



# TCA

ili o Davidovim pregovorima  
s Golijatom



NSZZ  
**SOLIDARNOSĆ**  
Komisja Krajowa

Ova je publikacija dobila finansijsku potporu Europske unije.

# TCA

## ili o Davidovim pregovorima s Golijatom

*Bogdan Kubiak*

*Łukasz Pisarczyk (ur.)*

*Sławomir Adamczyk*

*Anna Boguska*

*Jan Czarzasty*

*Beryl ter Haar*

*Barbara Surdykowska*

*Katarzyna Wieczorek*

**Tim autora:** Bogdan Kubiak, Łukasz Pisarczyk, Sławomir Adamczyk,  
Anna Boguska, Jan Czarzasty, Beryl ter Haar, Barbara Surdykowska,  
Katarzyna Wieczorek

**Izdavač:**

Komisja Krajowa NSZZ „Solidarność”  
ul. Wały Piastowskie 24, 80-855 Gdańsk

**Glavni urednik:**

Łukasz Pisarczyk

**Obrada, prijelom**

Przedsiębiorstwo Prywatne WiB, 80-216 Gdańsk, ul Sobieskiego 14  
e-mail: wib1@wp.pl; tel.: +48 58 341 99 89

**ISBN: 978-83-85610-36-6**



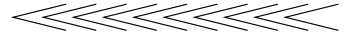
Publikacija koju sufinansira Europska unija,  
izdana u sklopu projekta 25-03-20 SE  
„ili Europski okvirni sporazumi (TCA) omogućit će pregovaranje o konvergenciji  
standarda u transnacionalnim korporacijama u Europskoj uniji”

# SADRŽAJ

Bogdan Kubiak	
<b>Sindikalni uvod .....</b>	<b>5</b>
Barbara Surdykowska	
<b>Uvod u brošuru .....</b>	<b>7</b>
Łukasz Pisarczyk	
<b>Uvodne napomene .....</b>	<b>11</b>
Barbara Surdykowska	
<b>Transnacionalni okvirni sporazumi i njihovo okruženje – osnovni podaci .....</b>	<b>19</b>
Sławomir Adamczyk	
<b>Nekoliko misli o TCA-u, sindikatima i europskih radničkim vijećima, uključujući korporacije .....</b>	<b>41</b>
Anna Boguska	
<b>Namirivanje potraživanja iz TCA-a na temelju nacionalnog prava .....</b>	<b>51</b>
Katarzyna Wieczorek	
<b>Sporovi nastali zbog provedbe transnacionalnih okvirnih sporazuma .....</b>	<b>59</b>
Beryl ter Haar	
<b>Transnacionalni okvirni sporazumi kao primjer pooštavanja mekog prava (soft law) .....</b>	<b>71</b>
Jan Czarzasty	
<b>Završetak .....</b>	<b>89</b>
<b>Autori .....</b>	<b>95</b>



## **Sindikalni uvod**



Jedan od glavnih ciljeva Nezavisnog samoupravnog sindikata Solidarnost jest promicanje i razvoj kolektivnih ugovora kao glavnog instrumenta za podizanje radnih standarda i plaća. S druge strane, jedno od glavnih obilježja multinacionalnih korporacija prisutnih u Poljskoj jest izbjegavanje pregovaranja o kolektivnim ugovorima. U mnogim slučajevima to dovodi do neizbježnih napetosti u međusobnim odnosima. Situacije u kojima zapadnoeuropska korporacija u Poljskoj i drugim zemljama srednje i istočne Europe primjenjuje drugačije (lošije) standarde socijalnog dijaloga nego u svojoj matičnoj zemlji nisu rijetke. To je povezano sa zanemarivanjem sindikata i izbjegavanjem pregovora o plaćama u dobroj vjeri, do kojih često dolazi tek pod prijetnjom prosvjeda.

To nema nikakve veze s vizijom socijalne Europe koja je obećana kad se naša regija pridružila Europskoj uniji. Stoga je potrebno civilizirati ponašanje multinacionalnih korporacija kako ne bi dijelile i manipulirale zaposlenike na različitim lokacijama. Korporacije su, pak, prejake da bi se sindikati mogli suočavati s njihovim strategijama unutar samo jedne države. Recept je prekogranična solidarnost zaposlenika, koja se može primijeniti u praksi putem europskih okvirnih sporazuma (EFA). „Solidarnost“ ih vidi kao potencijalno sredstvo utjecaja na radne uvjete i na načela potpore profesionalnom razvoju i kvalifikacijama zaposlenika, te u konačnici na pravila davanja plaća unutar iste korporacije. EFA-ovi bi trebali biti sredstvo pomoću kojeg se može postići pozitivna konvergencija radnih standarda.

Uz to, EFA-ovi su za nas posebno važni s obzirom na to da u Poljskoj ne postoje sektorske razine kolektivnog pregovaranja.

Naravno, da bi EFA-ovi ispunili nade koje se u njih polaže, potrebno je stvoriti određene uvjete. Trenutačno funkcioniranje ovih sporazuma u pravnoj „praznini“ rezultira time da se stalno pojavljuju problemi s njihovom provedbom i izvršavanjem obveza koje su korporacije preuzele ne sebe. Stoga se zalažemo za usvajanje fakultativnog pravnog okvira za njihovo sklapanje na razini EU-a. To stajalište jasno predstavljamo na forumu Europske konfederacije sindikata. Smatramo da prvo treba odrediti strane ovlaštene za sklapanje EFA-ova i da bi vodeću ulogu trebale igrati europske strukovne federacije. To im nameće dužnost i obvezu vođenja aktivne politike u odabiru korporacija i pitanja

koja bi trebala biti predmet EFA-a. Proces pregovaranja o tim sporazumima trebao bi biti predmet redovitih aktivnosti unutar strukovnih federacija. Međutim, uloga ERV-a koji djeluje u određenoj korporaciji jest potaknuti pregovore o EFA-ovima i pratiti ispravnost njihove provedbe. Fakultativni pravni okviri trebao bi određivati pravila za dijeljenje i objavljivanje EFA-ova te postupke za rješavanje sporova koji proizlaze iz njihove provedbe. Toliko za početak.

Rezimirajući, treba istaknuti da EFA-ovi moraju biti važan element arhitekture sustava EU-a za industrijske odnose, čiju izgradnju smatramo važnom i nužnom komponentom procesa europske integracije. To, naravno, znači da pred europskom sindikalnom obitelji organiziranom u sklopu EKS-a stoje određeni izazovi vezani uz međusobno priznavanje članstva i, prije svega, povećanje opsega suradnje u okviru aktivnosti unutar korporacije ili sektora.

Što se tiče fakultativnog pravnog okvira za EFA, također očekujemo promjenu u pristupu EKS-a – odredbe Akcijskog plana za razdoblje 2019.-2023. s kongresa u Beču duboko su nezadovoljavajuće, kao i djelovanje Europske komisije – jer je izgradnja zajedničkog standarda unutar korporacija podržana i u odredbama Europskog stupa socijalnih prava. Naravno, ne smijemo zaboraviti da su naše strukture odgovorene za akcije usmjerene na implementaciju, provedbu i korištenje tih EFA-ova koji već postoje i obuhvaćaju pogone u Poljskoj.

Ukratko – mnogo je posla pred nama.



Izvor: KK NSZZ „Solidarność”

## Uvod u brošuru



Kolektivno pregovaranje svojstveno je obilježje sindikalnih aktivnosti. Provođi se na različitim razinama i u različitim konfiguracijama, uvijek uzimajući u obzir kontekst industrijskih odnosa određene države. Ipak, početkom 21. stoljeća primjećuje se razvoj jedinstvenog fenomena: prekogranični pregovori među multinacionalnim zastupstvom zaposlenika i središnjim upravama multinacionalnih korporacija koji rezultiraju stavljanjem na papir zajedničkih dogovora. Dugoročno gledano, to bi moglo preusmjeriti odnos rad – kapital u potpuno drugu dimenziju, onu u kojoj se odvija stvarna igra za budućnost kapitalističkog gospodarstva. Hoće li se to ipak dogoditi? Sve ovisi o tome hoće li transnacionalni okvirni sporazumi (trenutačno se za njihovo označavanje upotrebljava kratica TCA od engleskog naziva *transnational company agreements* koji je nekad Europska komisija dodijelila tim tekstovima) postati trajni element nove arhitekture industrijskih odnosa u svijetu razvijenog kapitalizma.

Poljski svijet znanosti rijetko se dotiče ove teme, a ako se već dotakne, onda to čini u odnosu na odabrane aspekte institucije<sup>1</sup>. Stručnjaci NSZZ Solidarność pokušavaju to objavljivanjem članaka u znanstvenim časopisima<sup>2</sup> i sudjelovanjem u međunarodnim istraživačkim projektima na tu temu (EUROATCA 1 i EUROATCA 2<sup>3</sup>).

Proizlazi to iz činjenice da je problematika TCA-a važna za sindikat kao jedan od elemenata uređivanja radnih odnosa u poljskim podružnicama multinacionalnih korporacija. NSZZ Solidarność je zbog toga, između ostalog, pokrenuo i proveo u razdoblju 2015.-2017. istraživački i obrazovni projekt u kojem su sudjelovali sindikalisti iz 5 država članica EU-a (Hrvatske, Italije, Poljske, Rumunjske i Velike Britanije) „Europska radnička vijeća kao platforma potpore transnacionalnih okvirnih sporazuma“, čija je svrha bila prikupljanje znanja i iskustva u vezi s praćenjem i provedbom postojećih TCA-ova<sup>4</sup>.

Nastavak ove aktivnosti bio je seminar organiziran u suradnji s Europskim centrom za radnička pitanja (EZA-om): „Hoće li transnacionalni okvirni sporazumi omogućiti pregovaranje o približavanju radnih standarda u multinacionalnim korporacijama na području EU-a?“ održan u hibridnoj formuli 25. i 26. veljače u Dvorani BHP u Gdanjsku. Tijekom seminara brojni znanstvenici, uključujući poznate europske istraživače fenomena TCA-a, predstavili su svoje radove. U kroničarske svrhe, citirat ćemo ih ovdje:



Volker Telljohann, TCA kao instrument restrukturiranja;  
Udo Rehfeld, Dinamika razvoja TCA-ova;  
Beryl ter Haar, TCA i „pooštavanje” mekog prava (*soft law*);  
Jan Czarzasty, ERV kao platforma potpore TCA-ova – predstavljanje izvješća;  
Łukasz Pisarczyk, Pravni aspekti sklapanja i funkcioniranja TCA-ova;  
Auriane Lamine, Alternativni putevi prema učinkovitim TCA-ovima;  
Katarzyna Wieczorek, Provedba TCA-a u kontekstu kolektivnih sporova;  
Anna Boguska, Namirivanje potraživanja iz TCA-a na temelju nacionalnog prava;  
Reingarda Zimmer, Provedba i praćenje TCA-a;  
Marcin Wujczyk, Nova područja kolektivnih pregovora i pravo na privatnost.

Posljedica tog susreta je ova brošura koja prije svega ima popularizacijsku svrhu. Njezin cilj je upoznati široku publiku s temom uvjeta i specifičnosti sklapanja TCA-ova (uključujući EFA) te raznih izazova povezanih s procesom njihova razvoja i provedbe.



Izvor: KK NSZZ „Solidarność”

Pažljiv čitatelj primijetit će da je glavni fokus prije svega na EFA-ovima, dakle na europskoj inačici okvirnih sporazuma. To je, između ostalog, zbog činjenice da se u EU-u vodi potkožna rasprava mogu li EFA-ovi postati mogući punopravni element industrijskih odnosa EU-a stvaranjem za njih fakultativnog pravnog okvira. Razlike u gledištima tradicionalno su prisutne ne samo na relaciji poslodavci – sindikati nego i unutar same

europske sindikalne obitelji. Nesumnjivo, način na koji će se ovo pitanje riješiti može utjecati na percepciju ideje o TCA-u i na globalnoj razini. Ova perspektiva također je važna jer takozvani međunarodni okvirni sporazumi (IFA) ključni su kao oruđe za civiliziranje radnih odnosa na globalnom jugu, posebno kad se reguliraju pravila i radni uvjeti ne samo u korporaciji nego i u lancu njezinih podizvođača. Ali to je tema za sljedeći seminar...

Pozivamo vas na čitanje!

---

<sup>1</sup> Na primjer: J. Unterschütz, Ponadnarodowe porozumienia zbiorowe w świetle zasady pokoju społecznego, PiZS, 2015 nr 8.

<sup>2</sup> Mogu se, na primjer, navesti sljedeći radovi:

S. Adamczyk, B. Surdykowska, Ponadnarodowe układy ramowe jako próba odpowiedzi związków zawodowych na wyzwania globalizacji, PiZS 2012, nr 1; S. Adamczyk, B. Surdykowska, *Europejskie układy ramowe jako możliwy element stosunków przemysłowych Unii Europejskiej*, Gdańskie Studia Prawnicze 2013 r., Tom XXX; S. Adamczyk, B. Surdykowska, *Międzynarodowe układy ramowe jako przykład dobrowolnie podejmowanych negocjacji między pracą a kapitałem*, [w:] Z. Góról (red.) *Układy zbiorowe pracy. W stulecie urodzin profesora Wacława Szuberta*, Warszawa 2013; S. Adamczyk, B. Surdykowska, *Europejskie układy ramowe: niedoceniana przez związki zawodowe szansa na wymknięcie się z pułapki globalizacji*, Monitor Prawa Pracy 2015, nr 11.

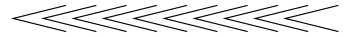
<sup>3</sup> Materijali iz ovih projekata dostupni su ovdje: <https://www.solidarnosc.org.pl/dokumenty-i-opracowania>

<sup>4</sup> Materijale o tim projektima možete pronaći ovdje:

<https://www.solidarnosc.org.pl/szkolenia/wspolpraca-zagraniczna/programy-europejskie/realizowane/item/12630-5-europejskie-rady-zakladowe-jako-platforma-wsparcia-dla-ponadnarodowych-ukladow-ramowych-tca>. U okviru tog projekta obrađen je i model za obuku koji se nalazi na navedenoj adresi.



## Uvodne napomene



Posljednja desetljeća donijela su gospodarske, socijalne i tehnološke promjene zbog kojih moramo redefinirati radno pravo i njegovu ulogu (Blanpain, 2013. str. 35 i sljedeće). Još prije nekoliko desetaka godina razvijena gospodarstva karakterizirala je visoka stabilnost, a u području uvjeta zapošljavanja odvijali su se procesi ujedinjenja, što je dovelo do ujedinjenja i ravnomjernije podjele dohotka. U tu svrhu služili su zakonski mehanizmi (npr. uvođenje minimalne plaće u sljedećim zemljama), kao i sustav kolektivnog pregovaranja. U velikom dijelu zapadnoeuropskih država kolektivno pregovaranje obuhvaćalo je znatan dio zaposlenika – u nekim sustavima praktički sve zaposlenike. Ovaj je učinak bio moguć zahvaljujući širokoj primjeni pregovaranja na razini više poduzeća. Njihovi bi rezultati mogli utjecati na uvjete zapošljavanja većine zaposlenika zbog potencijala socijalnih partnera (skandinavske zemlje), zastupstva poslodavaca od strane subjekata u kojima je članstvo obvezno (npr. austrijska i slovenska gospodarska komora<sup>1</sup>) ili, konačno, zbog generalizacije kolektivnih sporazuma – na temelju zakona ili (obično) odluke nekog subjekta, npr. tijela javne uprave: Belgija, Francuska, Njemačka (Czarnecki, Grzebyk, Reda-Ciszewska, 2019., str. 143; Müller, Vandaele, Waddington ur., 2019.). Ovi se mehanizmi nadopunjuju pojačanom učinkovitošću kolektivnih sporazuma za radnike<sup>2</sup>. Povijesno stabilni sustavi kolektivnog pregovaranja posljednjih desetljeća našli su se pod velikim pritiskom.

Sedamdesete godine 20. stoljeća bile su razdoblje gospodarskog pada zbog kojeg su ljudi shvatili potrebu za socijalnom zaštitom, čak i u najjačim gospodarstvima. Integracijski procesi i globalizacija gospodarstva promijenili su položaj poslodavaca, ubrzali gospodarske procese i uzrokovali stanje neizvjesnosti. Također se koristi novim oblicima organizacije rada (Blanpain, 1999.). Mijenja se i način funkcioniranja društva koje postaje otvorenije i fleksibilnije, ali u nekim aspektima i zahtjevnije. Ispada da su možda najveći izazov tehnološke i organizacijske promjene (gospodarstvo 4.0), koje u potpunosti mijenjaju društvo i tržište rada (Borowicz, 2018.; Świątkowski, 2019.). Fleksibilnost, likvidnost i digitalizacija stvarnost su trećeg desetljeća 21. stoljeća. Pojava koja se može smatrati učinkom (ili čak sintezom) različitih procesa je razvoj i sve veća važnost multinacionalnih korporacija, koje postaju glavni tržišni igrači s presudnim utjecajem na tijek

gospodarskih procesa, trendove u poslovanju, a u konačnici i na filozofiju zapošljavanja (Blanpain, 2013.). Stajalište korporacija nije samo izravan utjecaj na uvjete zapošljavanja njihovih zaposlenika nego i signal za ostale sudionike na tržištu.

Radno pravo iako ponekad presporo i nesavršeno, ali se ipak prilagođava promjenama u socijalno-gospodarskom okruženju. Nije toliko stvar izbora koliko nužde. Alternativa je spontano formiranje novih oblika suradnje koji bi se mogli nalaziti izvan okvira službenog sustava, što otežava provođenje koherentne gospodarske i socijalne politike. Krize su čimbenici koji to ubrzavaju. Gospodarska kriza koja je započela 2007/2008. prisilila je na ozbiljne uštede (uključujući i na području socijalne potrošnje) i decentralizaciju kolektivnog pregovaranja. Tradicionalni sustavi utemeljeni na stabilnom pregovaranju na razini više poduzeća pokazali su se previše rigoroznim da bi udovoljili potrebama sve dinamičnijeg gospodarstva. Poduzećima je trebalo dati veću slobodu da mogu lakše odgovoriti na promjene i izgraditi svoju konkurentnost. Međunarodne ustanove, uključujući i takozvanu Europsku trojku, vršile su pritisak na pojedine države (posebno one u najtežoj situaciji) da restrukturiraju (decentraliziraju) sustav kolektivnog pregovaranja. Na ove trendove također se odnose aktivnosti Europske unije, koja traži načine za prevladavanje gospodarskih poteškoća. U mnogim se sustavima fokus prebacio sa sektorske na razinu poduzeća. Omogućena su odstupanja od standarda pregovaranja na razini više poduzeća (tzv. odredbe o otvaranju), dok je primjena mehanizama generalizacije bila ograničena. Opseg i učinci reformi su različiti (što odražava potencijal pojedinih gospodarstava i njihovu otpornost na krizu). Kriza je, međutim, nedvojbeno pridonijela jačanju kolektivnog pregovaranja i smanjenju opsega pokrivenosti kolektivnim standardima. U nekim je slučajevima sustav pregovaranja na razini više poduzeća propao (Laulom, 2018.; Liukkunen, 2019., str. 5). Sljedeći udarac je pandemijska kriza Covid-19, koja je pojedine države prisilila na brzu i duboku intervenciju kako bi spasile gospodarstva pogođena ograničenjem aktivnosti. Istina je da je još uvijek teško predvidjeti kakvi će biti učinci krize, ali treba očekivati da će ona otežati povratak stabilnom sektorskom pregovaranju.

Nema sumnje da 2021. ne postoji vizija kako bi radno pravo i kolektivni odnosi trebali izgledati u budućnosti. Sve jasnije postaje uvjerenje da nema povratka starim oblicima. Treba tražiti rješenja koja će biti prilagođena novoj, fluidnoj stvarnosti. Još se uvijek nadamo da ćemo uspjeti spasiti (u Poljskoj u principu stvoriti) tradicionalne oblike provođenja socijalnog dijaloga, ali nije sigurno da će taj cilj biti postignut, barem donekle. Istodobno, referentna točka ostaju osnovne vrijednosti na kojima se temelje međunarodni sustav ljudskih prava, Europska unija i ustavni sustavi pojedinih država. Ljudsko dostojanstvo, kao i sloboda i jednakost (shvaćane kao stvarna sloboda i jedna-

kost, a ne samo formalne), napokon svoj izvor imaju u dostojanstvu pojedinca – slobodi i temeljnim pravima. Na području zapošljavanja ove vrijednosti opravdavaju stvaranje mehanizama koji će rezultirati pristojnim uvjetima rada (*decent work*). Ti se uvjeti mogu nametnuti zakonom, ali to znači ograničavanje autonomije pojedinaca i subjekata koje oni stvaraju, a kao rezultat toga neku vrstu etatizma. U mjeri u kojoj je to moguće, država bi i dalje trebala prepustiti slobodu djelovanja zainteresiranim stranama, sve dok odnos snaga među njima omogućuje postizanje pravednih rješenja (Santetra, 2010., str. 24-25). Ideja socijalnog dijaloga ne mora se razvijati samo unutar nacionalnog okvira. Prilagođavanjem situaciji na tržištu, socijalni dijalog mora postati prekograničan. Socijalni dijalog upotrebljava se i u europskoj dimenziji – u stvaranju i implementaciji EU standarda.

Transnacionalni (uključujući europske) okvirni sporazumi važan su element promjena u svijetu rada. Nije slučajno da se njihov nastanak i razvoj podudaraju s prekretnicom u europskom sustavu kolektivnog pregovaranja i početkom dubokih gospodarskih i tehnoloških promjena. Socijalni dijalog je mehanizam koji na promjene reagira brže od zakona koji stvara država, stoga socijalni dijalog može ući u područja u kojima postoji potreba za djelovanjem. Ništa drugačije nije ni u slučaju transnacionalnih okvirnih sporazuma. Oni popunjavaju određenu regulatornu prazninu koja je nastala zbog pojave novih razina gospodarske aktivnosti (prekogranična poduzeća) i sve vidljivije krize pregovaranja u pojedinim državama. Sklapanje sporazuma rezultat je aktivnosti usmjerenih na osiguravanje interesa zaposlenika (strategija zastupstva zaposlenika), a s druge strane, element strategije prekograničnih poduzeća (stabilan rad, izgradnja imidža). Opseg primjene sporazuma je različit. Neki od njih ograničeni su na europsko područje (europski okvirni sporazumi), dok se neki primjenjuju i na subjekte koji posluju na drugim kontinentima (međunarodni, transnacionalni okvirni sporazumi). Razlikovanje europskih okvirnih sporazuma opravdano je ne samo zemljopisno. Oni spadaju u određene gospodarske, socijalne i, konačno, pravne okvire (pravo Europske unije), koji trenutačno već tvore određenu referentnu točku, *de lege ferenda* omogućujući formuliranje postulata za opsežniju regulativu.

Trenutačna situacija s europskim okvirnim sporazumima može se smatrati uspjehom. Približno 300 europskih okvirnih sporazuma sklopljenih u važnim multinacionalnim korporacijama predstavlja značajan socijalni i pravni potencijal, čak i ako je broj njima obuhvaćenih zaposlenika relativno mali. To je dokaz mogućnosti vođenja djelotvornog socijalnog dijaloga unatoč nedostatku potpore i opsežnog pravnog okvira, kao i signal da postoji potreba za zaštitom osnovnih prava zaposlenika. Ta potreba postaje sve očiglednija u kontekstu pogoršanja gospodarske situacije i problema na tržištu rada

(ILO, 2021., str. 1-12). Međutim, teško je ne primijetiti da je dinamika sklapanja europskih okvirnih sporazuma znatno oslabila. To je sigurno rezultat promjena u društvenom i gospodarskom okruženju, koje nisu pogodne za takve inicijative. Međutim, ispostavlja se da je problem i nedostatak pravnih mehanizama koji bi olakšali njihovo sklapanje i provedbu. Dosadašnja povijest europskih okvirnih sporazuma pokazuje da njihov razvoj može biti neovisan o vanjskoj potpori. Istodobno se otkrivaju neki nedostaci pravnog okvira. Sukobljavaju se dvije vrijednosti: kolektivna autonomija i potreba za učinkovitošću zaštite. Dosadašnji pokušaji stvaranja dobrovoljnog pravnog okvira na europskoj razini nisu bili uspješni. Problem je već sam izbor pravnog instrumenta koji bi se mogao primijeniti (Sciarra, Fuchs, Sobczak, 2014.; ETUC, 2016.). Također nije očito koja bi pitanja trebala (mogla) biti regulirana, a koja bi trebala ostati u rukama socijalnih partnera.

Zbog nedostatka nadnacionalne regulative nije moguće formulirati nedvosmislene zaključke u vezi s pravnom prirodom sporazuma. U većini slučajeva treba ih tretirati kao dobrovoljno sklapane kolektivne ugovore čije funkcioniranje i učinkovitost ostaju u sferi kolektivne autonomije. U nekim su pravnim sustavima priznati kao kolektivni ugovori koje priznaje (regulira) nacionalni zakon (npr. u Francuskoj). Sporazume sklapaju različiti subjekti. Dok je na strani poslodavaca to obično središnja uprava (drugi subjekt koji odlučuje o radu korporacije), na strani zaposlenika to su sindikati, kao i europska radnička vijeća. Način vođenja pregovora, kao i opseg primjene sporazuma ovise o samim socijalnim partnerima. U praksi problem može biti mandat za djelovanje u korist subjekata obuhvaćenih opsegom primjene, uključujući ovisne subjekte, dostavljače i kontrahte, ali i zaposlenike koji nisu članovi sindikata koji sklapaju sporazum (tu argument vezan uz obuhvat sporazuma može biti da isti djeluje u korist zaposlenika). Sporazumi se sklapaju za zaposlenike ili sve zaposlene. Zbog predmeta regulacije mogu se izdvojiti opći sporazumi (koji formuliraju jamstva za osnovna prava zaposlenika) i sporazumi o restrukturiranju koji stvaraju obrambene mehanizme u slučaju strukturnih ili tehnoloških promjena. U nedostatku izričitog pozivanja na nacionalnu zakonsku regulativu, sporazumi sami određuju pravila njihova objavljivanja (informiranja zainteresiranih osoba) ili rješavanja sporova koji iz njih proizlaze. Nedostatak jedinstvene regulative uzrokuje značajnu diferencijaciju i na neki način oslabljuje djelovanje sporazuma (Ales i sur., 2006.; Adamczyk, Surdykowska, 2012.; Sciarra, Fuchs, Sobczak, 2014.; Gładoch, 2014., str. 260, ETUC, 2016.).

Europski okvirni sporazumi igraju posebnu ulogu u zemljama srednje i istočne Europe. Poljski poslodavci ne sklapaju sporazume, ali obično djeluju kao adresati ovih pravila (npr. kao ovisni subjekti). Usprkos svojoj općoj prirodi, europski okvirni sporazumi imaju određeni potencijal koji se ne može zanemariti dok se suočavamo sa specifičnim pro-

blemima s kojima se suočava većina zemalja bivšeg istočnog bloka, uključujući Poljsku. Zemlje regije, koje su se na početku sistemskih promjena tretirale kao tržišta s niskima troškovima radne snage, nisu izgradile sustav pregovaranja s više poduzeća, uključujući sektorska pregovaranja. Iznimka je Slovenija, u kojoj je funkcionirao sustav radničkih komora (Stanojević, Poje, 2019., str. 548, 552 i sljedeće), dok je u Rumunjskoj sustav pregovaranja s više poduzeća oslabljen kao odgovor na gospodarsku krizu (Rosioru, 2018.).

