

Michel Mangenot – Robert Polet: European Social Dialogue and the Civil Services: Europeanisation by the back door?

1st ed. Maastricht: EIPA, 2004, 161 stran, ISBN 90-6779-195-4.

Podkladem recenzované knihy byla výzkumná zpráva, zpracovaná autory v červenci 2004 na základě objednávky francouzského Generálního ředitelství správy a státní služby (DGAFP) v Paříži. Michel Mangenot je doktorem politických věd na Univerzitě R. Schumannova (IEP-GSPE) ve Štrasburku a v současné době působí jako vyslaný národní expert v Evropském institutu veřejné správy (EIPA) v Maastrichtu; profesor Robert Polet, který byl od února 1999 do září 2004 náměstkem generálního ředitele EIPA, je v současné době generálním poradcem veřejné služby v Bruselu. Anglická verze knihy je překladem původního francouzského originálu *Dialogue social européen et fonction publique. Une européenneisation sans les Etats?*, vydaného EIPA v Maastrichtu rovněž v roce 2004.

Evropský *sociální dialog* se vztahuje k úloze *sociálních partnerů* (tj. vedení organizace a pracovníků) v sociální politice Evropské unie (EU).¹ V praxi to znamená, že k sociálnímu dialogu dochází tehdy, když sociální partneři chtějí zahájit proces vyjednávání, jenž má vést k uzavření smlouvy, která by na základě jejich žádosti byla přijata Radou EU, a tak se stala součástí komunitárního práva. Příkladem takového postupu může být rámcová smlouva o rodičovské dovolené z prosince 1995, rámcová smlouva o práci na zkrácený úvazek z června 1996 a rámcová smlouva o práci na dobu určitou z března 1999, z nichž každá byla realizována ve směrnici Rady EU. Šlo tak o alternativu k tradiční legislativní proceduře, v níž evropští sociální partneři zaujali místo legislativců a uzavřené dohody (smlouvy) se tak staly autonomním zdrojem komunitárního práva.

Recenzovaná publikace se ve své podstatě zabývá otázkou, jaké je postavení státních zaměstnanců v rámci evropského sociálního dialogu, když tradičně pracovněprávní vztah státního zaměstnance je vztahem ke státu, v němž působí. Na druhé straně o účast v tomto dialogu projeví zájem odbory na základě faktu, že k dialogu je zapotřebí vždy dvou stran a odbory musejí být jednou z nich. Již v roce 1978 Public Services International (PSI) zřídilo nezávislý výbor Euroopan Committee of Public Service Unions, který se v roce 1996 stal plně kvalifikovanou organizací svazů veřejné služby pod názvem EPSU (European Federation of Public Service Unions), která je větví ETUC (European Trade Union Confederation). Od roku 1985 existuje evropská organizace sociálních partnerů v rámci veřejného sektoru: CEEP (European Centre of Enterprises with Public Participation and of Enterprises of General Economic Interest) na rozdíl od UNICE (Union of Industrial and Employers' Confederations of Europe), sdružující organizace soukromého sektoru. V lednu 2004 došlo k vytvoření 29. odvětvového výboru, a to Výboru místní a regionální samosprávy, mezi EPSU a CEMR (Council of European Municipalities and Regions). To znovu oživilo otázku, jak to je s ústřední státní správou vzhledem k evropskému sociálnímu dialogu. Protože veřejná správa zůstává doménou členských států EU, i EUPAN (European Public Administration Network) má spíše neformální charakter. Otázkou též zůstává smysl a význam odvětvových a meziodvětvových výborů, kolektivního vyjednávání a stanovení zákonných pravidel, tradičních pro veřejnou správu a pro státní službu. To vše bylo již předmětem výzkumné studie, která je základem recenzované publikace.

Knihy má *pět kapitol*. Úvodní první kapitola stručně popisuje rámec vývoje a řízení pracovních vztahů jak na úrovni členských států, tak i na mezinárodní úrovni. Jádrem knihy jsou však následující čtyři kapitoly: druhá kapitola, týkající se institucionální dynamiky sociálního dialogu od roku 1984; třetí kapitola, podrobně se zabývající „produkty“ evropských sociálních dialogů, a to jak v odvětvové, tak v meziodvětvové úrovni; čtvrtá kapitola, podávající analýzu partnerů tohoto dialogu a vztahů mezi nimi; pátá kapitola, která

