

EUROPEJSKIE DZIAŁANIA NA RZECZ PONADNARODOWYCH UKŁADÓW RAMOWYCH

TCA: krok w kierunku umiędzynarodowienia stosunków przemysłowych?

Raport Końcowy Projektu EUROATCA - podsumowanie

przy wsparciu finansowym Unii Europejskiej

Partnerzy

- IRES Włochy
- CGIL, Włochy
- Associazione "Bruno Trentin"
- ASTREES, Francja
- Europejska Konfederacja Związków Zawodowych
- Fundacion 1 ° de Mayo, Hiszpania
- IRES, Francja
- IRES, Emilia Romagna
- ISTUR-CITUB, Bułgaria
- NSZZ Solidarność, Polska
- Uniwersytet w Hamburgu, Niemcy
- Uniwersytet Cassino, Włochy
- TCO, Szwecja

Autorzy:

Salvo Leonardi (red.), Edoardo Ales, Sławomir Adamczyk, Pere Beneyto, Marco Cilento, Isabel da Costa, Plamenka Markova, Marina Monaco, Udo Rehfeldt, Ekatarina Ribarova, Fernando Rocha, Barbara Surdykowska, Volker Telljohann, Christophe Teissier, Giorgio Verrecchia, Reingard Zimmer

Niniejsza publikacja może być pobrana ze stron internetowych partnerów projektu.



Autorzy ponoszą wyłączną odpowiedzialność za zawartość niniejszej publikacji i Komisja Europejska nie odpowiada za jakiegokolwiek wykorzystanie zawartych w niej informacji.

Wprowadzenie do polskiej edycji

Raport zatytułowany „Europejskie działania na rzecz ponadnarodowych układów ramowych. TCA: krok w kierunku umiędzynarodowienia stosunków przemysłowych?” stanowi podsumowanie pracy międzynarodowego zespołu związkowców i naukowców biorących w projekcie EUROATCA. Jako jego uczestnicy ze strony partnera projektu: NSZZ Solidarność, pragniemy w tym miejscu przedstawić kilka wstępnych uwag, które –mamy taką nadzieję -będą pomocne dla polskiego czytelnika w lekturze raportu.

Projekt poświęcony był dynamicznie rozwijającemu się zjawisku rokowań przedstawicieli pracowników (głównie związków zawodowych) z zarządami centralnymi korporacji ponadnarodowych¹. Efektem tych negocjacji są ponadnarodowe układy ramowe (TCA), które wydają się być coraz bardziej interesującym nowym elementem struktury stosunków przemysłowych w wymiarze europejskim i globalnym.

W celu zrozumienia genezy tego zjawiska należy zwrócić uwagę na 2 ważne czynniki kształtujące obecne relacje między pracą i kapitałem. Zjawiskiem ekonomicznym i społecznym, wpływającym na otaczający nas świat jest globalizacja. Oznacza to zwiększenie się roli i skali handlu międzynarodowego, zwiększenie swobody ponadgranicznych przepływów kapitałowych, likwidację barier dla handlu w postaci ceł. Globalizacja oddziałuje na świat pracy poprzez rozprzestrzeniające się trendy do delokalizacji produkcji i usług do państw o niższych kosztach pracy lub przyciągających kapitał za pomocą innych wabików. **Symbolem globalizacji i jej „okrętami flagowymi” są niewątpliwie korporacje ponadnarodowe.** Według danych UNCTAD w 1996 r. na świecie działało 40 000 takich przedsiębiorstw, które miały około 200 000 lokalizacji. W 2003 r. liczba korporacji wynosiła 63 000, a w 2008 r. - 82 000². Oczywiście istotna jest nie tylko wzrastająca ich ilość, ale przede wszystkim siła ekonomiczna. Korporacje stają się równorzędnym a czasami silniejszym partnerem dla pojedynczych rządów czy organizacji międzynarodowych. W rezultacie mamy do czynienia z globalnym wymiarem oddziaływania kapitału w przeciwieństwie do możliwości „strony społecznej”. Związki zawodowe, organizacje pozarządowe, konsumenckie, obrońców praw człowieka czy inne społeczne w dużej mierze wciąż zakotwiczone są w wymiarze narodowym.

Drugi czynnik, na który chcielibyśmy skrótowo zwrócić uwagę, to odbywająca się na naszych oczach zmiana modelu pracy. Ten dotychczasowy, oparty na ścisłym podporządkowaniu pracowników (model fordowski), ustępuje miejsca modelowi pracy w większym stopniu opartej na wiedzy i wymagającej od pracowników większej samodzielności i kreatywności (model postfordowski). Zmiana ta w dużym stopniu wynika z przyspieszającej dynamiki rozwoju technologii. Oznacza to, że pracownik nie może dłużej bazować na kwalifikacjach i kompetencjach, które nabył w momencie wejścia na rynek pracy, ale musi je nieustannie aktualizować. Postfordowski model pracy charakteryzuje się większą elastycznością, co sprawia, że odchodzi w przeszłość model zatrudnienia przez całe życie zawodowe u jednego pracodawcy. Coraz większą rolę pełnią nietypowe formy zatrudnienia.

¹ Więcej na ten temat w: S. Adamczyk, B. Surdykowska, Ponadnarodowe układy ramowe jako próba odpowiedzi związków zawodowych na wyzwania globalizacji, Praca i Zabezpieczenie Społeczne, 1/2012.

² UNCTAD, World Investment Report, 1997, 2004, 2010, Geneva.

Postfordowski model pracy związany jest także z większą niż w przeszłości obecnością kobiet na rynku pracy, co powoduje pojawienie się określonych potrzeb związanych z godzeniem życia zawodowego z wychowaniem dzieci.

W takim kontekście należy spoglądać na fenomen negocjacji pomiędzy przedstawicielami pracowników a zarządami korporacji ponadnarodowych. W tekście raportu zostanie wielokrotnie podkreślone, że negocjacje te toczą się w prawnej próżni i są zjawiskiem spontanicznym. Fakt, że dochodzi do podpisywania TCA przy tak daleko posuniętej nierównowadze sił pomiędzy pracą a kapitałem w wymiarze międzynarodowym zdaje się pokazywać, że także po stronie zarządów korporacji uznaje się korzyści płynące z takich dobrowolnie przyjmowanych ustaleń. Czasem próbuje się deprecjonować wagę układów ramowych ze względu na to, że dotyczą one jak dotychczas przeważnie kwestii „miękkich” takich jak: szkolenia, ochrona danych osobowych, zarządzanie różnorodnością, rozwój kwalifikacji i kompetencji, godzenie życia osobistego z zawodowym czy zarządzanie wiekiem. TCA z reguły nie odnoszą się wprost do twardego jądra zainteresowań związków zawodowych takich jak wynagrodzenia czy czas pracy. Warto jednak mieć na względzie, że pojawianie się tematów wydawałoby się „pobocznych” jest wyrazem otwartości na nowe tematy i wyzwania postfordowskiego rynku pracy.

Tak więc jeszcze raz chcielibyśmy podkreślić, że TCA są interesującą i ważną odpowiedzią świata pracy na globalizację i wzrastającą siłę korporacji ponadnarodowych. Oczywiście nie są odpowiedzią jedyną. Naukowcy zwracają uwagę na trzy płaszczyzny reakcji na rosnącą presję kapitału na pracę w wymiarze globalnym: tworzenie międzynarodowych standardów pracy przez Międzynarodową Organizację Pracy, zawieranie postanowień do umów o wolnym handlu, dotyczących uprawnień pracowniczych³ oraz właśnie podejmowanie negocjacji przez związki zawodowe z zarządami korporacji ponadnarodowych⁴.

Szczególne jest w tym wszystkim perspektywa Unii Europejskiej. Ze względu na dorobek europejskiego modelu społecznego, co stwarza solidną bazę do budowania niekonfrontacyjnych relacji między kapitałem i pracą, ale także ze względu na to, że za procesem tworzenia wspólnego rynku gospodarczego wciąż nie podąża w stopniu wystarczającym budowa europejskiego systemu stosunków przemysłowych. Jest to bez dwóch zdań pewnym przejawem niedostatku chęci po stronie związków zawodowych z państw UE 15, czujących się pewnie w „okopach” swoich krajowych regulacji. Dowodem może być chociażby dotychczasowe zdystansowane podejście do rozwoju europejskich układów ramowych (EFA) a więc unijnej odmiany TCA. Dopiero ostatnio Europejska Konfederacja Związków Zawodowych zaczęła aktywizować swoje działania w tym obszarze, *nb.* pod presją związków zawodowych z Europy Środkowo-Wschodniej.

Jak się wydaje dalszy kierunek rozwoju EFA będzie stanowił swego rodzaju test dla zdolności współpracy między związkami zawodowymi ze starych i nowych państw członkowskich UE. Mamy tu na myśli to, czy zauważalne rozbieżności w poglądach na temat

³ Przykładem jest Północnoamerykańskie porozumienie o współpracy w dziedzinie zatrudnienia (NAALC) stanowiące załącznik do Północnoamerykańskiego Układu o Wolnym Handlu (NAFTA).

⁴ G. J. Bamberg, R. D. Landsbury, N. Wailes (red.), *International & Comparative Employment Relations: Globalisation and Change*. Fifth edition, Thousand Oaks 2011, Sage Publications.

przyszłej roli EFA będą mogły być zastąpione przez wspólny projekt budowania wewnątrzwiązkowej solidarności w wymiarze europejskim.

Naszym zdaniem polskie związki zawodowe powinny aktywnie uczestniczyć w tej debacie. Chociażby z tego powodu, że wiodące sektory naszej gospodarki kontrolowane są przez korporacje ponadnarodowe, a już prawie ¼ zatrudnionych pracuje w przedsiębiorstwach z udziałem kapitału zagranicznego. Nie istnieją przy tym, albo mają jedynie charakter symboliczny, sektorowe mechanizmy rokowań zbiorowych. Oznacza to, że konieczne jest szukanie perspektywicznych zabezpieczeń dla uprawnień polskich pracowników, w oparciu o kontekst szerszy niż krajowy. Dlatego należy wspierać ideę uregulowania statusu prawnego europejskich układów ramowych za pomocą aktu prawa unijnego.

S. Adamczyk, B. Surdykowska – polscy eksperci projektu EUROATCA

Gdańsk, 2012

P.S.

Pragniemy w tym miejscu serdecznie podziękować wszystkim osobom, które wspierały nas przy realizacji polskiej części projektu EUROATCA, w szczególności prof. Jakubowi Stelinie z Uniwersytetu Gdańskiego, oraz przewodniczącym struktur NSZZ Solidarność: Dariuszowi Dąbrowskiemu -Volkswagen Polkowice, Piotrowi Olbrysiowi -Volkswagen Poznań, Władysławowi Kielianowi -ArcelorMittal.

Słownik niektórych terminów pojawiających się w tekście

Transnational Company Agreements (TCA) – Ponadnarodowe układy ramowe – wszelkiego rodzaju porozumienia o charakterze ponadgranicznym negocjowane pomiędzy zarządami korporacji ponadnarodowych a związkami zawodowymi lub przedstawicielami pracowników. Nazwa anglojęzyczna używana jest zamiennie z terminem *transnational framework agreements* i stosowana od pewnego czasu w oficjalnych dokumentach Komisji Europejskiej.

European Framework Agreements (EFA) – Europejskie ponadnarodowe układy ramowe - porozumienia negocjowane pomiędzy zarządami korporacji ponadnarodowych a związkami zawodowymi UE (europejskimi federacjami branżowymi i/lub reprezentacją krajowych związków zawodowych). EFA podpisywane są także przez europejskie rady zakładowe. Układy te obejmują co do zasady pracowników korporacji zatrudnionych w filiach umiejscowionych w Europejskim Obszarze Gospodarczym.

International Framework Agreements (IFA)- Międzynarodowe układy ramowe - porozumienia negocjowane pomiędzy zarządami korporacji ponadnarodowych a związkami zawodowymi (globalnymi konfederacjami branżowymi i/lub reprezentacją krajowych związków zawodowych) o zasięgu globalnym.

