιδέα αυτή, η οποία ανάγεται στην περίοδο του Διαφωτισμού, η ανάπτυξη του εμπορίου δεν είναι μονάχα ένας τρόπος κυκλοφορίας των αγαθών αλλά συγχρόνως ένα μέσο προσέγγισης των ανθρώπων³.

¹ Βλ. μεταξύ άλλων, U. MUCKENBERGER, B. BERCUSSON, S. DEAKIN, P. KOISTINEN, Y. KRAVARITOU, A. SUPIOT & B. VENEZIANI, *Manifeste pour une Europe sociale*, éd. Desclée de Bower, Paris, 1996, σελ. 21 επ.

² Είναι ενδεικτικό, υπό την έννοια αυτή, το παλιό άρθρο 117 της Συνθήκης της Ρώμης, το οποίο όριζε, μεταξύ άλλων, ότι τα Κράτη-Μέλη συμφωνούν ότι είναι ανάγκη να προαγάγουν τη βελτίωση των όρων διαβίωσης και εργασίας των Εργαζομένων κατά τρόπο που να επιτρέπει την προοδευτική τους εναρμόνιση καθώς επίσης και ότι τα Κράτη-Μέλη εκτιμούν ότι μία τέτοια βελτίωση θα προκύψει και από τη λειτουργία της κοινής αγοράς.

³ A. SUPIOT (dir), *Au-delà de l'emploi. Transformations du travail et devenir du droit du travail en Europe*, Rapport pour la Commission Européenne, éd. Flammarion, Paris 1999, σελ. 7.

Από τη Σύνοδο κορυφής στο Παρίσι (1972) και ύστερα παρατηρούμε μία βαθμιαία στροφή των κοινοτικών προτεραιοτήτων, με αποκορύφωση την κοινή συμφωνία των κοινωνικών εταίρων για την κοινωνική πολιτική της 31^{ης} Οκτωβρίου 1991. Η σημασία του κειμένου αυτού, που περιελήφθη στη Συνθήκη του Μάαστριχτ και εν συνεχεία ενσωματώθηκε στη Συνθήκη του Άμστερνταμ δεν έγκειται μόνο στο γεγονός ότι διεύρυνε τους στόχους της Ένωσης αποτελώντας τη λυδία λίθο της κοινωνικής πολιτικής, αλλά και ότι αποτελεί το πρώτο σημαντικό κείμενο που συνετάχθη από τους κοινωνικούς εταίρους.

Πράγματι, από το σημείο αυτό και μετά, ο ρόλος και η σημαντικότητα των κοινωνικών εταίρων είναι ολοένα αυξανόμενος. Σήμερα, οι κοινωνικοί εταίροι όχι μόνο έχουν ένα ρόλο ρητά κατοχυρωμένο και προβλεπόμενο από τη Συνθήκη της Ευρωπαϊκής Ένωσης αλλά αποτελούν συν-ρυθμιστές της κοινωνικής πολιτικής. Η θεσμοποίηση του ρόλου των κοινωνικών εταίρων σηματοδοτεί την προτεραιότητα και τη σημασία που αποδίδει πλέον η Ένωση στον κοινωνικό διάλογο τόσο κατά την εφαρμογή της κοινωνικής πολιτικής όσο και κατά την παραγωγή κανόνων δικαίου που αφορούν τις εργασιακές σχέσεις.

Η Συνθήκη ΕΕ αναγνωρίζει δύο μορφές αρμοδιότητας των κοινωνικών εταίρων, μέσω των οποίων συμμετέχουν στα κοινοτικά πεπραγμένα: από τη μια μεριά ένα ρόλο συμβουλευτικό στις αποφάσεις της Επιτροπής και από την άλλη ένα ρόλο ρυθμιστικό, μέσω του οποίου μπορούν να παράγουν κανόνες κοινοτικού δικαίου.

