

Committee on the Application of Standards

CAN/PV.5

Commission de l'application des normes

05.06.25

Comisión de Aplicación de Normas

113th Session, Geneva, 2025

113^e session, Genève, 2025113.^a reunión, Ginebra, 2025

Warning: this document is a draft and may contain omissions or errors. It is made available solely for the purpose of verification and correction. Persons referred to in this document are not to be regarded as bound by statements attributed to them. The ILO declines all responsibility for any errors or omissions which this document may contain, or for any use which may be made of it by third parties.

Avertissement: ce document est un projet, qui peut comporter des omissions ou des erreurs et n'est rendu public qu'à des fins de vérification et de rectification. Les mentions contenues dans ce document provisoire n'engagent pas les personnes dont les propos sont rapportés. La responsabilité du BIT ne saurait être engagée à raison des éventuelles erreurs et omissions entachant ce document, ou de l'utilisation qui pourrait en être faite par des tiers.

Advertencia: el presente documento es un proyecto y puede contener omisiones o errores. Solo se publica a efectos de comprobación y rectificación. Las declaraciones que se atribuyen en el presente documento provisional a las personas citadas en él no comprometen su responsabilidad. La OIT queda exenta de toda responsabilidad respecto de cualquier error u omisión que pudiera figurar en el presente documento o que pudiera derivarse del uso del documento por terceros.

Neuvième séance, 5 juin 2025, 11 h 55**Ninth sitting, 5 June 2025, 11.55 p.m.****Novena sesión, 5 de junio de 2025, 11.55 horas**

Président: M. Tabai
Chairperson: Mr Tabai
Presidente: Sr. Tabai

Discussion des cas individuels (*suite*)**Discussion of individual cases (*cont.*)****Discusión de los casos individuales (*cont.*)****Slovaquie (ratification: 1997)**

Convention (n° 144) sur les consultations tripartites relatives aux normes internationales du travail, 1976

Tripartite Consultation (International Labour Standards) Convention, 1976 (No. 144)

Convenio sobre la consulta tripartita (normas internacionales del trabajo), 1976 (núm. 144)

Président – Nous passons maintenant à l'examen du deuxième cas individuel à l'ordre du jour. Il s'agit de l'examen du cas concernant la Slovaquie sur l'application de la convention

(n° 144) sur les consultations tripartites relatives aux normes internationales du travail, 1976. J'informe la commission que nous avons onze délégués inscrits pour prendre la parole.

Government representative (Mr MATULAY) – Firstly, allow me to congratulate you on behalf of the Slovak Republic on your election as the Chairperson of this distinguished Committee and together with our delegation here, we wish you a lot of success in your work.

Secondly, we also thank you for the opportunity to brief you on the 2021 amendment to the Tripartite Act and to clarify why – after several years of practical experience and the change of Government – we have chosen to keep the new rules in place.

Why was the amendment needed? Before 2021, the Slovak Economic and Social Council, the highest tripartite body in our country, more commonly known as the “Tripartite” (Hereinafter Tripartite Council) rested on rules adopted in 2007. These adapted from still stricter thresholds set back in 1999. This body serves as a crucial platform for trilateral consultations at the national level between the State, employers’ organizations and trade unions – the social partners. Over the last two decades, however, our labour market landscape and the economic environment have changed profoundly. It led to a pluralization and specialization on the employer side.

One of all-embracing employer Federation from the 1990s has gradually divided into three: the Association of Employers’ Unions and Associations (AZZZ), the Republic Union of Employers (RUZ) and the Association of Industrial Unions and Transport (APZD). This natural development followed also into the trade unions area. Emerging plurality and specialization among workers bodies followed. For more than 30 years, the Confederation of Trade Unions (KOZ SR), had the monopole as the nationwide trade union confederation.

In 2017, a second actor, the Joint Trade Unions of Slovakia (SOS), appeared and quickly gained a majority in several flagship employers such as Volkswagen Bratislava and Jaguar Land

Rover Slovakia. I will just add to this information that little Slovakia is the largest car producer per capita in the whole world and the automotive is the backbone of the Slovak economy and industry. The creation of the SOS is a natural development of the most prominent industry to gain its specific voice in the Tripartite Council.

The third factor was the interests of the local government because municipal and regional associations also asked for a stronger voice as large public sector employers.

Against that backdrop, the 2021 amendment pursued two goals: To keep the Tripartite Council “alive” by reflecting real membership trends and ensure that all significant actors, old or new, can bring their expertise to the national social dialogue.

The representative organizations under Article 1 of the Convention deliberately uses the plural form, “... the most representative organisations of employers and workers enjoying the right to freedom of association.” It does not impose a single prescribed metric nor does it bar governments from adjusting their metrics as domestic realities evolve. What it demands is an objective test of representativeness applied even-handedly so that the Tripartite Council is neither a closed club for previous members nor a revolving door for anyone who merely asks. We base our legislation on such principles.

Plurality and the pro-government union allegations: Some critics claim that the amendment was designed to install so-called “government friendly unions”. Let me address this very squarely and very frankly.

Ironically and paradoxically, the KOZ SR has been for quite some time described by the media and other stakeholders in the past as Government friendly or affiliated to a particular political party. A highly politicized and unfair claim and label, if you ask me.

Besides, the track record of SOS disproves the Government friendly label. In the majority of Tripartite Council votes, the SOS has sided with the KOZ SR, including when both trade unions criticized government proposals.