je zaměřena na perspektivy strukturování dialogu v sektoru ústřední státní správy, týkající se zejména možností vytvoření podmínek pro formální sociální dialog mezi orgány ústřední veřejné správy. Rozsáhlou a významnou část knihy tvoří přílohy, v nichž jsou relevantní výňatky Evropské sociální charty Rady Evropy z 3. 5. 1996 (příloha I.); výňatky Konvence C 151 Mezinárodní organizace práce (ILO) o pracovních vztazích ve veřejné službě z roku 1978 (příloha II.); čtyři písemná rozhodnutí Evropské komise z let 1993, 1998, 2002 a 2004, týkající se dané problematiky (příloha III.); seznam organizací evropských sociálních partnerů konzultovaných podle článku 138 Smlouvy ES v srpnu 2004 (příloha IV.); komplexní text Směrnice Rady 96/34/ES z 3. 6. 1996, týkající se rámcové smlouvy o rodičovské dovolené uzavřené mezi UNICE, CEEP a ETUC (příloha V.); komplexní text Směrnice Rady 97/81/EC z 15. 12. 1997, týkající se rámcové smlouvy o práci na zkrácený úvazek uzavřené mezi UNICE, CEEP a ETUC (příloha VI.); komplexní text Směrnice Rady 1999/70/EC z 28. 6. 1999, týkající se rámcové smlouvy o pracovním poměru na dobu určitou uzavřené mezi ETUC, UNICE a CEEP (příloha VII.); Výbor evropského sektorového sociálního dialogu pro sektor místní a regionální samosprávy z ledna 2004 (příloha VIII.); Rezoluce ministrů a generálních ředitelů odpovědných za veřejnou správu z let 2000–2004 (příloha IX.). Poučný může být i bibliografický přehled, obsahující 46 položek knih, časopiseckých článků a referátů přednesených na konferencích a seminářích a 14 zpráv různých evropských orgánů, univerzit a výzkumných ústavů, vše z poslední doby, nejdéle od poloviny devadesátých let.

Druhá kapitola, věnující se *institucionální dynamice*, začíná historií sociálního dialogu v Evropském společenství a je v ní zdůrazněna především osoba *Jacquese Delorse* jako zakladatele evropského sociálního dialogu. Autoři připomínají, že významnou úlohu v těchto dialozích hrály zejména odborové organizace, a uvádějí, že Delors v této souvislosti ve svých pamětech píše o Evropských kolektivních smlouvách jako o svém absolutním snu. Tyto historické exkurze nepovažují však za příliš důležité a souhlasím s autory v tom, že sociální dialog byl založen až po vstupu Maastrichtské smlouvy v platnost v listopadu 1993, která též dala podnět k tomu, že některé kolektivní smlouvy byly realizovány jako směrnice Rady, jak je výše uvedeno. Dalším krokem formalizace evropského sociálního dialogu byla Amsterodamská smlouva, která byla podepsána dne 2. 10. 1997 a vstoupila v účinnost 1. 5. 1999. Sociální dialog se stal standardní procedurou po včlenění článku 138 a 139 do Smlouvy ES, které jsou v knize podrobně analyzovány.

Sociální dialog byl proto s podporou Komise organizován a strukturován na evropské úrovni, a to jak pokud jde o *úroveň intersektorální*, tak i o *úroveň jednoho sektoru*. Pro intersektorální záležitosti Komise zřídila *Výbor pro sociální dialog*, který charakterizují autoři jako permanentní, nezávislé a dvoustranné forum, vytvořené ze tří technických pracovních skupin, zabývajících se problémy makroekonomiky, zaměstnanosti a pracovního trhu, vzdělání a školení. Na sektorové úrovni bylo zřízeno od roku 1999 na *třicet výborů sociálního dialogu* a kromě toho od zasedání Evropské rady v Laekenu v prosinci 2001 se organizuje každoročně, před jarní Evropskou radou, Tripartitní sociální summit, jenž představuje tripartitní konzultace na nejvyšší úrovni mezi Evropskou unií a sociálními partnery o různých aspektech lisabonské strategie. Ze třiceti výborů se uvádí jako nejdůležitější následujících šest: pro rovnost příležitostí mezi muži a ženami, pro zdraví a bezpečnost při práci, pro odborné školení, pro volný pohyb pracovníků, pro Evropský sociální fond a pro sociální bezpečnost migrujících pracovníků.

V centru pozornosti evropského sociálního dialogu je jeho reprezentativnost a autonomie. Komise stanovila tři *kritéria pro konzultace sociálních partnerů* již v roce 1993:

- 1) organizovanost na evropské úrovni,
- 2) schopnost vyjednávat smlouvy,
- 3) zastupitelnost ve všech členských státech.