Transnational Restructuring Agreements (TRA) – Ponadnarodowe porozumienia restrukturyzacyjne - zawierane z zarządami korporacji ponadnarodowych i dotyczące przyszłej restrukturyzacji o charakterze ponadgranicznym. Dzielimy je na proceduralne i merytoryczne.

Europejskie porozumienia ramowe – porozumienia zawierane przez organizacje europejskich partnerów społecznych (na poziomie ponadsektorowym są to: EKZZ, BusinessEurope, CEEP i UEAPME) w oparciu o art. 155 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Mogą one następnie zostać przekształcone w dyrektywę lub stanowić **porozumienie autonomiczne** tzn. wdrażane do porządku prawnego państw członkowskich zgodnie z procedurami i praktykami właściwymi dla partnerów społecznych i państw członkowskich. Przykładem takiego tekstu jest np. Europejskie porozumienie dotyczące stresu związanego z pracą (2004 r.). Nie należy ich mylić z układami ramowymi zawieranymi w korporacjach ponadnarodowych.

Poziom międzynarodowy – poziom relacji stosunków przemysłowych wynikający z działań Międzynarodowej Organizacji Pracy i ONZ.

Poziom ponadnarodowy- poziom relacji stosunków przemysłowych, który wykracza poza poziom krajowy.

Poziom supranarodowy – poziom relacji stosunków przemysłowych wynikający z działań Unii Europejskiej, Rady Europy i europejskich partnerów społecznych.

Europejskie federacje branżowe (ETUF) – unijne federacje związków zawodowych zorganizowane sektorowo i afiliowane przy Europejskiej Konfederacji Związków Zawodowych (wykaz na stronie: <http://www.etuc.org/a/17>)

Global Unions (GUF) - branżowe federacje związków zawodowych działające w wymiarze globalnym (wykaz na stronie: <http://www.global-unions.org/about-us.html?lang=en>)

lex posteriori- *Lex posterior derogat legi priori* (łac.) *akt późniejszy uchyla moc obowiązującą aktu wcześniejszego*), zasada prawna, jedna z reguł kolizyjnych, oznaczająca że: prawo ustanowione później (pochodzące z aktów prawnych o tej samej mocy, np. z dwóch ustaw i tym samym stopniu szczególności) należy stosować przed prawem ustanowionym wcześniej.

lex specialis- *Lex specialis derogat legi generali* (łac.) – zasada prawna oznaczająca: prawo o większym stopniu szczególności (pochodzące z aktów prawnych o tej samej mocy, np. z dwóch ustaw, obowiązujące w tym samym czasie) należy stosować przed prawem ogólniejszym.

Spis treści

Wstęp

1. Proces europeizacji stosunków przemysłowych: ogólna ocena
2. Robocza definicja ponadnarodowego wymiaru stosunków pracy.
3. Ramy prawne dla ponadnarodowych układów ramowych w Europie
4. Zagadnienie skuteczności
5. Problemy w tworzeniu ram prawnych
6. Rola ERZ i ETUF
7. TCA w odpowiedzi na krótko-i długoterminowe zmiany
8. Pomiędzy prawem miękkim i twardym: TCA jako „zarządzanie eksperymentalne”

Wstęp

Raport niniejszy stanowi podsumowanie projektu EUROATCA, poświęconego problematyce ponadnarodowych układów ramowych. Projekt ten, wspierany przez Komisję Europejską poprzez linię budżetową przeznaczoną na rozwój stosunków przemysłowych i dialogu społecznego był prowadzony i koordynowany po stronie włoskiej przez instytut związkowy IRES w ramach partnerstwa z największym krajowym związkiem zawodowym CGIL, Association „B. Trentin”, IRES Emilia Romagna i Uniwersytetem Cassino, ASTREES i IRES po stronie francuskiej, Fundacion 1° de Mayo po stronie hiszpańskiej, NSZZ Solidarność po stronie polskiej, ISTUR - CITUB po stronie bułgarskiej oraz Uniwersytetem w Hamburgu po stronie niemieckiej. Zewnętrznym wsparciem służyła Europejska Konfederacja Związków Zawodowych EKZZ i szwedzki związek zawodowy TCO. Tak szeroka sieć współpracy znaczących organizacji umożliwiła pozyskanie do współpracy w projekcie ekspertów⁵, niejednokrotnie będących autorami znanych i cenionych studiów dotyczących problematyki objętej zakresem projektu⁶.

Naszym zamiarem było zbadanie procesu rozpowszechniania TCA, jego wymiaru praktycznego i aspektów prawnych, a także roli związków zawodowych na różnych poziomach wdrażania układów ramowych. Projekt niniejszy miał na celu dokonanie –w oparciu o dotychczasowe doświadczenia - dwupłaszczyznowej analizy. Chodziło po pierwsze o sprawdzenie faktycznej skuteczności opisanych w dotychczasowych badaniach rozwiązań, zbadanie na ile współgrają one z ograniczeniami nałożonych przez prawo i praktykę na poziomie międzynarodowym, europejskim i krajowym, a także o ocenę znaczenia pogłębionej koordynacji pomiędzy uczestnikami negocjacji ze strony związkowej. Po drugie zaś chodziło o refleksję, jakiego rodzaju regulacje odpowiadałyby lepiej celowi, jakim jest właściwe prawne ugruntowanie TCA.

Działania projektu EUROATCA miały na celu zbadanie rozpowszechniania, praktyk i prawnych aspektów związanych z doświadczeniami TCA. Współpracując z ekspertami, praktykami i przedstawicielami partnerów społecznych, zajmowaliśmy się konceptualizacją dotychczasowych doświadczeń, typologią, prawnymi aspektami oraz jakością niektórych konkretnych przypadków ponadnarodowych układów (Axa, Areva, GDF Suez, Schneider, Electrolux, Ford, GM Europe). W oparciu o pracę analityczną i badania na poziomie krajowych lokalizacji podjęto próbę oceny rzeczywistego oddziaływania w krajach partnerskich dwóch konkretnych układów ramowych zawartych w koncernach ponadnarodowych Volkswagen i ArcelorMittal. W szczególności chodziło o ustalenie relacji tych TCA z krajowymi mechanizmami stosunków przemysłowych.

⁵ Badacze, tacy jak m. in. Edoardo Ales, Udo Rehfeldt, Volker Telljohann, Reingard Zimmer, byli bezpośrednio zaangażowani w nasz projekt, podczas gdy André Sobczak, Isabel da Costa, Claude Emmanuel Triomphe, Marco Cilento, Jakub Stelina, Barbara Surdykowska, Tiziano Treu, Silvana Sciarra, Anna Alaimo, Mimmo Carrieri, Ricardo Rodriguez i inni – brali aktywny udział i występowali podczas warsztatów.

⁶ I. da Costa and U. Rehfeldt, *Transnational Restructuring Agreements : General Overview and Specific Evidence from the European Automobile Sector*, in Papadakis (ed.), 2011, cit.; V. Telljohann, I da Costa., T. Müller, U. Rehfeldt, R. Zimmer, *European and International Framework Agreements. Practical Experiences and Strategic Approaches*, Eurofound, Dublin, 2009; E. Ales, S Engblom., S. Sciarra, Valdes Del-Re, *Transnational collective bargaining: past, present and future*, European Commission, 2006.

Zorganizowane w ramach projektu dwa europejskie warsztaty (w Paryżu i Gdańsku) oraz konferencja finałowa (w Rzymie) przyczyniły się dla rozwoju ponadnarodowej wymiany doświadczeń i przykładów najlepszych praktyk w odniesieniu do krajów partnerskich projektu, a także poza nimi. W tych trzech wydarzeniach wzięło udział około 100 uczestników, głównie działaczy i przedstawiciele związkowych, ale również przedstawiciele pracodawców, praktyków, ekspertów, instytucji i organizacji europejskich. Celem naszych działań było promowanie i wzmocnienie wpływu dotychczasowych doświadczeń na kulturę i praktykę dialogu społecznego oraz stosunków przemysłowych.

Niniejszy raport jest wynikiem wszystkich tych działań i stanowi podsumowanie najważniejszych wyników prac zespołu eksperckiego. Pełna wersja raportu jest dostępna w języku angielskim; można tam znaleźć poszerzone omówienie zagadnień, które tutaj są ujęte w sposób syntetyczny.

1. Proces europeizacji stosunków przemysłowych: ogólna ocena

Powszechnie uznaje się, że globalizacja rynków ekonomicznych jest czynnikiem stymulującym wzrost ponadnarodowego wymiaru stosunków przemysłowych. Ponadnarodowe układy ramowe (TCA) są w zasadzie jednomyślnie uznawane dziś za jeden z bardziej interesujących i obiecujących elementów procesu, nazywanego internacjonalizacją (lub europeizacją) stosunków przemysłowych⁷. Jest to koncepcja polegająca na identyfikowaniu różnorodnego rodzaju mechanizmów zarządzania i procedur o charakterze ponadnarodowym, których rozwój na różnych poziomach - od międzysektorowego do poziomu przedsiębiorstwa - służy trzem głównym celom: negocjowaniu porozumień, informowaniu i konsultacji z pracownikami oraz wpływaniu na politykę publiczną⁸.

Proces ten stanowi wypadkową różnych czynników. Można jednak generalnie wskazać na dwie przyczyny jego rozwoju. Pierwsza związana jest z wyzwaniami, które stanęły przed związkami zawodowymi w wyniku powszechnego przyjęcia w ostatnich dziesięcioleciach neoliberalnego modelu globalizacji. Trend ten miał znaczny wpływ na poziom zatrudnienia, warunki pracy i stosunki przemysłowe. Należy zauważyć, że taki model globalizacji, daleki od modelu „naturalnego” lub „spontanicznego” rozwoju, był promowany i kontrolowany przez niektóre instytucje krajowe i międzynarodowe⁹. W szczególności kluczowa jest tu rola dużych korporacji ponadnarodowych i to w podwójnym wymiarze: (a) przyjęcie przez nie strategii restrukturyzacji produkcji, takich jak *outsourcing*, *offshoring* i produkcja równoległa, skoncentrowanych na koncepcji „łańcucha wartości” (*value chain*), cechującej się coraz większą fragmentacją i zorganizowaniem w formule ponadgranicznej; oraz (b) narzucenie „ufinansowania” (*financialisation*) jako głównej

⁷ R. Hoffman, Proactive Europeanisation of industrial relations and trade unions, (w:) W. Kowalsky and P. Scherrer, (red.) Trade unions for a change of course in Europe, ETUI, Bruxelles, 2011; S. Sciarra, Transnational and European Ways Forward for Collective Bargaining, WP C.S.D.L.E. “D’Antona”, n. 73/2009.

⁸ V. Glassner and P. Pochet, Why trade unions seek to coordinate wages and collective bargaining in the Eurozone: past developments and futures prospects, Working Paper, ETUI, 3/2011, pp. 9-13.

⁹ D. Harvey, *A brief history of neoliberalism*, Oxford University Press, 2005.

przesłanki logicznej w polityce zarządzania biznesem¹⁰. Wielkość bezpośrednich inwestycji zagranicznych i strategię *offshoringu*, powodują narastanie luki w zarządzaniu na styku między gospodarką globalną i suwerennością państwową. Z kolei delokalizacja stwarza ryzyko rozwoju dumpingu społecznego¹¹. W tak zarysowanym obrazie sytuacji TCA stają się źródłem nowych i interesujących perspektyw.

Z drugiej strony zauważalny jest trend do promowania przez europejskie związki zawodowe oddolnej harmonizacji warunków pracy oraz warunków socjalnych w zintegrowanym obszarze gospodarczym spowodowany konsolidacją integracji gospodarczej i walutowej. Swego rodzaju kamieniem milowym stało się przyjęcie przez EKZZ w 1999 r. w Helsinkach, rezolucji wskazującej na potrzebę aktywnego promowania idei tworzenia europejskiego systemu stosunków przemysłowych¹². Związkowcy zaczynają uznawać potrzebę ustanowienia form zbiorowej współpracy zorganizowanej na poziomie ponadnarodowym oraz zauważają, że TCA mogą zapobiec dumpingowi społecznemu, konkurencji płacowej oraz doprowadzić do stopniowego zbliżania warunków pracy w filiach tego samego przedsiębiorstwa ponadnarodowego.