Before 2021, four employer entities and one union confederation sat on the Tripartite Council. Today, the balance is four to two. Hardly a disruption.

The criterion for Tripartite Council entry – a minimum of 100,000 members or employees – remains stringent. It is only where there is less than three organizations with less than 100,000 members or employees can ask for membership.

Plurality and specialization, therefore, is not a partisan manoeuvre. It is a factual acknowledgment that modern economies are diverse, and the dialogue is richer when more than one voice speaks for each side.

Let me speak about the updated numerical criteria: Slovakia's workforce is roughly 2 million. The current threshold of 100,000 members or employees equates to 5 per cent coverage. Already half of the 10 per cent level originally applied until 2007. If fewer than three entities qualify on either side, the amended Act opens a narrow "safety valve". The next largest organizations may join, but the total per side can never exceed three in that case. In other words, we prevent monopolies and proliferation at the same time.

Why not loosen the bar further? Because the Tripartite Council must remain manageable and credible. A seat should signal genuine constituency strength, not mere registration statistics. By the way, the strength, influence and dynamic of the stakeholders can and is changing in the time.

The pro-rata allocation of seats: Each pillar – employers, workers and Government – holds seven seats. They are shared proportionally to declared membership figures with one-seat minimum for every admitted entity. Currently, in the trade union side, KOZ SR has six seats,

while the SOS has only one. With six representatives, the KOZ SR remains the strongest member of the Tripartite Council on the trade union side. The existence of other trade union entities does not obligate the KOZ SR to align its positions with them and they can freely express their views on submitted documents.

Safeguards for genuine dialogue: We have no block voting. Each seat speaks and votes for its own organization. Neither unions nor employer groups are forced to present a single unified line. Transparent admission criteria are written in the statute. The government cannot hand-pick favourites.

There is an open door for newcomers. If a third nationwide union ever clears the threshold, it is entitled to apply under exactly the same rules as the old unions had to. These safeguards ensure that plurality enhances, rather than dilutes the quality of debate.

My last point is in relation to observed results and the road ahead. At present, we see no evidence of weakened social dialogue. The Tripartite Council met nine times in 2024 and five times in the first five months of this year. It reviewed draft laws, budget proposal and EU initiatives.

Employers and trade unions co-sponsored four joint opinions, two of which criticized Government drafts. A clear proof that independence is intact.

Public funding for trade union labour inspection activities rose from €700,000 in 2021 to nearly €800,000 in 2024 for KOZ SR alone. SOS and a non-tripartite confederation (NKOZ) received far, far less, €40,000 and €20,000, respectively.

The decision not to revert to the original legislation after the change of Government in 2023 is linked to the continued changed reality concerning the membership base of associations and the activities of entities not currently in the Tripartite Council. It applies especially in the current political situation in Slovakia, where the three-party coalition

Government includes two social democratic parties which are historically connected to the trade union movements, including the KOZ SR. All members of the Tripartite Council, with the exception of KOZ SR, are in favour of maintaining the current legislation, especially due to ongoing projects founded by the EU, which would be threatened by possible recalculation of the membership.

Looking forward, we remain open to evidence-based refinement. If future demographic or economic shifts bring new adjustments, we will return to the Parliament with proposals always guided by the Convention and the principles of objectivity, transparency and freedom of association. If we go back now, not only one trade union but also employers' organizations can potentially lose their place in the Tripartite Council.

In conclusion, I must say that I am somewhat sorry and let's say embarrassed that we are taking the precious time of this august body by a competition issue of two Slovak trade unions because, frankly, that is what it is. It is an internal quarrel and attempt to maintain the monopoly.

The essence of social dialogue is balance. Balance between stability and openness, between majority voice and minority insight. Our 2021 amendment seeks that balance. It keeps the door open wide enough for evolving realities, yet firm enough to guarantee that those who sit at the table truly represent significant constituencies.

We, therefore, insist that the Slovak Republic continues to meet, indeed, to embody its obligations under the Convention. We will keep listening, keep analysing and, where necessary, keep adjusting, because living democracies never stand still.

Membres travailleurs – Nous n'aurons de cesse tout au long de nos travaux de rappeler la nécessité d'organiser le dialogue social de manière efficace afin d'appréhender l'ensemble des problèmes qui peuvent émerger dans le cadre de la mise en œuvre des instruments

internationaux du travail. Le dialogue social se retrouve de manière transversale dans tous les instruments de l'OIT. La convention traite directement de la nécessité d'organiser ce dialogue social. Elle bénéficie par ailleurs d'une large adhésion des États Membres de l'OIT, puisqu'elle compte déjà 158 ratifications à ce jour.

Rappelons néanmoins que l'OIT avait lancé, il y a quelques années, une campagne de ratification de cette convention dans l'objectif d'arriver à sa ratification universelle lors du centenaire de l'Organisation. Cet objectif n'a pas été atteint, mais il est toujours là. Nous profitons de cette occasion pour inviter les États qui ne l'ont pas encore fait à s'engager dans un processus de ratification de la convention. Si la ratification de cette convention est essentielle, le respect en droit comme en pratique de celle-ci l'est tout autant.