Όσον αφορά το συμβουλευτικό τους ρόλο, το άρθρο 138 της Συνθήκης ΕΕ προβλέπει ότι « η Επιτροπή έχει καθήκον να προωθεί τη διαβούλευση με τους κοινωνικούς εταίρους σε κοινοτικό επίπεδο και λαμβάνει όλα τα απαραίτητα μέτρα για να διευκολύνεται ο διάλογος μεταξύ τους, μεριμνώντας ώστε η υποστήριξή της να παρέχεται ισόρροπα προς τα μέρη. » Στα πλαίσια αυτού του σκοπού « η Επιτροπή, πριν υποβάλει προτάσεις στον τομέα της κοινωνικής πολιτικής, [υποχρεούται να] διαβουλευτεί με τους κοινωνικούς εταίρους σχετικά με τους ενδεχόμενους προσανατολισμούς μιας κοινοτικής δράσης. » Οι κοινωνικοί εταίροι μπορούν είτε να διατυπώσουν γνώμη ή, αναλόγως των περιπτώσεων, σύσταση, την οποία διαβιβάζουν στην Επιτροπή, είτε να πληροφορήσουν την Επιτροπή ότι επιθυμούν να προχωρήσουν σε διαπραγματεύσεις για τη σύναψη, επί του συγκεκριμένου θέματος,

ευρωπαϊκής συλλογικής συμφωνίας⁴. Οι διατάξεις αυτές καταδεικνύουν τη βούληση του ευρωπαϊκού νομοθέτη να προχωρήσει σε μία αναβάθμιση του ρόλου των κοινωνικών εταίρων. Ακόμη κι οι εν λόγω διατάξεις της Συνθήκης δεν προβλέπουν ότι η Επιτροπή δεσμεύεται από τη γνώμη των κοινωνικών εταίρων και έχει θεωρητικά τη δυνατότητα να μην τη λάβει υπόψη της, στην πράξη η Επιτροπή, η οποία έχει πολλακίς συμβουλευθεί τους κοινωνικούς εταίρους⁵, δεν έχει λάβει ποτέ ως τώρα απόφαση που να αντίκειται σε ομόφωνη γνώμη των κοινωνικών εταίρων⁶.

Πιο σημαντική από την συμβουλευτική είναι η δεύτερη αρμοδιότητα των κοινωνικών εταίρων, η οποία προβλέπεται από το άρθρο 139 της Συνθήκης⁷ και η οποία τους δίνει τη δυνατότητα να συνάψουν με δική τους πρωτοβουλία και σε θέματα τα οποία μπορούν εκείνοι να επιλέξουν και να οριοθετήσουν, ευρωπαϊκές συλλογικές συμφωνίες. Η διάταξη αυτή είναι ιδιαίτερος σημαντική διότι για πρώτη φορά αναγνωρίζεται από τα Ευρωπαϊκά κείμενα στους κοινωνικούς εταίρους ένας ρόλος αυτόνομος στη λήψη αποφάσεων και την παραγωγή κοινοτικών κανόνων δικαίου. Οι συμφωνίες που συνάπτονται με τον τρόπο αυτό μπορούν εν συνεχεία είτε να εφαρμοστούν σύμφωνα με τις διαδικασίες και πρακτικές των ενδιαφερομένων κοινωνικών εταίρων και κρατών μελών, περίπτωση κατά την οποία οι κοινωνικοί εταίροι αναλαμβάνουν και την εφαρμογή τους στα Κράτη-Μέλη είτε να υποβληθούν στο Συμβούλιο και να λάβουν τη μορφή κοινοτικής απόφασης⁸. Η τελευταία αυτή δυνατότητα έχει ήδη χρησιμοποιηθεί από τους κοινωνικούς εταίρους και οι συλλογικές διαπραγματεύσεις έχουν καταλήξει στην υιοθέτηση αρκετών σημαντικών

⁴ Βλ. για το θέμα αυτό στην ελληνική βιβλιογραφία Γ. ΣΠΥΡΟΠΟΥΛΟΣ, « Η ευρωπαϊκή εμπειρία στο χώρο των συλλογικών διαπραγματεύσεων », *ΕΕργΔ* 1996, σελ. 339.