To rosnące zainteresowanie TCA można wyjaśnić ich szybką i powszechną ekspansją, związaną z występowaniem szeregu warunków politycznych i gospodarczych. Warto zauważyć, że TCA są zjawiskiem, które wyewoluowało z europejskich stosunków przemysłowych, pomimo faktu, że niektóre porozumienia powstawały w korporacjach, których zarządy mieszczą się poza Europą. Istotne jest, że TCA mogą wypełnić wspomnianą wyżej lukę w zarządzaniu między coraz bardziej globalnymi w charakterze strategiami kapitału a zasadniczo ograniczoną terytorialnie naturą związków zawodowych i pracowników. W literaturze¹³ postrzega się je jako „nowe jakościowo narzędzia”¹⁴, nową „praktykę społeczną”¹⁵, nowe „fora rokowań”¹⁶, czy zgoła poetycko jako „nową

¹⁰ Keune, M. and V. Schmidt, *Global capital strategies and trade union responses: towards transnational collective bargaining?*, in “International journal of labour research”, Vol. 1, Issue 2, 2009; W. Rhode, *Global production chains, relocation and financialization: the changed context of trade union distribution policy*, in “International journal of labour research”, Vol. 1, Issue 2, 2009

¹¹ A. Perulli, *Globalizzazione e dumping sociale*, “Lavoro e diritto”, n. 1/2011.

¹² ETUC: *Towards a European System of Industrial Relations* (Kongres EKZZ, Helsinki, 29/6-2/7 1999).

¹³ K. Papadakis. (ed.), *Shaping Global Industrial Relations: The Impact of International Framework Agreements*, ILO/Palgrave Macmillan; Eurofound, *Multinational companies and collective bargaining*, Dublin, 2009; van Hoek and A. Hendrickx, *International private law aspects and dispute settlement related to transnational company agreements*, Study undertaken on behalf of the European Commission: European Commission, The Role of Transnational Company Agreements in the Context of Increasing International Integration, Commission Staff Working Document, Bruxelles; V. Telljohann, I. da Costa, T. Müller, U. Rehfeldt, R. Zimmer, *European and international framework agreements: new tools of transnational agreements and industrial relations*, *Transfer* 15 (3-4), 2009; I. Schomann, A. Sobczak E. Voss, and P. Wilke, *International framework agreements: new paths to workers’ participation in multinational governance?* “Transfer”, 14 (1), 2008; K. Papadakis (eds.), *Cross-Border Social Dialogue and Agreements: an Emerging Global Industrial Relations Framework?*, International Institute for Labour Studies/International Labour Office, Geneva, 2008.

¹⁴ V. Telljohann, I. da Costa, T. Müller, U. Rehfeldt., R. Zimmer, *European and International Framework Agreements. Practical Experiences and Strategic Approaches*, Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities.

¹⁵ I. Schomann, A. Sobczak, E. Voss, and P. Wilke, *International framework agreements: new paths to workers’ participation in multinational governance?* “Transfer”, 14 (1), 2008.

¹⁶ A. Lo Faro, *Bargaining in the shadow of “Optional Frameworks? The rising of transnational collective agreements and EU law*, “EJIR”, 2011.

gwiazdę”, rozbłysła w galaktyce relacji zbiorowych¹⁷, kreującą niespotykane dotąd przestrzenie dla ponadnarodowych negocjacji. Prawdą jest niewątpliwie to, że TCA są jednym z „nowych pomysłów na wypracowanie strategii wyjścia z kryzysu jakiego doświadczają ponadnarodowe prawa związkowe i pracownicze”¹⁸.

Dostrzegła to zjawisko Komisja Europejska. Ogłoszona przez nią Agenda Społeczna 2005-2010 wśród swoich zapisów zawiera zalecenie odnoszące się do potrzeby wzmocnienia TCA. W związku z tym przy komisyjnej Dyrekcji ds. Zatrudnienia powołana została Grupa Ekspertka, której zadaniem było monitorowanie rozwoju układów ramowych oraz wymiana poglądów na temat metod wspierania tego toczącego się samoistnie procesu. W składzie grupy znaleźli się przedstawiciele europejskich partnerów społecznych i państw członkowskich oraz eksperci z innych instytucji¹⁹. Komisja Europejska, rozważając opracowanie opcjonalnych ram prawnych dla zawierania ponadnarodowych układów ramowych w przedsiębiorstwach o wymiarze europejskim zamówiła także w 2011 r. specjalny raport ekspercki dotyczący tej problematyki, który przyniósł propozycje konkretnych rozwiązań. Ta aktywność jest ściśle związana z tym, że Komisja Europejska zaczęła postrzegać układy ramowe jako „spójne z zasadami i celami leżącymi u podstaw strategii UE 2020 oraz agendy flexicurity”.

2. Robocza definicja ponadnarodowego wymiaru stosunków pracy

Z naszych badań wyłania się obraz szerokiej panoramy ponadnarodowych układów ramowych, oraz dość zróżnicowanych doświadczeń związanych z ich funkcjonowaniem. Poczynając choćby –przykładowo- od słowa porozumienie (*agreement*). Pojawia się ono jednoznacznie tylko w pewnej liczbie tekstów, podczas gdy w tytułach wielu innych przeważają wyrażenia takie jak: *wspólna deklaracja*, *wspólne poglądy*, *wspólne stanowisko* itd. Jednak jest jedna cecha wspólna – elementem tych tekstów jest *porozumienie zawierające wzajemne zobowiązania, których zakres obejmuje terytoria kilku państw i które zostało zawarte przez jednego lub więcej przedstawicieli korporacji lub grupy przedsiębiorstw, z jednej strony, a jedną lub wieloma organizacjami pracowników z drugiej strony. Dotyczą one warunków pracy i zatrudnienia i / lub relacji między pracodawcami a pracownikami lub ich przedstawicielami*.

Istotny jest dwustronny charakter tych tekstów oraz fakt, że są one wynikiem negocjacji. To odróżnia je znacząco od kodeksów dobrych praktyk i innych jednostronnych formuł, poprzez które korporacja decyduje się przyjąć koncepcję odpowiedzialności społecznej. W pewnym sensie TCA można uznać za alternatywę dla takiego modelu i podejścia.

¹⁷ S. Sciarra, *Uno sguardo oltre la Fiat. Aspetti nazionali e transnazionali nella contrattazione collettiva oltre la crisi*, „Riv. Ital. Dir. Lav.”, III, 201.

¹⁸ S. Sciarra, *Collective Exit Strategy: New Ideas in Transnational Labour Law*, WP Jean Monnet n. 4/2010.

¹⁹ W skład grupy wchodził m.in. związkowcy europejscy wysokiego szczebla, doświadczeni na polu krajowym i europejskim. Bezpośrednio w prace grupy zaangażowana była EKZZ i niektóre jej organizacje członkowskie (w tym NSZZ Solidarność – od red.).

Układy ramowe można scharakteryzować jako *ponadnarodowe*, jeśli są zawierane między przedstawicielami pracowników i korporacji ponadnarodowych i swoim zakresem obejmują kilka krajów. Zdefiniowanie tak pojętego wymiaru ponadnarodowego wymaga zatem przyjęcia uproszczonych definicji w odniesieniu do innych poziomów dialogu. Proponujemy zacząć od definicji uzyskanych w drodze „pozytywnej” i „negatywnej” dedukcji w odniesieniu do klasycznych wymiarów wskazywanych, gdy mowa jest o regulacyjnej funkcji stosunków przemysłowych, a więc do wymiaru: krajowego, supranarodowego i międzynarodowego.

a) krajowy wymiar zbiorowych stosunków pracy (które są czasami zinstytucjonalizowane i trójstronne) należy rozumieć jako ten utworzony (często w ramach istniejących ram prawnych/w oparciu o regulacje prawne) przez partnerów społecznych działających na różnych poziomach, którego zasady (czy jednostronne czy negocjowane) mają przynajmniej potencjalnie zastosowanie w stosunku do pracowników i pracodawców umiejscowionych lub działających w granicach suwerennego państwa.

b) supranarodowy (i zinstytucjonalizowany) wymiar zbiorowych stosunków pracy należy rozumieć jako ten stworzony przez europejskich partnerów społecznych przy pomocy mechanizmów unijnego dialogu społecznego, w celu uzupełnienia krajowych systemów prawa pracy na poziomie ponadsektorowym lub sektorowym, w tym także poprzez lobbying w instytucjach Unii Europejskiej.

c) międzynarodowy wymiar zbiorowych stosunków pracy (zinstytucjonalizowany i trójstronny *par excellence*) należy rozumieć jako ten, który rozwinął się w oparciu o dorobek Międzynarodowej Organizacji Pracy (MOP) i którego formalne podłoże stanowią jej Deklaracje, Konwencje i Zalecenia.

d) ponadnarodowy wymiar zbiorowych stosunków pracy należy w rezultacie rozumieć jako ten wielonarodowy stworzony przez przedstawicieli pracowników i przedsiębiorstw (lub pojedynczego przedsiębiorstwa), kiedy strony uzgadniają (lub akceptują) zasady, które mają zastosowanie wykraczające poza kontekst krajowy („pozytywny” punkt wyróżniający od wymiaru krajowego), ale faktycznie nie należą do wymiaru supranarodowego lub międzynarodowego („negatywny” punkt wyróżniający od wymiaru supranarodowego lub międzynarodowego).

TCA są uważane za *europejskie* (europejskie układy ramowe - EFA), gdy umowy są podpisane przez europejskie organizacje związkowe, natomiast za *międzynarodowe* (międzynarodowe układy ramowe - IFA), kiedy są podpisywane przez międzynarodowe związki zawodowe. Korporacje są zazwyczaj reprezentowane przez ich management lub zarząd centralny. Współ-sygnatariuszami po stronie związkowej są często europejskie rady zakładowe (ERZ) samodzielnie (51), lub wspólnie z europejskimi federacjami branżowymi (ETUF) (23) i / lub globalnymi federacjami związków zawodowych (GUF), organizacjami krajowymi lub przedstawicielami pracowników spółki (17), przy pojawiających się czasami problemach związanych z legitymizacją stron i kontaktami między nimi.

Analizując „mapę” tych układów²⁰ zauważyliśmy, że pierwszy z nich pochodzi z 1988 r. i dotyczy koncernu Danone. Najnowsze dane podają, że jest ich dziś 224 w 144 korporacjach (w tym 86 europejskich), z siedzibami głównie we Francji (55), Niemczech (23) i USA (18). Dalej za nimi plasuje się Szwecja (13), Belgia (13) i Włochy (12)²¹. Układy te są obecne we wszystkich sektorach, chociaż pojawiają się częściej w sektorze metalowym, przetwórstwa żywności i finansowym. Ocenia się, że ogółem objętych nimi jest ponad 10 milionów pracowników.

Negocjacje ponadnarodowe są inicjowane i prowadzone w dość zróżnicowany sposób a teksty układów mają tendencje do odzwierciedlania modelu i praktyki kraju, w którym ma siedzibę zarząd centralny korporacji (tzw. "efekt kraju pochodzenia "). Jak wiemy, granice krajowe nie zatrzymują internacjonalizacji. Ważne decyzje w zakresie zarządzania od dawna podejmuje się nie w kraju, którego one dotyczą, ale w głównej siedzibie firmy, która może znajdować się na innym kontynencie. Znaczącymi czynnikami są tu m.in. różne stopnie instytucjonalizacji stosunków przemysłowych, systemów negocjacji zbiorowych, poziomy i procedury rozszerzania, natura i prerogatywy przedstawicielstwa pracowników (w tym związków zawodowych) na poziomie zakładu pracy, poziom uzwiązkowienia, style i praktyka stosunków przemysłowych na szczeblu centralnym oraz wzorce reprezentacji związków zawodowych. Wzajemne zaufanie między zarządem grupy i przedstawicielami pracowników jest niezbędnym czynnikiem negocjowania i zawierania TCA. Ponadto, spójność działań związków zawodowych z różnych krajów ma istotne znaczenie przy rozważaniu możliwości negocjowania TCA.