Nous allons aujourd'hui examiner l'application de la convention par la Slovaquie qui l'a ratifiée en 1997. La problématique centrale est celle de la modification en 2021 de la loi n° 103/2017 sur les consultations tripartites au niveau national. Les prescriptions légales relatives à la représentativité des organisations de travailleurs en vue de mener un dialogue social au niveau national ont ainsi évolué. Avant les modifications adoptées, seules les organisations de travailleurs comptant au moins 100 000 membres étaient considérées comme des organisations représentatives et pouvaient, dès lors, être représentées au sein du Conseil économique et social de la République slovaque. La modification de la loi sur les consultations tripartites implique désormais que, si moins de trois organisations de travailleurs remplissent ce critère, d'autres organisations comptant moins de 100 000 membres peuvent également être autorisées à participer aux consultations tripartites au niveau national.

La principale organisation syndicale du pays, la Confédération des syndicats de la République slovaque (KOZ SR), estime que cette modification pourrait entraîner la participation d'organisation de moins de 1 000 membres. Une telle situation fait naître de sérieux doutes quant à la représentativité de telles organisations de travailleurs, et rend les conditions de participation au dialogue social inégales.

Au même titre que la KOZ SR, nous ne pouvons pas nous défaire de l'impression que cette modification a pour objectif d'autoriser des organisations de travailleurs non représentatives à prendre part au dialogue social tripartite au niveau national et ainsi d'affaiblir les organisations de travailleurs les plus représentatives, ici en l'occurrence la KOZ SR.

Si le pluralisme syndical est un élément fondamental du dialogue social, il faut également veiller à ce que les organisations syndicales qui participent au dialogue social soient véritablement libres et indépendantes. Le risque de voir émerger des syndicats non représentatifs est réel.

Comme le soulève la commission d'experts dans son rapport, si la convention dispose que les employeurs et les travailleurs doivent être représentés sur un pied d'égalité au sein de tout organisme au moyen duquel les consultations auraient lieu, elle n'exige pas nécessairement qu'il y ait d'égalité dans le nombre d'organisations représentatives, car il peut arriver qu'une seule organisation soit la plus représentative.

La KOZ SR soulignait d'ailleurs dans ses observations que l'augmentation, à dessein, du nombre d'entités qui prennent part au dialogue social tripartite à l'échelle nationale constitue une menace pour son efficacité.

Cette préoccupation exprimée par la KOZ SR rejoint le constat dressé par la commission d'experts dans son Étude d'ensemble de 2012, qui rappelait que le concept d'organisation la plus représentative n'est pas contraire à la convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948, puisqu'elle permettait de trouver un équilibre entre le monopole syndical d'un côté, qui est contraire à la convention n° 87, et la multiplication excessive de syndicats d'un autre côté. Pour que le concept d'organisation la plus représentative ne soit pas contraire au principe de la liberté syndicale, il doit être assorti de certaines conditions. Ainsi, la détermination des syndicats les plus représentatifs doit se faire sur la base de critères objectifs, préétablis et précis, de façon à éviter tout risque de partialité ou d'abus, et la distinction doit être limitée à la reconnaissance de certains privilèges (par exemple aux fins de la consultation par les autorités).

Le cadre légal applicable avant la réforme introduite en 2021 répondait pleinement à ces exigences. Ce sont les modifications introduites en 2021 qui ne répondent plus aux exigences. En effet, dès le moment où moins de trois organisations répondent aux critères de représentativité, la désignation d'autres organisations peut intervenir en dehors de ces critères objectifs, préétablis et précis, en violation des conditions de validité du concept de représentativité. Il est évident que le pluralisme syndical doit être promu, mais il ne peut pas l'être au mépris des exigences posées par les instruments de l'OIT.

Il est évident que le respect de la convention implique que le dialogue social soit organisé de telle manière que toutes les parties soient traitées sur un pied d'égalité. Ce n'est actuellement plus le cas en Slovaquie suite aux modifications apportées à la composition du Conseil économique et social. Il conviendra que le gouvernement revienne sur les modifications introduites en 2021 pour rétablir une situation conforme à la convention.

Membres employeurs – Le groupe des employeurs souligne l'importance du respect par les États de la convention.

C'est aujourd'hui la première fois que la commission traite de l'application par la Slovaquie de cette convention. La Slovaquie a ratifié cette convention de gouvernance en 1997. Nous notons que, jusqu'à présent, la commission d'experts n'avait pas encore rédigé d'observations sur cette convention.

En Slovaquie, une loi précise, depuis le 1^{er} mars 2021, la composition du Conseil économique et social te comme suit:

- sept sièges pour les syndicats, sept sièges pour les organisations d'employeurs et sept sièges pour le gouvernement;
- maximum trois organisations représentant les salariés, et maximum trois organisations représentant les employeurs;
- chaque organisation représentative dispose d'au moins un siège;
- chaque organisation représentative (des travailleurs ou des employeurs) doit couvrir au moins 100 000 travailleurs, mais si moins de trois organisations remplissent ce critère, une autre organisation est admise même si elle couvre moins de 100 000 travailleurs (cela a été le cas récemment l'Union des syndicats de Slovaquie (SOS), ce qui a mis fin au monopole historique de la Confédération des syndicats de la République slovaque (KOZ SR)).

Le grief soumis par la KOZ SR s'articule autour des questions suivantes:

- la SOS ne serait pas suffisamment représentative au niveau national pour pouvoir siéger au sein du Conseil économique et social;

- ce même syndicat ne serait pas indépendant du gouvernement.

Compte tenu de cette observation syndicale, la commission d'experts a demandé au gouvernement de lui fournir des informations sur les motifs pour lesquels la législation nationale a été modifiée en 2021 et d'expliquer de quelle manière la nouvelle composition du Conseil économique et social renforce efficacement le tripartisme et le dialogue social.