⁵ Βλ. ενδεικτικά τις γνωμοδότηση σχετικά με την ευελιξία του χρόνου εργασίας και την ασφάλεια των εργαζομένων (26 Σεπτεμβρίου 1995 και 9 Απριλίου 1996) ή πιο πρόσφατα (20 Φεβρουαρίου 2008) τη γνωμοδότηση σχετικά με την αναθεώρηση της οδηγίας 94/45/ΕΚ της 22ας Σεπτεμβρίου 1994 για τη θέσπιση μιας ευρωπαϊκής επιτροπής επιχείρησης.

Βλ. επίσης την αναλυτική λίστα των περιπτώσεων για τις οποίες η Επιτροπή ζήτησε τη γνώμη των κοινωνικών εταίρων στην ιστοσελίδα της Επιτροπής, στη στήλη « Consultations, article 138 », http://ec.europa.eu/employment_social/social_dialogue/consultations_fr.htm (παραπομπή στη γαλλική έκδοση, διότι η συγκεκριμένη στήλη δεν είναι διαθέσιμη στην ελληνική).

⁶ Βλ. για το θέμα αυτό Γ. ΣΠΥΡΟΠΟΥΛΟΣ, « Ο ρόλος του κοινωνικού διαλόγου και των συλλογικών διαπραγματεύσεων στην ολοκλήρωση της Κοινωνικής Ευρώπης », *ΕΕργΔ* 1993, σελ. 437-

⁷ Το πρώτο εδάφιο του εν λόγω άρθρου προβλέπει ότι: « ο διάλογος μεταξύ κοινωνικών εταίρων σε κοινοτικό επίπεδο μπορεί να οδηγεί, εφόσον οι κοινωνικοί εταίροι το επιθυμούν, στη σύναψη συμβατικών σχέσεων, συμπεριλαμβανομένων των συμφωνιών ».

⁸ Βλ. το δεύτερο εδάφιο του άρθρου 139, που ορίζει ότι « οι συμφωνίες που συνάπτονται σε κοινοτικό επίπεδο εφαρμόζονται, είτε σύμφωνα με τις διαδικασίες και πρακτικές των ενδιαφερομένων κοινωνικών εταίρων και κρατών μελών, είτε σε τομείς που εμπίπτουν στο άρθρο 137, όταν το ζητούν από κοινού τα υπογράφοντα μέρη, με απόφαση του Συμβουλίου που λαμβάνεται μετά από πρόταση της Επιτροπής. Το Συμβούλιο αποφασίζει με ειδική πλειοψηφία, εκτός εάν η εν λόγω συμφωνία περιέχει μία ή περισσότερες διατάξεις σχετικές με τομέα για τον οποίο απαιτείται ομοφωνία δυνάμει του άρθρου 137 παράγραφος 2. Στην περίπτωση αυτή, το Συμβούλιο αποφασίζει με ομοφωνία ».

για τις εργασιακές σχέσεις οδηγών⁹. Παρ'ότι η συντριπτική πλειονότητα των συμφωνιών αυτών αποτελούν συμφωνίες-πλαίσια που περιλαμβάνουν γενικές κατευθύνσεις, η σημασία της κανονιστικής αυτής αρμοδιότητας των κοινωνικών εταίρων είναι πολύ μεγάλη¹⁰.