Poslední kritérium bylo v roce 1998 zmírněno na zastupitelnost v určitém počtu členských států. Zejména pokud jde o uzavření smlouvy a o požadavek smluvních partnerů na

její implementaci na úrovni Společenství, je povinností Komise a Rady ověřit reprezentativnost sociálních partnerů, kteří smlouvu podepsali. Autoři dokládají různé příklady tohoto hodnocení, včetně výroků Evropského soudního dvora. Konstatuje se, že nové členské státy po rozšíření EU v roce 2004 mají méně vyvinutý sociální dialog než původní evropská patnáctka.

Pro Evropskou komisi je *sociální dialog nástrojem demokratického vládnutí* v Evropě. Tento nástroj je podle Komise založen na synergii různých úrovní, od evropské přes národní, sektorové až po místní a podnikové úrovně.

„Produkty“ *evropského sociálního dialogu*, o nichž pojednává třetí kapitola, jsou rozděleny do dvou skupin podle toho, jde-li o výsledek dialogu mezi více sektory nebo v rámci jednoho sektoru. V *první skupině* se účastnily dialogu za zaměstnavatelské organizace: UNICE (Union of Industrial and Employers' Confederation of Europe) a UEAPMA (European Association of Craft, Small and Medium-sized Enterprises), zastupující zaměstnavatele soukromého sektoru, a CEEP (European Centre of Enterprises with Public Participation and of Enterprises of General Economic Interest), sdružující zaměstnavatele veřejného a poloveřejného sektoru, a za pracovníky ETUC (European Trade Union Confederation) spolu se zástupci společného výboru EUROCADRES/CEC.² Výsledkem jejich činnosti jsou tři směrnice Rady – o rodičovské dovolené, o práci na zkrácený úvazek, o pracovním poměru na dobu určitou, obsažené v přílohách V. až VII. –, jež jsou transpozicí tří uzavřených rámcových smluv na podkladě mezisektorového sociálního dialogu. Implementace druhé a třetí směrnice znamená jisté problémy z hlediska platného národního práva pro zaměstnance státní služby v některých členských státech; v kapitole je příkladně analyzována situace v Nizozemsku, ve Spojeném království, ve Francii a z nových členských států na Maltě. Mezi výsledky jsou dále uvedeny tři rámcové smlouvy, uzavřené v období od února 2002 do října 2004, jejichž implementace se teprve projednává.

Ve *druhé skupině* vzniklo od roku 1999 třicet sektorových (odvětvových) výborů sociálního dialogu; výsledky jejich činnosti jsou implementovány především na národní úrovni a nejsou proto v kapitole blíže pojednány. V tabulce je však uveden přehled všech třiceti výborů s uvedením zastupitelské organizace (zastupitelských organizací) pracovníků a zaměstnavatelů, včetně data zřízení. Z výsledků činnosti sektorových výborů sociálního dialogu jsou uvedeny toliko dvě již přijaté směrnice Rady, a to směrnice z 21. 6. 1999, týkající se dohody o organizaci pracovní doby námořníků, uzavřená mezi ECSA (European Community Shipowners Association) a FST (Federation of Transport Workers' Unions in the European Union), a směrnice z 27. 11. 2000, týkající se implementace Evropské dohody o organizaci pracovní doby pohyblivé pracovní síly v civilním letectví, uzavřená mezi AEA (Association of European Airlines), ETF (European Transport Workers' Federation), ECA (European Cockpit Association), ERA (European Regions Airline Association) a IACA (International Air Carrier Association). Uvedena je i v roce 2004 uzavřená dohoda o určitých aspektech pracovních podmínek pohyblivé pracovní síly přidělené ke službě přeshraniční spolupráce, která byla předložena Radě ke schválení, jež v době vydání knihy nebylo ještě vydáno.

Závěr kapitoly je věnován předposlednímu, v pořadí devětatřicátému sektorovému výboru Místní a regionální samosprávy, jenž byl po několikaleté přípravě oficiálně ustanoven dne 13. 1. 2004. Tento výbor sociálního dialogu je pro téma knihy mimořádně zajímavý. Na straně zaměstnavatelské je jeho členem CEMR – EP (Council of European Municipalities and Regions – Employers' Platform); v tabulce je uvedeno složení této Rady podle stavu v červnu 2004, kdy sdružovala příslušné národní organizace dvanácti členských států EU, v tom tři nových: České republiky (Svaz měst a obcí), Estonska (Sdružení estonských měst) a Litvy (Sdružení místních samospráv v Litvě); ze staré patnáctky jsou zastoupeny příslušné organizace Belgie, Dánska, Finska, Irsko, Nizozemsko, Řecko, Spojeného království, Španělska a Švédska. Třináctý člen je z nečlenského státu EU a je jím Norské sdružení místních a regionálních samospráv.