U Poljskoj zakonodavac stvara opći okvir za sklapanje kolektivnih ugovora s više poduzeća (ne prejudicirajući njihov opseg) i kolektivnih ugovora unutar poduzeća (odjeljak XI. Zakona o radu). Polazeći od sustava bivših strukovnih kolektivnih ugovora, koji nisu bili rezultat stvarnog kolektivnog pregovaranja, zakonodavac nije stvorio mehanizam koji bi osigurao učinkovitost pregovaranja s više poduzeća. To, nažalost, potvrđuju i posljednje godine, u kojima je praksa pregovaranja kolektivnih ugovora s više poduzeća praktički zamrla, a opseg koji obuhvaća zaposlenike dramatično se smanjio (na 200.000)<sup>3</sup>. Kolektivni ugovori s više poduzeća su rasuti i, uz neke iznimke, ne stvaraju standarde zapošljavanja sektorske prirode. Bolje izgleda stanje kolektivnih ugovora unutar poduzeća o kojima se pregovara i koji se sklapaju. Međutim, oni također imaju ograničeni opseg primjene. Kao prvo, kolektivne ugovore unutar poduzeća sklapaju određene skupine subjekata (subjekti povezani s državom, npr. društva Državne riznice ili jedinice lokalne samouprave, veći poslodavci) i u određenim sektorima (u mnogim sektorima, često od velike društvene važnosti, o kolektivnim ugovorima se ne pregovara). Ukupno opseg primjene kolektivnih ugovora unutar poduzeća obuhvaća približno 1.600.000 zaposlenika (vrlo rijetko su kolektivni ugovori sklopljeni za ostale zaposlenike)<sup>4</sup>. Ovisno o usvojenim kriterijima (uključujući skupinu ljudi koji čine referentnu točku), opseg obuhvaćenosti kolektivnim ugovorima unutar poduzeća (i zbog nedostatka kolektivnih ugovora s više poduzeća – kolektivnim ugovorima općenito) može se procijeniti na 10-15 %. Kao rezultat toga, može se govoriti o dubokoj krizi ideje sklapanja kolektivnih ugovora<sup>5</sup>. To označava temeljnu razliku u usporedbi sa zemljama zapadne Europe. Međutim, to je, prije svega, izraz propadanja načela oblikovanja uvjeta zapošljavanja uz sudjelovanje socijalnih partnera, kako je izraženo u Ustavu. Poljska usvaja specifični – decentralizirani model određivanja uvjeta rada i plaća, u kojem u prvom planu nisu čak ni kolektivni ugovori dogovoreni na razini poduzeća, nego akti koje izdaju poslodavci (pravilnici o plaćama) i ugovori o radu. Prazninu koja se stvorila moraju popunjavati druge pravne strukture, npr. neimenovani kolektivni ugovori ili korporativni akti poput kodeksa dobre prakse (Wratny, 2016., str. 2 i sljedeće), koji, pak, zbog svoje pravne prirode i načina na koji su stvoreni nisu učinkovit mehanizam za zaštitu interesa zaposlenika. Zato posebno u srednjoj i istočnoj Europi vrijedi obratiti pozornost na potencijal europskih okvirnih



sporazuma, koji mogu ne samo ući u određenu regulatornu prazninu nego i poticati oživljavanje i razvoj socijalnog dijaloga.

Nesumnjivo je da postoji potreba za teoretskim promišljanjem o temi europskih okvirnih sporazuma općenito, kao i njihova specifičnog funkcioniranja u našoj regiji, stoga veseli činjenica da je Nezavisni samoupravni sindikat Solidarność pokrenuo inicijativu za objavljivanje ove publikacije koja obuhvaća tekstove što predstavljaju različite aspekte funkcioniranja prekograničnog socijalnog dijaloga. To može biti glas u raspravi o njegovoj ulozi i potencijalu, kao i pokušaj procjene trenutačnog stanja i formuliranja zaključaka za budućnost. S takvom nadom predstavljamo čitateljima ovu brošuru.

---

<sup>1</sup> Slovenija je 2006. odustala od ovog rješenja. Razina obuhvaćenosti kolektivnim ugovorima i dalje je ostala viša nego u drugim zemljama regije. M. Stanojević, A. Poje, Slovenia: organised decentralisation in the private sector and centralisation in the public sector w: *Collective bargaining in Europe*: red. T. Müller, K. Vandaele and J. Waddington, Brussels 2019, s. s. 548 i 552.

<sup>2</sup> Upotrebljava se u većini europskih država (uz pojedine iznimke, kao što su: Njemačka, Portugal, Švicarska) *Collective Bargaining in OECD and accession countries. Use of erga omnes effect clauses*, Paris 2017, <https://www.oecd.org/employment/emp/Use%20of%20erga%20omnes%20clauses.pdf>.

<sup>3</sup> Podaci na temelju <http://www.dialog.gov.pl/dialog-krajowy/uklady-zbiorowe-pracy/>. Više o trenutačnoj situaciji kolektivnih ugovora s više poduzeća: Ł. Pisarczyk, J. Rumian, *Ponadzakładowe układy zbiorowe – zmierzch instytucji?*, PiZS 2019, nr 11.

<sup>4</sup> Na temelju podataka koji su dostavili Glavni inspektorat rada i istraživanja koje su u registrima kolektivnih ugovora unutar poduzeća vodili J. Rumian i K. Wiczorek.

<sup>5</sup> O ovoj pojavi i njezinim uzrocima pišu, između ostalog: J. Stelina, *Refleksje na temat kondycji układów zbiorowych w Polsce w: Z zagadnień współczesnego prawa pracy. Księga jubileuszowa Profesora Henryka Lewandowskiego*, red. Z. Góral, Warszawa 2009; G. Goździewicz, *Układy zbiorowe jako podstawowy instrument działania związków zawodowych w: Zbiorowe prawo pracy w XXI wieku*, red. A. Wypych-Żywicka, M. Tomaszewska, J. Stelina, Gdańsk 2010, s. 103–104; A.M. Świątkowski w: *System prawa pracy*, t. 5, *Zbiorowe prawo pracy*, red. K.W. Baran, Warszawa 2014, s. 388–389; P. Czarnecki, *Bariery prawne w zakresie rokowań zbiorowych w sektorze prywatnym w Polsce w: Rokowania zbiorowe w cieniu globalizacji*, red. J. Czarzasty, Warszawa 2014; M. Gładoch, *Kilka uwag o przyczynach kryzysu układów zbiorowych pracy w: Prawo pracy. Między gospodarką a ochroną pracy. Księga jubileuszowa Profesora Ludwika Florka*, red. M. Latos-Miłkowska, Ł. Pisarczyk, Warszawa 2016 czy B. Surdykowska w: P. Czarnecki, P. Grzebyk, A. Reda-Ciszewska, B. Surdykowska, *Ustawa o związkach zawodowych. Komentarz*, Warszawa 2019, s. 143.

---

## Literatura

Adamczyk, S., B. Surdykowska, (2012) *Ponadnarodowe układy ramowe jako próba odpowiedzi związków zawodowych na wyzwania globalizacji*, PiZS nr 1

Ales, E. S. Engblom, T. Jaspers, S. Laulom, S. Sciarra, A. Sobczak, F. Valdés Dal-Ré (2006). *Transnational collective bargaining: past, present and future*, Final Report

Blanpain, R (1999) Dialog społeczny. Współzależność gospodarcza i *prawo pracy* w: Referaty na VI Europejski Kongres Prawa Pracy i Zabezpieczenia Społecznego, Warszawa

Blanpain, R. (2013) *European Labour Law*, Alphen aan den Rijn

Borowicz J., (2018) Pracodawca i pracownik wobec Czwartej Rewolucji Przemysłowej w: *Prawo pracy i prawo zabezpieczenia społecznego. Księga Jubileuszowa Profesora Zdzisława Kubota*, red. T. Kuczyński, A. Jabłoński, Warszawa

Czarnecki, P. P. Grzebyk, A. Reda-Ciszewska, B. Surdykowska, (2019) *Ustawa o związkach zawodowych. Komentarz praktyczny z orzecnictwem*, Warszawa

ETUC (2016) *Building an enabling environment for voluntary and autonomous negotiations at transnational level between trade unions and multinational companies*, Final Report issued by ETUC Committee

ILO Monitor (2021) *COVID-19 and the world of work. Seventh edition*, 21 January 2021, [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/briefingnote/wcms\\_767028.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/briefingnote/wcms_767028.pdf),

Laulom, S. (2018) *From Decentralisation of Collective Bargaining to De-collectivisation of Industrial Relations Systems?* w: *Collective Bargaining Developments in Times of Crisis*, red. S. Laulom, *Bulletin of Comparative Labour Relations* No. 99

Liukkunen, A., (2019) *The Role of Collective Bargaining in Labour Law Regimes: A Global Approach* w: *Collective Bargaining in Labour Law Regimes. A Global Perspective*, red. U. Liukkunen, Springer

Müller, T., K. Vandaele, J. Waddington, red. (2019) *Extension mechanisms in Europe* w: *Collective bargaining in Europe*, Brussels

Rosioru, F., (2018) *Collective Bargaining in Romania: The Aftermath of an Earthquake* w: *Collective Bargaining Developments in Times of Crisis*, red. S. Laulom, *Bulletin of Comparative Labour Relations* No. 99.

Sanetra, W., (2010) *Dialog społeczny jako element ustroju społecznego i politycznego państwa w świetle Konstytucji RP* w: *Zbiorowe prawo pracy w XXI wieku*, red. A. Wypych-Żywicka, M. Tomaszewska, J. Stelina, Gdańsk

Sciarra, S., (2014) M. Fuchs, A. Sobczak, *Towards a Legal Framework for Transnational Company Agreements. Report to the European Trade Union Confederation*

Stanojević, M., A. Poje (2019), *Slovenia: organised decentralisation in the private sector and centralisation in the public sector* w: *Collective bargaining in Europe*: red. T. Müller, K. Vandaele and J. Waddington, Brussels

Świątkowski, A., M. (2019) Digitalizacja prawa pracy, PiZS nr 3

Wratny, J., (2016), Korporacyjne kodeksy dobrych praktyk z perspektywy prawa pracy, PiZS nr 3



## Transnacionalni okvirni sporazumi i njihovo okruženje – osnovni podaci



Uvod u temu transnacionalnih okvirnih sporazuma (TCA-ova) ima za cilj predstaviti pravne i činjenične uvjete pregovaračkog postupka predstavnika zaposlenika s upravom multinacionalne korporacije.

U fokusu su posebno europski okvirni sporazumi (EFA-ovi) – europska „inačica“ TCA-a. Što se tiče činjenice sklapanja EFA-a postoje određene nade povezane s nastojanjem usklađivanja radnih standarda u multinacionalnim korporacijama koje imaju svoja sjedišta u starim državama članicama, a pojedine podružnice u srednjoj i istočnoj Europi. Istovremeno postupak sklapanja EFA-a može biti zanimljiva polazna točka za raspravu postoji li uopće europska razina industrijskih odnosa.

Čini se da prije nego što pogledamo detaljno za nas ključnu europsku razinu, vrijedi pogledati globalno.

### Što je to globalno radno pravo?



U poljskoj doktrini radnog prava upotrebljava se pojam: međunarodno radno pravo. Izraz: globalno radno pravo vrlo se rijetko pojavljuje u pravnom diskursu (Boruta, 2005.). Međutim, čini se da u situaciji kada sva područja društvenog života doživljavaju rezultate snažnog procesa globalizacije u posljednjih 25 godina, pojam globalnog radnog prava itekako je opravdan.



Prvo, to proizlazi iz sve manje uloge klasičnih metoda određivanja međunarodnih radnih standarda. Vidljiva je redefinicija ciljeva i metoda njihova postizanja u djelovanju same Međunarodne organizacije rada: odustajanje od stvaranja novih konvencija i usredotočenost na široku provedbu temeljnih prava u odnosu na osobe na tržištu rada, a ne samo one koje imaju formalni radni status. Sjednice MOR-a 2012. i 2013. bile su

simptomatične po tom pitanju. Nisu donijele nikakve nove konvencije ili preporuke. Na općoj sjednici 2014. donesen je samo protokol o izmjeni Konvencije o prisilnom ili obveznom radu (br. 29, 1930.) i Preporuka o prisilnom radu (dopunske mjere) iz 2014. (br. 203). Pristup MOR-a se mijenja. Sve više je usmjereniji na proces i angažiranje drugih zainteresiranih, a ne samo država.

Drugo, izvori međunarodnog radnog prava postaju sve policentričniji. Njihov važan izvor su aktivnosti koje proizlaze iz ideje društvene odgovornosti poduzeća – to su kodeksi dobre prakse koje usvajaju korporacije. Drugi su izvor IFA-ovi. Iznimno važno i dinamično promjenjivo područje je postupak uključivanja različitih socijalnih klauzula u sporazume o slobodnoj trgovini. Neki sporazumi o slobodnoj trgovini izravno se pozivaju na temeljne MOR-ove konvencije.

### Industrijska katastrofa Rana Plaze



Na ovom mjestu želim spomenuti događaj koji je vjerojatno poznat većini čitatelja. Industrijska katastrofa dogodila se 24. travnja 2013. 10 km zapadno od Bangladeša. Kao rezultat urušavanja zgrade poginule su 1.134 osobe (uglavnom krojačice), a ozlijeđeno je približno 2.500 ljudi. To je bila najveća industrijska katastrofa našeg doba, a njezin je uzrok činjenica da zgrada nije bila prilagođena težini mašina za šivanje i generatora struje. Pod pritiskom potrošača i sindikata 31 svjetski modni brend obvezao se potpisivati i provesti sporazum čiji je cilj protupožarna zaštita i povećanje sigurnosti u tvornicama u Bangladešu, uključujući obvezu da se obavljaju neovisne inspekcije uz objavu izvještaja, da se rade popravci i renoviranja, da se vode obuke za radnike, te da se raskidaju ugovori s pogonima koji se ne pridržavaju nužnih procedura sigurnosti na radu. Potpisnici su se obvezali i na financiranje ovih aktivnosti. Sporazum su potpisale sljedeće tvrtke: H&M, Zara, C&A, Marks and Spencer, Primark, Mango, Benetton i druge. Kao rezultat tog sporazuma osnovano je tijelo koje provodi neovisne sigurnosne kontrole. Sporazum se odnosi i na postupak podnošenja žalbi i obuku zaposlenika. Sporazum je trenutačno potpisalo oko 200 potpisnika, obuhvaća više od 1.600 tvornica i dva milijuna zaposlenika.



Srušila se zgrada Rana Plaza, okrug Savar u Dhaki, Bangladeš. travanj 2013, [www.amnesty.org](http://www.amnesty.org); fotografija Jamal Al nahian. Izvor: [www.flic.krpeiAGWr](http://www.flic.krpeiAGWr)

### Postoji li europska razina industrijskih odnosa?



Vrlo se često kao dokaz postojanja europske razine industrijskih odnosa navodi europski socijalni dijalog (ESD) i djelovanje europskih radničkih vijeća (ERV-ova). Ovaj pristup je preoptimističan. Prema mojem mišljenju ESD nije samostalan mehanizam kolektivnog pregovaranja, nego je prije svega instrument za provedbu socijalne politike EU-a. Potvrđuje to činjenica da se u njegovu sklopu vode pregovori uglavnom o pitanjima koje Europska komisija smatra nužnima za reguliranje na razini EU-a. Čini se da unatoč nadama euroentuzijasta poput Marca Biagija (Biagi, 1999.) mehanizam europskog socijalnog dijaloga nije uspio potaknuti razvoj europskog sustava kolektivnog pregovaranja, a trenutačno se nije u stanju suočiti ni sa bilo kakvim ozbiljnim izazovima koji su pred sindikatima. Na to ukazuju i problemi EKS-a s nagovaranjem europskih organizacija poslodavaca da pregovaraju o sporazumima koji se temelje na čl. 155 UFEU-a uz zajedničko podnošenje zahtjeva da se ti sporazumi pretvore u direktivu.

Unatoč napretku procesa europske integracije ne mogu se navesti primjeri prekograničnih sektorskih pregovaranja ili naprednih sindikalnih aktivnosti koje vode k tomu. Primjer koji nam ukazuje probleme s praktičnom koordinacijom pregovaranja jest priča tzv. skupine Doorn. To je bila zajednička inicijativa sindikata iz Njemačke i zemalja Beneluksa, kojoj su se poslije pridružile francuske organizacije. Sindikati su 1998. usvojili deklaraciju koja se može smatrati prvim prekograničnim smjernicama o očekivanjima vezanima uz plaće, o kojima će se pojedini sindikati truditi pregovarati na nacionalnoj razini. Nakon početnih uspjeha 2000. ispalo je da je zajednička fronta neodrživa. To je vjerojatno bilo u vezi s time da su njemački sindikati, izloženi ekstremnom unutarnjem pritisku, krenuli brzo moderirati, a zatim i zamrzivati realne plaće.

Zato se pokušaji organiziranja prekograničnih štrajkova ne mogu smatrati uspjehom (Dribbusch, 2015.). Treba jasno naglasiti da je jedno isključenje nadležnosti Europske unije za stvaranje regulativa u odnosu na štrajk (čl. 153. st. 5. UFEU-a), a drugo stvarno organiziranje štrajkova u nekoliko podružnica iste korporacije ili u nekoliko država i koordinacija postavljenih zahtjeva.

Vrijedi se prije konkretnijih razmatranja o TCA-u osvrnuti na temeljno pitanje: kratko predstavljanje regulativa o kolektivnom pregovaranju u europskom zakonodavstvu i zakonodavstvu EU-a.

## Pravo na kolektivno pregovaranje u zakonima koje stvara Vijeće Europe

Pravo na udruživanje zajamčeno je ne samo Konvencijom o zaštiti ljudskih prava i temeljnih sloboda (čl. 11) nego i Europskom socijalnom poveljom (čl. 12). U presudi *Demir i Baykara protiv Turske* Europski sud za ljudska prava (ESLJP) navodi da je, uzimajući u obzir razvoj međunarodnog radnog prava i radnog prava država potpisnica Konvencije, pravo na kolektivno pregovaranje postalo sastavni dio prava za osnivanje i pristupanje sindikatima radi zaštite interesa pojedinca (par. 154). Kako ne bismo bili pretjerano optimistični, treba spomenuti da, prvo, presudu *Demir i Baykara* neki autori kritiziraju, a drugo, ESLJP nesumnjivo je povrgnut određenom političkom pritisku država članica Vijeća Europe. Sam ESLJP u presudi *RMT protiv Ujedinjenog Kraljevstva Velike Britanije* navodi da se pravna praksa predstavljena u presudi *Demir i Baykara* može reinterpretirati (par. 86.). Međutim, to nije jedina prijetnja, europski sindikati također ne smiju zaboraviti da su poslodavci prvi put u povijesti MOR-a 2012. na Općem zasjedanju izričito uskratili utemeljenost prava na štrajk u konvencijama MOR-a 87 i 98 (Ewing, 2013.). Teško je reći da je MOR uspio prevladati unutarnju krizu koja traje od tada.

## Pravo na kolektivno pregovaranje u zakonodavstvu Europske unije



Na prvi pogled, da bi se opravdala teza da je pravo na kolektivno pregovaranje ukorijenjeno u zakonu EU-a, navodi se čl. 155. UFEU-a. Ova regulativa koja europskim socijalnim partnerima omogućuje stvaranje čvrstog prava, a zatim njegovo provođenje od strane pojedinih država članica, nesumnjivo je specifična na globalnoj razini. Može se primijetiti da funkcioniranje europskog socijalnog dijaloga implicitno pretpostavlja postojanje jakih struktura socijalnog dijaloga na razini pojedinih država članica. Ovo navode na primjer Alan Bogg i Ruth Dukes, tvrdeći da će europski socijalni dijalog propasti ako ne bude vrhunac snažnog kolektivnog pregovaranja koje podržavaju snažni sindikati u državama članicama (Bogg, Dukes, 2013.).

Problem je u tome što UFEU jamči tu jedinstvenu (u usporedbi s drugim regijama svijeta) ulogu socijalnih partnera na razini EU-a, ali ne utječe na pravila koja su na snazi na nacionalnoj razini. Treba imati na umu da su pravo na udruživanje i pravo na štrajk (kao i pravo uvođenja mjera isključenja s posla i određivanja plaća) izuzeti iz nadležnosti EU-a (čl. 153 st. 5 UFEU-a). Tu je, naravno, i čl. 28 Povelje Europske unije o temeljnim pravima koji je važan za ovu temu. Članak glasi da radnici i poslodavci ili njihove organizacije imaju, u skladu s pravom Unije te nacionalnim zakonodavstvima i praksom, pravo na pregovaranje i sklapanje kolektivnih ugovora na odgovarajućim razinama i, u slučaju sukoba interesa, pravo na poduzimanje kolektivnog djelovanja za obranu svojih interesa, uključujući i štrajk. Članak 28 često se navodi u literaturi i u kontekstu prava na sklapanje TCA-a. Zanimljivo je, između ostalog, i to da izravno navodi pregovaranje na „odgovarajućim razinama.“

U pravu EU-a postoji određena zaštita prava na pregovaranje, ali samo putem Konvencije i to posredno. Treba imati na umu da je prema Povelji Europske unije o temeljnim pravima (sukladno čl. 52 st. 3), u onoj mjeri u kojoj Povelja sadrži prava koja odgovaraju pravima zajamčenima Konvencijom za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, njihovo značenje i opseg primjene jednak onima iz spomenute Konvencije.



## Multinacionalne korporacije



Razmatranje TCA-a i EFA-a može se započeti s nekoliko napomena koje se odnose na same multinacionalne korporacije.

Trenutačno širom svijeta postoji približno 60.000 multinacionalnih korporacija koje kontroliraju više od 500.000 ovisnih društava. One čine polovicu međunarodne trgovine, posebno s obzirom na razmjer trgovine unutar grupe (između ovisnih društava iste korporacije).

Tema koja uvijek budi najveći interes jest pitanje (na koje, naravno, nema odgovora): Koji je subjekt najveći?

Uzimajući u obzir ogromnu nestabilnost trenutačne situacije (zbog krize i promjena uzrokovanih epidemijom Covid-19), nedostatak cjelovitih i provjerljivih podataka o kineskim subjektima, nemogućnost racionalne usporedbe proizvodnih ili uslužnih tvrtki s finansijskim tvrtkama na postavljeno se pitanje ne može odgovoriti, ali se može pokušati dati približan odgovor.

Iako je prilično lako, na temelju ekonomskih, tehničkih i organizacijskih kriterija, razlikovati veliku tvrtku od male, stvari se definitivno zakompliciraju kad se između „globalnih čudovišta“ pokušava odabrati koje je od njih najveće poduzeće. Je li to Microsoft sa svojom gigantskom tržišnom kapitalizacijom, Walmart s više od 11.000 trgovina u 27 zemljama, ICBC sa 150 milijuna klijenata i aktivama u vrijednosti preko 4.300 milijardi dolara ili Facebook s 2,7 milijardi korisnika? Slično kao s ljepotom, veličina ovisi o promatraču. Pokušajmo ipak pronaći odgovor.

### 10 najvećih subjekata prema tržišnoj kapitalizaciji

mjesto	subjekt	država	sektor	milijardi \$
1	Apple	SAD	tehnološki	1.971
2	Saudi Aramco	Saudijska Arabija	energetski	1.956
3	Amazon	SAD	uslužni/ korisnička podrška	1.592
4	Microsoft	SAD	tehnološki	1.546
5	Alphabet	SAD	tehnološki	1.116
6	Alibaba	Kina	uslužni/ korisnička podrška	836
7	Facebook	SAD	uslužni/ tehnološki	795
8	Tencent	Kina	tehnološki	724

9	Berkshire Hathaway	SAD	financijski	496
10	Taiwan Semiconductor	Tajvan	poluvodiči	405

## 10 najvećih subjekata prema ljestvici Fortune Global 500.

mjesto	subjekt	država	prihodi (milijuni \$)	dinamika prihoda (% promjene)	dobit (milijuni \$)	dinamika dobiti (% promjene)
1	Walmart	SAD	523.960	1,9	14.880	123,1
2	Sinopea Group	Kina	407.010	- 1,8	6.793	16,2
3	State Grid	Kina	383.910	- 0,8	7.970	-2,5
4	China National Petroleum	Kina	379.130	-3,5	4.443	95,7
5	Royal Dutch Shell	Nizozemska	352.110	-11,2	15.840	-32,2
6	Saudi Aramco	Saudijska Arabija	329.780	-7,3	88.211	-20,5
7	Volkswagen	Njemačka	287.760	1,6	15.540	8,5
8	BP	Velika Britanija	282.60	-7,0	4.030	-57,1
9	Amazon	SAD	280.520	20,5	11.590	15,0
10	Tayota Motors	Japan	275.290	1,0	19.096	12,4

## 10 najvećih subjekata prema ljestvici Forbes Global 2000.

mjesto	subjekt	država	promet (u milijardama \$)	dobit (u milijardama \$)	imovina (u milijardama \$)	tržišna vrijednost (u milijardama \$)
1	ICBC	Kina	177	45	4.323	242
2	China Construction Bank	Kina	162	39	3.822	203
3	JPMorgan Chase	SAD	143	30	3.139	292
4	Berkshire Hathaway	SAD	255	81	818	455

5	Agricultural Bank of China	Kina	149	31	3.698	147
6	Saudi Aramco	Saudijska Arabija	330	88	398	1.685
7	Ping An Insurance Group	Kina	155	19	1.219	187
8	Bank of America	SAD	112	24	2.620	209
9	Apple	SAD	268	57	320	1.286
10	Bank of China	Kina	135	27	3.387	113

Podaci navedeni na temelju – <https://www.gfmag.com/global-data/economic-data/largest-companies>

Za daljnja razmatranja bilo bi korisno predstaviti **definiciju multinacionalne korporacije**. Uzmimo sljedeću definiciju: **multinacionalna korporacija je tvrtka u bilo kojem pravnom obliku koja ima i kontrolira aktivnosti ili njima upravlja, samostalno ili u dogovoru s drugim tvrtkama, u dvjema ili više zemalja.**

### Što je to multinacionalna korporacija?

Među istraživačima ne postoji konsenzus oko same definicije. Na primjer, David E. Liliethal 1960. definirao je multinacionalne korporacije kao korporacije koje imaju svoj dom u jednoj državi, ali koje rade i žive na temelju zakona i običaja drugih država (Karski, 2009., str. 330.). Prema UNCTAD-u multinacionalnom korporacijom smatra se poduzeće koje obuhvaća subjekte iz više od jedne zemlje, a djeluju u sustavu donošenja odluka koji omogućuje stvaranje koherentnih politika i zajedničke strategije. Ovi subjekti povezani su vlasničkim vezama ili tako da jedan ili više njih može imati znatan utjecaj na poslovanje ostalih, osobito kada je riječ o podjeli vlasti, resursa i odgovornosti među njima. Kad opisuje odnose ovisnosti unutar multinacionalne korporacije, UNCTAD pretpostavlja da to su poduzeća sa ili bez pravne sposobnosti, koja se sastoje od matičnog poduzeća i stranih podružnica. Matično poduzeće (dominantno) definirano je kao poduzeće koje kontrolira aktivu drugih subjekata iz država koje nisu njegova matična država, obično kroz određeni udio u kapitalu tih subjekata. U Tripartitnoj deklaraciji MOR-a naglašava se da multinacionalne korporacije imaju ili kontroliraju proizvodnju, distribuciju, usluge ili druge pogodnosti izvan svoje matične države. U smjernicama OECD-a za multinacionalna poduzeća naglašava se da „mogu biti u privatnom, državnom ili mješovitom vlasništvu.“

Možemo to u šali sažeti podsjetivši na izjavu koja se odnosila na sasvim drugu stvar – poznatu frazu „znam što je to tek kad vidim“, koja se odnosila na pornografiju, a koju je izrekao sudac Vrhovnog suda Potter Stewart u slučaju Jacobellis protiv Ohia 1964. Slijedom navedenog može se pretpostaviti da će samo pomniji pogled na određeno poduzeće omogućiti utvrđivanje je li ono multinacionalna korporacija. Za potrebe ove brošure usvojit ćemo široku definiciju: multinacionalna korporacija je tvrtka u bilo kojem pravnom obliku koja ima i kontrolira aktivnosti ili njima upravlja, samostalno ili u dogovoru s drugim tvrtkama, u dvjema ili više zemalja.