Όπως καταδεικνύεται από όλα τα παραπάνω, μία από τις σημαντικότερες αποστολές που καλούνται να φέρουν εις πέρας οι κοινωνικοί εταίροι συνίσταται στην εγκαθίδρυση ενός διαύλου επικοινωνίας μεταξύ των οργάνων και των θεσμών της Ένωσης και της κοινωνικής πραγματικότητας στα κράτη-μέλη. Εξάλλου, η δραστηριοποίηση των κοινωνικών εταίρων εντάσσεται στη λογική της ανακοίνωσης «Ένα όραμα για την Ευρώπη»¹¹, όπου η Επιτροπή προσδιορίζει ως ένα από τα θεμελιώδη καθήκοντα της Ένωσης την εδραίωση του μοντέλου οικονομικής ανάπτυξης και του κοινωνικού μοντέλου, έτσι ώστε να διασφαλίζεται ταυτόχρονα η ευημερία και η αλληλεγγύη. Οι κοινωνικοί εταίροι παίζουν, υπό την έννοια αυτή, έναν ιδιαίτερος σημαντικό ρόλο στην αλληλεπίδραση των εθνικών εννόμων τάξεων και της κοινοτικής, μεταξύ των οποίων καλούνται να αποτελέσουν το συνδετικό κρίκο, στο μέτρο που αντικατοπτρίζουν και μεταφέρουν τις ιδιαιτερότητες της κοινωνικής πραγματικότητας στα Κράτη-Μέλη. Αποτελούν, στο μέτρο αυτό, μια μορφή περιφερειοποίησης των διαδικασιών και των αποφάσεων της Ένωσης σε μία προσπάθεια κάλυψης του δημοκρατικού ελλείμματος και αναζήτησης κοινωνικής συνοχής σε ευρωπαϊκό επίπεδο. Ο κοινωνικός διάλογος θεωρείται, έτσι, ως ένα στοιχείο δημοκρατικής διακυβέρνησης και οικονομικού και κοινωνικού εκσυγχρονισμού, ζητήματα τα οποία αποτελούν προτεραιότητες της στρατηγικής της Λισσαβώνας για την προσεχή δεκαετία.

Για το λόγο αυτό, η δράση των κοινωνικών εταίρων θα πρέπει να συνδυαστεί με τη δράση όλων των φορέων της λεγόμενης κοινωνίας των πολιτών, ο ρόλος της οποίας αποτελεί τα τελευταία 10 χρόνια αντικείμενο μελέτης για τις νομικές όσο και για τις ανθρωπιστικές επιστήμες σε εθνικό αλλά και διεθνές επίπεδο. Το 2000, ο Ulrich Beck¹², αναφερόμενος στην παγκοσμιοποίηση, ήταν από τους πρώτους που

⁹ Βλ. ενδεικτικά την οδηγία 97/81/EK της 15ης Δεκεμβρίου 1997 σχετικά με τη συμφωνία-πλαίσιο για την εργασία μερικής απασχόλησης, την οδηγία 1999/70/EK του Συμβουλίου της 28ης Ιουνίου 1999 σχετικά με τη συμφωνία πλαίσιο για την εργασία ορισμένου χρόνου, καθώς και την οδηγία 96/34/EK του Συμβουλίου της 3ης Ιουνίου 1996 σχετικά με τη συμφωνία-πλαίσιο για τη γονική άδεια

¹⁰ Βλ. για το θέμα αυτό Ε. ΘΕΟΧΑΡΙΔΗ, « Le rôle des partenaires sociaux dans la création du droit européen », *Petites Affiches*, 16 Απριλίου 2007, σελ. 9- 14.

¹¹ Ανακοίνωση της Επιτροπής « Ένα όραμα για την Ευρωπαϊκή Ένωση », COM (2002)0247 τελικό.

¹² Βλ. U. BECK, *What is globalization*, Cambridge, Polity Press, 2000.

μίλησαν για τη δημιουργία μιας διεθνούς κοινωνίας των πολιτών, ικανής να επηρεάσει τις εξελίξεις στη διεθνή πολιτική σκηνή. Ανεξάρτητα από το ρεαλιστικό ή μη χαρακτήρα μίας τέτοιας ιδέας, γεγονός είναι ότι η οργανωμένη κοινωνία των πολιτών και ειδικότερα οι κοινωνικοί εταίροι καλούνται, μέσα από τον ολοένα και αυξανόμενο ρόλο που τους απονέμουν τα ευρωπαϊκά όργανα, να αποτελέσουν το σύνδεσμο ανάμεσα στην κεντρική εξουσία των Βρυξελλών και την κοινωνική πραγματικότητα στα Κράτη-μέλη.