Dans sa contribution écrite fournie le 14 mai dernier, et dans sa contribution orale ce matin, le gouvernement répond aux questions de la commission d'experts et réfute en fait et en droit les arguments du syndicat plaignant. Il fait ainsi valoir que la législation nationale est conforme à la convention et que le Conseil économique et social est compétent pour assumer correctement la fonction consultative relative aux normes internationales du travail.

En premier lieu, le gouvernement explique que la loi de 2021 était destinée à s'adapter aux évolutions de la société slovaque, et en particulier à la baisse du taux de syndicalisation dans ce pays, ainsi qu'à la scission de certaines organisations en plusieurs entités spécialisées. L'abaissement du seuil de représentativité de 200 000 à 100 000 travailleurs couverts par chaque organisation membre du Conseil économique et social permet désormais à ces organisations de continuer à remplir ce critère numérique. En outre, cette loi peut ouvrir la porte du Conseil à d'autres organisations, et la somme des organisations assure une représentativité globale. Depuis 2023, le nouveau gouvernement a souhaité maintenir les mêmes critères qui sont conformes aux principes de liberté syndicale. En mars 2025, une réunion a permis de constater que toutes les entités, à l'exception du syndicat KOZ SR, sont favorables au maintien du statu quo, c'est-à-dire de la situation légale actuelle.

En deuxième lieu, le gouvernement explique comment la nouvelle composition du Conseil économique et social renforce efficacement le tripartisme et le dialogue social. Il s'appuie à cet

effet sur une série d'éléments: les critères légaux de représentativité sont objectifs et transparents, les organisations représentatives fonctionnent de manière indépendante (en particulier vis-à-vis des autorités), la liberté d'opinion et d'expression leur est totalement garantie, les partenaires sociaux sont traités de manière équivalente. L'OIT ne requiert pas d'ailleurs qu'un conseil tripartite comporte un nombre égal d'organisations d'employeurs et de travailleurs.

En troisième lieu, le gouvernement conteste qu'il permettrait à des syndicats non représentatifs de prendre part au dialogue social tripartite au niveau national. Le syndicat SOS est particulièrement représentatif dans le secteur automobile, ce qui lui confère une légitimité incontestable dans un pays qui est le «numéro un» de la production automobile par tête d'habitant. D'ailleurs, le gouvernement précise que le syndicat plaignant n'a subi aucun préjudice et qu'au contraire la pluralité de la composition du conseil est favorable à la qualité du dialogue social. Le syndicat plaignant ne perd qu'un siège sur sept avec la nouvelle loi. Il en conserve donc six, ce qui le confirme dans sa position antérieure. Chaque syndicat conserve sa pleine liberté d'opinion, même si la plupart du temps, on constate que l'avis des deux syndicats se rejoignent dans les faits. Enfin, le syndicat plaignant conserve des avantages financiers conséquents pour mener à bien ses projets et pour renforcer ses capacités.

Le groupe des employeurs souligne l'importance de la convention, qui est une convention de gouvernance. Cette convention met en œuvre l'ADN du tripartisme de l'OIT, en imposant aux gouvernements la communication de ses rapports aux partenaires sociaux et en favorisant le dialogue national tripartite sur l'application des normes internationales du travail. Nous rappelons que c'est au sein même de notre commission que la possibilité d'adopter un instrument traitant spécifiquement de la création d'organes tripartites nationaux a été

suggérée pour la première fois en 1972, afin d'impliquer davantage les organisations d'employeurs et de travailleurs nationales dans le processus normatif.

Conformément à l'article 2 de la convention, la Slovaquie a développé une procédure, des critères de représentativité des organisations et un organe consultatif tripartite. Ces mécanismes assurent des consultations efficaces entre le gouvernement et les partenaires sociaux sur les questions concernant les activités de l'OIT.

Conformément à l'article 3, les représentants des employeurs et des travailleurs au sein du Conseil économique et social sont choisis librement par leurs organisations représentatives, les conditions de représentativité des organisations sont objectives et transparentes et tiennent compte des réalités nationales dans le but de garantir la représentation globale des employeurs et des travailleurs, ainsi que de favoriser la pluralité et la diversité des positions.

La convention a le mérite de la souplesse, en laissant le soin à la pratique nationale de déterminer la nature aussi bien que la forme des procédures de consultation. Des procédures ou méthodes fort diverses de consultation tripartite peuvent ainsi satisfaire aux objectifs de la convention.

Worker member, Slovakia (Mr KURUC) – Dear Committee, we acknowledge your work guarding the normative system and corpus of the ILO and reminding governments that social dialogue is not only the backbone of a fair and sustainable labour environment, but also a fundamental tool to achieve social justice and hence a lasting peace which is very core of the existence of this organization.

The KOZ SR is the most representative workers' organization in Slovakia, bringing together trade unions and employees across all sectors of the economy including the

automotive sector. We are the voice of hundreds of thousands of workers who today face increasing economic and social uncertainty. That is precisely why we consider it essential for the system of social dialogue to be credible, stable, and based on fair rules.

I am speaking to you today because in 2021 the Government amended the Act on Tripartite Consultations, and we consider this change to be incompatible with the Convention. Let me first briefly explain the legal development. Until March 2021, Slovak law provided that only trade union confederations representing at least 100,000 employees across multiple sectors could become members of the Tripartite Council. It was a strict, but a fair and equal standard applied to all. However, the amendment that came into force on 1 March 2021, introduced an exception. If the three seats on the worker side of the Tripartite Council are not fully occupied, even organizations that do not meet these representativeness criteria can be admitted upon request. This change has serious implications. It has created a two-tier system.