Předtím, než se autoři doberou závěru své práce, kterým je návrh struktury sociálního dialogu pro sektor ústřední správy, považují za nezbytné podat podrobný *popis existujících partnerských organizací a vztahů mezi nimi*. Této problematice je věnována čtvrtá kapitola. Jde o vzájemně mezi sebou soutěžící evropské odbory činné ve veřejném sektoru. EPSU (European Federation of Public Service Unions) je v současné době jedním z jedenácti sektorových svazů ETUC (European Trade Union Confederation), v níž představuje sekci zastupující veřejný sektor. V kapitole je podána analýza měnící se struktury této organizace od roku 1978, kdy existovala ještě pod názvem ECSU (European Committee of Public Service Unions) v rámci PSI (Public Services International). V roce 1996 na svém vídeňském kongresu pak byl její původní název změněn na současný EPSU (viz výše). Analýza je podrobná zřejmě proto, že tato evropská organizace zahrnuje tři hlavní francouzské odborové svazy, jež jsou oběma autorům jistě nejvíce známy, jakož i proto, že na stockholmském kongresu v červnu 2004 byl zveřejněn návrh zřídit odvětvový výbor sektoru ústřední správy, což bylo prioritou EPSU od roku 1992, stejně jako zřízení stálého výboru NEA (National and European Administration), který již existuje.

Dále jsou analyzovány dva z konkurenčních odborových svazů, EUROFEDOP (European Federation of Employees in the Public Services), založený v roce 1996 jako jeden z devíti sektorových svazů Světové konfederace práce (WCL), a CESI (European Confederation of Independent Trade Unions), jenž vznikl z iniciativy FFPE (European Civil Service Federation) a Svazu německých státních zaměstnanců (Deutscher Beamtenbund). Jsou vysvětleny rozdílnosti mezi těmito třemi odborovými organizacemi, zejména pokud jde o jejich různé zájmy z hlediska sektorového sociálního dialogu na úrovni ústřední státní správy.

Podrobně je analyzován vývoj struktury a činnosti CEEP (European Centre of Enterprises with Public Participation and of Enterprises of General Economic Interest), zejména ve Francii a v dalších pěti státech EU, v nichž zaměstnavatelé ústřední státní správy vstoupili do vlastních národních sekcí této organizace proto, aby mohli být účastní evropského sociálního dialogu (Dánsko, Finsko, Itálie, Spojené království a Švédsko).

Popsána je i síť EUPAN (European Public Administration Network), která není oficiálním „sociálním partnerem“, ale neformální organizací generálních ředitelů státní služby v jednotlivých zemích, kteří se setkávají zcela pravidelně vždy po šesti měsících, kdy dochází ke změně předsednické země EU. V současné době se z této sítě stalo fórum reprezentující zaměstnavatele ústřední státní správy všech pětadvaceti členských států Unie, na němž se pravidelně diskutuje o rozsáhlé oblasti věcí společného zájmu zaměstnavatelů a zaměstnanců státní služby. Proto se činnosti této sítě i závěrům jejich neformálních sociálních dialogů z posledních let věnuje v kapitole výrazná pozornost. Konstatuje se, že mezi jednotlivými odborovými svazy panuje konkurence, v níž je každý z nich motivován vlastními zájmy a tlaky. Proto se též generální ředitelé veřejné správy snaží o lepší organizaci své evropské spolupráce v síti, která trpí svým neformálním charakterem. Kapitulu uzavírá komparativní tabulka s přehledem partnerů sociálního dialogu státní služby v členských státech EU před jejím rozšířením v květnu 2004.

Závěrečná pátá kapitola se zabývá *perspektivou strukturování dialogu* pro sektor ústřední státní správy, avšak dříve než autoři nastíní dvě možné varianty, opět podávají přehled vývoje v posledních pěti letech, týkající se vztahu evropského sociálního dialogu a veřejné správy. První iniciativou bylo předložení společné žádosti EPSU a CEMR o zřízení sektorového výboru pro regionální a místní samosprávu Komisi. Protože EUROFEDOP a CESI si stěžovaly, že nebyly do tohoto procesu zahrnuty, Komise zadala vypracování studie o nutné reprezentativnosti příslušné organizace Institutu pro výzkum zaměstnanosti Katolické univerzity v belgické Lovani. Výsledkem této studie bylo, že hlavním reprezentantem má být EPSU, zatímco EUROFEDOP se může účastnit pouze v omezeném rozsahu; ke skutečnému výsledku však došlo až v lednu 2004, kdy bylo dosaženo dohody na základě jednání, vedených na straně zaměstnanců EPSU a za zaměstnavatele CEMR.