Neboder američke korporacije Steel u Pittsburghu, Pennsylvania, Sjedinjene Američke Države.  
Fotografija Derek Jensen (Tysto). Izvor: [www.wikipedia.org](http://www.wikipedia.org)

## Transnacionalni okvirni sporazumi



### Što su TCA-ovi?



TCA-ovi (transnational company agreement) su transnacionalni okvirni sporazumi. Ponekad u literaturi također nailazimo na kraticu TFA (transnational framework agreement) te ove dvije kratice TCA i TFA možemo smatrati identičnima.

TCA-ovi – sklapaju ih uprave multinacionalnih korporacija i sindikati / europska radnička vijeća / drugi oblici zastupstva zaposlenika.

Ovi dokumenti imaju jednu zajedničku crtu: rezultat su pregovora, za razliku od različitih vrsta jednostranih izjava ili kodeksa ponašanja koje oglašavaju korporacije.

Prvi transnacionalni okvirni sporazum potpisan je 1988. u korporaciji Danone i bio je više izvedenica ideje osnivača korporacije Antoineta Ribouda, gorljivog zagovornika praktične primjene načela katoličkog socijalnog nauka u poslovanju, nego organiziranog pritiska transnacionalnog zastupstva radnika.

### Kako možemo razvrstati TCA-ove?



TCA-ovi se dijele na:

GFA (global framework agreement), u literaturi također nailazimo na pojam IFA (international framework agreement) – globalni okvirni sporazumi

i

EFA – (european framework agreement) – europski okvirni sporazumi

### Gdje pronaći informacije o TCA-ovima?



Osnovni izvor u kojem možemo naći tekstove TCA-ova je baza podataka koju vodi Europska komisija.

Nalazi se na sljedećoj adresi:

<https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=978&langId=en>

Međutim, moramo imati na umu da ne postoji pravni okvir sklapanja TCA-ova, a time ni obveza strana koje su ih potpisale da ih prijave u navedenu bazu podataka. Drugim riječima, nema nikakvog postupka registracije TCA-ova, pa stoga navedena baza podataka ne sadržava sve sklopljene TCA-ove.

U bazi podataka možete pronaći sporazume navodeći određenu multinacionalnu korporaciju, datum potpisivanja ili temu kojom se bavi (na primjer: obuka, sigurnost na radu).

## Primjeri TCA-ova koji se odnose na promjene koje proizlaze iz digitalizacije tržišta rada

### Solvay/ERV

Globalni sporazum o digitalnoj transformaciji u obuci, razvoju vještina i drugih aktivnosti – 17. ožujka 2020.

### ENGIE/ERV

Zajednička deklaracija o predviđanju i potpori gospodarskim, društvenim i organizacijskim promjenama koje proizlaze iz razvoja digitalne tehnologije putem razvoja vještina i poduzimanja drugih aktivnosti – 28. studenog 2019.

## TCA-ovi u odgovoru na krizu izazvanu epidemijom Covid-19

- Dana 28. travnja 2020. središnja uprava francuske energetske grupe Engi izjavila je da su zbog epidemije Covid-19 u tijeku pregovori sa sindikatima o sveobuhvatnom, globalnom okvirnom sporazumu koji se odnosi na društveno odgovorno poslovanje.
- Dana 3. kolovoza 2020. korporacija Danone pristala je započeti pregovore s globalnom strukovnom federacijom o mjerama za potporu zaposlenicima i ublažavanju mogućih negativnih posljedica na zapošljavanje nastalih tijekom pandemije Covid-19 i nakon nje.
- Dana 4. kolovoza 2020. Inditex i IndustriAll potpisale su zajedničku deklaraciju kojom potvrđuju obvezu da će surađivati na potpori gospodarskom i društvenom oporavku globalne tekstilne industrije.

## Europski okvirni sporazumi (EFA-ovi)



Iz perspektive EU-a, posebno iz perspektive sindikata, prije svega iz država srednje i istočne Europe, zanimaju nas samo oni TCA-ovi koji obuhvaćaju Europu. Prvo zato što su ti dokumenti često konkretniji nego njihove neeuropske inačice. Također možemo naznačiti njihovu primjenu i ulogu tijekom postupaka restrukturiranja.

EFA-ovi se trenutačno stvaraju spontano. Za njih ne postoji određen pravni okvir. Nije jasno tko ih na strani zaposlenika može ili treba potpisivati.

### Tko u praksi sklapa EFA-ove?

- Europska radnička vijeća (ERV-ovi)
- ERV + europska strukovna federacija
- Europska strukovna federacija
- Europska strukovna federacija + sindikati iz sjedišta korporacije
- Sindikati iz države sjedišta korporacije + sindikati iz država u kojima se nalaze podružnice
- Radnička vijeća (posebno iz sjedišta korporacije)

### Globalne strukovne federacije

Globalne strukovne federacije su autonomne i samoupravne strukovne organizacije koje usko surađuju s Međunarodnom konferencijom sindikata. Trenutačno ih je osam:

Naziv	Broj udruženih organizacija	Okvirni broj zastupanih zaposlenika (u milijunima)
IndustriAll	670	50
Education International	401	30
Public Service International	650	20
Union Network International (UNI)	900	20
Building and Wood Workers' International (BWI)	382	12
International Transport Workers' Federation (ITF)	700	4,5
International Union of Food, Agricultural, Hotel, Restaurant, Catering, Tabaco and Allied Worker's Associations (IUF)	388	12
International Federation of Journalists	152	0,6

## Što sadržavaju EFA-ovi?



EFA-ovi su zasigurno konkretniji od tekstova globalnih sporazuma. Na taj način njihove odredbe mogu imati znatan utjecaj na situaciju zaposlenika u nacionalnim podružnicama s obzirom na njihove radne uvjete, pristup obuci, organizaciju rada itd. Postoje i slučajevi kad se EFA-ovi ne odnose samo na „meka pitanja“ nego i obuhvaćaju klasična područja kolektivnih pregovora. Međutim, treba napomenuti da se radi o ad hoc mjerama koje se uglavnom odnose na planove prekograničnog restrukturiranja, a ne na ciklička pregovaranja s upravama poduzeća tipična za sindikate.

## Što je problematično u EFA-ovima koje potpisuju isključivo ERV-ovi?



ERV-ovi su tijela osnovana za obavješćivanje i savjetovanje, a ne za pregovaranje. Ne može se izbjeći pitanje reprezentativnosti ERV-a – imajmo na umu da članovi ERV-a ne moraju biti sindikalisti. Istodobno, treba biti svjestan da je statistički gledano velik broj EFA-ova potpisanih isključivo od strane ERV-ova.

Prije 2000. – 62%

U razdoblju 2006.-2011. – 42%

U razdoblju 2012.-2015. – 46%

## Sindikati i EFA-ovi

Sindikati moraju postati „vlasnici“ EFA-ova. Ako se njima neće znati koristiti kao dijelom sveobuhvatnog sustava kolektivnog pregovaranja sa svim posljedicama, što podrazumijeva davanje ovim tekstovima konkretnog sadržaja, mogućnost zakonske provedbe prihvaćenih sporazuma i sposobnost provođenja prekograničnih akcija u postupku pregovaranja EFA-a, bit će osuđeni na progresivnu marginalizaciju i uzajamno nadmetanje. Kao što navodi Fernando Rocha i Pere J. Beneyto, najadekvatniji stav sindikata jest jačanje unutarnje suradnje i prekogranične aktivnosti (Rocha, Beneyto, 2012.). Pridržavanje se isključivo nacionalnog okvira u kolektivnom pregovaranju u kombinaciji s razornim učincima razvoja prakse obrambenih sporazuma u zapadnoj Europi pokazuje da je prijetnja „race to the bottom“ u smislu standarda zapošljavanja realan scenarij. Čini se da jedino aktivna uloga europskih i nacionalnih sindikata u promicanju i pregovaranju o EFA-ovima može pridonijeti promjeni trenutačnih trendova.



## Aktivnosti MOR-a, OECD-a, UN-a prema multinacionalnim korporacijama



### Nadnacionalni privatni propisi o radu



Vrijedi pozvati se na pojam „nadnacionalnih privatnih propisa o radu“ (transnational private labour regulations, TPLR), koji detaljno predstavlja Kevin Kolben (Kolben, 2011.). Autor navodi da je razvoj TPLR-a, koji se posebno odnosi na lanac podizvođača, politički i tržišni odgovor na određeni kolaps nacionalnih i međunarodnih regulativa o pravilima rada. Mnogi autori ukazuju na taj kolaps čiji je rezultat deficit upravljanja (governance deficit). Primjerice, Gary Gereffi i Frederic Mayer ukazuju na tri područja u kojima se očituje taj deficit upravljanja (Gereffi, Mayer, 2005.).

Prvo je područje „deficit upravljanja države podrijetla“ – u ovom slučaju vlasti države podrijetla nemaju odgovarajuće regulatorne instrumente predviđene za korporacije, koje, iako imaju središnju upravu u ovoj državi, većinu svoje ekonomske aktivnosti obavljaju negdje drugdje.

Drugo područje deficita rezultat je slabosti međunarodnih pravila i regulativa koji proizlaze iz ugovora sklopljenih među državama. Najjednostavniji je primjer pozivanje na vrlo neučinkovit i slab sustav sankcija kojima raspolaže MOR u slučaju da država krši ratificiranu Konvenciju. Vrijedi se prisjetiti da je čl. 33 Ustava MOR-a bio primijenjen samo jednom u povijesti ove organizacije i to u odnosu na Burmu. Također treba naglasiti da, iako postoji određeni sustav sankcija MOR-a prema državama članicama, odnos između MOR-a i multinacionalnih korporacija izgleda sasvim drugačije.

Treće područje je ograničena sposobnost zemalja u razvoju da učinkovito reguliraju svoju društvenu i ekonomsku stvarnost.



Zgrada Ujedinjenih naroda u New Yorku. Izvor: [www.wikipedia.org](http://www.wikipedia.org)

### Što je to due diligence?

Due diligence (dubinska analiza) – sveobuhvatan, aktivan postupak koji ima za cilj identificiranje stvarnih i mogućih negativnih društvenih, okolišnih i ekonomskih posljedica koje proizlaze iz odluka i radnji ili su rezultat propusta subjekta (na primjer multinacionalne korporacije) tijekom cijelog projektnog ili operativnog ciklusa. Cilj postupka due diligence jest izbjegavanje i ublažavanje negativnih posljedica.

### Aktivnosti OECD-a, MOR-a i UN-a prema multinacionalnim korporacijama

Globalna zabrinutost zbog rastuće moći multinacionalnih korporacija rezultirala je time što je stvoren određeni popis društvenih standarda kojima će se one voditi. U tu svrhu nastale su Smjernice za multinacionalna poduzeća (Smjernice OECD-a), koje je 1976. pripremila Organizacija za gospodarsku suradnju i razvoj (revidirane 2000. i 2006.) i Tripartitna deklaracija o načelima koja se odnose na multinacionalna društva i socijalnu politiku koju je godinu dana poslije usvojila Međunarodna organizacija rada (MOR) (revidirana 2000., 2006., a zatim 2017.)



Zgrada OECD-a u Parizu. Izvor: [www.wikipedia.org](http://www.wikipedia.org)

Ujedinjeni narodi su se 2000. obratili multinacionalnim korporacijama s inicijativom o društveno odgovornom poslovanju pod nazivom Global Compact. Ova je inicijativa bila usko povezana s tadašnjim Glavnim tajnikom UN-a Kofijem Annanom.

Glavni nedostatak ovih nesumnjivo bitnih tekstova bio je (i jest) što su predviđali potpunu dobrovoljnu primjenu njihovih odredbi.

UN je 2011. usvojio Vodeća UN-ova načela o ljudskim pravima. Vodeća UN-ova načela ne formuliraju nikakva nova ljudska prava ili obveze u sklopu međunarodnog prava. To su takozvana Ruggiejeva načela (John Ruggie je bio specijalni izvjestitelj UN-a za poduzetništvo i ljudska prava).

Vodeća UN-ova načela o poslovanju i ljudskim pravima sastoje se od 31 načela podijeljena u tri skupine, poznate kao tri stupa:

- I. Obveze država u području zaštite ljudskih prava (10 načela).
- II. Odgovornost poslovanja za poštovanje ljudskih prava (14 načela).
- III. Poboljšanje pristupa mehanizmu obeštećenja pogođenim osobama (7 načela).

Vodeća UN-ova načela o poslovanju i ljudskim pravima primjenjuju se na sve države i sva poduzeća neovisno o njihovoj veličini, sektoru, mjestu, vlasništvu i strukturi.

U drugom „stupu“ Vodećih UN-ovih načela navodi se 14 načela namijenjena poduzećima: poduzeća u svojoj djelatnosti trebaju poštovati ljudska prava, što znači da trebaju izbjegavati kršenje ljudskih prava i suzbijati negativne posljedice utjecaja na ostvarivanje ljudskih prava čemu su pridonijele.

Svaka od država članica UN-a dužna je izraditi Nacionalni akcijski plan za implementaciju Vodećih UN-ovih načela o poslovanju i ljudskim pravima. U Poljskoj je 29. svibnja 2017. Vijeće ministara usvojilo Nacionalni akcijski plan za implementaciju Vodećih UN-ovih načela o poslovanju i ljudskim pravima za razdoblje 2017.-2020.

## MOR-ova stoljetna deklaracija

MOR-ova stoljetna deklaracija za budućnost rada usvojena je 21. lipnja 2019. na 108. sjednici Opće konferencije MOR-a.

Autori Deklaracije navode da je vladama, poslodavcima i radnicima širom svijeta nadohvat ruke oživljavanje Organizacije i oblikovanje budućnosti rada koja ispunjava viziju njezinih osnivača. Autori zatim pozivaju sve države članice MOR-a da potvrde svoju nepokolebljivu predanost oživljavanju ovih napora za postizanje socijalne pravde te općeg i trajnog mira kako je dogovoreno 1919. i 1944. Konferencija MOR-a izjavljuje da se stota godišnjica osnivanja MOR-a održava u vremenu transformacije u svijetu rada, vođene tehnološkim inovacijama, demografskim, okolišnim i klimatskim promjenama te globalizacijom, te u vremenu trajne nejednakosti koja imaju duboki utjecaj na prirodu i budućnost rada, kao i mjesto i dostojanstvo radnika.

Zatim se navodi da MOR mora usmjeriti svoje napore na:

osiguravanje pravedne budućnosti rada koja pridonosi održivom razvitku u području gospodarstva, društva i okoliša

i

iskorištavanje punog potencijala tehnološkog napretka i rasta produktivnosti kroz socijalni dijalog u svrhu postizanja dostojanstvenog rada i održivog razvitka koji svima osiguravaju dostojanstvo, samoostvarenje i pravednu podjelu dobrobiti.



Izvor: [www.mop.pl](http://www.mop.pl)

## Završetak



Ova se razmatranja mogu zaključiti s nekoliko općih napomena. Sadašnji je trenutak poseban zbog epidemije Covid-19. i njezinog još uvijek nejasnog dugoročnog utjecaja na svjetsko gospodarstvo, društveni život i industrijske odnose. Već možemo uočiti brojne promjene koje je izazvao Covid-19: povećanje razmjera rada na daljinu (za koji možemo s velikom vjerojatnošću pretpostaviti da će se nastaviti i nakon završetka epidemije), potreba za ponovnim preispitivanjem opskrbnih lanaca podizvođača (Covid je pokazao slabost na tom području, ali je trenutačno teško predvidjeti koliko će to postati čimbenik koji će uzrokovati stvaran povratak proizvodnje iz zemalja Dalekog istoka na Zapad), ozbiljne društvene promjene koje su posljedica toga što moramo držati socijalnu distancu više od godinu dana. Zbog postupaka cijepljenja pojavit će se sasvim nova pitanja u vezi sa zaštitom i obradom osobnih podataka. Takvih tema ima stotine (usp. Adamczyk, Surdykowska, 2020.).

Na ovom mjestu želim samo naglasiti da godinu dana nakon izbijanja epidemije imamo dva moguća scenarija utjecaja Covid-19 na industrijske odnose. To su dva pot-

puno drugačija scenarija (Delautre, Manrique, Fenwick, 2021.). Prema prvom scenariju epidemija i gospodarska kriza koja je prati ograničit će postupke socijalnog dijaloga i kolektivnog pregovaranja na nacionalnoj, kao i na nadnacionalnoj razini. Posebno u fazi kad borba s pandemijom prelazi iz faze financijskih poticaja (koji se trenutačno primjenjuju širom svijeta) u fazu fiskalnih i proračunskih ograničenja. Kao što tvrde Ghellab i Papadakich (Ghellab i Papadakich, 2011.), takav postupak zamrzavanja široko shvaćenog dvostranog i trostranog dijaloga moglo se primijetiti nakon financijske krize 2008. Takva se teza može postaviti i u odnosu na iskustva iz prethodnih kriza, na primjer azijske krize 1998. (Papadakich, Ghellab, 2014.).

Drugi scenarij pretpostavlja da se ne radi o *bussines as usual*, nego o stvarno prijelomnom trenutku. Drugim riječima, pretpostavlja se da je čimbenik u obliku Covid-19 toliko jasno pokazao slabost trenutačnog modela kapitalističkog gospodarstva da će vlade pojedinih država, korporacije ili međunarodni sindikalni pokret morati poduzeti nove radnje i da će dio ovog odgovora biti povećanje različitih oblika prekograničnog dijaloga koji može rezultirati rastom različitih oblika zajedničkih aktivnosti socijalnih partnera, poput zajedničkih deklaracija, kodeksa dobre prakse, ali i TCA-ova ili EFA-ova.

Naravno, ovi se scenariji mogu primijeniti ne samo na globalnoj nego i na europskoj ili EU razini, pokušavajući odgovoriti na pitanje kakav će biti utjecaj Covid-19 na postupak europske integracije ili na industrijske odnose i moguće oblikovanje industrijskih odnosa na razini EU-a. Na ta pitanja trenutačno ne znam odgovoriti.

Prije izbijanja epidemije i nakon gospodarske krize 2008. Meardi je obraćao pozornost na to da je nedostatak vidljivog obuhvaćanja zemalja srednje i istočne Europe europskim socijalnim modelom, dokaz ne toliko nesposobnosti prilagodbe propisa EU-a u području socijalnih standarda od strane postkomunističkih zemalja, koliko slabosti samih propisa. Prema njegovu mišljenju, to je pokazalo neugodnu istinu da su ti propisi od početka trebali služiti ne toliko podizanju socijalnih standarda koliko prvenstveno u tržišne svrhe (Meardi, 2012.). To nije bilo vidljivo u zemljama EU-15 s razvijenim nacionalnim sustavima industrijskih odnosa, ali se s punom snagom očitovalo u novim državama članicama. Time iskustva s proširenjem ne samo da negiraju objektivno postojanje socijalne dimenzije „europskog projekta“ nego trebaju biti dokaz trajnog neoliberalnog napada na institucije „organiziranog kapitalizma.“

U vrijeme nastanka ovog članka nemoguće je odgovoriti na pitanje o utjecaj Covid-19 na postupak europske integracije ili europskog socijalnog modela. Može se navesti nekoliko postupaka koji se odvijaju i koji su na neki način povezani s epidemijom. Možemo navesti sljedeće:

- Europska komisija je 28. studenog 2020. predstavila Prijedlog direktive o primjenim minimalnim plaćama COM (2020) 682 final;

- Plan provedbe Europskog stupa socijalnih prava trebao bi biti usvojen tijekom Socijalnog summita Europske komisije u Portu u svibnju 2021.;

- Europska komisija je 4. ožujka 2021. predstavila Prijedlog direktive o jačanju primjene načela jednakih plaća muškaraca i žena za jednak rad ili rad jednake vrijednosti putem transparentnosti plaća i provedbenih mehanizama COM (2021) 93 final;

- Europska komisija je započela konzultacije s europskim socijalnim partnerima o zapošljavanju putem internetskih platformi.

---

## **Literatura**

Biagi, M. Towards a new European corporatism- The role of social partners in Europe: From dialogue to partnership, *Comparative Labour Law & Policy Journal*, 1999, 20(3), 485-796.

Bogg, A., R. Dukes, (2013) *The European Social Dialogue- From Autonomy to here*, (w:) N. Countouris, M. Freedland (red.) *Resocialising Europe in a Time of Crisis*, Cambridge 2013, 466-492.

Boruta, I. (2005) *Czy globalne prawo pracy już istnieje?*, *PIZS*, 10.

Ewing, K. E. Myth and reality of the right to strike as a fundamental labour right, *International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations*, 2013, 29(2), 145-165.

Gereffi, G., F. Mayer, (2005) *Globalization and the Demand for Governance, The New Offshoring of Jobs and Global Development*, 2005, 39, 48-49.

Karski, K. (2009) *Osoba prawna prawa wewnętrznego jako podmiot prawa międzynarodowego*, Warszawa, s. 330.

Kolben, K. *Transnational Labour Regulation and the Limits of Governance, Theoretical Inquiries in Law*, 2011, 12(2), 403-437.

Rocha, F. P. J. Beneyto, (2012) *Trade unions and Europeanisation of Industrial Relations: Challenges and Perspectives*, (w) S. Leonardi (red.) *Transnational Company Agreements. A stepping stone towards a real internationalization of industrial relations?* Rome, str. 192.

Ghellab Y., Papadakis K., (2011), *The Politics of Economic Adjustment in Europe: State Uni-*

lateralism or Social Dialogue? (w) *The Global Crisis: Causes, Responses and Challenges*, Geneva, str. 81-92, [https://www.ilo.org/ifpdial/information-resources/publications/WCMS\\_172329/lang--en/index.htm](https://www.ilo.org/ifpdial/information-resources/publications/WCMS_172329/lang--en/index.htm)

Papadakis K., Ghellab Y., (red.), (2014), *The Governance of Policy Reforms in Southern Europe and Ireland: Social Dialogue Actors and Institutions in Times of Crisis*, Geneva, [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_dialogue/---dialogue/documents/publication/wcms\\_362565.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_dialogue/---dialogue/documents/publication/wcms_362565.pdf)

Delautre, G., Manrique, E., Fenwick C., (red.), (2021), *Decent work in a globalized economy. Lessons from public and private initiatives*, Geneva, [https://www.ilo.org/global/publications/books/WCMS\\_771481/lang--en/index.htm](https://www.ilo.org/global/publications/books/WCMS_771481/lang--en/index.htm)

Adamczyk S., Surdykowska B., (2020) Świat pracy na bezdrożach. Refleksje wokół możliwych skutków pandemii Covid-19, PiZS, nr 4, s. 3-10,

Meardi G., (2012), *Social Failures of EU Enlargement. A Case of Workers Voting with their Feet*, Routledge

Dribbusch, H. (2015), *Where is the European general strike? Understanding the challenges of trans-European trade union action against austerity*, *Transfer*, 21,2

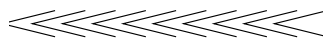


Međunarodna konferencija „Europska radnička vijeća kao platforma za podršku transnacionalnim okvirima (TCA)”. 14. rujna 2017. Fotografija M. Žegliński, [www.tysol.pl](http://www.tysol.pl)





## **Nekoliko misli o TCA-u, sindikatima i europskih radničkim vijećima, uključujući korporacije**



Da bi se shvatilo značenje pregovaranja koje vodi k potpisivanju transnacionalnih okvirnih sporazuma (dalje u tekstu: TCA, što je kratica engleskog naziva *transnational company agreements*, koji se trenutačno najčešće upotrebljava u odnosu na te dokumente) neophodno ih je razmatrati u kontekstu odnosa rada i kapitala uzimajući u obzir ogromnu neravnotežu snaga između multinacionalne korporacije, koja ima na raspolaganju stručnu pravnu podršku i sve neophodne informacije i resurse, i zastupstva zaposlenika koje je raspršeno, interno raznoliko te često bez jake stručne podrške. Ovi specifični uvjeti čine naslov ove brošure koji se odnosi na Davida i Golijata, točnim, uz jednu opasku: u ovom slučaju se ne radi o borbi nego o pokušaju postizanja sporazuma. Da je takav put moguć, bio je uvjeren i Charles Levinson, vizionar i aktivist međunarodnih strukovnih sindikata kanadskog podrijetla, koji je 1969. koordinirao prvi ikad uspješan međunarodni štrajk protiv korporacije Saint Gobain, ali je poslije pozivao sindikate da razviju i provedu model prekograničnog pregovaranja s upravama korporacija (Levinson, 1972.). TCA u svom trenutačnom obliku sigurno nije ono na što je Levinson mislio, ali do svakog plemenitog cilja vodi trnovit put, koji je u ovom slučaju pokušaj civiliziranja ponašanja međunarodnog poslovanja.

### **Nepodnošljiva lakoća izvanpravnog postojanja multinacionalnih korporacija**

Teško je ne primijetiti ulogu koju multinacionalne korporacije igraju u svjetskom gospodarstvu. Gotovo četvrtina milijuna međunarodnih gospodarskih subjekata (naravno, nefinancijskih) stvara trećinu svjetskog BDP-a (OECD, 2018.). Neosporno je da korporacije imaju značajan utjecaj na oblikovanje radnih odnosa i uvjeta zapošljavanja u državama u kojima posluju. Nekad su to radile na otvoreniji način prisjećajući se djelatnosti sjevernoameričke tvrtke United Fruit u Latinskoj Americi u prvoj polovici 20. stoljeća.

„Banana masakr“ u Kolumbiji postao je neslavni simbol njenih odnosa s inozemnim zaposlenicima, kad je 1928. korporacija pozvala vojsku koja je strijeljala najmanje nekoliko stotina radnika. Danas se multinacionalne tvrtke ponašaju suptilnije. Kad je 2020. počela pandemija COVID-19, zapadne modne korporacije jednostavno su odbile platiti naručenu odjeću azijskim podizvođača, što je dovelo do otpuštanja nekoliko tisuća radnika (Donaldson, 2020.).

To, naravno, ne znači da korporacije uvijek i svugdje imaju negativan utjecaj na lokalne radne odnose. Sve se češće događa suprotno. Osnovni je cilj kapitalističkog poduzeća maksimalizacija dobiti. Ako u tome pomaže primjena načela DOP-a (društenog odgovornog poslovanja), onda korporacije provode takve strategije, što dovodi do poboljšanja položaja zaposlenika. To se odnosi i na tehnološke korporacije poput onih iz poznate grupe GAFAM. U slučaju gospodarskih sektora koji proizvode ili isporučuju robu široke potrošnje, sve veći utjecaj ima rastuća prosocijalna i proekološka svijest zapadnih društava. Naravno, intenzitet je različit. S iznimnim gnušanjem odnosimo se prema iskorištavanju djece kao radne snage, ali progon sindikalnih aktivista ne izaziva takvu pozornost javnosti.