While our trade union organization meets strict criteria of representativeness, including a minimum membership of 100,000 employees, others may gain access to the Tripartite Council without any verified membership base, structure or trade record in negotiations.

The KOZ SR fully respects the principle of pluralism and does not oppose the inclusion of new entities in social dialogue. On the contrary, as the ILO recognizes, we welcome diversity and we think it enriches the social dialogue, but only if it is based on equal, fair and transparent rules that ensure the representativeness of all organizations involved.

We are ready to discuss what criteria for representativeness should be, but they must apply equally to everyone. It is unacceptable for one workers' organization to meet strict conditions, while another is allowed to bypass them. Such a two-track system undermines trust in tripartite dialogue as a fair and equal partnership mechanism.

From a legal standpoint, this amendment directly contradicts Article 1 of the Convention, which clearly refers to consultations with the most representative organizations of workers and employers, not just with those who are “available” at the moment, and not just with those who merely meet the formal registration requirements tailor-made to fit governmental or political purposes.

Moreover, the amendment was adopted unilaterally without any prior consultation with the social partners. The Government pushed this change through unilaterally, without an exchange of views, without a proper discussion and without expert or public assessment. That is why we consider this change a double violation of the Convention, both in terms of its substantive principles and its procedural requirements.

Some Government representatives may argue that this amendment has not caused significant problems in practice, yet. But the point is not about the current state. It is about the very purpose and spirit of tripartism. The concern is that this legal framework opens the door to opportunistic, non-representative and potentially abusive entries into the Tripartite Council.

There is a risk that tripartism will become a formal setting for so-called silent players with no real mandate from workers and no democratic legitimacy. At the same time, this amendment creates an incentive for fragmentation. Even small groups now know they can split off and still enter the Tripartite Council without having a broad support simply because of the fact that not all seats are filled. That weakens the unity and strength of the trade union movement.

From our perspective, this change does not strengthen the social dialogue. It weakens the voice of the most representative workers’ organizations. To date, the Government has failed to provide any convincing justification for why this amendment was necessary or what positive impact it was intended to have.

The Committee of Experts in its preliminary analysis has already stated that the amendment may lead to a situation in which some organizations meet strict representativeness criteria, while others do not. This could conflict with the objectives of the Convention. We fully share this assessment. This is not a technical matter. It strikes at the core values of social dialogue. It is about whether tripartism will remain a space for truly representative voices of workers and employers or whether it will become a formal framework where representativeness can be circumvented. Tripartism is not merely a meeting of three parties. It is a system that must rest on equality, representativeness and real dialogue.

In conclusion, we respectfully ask the Committee to consider to:

- assess the compatibility of the Act on Tripartite Consultations with the Convention,
- urge the Government to ensure equal, objective and transparent conditions for all social partners,
- and support a return to a system in which legitimate representativeness is not just one possible criterion for joining the tripartite dialogue but a fundamental principle for participating in tripartite consultations.

As a Delegate for all the workers in Slovakia, I thank you for this opportunity and your interest in defending the core and spirit of the Convention and its full normative and powerful content towards social justice.

Employer member, Slovakia (Mr OCENAS) – The employers' representatives of the Slovak Republic respectfully submit this statement in response to the submission made by the KOZ SR regarding the alleged non-compliance with the principles of the Convention.

With full respect for the importance of this Convention and the role of social partners in the system of international labour standards, we wish to state that from the employers' perspective, the current framework of social dialogue in the Slovak Republic provides an adequate and effective platform for consultation between the Government, workers' and employers' representatives.

We consider current rules set to representativeness to enjoy the possibility to be a part of the Economic and Social Council of the Slovak Republic, as the highest national tripartite body as fairly set.

We are of the view that the system complies with the spirit and objectives of the Convention. In this context, we do not consider it necessary to carry out legislative changes or to revert the legal framework to state before the changes were implemented.

Where divergent views may exist regarding the scope or technical aspects of the consultation process, the employers' representatives strongly believe that such matters are best addressed through constructive dialogue at the national level within the framework of existing institutions and procedures.

The employers' representatives of the Slovak Republic remain fully committed to continuing an open, fair, substantive and diverse social dialogue, and express their willingness to contribute to its further development in a manner that is consistent with the principles of partnership, equality and mutual respect.

Worker member, Finland (Mr HIILESNIEMI) – It is not a coincidence that this Convention is considered a priority one.

With regard to international labour standards, tripartism within the meaning of the Convention goes much further than the involvement and active participation of the most representative organizations, as favoured by the ILO Constitution. Any measures to be taken

at the national level with respect to this Convention renders the consultation procedures mandatory. The Convention does, by definition, require the Member States to respect and to enact towards full realization of tripartism.

With respect to the case of Slovakia, as expressed and described by the Committee of Experts, it is more than evident that the changes introduced in the national legislation and practice impact the manner in which the Convention is implemented.

Quite naturally, there are alternatives as to how tripartite consultations can be established in law and in practice. Under national practices, consultation can translate into exchanging communications, active formulation of proposals by tripartite bodies, or by other appropriate means, as long as these are considered appropriate by the parties. While the Economic and Social Council of the Slovak Republic could have in principle met the standards prior to March 2021, we must note with regret that the current amendments in law are a step towards regression rather than realization of genuine tripartism.