S ohledem na délku jednání Komise zadala již v roce 2002 témuž Institutu zpracování další studie o zřízení výboru dialogu pro sektor ústřední správy.

Autoři předkládají k úvaze vlastní návrh, jak vymezit hranice sektoru ústřední správy, což – jak dokládají – zdaleka není jednoduchým problémem. Zastávají názor, že je třeba oddělit odborové svazy veřejné správy od podnikových odborů, i když současně přiznávají, že se některé podnikové odborové svazy účastní určitých sektorových výborů veřejné správy (např. pošty, telekomunikace, námořní doprava, civilní letectví, železnice). Dalším problémem vymezení hranice jsou regionální orgány se zákonodárnou pravomocí (spolkové země v případě Německa a Rakouska, ale i autonomní regiony některých dalších států); otázkou je, mají-li být zahrnuty do výboru místních a regionálních samospráv (varianta 1) nebo do výboru sektoru ústřední správy (varianta 2) anebo mají-li vytvořit vlastní samostatný sektor (varianta 3). Autoři jsou pro druhou variantu. I vynětí policie, armády, justice a diplomatických sborů ze sektoru ústřední správy je problematickou otázkou.

Z dalších možností, které se nabízejí z hlediska struktury dialogu pro sektor ústřední státní správy, považují za nejvhodnější využít síť EUPAN pro založení platformy zaměstnavatelů ústřední státní správy v jejím rámci příslušnými ministry pro veřejnou správu v jednotlivých státech; tato platforma je nutná pro formalizaci evropského sociálního dialogu pro sektor ústřední státní služby, a EUNAP tak bude transformován ve skutečného sociálního partnera tohoto evropského sociálního dialogu. V závěru je popsán způsob, kterým je třeba postupovat, včetně problémů, jež je třeba přitom řešit.

I když název recenzované knihy naznačuje, že hlavním tématem knihy je postavení státních zaměstnanců v evropském sociálním dialogu, autoři se k této problematice dostávají vlastně až ve dvou závěrečných kapitolách. Nepovažují to však za nedostatek, neboť v předcházejících kapitolách je podána charakteristika evropského sociálního dialogu v širším kontextu, zahrnujícím i jiné zaměstnanecké skupiny a partnerské organizace veřejnoprávního i soukromoprávního charakteru, jakož i analýzu z hlediska času. Podle mého názoru to pomáhá k lepšímu pochopení nejen současné situace účasti státních zaměstnanců v sociálním dialogu, ale zejména dalšího vývoje jeho struktury a organizace, kterou se autoři podrobně zabývají a pro možné varianty uvádějí argumentaci. A to má zejména význam i pro Českou republiku právě v období, kdy vláda připravuje reformu a modernizaci ústřední státní správy. Dobře využitelný může být též soubor evropské právní úpravy v té souvislosti, který se však neuvádí pouze jako takový, ale – a to je zejména důležité – z hlediska jeho implementace jak na evropské úrovni, tak i v některých členských státech. Proto se domnívám, že publikaci lze doporučit nejen pro pracovníky státní správy a územní samosprávy, ale i pro širší odbornou veřejnost, jež má zájem o evropský sociální dialog, o jeho zakotvení v dosud neratifikované Evropské ústavní smlouvě i o jeho praktickou implementaci v členských státech Evropské unie.

Olga Vidláková

¹ Zejména jde o ustanovení článků 138 a 139 Smlouvy ES. Článek 138 v odstavci 1 stanoví, že úkolem Komise je podporovat konzultace vedení a pracovníků na úrovni Společenství za využití relevantních opatření k usnadnění jejich dialogu zajištěním vyrovnané podpory oběma stranám; tato opatření jsou podrobněji rozpracována v dalších ustanoveních článků 138 a 139.

² Srov. Delors, Jacques: Mémoires. Paris: Plon, 2004, s. 310.

³ EUROCADRES: Council of European Professional and Managerial Staff. CEC: European Confederation of Executives and Managerial Staff.