II. Η δράση των κοινωνικών εταίρων μπορεί να καλύψει το δημοκρατικό έλλειμμα της Ένωσης;

Παρ'όλη τη σημαντικότητα του ρόλου των κοινωνικών εταίρων, το ερώτημα που ανακύπτει αφορά το κατά πόσον αυτοί είναι ικανοί, τουλάχιστον στα πλαίσια της δράσης τους στη σημερινή της μορφή, να ανταποκριθούν στην ανάγκη κάλυψης του δημοκρατικού ελλείμματος της Ένωσης καθώς και στην αναζήτηση μεγαλύτερης κοινωνικής συνοχής σε ευρωπαϊκό επίπεδο.

Όπως θα δούμε στη συνέχεια, ο ρόλος και οι δυνατότητες των κοινωνικών εταίρων προσκρούουν συχνά σε εμπόδια, είτε νομικής είτε πρακτικής φύσεως, τα οποία συχνά καθιστούν την παρέμβασή τους αρκετά περιορισμένη και τα οποία δικαιολογούν το γεγονός ότι 17 χρόνια μετά τη Συμφωνία για την Κοινωνική Πολιτική οι αλλαγές τόσο στο πολιτικό όσο και στο κοινωνικό σκηνικό της Ένωσης, αν και υπαρκτές, δεν είναι θεαματικές.

Κατ'αρχήν, όσον αφορά τα νομικά εμπόδια, η δράση των κοινωνικών εταίρων περιορίζεται από μία διπλή εξάρτηση: εξάρτηση από τη μία μεριά από τις διατάξεις της ίδιας της Συνθήκης ΕΕ, η οποία απαριθμεί κατά τρόπο αποκλειστικό τους τομείς στους οποίους οι κοινωνικοί εταίροι μπορούν να παρέμβουν¹³, αποκλείοντας έτσι τη

¹³ Οι τομείς αυτοί, που ορίζονται από το άρθρο 137 ΣΕΕ, είναι: η βελτίωση, ιδιαιτέρως, του περιβάλλοντος εργασίας, με σκοπό την προστασία της υγείας και της ασφάλειας των εργαζομένων, οι όροι εργασίας, η κοινωνική ασφάλιση και κοινωνική προστασία των εργαζομένων, η προστασία των εργαζομένων σε περίπτωση καταγγελίας της σύμβασης εργασίας, η ενημέρωση και διαβούλευση με τους εργαζομένους, η εκπροσώπηση και συλλογική υπεράσπιση των συμφερόντων εργαζομένων και εργοδοτών, οι συνθήκες απασχόλησης των υπηκόων των τρίτων χωρών που διαμένουν νόμιμα στο έδαφος της Κοινότητας, η αφομοίωση των αποκλεισμένων από την αγορά εργασίας προσώπων, η ισότητα μεταξύ ανδρών και γυναικών όσον αφορά τις ευκαιρίες στην αγορά εργασίας και τη μεταχείριση στην εργασία, η καταπολέμηση του κοινωνικού αποκλεισμού καθώς και εκσυγχρονισμός των συστημάτων κοινωνικής προστασίας.

δράση τους σε τομείς όπως οι αμοιβές, η απεργία ή το *lock-out*¹⁴. Παρ'ότι οι τομείς αυτοί είναι λιγότεροι σε σχέση με εκείνους στους οποίους οι κοινωνικοί εταίροι μπορούν να δραστηριοποιηθούν, ο περιορισμός αυτός είναι σημαντικός καθώς αφορά νευραλγικούς τομείς των εργασιακών σχέσεων, όπως οι αμοιβές ή η απεργία.