Zapisy tekstów zazwyczaj obejmują szeroki zakres tematów, takich jak restrukturyzacja i przewidywanie zmian tak, aby uniknąć przymusowych zwolnień, prawa podstawowe i podstawowe standardy pracy MOP (zwalczanie dyskryminacji, wolność zrzeszania się, polityka zrównoważonego rozwoju, równe szanse, praca dzieci, praca przymusowa), dodatkowe środki (kształcenie, *outplacement*, mobilność między zakładami wewnątrz firmy ponadnarodowej), polityka zasobów ludzkich, bezpieczeństwo i higiena pracy, prawa związkowe, dialog społeczny i partycypacja finansowa pracowników.

Szczególnym podtypem TCA są ponadnarodowe układy restrukturyzacyjne (TRA). Z tym typem układów ramowych mamy najczęściej do czynienia w sektorze motoryzacyjnym (DaimlerChrysler, Ford Europe, General Motors Europe). Można je klasyfikować w podziale na „proceduralne” i „merytoryczne”²². W pierwszym przypadku –jak dotychczas częściej się pojawiającym²³ –układy ramowe ustanawiają ogólne zasady dotyczące potencjalnej przyszłej restrukturyzacji, natomiast w drugim –zawierają szczegółowo uzgodnione reguły przeprowadzania określonych działań restrukturyzacyjnych poprzez konkretne i wiążące zapisy.

²⁰ A. Sobczak, Dane przedstawione podczas warsztatów EUROATCA w Paryżu, 2011; European Commission, *Database on transnational company agreements*, April 2012, dostęp na: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=978&langId=en>.

²¹ Commission Staff Working Document, *Transnational company agreements: realising the potential of social dialogue*; SWD(2012) 264 final, Brussels, 10.9.2012.

²² I. da Costa and U. Rehfeldt, *Transnational Restructuring Agreements*, (w:) K. Papadakis. red.), *op. cit.*

²³ Jest dwukrotnie więcej proceduralnych TRA (35) niż merytorycznych (17) – przy wyłączeniu IFA proporcje wyglądają następująco: 27 do 17.

Z analizy porównawczej istniejących TCA wynika, że zawartość EFA jest bardziej zróżnicowana i konkretna niż IFA, gdzie główne tematy dotyczą ogólnych zasad restrukturyzacji, dialogu społecznego oraz bezpieczeństwa i higieny pracy. Podstawowe prawa socjalne odgrywają jedynie niewielką rolę w EFA, podczas gdy dominują w IFA. Podobnie jak IFA, niektóre EFA są tylko deklaracjami wzajemnego zrozumienia, podczas gdy inne są dość szczegółowe i zawierają konkretne zapisy wdrożeniowe. Obecnie zauważalne jest, że wzrasta liczba układów nie dotyczących wyłącznie "kwestii miękkich", ale obejmujących klasyczne obszary prawa do rokowań zbiorowych, jako że umowy restrukturyzacyjne zawierają zazwyczaj określone przepisy mające na celu ustalenie poziomu odpraw pracowniczych, lub sposób ich ustalania w poszczególnych lokalizacjach. W tekstach "nowej generacji" elementy merytoryczne wykazują tendencje rozwojowe, choć ogólnie ich ilość pozostaje bardzo ograniczona. *Karta Stosunków Pracy w Volkswagencie*, z jej zapisami dotyczącymi praw, w tym współdecydowania w szerokim zakresie zagadnień, to prawdopodobnie jeden z najlepszych przykładów tego typu tekstów nowej generacji. Omówiliśmy szerzej ten aspekt w jednym z naszych dwóch studiów przypadku. Zwróciliśmy uwagę na wpływ innowacyjnego modelu, skonstruowanego na bazie elementów specyficznego systemu krajowego – w tym przypadku niemieckiego systemu współdecydowania – na relacje przemysłowe w kraju takim jak Włochy (zakłady Lamborghini, Ducati). Stanowi to alternatywę dla kontrowersyjnego podejścia rodzimego koncernu samochodowego (Fiat), do restrukturyzacji i stosunków przemysłowych. Ponadnarodowe układy ramowe w GDF, AXA, Areva oraz w szczególności w ArcelorMittal, który jest drugim studium przypadku w naszym projekcie, również potwierdzają możliwość wynegocjowania układu ramowego przewidującego wprowadzenie zarządzania szeroko zakrojoną restrukturyzacją jako rezultat wspólnego przewidywania zmian.

Jest jednak faktem, że obecny kryzys ekonomiczny, jak wynika z przeprowadzonych w ramach projektu badań ankietowych, stanowi wyzwanie dla takiej formy zasadniczego konsensusu, który leżał u podstaw inspirowania tego typu negocjacji. Poważnym zagrożeniem dla koordynacji działań między związkami zawodowymi w całej Europie mogą być cięcia w zatrudnieniu, przeważnie wprowadzane i realizowane na poziomie krajowym. Chociaż w ramach tego badania niemożliwe było uzyskanie dokładnych informacji o tym zjawisku, wewnętrzna konkurencja między lokalizacjami grupy wydaje się dość silna, czasem nawet w obrębie jednego kraju. Czynniki te mogą stanowić poważną przeszkodę we współdziałaniu związków zawodowych w całej Europie.

3. Ramy prawne dla ponadnarodowych układów zbiorowych w Europie

Powyższe uwagi prowadzą do podstawowego problemu, jakim jest charakter prawny TCA. Wszystkie badania przeprowadzone dotąd przez ekspertów, w tym grupę pracującą w ramach naszego projektu, pokazują jak trudno ostatecznie określić skutki prawne tych układów. Jak wiemy, nie mają one specyficznych ram prawnych, czy to w Unii Europejskiej czy tym bardziej w świetle prawa międzynarodowego. Jako wewnętrznie inicjowane i wewnętrznie wdrażane porozumienia te nie mają wiążącego wprost charakteru. Najczęściej

pojawiają się w rezultacie splotu wielu czynników, takich jak potrzeba uwiarygodnienia marki i reputacji firmy, będąca częścią realizowanej przez dane przedsiębiorstwo strategii społecznej odpowiedzialności. Przyczyną ich zawierania bywa także presja wywierana przez krajowe i międzynarodowe związki zawodowe, obawiające się, że przy przeprowadzaniu skomplikowanych restrukturyzacji będzie dochodzić do konkurowania między krajowymi systemami stosunków pracy. A to z kolei może prowadzić do wybiórczego traktowania regulacji prawnych i do dumpingu socjalnego. W takim ujęciu TCA jako nowe narzędziem ponadnarodowych stosunków przemysłowych, jest efektem pewnej dynamiki działań po stronie międzynarodowych organizacji związków zawodowych.

Z braku określonych norm międzynarodowych, ponadnarodowe układy ramowe mogą być postrzegane jako uproszczona próba naśladowania wysoce skomplikowanych zasad międzynarodowego prawa prywatnego²⁴ bez obowiązku ich transpozycji w decyzje wiążące dla lokalnego managementu. Przeważnie podlegają one zasadom prawa zwyczajowego z jego podstawowymi normami: *lex posterior*, *lex specialis*, zasadą korzystności, oraz możliwością odstępstwa od uregulowań przyjętych na wyższym poziomie tylko wtedy, jeśli takie uprawnienie zostało na tym poziomie przewidziane. Przedsiębiorstwo – matka ma zazwyczaj obowiązek wpływania na powiązane lokalizacje krajowe. Swoista moc tych porozumień jest pochodną zdolności sygnatariuszy do wyegzekwowania od drugiej ze stron przestrzegania podjętych zobowiązań. Im bardziej wyraźnie określone są zobowiązania tym skuteczniejsza ich wykonalność.

Skutki prawne TCA mogą być różne i zależy to od woli stron - sygnatariuszy. Ustalenia przyjmowane w układach ramowych są wdrażane na szczeblu poszczególnych krajów, co oznacza, że zapisy te mogą przybrać moc wiążącą. Należy mieć jednak na względzie, że różnice między krajowymi systemami prawnymi powodują, iż implementacja danego układu na poziomie krajowym/lokalnym może się znacznie różnić w zależności od kontekstu. Prowadzi to w sposób nieunikniony do stosunkowego zróżnicowania ostatecznych wyników, które mogą mieć niepewny, jeśli nie wręcz losowy charakter. Taka „nacionalizacja” układów ramowych może również wpływać na ich rzeczywistą - ponadnarodową naturę. Ponadto, często ogólnikowy charakter zapisów układu ramowego może stwarzać trudności krajowym aktorom –w szczególności związkom zawodowym -w zgłaszaniu konkretnych postulatów dotyczących wdrażania przyjętych zobowiązań.

Brak zdefiniowanego statusu prawnego układów ramowych nie był przeszkodą w ich rozwoju. Wynika to z ogólnego kontekstu europejskiego, gdzie rola i funkcje przypisywane zbiorowej autonomii partnerów społecznych przez prawo unijne są duże i wyraźnie zauważalne²⁵. Chodzi tu przede wszystkim o obowiązkowe uznanie uprawnień do informowania, konsultacji i partycypacji oraz do wpływania na polityki europejskie poprzez procedury dialogu społecznego. Europejskie rady zakładowe, uprawnienia partycypacyjne, a obecnie także TCA stanowią istotne narzędzia ułatwiające „socjalizację” kontaktów między przedstawicielami związkowymi w wymiarze europejskim (oraz w perspektywie

²⁴ van Hoek and A. Hendrickx., *op. cit.*

²⁵ B. Caruso e A. Alaimo, *Il contratto collettivo nell'ordinamento dell'UE*, WP “CSDLE”, n. 87/2011.

światowej)²⁶. Ocenia się, że obecnie istnieje około 15 000 ERZ, które mogłyby z pewnością stanowić – o ile lepiej się je wykorzysta – podstawę nowych ponadnarodowych stosunków przemysłowych.

W szczególności TCA mogą być uznane za integralną część europejskiego dialogu społecznego i stosunków przemysłowych. Komisja Europejska uważa, że „jako tworzący się element unijnego dialogu społecznego, TCA zasługują na promocję zgodnie z kompetencjami przyznanymi przez Traktat (art. 152 i 153) i Kartę Praw Podstawowych (art. 28)”, które ustalają „prawo do negocjacji i zawierania zbiorowych umów na odpowiednich poziomach”. Trzeba zwrócić uwagę, że także art. 4 Konwencji MOP nr 98 oraz art. 6 Europejskiej Karty Społecznej oraz art. 11 Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności zawierają prawo związków zawodowych do rokowań zbiorowych, przy czym w przypadku tego ostatniego dokumentu można uznać, że uprawnienie to się pojawiło dopiero wraz z decyzją Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawie Demir i Baykara²⁷.

Dawny Art. 139 Traktatu (obecnie 155 TFUE) przewiduje możliwość rozwijania się europejskiego dialogu społecznego w kierunku dobrowolnych lub *autonomicznych* porozumień, - czy to ponadsektorowych czy sektorowych - których wykonywanie odbywa się zgodnie z „procedurami i praktykami właściwymi dla partnerów społecznych i Państw Członkowskich”. Można by więc uznać TCA za należące zgodnie z prawem UE do kategorii porozumień autonomicznych, a więc tego co stanowi alternatywę dla trójstronnych regulacji inspirowanych podejściem neokorporatystycznym. Co prawda dzięki tym ostatnim dialog społeczny w Europie wytworzył sporo znaczących osiągnięć ale ten wzorzec obecnie znalazł się w impasie, o czym świadczy znaczny spadek konkretnych wyników w ostatnich latach, w przeciwieństwie do dobrowolnych porozumień partnerów społecznych na poziomie UE.

Ponadnarodowe układy ramowe, a zwłaszcza EFA, nie są całkowicie odseparowane od innych poziomów europejskiego dialogu społecznego. Niektóre EFA czerpią inspirację z porozumień ponadsektorowych lub sektorowych, zawieranych na szczeblu UE. Inne wspomagają ich rozszerzanie w wymiarze ponadgranicznym do poziomu porozumień krajowych. Wydaje się także, iż wzmocnienie praktyki negocjacyjnej w korporacji ponadnarodowej aktywnej w danym sektorze gospodarki może wpływać pozytywnie na stan dialogu społecznego całego sektora.