Međutim, neovisno o profilu proizvodnje ili usluga, multinacionalne korporacije prije svega su veliki poslodavci. Procjenjuje se da njihov udio u globalnom zapošljavanju iznosi približno 23 % (OECD, 2018.). Više od dvije trećine ovog broja čine zaposlenici koji rade izvan država matičnih korporacija, dakle lišeni su barem simboličke mogućnosti da se zauzimaju za svoja prava ondje gdje se zapravo donose odluke o njihovom radnom mjestu. Radi se, dakle, o velikoj neravnoteži: s jedne strane, obično postoji jedna globalna strategija djelovanja koju se dosljedno provodi na lokalnoj razini, dok s druge strane postoje razni standardi zapošljavanja i rada, što predstavlja rezultat razine gospodarskog razvoja određene zemlje, ali i sposobnost zaštite kolektivnih interesa zaposlenika.

Usprkos mnogim primjerima koji potvrđuju da odluke uprava multinacionalnih korporacija donesene u jednoj zemlji mogu imati izravan učinak u drugoj zemlji, ti subjekti i dalje djeluju u međunarodnoj zakonskoj praznini. To se posebno odnosi na reguliranje radnih odnosa, gdje se radi o složenom procesu, uglavnom zbog nejasne odgovornosti pri donošenju odluka i raspršene vlasničke strukture uz istodobnu teritorijalnu povezanost zastupstva zaposlenika „usidrenih“ u specifične nacionalne sustave i tradicije industrijskih odnosa. Kad se 70-ih godina prošlog stoljeća raspadao poslijeratni gospodarski svjetski poredak, koji je simbolizirao sporazum iz Bretton Woodsa, međunarodne organizacije uspjele su samo usvojiti neobvezujuće dokumente koji su se odnosili na djelatnost korporacija (opisani u poglavlju: Transnacionalni okvirni ugovori i njihovo okruženje – osnovni podaci). Iako su sukcesivno mijenjani, nisu eliminirali posto-

jeći „*governance gap*“. Nepridržavanje istih u najgorem slučaju može rezultirati time da korporacija izgubi pozitivan imidž, ali bez pravnih posljedica. Protiv multinacionalne korporacije uglavnom djeluje argument sile, što je nedavno dokazao australski premijer, koji je, unatoč prijetnjama koncerna Facebook da će odvojiti kontinent od informativnog sadržaja, uveo propise koji ovog tehnološkog diva obvezuju da lokalnim izdavačima plati sadržaj koji od njih dobije. Međutim, ni radnici pa čak ni sindikati koji ih zastupaju nemaju takvu snagu.

## **Europska radnička vijeća – tijela kritizirana, ali potrebna**

Imajuću na umu prethodne napomene, vrijedi uvažavati pravnu stečevinu Europske unije na ovom području. Ovdje su usvojeni jedini pravno obvezujući instrumenti koji upravama multinacionalnih korporacija nameću bilo kakve prekogranične obveze po pitanju zaposlenika. Ovdje se, prije svega, radi o Direktivi 94/45/EZ o osnivanju Europskog radničkog vijeća i o naknadnim direktivama koje se odnose na: sudjelovanje radnika u Europskom društvu (2001/86/EZ) i prekogranična spajanja društava kapitala (2005/56/EZ).

Ideja o europskom radničkom vijeću rodila se kao pokušaj traženja pravnog lijeka za rastuću neravnotežu snaga između uprava multinacionalnih korporacija u Europi i nacionalnih zastupstva radnika. Nakon stvaranja Europske zajednice njezine su države članice dugo funkcionirale u blaženom uvjerenju o stabilnosti svojih socijalnih i gospodarskih sustava, što je trebalo osigurati učinkovitu zaštitu zaposlenika u postupku rastuće ekonomske integracije. Neposredni poticaj za poduzimanje ovih radnji bio je šok koji su na našem kontinentu izazvala restrukturiranja zapošljavanja izazvana naftnom krizom 1973. Tada se pokazalo da nacionalna zastupstva zaposlenika nisu imala na raspolaganju nikakva pravna sredstva koja bi im omogućila da utječu na odluke uprava multinacionalnih korporacija. Zatim se pojavio koncept pravnog jamstva mogućnosti stvaranja trajnog mehanizma za obavješćivanje i savjetovanje zaposlenika u tvrtkama s europskim opsegom. Međutim, nije to bilo lako. Međunarodno poslovanje borilo se do kraja. O lobističkoj sposobnosti korporacija svjedoči činjenica da je moralo proći još 20 godina i trebalo je mijenjati ugovore kako bi ovaj koncept dobio oblik institucije Europskog radničkog vijeća (ERV).

U Europskom gospodarskom prostoru trenutačno djeluje skoro 1.200 takvih tijela. Međutim, potencijalna uloga ERV-ova i dalje ostaje otvoreno pitanje. Na početku su krugovi europskih poslodavaca s podsmijehom isticali da će tvrtke morati financirati

„socijalni turizam“, što je za njih označavalo organiziranje sastanaka prekograničnog zastupstva zaposlenika. Za Europsku komisiju to je prvenstveno trebao biti instrument za razvijanje modela korporativnog upravljanja pitanjima zaposlenika (posebno tijekom restrukturiranja) koji bi bio društveno prihvatljiv. Za sindikate su vijeća trebala biti korak prema demokraciji na radnom mjestu, odnosno uključivanju zaposlenika u procese donošenja odluka. Jednako važan cilj je korištenje ERV-a za izgradnju platforme za prekograničnu sindikalnu suradnje. Podsjetimo da sama vijeća nisu sindikalna tijela, iako njihove članove mogu imenovati sindikati, ovisno o zakonodavstvu određene države. U mnogim se slučajevima tako događa, a poljski Zakon o europskim radničkim vijećima iz 2002. također daje takvu ovlast reprezentativnim sindikalnim organizacijama.

Vrijeme pokazuje da ERV nije do kraja ispunio očekivanja Europske komisije, a kamoli očekivanja sindikalista (Adamczyk, 2019.). Osim nekoliko slučajeva, savjetovanje o strateškim namjerama prekogranične prirode od strane uprava korporacija s predstavnicima zaposlenika je prividno i zapravo se odvija nakon donošenja odluke. Korporacije izbjegavaju stvarno konzultiranje o planiranim namjerama pozivanjem na propise o tržištu dionica koji onemogućuju otkrivanje informacija o vlastitim planovima subjektima koji nisu dioničari (Pugliano, Waddington, 2020.). To im osigurava hijerarhija preferencija u zakonu EU-a, gdje tržišna načela prevladavaju nad načelima industrijske demokracije. Stoga ne čudi da su se korporacije prestale otvoreno žaliti na ERV-ove i počele ih ugrađivati u vlastite prekogranične strukture upravljanja osobljem.

Sindikate bi također trebalo zabrinjavati da postojanje ERV-a nije dovelo do značajnog poboljšanja kvalitete sindikalne suradnje unutar korporacije. Test financijske krize 2008.-2009. pokazao je da su vijeća u mnogim slučajevima bila samo informacijski hub i da ih nacionalni sindikati nisu koristili za vođenje djelotvornog dijaloga s prekograničnim poslodavcima. Sve ukazuje na to da izmjena i dopuna direktive o ERV-u iz 2009., izborna i postignuta uz ogroman otpor poslovanja, nije mnogo promijenila tu situaciju. Odgovor Europske komisije na opetovane pozive na „poboljšanje“ direktive je prijedlog da se pripremi vodič o tome kako treba razumjeti trenutne propise. Imajmo na umu da više od četvrtine postojećih ERV-a nije *de facto* obuhvaćeno zakonom EU-a, jer su sporazumi o njihovu osnivanju potpisani u dvogodišnjem prijelaznom razdoblju prije stupanja na snagu Direktive 94/45/EZ, kada nije bilo potrebno primjenjivati njezine odredbe. Većina je korporacija bezosjećajno promijenila ovaj privremeni poticaj u trajno stanje koje je teško osporiti bez rizika od destabilizacije postojećeg vijeća. Iako cjelokupno funkcioniranje institucije ERV-a ne budi optimizam, jedno se čini sigurno: bez postojanja tih tijela ne bi došlo do pregovaranja o TCA-u.

## Europska radnička vijeća katalizator su pregovaranja o TCA-u

Prvim se TCA-om smatra dokument koji je 23. kolovoza 1988. potpisala Međunarodna federacija zaposlenika prehrambene industrije IUF s koncernom BSN, danas poznatim kao Danone. Dokument se zvao: Zajednička točka gledišta. Sadržavao je dosta konkretne dogovore u odnosu na četiri područja: obuku zaposlenika, prava sindikata na ekonomsku informaciju, osiguravanje stvarne ravnopravnosti između žena i muškaraca te poštovanje MOR-ovih konvencija. Međutim, inicijator ovog sporazuma nisu bila predstavništva zaposlenika nego poslodavac – Antoine Ribaud, čelnik koncerna, gorljivi zagovornik načela katoličkog socijalnog nauka i istodobno pobornik francuskih socijalista. Vrijedi to zapamtiti, jer je kasniji razvoj događaja pokazao da su upravo korporacije te koje upravljaju procesom pregovaranja o TCA-u, a ne sindikati.

Sve ukazuje na to da je pojava institucije ERV-a postala pravi katalizator pregovaranja o transnacionalnim okvirnim sporazumima na europskoj, ali i globalnoj razini (Telljohann i suradnici, 2009.). Do 2017. potpisano je 336 TCA-ova, uključujući 153 s europskim dometom (Rehfeldt, 2018.). Treba napomenuti da su globalne sporazume u većini slučajeva sklapale korporacije porijeklom iz Europe.

Ako pogledamo postupak pregovaranja o TCA-ovima i njihov sadržaj, odmah se može primijetiti da nemaju ništa zajedničko s Levinsonovom vizijom uređenog pregovaranja. Ti su sporazumi daleko od oblika klasičnih kolektivnih ugovora u bilo kojoj zemlji. Neki od tih tekstova izgledaju poput lista papira, dok su drugi razrađeni i detaljno opisuju postupke za rješavanje pitanja zaposlenika. Pitanja odgovornosti za provedbu sporazuma obično se tretiraju vrlo općenito ili se prenose na razinu lokalnih uprava. Napomenimo – uprava, a ne lokalnih predstavništva zaposlenika. Ti tekstovi imaju jednu zajedničku crtu: potpisuju ih zajedno korporacije i predstavništva zaposlenika.

Pogledajmo europske TCA-ove. Kao što dosadašnja praksa pokazuje, riječ je o dokumentima koji mnogo više odgovaraju specifičnostima određene korporacije i njejoj tekućoj djelatnosti, što proizlazi iz činjenice da se ne moraju pozivati na međunarodne standarde, jer su oni zajamčeni zakonom EU-a. Odredbe europskih TCA-ova mogu imati značajan utjecaj na situaciju zaposlenika u nacionalnim lokacijama s obzirom na njihove radne uvjete, pristup obuci, organizaciju rada itd. Česti su slučajevi da ti sporazumi ne reguliraju samo „meka pitanja“ nego obuhvaćaju i klasična područja kolektivnog pregovaranja, iako se pretežito radi o *ad hoc* mjerama zaštite zaposlenika tijekom prekograničnih restrukturiranja (Adamczyk, Surdykowska, 2015.).

Teško je ne primijetiti da se velik dio europskih TCA-ova odnosi na pitanja koja nisu baš ugodna za zaposlenike, to jest *ad hoc* ublažavanje posljedica restrukturiranja

ili predviđanje budućih promjena u upravljanju poduzećem, što implicitno utječe i na radne odnose. To su takozvani anticipacijski TCA-ovi. Stoga je važno tko u takvim sporazumima zastupa stranu zaposlenika. Ispada da u više od 2/3 dosadašnjih slučajeva ove sporazume potpisuje ERV, dakle nesindikalno predstavništvo, skoro polovicu europskih TCA-ova potpisuje samostalno ERV, ponovno nesindikalno predstavništvo, bez neposrednog sudjelovanja sindikata. To ni manje ni više znači da su ERV-ovi postali pregovarački subjekti, što nikako nije bila namjera sindikata.

Ovdje dolazimo do srži problema. Kada se fenomen TCA-a počeo samostalno razvijati na području EU-a, Europska komisija smatrala ga je simptomom nastanka europske razine kolektivnog pregovaranja: naručila je stručna mišljenja i započela konzultacije sa socijalnim partnerima. Kao rezultat toga, pojavio se koncept stvaranja fakultativnog pravnog okvira za TCA-ove. Namjera je bila uređenje situacije u kojoj su se pojavile međusobne obveze o pitanjima zaposlenika u prekograničnom kontekstu, a istodobno nije bilo jasno tko je odgovaran za njihovu provedbu. Međutim, ispostavilo se da to nije smjer u kojem bi itko želio ići. Multinacionalne korporacije koje su tek ovladale umijećem „pripitomljavanja“ ERV-a nisu se namjeravale podvrgnuti još jednoj vanjskoj kontroli provedbe sporazuma koji su namijenjeni za interne svrhe. Za zapadnoeuropske sindikate legitimitet TCA-a označavao bi potrebu ograničavanja njihove isključive pregovaračke autonomije na nacionalnoj razini. S druge strane, nije im se svidjelo da o većini TCA-ova pregovaraju ERV-ovi. U takvoj je situaciji najbolje rješenje bilo zadržati postojeći *status quo* s punom sviješću da ERV neće moći pratiti čak ni one TCA-ove koji su sami ispregovarali, te će stoga ti sporazumi imati minimalan utjecaj na lokalnoj razini. Doduše, europske strukovne federacije za svoje su nacionalne organizacije pripremile smjernice o pregovaranju i provedbi TCA-ova. Međutim, moramo imati na umu da u većini slučajeva one nisu potpisnici ovih sporazuma. Europska konfederacija sindikata (EKS, engl. ETUC) dugo je pokušavala zadržati progresivan pristup ideji razvoja TCA-a pod „sindikalnim kišobranom“, što je bio rezultat želje da se ispune očekivanja organizacija iz srednje i istočne Europe. Međutim, akcijski plan usvojen na kongresu ove organizacije u Beču u svibnju 2019., po pitanju TCA-a ukazuje da će se organizacija potruditi sklopiti neki neodređeni tripartitni okvirni ugovor o njihovu statusu, što predstavlja korak unatrag.

## **Problem brige o TCA-u**

Zapravo su se zapadnoeuropski sindikati počeli zanimati za TCA-ove kad su shvatili da su oni učinkoviti i da o njima u sve širem obliku pregovaraju ERV-ovi, što je značilo da su na područje koje je dosad bilo rezervirano za sindikate ušla niesindikalna predstavnička tijela. Oni pak nisu znali, i do sada ne znaju, riješiti dilemu: treba li TCA smatrati marginalnom pojavom ili dovoljno važnom da je treba regulirati na razini EU-a. Potonje bi značilo nastanak europske razine kolektivnog pregovaranja, što nailazi na izričitu nesklonost među mnogim sindikalnim organizacijama.

Nemogućnost rješenja ove dileme rezultira neuspjehom uspostavljanja učinkovite sindikalne kontrole nad pregovaranjem i praćenjem TCA-a. Šteta je, jer u većini slučajeva ti sporazumi služe za zaštitu aktivnosti restrukturiranja koje vode uprave korporacija. Dovoljno je obratiti pozornost na TCA-a koji se odnosi na predviđanje promjena potpisan 2007. u korporaciji Schneider Electric, te izmijenjen deset godina poslije. Široko je predstavljan kao vrlo inovativan. Iako ga je na strani zaposlenika potpisala europska sindikalna federacija, praćenje njegove provedbe prepušteno je ERV-u. I to nije bio uspjeh, jer se na lokalnoj razini sporazum prvenstveno smatra inicijativom poslodavca (Adamczyk, Surdykowska, 2015.a). Surova je istina da je većina europskih TCA-ova sklopljena na inicijativu uprava korporacija. ERV služi kao prikladna platforma za takve pregovore, dok sindikati igraju marginalnu ulogu.

S obzirom na navedeno, teško je utvrditi kakva je budućnost TCA-ova. Nesumnjivo je lakše predvidjeti ulogu globalnih sporazuma. Njihova će glavna zadaća biti, prije svega, nadzirati pridržavanje međunarodnih radnih standarda u podružnicama korporacije koje se nalaze izvan zemalja razvijenog kapitalizma te u lancu podizvoditelja / podizvođača. O važnosti ovoga svjedoče nedavne optužbe protiv vodećih korporacija zapadnog svijeta za posredno iskorištavanje ropskog rada Ujgura (Europski parlament, 2020.).

Što će dalje biti s europskim TCA-ovima? Donedavno se činilo da će postati dijelom izgradnje EU razine industrijskih odnosa. Na to je ukazivao angažman Europske komisije u istraživanju mogućnosti stvaranja fakultativnog pravnog okvira za TCA. Nakon financijske krize 2008. – 2009. te su vizije počele nestajati. Instrument TCA-a rijetko se primjenjivao u operacijama restrukturiranja, zbog čega je Komisija izgubila interes za njega. Osim toga, na strani naizgled glavnih protagonista TCA-a, to jest sindikata, uočljiva su duboka odstupanja u pogledu



buduće strategije prema fenomenu prekograničnog pregovaranja. Nedostatak potpore konceptu TCA-a ima uzrok u temeljnom, sustavnom otporu skandinavskih sindikata prema bilo kakvim aktivnostima na području europeizacije industrijskih odnosa. To može značiti da će TCA-ove (poput europskih radničkih vijeća), preuzeti uprave multinacionalnih korporacija. Međutim, to bi bio poraz europskog sindikalnog pokreta. Vrijedi podsjetiti da je 2012. EKS razvoj TCA-a povezo s cijelim pitanjem sprječavanja socijalnog dumpinga i nepoštene konkurencije u plaćama te postizanjem postupnog približavanja radnih uvjeta unutar istog prekograničnog poduzeća (EKS, 2012.). Čini se tragičnim paradoksom da se sindikalni pokret borio za mogućnost stvaranja predstavništva radnika koje bi se moglo suprotstaviti multinacionalnim korporacijama, ali se potom povukao iz daljnjih aktivnosti kad je postojanje tog zastupstva počelo rezultirati nastankom TCA-a. To je zato što sindikati nisu u stanju prevladati ograničenja koje proizlaze iz usidrenosti njihovih aktivnosti u nacionalnoj stvarnosti. Slijedom toga, ne žele preuzeti odgovornost za TCA. Kao rezultat toga, pregovaranje u multinacionalnim korporacijama, ako se poduzme, postaje prije svega dodatak prekograničnih strategija upravljanja osobljem.

Međutim, nemojmo završiti ova razmatranja u pesimističnom tonu. Prvo, pojava institucije ERV-a nekako je utjecala na civiliziranje ponašanja mnogih multinacionalnih korporacija. Drugo, ideja o TCA-u, koja slijedi pojavu ERV-a, znači da se korporacije spuštaju na razinu zaposlenika i pregovaraju s njima o „nečemu“, umjesto da im samo najavljuju usvojena rješenja, korak je naprijed u odnosu rada i kapitala. Uistinu sindikati su ti koji sad trebaju naučiti svoju lekciju, bilo da odluče žele li se dalje zatvarati u krugu nacionalnih industrijskih odnosa ili da počnu graditi prekograničnu solidarnost zaposlenika. Tada TCA ima priliku postati test prije nego što se pokrene pravo pregovaranje s multinacionalnim korporacijama. Kako je to vidio Levinson: uzajamna podrška u prosvjedima, zatim dogovaranje pregovaračkih ciljeva i kao rezultat toga, zajedničko prekogranično pregovaranje o postulatima koje su razvili sindikati na razini pojedinih nacionalnih podružnica određene korporacije. Nije li to privlačna vizija?

## Literatura

Adamczyk, S. (2019), Niewyśniony sen o europejskich radach zakładowych. Jak związki przegrywają z korporacjami ponadnarodowymi, *Praca i Zabezpieczenie Społeczne*, 10: 16-25.

Adamczyk, S., Surdykowska, B. (2015), Europejskie układy ramowe – niedoceniana przez związki zawodowe szansa na wymknięcie się z pułapki globalizacji, *Monitor Prawa Pracy*, 11: 577-581.

Adamczyk, S. Surdykowska, B. (2015a), Schneider Electric: illusory implementation of innovative EFA?, (w:) S. Leonardi et al., *The transnational company agreements – experiences and prospects, EURATCA2 final report*, dostęp na: [http://irep.ntu.ac.uk/30289/1/PubSub8044\\_Whittall.pdf](http://irep.ntu.ac.uk/30289/1/PubSub8044_Whittall.pdf) (10.02.2021).

Levinson, C. (1972), *International Trade Unionism*, London: Routledge.

Donaldson, T. (2020), *H&M, Zara Halt Production as COVID-19 Sinks Global Demand*, dostęp na: <https://sourcingjournal.com/topics/sourcing/hm-zara-halt-apparel-production-coronavirus-store-closures-201104/> (10.02.2021).

ETUC (2012), ETUC, Resolution on 6-7 March 2012: ‘*Collective bargaining: The ETUC priorities and working program*’

OECD (2018), Multinational enterprises in the global economy Heavily debated but hardly measured, dostęp na: <https://www.oecd.org/industry/ind/MNEs-in-the-global-economy-policy-note.pdf> (10.02.2021).

Parlament Europejski (2020), Rezolucja z dnia 17 grudnia 2020 r. w sprawie pracy przymusowej i sytuacji Ujgurów w Regionie Autonomicznym Sinciang-Ujgur, [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0375\\_PL.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0375_PL.html) (10.02.2021).

Pugliano, W., Waddington, J. (2020), Management, European Works Councils and institutional malleability, *European Journal of Industrial Relations*, 26(1): 5-21.

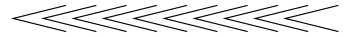
Rehfeldt, U. (2018), A mapping of the transnational company agreements: inventory and dynamic”, (w:) F. Guarriello and C. Stanzani (red), *Trade Unions and Collective Bargaining in Multinationals. From international legal framework to empirical research*, Milan: Franco Angeli.

Telljohann V., da Costa I., Müller, T., Rehfeldt, U., Zimmer, R. (2009). European and international framework agreements: new tools of transnational industrial relations, *Transfer*, 15(3-4): 505- 525.



Sudionici konferencije „Jačanje nacionalnih i europskih struktura socijalnog dijaloga. 2-4.02.2017. Varšava. Izvor: NSZZ „Solidarność“

## Namirivanje potraživanja iz TCA-a na temelju nacionalnog prava



### Uvod

Transnacionalni okvirni sporazumi (engl. *transnational company agreements*, TCA) su sporazumi koji za poduzeća ili grupe međunarodnih poduzeća sklapaju predstavnici njihovih matičnih jedinica sa zastupnicima zaposlenika (između ostalog, europskim radničkim vijećima, europskim/međunarodnim sindikalnim (kon)federacijama). U literaturi koja se odnosi na TCA često se navodi da oni funkcioniraju u pravnoj praznini. To je uglavnom zbog činjenice da praksa sklapanja TCA-ova još uvijek nije institucionalizirana, iako je prošlo više od 30 godina od sklapanja prvog sporazuma<sup>1</sup>. Ova je situacija problematična, posebno u pogledu mogućnosti izvršenja TCA-a sudskim putem. Naime, zahtijeva da se sporazum stavi u neki normativni kontekst, što u nedostatku pravnog okvira za sporazume nije očito. Problem primjene mjerodavnog prava pojedine države rješavaju kolizijske norme koje su dio međunarodnog privatnog prava. Te norme razgraničavaju sfere djelovanja pravnih sustava i definiraju primjenu mjerodavnog prava pojedine države pri procjeni određenog slučaja s tuđim (stranim) obilježjem. U ovom članku pokušava se analizirati TCA u kontekstu Uredbe Rim I<sup>2</sup>, koja u Europskoj uniji<sup>3</sup> daje odgovore na pitanje primjene mjerodavnog prava za prekogranične ugovorne odnose. Stoga će se komentari posebno odnositi na europsku inačicu TCA-a, to jest europske okvirne sporazume (engl. *European framework agreements*, EFA), koji svojim opsegom obuhvaćaju zaposlenike iz Europske unije/Europskog gospodarskog prostora.

### Utvrđivanje zakona kojim se uređuje TCA

Prema prevladavajućem stavu, TCA-ovi su ugovorne obveze na temelju čl. 1, st. 1, prva rečenica Uredbe Rim I (Zimmer, 2020., str. 181-182). Pojam „ugovorne obveze“ dobiva autonomno značenje, obuhvaćajući svaku obvezu koje je jedna strana dobrovoljno preuzela prema drugoj (Zimmer, 2020., str. 182; van Hoek, Hendrickx, 2009., str. 9-10). Sukladno čl. 3, st. 1 Uredbe Rim I, osnovni način za određivanje mjerodavnog pra-

va je izbor prava koji su donijele stranke. Izbor mjerodavnog prava trebao bi se donijeti izrijeком (klauzula o izboru prava) ili mora s dovoljnom sigurnošću proizlaziti iz odredbi ugovora ili okolnosti slučaja (npr. upućivanje na određenu odredbu pravnog poretka ili na cjelokupni pravni poredak (Bělohlávek, 2010., str. 612-614), izbor suda kojem su stranke povjerile nadležnost za rješavanje spora koji je između njih nastao ili može nastati u vezi sa sklopljenim ugovorom (Bělohlávek, 2010., str. 619-627, Czepelak, 2012., str. 139-142). Jasan izbor prava u sporazumima je rijetkost. Ponekad se to može protumačiti iz odredbi sporazuma koji upućuje na odredbe konkretnog pravnog poretka ili su stranke izabrale nadležan sud za rješavanje spora koji proizlazi iz sporazuma. U slučaju da nije moguće odrediti mjerodavno pravo na temelju naznačenih kriterija primjenjuje se čl. 4 Uredbe Rim I, a posebno st. 4 istog članka. Prema ovom propisu na sporazum se primjenjuje pravo države s kojom je najuže povezan. To zahtijeva identificiranje elemenata činjeničnog stanja koji najsnažnije povezuju pravni odnos nastao kao rezultat sklapanja sporazuma s određenim pravnim područjem. Što se tiče TCA-a, posebna se pozornost pridaje sljedećim kriterijima: sjedištu strana sporazuma, jeziku sporazuma koji su strane odabrale, mjestu sklapanja sporazuma te državi u kojoj je najveći broj zaposlenika obuhvaćenih sporazumom (van Hoek, Hendrickx, 2009., str. 26; Rudiger, 2012., str. 767; Zimmer, 2020., str. 182). Kad je strana sporazuma europsko radničko vijeće, nije isključeno da će sporazum pokazati najužu vezu sa pravom države sjedišta poduzeća u kojem je vijeće osnovano (Rudiger, 2012., str. 767; van Hoek, Hendrickx, 2009., str. 27).

### **Pravno obilježje TCA-a u svjetlu mjerodavnog prava**

Mjerodavno prava za TCA obuhvaća aspekte ugovornog odnosa, počevši od tumačenja sporazuma, njegova izvršenja, posljedica njegova neizvršenja i pitanja ukidanja obveza pa sve do pitanja isteka preuzetih obveza (čl. 12 Uredbe Rim I). Pravo mjerodavno za sporazum (koje su stranke izabrale ili je navedeno sukladno čl. 4 Uredbe Rima I) može stoga osnažiti ili oslabiti pravno značenje sporazuma (Ales i sur., 2006., str. 21). Naročito se može ispostaviti da sporazum predstavlja samo etičku obvezu (koja se posebno odnosi na prvu generaciju sporazuma), ima karakter kolektivnog ugovora ili *sui generis* građanskopravnog ugovora (u korist treće osobe<sup>4</sup>).