Ένας άλλος περιορισμός που απορρέει από τις διατάξεις της Συνθήκης αφορά τους τομείς στους οποίους απαιτείται η ομοφωνία του Συμβουλίου προκειμένου μία συλλογική συμφωνία που έχει συναφθεί από τους κοινωνικούς εταίρους να πάρει τη μορφή αποφάσεως του Συμβουλίου, για την εφαρμογή της, ως κοινοτικού κανόνα δικαίου, στα Κράτη-Μέλη¹⁵.

Στους περιορισμούς αυτούς, που απορρέουν από τις κοινοτικές διατάξεις, θα πρέπει να προστεθούν και εκείνοι που απορρέουν από την ίδια τη φύση των συλλογικών συμφωνιών που συνάπτουν οι κοινωνικοί εταίροι. Το γεγονός ότι, όπως παρατηρεί το Συμβούλιο στο Ψήφισμα της 6^{ης} Δεκεμβρίου 1994¹⁶, οι κοινωνικοί εταίροι «βρίσκονται πιο κοντά στην κοινωνική πραγματικότητα και τα κοινωνικά προβλήματα» είναι αρκετό για να δικαιολογήσει την οπισθοχώρηση του ευρωπαϊκού και κυρίως του εθνικού νομοθέτη προς όφελός τους;

Η απάντηση στο ερώτημα αυτό σχετίζεται όχι μόνο με το νομικό καθεστώς που κάθε εθνική έννομη τάξη αναγνωρίζει στη συλλογική σύμβαση εργασίας (σε σχέση κυρίως με τους ψηφισμένους από το Κοινοβούλιο νόμους) αλλά κυρίως στην αντιπροσωπευτικότητα των κοινωνικών εταίρων. Πρόκειται για ένα ζήτημα νευραλγικής σημασίας καθ'όσον εάν η αντιπροσωπευτικότητα των κοινωνικών εταίρων είναι αμφίβολη ή αμφισβητήσιμη τότε προφανώς δεν μπορούμε να μιλάμε για κάλυψη του δημοκρατικού ελλείμματος των κοινοτικών διαδικασιών και τότε τίθεται επίσης υπό αμφισβήτηση η αξιοπιστία των συλλογικών συμφωνιών που συνάπτουν οι κοινωνικοί εταίροι¹⁷. Εξάλλου, η ίδια η Ευρωπαϊκή Επιτροπή αναγνωρίζει¹⁸ ότι η νομιμοποίηση και η αποτελεσματικότητα του ρόλου των

¹⁴ Άρθρο 137§5.

¹⁵ Βλ. το άρθρο 137§2.

¹⁶ JOCE n° C368, 23 Δεκεμβρίου 1994

¹⁷ Για μία αναλυτική παρουσίαση των ζητημάτων της αντιπροσωπευτικότητας και της νομιμοποίησης των φορέων της κοινωνίας των πολιτών και ειδικά των κοινωνικών εταίρων βλ. M-A MOREAU, *Normes sociales, droit du travail et mondialisation. Confrontations et mutations*, Paris, éd. Dalloz, 2006, σελ. 368 επ.

¹⁸ Βλ. την Ανακοίνωση της Επιτροπής Ανακοίνωση της Επιτροπής - Ο ευρωπαϊκός κοινωνικός διάλογος, δύναμη εκσυγχρονισμού και αλλαγής COM (2002)0341 τελικό, σελ. 9 επ.

κοινωνικών εταίρων εξαρτάται από την αντιπροσωπευτικότητα των συνδικαλιστικών οργανώσεων.

Αν και το ερώτημα της αντιπροσωπευτικότητας των κοινωνικών εταίρων αποτελεί ένα ζήτημα εξαιρετικά περίπλοκο, του οποίου η ενδελεχής ανάλυση ξεπερνά τις δυνατότητες και τους σκοπούς της παρούσας παρουσίασης, γεγονός είναι πάντως ότι αυτή κάθε άλλο παρά δεδομένη είναι, στο μέτρο που ο έλεγχος της αντιπροσωπευτικότητας μπορεί να γίνει μόνο *a posteriori*¹⁹, δηλαδή μετά τη σύναψη της συλλογικής συμφωνίας και τα κριτήρια της αντιπροσωπευτικότητας, τα οποία ορίζονται από την Επιτροπή²⁰, δεν είναι πάντοτε επαρκή. Πρόκειται για ένα ζήτημα με έντονες πολιτικές προεκτάσεις, το οποίο δεν έχει ακόμη επιλυθεί οριστικώς και παραμένει ανοιχτό, αποτελώντας τροχοπέδη στο ρόλο και την αξιοπιστία των κοινωνικών εταίρων.