4. Zagadnienie skuteczności

Dla pracowników i reprezentujących ich związków zawodowych zasadniczym pytaniem, jest to dotyczące skuteczności. Jak to ujął jeden z badaczy: „kwesta skuteczności nadal pozostaje zasadniczo nierozwiązana w odniesieniu do innych form europejskiego dialogu społecznego: tj. *autonomicznych* porozumień – czy to ponadsektorowych czy sektorowych - których implementację pozostawia się ‘procedurom i

²⁶ R. Jagodziński, *EWC after 15 years – success or failure?* “Transfer”, 17 (2), 2011; J. Waddington, *EWC: the challenge for labour*, *Industrial relations journal*, vol. 42, Issue 6, 2011

²⁷ ECHR, 12.11.2008 (no. 34503/97), AuR 2009, p. 269 ff.

praktykom właściwym dla partnerów społecznych i państw członkowskich⁴, oraz w odniesieniu do ponadnarodowych układów ramowych (TCA), których status prawny jest niewątpliwie jeszcze bardziej niepewny i problematyczny²⁸.

Zarówno raport Alesa²⁹ jak i ostatni raport grupy eksperckiej przy Komisji Europejskiej³⁰ promują elastyczne podejście, ale wzywają także do interwencji regulacyjnej, która stworzy ramy prawne dla układów ramowych. W ten sposób osiągnęlibyśmy to, co Brian Bercusson nazywa „rokowaniami w cieniu prawa”³¹. Nie różni się to znacząco od tak zwanego „pomocniczego ustawodawstwa”³². Celem powinno być przejście od tekstów często deklaracyjnych do takich, które mogą przynieść efekty wiążące. Wśród naszych ekspertów przeważa podejście zakładające promocję rozwiązań koncentrujących się na „twardych narzędziach”: rozporządzeniach lub dyrektywach.

Zgodnie z zasadą przekazania uprawnień (art. 5.2 TUE, art. 7 TFUE)ⁱ Unia Europejska może działać tylko w ramach wyznaczonych przez Traktaty. W obszarze wspólnych kompetencji w dziedzinie rynku wewnętrznego, polityki społecznej i spójności gospodarczej (art. 4,2 TFUE)ⁱⁱ Unia może podejmować inicjatywy w celu zapewnienia koordynacji polityk społecznych krajów członkowskich (art. 5.3 TFUE)ⁱⁱⁱ i uzupełniać ich działalność zgodnie z art. 153,1 TFUE. Upoważnienie to dotyczy również reprezentowania i obrony zbiorowej interesów pracodawców i pracowników, w tym współdecydowania. Zgodnie z zapisami art. 153,5 TFUE, UE nie ma kompetencji legislacyjnych w sprawach wynagrodzeń, prawa do zrzeszania się, prawa do strajku i wprowadzania lokautu.

Dlatego przedmiotem dyskusji jest także to, czy Unia Europejska w ogóle posiada kompetencje do tworzenia ram prawnych dla TCA na poziomie europejskim. Pomysł opcjonalnych ram prawnych dla negocjacji w korporacjach ponadnarodowych pojawił się po raz pierwszy w Agendzie Społecznej w roku 2005 (COM (2005) 33 wersja ostateczna). W tym czasie propozycja Komisji Europejskiej prac nad opcjonalnymi ramami negocjacji w korporacjach ponadnarodowych spotkała się z ostrym sprzeciwem partnerów społecznych. To zmusiło Komisję do odłożenia dalszych inicjatyw i utworzenia Grupy Ekspertów ds. Ponadnarodowych Układów Ramowych, złożonej z ekspertów powołanych przez związki zawodowe, stowarzyszenia pracodawców, rządy państw członkowskich i inne instytucje międzynarodowe. Grupa miała za zadanie monitorowanie rozwoju TCA i wymianę informacji na temat możliwości wspierania tego toczącego się procesu. Grupa Ekspertów zakończyła prace w październiku 2011 roku. Należy przyznać, że jej raport końcowy odnosi się do wszystkich najbardziej kontrowersyjnych aspektów i przedstawia pewne opcje dotyczące polityki, które partnerzy społeczni mogą przyjąć, odrzucić lub przeprowadzić dalsze badania. Elementy wniosków zostały następnie wykorzystane przez DG ds. Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Integracji przy Komisji Europejskiej.

²⁸ Ibidem.

²⁹ Ales E, Engblom S., Sciarra S., Valdes Del-Re, *Transnational collective bargaining: past, present and future*, Final Report, European Commission, 2006.

³⁰ Expert Group, *Transnational Company Agreements. Draft elements for conclusions of DG Employment*, Working Document, 5 October 2011.

³¹ B. Bercusson, *Maastricht: a fundamental change in European Labour law*, „Industrial Relations Journal”, 23 (3), 1992.

³² S. Sciarra, *Collective Exit Strategy*, op. cit.

Raport wskazuje partnerom społecznym cztery kluczowe obszary dalszych prac i opcji politycznych: 1) uznanie roli ponadnarodowych układów ramowych i przyczynienie się do ich rozwoju; 2) wspieranie stron ponadnarodowych układów ramowych, wyjaśnienie ich ról, 3) promowanie przejrzystości ponadnarodowych układów ramowych, 4) wzmacnianie wdrażania ponadnarodowych układów ramowych i powiązań z innymi poziomami dialogu społecznego.

W innych badaniach³³, które przytaczano w ramach prac projektu EUROATCA opracowane zostały trzy opcje dla ram prawnych ponadnarodowych układów ramowych w UE:

1) *Ujednoczenie skutków prawnych we wszystkich państwach członkowskich.* Najdalej idącą opcją z pewnością byłoby gdyby europejskie ramy prawne zapewniły jednolite skutki prawne w przypadku europejskich układów ramowych w poszczególnych państwach członkowskich. Możliwość ta najbardziej skutecznie zagwarantowałaby spójne oddziaływanie TCA we wszystkich państwach członkowskich. To rozwiązanie niesie ze sobą oczywiste wyzwanie, gdy weźmiemy pod uwagę duże różnice relacji przemysłowych w Europie.

2) *Skutki prawne zależą od woli stron.* Inną możliwością jest to, że skutek prawny TCA zależy od woli stron. Europejska dyrektywa określałaby wstępnie jedynie ramy prawne i zasady proceduralne, które miałyby być wprowadzone do prawa krajowego. Skutki prawne, zakres stosowania itp. zależałyby od odpowiednich krajowych przepisów. Zaletą takiego rozwiązania byłaby większa elastyczność stron układu. Jednak i tu pojawia się niedogodność związana z prawną niepewnością takich elastycznych rozwiązań. Ponadto możliwość, wprowadzenia takiego stopnia elastyczności w zakres, skutki prawne i treść europejskich układów ramowych może wywierać presję na istniejące układy zbiorowe pracy w poszczególnych systemach krajowych. Dodatkowo pojawia się pytanie czy taka elastyczność europejskich układów ramowych jest naprawdę konieczna. Ostatecznie, strony dobrowolnie decydują się zawrzeć układ ramowy. Jeśli chcą uniknąć określonych skutków prawnych, mają otwarte możliwości, aby wybrać inną formę działania, np. w formie wspólnego stanowiska.

3) *Takie same skutki prawne jak układy zbiorowe zawierane na szczeblu krajowym.* Trzecia możliwość jest taka, że TCA zawarte na szczeblu europejskim automatycznie miałyby takie same skutki prawne w państwach członkowskich jak układy zbiorowe zawarte na poziomie krajowym. Europejskie układy zbiorowe w konsekwencji różniłyby się od wewnętrznych (krajowych) układów zbiorowych tylko negocjatorami i zawartością. Zastosowana prawna technika jest częściowo opisywana jako „przystąpienie”, co oznacza, że strony muszą wdrożyć na poziomie krajowym porozumienie, którego same nie wynegocjowały i nie podpisały. Dlatego też byłoby konieczne, aby organizacje członkowskie udzieliły europejskim federacjom branżowym mandatu do negocjowania w ich imieniu. Rozwiązanie to respektowałoby różnice w stosunkach przemysłowych i systemach prawnych w państwach członkowskich, co można uznać za wskazane. Jednakże wadą

³³ Rodríguez, Ahlberg, Davulis, Fulton, Gyulavári, Humblet, Jaspers, Miranda, Marhold, Valdés, Zimmer, *Study on the characteristics and legal effects of agreements between companies and workers' representatives*, 2012.

takiego rozwiązania może być ograniczona zdolność wykonywania postanowień układu jeżeli np. krajowym aktorom nie przypadnie do gustu zawartość europejskiego układu zbiorowego i tym samym zbojkotują jego wdrażanie.

Jako Grupa Ekspertów EUROATCA omówiliśmy szerzej niektóre z problematycznych pytań dotyczących obecnej sytuacji braku formalnoprawnych zasad dla TCA. Czy stanowi to zachętę do rokowań czy też może raczej przeszkodę w ich skutecznym prowadzeniu? Czy zaniechanie działań legislacyjnych i pełna dobrowolność są wystarczające, czy też europejskie ramy prawne są konieczne? Czy istnieją alternatywy dla takich ram? Jak możemy zagwarantować autonomię partnerów społecznych? Czy monitoring i procedury wdrażania wystarczą aby zagwarantować skuteczność i wdrażalność? Jak możemy przejść od stadium eksperymentu do fazy stabilnego rozwoju?

Wspólnym poglądem Grupy Ekspertów EUROATCA jest to, że żaden system stosunków przemysłowych nie jest w dłuższej perspektywie zdolny do obrony, jeśli jego wyniki nie są zabezpieczone odpowiednim stopniem pewności prawnej. Obecna formuła całkowicie dobrowolnej implementacji, chociaż kluczowa w przygotowaniu podstawy dla prawdziwie międzynarodowych stosunków przemysłowych, nie jest wystarczającą zachętą do szerokiego rozpowszechniania układów ramowych oraz do zapewnienia, że po podpisaniu układu zachowana zostanie prawidłowość, skuteczność i jednolitość jego ponadnarodowego charakteru podczas wdrażania na poziomie poszczególnych lokalizacji.

Strony układu powinny wyraźnie określać wiążący lub niewiążący charakter przyjętych zobowiązań. Należy ponadto wypracować nowe rozwiązania dotyczące zarządzania konfliktami oraz procedur rozwiązywania sporów.

Naszym zdaniem równie niezbędne jest, aby wszystkie takie teksty zawierały wewnętrzne procedury weryfikacji wszelkich rozbieżności poprzez określenie formy arbitrażu i mediacji. Dotyczy to także przykładowo zawarcia w układach ramowych zapisów o samo-implementation i samo-wykonalności, podobnie do tych, które istnieją w Porozumieniu NEPSI z 2006 r.³⁴. Obecnie tylko kilka TCA zawiera klauzulę dotyczącą wyboru prawa / jurysdykcji, natomiast określenie mechanizmów rozstrzygania sporów rzadko pojawia się w tych układach.

Należy podejrzewać, że w tej sytuacji przy zaistnieniu sporu związanego z wykonywaniem TCA uwagę sądów najprawdopodobniej przyciągnęłoby rozważanie argumentów doktrynalnych o obowiązujących przepisach i procedurach, zamiast koncentrowania się na rzeczywistych, wchodzących w grę roszczeniach. Wobec braku izby ds. stosunków pracy przy Europejskim Trybunale Sprawiedliwości lub unijnego systemu arbitrażu który może zostać wykorzystany do oceny wykonywania EFA, dobrym pomysłem byłoby utworzenie trójstronnego ciała pojednawczego/arbitrażu na poziomie europejskim. Ciało takie mogłoby być dostępne na zasadzie dobrowolności, a jego decyzje nie wykluczałyby zainteresowanym stronom możliwości zwrócenia się do państwowego sądu. Najlepszym rozwiązaniem mogłoby być opracowanie pewnego rodzaju orzecznictwa ponadgranicznego (nawet o charakterze wewnątrz korporacyjnym, pozapaństwowym), które

³⁴ B. Caruso e A. Alaimo, *Il contratto collettivo nell'ordinamento dell'UE*, WP "CSDLE", n. 87/2011.

pomogłoby w lepszej interpretacji prawnych aspektów wykonywania EFA i w ich ocenie na podstawie sprawiedliwości i równości interesu europejskiego zainteresowanych podmiotów.