## **TCA kao kolektivni ugovor**

Iz perspektive međunarodnog privatnog prava, posebno je zanimljiv slučaj kvalificiranja sporazuma prema nacionalnom pravu kao kolektivnog (sporazuma) ugovora. To se posebno odnosi na TCA-ove sklopljene u Francuskoj zbog primjene nacionalnog postupka, prikladnog za sklapanje kolektivnih ugovora uzimajući u obzir zastupstvo strana potpisnica sukladno nacionalnim zahtjevima. U tom kontekstu potrebno je razlikovati strukturne elemente kolektivnog ugovora, koji se u kontinentalnom smislu sastoji od obveznog dijela, koji regulira međusobne obveze potpisnika, i normativnog dijela, koji regulira prava i obveze zaposlenika. Posebno se pojavljuju dvojbe o tome može li zakon koji su strane odabrale ili se primjenjuje na temelju čl. 4 Uredbe Rim I, osim obveznog učinka, odrediti i normativni učinak sporazuma.

## **Normativni učinci TCA-a**

Nacionalni pravni sustavi nisu prilagođeni kolektivnim ugovorima (sporazumima) s prekograničnim obilježjem koji se protežu izvan granica jedne zemlje ili su ih sklopila prekogranična zastupstva, poput međunarodnih sindikalnih udruženja (van Hoek, Hendrickx, 2009., str. 7). Stoga se čini da TCA, koji je prepoznat kao kolektivni ugovor (sporazum) na nacionalnoj razini, ne može regulirati odnose zapošljavanja u drugim pravnim porecima pod istim uvjetima kao u zemlji „porijekla“ (van Hoek, 2016., str. 15, Czarzasty ur., str. 38). Opravdano je pretpostaviti da postupak primijenjen na TCA u ovoj zemlji u pravilu neće odgovarati uvjetima predviđenima za sklapanje kolektivnih ugovora u drugim zemljama obuhvaćenim njegovom primjenom. To može, na primjer, proizlaziti iz činjenice da nacionalni sindikati nisu ovlašteni za zastupanje zaposlenika iz drugih zemalja u postupku sklapanja sporazuma (van Hoek, Hendrickx, 2009., str. 33).

## **Odredbe TCA-a kao prevladavajuće obvezne odredbe**

Ekstrateritorijalnu primjenu TCA-a koji je u zemlji podrijetla priznat kao kolektivni ugovor moglo bi se eventualno razmotriti ako bi se njegov normativni dio kvalificirao kao prevladavajuće obvezne odredbe u smislu čl. 9 st. 1 Uredbe Rim I. Prevladavajuće obvezne odredbe su odredbe koje država smatra toliko važnim elementom za zaštitu svojih javnih interesa, kao što je politički, socijalni ili gospodarski ustroj, da se primjenjuju na bilo kakvu situaciju koju obuhvaćaju, neovisno o tome koje je pravo mjerodavno za radni odnos. Ova se konstrukcija primjenjuje u Direktivi 96/71/EZ<sup>5</sup>, koja navodi da se na

upućene zaposlenike primjenjuje radno zakonodavstvo zemlje domaćina, koje proizlazi iz kolektivnih ugovora ili drugih univerzalno primjenjivih socijalnih sporazuma (čl. 3 st. 8 Direktive 96/71/EZ). Međutim, u slučaju TCA-a za to ne postoji izričita pravna osnova. Osim toga, tvrdi se da je teško povezivati TCA sa zaštitom interesa određenog pravnog poretka (van Hoek 2016., str. 16.), jer su privatne, korporativne naravi (van Hoek, Hendrickx, 2009., str. 34). Može se zapitati bi li se suprotan zaključak mogao obraniti u slučaju generalizacije sporazuma<sup>6</sup> zbog mogućnosti identificiranja pretpostavke javnog interesa koja se relativno često pojavljuje kao pretpostavka za generalizaciju kolektivnih ugovora<sup>7</sup>. Ipak, ne može se isključiti da bi se proširenje učinkovitosti sporazuma negiralo na temelju klauzule o javnom poretku pojedinih država (van Hoek, 2016., str. 15-16). Sustavi radnog prava mogu se razlikovati, na primjer, u smislu mehanizma utjecaja na situaciju zaposlenika ili nadležnosti predstavnika zaposlenika u području vođenja socijalnog dijaloga (npr. u podjeli nadležnosti između sindikata i radničkih vijeća).

### **Namirivanje potraživanja iz TCA-a od strane zaposlenika**

Primjena TCA-a na radne odnose ovisi o pravu koje uređuje te radne odnose (Pazdan, 2015., natuknica br. 843). Sama činjenica sa su zaposlenici obuhvaćeni prekograničnim sporazumom ne znači da se takvo prekogranično obilježje pojavljuje u sadržaju njihovih radnih odnosa. Sukladno čl. 8 st. 2 Uredbe Rim I, u opsegu u kojem strane nisu odabrale mjerodavno pravo za pojedinačni ugovor o radu, ugovor podliježe pravu države u kojoj, odnosno iz koje zaposlenik uobičajeno izvršava svoj posao na temelju ugovora. Ako bi, dakle, zaposlenici tražili ispunjavanje obveza zajamčenih TCA-om, njihova bi se potraživanja temeljila na nacionalnom zakonu – budući da proizlaze iz radnog odnosa na čiji sadržaj treba utjecati sporazum (van Hoek, Hendrickx, 2009., str. 20). To, na primjer, znači da bi njemački zaposlenik, ako zahtijeva izvršenje sporazuma koji u Francuskoj ima status kolektivnog ugovora (sporazuma), podlijegao njemačkom zakonu u određivanju primjene TCA-a na njega. Sporazum bi se mogao svrstati u različite pravne kategorije ovisno o pravnom sustavu koji bi predstavljao referentnu točku (van Hoek, Hendrickx, 2009., str. 36-37).

## **TCA prema poljskom zakonu**

U slučaju poljskih zaposlenika stvar može biti još složenija. Mnoga su poljska poduzeća obuhvaćena odredbama TCA-ova (Czarzasty ur., 2017.; Pisarczyk, Skupień, 2019., str. 436). Multinacionalne korporacije mnogo puta „daju“ sporazume, a poljski poslodavci i predstavnici zaposlenika nisu njihovi potpisnici. Postavlja se pitanje kako kvalificirati sporazume uspostavljene prema stranom zakonu u poljskom pravnom poretku. Njihovo prepoznavanje kao izvora radnog prava zahtijevalo bi prethodnu provjeru ispunjavaju li u tom opsegu zahtjeve predviđene odredbama poljskog radnog prava. To naročito znači provjeru je li na njih primijenjen postupak predviđen poljskim zakonom (npr. sklapanja kolektivnih ugovora) i spada li njihov predmet u kategoriju predmeta obuhvaćenih nekim internim aktom i jesu li ih sklopili ovlašteni subjekti. Opravdana je pretpostavka da TCA-u u pravilu ne možemo pripisati karakter kolektivnog ugovora (poseban postupak, obveza registracije). Međutim, ne može se isključiti opcija da će se smatrati normativnim kolektivnim sporazumom, posebno u slučaju širokog pristupa pretpostavci „zasnivanja na zakonu“ (vidi odluke poljskog Vrhovnog suda u sastavu od 7 sudaca od 23. svibnja 2001., III ZP 25/00, od 23. svibnja 2006., III PZP 2/06). Ako ćemo negirati mogućnost priznavanja TCA-a kao izvora radnog prava, treba razmotriti da mu se prizna status građanskopravnog ugovora. Međutim, u tom se kontekstu pojavljuje problem sa subjektivnošću strana sporazuma. Europska radnička vijeća, koja se vrlo često pojavljuju kao potpisnici sporazuma, nemaju pravnu osobnost prema poljskom zakonu. Međutim, moglo bi se zapitati je li ona u kolektivnim radnim odnosima neophodna za odlučivanje o učinkovitosti preuzetih obveza.

## **Dopuštenost sudskog postupka protiv sadržaja TCA-a**

Kad procjenjujemo pravnu narav sporazuma, kao i mogućnost ostvarivanja potraživanja na temelju njega, moramo uzeti u obzir njegov sadržaj. Nije isključeno da su strane isključile pravnu izvršnost TCA-a s obrazloženjem da su njegove odredbe samo moralne naravi. Do takvog zaključka mogu dovesti i odredbe prema kojima je autonomni mehanizam rješavanja sporova uspostavljen u sporazumu isključive naravi ili da treći subjekti (npr. zaposlenici) nemaju pravo na potraživanja na temelju TCA-a. Drugo je pitanje razina specifičnosti odredbi sporazuma koja može spriječiti da se mu pripíše karakter obvezujuće obveze zbog nemogućnosti dekodiranja prava i obveza strana sporazuma (Hadwiger, 2018., str. 66; Jaspers, 2012., str. 242-243, 245).



## Završetak

Međunarodno privatno pravo stvara određeni pravni okvir za TCA. Ipak, kolizijske norme samo su tehnička pravila i mogu jedino neizravno utjecati na ocjenu TCA-a prema nacionalnom zakonu. Možda nije očigledno kakvi će biti rezultati takve ocjene, posebno s obzirom na različitost sustava radnih odnosa u Europi. Može se ispostaviti da će isti TCA funkcionirati u obliku različitih pravnih instrumenata ovisno o referentnoj točki (u obliku određenog pravnog poretka). Da bi se izbjegle ove sumnje, preporučuje se implementirati TCA u obliku instrumenata koji su poznati nacionalnom zakonu (van Hoek, 2017., str. 18). Međutim, ni takvo rješenje nije sasvim idealno. Prije svega, može se očekivati da će zbog nacionalnih pregovora (ako će uopće doći do njih) tekst sporazuma izgubiti svoju naizgled temeljnu ulogu, odnosno standardizaciju određenih pravila na razini cijele multinacionalne korporacije.

*Pripremljeno na temelju rada održanog 26. veljače 2021. na seminaru: „Hoće li transnacionalni okvirni sporazumi omogućiti pregovaranje o približavanju radnih standarda u multinacionalnim korporacijama na području EU-a?“ u organizaciji Nezavisnog samoupravnog sindikata Solidarność.*

---

<sup>1</sup> Prvi europski okvirni sporazum sklopila je francuska korporacija BSN (sada Danone) 1986.

<sup>2</sup> Uredba (EZ) br. 593/2008 Europskog parlamenta i Vijeća od 17. lipnja 2008. o pravu koje se primjenjuje na ugovorne obveze (Rim I), L 177/6 od 4. srpnja 2008.

<sup>3</sup> Osim Danske.

<sup>4</sup> Zahvaljujući ovoj konstrukciji zaposlenici mogu ostvarivati pogodnosti iz ugovora sklopljenog između drugih subjekata, a da u njemu ne sudjeluju.

<sup>5</sup> Direktiva 96/71/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 16. prosinca 1996. o upućivanju radnika u okviru pružanja usluga

<sup>6</sup> Na temelju čl. 3 st. 8 Direktive 96/71/EZ postoji pretpostavka da su kolektivni ugovori univerzalno primjenjivi, što znači da se kolektivnih ugovora moraju pridržavati sva poduzeća u određenom zemljopisnom području, struci ili industriji.

<sup>7</sup> O generalizaciji sporazuma u EU-u vidi: B. Surdykowska, Generalizacja układów zbiorowych pracy – poważne pytanie dla Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Pracy, Dialog. Pismo Dialogu Społecznego, 4/2017 (55), s. 33-36.

## **Literatura**

Ales, E S. Engblom, T. Jaspers, S. Laulom, S. Sciarra, A. Sobczak, F. Valdés dalRé, (2006) *Transnational Collective Bargaining: Past, Present and Future*

Bělohávek, A. J. (2010), *Rozporządzenie Rzym I, konwencja rzymska. Komentarz, t. 1*, Warszawa

Czarzasty J., (red.), (2017) *Europejskie Rady Zakładowe jako platforma wsparcia dla ponadnarodowych układów ramowych (TCA)*, Gdańsk

Czepelak, M. (2012), *Międzynarodowe prawo zobowiązań Unii Europejskiej*, Warszawa

Hadwiger, F. (2018) *Contracting International Employee Participation, Global Framework Agreements*, Hamburg

Jaspers, T. (2012) *Effective transnational collective bargaining Binding transnational company agreements: a challenging perspective*, [w:] I. Schömann, R. Jagodziński, G. Boni, S. Clauwaert, V. Glassner, T. Jaspers, *Transnational collective bargaining at company level, A new component of European industrial relations?*, Bruksela

Rudiger, K. (2012) *International Framework Agreements as Instrument for the Legal Enforcement of Freedom of Association and Collective Bargaining - The German Case*, 33 *Comp. Lab. L. & Pol'y J.* 749

Pazdan M. i in. (2015) *Komentarz do art. 8 Rzym I*, [w:] Pazdan M. (red.), *Prawo prywatne międzynarodowe. System Prawa Prywatnego*, t. 20B, Legalis

Pisarczyk, Ł., D. Skupień, (2019) *Poland* [w:] *Collective Bargaining in Labour Law Regimes, A Global Perspective*, U. Liukkonen (red.), Cham, Szwajcaria

van Hoek, A. F. Hendrickx, (2009), *International private law aspects and dispute settlement related to transnational company agreements: final report*, Bruksela

van Hoek, A., (2016) *Finding a legal framework for transnational collective agreements through international private law*, Centre for the Study of European Contract Law, Working Paper Series, No.2

van Hoek, A., (2017) *Private international law and dispute resolution, Implementation of International Framework Agreements in multinational companies From the International legal framework to the empirical analysis of IFAs study cases*, IRES France

Zimmer, R., (2020) *From International Framework Agreements to Transnational Collective Bargaining*, [w:] Bungenberg, M., Krajewski, M., Tams, C.J., Terhechte, J.P., Ziegler, A.R, *European Yearbook of International Economic Law 2019*, Szwajcaria,



Zgrada Vrhovnog suda u Varšavi. Izvor: [www.wikipedia.org](http://www.wikipedia.org)

## **Sporovi nastali zbog provedbe transnacionalnih okvirnih sporazuma**



### **Uvodne napomene**

Fenomen transnacionalnih okvirnih sporazuma (u daljnjem tekstu TCA) iznio je na vidjelo mnoge probleme koji proizlaze iz potpunog nedostatka njihove regulacije na multinacionalnoj i nacionalnoj razini. Problemi se nisu pojavili samo na području pregovaranja, sklapanja i primjene TCA-ova nego i njihove provedbe u praksi, stoga su također poduzete mjere na institucionalnoj razini unutar europskih struktura. Europska komisija primijetila je veliki razvojni potencijal TCA-ova u području socijalnog dijaloga (SWD, 2012., str. 2), a Europski parlament podnio je Komisiji prijedlog za izradu dobrovoljnog pravnog okvira za transnacionalne okvirne sporazume čija bi zadaća bila podržati proces prekograničnog pregovaranja, ali i mirenja u sporovima proizišlima iz provedbe TCA-ova (Izvešće EP-a, 2013.).

Prema socijalnim partnerima ključ razvoja zajedničkog pravnog okvira za transnacionalne okvirne sporazume jest očuvanje dobrovoljnog sklapanja i autonomnosti TCA-ova (Sciarra i sur., 2014., str. 19). Takav bi okvir, naravno, trebao uzimati u obzir i način rješavanja sporova proizišlih iz provedbe TCA-ova u pojedinim zemljama. Velik broj zemalja koje sudjeluju u pregovorima o takvim transnacionalnim okvirnim sporazumima i, prije svega, razlike u propisima o kolektivnom pregovaranju stvaraju potencijalno područje za sporove nastale zbog primjene sadržaja istog TCA-a u različitim zemljama. U osnovi, transnacionalni okvirni sporazumi mogu se provoditi i izvršavati u zemljama u kojima postoje predstavništva multinacionalnih korporacija koje sudjeluju u pregovaranju. Ponekad TCA-ovi uključuju i poslovne partnere ili pojedine pružatelje usluga kako bi se stvorili zajednički poslovni standardi (Izvešće EKS-a, 2017., str. 12). Pristup u kojem TCA obuhvaća ne samo poslodavce i zaposlenike nego i treće strane, proširuje potencijalnu skupinu subjekata koji se koriste blagodatima TCA-a, ali nažalost i potencijalne sudionike u sporovima u vezi s njihovom provedbom.

Sama provedba TCA-ova postupak je koji uključuje znatan teret upravnih postupaka i visoke troškove za stranke. Praksa pokazuje da stranke vrlo često moraju ponoviti pre-

govarački postupak na nacionalnoj razini kako bi provele TCA-ove ili provodile mirenje u rješavanju sporova proizišlih iz provedbe TCA-ova (Izvešće EKS-a, 2017., str. 13). Ova opterećenja dovode do dvostrukih zaključaka ili do strategije neintervencije i neuvođenja bilo kakvih zajedničkih pravnih okvira, ili naprotiv, do lakšeg predviđanja posljedica sklapanja takvih TCA-ova u obliku zajedničkog pravnog okvira koji se, između ostalog, primjenjuje na provedbu, a zatim i izvršavanje TCA-ova.

Takav dobrovoljni i autonomni pravni okvir mogao bi omogućiti izravnu učinkovitost TCA-ova. Tada bi izravna učinkovitost TCA-ova jamčila mogućnost primjene transnacionalnog okvirnog sporazuma na sve zaposlenike u pojedinim zemljama, čiji su predstavnici sklopili TCA, a ne samo na potpisnike. Očito da je ovo rješenje najpredvidljivije što se tiče učinkovitosti, jer bi se takav transnacionalni okvirni sporazum provodio u skladu s nacionalnim pravom, a njegova obvezujuća snaga bila bi jednaka snazi nacionalnih kolektivnih ugovora (Izvešće EKS-a, 2017., str. 61). Iako TCA nije potrebno provoditi kao nacionalni kolektivni ugovor (ovo je samo način da se zajamči njihova izravna učinkovitost), priroda kolektivnih ugovora također odgovara karakteristikama TCA-ova, a ne protivi se takvoj provedbi (Sciarrà i sur., 2014., str. 41). Međutim, provedba u obliku sporazuma rezultirala bi funkcionalnom diferencijacijom takvih TCA-ova između pojedinih zemalja. Takav bi pravni učinak bio posljedica nedostatka jedinstvenih rješenja za prekogranično provođenje TCA-ova unutar fakultativnog pravnog okvira. Okvir ne bi nametao nikakve uvjete provedbe socijalnim partnerima kako bi se očuvao njihov autonomni karakter. Stoga, velika prednost izravne učinkovitosti TCA-ova jest jasnoća njihova pravnog statusa u svakoj od zemalja u kojima će se primjenjivati, a s pak druge strane očuvanje različitosti između zemalja. Osim toga, ovo rješenje omogućuje daljnji tijek djelovanja – TCA je registriran prema nacionalnim pravilima i ne zahtijeva novi skup i dugotrajan krug pregovora (Izvešće EKS-a, 2017., str. 61). Razlog tome jest što je glavni cilj TCA-ova postići najveću moguću učinkovitost u primjeni transnacionalnog okvirnog sporazuma u praksi. To je moguće jer se TCA nakon potpisivanja mora provoditi na nacionalnoj razini sukladno nacionalnim pravilima, što osigurava da je TCA provediv u praksi prema nacionalnom zakonu. To isto tako otvara put za pokretanje kolektivnih sporova na temelju TCA-ova na nacionalnoj razini.

### **Kako spriječiti sporove? Metode provedbe primjene transnacionalnih okvirnih sporazuma u praksi**

Postoji nekoliko metoda sprječavanja sporova vezanih uz provedbu TCA-ova, uključujući obvezu distribucije sadržaja TCA-ova među pojedinim tvrtkama, praćenje TCA-

ova nakon njihova stupanja na snagu ili suradnju s trećim stranama. Druga često korištena metoda jest da partneri navedu mjerodavno pravo i nadležnost u slučaju spora proizišlog iz TCA-ova (SWD, 2012., str. 17).

Praćenje TCA-ova nakon njihove provedbe trebalo bi smanjiti rizik od zloupotrebe, kršenja uvjeta i lošeg funkcioniranja TCA-ova u pojedinim zemljama (Jagodziński, 2012., str. 182). Praćenje se može odvijati u obliku godišnjih sastanaka, pa čak i uz podršku trećeg sektora (NVO-a). Uz to, treba naglasiti da u nedostatku pravnog okvira praćenje TCA-ova za stranke potpisnice i dalje ostaje potpuno dobrovoljno (Schömann, 2012., str. 204).

Postupak provedbe može biti prisilan ili dobrovoljan. To bi, na primjer, moglo imati oblik redovitih izvještaja o provedbi koje tvrtka kći šalje matičnoj tvrtki. Drugi bi način bio da matična tvrtka izravno prati provedbu TCA-a u svojim ovisnim društvima. Uspostavljanje kontrolnih mehanizama u ovisnom društvu tada bi mogao postati preduvjet za pristupanje TCA-u (Schömann, 2012., str. 223-224).

Jedna od skupina u kojoj se mogu primijeniti metode praćenja usklađenosti s izvornim ciljem TCA-a su treće strane – dobavljači i drugi subjekti s kojima stranke TCA-a surađuju (Izvješće EKS-a, 2017., str. 24.). Takva bi se provedba mogla obavljati putem tijela posebno osnovanih u tu svrhu koja bi pratila pridržava li se temeljnih prava iz TCA-ova. Druga mogućnost bila bi dobrovoljno poticanje suradnika da se pridržavaju standarda TCA-ova (Hendrickx i sur., 2009., str. 99). Očito da se potonje rješenje čini izvedivijim u praksi i moglo bi funkcionirati kao obveza u obliku opt-in klauzule za vanjske subjekte (Izvješće EKS-a, 2017., str. 24.), jer u svakom pokušaju nametanja nacionalnih (ili EU) TCA propisa pojedinim zemljama, treba imati na umu da se usvajanje pravnog okvira za kolektivno pregovaranje može usvojiti samo na dobrovoljnoj osnovi. Uz to, trenutačno samo nacionalno pravo jamči izvršnost odredbi TCA-ova u praksi, posebno sudskim putem.

### **Mogući sporovi i provedba TCA-ova – sudskim i izvansudskim putem**

Razmišljajući o tome kako provesti TCA, treba se pozvati na nacionalne mjere, koje mogu biti i proceduralne i izvansudske, pod uvjetom da nacionalno pravo određene države predviđa takvo alternativno rješavanje sporova. Nažalost, nacionalne metode rješavanja sporova nisu prikladne TCA-ovima (SWD, 2012., str. 17). Kao što je gore već spomenuto, u raspravama o fakultativnom pravnom okviru bilo je ideja da se potpisanim TCA-ovima prizna izravni učinak. Tada bi stranke transnacionalnih okvirnih sporazu-

ma mogle, u slučaju nepoštivanja ili neprimjene TCA-ova (neprovođenja na nacionalnoj razini), svoja prava ostvarivati izvensudskim putem ili čak pred nacionalnim sudovima (Izvjješće EKS-a, 2017., str. 29, 35). Takvo bi se pravo odnosilo i na zaposlenike i na poslodavce. Međutim, ovo rješenje zasad ostaje čisto teoretsko, jer u nedostatku dobrovoljnog pravnog okvira, mnoge korporacije sklapaju TCA kao jednostranu obvezu poslodavca (pridržavanja TCA-a), koja ostaje na snazi sve dok se obveze ne otkazu.

Metode izvensudskog rješavanja sporova (Alternative Dispute Resolution), poput mirenja, pregovaranja ili arbitraže, mogu se uvesti putem prilagođavanja već postojećih nacionalnih mehanizama potrebama TCA-ova u određenoj zemlji. Međutim, sami transnacionalni okvirni sporazumi također mogu uključivati mehanizam privatne žalbe u slučaju nepridržavanja odredbi TCA-a, neovisno o nacionalnim i bilo kojim međunarodnim propisima (Izvjješće EKS-a, 2017., str. 44). Štoviše, mehanizam žalbe koji se nalazi u mnogim transnacionalnim okvirnim sporazumima naglašava autonomiju ovih dokumenata. Čini se da tendencija uključivanja takvih mehanizama rješavanja sporova raste, međutim, opseg sporova koji proizlaze iz TCA-a i vrste mehanizama koji se koriste u praksi ostaju nepoznati (Schömann, 2012., str. 209). Unatoč tome što nedostaje podataka o učinkovitosti, čini se da bi usvajanje određenih propisa o mirenju na europskoj razini, a time i prekograničnoj, pozitivno pridonijelo razvoju socijalnog dijaloga u obliku TCA-ova (Sciarra i sur., 2014., str. 34). Kako bi podržala daljnji razvoj transnacionalnih okvirnih sporazuma, Europska unija promiče poticanje TCA-ova i alternativno rješavanje sporova, umjesto da odozgo nameće rigidni pravni okvir. U području rješavanja sporova predlažu se minimalni zahtjevi za sklopljene TCA-ove i mehanizmi za naknadno rješavanje sporova. Treba imati na umu da će se u ovom slučaju mirenje odnositi na prekogranični kontekst, stoga se svi propisi na razini Europske unije mogu pokazati korisnima. Još jedan način za poticanje razvoja socijalnog dijaloga u ovom području jest ponuda praktičnih usluga mirenja, prikupljanje praktičnog iskustva tijekom rješavanja sporova, kao i izrade prijedloga klauzula za buduće TCA-ove ili sastavljanja popisa dostupnih izmiritelja (Izvjješće EKS-a, 2017., str. 45). Ovi načini promicanja dijaloga neće zahtijevati sklapanje obvezujućeg TCA-a. Već funkcionirajući postupci mirenja razvijeni prema međunarodnom trgovačkom pravu mogli bi biti nadahnuće za buduća rješenja o mirenju koja će se usvojiti u radnom pravu<sup>1</sup>. Kao što navedeni primjeri pokazuju, fenomen mirenja nije novi način rješavanja sporova na prekograničnoj razini, nego dobiva na značaju posljednjih godina.

Najčešće se sporovi koji proizlaze iz provedbe transnacionalnih okvirnih sporazuma vode između radnika i poslodavaca. Postupci rješavanja sporova mogu imati oblik prava na podnošenje žalbe od strane subjekata čija prava proizlaze iz TCA-ova ili putem me-

hanizma za rješavanje sporova između stranaka TCA-a (Izvješće EKS-a, 2017., str. 48). Propisi o rješavanju sporova vrlo se često donose na dvije razine – prvo na nacionalnoj, a zatim na međunarodnoj razini, najčešće kod neuspjeha na nacionalnoj razini. Ponekad je sljedeća razina pokušaj rješavanja spora od strane treće osobe (Sciarra i sur., 2014., str. 31)<sup>2</sup>, ali samo ako su stranke predvidjele takvo rješenje u TCA-u. Obično se sporovi tiču neslaganja između prekogranične razine korporacije i nacionalne razine, kad sindikati određene države pokušavaju promijeniti opseg prava i obveza koje proizlaze iz već potpisanog TCA-a tijekom njegove provedbe (Izvješće EKS-a, 2017., str. 49). Postupci mirenja mogu pomoći u rješavanju takvih sukoba.

Rješavanje sporova koji proizlaze iz TCA-ova može se odvijati na različitim razinama, počevši od formalne razine (mirenje posredstvom pučkog pravobranitelja) pa sve do lokalne razine – najčešće na inicijativu lokalnog zastupstva zaposlenika (Schömann, 2012., str. 209). Relativno često transnacionalni okvirni sporazumi obuhvaćaju višestupanjske propise za rješavanje sporova internom metodom bez sudjelovanja trećih strana. Samo ako se ne postigne dogovor na lokalnoj razini, spor će se razmatrati na višoj razini (najčešće na razini nacionalnog zastupstva zaposlenika), što, međutim, ne znači da će biti uključen vanjski izmiritelj. Međutim, stvarni opseg problema ostaje nepoznat, jer obje strane poslodavci i zastupstva zaposlenika nerado otkrivaju informacije o sukobima koji nastaju oko takvih TCA-ova (Schömann, 2012., str. 209).

