



EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS
COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME

EUROPSKI SUD ZA LJUDSKA PRAVA

PRVI ODJEL

**PREDMET HRVATSKI LIJEČNIČKI SINDIKAT protiv
HRVATSKE**

(Zahtjev br. 36701/09)

PRESUDA

STRASBOURG

27. studenoga 2014.

*Ova presuda postaje konačna pod okolnostima navedenima u članku 44. stavku 2.
Konvencije. Može biti podvrgnuta uredničkim izmjenama.*

U predmetu Hrvatski liječnički sindikat protiv Hrvatske,

Europski sud za ljudska prava (Prvi odjel), zasjedajući u Vijeću u sastavu:

Isabelle Berro-Lefèvre, *predsjednica*,
Mirjana Lazarova Trajkovska,
Julia Laffranque,
Paulo Pinto de Albuquerque,
Linos-Alexandre Sicilianos,
Ksenija Turković,
Dmitry Dedov, *suci*,

i Søren Nielsen, *tajnik Odjela*,

nakon vijećanja zatvorenog za javnost 4. studenoga 2014.
donosi sljedeću presudu koja je usvojena tog datuma:

POSTUPAK

1. Postupak u ovome predmetu pokrenut je na temelju zahtjeva (br. 36701/09) protiv Republike Hrvatske kojeg je Hrvatski liječnički sindikat (u daljnjem tekstu: podnositelj zahtjeva-sindikata) podnio Sudu na temelju članka 34. Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (Konvencija) dana 17. lipnja 2009.

2. Podnositelja zahtjeva zastupao je g. S. Posavec, odvjetnik iz Zagreba iz Odvjetničkog društva Posavec, Rašica & Liszt d.o.o. Hrvatsku Vladu (Vlada) zastupala je njezina zastupnica, gđa Š. Stažnik.

3. Podnositelj zahtjeva-sindikata tvrdio je da je odlukama domaćih sudova kojima mu je zabranjeno održavanje štrajka povrijeđena njegova sloboda udruživanja.

4. Dana 5. rujna 2011. Vlada je obaviještena o zahtjevu.

ČINJENICE**I. OKOLNOSTI PREDMETA**

5. Podnositelj zahtjeva-sindikata jest sindikat liječnika koji je osnovan u skladu s hrvatskim zakonodavstvom. Njegovo sjedište nalazi se u Zagrebu.

A. Pozadina predmeta

6. Dana 8. prosinca 2004. Vlada Republike Hrvatske kao jedna strana te Samostalni sindikat zdravstva i socijalne skrbi Hrvatske, Hrvatski strukovni

sindikata medicinskih sestara – medicinskih tehničara, Sindikat zdravstva, socijalne zaštite i mirovinsko-invalidskog osiguranja Hrvatske i podnositelj zahtjeva-sindikata kao druga strana sklopili su Kolektivni ugovor za djelatnost zdravstva i zdravstvenog osiguranja (u daljnjem tekstu: Kolektivni ugovor ili glavni Kolektivni ugovor). Člankom 102. Kolektivnog ugovora propisano je da taj ugovor stupa na snagu 15. siječnja 2005. godine ako ga na referendumu kojem je pristupila najmanje jedna trećina radnika zaposlenih u zdravstvenim ustanovama i Hrvatskom zavodu za zdravstveno osiguranje prihvati natpolovična većina radnika izašlih na referendum. Kolektivni je ugovor prihvaćen na referendumu održanom 5. siječnja 2005. i stupio je na snagu 15. siječnja 2005., kako je i bilo predviđeno.

7. U svrhu regulacije pitanja svojstvenih doktorima medicine i doktorima stomatologije dana 8. prosinca 2004. Vlada Republike Hrvatske i podnositelj zahtjeva-sindikata također su sklopili Strukovni kolektivni ugovor za liječničku i stomatološku djelatnost koji je predstavljao dodatak (u daljnjem tekstu: Dodatak) prethodno navedenom glavnom Kolektivnom ugovoru. Člankom 6. i člankom 98. stavkom 2. Dodatka propisano je da on stupa na snagu 15. siječnja 2005. ako ga liječnici prihvate na referendumu.