5. Problemy w zakresie tworzenia ram prawnych

Ambitne próby wprowadzenia pewnej formy prawnego interwencjonizmu muszą się jednak borykać z szeregiem przeszkód. Organizacje pracodawców (niezależnie od poziomu) są przeciwne jakimkolwiek rozwiązaniu wykraczającemu poza dzisiejszą całkowitą dobrowolność³⁵. Już to samo to wystarczyłoby do wpływu na dalszy rozwój wypadków i możliwość ewolucji rozwiązań prawnych dotyczących TCA. Musimy odnotować, że w tej kwestii istnieje silny opór także ze niektórych krajowych związków zawodowych, które postrzegają tego typu układy, jako rodzaj zewnętrznej ingerencji, a w niektórych przypadkach wręcz regres w stosunku do swoich lokalnych standardów i procedur. Skandynawskie związki zawodowe nie skrywają swojej niechęci do przyjęcia podejścia interwencjonizmu prawnego, a także do innych aspektów przesunięcia suwerenności negocjacyjnej na poziom supranarodowy. W niektórych przypadkach te różne opcje strategii związkowych ujawniają się w dość dramatyczny sposób, tak jak w miało to miejsce w przypadku globalnego programu restrukturyzacji firmy Electrolux³⁶. Nawet tam, gdzie związek zawodowy jest oficjalnie o wiele bardziej pro-europejski, tak jak w przypadku koncernu Siemens, napięcia także są widoczne, choć w bardziej pośredni sposób.

Ze względu na różne ukształtowanie stosunków przemysłowych w 27 krajach członkowskich UE rokowania ponadnarodowe mogą zadziałać tylko wtedy, gdy uzupełniają negocjacje zbiorowe w każdym z państw członkowskich. W szczególności, rokowania ponadnarodowe nie mogą ingerować w różne systemy rokowań krajowych³⁷. Przy przyjęciu takiego założenia utworzenie unijnych ram prawnych staje się wielkim wyzwaniem. Najbardziej problematyczne jest to, że krajowe układy zbiorowe nie mają takiej samej mocy prawnej w państwach UE. Efekt normatywny układów polegający na tym, że ich zapisy mają bezpośrednie skutki dla pracowników występuje nie we wszystkich państwach członkowskich. W niektórych przypadkach wiążący skutek prawny powstaje poprzez włączenie treści układu zbiorowego pracy do indywidualnej umowy o pracę. W Wielkiej Brytanii są one jedynie uważane za *gentlemen's agreements*. Ponadto, niektóre państwa członkowskie mają więcej niż jeden rodzaj porozumienia zakładowego³⁸. Na poziomie przedsiębiorstwa można wyróżnić obowiązkowe i możliwe do wyegzekwowania układy zbiorowe, dobrowolne lub wspólnie ustalane porozumienia zakładowe, częściowo wspólnie ustalane i dobrowolne, negocjowane przez związki zawodowe lub rady pracownicze, jak to ma miejsce w przypadku niemieckich i austriackich podwójnych systemów reprezentacji³⁹.

³⁵ R. Janssen, *Transnational employer strategies and collective bargaining: the case of Europe*, "International Journal of Labour Research", Vol. 1, Issue 2, 2009.

³⁶ V. Telljohann, *Processi di delocalizzazione nel settore europeo degli elettrodomestici e forme di regolazione sociale*, in "Sociologia del lavoro", n. 123/2011.

³⁷ Zob. Ales Report.

³⁸ Sytuacja w Austrii, Belgii, Danii, Estonii, Finlandii, Francji, Niemczech, Grecji, Litwie, Luksemburgu, Polsce, Portugalii, Rumunii i Hiszpanii.

³⁹ See R. Rodríguez et al., *op. cit.*

Pragmatyzm powinien zatem skłonić do poszukiwań recepty na sukces w ramach obecnej praktyki rokowań zbiorowych, poprzez przyjęcie proceduralnych zasady negocjacji, aby przynajmniej po stronie związkowej zdefiniować wspólne i wspólnie uznawane wytyczne dla podpisania tego typu porozumień.

Komisja Europejska, ale także EKZZ, „uznaje ustanowienie opcjonalnych ram zasad za opcję polityczną”. Europejski ruch związkowy ze swej strony stara się lepiej zidentyfikować to zjawisko w celu wypracowania wspólnego stanowiska na temat tego, jak powinny wyglądać rokowania ponadgraniczne. Ogólnie rzecz ujmując, ściślejsza współpraca i koordynacja rokowań w korporacjach ponadnarodowych jest uznawana za pilną konieczność. Komitet Wykonawczy EKZZ już w 2006 roku odniósł się do zagadnienia ponadgranicznych negocjacji w korporacjach ponadnarodowych. Grupa ekspertów EKZZ wskazała na niektóre opcje polityczne, takie jak: a) uznanie roli TCA i przyczynienie się do ich rozwoju, b) wspieranie aktorów procesu i wyjaśnienie ich roli, c) promowanie przejrzystości, d) lepsze powiązanie z innymi poziomami dialogu społecznego, e) aspekt prawny, w tym rozstrzyganie sporów i zarządzanie konfliktami. W czerwcu ubiegłego roku Komitet Wykonawczy EKZZ przyjął nowe stanowisko, mające na celu wypracowanie „opcjonalnych zasad ramowych”. Muszą one być oparte na samodzielnej zdolności związków zawodowych „do zachęcania do skutecznego rozwoju ponadgranicznych rokowań zbiorowych”. Zaleca ono podjęcie następujących środków ostrożności:

- Zwrócenie uwagi, że mogą być inne elementy, które bardziej będą się przyczyniać się do wzmocnienia wewnętrznej siły EFA pod względem skuteczności ich wdrażania i statusu prawnego.
- Wszystkie umowy muszą być podpisane, z datą i miejscem podpisania wyraźnie zaznaczonymi. Wyznaczony musi być również termin wygaśnięcia porozumienia.
- Obie strony (przedstawiciele pracowników i pracodawców) muszą przedstawić swój mandat w celu udowodnienia uprawnień stron - sygnatariuszy i legitymizacji negocjacji.
- Strony muszą określić swoje zamiary, zwłaszcza dotyczące skutków prawnych, które chcą uzyskać poprzez podpisanie EFA. Zobowiązania, które powinny być w formie nakazującej muszą być identyfikowalne i jasno wyjaśnione.
- Zawsze należy rozpatrzyć wpisanie klauzuli najbardziej korzystnego rozwiązania w celu uniknięcia konfliktów pomiędzy krajowymi / lokalnymi układami zbiorowymi i EFA. Strony powinny również rozważyć potencjalne konflikty z przepisami lub układami zbiorowymi w krajach, w których EFA ma być wdrażany.
- Muszą być wyraźnie określone cele układu i jego beneficjenci. W szczególności strony powinny zadeklarować, które klauzule mają ustanawiać wzajemne zobowiązania (część obligacyjna), a które klauzule mają wpływać na pracowników (część normatywna).
- Procedury wykonawcze muszą być szczegółowe. W szczególności, strony powinny określić, w jakich warunkach EFA przyniesie skutki prawne (również rozważając jego

dalsze wykonywanie przez krajowe porozumienia) i jakie procedury powinny towarzyszyć prawidłowej implementacji.

- Należy również rozważyć wpisanie do układów procedur służących rozwiązywaniu ewentualnych konfliktów.

Te zalecenia EKZZ są reakcją na wyraźnie formułowane żądania organizacji członkowskich tej organizacji aby doprowadzić do zacieśnienia współpracy i koordynacji negocjacji w ponadnarodowych korporacjach. W tym kontekście ważne jest aby procedury wypracowane przez europejskie federacje branżowe i ich dotychczasowy dorobek mogły być szerzej rozpowszechniane i wdrażane. Rola związków zawodowych w podpisywaniu układów ponadnarodowych powinna być wzmocniona, a zakres układów powinien zostać rozszerzony na podstawową część warunków pracy. Udział różnych aktorów w negocjacjach EFA musi być poddany ocenie z punktu widzenia kryterium racjonalności, z tym że europejskie federacje branżowe powinny być czołowymi uczestnikami i jedynymi podmiotami uprawnionymi do podpisania EFA. Przejrzystość jest tu szczególnie ważna i powinna być zapewniona najprawdopodobniej w obrębie procedur i mechanizmów ustanowionych przez same federacje branżowe. Jeżeli mandat jest jasny i łatwo identyfikowalny, cały proces będzie bardziej przejrzysty i odpowiedzialny.

Niezależnie od wszystkiego przydatne będzie promowanie i rozpowszechnianie najlepszych praktyk w których odnoszących się właśnie do przestrzegania wskazanych powyżej zasad, norm i wytycznych.

6. Rola ERZ i ETUF

Pomimo tak różnorodnych opinii, TCA uzyskały swoje miejsce w agendzie związkowej, szczególnie w kontekście europejskim. W ostatnich latach gwałtownie zwiększyła się liczba układów o europejskim zakresie stosowania (EFA). Zauważalną aktywność w negocjacjach w korporacjach ponadnarodowych wykazały niektóre europejskie rady zakładowe. Trzeba w tym miejscu zauważyć, że ze względu na elastyczność Dyrektywy o ERZ, ciała te mają różne struktury i dlatego mogą realizować różne funkcje. Prawdą jest niewątpliwie, że niektóre ERZ mają pełne cechy struktury związkowej, więc mogą one kiedyś wypełnić wszystkie kryteria jakie musiałby spełnić organ rokowań zbiorowych. ERZ pomyślnie zawierały EFA w ostatnich latach i będą to prawdopodobnie robić w przyszłości. Jednakże, jeśli celem jest wypracowanie wstępnie zdefiniowanych procedur (także w ramach reguł opcjonalnych) dla negocjacji w korporacjach ponadnarodowych, obecne doświadczenia pokazują, że ERZ raczej nie mogą pełnić roli solidnej struktury związkowej w rokowaniach zbiorowych na poziomie ponadgranicznym.

W niektórych przypadkach negocjacje były prowadzone przez *doraźnie* ustanowione komisje (reprezentacja krajowych związków zawodowych lub różnego rodzaju przedstawicielstw pracowników). Przy takim rozwiązaniu sterowali nimi zazwyczaj dominujący aktorzy, tacy jak związki zawodowe spółki-matki lub (co gorsza) sama korporacja ponadnarodowa. To rozwiązanie nie gwarantuje uzyskania właściwych

demokratycznych rezultatów, jako że są one zwykłą sumą interesów krajowych, nie korzystając z oryginalnego potencjału paneuropejskiej reprezentacji interesów.

Najbardziej przekonujące doświadczenia w ostatnim dziesięcioleciu dotyczą procedur i zasad ustalonych przez europejskie federacje branżowe, co w uzasadniony sposób czyni z nich wiodących aktorów w procesie negocjowania i podpisywania układów o wymiarze ponadgranicznym. Wiele z tych federacji wypracowało już swoje wewnętrzne przepisy dotyczące ponadnarodowych negocjacji z korporacjami ponadnarodowymi w celu ustalenia swojej legitymizacji jako strony negocjacyjnej i sygnatariusza po stronie pracowników.