### **Sporovi proizišli iz TCA-ova te kolektivni sporovi i štrajkovi**

Pri razmatranju različitih načina rješavanja sporova vezanih uz provedbu TCA-ova, također vrijedi razmotriti mogućnost korištenja kolektivnog spora. Prema definiciji, kolektivni sporovi mogu se ticati prava ili interesa zaposlenika. Prenoseći ovo u kolektivne ugovore, spor oko prava tiče se provedbe ili tumačenja prava definiranih kolektivnim ugovorom. S druge strane, spor oko interesa usredotočen je na utvrđivanje prava i obveza iz kolektivnih ugovora i njihovu moguću izmjenu i obično nastaje kad kolektivni ugovor ne funkcionira ili se o njemu vode pregovori (Sciarra i sur., 2014., str. 31). Sporovi vezani uz TCA-ove odnose se ili na njihovu provedbu ili na njihovo tumačenje (SWD, 2012., str. 17) tijekom ili nakon provedbe. Međutim, podjela na sporove oko prava i sporove zbog interesa ne može se primijeniti izravno na TCA-ove jer različite zemlje imaju različite propise o dopuštenosti kolektivnih sporova. Neki predviđaju takvu podjelu, a neki je napuštaju, npr. Velika Britanija (Hendrickx i sur., 2009., str. 99). U Poljskoj postupak za rješavanje kolektivnih sporova ne dopušta skupini zaposlenika provedbu prava prema TCA-ovima kojih se poslodavac ne pridržava. U tu svrhu sindikati bi morali nago-



varati zaposlenike da pojedinačno ostvaruju prava koja proizlaze iz TCA-ova na sudu za radna prava, što se čini nerealnim scenarijem. U kontekstu TCA-ova, pojedina nacionalna zakonodavstva će zatim odlučiti hoće li se spor oko provedbe ili izvršavanja TCA-ova moći pokrenuti u skladu s pravilima nacionalnog zakona o kolektivnim sporovima i hoće li se moći pretvoriti u štrajk.

Kod razmatranja o TCA-ovima i obliku njihova mogućeg dobrovoljnog pravnog okvira, temeljni problem općenito jest pravo prekograničnih pregovaračkih partnera da izvršavaju takve kolektivne ovlasti. Nadnacionalno pravo na vođenje kolektivnog spora, a slijedom toga možda i štrajka, pružilo bi radnicima jasan put do ostvarivanja svojih prava iz TCA-ova. Trenutačno se zakoni prilično razlikuju i pravo na kolektivno pregovaranje i pravo na štrajk regulirani su samo na nacionalnoj razini. Uz to, u većini zemalja obvezuje načelo prava na štrajk kao krajnje mjere (*ultima ratio*) te socijalni partneri ovaj oblik zasigurno ne bi smjeli zloupotrebjavati. S druge strane, ne može se poreći da pravo na štrajk ostaje svojevrsna emanacija i posljedica prava na kolektivno pregovaranje, stoga se može očekivati da će se pokretati kolektivni sporovi, a slijedom toga i štrajkovi, posebno u slučaju nepridržavanja odredbi TCA-ova koji su u određenoj zemlji registrirani kao kolektivni ugovori.

Unutar Europske unije, pravo na vođenje pregovora, a u slučaju sukoba, pravo na kolektivno djelovanje, uključujući pravo na štrajk, zajamčeno je čl. 28 Povelje o temeljnim pravima, bez ograničavanja ovog prava na pitanja koja se tiču samo jedne države (Adamczyk, Surdykowska, 2013.). Međutim, prema Povelji o temeljnim pravima pravo na štrajk moguće je ostvariti samo u skladu s nacionalnim zakonima i praksom (Mitrus, 2020.). Uz to, pravo na kolektivno pregovaranje, a time i pravo na štrajk, proizlazi iz čl. 11 EKLJP-a o pravu na osnivanje i pridruživanje sindikatima. U skladu s najnovijom sudskom praksom ESLJP-a, u slučaju *Demir i Baykara protiv Turske*<sup>3</sup>, Sud je potvrdio da je pravo na štrajk nezamjenjiv element kolektivnog pregovaranja radi obrane profesionalnih interesa članova sindikata<sup>4</sup>. Iako se slučaj *Demir i Baykara* nije izravno odnosio na pravo na kolektivno djelovanje, presudu je donijelo Veliko vijeće ESLJP-a (sastavljeno od 17 sudaca), pa se stoga smatra temeljnom za tumačenje sindikalne slobode i prava na štrajk. Presuda je zakonu o koaliciji dala širi sadržaj, omogućujući pozivanje na standarde PTP-a, ESP-a i MOR-a, nadilazeći uobičajeni članski legitimitet sindikata, što u budućnosti može imati pozitivne posljedice i u pogledu proširenja onih koji imaju pravo na štrajk. U ovoj je presudi Sud naglasio da EKLJP i drugi akti po svojoj prirodi nisu statični, nego da su živi instrumenti, stoga moraju uzeti u obzir promjenjive društvene i ekonomske uvjete (Grzebyk, 2019., str. 103).

Kad se analizira pravo na štrajk na nacionalnoj razini, jasno je vidljiva diferencijacija zakonodavstva u pojedinim zemljama. Primjerice, Belgija, Francuska i Italija, najvjerojatnije zbog nedostatka odgovarajuće regulative kolektivnih sporova, dopustile bi kolektivno djelovanje radi provođenja TCA-ova, dok bi u Francuskoj to bilo dopušteno samo u obliku štrajka (Hendrickx i sur., 2009., str. 98-99). Nizozemski zakon dopustio bi takav štrajk samo kao krajnju mjeru (*ultima ratio*) za provedbu međunarodnih obveza. Nadalje, njemačko zakonodavstvo dopušta štrajk u kontekstu TCA-ova samo u svrhu sklapanja kolektivnog ugovora (u ovom slučaju TCA-a). Nažalost, nacionalno zakonodavstvo pojedinih država suviše se razlikuje da bi se jednoglasno moglo zaključiti da se provedba TCA-ova nakon potpisivanja može odvijati putem kolektivnog spora, paralelno sa sporovima koji proizlaze iz nacionalnih kolektivnih ugovora (Hendrickx i sur., 2009., str. 98-99). Takvo se stajalište ne može zauzeti bez prethodne provjere načina na koji se TCA trebao provoditi u pojedinim zemljama.

Međutim, uzimajući u obzir trenutačne međunarodne standarde za kolektivno pregovaranje i vođenje kolektivnih sporova, zaključci izvještaja Hendrickxa, van Hoeka i sur. čine se nedovoljnima. Naknadna izvješća o TCA-ovima, međutim, već pokazuju da je pravo na štrajk zajamčeno spomenutim čl. 28 PTP-a, koji predstavnicima zaposlenika omogućuje započinjanje štrajka kako bi utjecali na upravu. Naravno, ovo se pravo može provesti samo u skladu s načelom *ultima ratio* i ostati u okviru nacionalnog zakonodavstva (Sciara i sur., 2014., str. 33). Međutim, stručnjaci s pravom ističu da pravo Europske unije ne predviđa transnacionalno pravo na štrajk, niti na razini pravne osnove (čl. 153 st. 5 UFEU-a), niti na praktičnoj razini (pregovori socijalnih partnera). Međutim, također primjećuju da se pravo na štrajk može provesti na nacionalnoj razini ako tvrtka kći ne provodi TCA pravilno ili izbjegava koristiti se mehanizmom kolektivnog rješavanja sporova obuhvaćenog samim TCA-om (Izvješće EKS-a, 2017., str. 36). U doktrinu se također uključuju glasovi pristaša transnacionalnog štrajka koji tumače čl. 153 stavak 5 UFEU-a kao jedini koji ograničava mogućnost usklađivanja odredbi Europske unije o pravu na štrajk. Tada bi se takva osnova za transnacionalni štrajk mogla tražiti u drugim odredbama UFEU-a vezanima uz usvajanje propisa (čl. 352 UFEU-a) i direktiva (čl. 115 UFEU-a) (Miranda Boto, 2016.). Međutim, čini se da je ovo stajalište protivno sadržaju čl. 153 st. 5 UFEU-a. Prvo rješenje omogućuje korištenje zaštite koja postoji na nacionalnoj razini, ali samo kad se problemi s provedbom TCA-ova javljaju u jednoj zemlji, no ne i kad se slični problemi javljaju u nekoliko zemalja u kojima se provodi TCA. Međutim, čak i iz samog sadržaja izvješća proizlazi da se takvo pravo kod TCA-ova uglavnom razmatra na teoretskoj razini. Proizlazi to, između ostalog, iz činjenice da su odnosi sa socijalnim partnerima čvrsto ugrađeni u sustav u kojem sindikati zadržavaju pravo na kolektivno

pregovaranje i pravo na štrajk samo na nacionalnoj razini (Izvjješće EKS-a, 2017., str. 28). Oni to pravo koriste kako bi osigurali učinkovitost kolektivnog pregovaranja i poštovanje rezultata takvog pregovaranja, ali, nažalost, samo unutar jedne zemlje.

No, nažalost, Europska unija nema moć stvoriti pravni okvir za transnacionalno pravo na štrajk, jer to isključuje čl. 153 st. 5 UFEU-a. U kontekstu TCA-ova, to znači da je zasad rješavanje sporova koji proizlaze iz njihove provedbe moguće samo u obliku kolektivnih sporova ondje gdje je takvo pravo dopušteno nacionalnim zakonom. Iako Povelja Europske unije o temeljnim pravima izričito ostavlja partnerima mogućnost da se koriste pravom na kolektivno pregovaranje i pravom na štrajk za obranu svojih interesa i ne ograničava to pravo na unutardržavne situacije, nedostatak zajedničkih propisa i bilo kakvi praktični pokušaji pokretanja prekograničnog kolektivnog spora morat će se temeljiti na standardima nacionalnog prava. Naposljetku, nacionalni proceduralni problemi u pokretanju i vođenju kolektivnog spora ipak ne bi trebali spriječiti socijalne partnere u ostvarivanju svojih prava iz čl. 28 PTP-a. U ovoj se situaciji čini da je jedino praktično rješenje istodobno vođenje kolektivnog spora (štrajka) u nekoliko zemalja u kojima je došlo do spora oko provedbe ili tumačenja TCA-a ili do spora zbog interesa proizašlih iz TCA-a. Na kraju, od samih početaka tradicija štrajkova bila je provođenje djelovanja, a ne traženje pravne osnove za takva djelovanja.

Zbog dalekosežnog nedostatka propisa o rješavanju kolektivnih sporova koji proizlaze iz TCA-ova, socijalni partneri stavljaju značajan naglasak na alternativne metode rješavanja kolektivnih sporova. Upravo se to rješenje promiče u raspravi o dobrovoljnom pravnom okviru. U nedostatku transnacionalnog, djelotvornog prava na štrajk i uspješnog kolektivnog pregovaranja, dobrovoljni pravni okvir za transnacionalne okvirne sporazume čini se neophodan (Adamczyk, Surdykowska, 2013.)<sup>5</sup>. Pravni okvir za TCA-ove mogao bi pružiti predvidljivi sustav za rješavanje sporova koji proizlaze iz TCA-ova, ne samo na nacionalnoj razini nego i na prekograničnoj razini, što je toliko neophodno u slučaju, na primjer, nepravilne primjene TCA-a u nekoliko tvrtki kćeri. Međutim, osim nedostatka pravnog okvira za prekogranične sporove, postoji i niz drugih neriješenih pitanja. Između ostalog, problematičnim se mogu pokazati sporovi koji postoje među predstavništvima zaposlenika u pojedinim zemljama (Adamczyk, Surdykowska, 2013.). Osim toga, ostaju neriješena čak i prozaična pitanja poput jezika na kojem će se spor voditi. Unatoč mnogim problemima, na europskoj se razini povremeno čuju glasovi koji tvrde da se kolektivna prava moraju temeljiti na europskom zakonu. Takvo bi uređenje zahtijevalo pravni okvir za slobodu udruživanja, pravo na kolektivno pregovaranje s pravom na štrajk kao njihovim jamcem, slično kao i u njemačkom Zakonu o kolektivnim ugovorima (*Tarifsvertragsgesetz*) (Blank, 1998., str. 157-168). Pravni okvir jamčio

bi izvršnost odredbi TCA-ova u praksi. Međutim, upitno bi bilo usvajanje propisa jedne države članice kao zajedničkog europskog pravnog okvira za kolektivne sporove. Uz to, treba napomenuti da je u trenutačnoj pravnoj situaciji takvo mišljenje, iako primamljivo, nespojivo sa trenutačnim sadržajem čl. 153 st. 5 UFEU-a, koji sferu regulative kolektivnih prava socijalnih partnera ostavlja na isključivo raspolaganje državama članicama.

## **Završne napomene**

Postojeći propisi koji se odnose na mogućnost vođenja kolektivnih sporova ili štrajkova na temelju obveze iz TCA-ova ne ostavljaju suviše pozitivan pregled. Slijedom toga, socijalni partneri i stručnjaci dosljedno forsiraju ideju alternativnog rješavanja sporova koji proizlaze iz TCA-ova. Uzimajući u obzir trenutačni pravni status i trendove na europskoj razini, treba pretpostaviti da je ovo optimalno rješenje s praktične točke gledišta, a to obvezuje socijalne partnere na međusobnu suradnju, povećavajući njihovu uključenost.

Da završimo u optimističkom tonu, sudjelovanje socijalnih partnera u pregovorima o TCA-ovima također može pozitivno utjecati na moguće sporove. Događa se da sudjelovanje globalnih ili europskih sindikalnih federacija dovodi do mirenja na lokalnoj ili multinacionalnoj razini i rješavanja sporova nastalih tijekom pregovora o TCA-u i u nekim drugim slučajevima utječući tako na razvoj socijalnog dijaloga unutar skupine tvrtki na lokalnoj razini (Izvešće EKS-a, 2019., str. 11). Ukratko, na kolektivnoj razini, osim rizika od potencijalnog spora, tijekom pregovora o transnacionalnim okvirnim sporazumima može doći do rješavanja sukoba i na lokalnoj razini, što pozitivno utječe na stanje socijalnog dijaloga.

*Pripremljeno na temelju rada održanog 26. veljače 2021. na seminaru „Hoće li transnacionalni okvirni sporazumi omogućiti pregovaranje o približavanju radnih standarda u multinacionalnim korporacijama na području EU-a?“ u organizaciji Nezavisnog samoupravnog sindikata Solidarnost.*

<sup>1</sup> Vidi, između ostalog, UNCITRAL Model Law on International Commercial Mediation and International Settlement Agreements Resulting from Mediation, 2018, [https://uncitral.un.org/en/texts/mediation/modellaw/commercial\\_conciliation](https://uncitral.un.org/en/texts/mediation/modellaw/commercial_conciliation) i OECD Guidelines for MNEs, <http://mneguidelines.oecd.org/>

<sup>2</sup> Vidi također definiciju ADR-a u COM (2002) 196 Final

<sup>3</sup> Presuda EKLJP-a od 12. studenog 2008. u predmetu Demir i Baykara protiv Turske, br. 34503/97, t. 140, 144.

<sup>4</sup> Više o Presudi EKLJP-a u slučaju Demir i Baykara protiv Turske vidi, između ostalog, J. Unterschütz, *Prawo do rokowań zbiorowych, prawo pracowników czy związków zawodowych?*, Studia z Zakresu Prawa Pracy i Polityki Społecznej 2017, 24, br. 3, str. 239–263; M. A. Nowicki, *Komentarz do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, art. 11 [u:] Wokół Konwencji Europejskiej. Komentarz do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, wydanie VII, Gdanjsk, 2017.

<sup>5</sup> Vidi također Izvješće EKS-a, 2017., str. 36.

---

## Literatura

Adamczyk S., Surdykowska B. (2013) Europejskie układy ramowe jako możliwy element systemu stosunków przemysłowych Unii Europejskiej. *GSP* 2: 11-26.

Blank M. (1998) Collective bargaining in the European Union: the standpoint of IG Metall [w:] Lecher W. E. and Platzer H. W. (red.) *European Union - European industrial relations? Global challenges, national developments and transnational dynamics*, Routledge: 157-168.

*Building an enabling environment for voluntary and autonomous negotiations at transnational level between trade unions and multinational companies*, Final Report for the ETUC, 2017.

*Building on experiences a win-win approach to transnational industrial relations in multinational companies*, ETUC and BusinessEurope Report, 2018.

*Green paper on alternative dispute resolution in civil and commercial law*, COM(2002) 196 Final.

Grzebyk P. (2019) *Od rządów siły do rządów prawa. Polski model prawa do strajku na tle standardów unijnego i międzynarodowego prawa pracy*, Scholar Warszawa.

Hendrickx F., van Hoek A. et al. (2009) *International private law aspects and dispute settlement related to transnational company agreements*, Final Report, Bruksela.

Miranda Boto J. M. (2016) The competence of the EU concerning the right to strike. *Hungarian Labour Law E-Journal*. Nr. 2.

Mitrus L. (2020) Artykuł 28 KPP [w:] Wróbel A. (red.), *Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej. Komentarz*, Wydanie 2.

Nowicki M. A. (2017) Komentarz do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, art. 11 [w:] *Wokół Konwencji Europejskiej. Komentarz do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, wyd. VII, Gdańsk.

OECD Guidelines for MNEs, pristupljeno 11. ožujka 2021., <http://mneguidelines.oecd.org/>.

Presuda EKLJP-a od 12. studenog 2008. u predmetu Demir i Baykara protiv Turske, br. 34503/97, t. 140, 144.

Report of the European Parliament on cross-border collective bargaining and transnational social dialogue, (2012/2292(INI)), 15 July 2013.

Jagodziński R. (2012) European Works Councils and transnational company agreements – balancing on the thin line between effective consultation and overstepping competences [w:] *Transnational Collective Bargaining at company level*, ETUI Bruksela.

Sciarra S., Fuchs M. & Sobczak A. (2014) *Towards a Legal Framework for Transnational Company Agreements*, ETUC Report, Bruksela.

Schöman I. (2012) Transnational collective bargaining: in search of a legal framework [w:] Jaspers T. (ed.) *Transnational collective bargaining at company level. A new component of European industrial relations?* ETUI, Bruksela.

SWD (2012) *Transnational company agreements: realising the potential of social dialogue*, Commission Staff Working Document 2012(264) Final, Bruksela 2012.

UNCITRAL Model Law on International Commercial Mediation and International Settlement Agreements Resulting from Mediation 2018, dostępn 11.03.2021: [https://uncitral.un.org/en/texts/mediation/modellaw/commercial\\_conciliation](https://uncitral.un.org/en/texts/mediation/modellaw/commercial_conciliation).

Unterschütz J. (2017) Prawo do rokowań zbiorowych, prawo pracowników czy związków zawodowych? *Studia z Zakresu Prawa Pracy i Polityki Społecznej* 24(3): 239–263.



Izvor: KK NSZZ „Solidarność”

## Transnacionalni okvirno sporazumi kao primjer pooštavanja mekog prava (soft law)

### 1. Uvod

Transnacionalni okvirni sporazumi (engl. *Transnational Collective Agreements*, TCA) pravno su neobvezujući, stoga su vid mekog prava. Jedan od glavnih razloga je taj što ne postoji pravni okvir koji bi im priskrbio pravni status. Svi napori koji su dosad bili uloženi u stvaranje takvog pravnog okvira još uvijek nisu polučili uspjeh. Gledano na razini EU-a, po riječima Komisije, TCA-ove je moguće definirati kao sporazume koji stvaraju uzajamne obveze čiji djelokrug obuhvaća teritorij nekoliko država članica (CSWD, 2008.). Drugim riječima, mogućnost provedbe obveza i prava predviđenih TCA-ovima ovisi o tome hoće li pojedine države članice priznati pravni status tih sporazuma. Unatoč tomu, uočavam dvije pojave zbog kojih sam sklona tvrditi da se meki karakter TCA-ova pooštava.

Prije nego što prijedem na prikaz tih promjena, imam nekoliko napomena. Prvo, jasno je da je pravna situacija TCA-ova složena, ako ni zbog čega drugog onda zbog transnacionalnog karaktera tih sporazuma. Drugo, stvari pristupam s teoretskog gledišta i svjesna sam da postoji velika razlika između onoga što je moguće pročitati na papiru i onoga kakvi su ti instrumenti u praksi. Pa ipak, promjene na papiru naposljetku će dovesti do promjena u praksi. Zbog toga promjene koje je moguće utvrditi s čisto teoretskog gledišta, također mogu dovesti do promjena u praksi. Treće, s obzirom na složenost TCA-ova, njihovu transnacionalnost i višerazinsku strukturu upravljanja kao sastavni dio tih sporazuma i u njima angažiranih sudionika, smatram da je svaka promjena, mala ili velika, potencijalno pozitivna. Dokle god je riječ o promjeni koja nudi nešto više od zatečenog stanja. Svjesna sam da čak i s ovim napomenama, mogu prezentirati koliko-toliko optimističnu priču.

Nadalje, potrebno je primijetiti da se ova prezentacija na neki način nadovezuje na istraživanje koje sam provela 2011. s Attilom Kunom i Antonijem Garcíjom-Muñozom Alhambrom (García-Muñoz Alhambra, ter Haar, Kun, 2011.). Točnije, ovdje se koristim analitičkim okvirom koji je upotrijebljen u ovome referatu i koji sam razvila unutar svoje doktorske disertacije na temu otvorene metode koordinacije (ter Haar, 2012.). Spome-



nuti analitički okvir koristan je pri analizi prve promjene koju sam primijetila, pooštavanje sadržaja, *negotium*, TCA-ova. Druga primijećena promjena je pooštavanje TCA-ova kroz: a) međunarodne i nadnacionalne inicijative te b) državne (kvazi)zakonodavne inicijative koje se odvijaju u kontekstu društveno odgovornog poslovanja (hrv. DOP; engl. CSR) / odgovornog poslovnog ponašanja (hrv. OPP; engl. RBC).

## **2. Promjena 1: pooštavanje *negotiuma* TCA-ova**



Argument da mekani pravni karakter TCA-ova podliježe pooštavanju, budući da njihov sadržaj postaje sve precizniji, temelji se na pogledima na temu mekog prava koje je moguće pronaći u filozofiji međunarodnog prava. Znatan dio doktrine međunarodnog prava tiče se pravnog statusa (ili, ako želite, obvezujuće snage) međunarodnih instrumenata. To se odnosi, primjerice, na (državne) ugovore, konvencije, deklaracije, rezolucije, preporuke, sporazume itd. Tomu je tako jer, za razliku od nacionalnog zakonodavstva, često nema mogućnosti primjene sankcija. Naposljetku, područje međunarodnog prava u velikoj se mjeri odnosi na države koje su suverene, stoga ih nije moguće prisiliti da se pridržavaju zakona na koje se ne žele obvezati. Štoviše, mnogi međunarodni instrumenti često uopće ne sadrže mehanizme provođenja zakona, a ako ih i sadrže, kao primjerice Međunarodni sud Ujedinjenih naroda, primjenjuju se uz ogromne zadržske.<sup>1</sup> To je dovelo do bogate doktrine prava, uključujući i meko pravo.

Kad je posrijedi meko pravo, općenito ima onoliko gledišta i razmišljanja koliko i stručnjaka koji istražuju tu problematiku. Sve u svemu, te je stručnjake moguće podijeliti na dvije skupine na osnovi temeljne teorije ili filozofije prava: pravni pozitivizam ili naturalizam. Postoji više pravnih teorija, međutim u biti sve se svode na jednu od tih dviju. U suštini, pravni pozitivizam zauzima dualistički pristup prema zakonu: ili nešto jest zakon ili nije. Hoće li dana pravna inicijativa biti kvalificirana kao zakon, ovisi o postupku usvajanja koji se primjenjuje. Zakonom postaje ona inicijativa koja je prihvaćena u okvirima priznatoga zakonodavnog postupka. Naturalizam, u svojem najčišćem smislu, temelji se na uvjerenju da postoji neko više biće koje definira naše norme. U tom pogledu, zakoni mogu postojati čak i ako ih se ne usvoji u okvirima traženog postupka. Tipičan su primjer toga – ljudska prava. Budući da ljudi postoje, imaju određena prava, na primjer pravo na život, pravo na ravnopravno tretiranje itd., čak i kad ta prava nisu usvojena unutar potrebnih postupaka.

Pravnim pozitivistima, s jakim dualističkim pristupom pravu, teško je prihvatiti postojanje mekog prava. Jedan od glavnih razloga zašto je tomu tako jest i to da je meko

pravo često rezultat postupka koji nije ili priznat ili cjelovit postupak donošenja zakona. Oni koji se vode više naturalističkim pristupom pravu imaju manje problema s prihvaćanjem postojanja mekog prava. Nakraju, njima nije toliko važan postupak koliko sadržaj, *negotium*, dane inicijative – to je ono što je odlučujuće.

Međutim, postoji način kako u određenome smislu izbjeći tu podjelu i ne razmišljati o pravnim inicijativama, kao što su TCA-ovi, u pravno obvezujućim ili neobvezujućim kategorijama, nego u onim kategorijama u kojima se postavlja pitanje imaju li one normativni učinak. Potonje se odnosi na situaciju u kojoj (kvazi)pravna inicijativa uzrokuje promjene u praksi, čak i kad je pravno neobvezujuća. Može li inicijativa imati normativni učinak, moguće je ocijeniti na temelju triju aspekata karakterističnih za pravo: pravomoćnost/zakonitost; sadržaj/*negotium*; te struktura (García-Muñoz Alhambra, ter Haar, Kun, 2011., str. 342-345; ter Haar, 2012., 3. poglavlje). Točnije, promišljajući u skladu s tim modelom ili pristupom pravu, može se tvrditi (što se i dogodilo) da čvrsto pravo može biti „mekše” od mekog prava, a meko pravo može biti „tvrđe” od čvrstog prava. Čvrsto pravo može biti „mekano” jer sadržaj može biti vrlo nejasan i zbog toga ga sud neće moći provesti. Meko pravo može biti „čvrsto” kad je sadržaj mekog prava jasan i bezuvjetan, pa time ne ostavlja sumnje u očekivano postupanje, što vrši snažan moralni ali i kvazipravni pritisak na adresate tih inicijativa da postupaju u skladu s tim sadržajem.<sup>2</sup>

Pregledavajući sadržaj TCA-ova kroz određeno vremensko razdoblje, možemo vidjeti da se sadržaj mijenja i da zapravo postaje konkretniji, precizniji. Poredba je moguća na dva načina. Prvi je način poređenje sadržaja TCA-ova usvojenih sredinom 90-ih godina, tj. onog trenutka kad je na snagu stupila Direktiva o osnivanju europskog radničkog vijeća i kad su TCA-ovi postali češće upotrebljavan instrument, sa sadržajem TCA-ova koji su usvojeni relativno nedavno, recimo od 2015. Drugi je način analiziranje promjena kroz određeno vremensko razdoblje u sadržaju TCA-ova određenog poduzeća. EU-ova baza podataka TCA-ova sadrži ažurirane, izmijenjene i nadopunjene, novoprihvaćene itd. TCA-ove kojih desetak poduzeća<sup>3</sup>. Deset, naravno, nije mnogo, ali je dovoljno da se dobije *prima facie* dojam o promjenama, ako je do njih uopće došlo, sadržaja TCA-ova unutar jednog poduzeća.

EU-ova baza podataka TCA-ova pruža nekoliko elemenata pomoću kojih je moguće poprilično lako procijeniti sadržaj TCA-ova. Ti elementi, osim općih informacija o poduzeću (ime, sjedište, promet, broj zaposlenih), također uključuju informacije o ključnim ciljevima TCA-a, pregled tema koje se obrađuju, sažetak informacija o provedbi i distribuciji, provjeri i praćenju te rješavanju sporova i sankcijama. Tablice 1 i 2 daju pregled moje procjene brojnih TCA-ova kako biste dobili dojam o promjenama u sadržaju tije-

kom vremena. Tablica 1 daje pregled različitih poduzeća. U tablici 2 nalaze se poduzeća koja su s vremenom promijenila svoj TCA.