Όσον αφορά, τέλος, τα πρακτικά εμπόδια στη δράση των κοινωνικών εταίρων, αυτά είναι κυρίως συνδεδεμένα με τα εσωτερικά προβλήματα και τις ισορροπίες των συνδικαλιστικών οργανώσεων. Δεν θα πρέπει να παραγνωρίζεται το γεγονός ότι, πίσω από τις συλλογικές διαπραγματεύσεις και τις συναπτόμενες συμφωνίες κρύβονται πάντοτε συσχετισμοί δυνάμεων και πολιτικές επιλογές στο εσωτερικό των συνδικαλιστικών οργανώσεων²¹. Οι εσωτερικές ισορροπίες είναι αρκετά εύθραυστες και οι συμβιβασμοί δύσκολα επιτεύξιμοι, με αποτέλεσμα συχνά ο κοινωνικός διάλογος να καταλήγει σε αδιέξοδα, όπως συνέβη επί παραδείγματι στην περίπτωση των διαβουλεύσεων σχετικά με την πληροφόρηση και τη διαβούλευση των εργαζομένων σε εθνικό επίπεδο. Στην περίπτωση αυτή οι διαπραγματεύσεις δεν μπόρεσαν να αποδώσουν καρπούς διότι η UNICE αρνούσαν να συμμετάσχει στον κοινωνικό διάλογο.

Μολονότι τα περισσότερα από τα πρακτικά αυτά εμπόδια ισχύουν και για τις συλλογικές διαπραγματεύσεις σε εθνικό επίπεδο, εν τούτοις στο ευρωπαϊκό επίπεδο τα προβλήματα μεγενθύνονται και για τον επιπρόσθετο λόγο της εξάρτησης των ευρωπαϊκών συνδικαλιστικών οργανώσεων από τις αντίστοιχες εθνικές, γεγονός που δυσχεραίνει περισσότερο την ήδη υπάρχουσα κατάσταση.

¹⁹ Βλ. για το θέμα αυτό την απόφαση του Πρωτοδικείου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων της 17^{ης} Ιουνίου 1998 Aff. T-135-96. Βλ. επίσης το σχολιασμό της αποφάσεως αυτής από την M-A. MOREAU, « Sur la représentativité des partenaires sociaux européens », *Dr. soc.*, 1999, σελ. 53-63.

²⁰ Βλ. COM (1993) 600 τελικό καθώς και COM (2004) 557 τελικό.

²¹ Βλ. την ενδελεχή ανάλυση των εσωτερικών προβλημάτων των κοινωνικών εταίρων στο άρθρο της M-A MOREAU, « Echanges entre les droits et accords collectifs », in D. FASQUELLE & S. ROBIN-OLIVIER (dir) *Les échanges entre les droits*, éd. Bruylant, (προς έκδοση).