First, one cannot emphasize enough the aforementioned principle, that the methods chosen by governments must be considered acceptable and appropriate by the parties involved. As the Committee of Experts has explicitly requested the Government to clarify, how is the legislation expected to effectively promote and strengthen tripartism and social dialogue when the most representative organization of Slovakian workers strongly disagrees with them and considers that the true intent is to allow non-representative workers' organizations to undermine the role of the most representative one.

It is not difficult to see how these amendments could, easily, lead to circumstances where the definition of representativeness of workers becomes arbitrary. In the best case, the law would arguably extend the composition of the Tripartite Council and effectively allow consultations of non-representative, but perhaps genuine workers organizations. At worst,

however, the rule could allow for the participation of artificial workers organizations to have an equal footing with the genuine most representative one, that is, KOZ SR.

The full realization of tripartism does not allow the Government to dictate who the workers are represented by. Instead, it should be emphasized that the consultation of other parties who may be concerned, should not in any case undermine participation of the main recognized social partners, let alone seek to replace it. If this does not amount to undermining genuine representativeness, one could ask then, what would?

Second, it must be underlined that there are also certain requirements that must be met for any consultation to be genuine. The proper application of the principles enshrined by the Convention, requires, without exception, that consultations must be held, effectively, prior to making decisions irrespective of the nature or form of these procedures. As expressed in the Committee of Experts' report, these amendments, under scrutiny today, have been enacted without any due consideration to the view of the most representative workers' organization.

Unfortunately, as this case well demonstrates, when inadequacies in consultation are detected, it is usually at the expense of the workers' organizations. As reflected in the report of the Committee of Experts, the very existence of tripartite consultation cannot be taken for granted. Active promotion and recognition from governments is not automatic, at all. In fact, as we have regrettably witnessed far too often, circumstances can deteriorate quickly and thereby endanger the purpose and legitimate aim of the Convention. Simple statements of tripartism being respected mean nothing if the actions are genuinely lacking.

Worker member, Greece (Ms TZOTZE-LANARA) – I take the floor in solidarity with our fraternal trade union, KOZ SR, to voice the deep concern of Greek workers about Slovakia's non-compliance with the Convention.

This Convention is not procedural. It is institutional. It is substantive, and it is a priority Convention. It safeguards democratic labour governance by ensuring that the most representative worker and employer organizations can participate in shaping policy. That is why correct due implementation is vital.

Yet in Slovakia today, we understand that this core objective is under threat.

The Committee of Experts notes rightly how these recent amendments can undermine equal and meaningful representation in national tripartite consultations.

While the 100,000-member threshold remains, the amendments, adopted unilaterally without consultations, allow unions with as few as 1,000 members to join the Tripartite Council if seats are vacant. This enables marginal or purposefully created unions to displace KOZ SR, the country's most representative organization, under opaque conditions.

While the Convention does not set numerical thresholds, the Committee of Experts emphasizes that it requires meaningful and legitimate representation. In other words, allowing undue influence by dubiously "representative" bodies contravenes the Convention's spirit and wording.

Let's be clear. Representativity – determined by objective and transparent criteria – is not a game of numbers. It is a key democratic principle, inextricably linked to freedom of association. I recall Paragraph 1 of the Tripartite Consultation (Activities of the International Labour Organisation) Recommendation, 1976 (No. 152), which specifies that the most representative organizations of employers and workers are those that enjoy the right of freedom of association.

The two concepts – genuine representativity and freedom of association – are inseparable. To undermine one is to erode the other. The Slovakian example risks turning the principle on

its head and also contravenes the Declaration of Philadelphia which affirms “freedom of association and of expression are essential to sustained progress.”

The Slovak situation sets a dangerous precedent. The issue here is not, as we heard, plurality versus trade union monopolies. It is about preserving objective democratic transparent criteria for representativity, and it is about preventing governments from lowering or redefining representativity arbitrarily and unilaterally, in a matter that jeopardizes the integrity of tripartism. In other words, we should not sacrifice objective representational legitimacy for any other numerical balance or convenience.

These are not abstract ideas, but key principles, backed by a rich case law enshrined in ILO jurisprudence. The Digest of Decisions and Principles of the Committee on Freedom of Association, 2018 (2018 Digest), paragraph 1353 states:

If national legislation establishes machinery for the representation of workers, this representation should normally lie with the organizations which have the largest membership in the category concerned, and the public authorities should refrain from any intervention that might undermine this principle.

Similarly, Paragraph 1355 of the 2018 Digest, underlines that recognition of the most representative unions is the very basis for collective bargaining.

As reaffirmed by the ILO Centenary Declaration, 2019, strong and representative social partners are the bedrock of democratic inclusive societies. Tripartism, the ILO Centenary Declaration emphasizes, is not just a method, but it is a shared value.

We call on the Government to thoughtfully repeal these amendments and restore compliance with the Convention and Recommendation No. 152.

We also urge our Committee to issue a clear, principled recommendations, and findings and follow-up, as needed, to protect the credibility of the ILO system, the essence of representativity and the future of meaningful democratic social dialogue.

Miembro trabajador, España (Sr. GALLEGO GARCÍA) - Los trabajadores de España apoyamos la denuncia presentada por KOZ SR por presunto incumplimiento del Convenio.

Es esta una importante y potente herramienta normativa de procedimiento, ya que como la OIT nos ha recordado en numerosas ocasiones, el tripartismo es esencial para la buena gobernanza, la paz social y el desarrollo económico sostenible.