Najczęściej powtarzające się elementy w procedurach ETUF to:

- Uznanie roli ERZ w tworzeniu warunków umożliwiających ponadnarodowe negocjacje. Związki zawodowe, których przedstawiciele są członkami ERZ mogą być częścią delegacji europejskiej negocjującej EFA, jako negocjatorzy wyposażeni w mandat związkowy;
- Federacje europejskie muszą być poinformowane o możliwości rozpoczęcia negocjacji EFA i to one odgrywają wiodącą rolę i podpisują układy;
- Krajowe związki zawodowe muszą być uczestnikiem negocjacji, ale swoje specyficzne interesy muszą uzgadniać w ramach procedur przyjętych na poziomie europejskim;
- Wiodącą zasadą jest poszukiwanie konsensusu. W celu zapewnienia demokratycznych reguł w przypadkach zaistnienia rozbieżności interesów, zastosowanie ma zasada zakładająca uzyskanie większości 2/3 w każdym z krajów, którego układ dotyczy. Mniejszość blokująca musi osiągnąć próg 5% całej siły roboczej;
- Procedury i przyjęcie mandatu sprawiają, że układy będą prawnie silniejsze i zapewniona będzie możliwość ich wykonania na poziomie krajowym;
- Informacje na temat toczących się negocjacji i ich wyników są zazwyczaj przekazywane komitetom wykonawczym ETUF i innym organom koordynacyjnym. W kompetencji krajowych organizacji związkowych pozostaje komunikacja na poziomie krajowym i wdrożenie do krajowego poziomu układów zbiorowych.

7. TCA w odpowiedzi na krótko-i długoterminowe zmiany

Przy ocenianiu rozwoju TCA nie można zaniedbać odzwierciedlenia ich wartości także w wymiarze ilościowym -w relacji do szacunkowej liczby przedsiębiorstw ponadnarodowych. Układów tych, jak już wspomniano, jest obecnie 225 i dotyczą 150 ponadnarodowych przedsiębiorstw. Wiemy, że liczba ustanowionych europejskich rad zakładowych to około 1000, natomiast powinno ich być nie mniej niż 2400 zgodnie z wymogami dyrektywy. Jeśli rozszerzymy ten obraz na poziom globalny – wiele z TCA ma w rzeczywistości taki zasięg – to dane Konferencji Narodów Zjednoczonych ds. Handlu i Rozwoju (UNCTAD) mówią o około 65,000 międzynarodowych korporacji na całym

świecie⁴⁰. Jeśli tak na to spojrzeć, to nieunikniony jest wniosek, iż wpływ TCA do jest do tej pory bardzo ograniczony. Niemniej jesteśmy również świadomi tego, że w obecnych globalnych relacjach sił, cechujących się coraz większą nierównowagą między światem pracy i zarządzania, wydaje się niemal cudem, że tych stosunkowo niewiele układów zostało podpisanych. Są one z pewnością świadectwem społecznego dynamizmu, szczególnie cennego w porównaniu z powolnością lub brakiem polityki na wielu poziomach.

W przypadku już istniejących TCA główny problem dotyczy ich wdrażania i skuteczności, szczególnie w czasach kryzysu i / lub tam, gdzie związki zawodowe są dość słabe, tak jak w Polsce, ale również w krajach takich jak Wielka Brytania, gdzie lokalni menedżerowie często odmawiają odpowiedniego wdrożenia TCA. Dodatkowo, obok wspomianej nieokreśloności prawnej musimy wziąć pod uwagę poważne osłabienie siły związków zawodowych w wielu państwach członkowskich. Rokowania zbiorowe stają się coraz bardziej ustępliwe, zdecentralizowane i zindywidualizowane, podczas gdy w wielu krajach obserwujemy spadek uzwiązkowienia oraz zakresu rokowań zbiorowych⁴¹. Dyskusja o rokowaniach w korporacjach ponadnarodowych jest więc uzasadniona i konieczna, ale tylko wtedy, gdy w pełni zrozumiemy wszystkie procesy, które obecnie do pewnego stopnia zagrażają w wielu krajach rokowaniom sektorowym i rokowaniom z wieloma pracodawcami.

Mając to na uwadze, uważamy, że celem powinno być przejście od tekstów często deklaracyjnych do takich, które mogą dawać efekty naprawdę wiążące. Wśród naszych ekspertów prawnych przeważa podejście promowania rozwiązań zorientowanych na „twarde narzędzia”, gdzie Ales za najbardziej korzystne uznaje rozporządzenia, a Zimmer i inni - dyrektywy. Celem powinno być stworzenie reguł na bazie praktyki, wraz z opracowaniem pewnego rodzaju supranarodowego orzecznictwa, nawet nie pochodzącego od sądownictwa państwowego.

TCA mają szerokie implikacje dla stosunków przemysłowych. Zakres ich ważności jest zasadniczo dwojaki: globalny, na którym działa grupa (przedsiębiorstwo ponadnarodowe) oraz indywidualnych lokalizacji gdzie odbywa się konkretna działalność. Dlatego też stanowią one archetypiczny model wielopoziomowego „glokalizowanego” prawa, by zacytować Robertsona⁴². Środek ciężkości rokowań zbiorowych przemieszcza się - w pewnym sensie ucieka (jest to trend odśrodkowy) - wzwyż, na poziom ponadnarodowych korporacji, i w dół na poziom indywidualnych zakładów. Dla tak zwanego „kontynentalnego” modelu stosunków przemysłowych - z ich podgatunkami w postaci modelu nordyckiego i śródziemnomorskiego - wyzwaniem jest to, że w obu przypadkach istnieje ryzyko ominięcia tradycyjnej dominacji najbardziej typowej płaszczyzny krajowej: poziomu rokowań zbiorowych obejmujących wielu pracodawców. Mogłoby to doprowadzić do „korporatyizmu zakładowego”- bardziej typowego dla modelu anglosaskiego i nowych państw członkowskich. Kładąc nacisk na konkurowanie

⁴⁰ M. Fichter, M. Helfen, K. Schiederig, *Si può organizzare la solidarietà internazionale a livello aziendale? La prospettiva degli International Framework Agreements (Ifa)*, in “Lavoro e partecipazione - Sociologia del lavoro”, n. 123/2011.

⁴¹ M. Keune...; e L. Baccaro and C. Howell, *A common Neoliberal Trajectory. The transformation of industrial relations in advanced capitalism*, in “Politics & Society”, 2011.

⁴² R. Robertson, *Globalization: Social Theory and Global Culture*, 1992.

między markami i korporacjami powoduje on, że przestrzeń solidarności zmniejsza się zamiast powiększać, także w tym samym sektorze, w tym samym kraju, na tym samym terytorium. Dlatego też w takim podejściu ani treść, ani skutki układów zawartych na poziomie ponadnarodowym nie wpływają negatywnie na układy zbiorowe zawarte na podstawie prawa krajowego. Klauzule korzystniejszego rozwiązania (*non-regression clauses*) powinny być włączone do wszystkich takich tekstów.

Inna, bardzo delikatna kwestia dotyczy legitymizacji czynników negocjacyjnych: upoważnionych mandatem aktorów (kto negocjuje?), formy (jak negocjowana?), wdrażania i monitorowania na szczeblu krajowym. Ryzyko wiązałoby się tutaj z brakiem gwarancji prawidłowego procesu demokratycznego, jako że jest to suma krajowych interesów bez zdolności do jakiegokolwiek prawdziwej paneuropejskiej reprezentacji interesów. Globalne związki zawodowe, jak już zostało powiedziane na konferencji końcowej EUROATCA⁴³, odgrywają zbyt często marginalną rolę w procesie negocjacyjnym, nadmiernie zdominowanym - według tego punktu widzenia - przez "europocentryczną" postawę. Należy unikać podejścia odgórnego, co mogłoby być postrzegane przez partnerów społecznych jako ingerencja lub zagrożenie dla szczebla krajowego lub lokalnego, gdzie decyzje rzeczywiście są podejmowane. W opinii Grupy Ekspertów EUROATCA kluczowe znaczenie ma zaangażowanie wszystkich aktorów procesu negocjacji, przy włączeniu na wczesnym etapie europejskich federacji branżowych i organizacji krajowych poprzez sformułowanie wyraźnego mandatu albo także do negocjacji i przyjmowania ustaleń.

Szczególnie istotnym elementem jest rola ERZ, które co prawda nie mają mandatu negocjacyjnego od strony formalnej ale niewątpliwie odgrywały wiodącą rolę w podpisaniu wielu znanych nam układów. Można oczywiście powiedzieć, że ze względu na elastyczność Dyrektywy o Europejskich Radach Zakładowych, rady te mają różne struktury i dlatego mogą wypełniać różne funkcje. Nowa, preredagowana Dyrektywa o ERZ rozszerzyła prerogatywy tych struktur, ale nie do tego stopnia, aby nadać im uprawnienia negocjacyjne. Ani preredagowana Dyrektywa 2009/38/WE ani żadne z implementujących ją krajowych aktów prawnych nie stanowią podstawy do tego aby upoważniać ERZ do zawierania układów ramowych, nawet jeśli (o ile korporacja wyrazi taką zgodę) nic nie stoi temu na przeszkodzie. EKZZ wskazuje, że w przypadku EFA to europejskie federacje branżowe są głównym aktorem, a ERZ i krajowe związki zawodowe pełnią funkcję, która jest w istocie komplementarna. Możemy wobec tego stwierdzić, że nawet, dysponując legalnie zawartymi TCA w ostatnich latach, ERZ nie są wystarczającym narzędziem dla tworzenia bazy, na której związki zawodowe mogłyby budować godną zaufania strukturę dla rokowań zbiorowych na poziomie ponadnarodowym. Najbardziej przekonujące rozwiązanie w ostatnich latach odnosi się do procedur i zasad ustalonych przez ETUF, które sprawiają, że to one są głównymi aktorami procesu negocjowania i podpisywania układów o wymiarze ponadgranicznym z korporacjami ponadnarodowymi.

Wszystko to powinno stać się częścią europejskiej strategii związków zawodowych, zmierzającej w kierunku lepszej koordynacji strategii rokowań zbiorowych. I rzeczywiście EKZZ opracowała projekt nowego stanowiska skierowanego do wszystkich organizacji

⁴³ C. Coletti, wieloletni członek Międzynarodowej Federacji Metalowców w Genewie.

członkowskich, a dotyczącego koordynacji i wytycznych dla rokowań zbiorowych⁴⁴. W szczególności afiliowane w tej organizacji związki zawodowe z Europy Środkowo-Wschodniej zwracają się o poprawienie współpracy i koordynacji negocjacji w korporacjach ponadnarodowych. Wydaje się, że działania zmierzające w tym kierunku, chociaż kontynuowane od Kongresu w Helsinkach, jeszcze nie przyniosły rezultatów przystających do wyzwań, które się pojawiły⁴⁵.

8. Pomiędzy prawem miękkim i twardym: TCA jako „zarządzanie eksperymentalne”

Organizacje międzynarodowe odgrywają dziś bezprecedensową rolę w transformacji systemów społeczno - prawnych wszystkich państw członkowskich UE. Rola ta może być *bezpośrednia*, z krajową transpozycją prawodawstwa europejskiego i / lub *pośrednia*, poprzez rosnący wpływ miękkiego prawa Metody Otwartej Koordynacji, dzięki rywalizacji opartej na analizach porównawczych, wzajemnym uczeniu się i statystykach porównawczych.

Z tego punktu widzenia, TCA reprezentują całkiem symbolicznie proces *depozytywizacji* lub *dejurydyfikacji*, który coraz bardziej dotyczy ewolucji światowego prawa. Zasady, które ustanawiają wydają się mieć zasadniczo proceduralny charakter. TCA najprawdopodobniej reprezentują typowy przykład prawa ponadnarodowego, które Maria Rosaria Ferrarese nazwała prawem „niskiej rozdzielczości” aby odróżnić je od prawa „wysokiej rozdzielczości” w tradycji prawnej nowoczesnego prawa cywilnego⁴⁶. Mielibyśmy wtedy do czynienia z „przemieszczonym”, peryferyjnym⁴⁷ prawem, wyrażanym za pomocą różnych źródeł i procedur, w którym podmioty prywatne wprowadzają formy zarządzania odbiegające od typowego podejścia prawa normatywnego, które jasno definiuje konkretne zasady.