Οι συσχετισμοί δυνάμεων στο εσωτερικό των κοινωνικών εταίρων, μπορούν εξ άλλου, να δικαιολογήσουν σε μεγάλο βαθμό το γεγονός ότι στη συντριπτική πλειονότητα των περιπτώσεων, οι κοινωνικοί εταίροι επιλέγουν, για την εφαρμογή των συλλογικών συμφωνιών που σύνηψαν, να τις υποβάλλουν στο Συμβούλιο προκειμένου να εφαρμοστούν με τη μορφή οδηγιών, ή άλλων κοινοτικών κανονιστικών πράξεων, και δεν χρησιμοποιούν τη δυνατότητα που τους παρέχει το άρθρο 139 ΣΕΕ να εφαρμόσουν οι ίδιοι τις συμφωνίες αυτές στις εθνικές έννομες τάξεις. Προτιμούν έτσι την ασφάλεια που τους παρέχει μία κανονιστική πράξη που έρχεται έξωθεν ζητώντας από την Επιτροπή να επιβλέπει την εφαρμογή των συμφωνιών τους²². Η αδυναμία αυτή των κοινωνικών εταίρων να λαμβάνουν οι ίδιοι τα μέτρα για την εφαρμογή των συλλογικών συμφωνιών στα Κράτη-μέλη μπορεί να θεωρηθεί ως μία μερική αποτυχία των κοινωνικών εταίρων να συνάπτουν δεσμευτικές συμφωνίες και να τις εφαρμόζουν χωρίς την παρέμβαση των θεσμικών οργάνων της Ένωσης²³.

Επίλογος

Προκειμένου να αντιμετωπίσουν τις προκλήσεις της παγκοσμιοποίησης, οι κοινωνικοί εταίροι ήταν υποχρεωμένοι να αντιδράσουν και να διαφοροποιήσουν τις μεθόδους και τις στρατηγικές τους. Έτσι, οι συνδικαλιστικές οργανώσεις, οι οποίες παραδοσιακά λειτουργούσαν αποκλειστικά σε τοπικό και εθνικό επίπεδο, κλήθηκαν να υιοθετήσουν μορφές δομής και δράσης διεθνείς, ευρωπαϊκές ή τουλάχιστον διακρατικές.

Μολονότι η ανάγκη διαρθρωτικών αλλαγών ήταν επιτακτική, η εξέλιξη των κοινωνικών εταίρων προσέκρουε και εξακολουθεί σε κάποιο βαθμό να προσκρούει σε εμπόδια τόσο πολιτικοοικονομικά αλλά κυρίως θεσμικά. Η αντιπροσωπευτικότητα των συνδικαλιστικών οργανώσεων, ο ανταγωνισμός μεταξύ τους και οι αποκλίσεις που παρατηρούνται στις εθνικές κοινωνικές πολιτικές όσον αφορά τη σημασία που δίνουν στο ρόλο των κοινωνικών εταίρων αποτελούν μερικά μόνο από τα προβλήματα τα οποία καλούνται να επιλύσουν οι ευρωπαϊκοί κοινωνικοί εταίροι.

²² Βλ. επί παραδείγματι το κοινό Ανακοινωθέν των οργανώσεων CES, UNICE και CEEP της 14^{ης} Δεκεμβρίου 1995.

²³ Βλ προς την κατεύθυνση αυτή, Γ. ΣΠΥΡΟΠΟΥΛΟΣ, *Εργασιακές σχέσεις. Εξελίξεις στην Ελλάδα, στην Ευρώπη και στον διεθνή χώρο*, εκδ. Σάκκουλας, Αθήνα, 1998, σελ. 319-320.

Παρ'όλα αυτά, η σημασία του ρόλου των κοινωνικών εταίρων τόσο σε ευρωπαϊκό όσο και σε διεθνές επίπεδο είναι αδιαμφισβήτητη. Η δημιουργία ευρωπαϊκού και εσχάτως διεθνούς συνδικαλιστικού κινήματος θεωρείται δεδομένη από τα τέλη της δεκαετίας του 90, ενώ σε ευρωπαϊκό επίπεδο η Συνθήκη της Ευρωπαϊκής Ένωσης έδωσε σημαντικές συμβουλευτικές και νομοπαρασκευαστικές αρμοδιότητες στους κοινωνικούς εταίρους, οι οποίοι διαμορφώνουν την ευρωπαϊκή κοινωνική πολιτική, σε τέτοιο βαθμό που να τίθεται υπό αμφισβήτηση ο παραδοσιακός ρόλος του κράτους ως φορέα πολιτικής και νομοθετικής εξουσίας.