El artículo 1 del Convenio define qué se debe entender como organizaciones más representativas, pero vemos que el Gobierno ha vulnerado los criterios de representatividad y la flexibilidad que el propio Convenio concede para determinar los interlocutores sociales. Al incluir a las organizaciones sindicales de escasa representatividad, lejos de hacer el diálogo social un espacio inclusivo y más rico, lo divide y lo debilita, y obvia lo que la OIT recomienda en su Plan de acción para la ratificación generalizada y la aplicación efectiva de los convenios de gobernanza.

Las consecuencias de la decisión unilateral del Gobierno van también en contra de más recomendaciones de la OIT, ya que esta subraya, que mejorar el cumplimiento de las normas pasa por fortalecer, y no por debilitar, los sistemas de consulta tripartita. Sumemos a esto, que la intención de desgastar, desprestigiar y discriminar a las centrales mayoritarias, como se hace con la reforma legal del Ejecutivo supone obviar la exigencia del artículo 1 del Convenio, que exige que las autoridades públicas actúen de buena fe al designar qué organizaciones son las más representativas.

Como bien ha recogido en numerosas ocasiones esta Comisión, la inclusión de sindicatos menores, carentes de afiliación real, conlleva un efecto perverso: la dilución de la voz de los trabajadores, la falta de consenso y en última instancia, la erosión de la confianza en el sistema.

Si el Gobierno hubiera deseado realmente fortalecer el diálogo social, lo podría haber hecho, ya que tanto el Convenio como la Recomendación núm. 152 no prescriben un modelo único, sino que otorga a cada Estado la flexibilidad necesaria para adaptar los procedimientos a las prácticas nacionales, siempre que se respeten los principios de independencia, representatividad y buena fe. Sin embargo, este Gobierno ha incumplido el espíritu y el contenido este Convenio también cuando se niega a y cito «buscar soluciones de compromiso que sean aceptables para cada una de las partes» que la OIT indica es clave, en un auténtico procedimiento tripartito.

Así lo hizo el Gobierno de España, caso que fue también examinado en esta Comisión por posible incumplimiento del mismo Convenio, y estamos experimentando los beneficios del tripartismo en épocas de crisis globales, con una economía que crece y de manera más sostenible que la de sus países vecinos, y una reforma laboral, cuyas consecuencias han sido alabadas por la OIT y en la que representantes de empleadores y sindicatos mayoritarios negociamos de forma permanente.

Este éxito, no responde a una casualidad coyuntural, sino al funcionamiento eficaz del tripartismo en mi país, que articula un espacio institucional, bajo los principios de buena fe que establecen el Convenio y la Recomendación núm. 152, y que arroja logros tangibles para millones de trabajadoras y trabajadores, así como de empresas.

Es esto lo que queremos también para Eslovaquia, y consecuentemente, pedimos a esta Comisión un pronunciamiento firme que recoja las peticiones del delegado de las y los

trabajadores eslovacos, conforme a lo estipulado en el artículo 1 y el artículo 5 del presente Convenio.

La equidad, la pluralidad y el respeto a los principios democráticos, inspiran a esta Organización. La acertada inclusión de Eslovaquia en la lista de casos a examinar por esta Comisión representa una oportunidad para reafirmar la centralidad del diálogo social y del tripartismo en la gobernanza nacional. El buen funcionamiento de estos, según lo indicado por el Convenio, será garantía de legitimidad, cohesión social, justicia distributiva y fortalecimiento de la economía, como señalan tantos instrumentos y pronunciamientos y la propia OIT.

Government representative (Mr MATULAY) – I wish to express on behalf of the Slovak Delegation our deepest appreciation for every speaker who has taken the floor during today's deliberations.

Your interventions were analytical, critical or visionary, and have truly enriched our dialogue and reminded us of the collective responsibility we share in safeguarding meaningful, inclusive, tripartite consultation across the globe.

We have listened attentively to the observations of the Committee of Experts and to the clarifications provided by the Office.

We are equally grateful for the thoughtful contributions from the workers' and employers' groups whose lived experience at enterprise and sectoral level brought our discussion to life. Each point raised today has added real value to our common understanding. Let me assure you that the Slovak Republic takes careful note of every comment and recommendation voiced.

At the same time, we remain firmly convinced that the existing legal framework of the Slovak Republic is fully aligned with the letter of spirit of the Convention.

Our Act on tripartite consultations together with the procedural rules governing the Economic and Social Council provides clear guarantees for timely, prior and effective dialogue with both workers' and employers' representatives on all labour-related legislative and policy proposals. This is not only the firm position of the Government, but it is also opinion of five from the six members of the Tripartite Council representing social partners that would prefer the newer legislation to the older one.

In this context, it has to be also said that the new legislation is also valid for the employers, meaning that the limitations and the possibility for pluralization of the tripartite dialogue is not only limited or focused on the trade unions. It is also a matter which is valid for the employers.

I would also like to say that it is quite surprising to hear from the representative of the Slovak Trade Unions that he is speaking on behalf of and represents all workers in Slovakia. That said, compliance must never lead to complacency. We therefore reiterate our commitment to continuous improvement. Slovakia is also prepared to share its experience, positive as well as instructive, so that other Member States may benefit, just as we learn from their good practices in return.

Allow me once again to thank all Delegates for the friendly spirit that has characterized our work today. Your insights will accompany us back to the capital, where we will continue the dialogue with the same openness and respect that have marked our exchanges here in Geneva.

Thank you for your attention, and thank you for unwavering commitment to social dialogue, tripartism and enduring values of the ILO.