Zwraca się czasami uwagę, że miękkie prawo oznacza „nieobecność prawa” albo w najlepszym przypadku „niepewne prawo”, rodzaj „eksperymentalnego zarządzania”, gdzieś w połowie drogi między prawem, a brakiem prawa. Nieudane próby harmonizowania oddolnego są obarczone ryzykiem podążania drogą jednokierunkową w stronę „miękkiego” prawa (miękkiego -jeśli chodzi o obowiązki biznesu i uprawnienia pracowników, i odwrotnie, surowego -jeśli chodzi o poświęcenia pracowników i interesy biznesu.), w którym osiąga się „luźne połączenia”⁴⁸, często bardziej symboliczne i retoryczne niż cokolwiek innego. „Twarde” polityki, takie jak te zapisane w Pakcie Euro

⁴⁴ W tym aspekcie por. Europejska Federacja Metalowców (EMF)– Wewnętrzne procedury EMF negocjowania na szczeblu korporacji ponadnarodowych; Luxemburg, 13-14 June 2006; Stanowisko UNI-Europa nt. Strategii ponadnarodowych rokowań zbiorowych sektora finansowego, przyjęte przez Konferencję UNI-Europa Finance w Wiedniu 7 listopada 2008; Procedura negocjowania na szczeblu korporacji ponadnarodowych przyjęta przez Komitet Wykonawczy EPSU, 9-10 listopada 2009, Bruksela.

⁴⁵ P. Scherrer, *Unions still a long way from a truly European position*, in W. Kowalsky and P. Scherrer, *Trade unions for a change of course in Europe*, ETUI, Brussels, 2011.

⁴⁶ M. R. Ferrarese, *Prima lezione di diritto globale*, Laterza, 2011.

⁴⁷ G. Teubner, *Societal Constitutionalism. Alternative in State-Central Constitutional Theory*, in C. Jorges et al. *Transnational Government and Constitutionalism*, Hart Publishing, 2004.

⁴⁸ B. Cattero, *Tra diritto e identità. La partecipazione dei lavoratori nel modello europeo*, in “Lavoro e partecipazione - Sociologia del lavoro”, n. 123/2011.

Plus, dramatycznie ujawniają słabość „miękkich” instrumentów. Proces debatowania na poziomie europejskim stał się tak długi i skomplikowany, nawet nie tyle między instytucjami ale bardziej między partnerami społecznymi i wewnątrz ich struktur –czego przykładem może być EKZZ, że wymaga całego łańcucha działań mediacyjnych. W takim ujęciu pokrzyżowane zostają jakiegokolwiek ambitne plany zwiększenia i konsolidacji praw pracowników oraz standardów ich ochrony. Istnieje ryzyko, że miękkie prawo, choć będące strategią drugiego gatunku, zostanie przyjęte jako filar polityki społecznej jutra, stając się ostatnią związkową ideologią w rozumieniu włoskiego historyka prawa Giovanni Tarello w najlepszym wypadku, a *ideologią* tout court w najgorszym, czyli ukrywaniem znaczącej i dramatycznej niemożności zrobienia więcej i lepiej.

Dlatego, w każdym przypadku potrzebna jest poprawa perspektywy porównawczej w odniesieniu do wiedzy o różnych krajowych systemach stosunków przemysłowych, tak aby przełamać to, co Ulrich Beck nazywa „metodologicznym nacjonalizmem”. W obecnych i przyszłych scenariuszach globalizacji działania ponadnarodowych związków zawodowych będą nabierały coraz większego znaczenia. Badanie stosunków przemysłowych zawiera w swoim DNA element międzynarodowego porównania. Przykładowo, zawsze są pytania dotyczące pierwszeństwa trendów w kierunkach dywergencji i konwergencji. Pomimo utrzymujących się różnic między formalnymi modelami instytucjonalnymi a krajowymi ramami regulacyjnymi, szczególnie podkreślanych w studiach nad porównawczą ekonomią polityczną (znana teoria „odmian kapitalizmu”⁴⁹), niemal wszędzie widzimy wspólne trendy w kierunku konwergencji⁵⁰ polityki neoliberalnej⁵¹. Jest to w rzeczywistości globalny i w dużej mierze powszechny scenariusz, charakteryzujący się wyzwaniem stawianymi przez nieokiełznaną konkurencję, postfordyzm i ufinansowanie gospodarki, włączając w to najpoważniejszy kryzys ostatnich siedmiu dekad. Zbieg tych czynników powoduje narastanie pod wszystkimi szerokościami geograficznymi poważnych trudności dla ruchu związkowego objawiających się przez ogólnym spadkiem uzwiązkowienia, zmniejszeniem zasięgu rokowań i sporów zbiorowych.

Jak wykazują zarówno Otto Kahn-Freund i Giovanni Tarello, wartość studiów porównawczych w zakresie prawa i stosunków przemysłowych leży w korelacji między analizą opisową różnych krajowych systemów a profilem normatywnym, który powinny przyjmować, poprzez ich potencjalną zdolność do przenoszenia z jednego kraju do drugiego. Takie podejście jednak - zawsze bardzo trudne w dziedzinie stosunków przemysłowych - wymaga o wiele większego zrównoważenia. Jest ono bowiem narażone na ryzyko instrumentalnego wykorzystania politycznego, dając wątpliwą międzynarodową legitymizację krajowym reformom przeprowadzanym w celu deregulacji. Wykorzystanie jednostronnych analiz porównawczych doprowadziło wiele krajów do obniżenia poziomów ochrony socjalnej oraz wyprodukowania pewnego rodzaju Frankenstein. Odbywało się to poprzez praktykę zapożyczania od innych krajów mniej restrykcyjnych zasad dotyczących zwolnień, elastyczności pracy, dłuższego wieku emerytalnego, przy jednoczesnym pomijaniu

⁴⁹ P.A. Hall e D. Soskice (a cura di), *Varieties of Capitalism*, Oxford University, 2001.

⁵⁰ H.C. Katz e O. Derbshire, *Converging Divergences*, Crnel Univ. Press, 2002.

⁵¹ L. Baccaro e C. Howell, *Il cambiamento delle relazioni industriali nel capitalismo avanzato: una traiettoria comune*, in “QRS”, n. 1/2012.

odniesień do obowiązujących w tych krajach indywidualnych i zbiorowych uprawnień, standardów ochrony oraz polityk aktywizacji i / lub współdecydowania wewnątrz związków.

Systemy stosunków przemysłowych w nowych państwach członkowskich UE będą w tym kontekście odgrywać rolę coraz większą. W części przygotowanej przez Adamczyka i Surdykowską czytamy: „...podstawowe pytanie brzmi, czy istnieje możliwość wykorzystania zaobserwowanych przez ostatnie 20 lat tendencji do negocjowania TCA w korporacjach ponadnarodowych do wzmocnienia stosunków przemysłowych w nowych państwach członkowskich”. Odpowiadając na to pytanie kontynuują: „zależy to od ustalenia znaczenia TCA dla związków zawodowych, zwłaszcza w ich europejskiej odmianie zwanej europejskimi układami ramowymi (EFA), które są znacznie bardziej konkretne pod względem treści. Dlatego ważne jest, aby wiedzieć, czy istnieje prawdziwa wola polityczna europejskich związków zawodowych wspierania EFA (w tym ram prawnych opracowanych dla ich przyjęcia i realizacji), oraz czy zapisy EFA mogą stać się na tyle konkretne, aby w większym stopniu wpływać na warunki pracy. W tym kontekście pojawia się ogólniejsze pytanie, dotyczące relacji między przyjęciem EFA i dynamiką Europejskiego Modelu Społecznego, biorąc pod uwagę trwającą spontaniczną decentralizację rokowań zbiorowych w starych państwach członkowskich UE”.

Wydaje się oczywiste, że ponadgraniczne układy ramowe udostępniają przedstawicielom związków zawodowych w całej Europie obszary i środki umożliwiające - pod patronatem i przy wsparciu ze strony europejskich federacji branżowych – dzielenie się wspólnymi perspektywami i celami. TCA stanowią prawdziwie innowacyjne narzędzia, zmierzające do rozwijania trwałego dialogu społecznego jako warunku wstępnego do zarządzania zmianą poprzez jej antycypację. Generalnie mówiąc pokazują one wspólną wolę, aby sprawnie i konkretnie organizować dialog społeczny w korporacjach ponadnarodowych, przy wychodzeniu poza to, co już zaplanowano w przepisach europejskich i krajowych. Nacisk kładziony jest na sposoby zapewnienia skutecznego i lepiej zorganizowanego dialogu społecznego, czyli takiego dialogu, który naprawdę przyczynia się do wyników gospodarczych i społecznych korporacji na różnych poziomach jej działania.

Musimy jednak odnotować -biorąc pod uwagę niektóre z przeprowadzonych przez nas wywiadów -że zdarza się często, że dialog społeczny realizowany zarówno na poziomie europejskim, jak i krajowym jest daleki od koncentrowania się na strategicznych i długoterminowych wyzwaniach dla korporacji ponadnarodowej. Czasem jest to spowodowane faktem, że zarząd i związki zawodowe nie mają wspólnej diagnozy zrównoważonego rozwoju gospodarczego swojej branży w swoim kraju i w całej Europie (tak było w przypadku ArcelorMittal).

Podsumowując, stwierdzamy, że stworzenie ram prawnych dla ponadnarodowych układów zbiorowych (na poziomie przedsiębiorstwa) w 27 państwach członkowskich UE jest wysoce skomplikowanym zadaniem ze względu na różne stosunki przemysłowe i tradycje prawne. Z pewnością upłynie trochę czasu zanim Komisja Europejska podejmie działania, nie tylko dlatego, że niektórzy partnerzy społeczni obecnie wypowiadają się przeciwko prawnie wiążącym rozwiązaniom dla europejskich układów ramowych. Z drugiej jednak strony, coraz więcej przedsiębiorstw zawiera ponadnarodowe porozumienia dotyczące różnorodnych

zagadnień z europejskimi związkami branżowymi lub z reprezentacją pracowników taką jak ERZ.

Ta rozwijająca się praktyka przynosi wymierne efekty, natomiast orzecznictwo podąża za nią raczej powoli. Nie tylko umiędzynarodowienie gospodarki, ale także rozwój jednolitego rynku europejskiego, mogą wymagać pilnego podjęcia działań na rzecz zawierania układów zbiorowych o wymiarze ponadgranicznym. Dla związków zawodowych oznacza to co najmniej konieczność refleksji nad swoimi historycznymi korzeniami i potrzebą nadania priorytetu pojęciu solidarności w wymiarze europejskim i międzynarodowym.

Opracowanie: Salvo Leonardi - kierownik projektu EUROATCA, Instytut Badań Ekonomiczno-Społecznych IRES

ⁱ Art. 5. 2 TUE (Traktatu o Unii Europejskiej) stanowi, że zgodnie z zasadą przyznania Unia działa wyłącznie w granicach kompetencji przyznanych jej przez Państwa Członkowskie w Traktacie dla osiągnięcia określonych w nich celów. Wszelkie kompetencje nieprzyznane Unii w Traktatach należą do państw Członkowskich.

Art. 7 TFUE (Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej) wskazuje, że Unia zapewnia spójność swoich poszczególnych polityk i działań, uwzględniając wszystkie swoje cele i zgodnie z zasadą przyznania kompetencji.

ⁱⁱ Zgodnie z art. 4.2 TFUE kompetencje dzielone między Unią a Państwami Członkowskimi stosują się do następujących głównych dziedzin:

- a. Rynek wewnętrzny;
- b. Polityka społeczna w odniesieniu do aspektów określonych w Traktacie;
- c. Spójność gospodarcza, społeczna i terytorialna;
- d. Rolnictwo i rybołówstwo, z wyłączeniem zachowania morskich zasobów biologicznych;
- e. Środowisko naturalne;
- f. Ochrona konsumentów;
- g. Transport;
- h. Sieci transeuropejskie;
- i. Energia;
- j. Przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości;
- k. Wspólne problemy bezpieczeństwa w zakresie zdrowia publicznego w odniesieniu do aspektów określonych w Traktatach.

ⁱⁱⁱ Zgodnie z art. 5. 3 TFUE Unia może podejmować inicjatywy w celu zapewnienia koordynacji polityk społecznych Państw Członkowskich.