U svrhu procjene koristila sam se tehnikom bodovanja. Riječ je o približnom, brzom bodovanju, isključivo u svrhu stjecanja dojma. Uzorci također nisu reprezentativni. Bodovanje izgleda ovako – procjeni ključnih ciljeva i tema koje se obrađuju dala sam sljedeće bodove: 0 kad je opis apstraktan i uopćen; 1 kad je konkretniji i definiraniji<sup>4</sup>. Za procjenu preostalih triju elemenata (provedba i distribucija; provjera i praćenje; rješavanje sporova i sankcije) dala sam sljedeće bodove: 0 kad se ništa ne spominje; 1 kad se nešto spominje; 2 kad se opširno spominje.

**Tablica 1. Procjena kvalitete sadržaja TCA-ova raznih poduzeća**



Poduzeće	Godina usvajanja TCA-a	Ključni ciljevi i obrađene teme	Provedba i distribucija	Provjera i praćenje	Rješavanje sporova i sankcije
Vivendi	1996.	0	1	0	0
Hartmann Group	1999.	0	0	0	0
General Motors	2000.	0	1	1	0
Bouygues	2001.	0	1	1	0
Marazzi	2001.	1	1	0	0
Unilever	2001.	1	0	0	0
Etex	2002.	0	1	0	0
Deutsche Bank <sup>#</sup>	2004.	0	0	0	0
EADS	2005.	1	0*	0*	0*
Suez <sup>#</sup>	2007.	1	2	1	1
Santander <sup>#</sup>	2008.	0	0	0	0
ABB	2008.	1	1	1	1
Europcar	2008.	0	1	0	0
Santander	2009.	0	0	0	0
Elanders	2009.	0	1	1	1
Volkswagen <sup>#</sup>	2009.	1	2	1	1
RWE <sup>#</sup>	2010.	0	0	0	0
Allianz <sup>#</sup>	2011.	1	1	1	0
PNB Paribas <sup>#</sup>	2012.	0	0	1	0
Michelin	2014.	0	0	1	1
Pernod	2014.	1	1	1	0

Scor SE#	2015.	0	1	1	0
Société Generale	2015.	0	1	1	1
Tchibo	2016.	1	2	2	2
Asos	2017.	0	2	2	2
Generali#	2017.	0	1	0	0
Stora Enso	2018.	1	1	1	2
Schreiber#	2018.	1	1	1	0

\* sadrži informaciju da ti elementi nisu relevantni

# specifičnog opsega, npr. u pogledu jednakih prilika ili restrukturiranja

**Tablica 2. Procjena kvalitete sadržaja TCA-ova poduzeća koja su ih s vremenom promijenili**

Poduzeće	Godina usvajanja TCA-a	Ključni ciljevi i obrađene teme	Provedba i distribucija	Provjera i praćenje	Rješavanje sporova i sankcije
H&M	2004.	0	1	0	0
	2015.	1	2	2	2
Solvay	2008.	1	0	0	0
	2017.	1	1	2	1
ENI	2009.	1	1	1	1
	2016.	1	1	1	1
EDF	2009.	1	2	2	1
	2018.	1	2	2	2
PSA Peugeot	2010.	1	2	1	1
	2017.	1	2	2	2

Ove dvije tablice pokazuju da se sadržaj sporazuma s vremenom mijenjao. Procjena sustavom bodovanja prikazuje uglavnom nule i jedinice do negdje 2010./11., potom dolazi do polagane promjene pa je više jedinica, a onda u nadolazećim godinama, od 2016. nadalje, ima sve više dvojka. S iznimkom sporazuma u EDF-u, to je slika koja proizlazi iz obiju tablica. Čak i EDF-ovi sporazumi pokazuju blagi napredak u jasnoći i preciznosti sporazuma: sporazum EDF-a iz 2009. dobio je 1 u području rješavanja sporova i sankcija, a sporazum iz 2018. dobio je 2 zbog uključivanja treće strane u postupak mirenja.

Naravno, to je samo na papiru, ne govori nam mnogo o tome kako to funkcionira u praksi. Međutim, u tome nam smislu i ova procjena pokazuje nešto zanimljivo. Naime, većina se promjena nalazi u proceduralnim aspektima sporazuma – u odredbama koje

za cilj imaju materijalni sadržaj sporazuma postaviti na čvršćim temeljima u poslovnim praksama poduzeća. Stoga se više pažnje posvećuje provedbi i distribuciji sporazuma u cijelom poduzeću. To pridonosi podizanju razine svijesti o postojanju sporazuma. Što je više ljudi u poduzeću koji znaju za sporazum to je vjerojatnije da će se nešto po pitanju sporazuma poduzeti. Isto tako aktivnosti provjere i praćenja također su pojačane, pa su od potpunog izostanka (bodovano 0) prešle u nešto što se spominje (bodovano 1), sve do poprilično ozbiljnih forma (bodovano 2). Nakraju, rješavanje sporova i sankcije, što se ranih godina sporazuma nije uopće spominjalo, postaje uobičajenije obilježje, barem kad je riječ o internom rješavanju sporova, pa sve do forma koje uključuju postupak mirenja s uključenjem treće strane ili čak obvezivanje na opciju da se spor o (interpretaciji) sporazuma rješava na sudu.

Dakle, nije *per se* sadržaj materijala, prava, koja postaju jasnija, već obveze, uglavnom proceduralne, poduzeća postaju sve jasnije. To znači da je sve lakše poduzeće smatrati odgovornim za ono što ne čini. Ako poduzeće ne djeluje u skladu s vlastitim proceduralnim pravilima, to može imati „učinak prelijevanja“ na vjerodostojnost poduzeća, primjerice, prema ulagačima ili potrošačima. Oštećena vjerodostojnost može, stoga, naškoditi poduzeću tamo gdje je ono najosjetljivije: na području profita.

Za kraj ovog dijela, prvi dio mojeg argumenta da se dobrovoljni, pravno neobvezujući, mekopravni TCA-ovi postrožuju je zbog toga što sadržaj tih sporazuma postaje precizniji i jasniji. Dakle, jasnije je kakvo se ponašanje očekuje od poduzeća, pa je stoga lakše pozabaviti se neispunjavanjem tih očekivanja.

### 3. Promjena 2: pooštavanje kroz izvanjske (kvazi) zakonodavne promjene



Druga promjena koju sam primijetila odnosi se na pooštavanje TCA-ova putem a) međunarodnih i nadnacionalnih inicijativa te b) nacionalnih (kvazi)zakonodavnih inicijativa. Te dvije promjene imaju svoje korijenje u društveno odgovornom poslovanju (DOP) ili odgovornom poslovnom ponašanju (OPP). Temelje se na istim načelima: budući da se na međunarodnoj, nadnacionalnoj i nacionalnoj razini usvaja više pravila o DOP-u/OPP-u, uključivanje takve politike u opće korporativno poslovanje postaje sve manje dobrovoljno. Kad je sadržaj tih međunarodnih, nadnacionalnih i nacionalnih pravila jasan i precizan u pogledu toga što se očekuje od poduzeća, to onda također ima popratan učinak na sadržaj politika poduzeća (DOP/OPP), uključujući i TCA-ove.

#### 3.1. Međunarodne i nadnacionalne (kvazi)zakonodavne promjene

Međunarodne organizacije poput Međunarodne organizacije rada (MOR), Organizacije za ekonomsku suradnju i razvoj (OECD) i Ujedinjeni narodi (UN) svoje su prve inicijative usvojile 70-ih godina XX. stoljeća. Međutim, čini se da njihove inicijative imaju utjecaja tek od 2011. uključivanjem postupanja s dužnom pažnjom (*due diligence*) na području ljudskih prava. Za MOR to je *Tripartitna deklaracija o načelima koja se odnose na multinacionalna društva i socijalnu politiku*<sup>5</sup>; za OECD to su *Smjernice za multinacionalna poduzeća*<sup>6</sup>, uključujući i praktičnu podršku – *Smjernice o postupanju s dužnom pažnjom za odgovorno poslovno ponašanje*<sup>7</sup>; za UN to su *Vodeća načela o poslovanju i ljudskim pravima*<sup>8</sup>, a temelje se na *Ruggiejevim načelima – zaštititi, poštuj, ispravi*<sup>9</sup>.

Sve tri inicijative snažno inzistiraju na postupanju s dužnom pažnjom kao zahtjevu kvalitete za politiku društveno odgovornog poslovanja poduzeća. To se postupanje s dužnom pažnjom svodi na oblik upravljanja rizicima u kojima poduzeće identificira, sprječava i ublažava stvarne i moguće štetne učinke te objašnjava kako se ti učinci rješavaju. Načelo 10 OECD-ovih Smjernica za multinacionalna poduzeća nadalje propisuje da „priroda i opseg dužne pažnje ovise o konkretnim okolnostima“. To je dodatno razrađeno u Načelima 11 i 12 koja glase:

Odgovornost za poštovanje ljudskih prava zahtijeva od poduzeća da moraju raditi sljedeće:

„11. nastojati da njihove aktivnosti ne uzrokuju ili ne pogoršaju štetne učinke u područjima koja su obuhvaćena *Smjernicama* i otklanjati štetne učinke kada nastanu.

12. nastojati spriječiti ili ublažiti štetne učinke kojima nisu pridonijela kada postoje poslovni odnosi koji izravno povezuju te učinke s njihovim poslovanjem, proizvodima ili uslugama. Ova preporuka ne predstavlja namjeru da se odgovornost prebaci sa subjekta koji uzrokuje štetan učinak na poduzeće koje ima poslovni odnos s tim subjektom.“

*Smjernice o postupanju s dužnom pažnjom za odgovorno poslovno ponašanje* uključuju dodatna objašnjenja, savjete i ilustrativne primjerke postupanja s dužnom pažnjom. Riječ je o dokumentu od nekoliko stotina stranica koji uglavnom sadrži priloge koji detaljno objašnjavaju razne aspekte postupanja s dužnom pažnjom. U suštini, postupanje s dužnom pažnjom je: preventivno (izbjegavanje uzrokovanja ili doprinosjenja štetnim učincima); uključuje višestruke procese i ciljeve (uključujući provedbu, provjeru i praćenje); razmjerno u odnosu na rizik (temelji se na riziku); može uključivati određivanje prioriteta (također temeljeno na riziku); dinamično (to je trajan proces koji je reaktivan i promjenjiv, uključuje povratnu informaciju za cjelovito učenje); ne prebacuje odgovornost (s vlade – zadatak zaštite – na poduzeća i među poduzećima); osviještenost kroz angažiranost s dionicima (karakterizirano obostranom komunikacijom i temeljno na dobroj vjeri); te uključuje kontinuiranu komunikaciju (o svojim planovima i aktivnostima).<sup>10</sup>

Slične je smjernice moguće pronaći na nadnacionalnoj razini u pravilima EU-a. Premda je, općenito gledano, politika o društveno odgovornom poslovanju EU-a ispunjena voluntarizmom i mekim pravom, EU je također usvojila dvije direktive: Direktivu 2014/95/EU o nefinancijskom izvještavanju i Direktivu 2014/24/EU o javnoj nabavi. Poglavito je zanimljiva Direktiva o nefinancijskom izvještavanju jer se i ona referira na već spomenute međunarodne inicijative i obvezuje poduzeća da izvješćuju o svojim postupanjima s dužnom pažnjom (dodati čl. 19a, st. 1, podt. b o nefinancijskim izvješćima; dodati čl. 29a, st. 1, podt. b o konsolidiranim nefinancijskim izvješćima).

Da sažmemo i zaključimo, sve ove (kvazi)zakonodavne inicijative zahtijevaju da poduzeća provode svoje politike DOP-a putem postupanja s dužnom pažnjom na području ljudskih prava. OECD je detaljno razradio sustav upravljanja temeljen na riziku. U suštini, kad je riječ o postupanju s dužnom pažnjom zapravo je riječ o procesima i transparentnosti, o izgradnji povjerenja, angažiranosti i komunikaciji koja se tiče aktivnosti poduzetih u svrhu sprječavanja ili ublažavanja štetnih učinaka. Te smjernice o procesima i postupcima zrcale se u TCA-ovima. Kako je pokazano u tablicama 1 i 2 u prethodnome odjeljku, promjene u sadržaju TCA-ova više se nalaze u proceduralnim elementima TCA-ova nego što se nalaze u materijalnome sadržaju (npr. formuliranje konkretnih i bezuvjetnih prava).

### **3.2. Nacionalne (kvazi)zakonodavne promjene**

U ovome dijelu koristim se nekim istraživanjima koja sam provela s Attilom Kunom (ter Haar, Kun, 2019.). Iako je glavni fokus ovog istraživanja bio na DOP-inicijativama EU-a, također smo istražili i neke inicijative koje su razvile države članice. Obično su te inicijative razvijene pod pritiskom međunarodnih organizacija spomenutih u prethodnom odjeljku kao i pod pritiskom EU-a. Osim „vođenja“ poduzeća u tome kakvo se ponašanje od njih očekuje u pogledu odgovornog poslovnog ponašanja, te organizacije sve više pripisuju uloge državama članicama. Europska komisija, primjerice, prepoznaje ulogu svojih država članica „kroz pametnu kombinaciju dobrovoljnih mjera i, po potrebi, dodatne pravne regulacije. Primjerice, u svrhu promicanja transparentnosti, stvaranja tržišnih inicijativa za odgovorno poslovno ponašanje i osiguravanja korporativne odgovornosti.<sup>11</sup>“

*Vodeća načela UN-a o poslovanju i ljudskim pravima* pozivaju države da razviju nacionalni akcijski plan za provedbu vodećih načela. U svrhu pružanja podrške državama, sastavljena su dva vodiča. Prvi je vodič sastavila Radna skupina UN-a za poslovanje i ljudska prava pod nazivom „Smjernice za nacionalne akcijske planove za poslovanje i ljudska prava“ (dalje u tekstu Smjernice UNWG).<sup>12</sup> Drugi je vodič sastavio Danski institut za ljudska prava i Međunarodni okrugli stol za korporativnu odgovornost te se zove „Priručnik nacionalnih akcijskih planova za poslovanje i ljudska prava“ (dalje u tekstu Priručnik).<sup>13</sup> Jedna od stvari koja se očekuje od država je to da bi trebale „provesti koncept postupanja s dužnom pažnjom na području radničkih prava u provedivu obveznu brigu (Bueno, 2019.). Idealno, ova obvezna brigada također bi trebala regulirati odgovornost u slučaju štetnih učinaka poslovnog ponašanja u cijelom vrijednosnom ili opskrbnom lancu. Međutim, nije sasvim jasno u kojoj bi se mjeri to trebalo i moglo pravno regulirati (takvo što zahtijevalo bi ekstrateritorijalno djelovanje nacionalnih mjera) te je, zapravo, i dalje predmetom rasprava koje vode pravni stručnjaci i sudovi (Bueno, 2019.). Stoga, državama je prepušten određeni pionirski posao, a posljedično vidimo usvajanje raznih (kvazi)zakonodavnih inicijativa koje od poduzeća zahtijevaju poštovanje ljudskih prava u njihovu poslovanju, što često uključuje i njihov transnacionalni opskrbeni lanac. Okvir 1 sadrži nekoliko primjera koje su zapravo prekopirani iz studije koju sam provela s Attilom Kunom (ter Haar, Kun, 2019.).



## Okvir 1. Primjeri nacionalnih (kvazi)zakonodavnih inicijativa<sup>14</sup>



Francuska je, primjerice, 27. ožujka 2017. proglasila Zakon o obveznoj budnosti (*devoir du vigilance*) kojim zahtijeva od matičnih poduzeća i *outsourcing* tvrtki koje zapošljavaju više od 5.000 zaposlenika u Francuskoj ili više od 10.000 zaposlenika u Francuskoj i inozemstvu da sastave i provedu planove za postupanje s dužnom pažnjom. Takvi planovi „dužni su odrediti razumne mjere u svrhu utvrđivanja rizika i sprječavanja ozbiljnih kršenja ljudskih prava, temeljnih sloboda, zdravlja, osobne sigurnosti i okoliša, koja proizlaze iz djelovanja poduzeća, poduzeća pod njihovim izravnim ili neizravnim nadzorom, ili podizvođača ili dobavljača s kojima imaju dobro uspostavljene komercijalne odnose. I dalje se raspravlja o proširenju obveze budnosti na matično poduzeće u slučaju da ljudska prava prekrši inozemno ovisno društvo. To bi značilo da nacionalni zakon o obveznoj budnosti ima ekstrateritorijalni učinak. Još jedna promjena u institucionalizaciji DOP-a u Francuskoj tiče se činjenice da je nekoliko javnih francuskih institucija, kao što su Francuska izvozno-kreditna agencija COFACE i Francuska razvojna agencija AFD, unijelo DOP u svoje sustave upravljanja i poslovanja. COFACE, primjerice, mora sastaviti detaljnu procjenu učinka prije nego što dodijeli državna jamstva projektima za koje se vjeruje da bi mogli imati značajne učinke na pitanja DOP-a, naročito na ljudska prava.



U svojem ažuriranom izvješću iz 2016. Ujedinjeno Kraljevstvo spominje da je provelo Vodeća načela UN-a putem, među ostalim aktivnostima, Zakona o borbi protiv suvremenog ropstva i Strategije o borbi protiv suvremenog ropstva. Zakon o borbi protiv suvremenog ropstva, koji je stupio na snagu 31. srpnja 2015., „propisuje jednostavnu provedbu teških kazni za one koji počinje suvremeno ropstvo te pruža pomoć žrtvama, uključujući i zakonsku zaštitu žrtava suvremenog ropstva koje su bile primorane počiniti neka kaznena djela, što je pak izravna posljedica porobljenosti samih žrtava. Dijelom Zakona je i neovisni Povjerenik za borbu protiv ropstva čiji bi rad trebao dovesti do više istraga i osuđujućih presuda. Povjerenik će također analizirati zemlje podrijetla žrtava ropstva i preporučiti mjere za rješavanje problema na samom izvoru problema. Zakon zahtijeva od svih velikih poduzeća da sastave godišnje izvješće kojim se utvrđuju koraci poduzeti u svrhu sprječavanja suvremenog ropstva u njihovu poslovanju i opskrbnim lancima. Sama izvješća nisu dostatna, od poduzeća se očekuje „da poduzmu ozbiljne i učinkovite korake u svrhu identificiranja i iskorjenjivanja suvremenog ropstva koje se može pojaviti u bilo kojem opskrbnom lancu ili bilo kojoj grani nekog posla. Sva poduzeća moraju biti na oprezu i težiti neprekidnom poboljšanju. Ako poduzeće koje podnosi izvješće nije poduzelo nikakve korake u svrhu

sprječavanja suvremenoga ropstva u svojem poslovnom i opskrbnom lancu, i o tome su dužni izvijestiti, međutim to neće rezultirati nikakvim posljedicama; cilj Zakona je stvaranje ravnopravnih uvjeta među poslovnim subjektima koje taj Zakon obuhvaća. Zakon je popraćen i praktičnim vodičem o osnovnim zakonodavnim zahtjevima i onome što je potrebno obraditi u godišnjim izvješćima.



Nizozemsko izvješće usredotočeno je na ulogu vlade u podržavanju poduzeća u njihovim postupanjima s dužnom pažnjom u pogledu DOP-a. Većina te podrške organizirana je putem Društveno-ekonomskog vijeća (niz. SER). Naročito se ističu dvije SER-ove aktivnosti. Prva je aktivnost koja se ističe potpuni ciklus upravljanja rizicima kako bi postupanje s dužnom pažnjom postalo konkretnije. Točnije, SER je inicirao sektorske Sporazume o međunarodno odgovornom poslovnom ponašanju, na nizozemskom poznat pod nazivom „Convenants“, tj. vrsta „džentlenskog dogovora“. Ti sporazumi nude poduzećima unutar određenog sektora mogućnost zajedničkog rada s vladom i drugim stranama kako bi se riješili pojedini kompleksni problemi. Cilj tih sporazuma je dvostruk: prvo, postizanje znatnih poboljšanja specifičnih rizika za skupine koje su suočene sa štetnim učincima unutar ambicioznog ali realističnog vremenskog razdoblja od triju do pet godina. Drugo, ponuda zajedničkih rješenja u svrhu rješavanja problema koje poduzeća ne mogu riješiti u potpunosti samostalno. Sadržaj, formu, ugovorne strane i načine rješavanja sporova potrebno je prilagoditi kontekstu danog sektora. Dosad usvojeni „džentlenski dogovori“ (niz. „Convenants“) na području tekstilne industrije, bankarstva, osiguranja, hrane i zlata uključuju rješavanje sporova i arbitražne klauzule. Primjerice, „Convenantom“ u tekstilnoj branši uspostavlja se komisija za rješavanje sporova koja je mjerodavna za rješavanje prigovora koji se tiču akcijskog plana ili izvješća o napretku nekog konkretnog poduzeća te je mjerodavna za rješavanje prigovora pojedinaca ili skupine pojedinaca koji su pretrpjeli štetu zbog toga što poduzeće s pravima i obvezama obuhvaćenima „Convenantom“ nije poštovalo pravila. Komisija za rješavanje sporova najprije nastoji riješiti spor dijalogom ili mirenjem, ali ako to nije moguće, onda može pribjeći donošenju obvezujućeg zaključka. Kad poduzeće ne poštuje obvezujući zaključak, jedan ili više potpisnika „Convenanta“ smije podnijeti tužbu Nizozemskom arbitražnom institutu (NAI). Iako „džentlenski dogovori“ (niz. Convenants) čine snažan zakonski kontekst za postupanje s dužnom pažnjom na području DOP-a, odluka o iniciranju takvog sporazuma je dobrovoljna.

Još jedna zanimljiva nizozemska inicijativa je Zakon o obveznom sprječavanju rada djece. Ukratko, Zakon zahtijeva od poduzeća koja prodaju robu i usluge nizozemskim korisnicima da utvrde dolazi li do rada djece u njihovu opskrbnom lancu. Ako je tomu

tako, onda su ta poduzeća dužna razviti akcijski plan sprječavanja ili minimiziranja rada djece te moraju izdati izvješće o postupanju s dužnom pažnjom koje se odnosi na njihovu istragu i akcijski plan. Zakon je prošao u Donjem domu parlamenta i Senatu, ali još uvijek nije stupio na snagu. Iako nije izričito priopćeno, nizozemska vlada čeka inicijativu EU-a za postupanje s dužnom pažnjom na području ljudskih prava imajući na umu da bi takav problem trebalo rješavati na razini cijele Europske unije.

Glede nekih država članica u srednjoj i istočnoj Europi, utvrđeno je sljedeće:



U Mađarskoj je prva velika ciljana akcija mađarske vlade u pogledu DOP-a Rezolucija mađarske vlade br. 1025 iz 2006. „za jačanje društvene odgovornosti poslodavaca i za mjere koje će to poticati.“ Iako je Rezolucija jasno najavila javni politički angažman u pogledu DOP-a (u skladu s politikama DOP-a EU-a) i podnijela neke vrlo ambiciozne prijedloge (npr. opširnu javnu debatu o DOP-u i „društvenu etiketu“ koju kontrolira država), većina deklaracija nikad nije ostvarena. Godine 2015. vlada je usvojila Akcijski plan za promociju DOP-a. Akcijskim su planom utvrđena tri „vertikalna prioritetna područja“ (ekonomski razvoj, rad i jednake mogućnosti, zaštita okoliša) i četiri „horizontalna prioritetna područja“ (promicanje zapošljavanja mladih, jačanje i aktivna uloga MSP-ova, osiguravanje nediskriminacije pri zapošljavanju, poticanje stvaranja radnih mjesta naklonjenih radnicima i obiteljima). Općenito gledano, taj Plan nije zapravo iskrena DOP-strategija nego zbirka koja služi svrsi, odnosno „tematizaciji“ već postojećih mjera. Plan, kao takav, više nalikuje „kontrolnoj listi“ kojom se potvrđuje postojanje nacionalne politike, a ne iznošenju smislenih, originalnih i inovativnih obveza. U dokumentu je iznesen plan nacrtu Nacionalnog akcijskog plana za poslovanje i ljudska prava, ali još uvijek nije realiziran. Općenito gledano, možemo primijetiti da je u Mađarskoj moguće identificirati vrlo malen broj prilagodbi DOP-a u lokalnom kontekstu, a to bi se po svemu sudeći moglo reći – u velikoj mjeri – i za preostale postsocijalističke zemlje.



Češki nacionalni akcijski plan za poslovanje i ljudska prava (2017. – 2022.) – osim što propisuje nekoliko konkretnih zadataka javnoj politici – primjereno ističe vrlo važnu ulogu nacionalnog akcijskog plana u području općeg upravljanja navodeći da je „priprema NAP-a bila prilika da se sagledaju dosadašnji procesi i mjere provedene u poslovanju i na području ljudskih prava neovisno o ovom Akcijskom planu.“ Nadalje, navodi „kako bi se Akcijski plan mogao protumačiti kao prilika da se pomno analizira kako zakon i javne institucije djeluju na tom području te da se identificiraju područja na kojima ima mjesta za napredak.“ Kao takva, priprema

NAP-a je sam po sebi važan proces učenja i upravljanja, naročito za države članice srednje i istočne Europe.



Poljski NAP također razotkriva neke važne opće značajke sveukupnog procesa upravljanja u pogledu nacionalnog akcijskog plana. Primjerice, odnosi se na važnost pristupa usmjerena prema dionicima, budući da navodi kako „razvoj i redovito ažuriranje nacionalnog akcijskog plana zahtijeva suradnju više subjekata: vladinih institucija, industrije i nevladinih organizacija.“ Općenito uzevši, poljski NAP je opširno i sveobuhvatno promišljanje o poljskom pravnom sustavu na području poslovanja i ljudskih prava. Ta je funkcija procesa NAP-a vrlo značajna budući da nudi novu naraciju koja može poslužiti za interpretaciju i razvoj nacionalnih zakona.

Iz ovih primjera proizlazi da je, barem zasad, u državama članicama srednje i istočne Europe razvijeno vrlo malo originalnih i revolucionarnih lokalnih inicijativa. Umjesto toga, čini se da se postojeće politike i (kvazi)zakonodavne inicijative preoblikuju kako bi se uklopile u ideju DOP-a, dočim su zemlje poput Francuske, Ujedinjenog Kraljevstva i Nizozemske usvojile (kvazi)zakonodavne inicijative koje posebice promoviraju forme postupanja s dužnom pažnjom na području ljudskih prava. Posljedično, poduzeća koja imaju sjedište ili djeluju u tim zemalja, pri svojem poslovanju moraju uzeti u obzir postupanje s dužnom pažnjom na području ljudskih prava. Kako je u prethodnom odjeljku već utvrđeno da je postupanje s dužnom pažnjom na području ljudskih prava u svojoj prirodi krajnje proceduralno, ne iznenađuje činjenica što se to onda zrcali u politikama poduzeća na području DOP-a, uključujući i TCA-ove.