Membres employeurs – Nous avons pris bonne note des explications fournies en séance par le gouvernement et par les syndicats. Le groupe des employeurs souligne l'importance du respect par les États de la convention. Le tripartisme constitue un des piliers de l'OIT. Il est

fondamental que le tripartisme soit effectivement mis en œuvre au niveau international et au niveau national.

Les gouvernements sont cependant libres d'organiser ces consultations de la manière la plus efficace, afin d'éviter toute bureaucratie, et pour autant que les prescriptions de la convention soient respectées. Je rappelle ces obligations brièvement:

- les consultations doivent couvrir toutes les normes et activités de l'OIT, telles que mentionnées à l'article 5, paragraphe 1;
- tenant compte de l'article 2, paragraphe 1, ces consultations doivent être efficaces, c'est à dire organisées de manière telle que les positions des organisations représentatives soient prises en considération par le gouvernement avant de prendre ses décisions;
- et enfin, en application de l'article 5, paragraphe 2, ces consultations tripartites doivent avoir lieu au moins une fois par an.

Le groupe des employeurs recommande aux autorités nationales de prendre les mesures nécessaires et appropriées pour assurer une consultation tripartite effective et efficace des partenaires sociaux nationaux en application de la convention . Les critères de représentativité des organisations des employeurs et des travailleurs doivent être objectifs et prédéfinis par le législateur. La composition du Conseil économique et social doit garantir une représentation équilibrée entre les représentants des employeurs et des travailleurs. Les organisations respectives doivent pouvoir désigner librement leurs représentants dans ce conseil. Ceci est bien le cas en Slovaquie.

Nous encourageons le gouvernement à continuer la concertation tripartite au niveau national en veillant à garantir la représentativité des organisations, sans interférer dans la

nomination des membres du Conseil économique et social. Nous invitons le gouvernement à communiquer à l'avenir tout élément nouveau qui résultera du dialogue social national conformément à la convention.

Président – S'agissant de la question des votes évoqués ce matin, je vous informe que le Président de la Conférence a annoncé que le vote concernant les amendements au code de la convention du travail maritime, 2006, telle qu'amendée, sera déclaré ouvert vers 13 heures, heure de Genève, et sera clos à 18 heures, heure de Genève. Un autre vote sera également ouvert, à la même heure, le vote sur la résolution concernant la Palestine. Les résultats du vote seront annoncés lors de la séance plénière matinale du 6 juin. Je vous invite à vérifier vos courriels et à procéder aux votes. N'hésitez pas à demander l'assistance des personnes qui se trouvent à l'extérieur de notre salle.

Membres travailleurs – Je remercie l'ensemble des intervenants et particulièrement le représentant du gouvernement pour les informations écrites et orales qu'il a pu transmettre à notre commission. La convention est une convention de gouvernance prioritaire. Il est essentiel que le gouvernement mette tout en œuvre pour assurer la bonne application de cette convention et pour rétablir un environnement propice aux dynamiques de dialogue social tripartite.

Il nous semble primordial dans cette optique de rétablir la confiance des organisations qui participent à ce dialogue social tripartite et qui remplissent les critères objectifs, préétablis et précis de représentativité fixés dans la législation.

Cette confiance a en effet été ébranlée suite à la modification de la composition du Conseil économique et social de la République slovaque intervenue en 2021, qui a eu pour conséquence d'attribuer les mêmes prérogatives que celles des organisations représentatives

à des organisations qui ne répondent pas aux critères objectifs, préétablis et précis de représentativité. Les organisations devraient pourtant être traitées sur un pied d'égalité, ce qui n'est plus le cas à la suite des modifications légales intervenues.

Tout cela est de nature à porter préjudice aux dynamiques de dialogue social tripartite qui doivent être mises en place conformément à la convention.

Nous demandons au gouvernement, en concertation avec les partenaires sociaux, de rétablir les dispositions de la loi n° 103/2017 sur les consultations tripartites au niveau national, de sorte à garantir que la représentativité des organisations soit déterminée sur la base de critères objectifs, préétablis et précis, conformément à la convention.

Comme elle l'a elle-même demandé, il sera important que le gouvernement transmette à la commission d'experts des informations détaillées et actualisées sur les motifs pour lesquels la législation nationale a été modifiée.

Le gouvernement indiquera également de quelle manière la nouvelle composition du Conseil économique et social de la République slovaque est censée promouvoir et renforcer efficacement le tripartisme et le dialogue social.

Nous demandons au gouvernement de recourir à l'assistance technique du BIT et d'informer la commission d'experts d'ici au 1^{er} septembre 2025 sur les mesures prises afin de mettre en œuvre les recommandations qui lui seront faites par notre commission.

Président – Les conclusions de ce cas seront adoptées dans l'après-midi du mercredi 11 juin.

Avant de lever la séance, je vous informe qu'une version révisée de notre programme provisoire du travail, le document D.0 (Rev.3), est maintenant disponible sur la page Web de la commission pour votre consultation.

À cet égard, j'attire votre attention sur le fait que la discussion du cas concernant l'État plurinational de Bolivie, qui était prévu demain, est reportée au mardi 10 juin. Par conséquent, le cas concernant le Burundi sera examiné à 10 heures demain matin, et le cas concernant El Salvador sera examiné à partir de 15 heures, suivi par l'examen du cas de la Géorgie.

La séance est levée à 13 h 00.

The sitting closed at 1 p.m.

Se levantó la sesión a las 13 horas.