8. Dana 15. prosinca 2004. Samostalni sindikat zdravstva i socijalne skrbi Hrvatske i Hrvatski strukovni sindikat medicinskih sestara i tehničara pokrenuli su parnični postupak protiv države i podnositelja zahtjeva-sindikata zahtijevajući da se Dodatak proglasi ništavim jer ga protivno zakonu nisu sklopili svi sindikati koji su sklopili glavni Kolektivni ugovor (detaljniji opis tijeka tog postupka vidjeti u stavcima 26. – 30. u nastavku).

9. Dana 29. prosinca 2004. Vlada Republike Hrvatske donijela je uputu kojom je (a) naložila Državnom odvjetništvu da prizna tužbeni zahtjev tužitelja u tom postupku jer je bio osnovan, a s ciljem proglašenja Dodatka ništavim, te (b) naložila Ministarstvu zdravstva i socijalne skrbi da odmah započne pregovore o sklapanju novog kolektivnog ugovora za liječničku i stomatološku djelatnost.

10. U međuvremenu je dana 21. prosinca 2004. Odbor za referendum donio odluku o održavanju referenduma navedenog u Dodatku (vidjeti prethodni stavak 7.).

11. Međutim, dana 31. prosinca 2004. predsjednik Gospodarsko-socijalnog vijeća, tripartitnog tijela sastavljenog od predstavnika sindikata, poslodavaca i Vlade, stavio je van snage je odluku o održavanju referenduma.

12. Referendum je unatoč tome održan 5. siječnja 2005. Od 11.016 liječnika, glasalo je njih 8.290, pri čemu je 8.255 glasalo „za“, a 25 je glasalo „protiv“.

13. Dana 18. siječnja 2005. predsjednik Gospodarsko-socijalnog vijeća donio je odluku kojom ne priznaje rezultate referenduma.

14. U pismu Ministarstvu zdravstva i socijalne skrbi od 23. ožujka 2005. podnositelj zahtjeva-sindikata najavio je štrajk za 11. travnja 2005. Naveo je

da se štrajk organizira radi (a) zaštite društvenih i gospodarskih interesa liječnika postavljanjem zahtjeva hrvatskoj Vladi da ispuni svoje obveze koje proizlaze iz Dodatka, (b) priznavanja rezultata referenduma o prihvaćanju Dodatka i (c) kao dodatne osnove za štrajk, rješavanja pitanja svojstvenih doktorima medicine i doktorima stomatologije u sustavu zdravstvene skrbi postavljanjem zahtjeva za sklapanjem kolektivnog ugovora za liječničku i stomatološku djelatnost. Posebice je, uzimajući u obzir posljednje navedenu osnovu, podnositelj zahtjeva-sindikata naveo sljedeće:

„- rješavanje pitanja svojstvenih liječnicima u sektoru zdravstvene skrbi sklapanjem kolektivnog ugovora za liječničku i stomatološku djelatnost.

U svojstvu dodatne osnove za štrajk Hrvatski liječnički sindikat navodi da se [glavni] Kolektivni ugovor za djelatnost zdravstva i zdravstvenog osiguranja ne dotiče pitanja svojstvenih liječničkoj i stomatološkoj djelatnosti. Stoga je po uputi hrvatske Vlade i u skladu s mišljenjem Gospodarsko-socijalnog vijeća (...) od 31. ožujka 2004. istodobno [s prethodno navedenim kolektivnim ugovorom] sklopljen Dodatak tom Kolektivnom ugovoru koji se bavi pitanjima svojstvenima liječnicima. Na taj su način sveobuhvatno razmotrena pitanja svojstvena liječnicima u djelatnosti zdravstva i zdravstvenog osiguranja. Budući da hrvatska Vlada odbija primijeniti Strukovni kolektivni ugovor za liječničku i stomatološku djelatnost [tj. Dodatak], a pitanja svojstvena liječničkoj i stomatološkoj djelatnosti, uključujući povećanje plaće i druga materijalna prava liječnika, nisu obuhvaćena [glavnim] Kolektivnim ugovorom za djelatnost zdravstva i zdravstvenog osiguranja, dodatna osnova za štrajk jest zahtjev da Vlada riješi pitanja svojstvena poslovima i djelatnosti doktora medicine i doktora stomatologije u djelatnosti zdravstva i zdravstvenog osiguranja.“

15. Istog je dana Ministarstvo zdravstva i socijalne skrbi pozvalo podnositelja zahtjeva-sindikata na sklapanje novog kolektivnog ugovora za liječničku i stomatološku djelatnost u obliku dodatka glavnom Kolektivnom ugovoru. Nacrt novog dodatka priložen je pismu Ministarstva. Ministarstvo je naglasilo da se nacrtom predviđa dodatak na plaću u iznosu od 10 % osnovne plaće doktora medicine i doktora stomatologije u 2005. na ime njihove povećane odgovornosti za život i zdravlje pacijenata. Također je dodalo da su se drugi sindikati, strane u glavnom Kolektivnom ugovoru, složili s nacrtom te je pozvalo podnositelja zahtjeva-sindikata da ga unutar sedam dana obavijesti je li prihvatio nacrt.