## 4. Zaključci



Otpočela sam poprilično pozitivnom tvrdnjom da se dobrovoljni, pravno neobvezujućí TCA-ovi pooštavaju. Takvo bi pooštavanje, s pravnog gledišta, bilo dobrodošlo jer bi značilo da bi potencijalni učinak takvih instrumenata bio značajniji. Tu sam tvrdnju potkrijepila dvama argumentima. Prvi argument – sadržaj TCA-ova postaje jasniji i precizniji. To sam ilustrirala jednostavnom tehnikom bodovanja brojnih TCA-ova usvojenih tijekom vremena. Drugi argument – tvrdila sam da postoje izvanjske promjene koje vrše pritisak na poduzeća da imaju otpornije politike DOP-a, što uključuje TCA-ove kao oblik u kojem se politike DOP-a mogu izraziti. To sam potkrijepila opisima promjena u međunarodnim i nadsacionalnim inicijativama MOR-a, OECD-a, UN-a i EU-a. Sve te inicijative u svojoj srži imaju postupanje s dužnom pažnjom na području ljudskih prava. U suštini, postupanje s dužnom pažnjom na području ljudskih prava svojevrsno je upravljanje rizikom koje se temelji na postupku a u svrhu sprječavanja ili ublažavanja štetnih učinaka koje poslovanje poduzeća može izazvati. Taj je snažan fokus na postupanje s dužnom pažnjom na području ljudskih prava također moguće pronaći u nacionalnim (kvazi)pravnim inicijativama, što je potkrijepljeno brojnim primjerima iz država članica EU-a.

S promjenama na međunarodnoj, nadsacionalnoj i nacionalnoj razini, ne čudi što se promjene koje su s vremenom nastale u sadržaju TCA-ova uglavnom tiču proceduralnih aspekata, npr. provedbe i distribucije, provjere i praćenja te rješavanja sporova i sankcija. Poglavitó prve dvije (provedba i distribucija, provjera i praćenje) vrlo se dobro uklapaju u zahtjeve za postupanja s dužnom pažnjom na području ljudskih prava.

Kombinacija izvanjskog pritiska, jasnijeg i preciznijeg sadržaja TCA-ova rezultira pooštavanjem TCA-ova budući da postaje sve jasnije kakvo se ponašanje očekuje. Posebice je lako provjeriti proceduralne zahtjeve, pa se stoga odgovornima u slučaju neusklađenosti i nepoštovanja mogu smatrati poduzeća (možda čak i pravno).

Premda je, pravno gledano, ovo pooštavanje TCA-ova pozitivna promjena, postoje i nedostaci. Navest ću samo nekoliko. Kako sam već naglasila u uvodu, ovo je promjena koja je vidljiva na papiru. Kao što je svima dobro poznato, postoji razlika između „zakona“ u knjigama i „zakona“ u praksi. A to nas dovodi do druge napomene. Iako je dobro pratiti i provoditi poštovanje proceduralnih zahtjeva (npr. je li sastanak održan ili ne, je li procjena donesena ili ne, itd.), u osnovi tih proceduralnih zahtjeva nalaze se obveze „nastojanja“, odnosno nastojanja da se spriječe ili ublaže štetni učinci na ljudska prava izazvani poslovanjem poduzeća. Nameće se očigledno pitanje: kad je dovoljno nastojanja da bi se štetni učinci spriječili ili ublažili? Kad se učinak više ne pojavljuje ili kad poduzeće poštuje sve proceduralne zahtjeve? Kad je naglasak na potonjem (čini se

da je tako s pozornošću koja se poklanja postupanju s dužnom pažnjom), postoji rizik da se poduzeće ne počne skrivati iza procedura i da ih ne počne koristiti kao štit kojim bi se ogradilo od preuzimanja stvarne odgovornosti.

To nas dovodi do trećeg nedostatka. Pooštavanje TCA-ova je stoga uglavnom proceduralne naravi te zahtijeva napore kako bi se spriječili ili ublažili štetni učinci na ljudska prava. Međutim, da bismo shvatili ozbiljnost i težinu štetnog učinka, moramo shvatiti što točno ljudska prava podrazumijevaju. Kad ljudska prava ostanu opće načelo ili nejasna naznaka, što će se onda kršiti? Je li izjava da će se *sloboda udruživanja promicati u cijelom poduzeću* dovoljno jasna da bi se moglo prepoznati kad se to postiglo ili kad je došlo do negativnog učinka?

Ja, stoga, načelno pozitivno gledam na promjene koje su se s vremenom dogodile i koje se mogu pronaći u TCA-ovima, budući da one odražavaju pooštavanje svoje mekopravne prirode. Istovremeno, nisam sasvim sigurna je li pooštavanje koje se uglavnom odnosi na proceduralne elemente u TCA-ovima doista pozitivna pojava. Kako je to krajnje znakovito rečeno u samome naslovu knjige Tima Bartleyja – ne idemo li prema „pravilima bez prava“ – *Rules without Rights?* (Bartley, 2018.).

*Pripremljeno na temelju rada održanog 25. veljače 2021. na seminaru „Hoće li transnacionalni okvirni sporazumi omogućiti pregovaranje o približavanju radnih standarda u multinacionalnim korporacijama na području EU-a?“ u organizaciji Nezavisnog samoupravnog sindikata Solidarnost.*

---

<sup>1</sup> Tijekom 70 godina Međunarodni je sud naveo 178 slučajeva na svojem Općem popisu (<https://www.icj-cij.org/en/cases>), što je, usporedimo li to s bilo kojim nacionalnim sudom ili europskim sudovima (Sud EU-a i ESLJP), vrlo malo.

<sup>2</sup> Premda je ponešto izvan djelokruga TCA-ova, zapažanja Odbora stručnjaka za primjenu konvencija i preporuka Međunarodne organizacije rada (CEACR) zanimljiv su primjer utjecaja moralnog, kvazipravnog pritiska na to da se postupa u skladu sa sadržajem. Kako je to elaborirala Claire La Hovary, iako CEACR nije sud, njegova „zapažanja“, koja ona zove „jurisprudencijom/sudskom praksom mekog prava“, dovoljno su jasna da se u praksi mogu shvatiti kao postavljanje standarda ponašanja. Ili, riječima La Hovaryjeve: „ova ‘sudska praksa mekog prava’ utječe i izvan MOR-a.“ Cf C La Hovary, ‘The ILO’s supervisory bodies’ ‘soft law jurisprudence’, in A Blackett and A Trebilcock (eds), *Research Handbook on Transnational Labour Law* (Cheltenham, Edward Elgar, 2015), 316-328, citat na 317.

<sup>3</sup> Ovaj broj ne predstavlja stvaran broj obavljenih revizija, izmjena i dopuna itd. Kao što je naznačio jedan od govornika na seminaru, sve veći broj poduzeća zahtijeva da se (zastarjeli) TCA-ovi maknu iz baze podataka

<sup>4</sup> Evo primjera apstraktnog i općenitog: TCA Vivendija navodi sljedeće o ključnim ciljevima: „Članovi Europskog društvenog tijela – uprava poduzeća i predstavnici radnika – željeli bi, u ovome kontekstu, usvajanjem zajedničke izjave, podsjetiti na svoju čvrstu vezanost i poštovanje temeljnih prava utvrđenih u Međunarodnoj organizaciji rada.“ Teme koje će se obrađivati: glavne teme – temeljna društvena prava; sekundarne teme – rad djece, prisilni rad, sloboda udruživanja.

<sup>5</sup> Dostupno na: <[www.ilo.org/empent/areas/mne-declaration/WCMS\\_570332/lang--en/index.htm](http://www.ilo.org/empent/areas/mne-declaration/WCMS_570332/lang--en/index.htm)> pristupljeno 15. ožujka 2021.

<sup>6</sup> Dostupno na: <[mneguidelines.oecd.org/](http://mneguidelines.oecd.org/)> pristupljeno 15. ožujka 2021.

<sup>7</sup> Dostupno na: <[mneguidelines.oecd.org/duediligence/](http://mneguidelines.oecd.org/duediligence/)> pristupljeno 15. ožujka 2021.

<sup>8</sup> Dostupno na: <[www.business-humanrights.org/en/big-issues/un-guiding-principles-on-business-human-rights/](http://www.business-humanrights.org/en/big-issues/un-guiding-principles-on-business-human-rights/)> pristupljeno 15. ožujka 2021.

<sup>9</sup> Dostupno na: <[www.business-humanrights.org/en/big-issues/un-guiding-principles-on-business-human-rights/](http://www.business-humanrights.org/en/big-issues/un-guiding-principles-on-business-human-rights/)> pristupljeno 15. ožujka 2021.

<sup>10</sup> OECD Due Diligence Guidance for Responsible Business Conduct, str. 16-19.

<sup>11</sup> Komunikacija Komisije *A renewed EU Strategy 2011-14 for CSR* COM(2011) 681 final, par 3.4.

<sup>12</sup> Dostupno na [www.ohchr.org/documents/issues/business/unwg\\_%20naguidance.pdf](http://www.ohchr.org/documents/issues/business/unwg_%20naguidance.pdf) > pristupljeno 15. ožujka 2021.

<sup>13</sup> Dostupno na <[www.icar.ngo/publications/2017/1/4/national-action-plans-on-business-and-human-rights-a-toolkit-for-the-development-implementation-and-review-of-state-commitments-to-business-and-human-rights-frameworks](http://www.icar.ngo/publications/2017/1/4/national-action-plans-on-business-and-human-rights-a-toolkit-for-the-development-implementation-and-review-of-state-commitments-to-business-and-human-rights-frameworks)> pristupljeno 15. ožujka 2021

<sup>14</sup> <https://www.ohchr.org/en/issues/business/pages/nationalactionplans.aspx>

---

## Literatura

Bartley, T., (2018), *Rules without Rights. Land, Labor, and Private Authority in the Global Economy* (Oxford, Oxford University Press

Bueno, N., (2019), ‘Multinational Enterprises and Labor Rights: Concepts and Implementation’, in JR Bellace and BP ter Haar (eds), *Research Handbook on Labour, Business and Human Rights Law* (Cheltenham, Edward Elgar, 421–438.

CSWD (2008) Commission Staff Working Document *The role of transnational company agreements in the context of increasing international integration* (SEC(2008)2155)

García-Muñoz Alhambra, M. A., ter Haar, B.P. and Kun, A. (2011) ‘Soft on the Inside, Hard on the Outside: An Analysis of the Legal Nature of New Forms of International Labour Law’, 27(4) *International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations*, 337-363

ter Haar B.P., and Kun, A. ‘The CSR-policy of the EU in a global context – with specific regard to its uneven regional implementation across Europe’, in JR Bellace and BP ter Haar (eds), *Research Handbook on Labour, Business and Human Rights Law*, Cheltenham, Edward Elgar, 439-465

ter Haar, B. P. (2012), *The Open Method of Coordination. An analysis on its meaning for the development of a Social Europe*. Dissertation Leiden University, Leiden

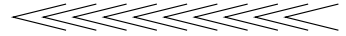


Lik Temide na Okružnom sudu u Gdanjsku. lukaszKatlewa - vlastiti rad.  
Izvor: [www.wikipedia.org](http://www.wikipedia.org)





## Završetak



Transnacionalne okvirne sporazume (TCA) također treba promatrati iz perspektive kolektivnih ugovora. Takvo gledište usko je povezano sa svrhom ove brošure. Pod pretpostavkom da su TCA-ovi, odnosno da će postati u budućnosti, globalna faza razvoja kolektivnih ugovora, koji će obvezivati subjekte – sudionike kolektivnih radnih odnosa – na prekograničnoj osnovi, treba im pristupiti kao i „konvencionalnim“ kolektivnim ugovorima, odnosno onima koji postoje na nacionalnoj razini. Kolektivne ugovore obično sklapaju sindikati. Uz neke iznimke na nacionalnoj razini (npr. Australija, usp. Bray i suradnici, 2020.), sindikati često drže monopol u pogledu sudjelovanja u kolektivnom pregovaranju sa strane i u ime radnika. Slijedom toga, preporučljivo je analizirati TCA – kao specifičan, iako zasad prije potencijalan, nego stvarni oblik kolektivnih ugovora – u kontekstu teorijskog pristupa poznatog kao „*power resources approach*.“ Točnije, u ovom članku TCA-ovi nisu sami po sebi predmet interesa, nego će se razmatrati u kontekstu njihove važnosti za ulogu i moć utjecaja sindikata.

Prikladno je, stoga, prvo objasniti kakav je *power resources approach*. Ovaj teorijski pristup u području industrijskih odnosa (*industrial relations*) vuče korijene iz rasprava koje su se odvijale na prijelazu iz 1960-ih u 1970-e godine XX. stoljeća (v. Korpi, 1985.). Tada je polazište bilo osvježavanje problema klasnih društvenih podjela i pitanje zastupstva interesa radničke klase u uvjetima zrele socijalne države (*welfare state*). Sindikati su do tada bili dio establišmenta, nisu osporavali postojeći institucionalni poredak (drugim riječima, prihvaćali su kapitalizam kao ekonomski i politički sustav) jer su u njemu aktivno sudjelovali. To je, naravno, bilo u skladu s duhom onoga što je danas poznato kao „zlatno doba kapitalizma“ ili fordizam, koji je trajalo od kraja Drugog svjetskog rata do sredine 1970-ih godina (naftna kriza 1973. i njezine posljedice). Tada je radnička klasa (i njezino organizirano zastupstvo prije svega sindikati) sustavno kooptirana: najamni radnici trebali su se suzdržati od osporavanja kapitalizma u zamjenu za pregovarački udio u plodovima brzog gospodarskog rasta, i tako, jednostavnije rečeno, za mogućnost uživanja u općoj dobrobiti u zadovoljavajućem stupnju, u obliku porasta plaća, prava zaposlenika i sudjelovanja u potrošnji (v. Gardawski, 2009.).

Utjecaj sindikata na stvarnost proizašao je iz snage kojom su mogli utjecati na ostale

sudionike kolektivnih radnih odnosa (poslodavce i državu). Ta se snaga, pak, skrivala u odgovarajućim resursima i sposobnosti protagonista da ih učinkovito koriste. Drugim riječima, *power resources* su resursi koji stvaraju potencijalnu moć utjecaja, ali sami po sebi ne predstavljaju stvarnu snagu, nego se u nju mogu samo prenijeti. Naravno, ovaj se pristup može primijeniti i na organizacije koje nisu sindikati, npr. organizacije poslodavaca i/ili poduzetnika (primjerice v. Schmitter, Streeck, 1981.). U literaturi suvremenih istraživanja o resursima i snazi sindikata u pravilu se navode četiri glavne kategorije sindikalne snage, odnosno: 1) udruživačka (*associational*), 2) strukturna (*structural*), 3) institucionalna (*institutional*) i 4) društvena (*societal*) (Schmalz i sur., 2018). Ukratko opisujući svaku od njih, može se zaključiti da udruživačka snaga prvenstveno proizlazi iz broja sindikalnih organizacija, što se izražava razinom sindikalnosti, ali je također oblikovana čimbenicima kao što je sastav članstva (stupanj organiziranosti u sindikatima najvažnijih društveno-strukovnih skupina) i sudjelovanje zaposlenika. Strukturna snaga povezana je s položajem radnika u određenom gospodarskom sustavu, koji uglavnom proizlazi iz položaja određene zemlje u globalnoj podjeli rada i lancima vrijednosti. Drugim riječima, za nju je presudno nalazi li se neka država bliže središtima svjetskog razvoja ili, pak, njegovoj periferiji. Očito je da je strukturna snaga slabija što je gospodarstvo perifernije i obrnuto, stoga je strukturna snaga njemačkih sindikata veća i sigurno će takva ostati u narednim godinama od snage poljskih, estonskih ili grčkih sindikata. Institucionalna snaga proizlazi iz vješte upotrebe udruživačke i strukturne snage za oblikovanje institucionaliziranih procesa industrijskih odnosa, uglavnom kolektivnih pregovora i socijalnog dijaloga, na način da se sklapaju kolektivni ugovori i društveni paktovi/sporazumi s najpovoljnijim odredbama s gledišta zaposlenika. Konačno, društvena snaga ima „meki“ karakter i očituje se u sposobnosti sindikata da utječu na javno mnijenje sudjelovanjem u javnoj raspravi te oblikovanjem njezina sadržaja i jezika na kojem se provodi. Društvena se snaga ostvaruje neizravno utječući na okruženje industrijskih odnosa, a ne izravno na njih. Za primjer mogu poslužiti sindikalne kampanje u Poljskoj u razdoblju 2011.-2013., koje su se protivile promjenama u mirovinskom sustavu, a tijekom kojih su se sindikati postavili kao glasnogovornici velikog dijela društva koje nije bilo sklono odozgo nametnutim promjenama.

Što se tiče TCA-a, analiza ovog rješenja iz perspektive pristupa *power resources* trebala bi se usredotočiti uglavnom na institucionalnu snagu, uzimajući u obzir strukturnu i udruživačku snagu. To je prilično očito jer TCA vidimo kao dio globalne dimenzije kolektivnog pregovaranja. Pogledajmo, dakle, sindikalne resurse koji se mogu prenijeti u institucionalnu snagu u kontekstu pregovora i provedbe TCA-a. Ti su resursi, kao što je u uvodu već spomenuto, brojnost članova i njihova sektorska raspodjela, relativna snaga

gospodarstva na globalnoj razini i položaj zaposlenika u gospodarskom sustavu.

U kontekstu TCA-a, važan resurs koji može odrediti strukturnu snagu jest domicil korporacije i sjedište matične tvrtke. U tom slučaju radi se o mogućem prijenosu lokalne strukturne snage na multinacionalnu razinu zbog reprodukcije obrazaca industrijskih odnosa koji dominiraju u zemlji podrijetla određene korporacije, npr. u korporaciji podrijetlom iz Skandinavije moguće je očekivati prijenos korporativnih obrazaca (sa značajnom ulogom sindikata, naprednim sudjelovanjem zaposlenika i ozračjem pogodnim za socijalni dijalog) na tvrtke kćeri, a možda i na globalnu razinu, primjerice kroz razvoj ERV-a prema participativnom modelu (Lecher i sur., 2018.) ili uvođenje TCA-a. Međutim, kao što pokazuje iskustvo prikupljeno tijekom istraživanja provedenih na poljskim podružnicama multinacionalnih korporacija, naivno je pretpostavljati da takav mehanizam oponašanja djeluje bez iznimke (Czarzasty, 2014).

Rezultati projekta „Europska radnička vijeća kao platforma potpore transnacionalnih okvirnih sporazuma (TCA)“ ukazuju na to da sindikati nisu dominantna strana u pokretanju inicijativa koje bi trebale rezultirati sklapanjem TCA-a. Sindikati (europske strukovne federacije) pokrenuli su pregovore u samo 4 od 15 opisanih slučajeva, i to u sljedećim korporacijama: Alstom, Carrefour, Inditex, Whirlpool (djelomično), dok je središnja uprava pokrenula pregovore u čak 7 slučajeva (tri sporazuma u UniCreditu, Pernod Ricardu, ArcelorMittalu, EDF-u i Sodexu).

Teško se ne složiti s tvrdnjom Łukasza Pisarczyka, koji je još 2017. izjavio da je „nedostatak pravnog okvira prepreka razvoju transnacionalnih okvirnih sporazuma“ (Pisarczyk: 58). Čini se da su sindikati u Europi prepoznali i ozbiljno shvatili ovu prepreku. Takav se barem zaključak može izvući iz istraživanja provedenog u sklopu projekta ARTUS-CEE (Czarzasty, 2020.). Ispitani sindikati, koji predstavljaju šest novih država članica srednje i istočne Europe (Bugarska, Litva, Poljska, Rumunjska, Slovačka, Slovenija), izražavali su opću potporu prijedlogu uvođenja fakultativnog pravnog okvira za TCA, unatoč tome što Europska konfederacija sindikata nije dala odgovarajuću potporu ovom konceptu (više o ovoj temi: Czarzasty, Adamczyk, Surdykowska, 2020.). Međutim, pojavio se zanimljiv fenomen u kojem su sindikati iz svih zemalja obuhvaćenih istraživanjem, izuzev Slovenije, polagali velike nade u institucije prekograničnog uređenja industrijskih odnosa (ne samo TCA, već i ERV), iako njihov stav uopće nije bio nekritički. Sindikalisti anketirani za potrebe istraživanja isticali su, između ostalog, suzdržani stav zapadnih sindikata iz tzv. stare EU (EU-15) prema navedenim institucijama. Slična suzdržanost mogla se uočiti i kod slovenskih sindikalista, što opravdava hipotezu da se boljom procjenom vlastitih nacionalnih institucija industrijskih odnosa smanjuju očekivanja prema prekograničnim institucijama poput TCA-a. Drugim riječima, ocrtava se pravilnost pre-

ma kojoj se potreba za traženjem podrške na multinacionalnoj razini smanjuje što je veći osjećaj osnaživanja na nacionalnoj razini. To, naravno, ima posljedice na promicanje razvoja TCA-a u skladu s načelom povratne veze: što je manji interes za TCA, to je slabija podrška za njihovo jačanje, slijedom čega gube priliku za širenje, što pak smanjuje interes za njih. Paradoksalno, što je veća institucionalna snaga sindikata na nacionalnoj razini, koja se očituje u živom i dalekosežnom kolektivnom pregovaranju, to je slabija motivacija za izgradnju resursa (prekogranična suradnja koja rezultira zgušnjavanjem društvenih mreža koje povezuju sindikate iz različitih zemlje) koji bi se mogli prenijeti u jačanje institucionalne snage na globalnoj razini.

---

## Literatura

Bray, M., McCrystal, S., & Spiess, L. (2020). Why doesn't anyone talk about non-union collective agreements?. *Journal of Industrial Relations*, 62(5), 784-807.

Czarzasty, J. (2020) Articulation of the Trade Unions' Strategies on the Upward Convergence of Social Standards in the Enlarged European Union – the Voice of CEE countries. *Comparative Report*, Warsaw: Institute of Public Affairs.

Czarzasty, J. (red.) (2014), *Rokowania zbiorowe w cieniu globalizacji. Rola i miejsce związków zawodowych w korporacjach ponadnarodowych*, Warszawa: Scholar.

Czarzasty, J., Adamczyk, S., & Surdykowska, B. (2020). Looking for European solutions. Trade unions in Central and Eastern Europe striving for cross-border solidarity. *Transfer: European Review of Labour and Research*, 26(3), 307-323.

Gardawski, J. (red.) (2009), *Polacy pracujący a kryzys fordyzmu*. Warszawa: Scholar.

Korpi, W. (1985). Power resources approach vs. action and conflict: On causal and intentional explanations in the study of power. *Sociological Theory*, 3(2), 31-45.

Lecher, W., Platzer, H. W., & Weiner, K. P. (2018). *European Works Councils: development, types and networking*. Routledge.

Pisarczyk, Ł. (2017), *Ponadnarodowe układy ramowe. Stan obecny i propozycje regulacji prawnych*, w: Czarzasty, J. (red.), „Europejskie Rady Zakładowe jako platforma wsparcia dla ponadnarodowych układów ramowych (TCA)”, Gdańsk: Komisja Krajowa NSZZ „Solidarność”

Schmalz S, Ludwig C and Webster E (2018) The Power Resources Approach: Developments and Challenges. *Global Labour Journal* 9(2):113-134.

Schmitter P C, Streeck W (1981) The organization of business interests: A research design to study the associative action of business in the advanced industrial societies of Western Europe. Discussion Paper IIM/LMP 81/13. Berlin: IIM/LMP.



Izvor: [www.mop.pl](http://www.mop.pl)



## **Autori**





## **Bogdan Kubiak**

Zamjenik predsjednika Nacionalnog odbora Nezavisnog samoupravnog sindikata Solidarność za sektorske strukture. Član Vijeća za socijalni dijalog. Dugogodišnji djelatnik Nezavisnog samoupravnog sindikata Solidarność povezan sa sektorskim struktura sindikata. Dugi niz godina obnašao je funkciju predsjednika Vijeća Nacionalnog prometnog tajništva Nezavisnog samoupravnog sindikata Solidarność. Bio je, između ostalog, predsjednik Radne skupine za međunarodne poslove Vijeća za socijalni dijalog. Aktivno se zalaže za mnoge inicijative koje promiču međunarodna radnička prava, uključujući aktivnosti usmjerene na poljsku ratifikaciju Europske socijalne povelje.



## **Łukasz Pisarczyk**

Dr hab. pravnih znanosti, sveučilišni profesor na Sveučilištu u Varšavi, gostujući profesor na Sveučilištu Šlezije u Katowicama, pravni savjetnik.



## **Barbara Surdykowska**

Barbara Surdykowska, pravna savjetnica u Stručnom uredu Nacionalne komisije NSZZ „Solidarność“, dopisnica Europske zaklade za poboljšanje životnih i radnih uvjeta iz Dublina, stručnjakinja Vijeća za socijalni dijalog. Među ostalim se bavi pitanjima socijalne sigurnosti zaposlenika, kolektivnog pregovaranja, transnacionalnom dimenzijom radnih odnosa i digitalizacijom radnog okruženja. Posebno područje njezinih znanstvenih interesa je europeizacija industrijskih odnosa. Sudjelovala je u međunarodnom istraživačkom projektu ARTUS CEE koji se odnosi na artikulaciju interesa sindikata iz srednje i istočne Europe.



## **Sławomir Adamczyk**

Geograf i stručnjak za pitanja europskih integracija. Strastveni istraživač i praktičar transnacionalnih industrijskih odnosa, uključujući pojave europskih radničkih vijeća. Svakodnevno je voditelj Granskog savjetodavnog u Nacionalne komisije NSZZ „Solidarność“, a također je predstavnik poljskih sindikata u Odboru za socijalni dijalog EU-a i Odboru za koordinaciju kolektivnih pregovora i plaća Europske konfederacije sindikata.



## **Anna Boguska**

Pravni savjetnik. Doktorantica na Odsjeku za radno pravo i socijalnu politiku Fakulteta za pravo i upravu Sveučilišta u Varšavi. Priprema doktorsku disertaciju o europskim okvirnim sustavima.



## **Katarzyna Wieczorek**

Katarzyna Wieczorek doktorantica je na Pravnom i upravnom fakultetu Sveučilišta u Varšavi, specijalizacija radno pravo. Njezin znanstveni interes se stalno okreće oko europskog i međunarodnog radnog prava. Predmetom transnacionalnih okvirnih sustava bavi se od studentskih dana kada je na tu temu napisala magistarski rad. Trenutno također sudjeluje u istraživačkom grantu Nacionalnog znanstvenog centra u vezi s Europskim okvirnim sporazumima s pogleda zemalja Srednje i Istočne Europe.



## **Beryl ter Haar**

Beryl ter Haar je profesorica na Sveučilištu u Varšavi i voditeljica Centra za međunarodne i europske studije radnog prava (CIELLS) na Sveučilištu u Varšavi. Njezina se istraživačka aktivnost koncentrira na aktualne institucionalne i regulatorne promjene u međunarodnom, europskom i nadnacionalnom radnom pravu. Njezina istraživanja usredotočena su na ulogu radnog prava u suvremenim društveno-ekonomskim teorijama. Nastavne aktivnosti interaktivni su moduli temeljeni na znanstvenim istraživanjima namijenjeni uglavnom međunarodnim studentima i pokrivaju teme kao što su: (kolektivno) radno pravo u EU, međunarodno radno pravo i radno i poslovno pravo. Zajedno s prof. JR Bellace, urednik je priručnika *Research Handbook on Labour, Business and Human Rights Law* (Edward Elgar, 2019.).



## **Jan Czarzasty**

Adiunkt u Zavodu za filozofiju, sociologiju i ekonomsku sociologiju Varšavskog ekonomskog fakulteta, voditelj Odjela za ekonomsku sociologiju. Stručnjak Instituta za javne poslove (ISP) u Varšavi, dopisnik Europske zaklade za poboljšanje životnih i radnih uvjeta (Eurofound) iz Dublina, redovito surađuje s Europskim institutom sindikata (ETUI) u Bruxellesu. Tajnik uredništva *Warsaw Forum of Economic Sociology*.



NSZZ  
**Solidarność**  
Komisja Krajowa

ISBN 978-83-85610-36-6



9 788385 610366

ISBN: 978-83-85610-36-6