16. Dana 30. ožujka 2005. podnositelj zahtjeva-sindikata obavijestio je Ministarstvo da predloženi nacrt nažalost ne rješava važna pitanja svojstvena doktorima medicine i doktora stomatologije u djelatnosti zdravstva.

17. Dana 5. travnja 2005. hrvatska Vlada donijela je uredbu kojom je jednostrano povećala plaće doktora medicine i doktora stomatologije za 10 % u 2005. (vidjeti stavak 38. u nastavku).

B. Građanski postupak za zabranu održavanja štrajka

18. Istog dana, 5. travnja 2005., država je podnijela tužbu protiv podnositelja zahtjeva-sindikata Županijskom sudu u Zagrebu i zatražila od suda da zabrani održavanje najavljenog štrajka. Tužitelj je tvrdio da bi najavljeni štrajk bio nezakonit jer bi se njime zahtijevala primjena Dodatka koji nikada ni nije stupio na snagu s obzirom na to da je odluka o održavanju referenduma potrebnog za njegovu primjenu stavljena van snage (vidjeti prethodne stavke 7., 11. i 13.).

19. Presudom od 8. travnja 2005. Županijski sud je presudio u korist države i zabranio održavanje štrajka. Smatrao je da zahtijevanje ispunjenja obveza koje proizlaze iz kolektivnog ugovora ili priznavanje rezultata referenduma nije dopuštena osnova za štrajk sukladno članku 210. stavak 1. Zakona o radu (vidjeti 32. stavak u nastavku). Mjerodavni dio te presude glasi kako slijedi:

„Iz citirane odredbe [odnosno članka 210. stavka 1.] slijedi da je zakonodavac uporabom sintagme "zaštita i promicanje gospodarskih i socijalnih interesa" očigledno isključio iz dopuštene svrhe štrajka ostvarivanje prava iz radnog odnosa s obzirom na to da je (...) pojedinačna i kolektivna provedba prava propisanih kolektivnim ugovorom uređena člancima [191.] i [202.] Zakon o radu.

...

Što se tiče u pisanom obliku najavljenog podrednog razloga za štrajk ... valja reći da je punomoćnik tuženika na glavnoj raspravi naveo da je navedeni razlog istaknut podredno za slučaj da SKU u međuvremenu prestane važiti donošenjem odluke Općinskog suda u postupku koji je u tijeku.

...

Konačno treba zaključiti da je štrajk pravno dopušten samo u slučaju takvog kolektivnog spora ... o pitanjima koja nisu pravno uređena, a ne i u pogledu pitanja koja su tim aktima već regulirana. Kako tuženik inzistira na ispunjenju SKU očito je da su pitanja ... regulirana tim ugovorom, kao što je pravno regulirana i procedura stupanja na snagu SKU, pa već i stoga nema materijalnopravne pretpostavke za organiziranje štrajka.“

20. Podnositelj zahtjeva-sindikat zatim je podnio žalbu protiv te presude Vrhovnom sudu Republike Hrvatske.

21. Dana 11. travnja 2005. podnositelj zahtjeva-sindikat održao je štrajk kako je bilo planirano jer je prema domaćem zakonodavstvu podnošenjem žalbe spriječio pravomoćnost presude Županijskog suda. Prema izvješćima u medijima podnositelj zahtjeva-sindikat tvrdio je da je gotovo 90 % od otprilike 8.000 doktora medicine i doktora stomatologije sudjelovalo u štrajku dok je ministar zdravstva tvrdilo da je zapravo štrajkalo svega njih 25 %, a ostali su samo izrazili podršku. Ministar je također izjavio u medijima da je pruženo 85 % usluga i da je do zastoja u radu došlo u jednome od pet kliničkih centara, jednoj od sedam sveučilišnih bolnica i šest od 22 općih bolnica. Štrajk je trajao do 13. travnja 2005. kada ga je

podnositelj zahtjeva-sindikata otkazao kako bi ispunio naknadnu privremenu mjeru zabrane održavanja štrajka Županijskog suda od 12. travnja 2005. (vidjeti sljedeći stavak).

22. Dana 12. travnja 2005., na zahtjev države, Županijski sud u Zagrebu odredio je privremenu mjeru zabrane održavanja štrajka do trenutka pravomoćnosti presude tog suda od 8. travnja 2005., odnosno dok Vrhovni sud ne odluči o žalbi podnositelja zahtjeva-sindikata protiv te presude. Dana 21. travnja 2005. Vrhovni je sud odbio žalbu podnositelja zahtjeva-sindikata protiv rješenja o privremenoj mjeri.

23. Presudom od 27. travnja 2005. Vrhovni je sud odbio žalbu podnositelja zahtjeva-sindikata protiv presude Županijskog suda od 8. travnja 2005. (vidjeti prethodne stavke 19 – 20). Smatrao je da je Dodatak nevaljan jer ga nisu sklopili, protivno članku 186. stavku 1. Zakona o radu (vidjeti stavak 32. u nastavku), svi sindikati koji su sklopili Kolektivni ugovor i da su stoga nezakonite sve daljnje radnje temeljem tog sporazuma, uključujući i štrajk. Mjerodavni dio presude Vrhovnog suda glasi kako slijedi:

„Budući da je Dodatak Kolektivnom ugovoru zdravstva i zdravstvenog osiguranja – Strukovni kolektivni ugovor za liječničku i stomatološku djelatnost, zbog svega iznietog utvrđen pravno nevaljanim, dakle nezakonitim, nezakonita su i sva kasnija postupanja potpisnika takvog nezakonitog kolektivnog ugovora, kako u pogledu raspisivanja i održavanja referenduma (...), tako i prva dva najavljena razloga za štrajk, koja se također temelje na pravno nevaljanom Dodatku Kolektivnog ugovora – SKU za liječničku i stomatološku djelatnost.

Pravilna je ocjena prvostupanjskog suda da se nije bilo potrebno očitovati o trećem, podređnom razlogu za štrajk. Ovo stoga, što je i prema navodima punomoćnika tuženika na glavnoj raspravi održanoj dana 8. travnja 2005. godine (list 114 spisa) navedeni razlog istaknut podređno, za slučaj [da Dodatak u međuvremenu prestane važiti donošenjem odluke] u [paralelnom] postupku koji u tijeku pred Općinskim sudom u Zagrebu, a koja pretpostavka se nije ostvarila

24. Dana 30. svibnja 2005. podnositelj zahtjeva-sindikata podnio je ustavnu tužbu Ustavnom sudu Republike Hrvatske protiv presude Vrhovnog suda pozivajući se na povrede, među ostalim, njegova prava na štrajk zajamčenog Ustavom i slobode udruživanja zajamčene Konvencijom. Pritom se podnositelj zahtjeva-sindikata pozvao na članak 60. Ustava (vidjeti stavak 31. u nastavku) i članak 11. Konvencije.

25. Dana 17. prosinca 2008. Ustavni sud je odbio ustavnu tužbu podnositelja zahtjeva-sindikata i svoju je presudu dostavio punomoćnicima podnositelja zahtjeva-sindikata dana 26. siječnja 2009. Mjerodavni dio te odluke glasi kako slijedi:

„Nakon što je utvrdio da se [osporavane] sudske odluke temelje na mjerodavnim odredbama Zakona o radu, Ustavni sud utvrđuje da te odluke ne krše ustavno pravo podnositelja zahtjeva [određeno] člankom 60. stavkom 1. Ustava niti [ne krše] odredbe međunarodnog prava na koja se pozvao podnositelj ustavne tužbe.“

C. Građanski postupak za proglašenje Dodatka ništavim

26. U međuvremenu su, kako je prethodno navedeno (vidjeti stavak 8.), Samostalni sindikat zdravstva i socijalne skrbi Hrvatske i Hrvatski strukovni sindikat medicinskih sestara i medicinskih tehničara pokrenuli građanski postupak protiv države i podnositelja zahtjeva pred Općinskim sudom u Zagrebu zahtijevajući da se Dodatak proglašeni ništavim.

27. Dana 19. listopada 2006. Općinski sud u Zagrebu presudio je u korist tužitelja i proglasio Dodatak ništavim.

28. Dana 16. prosinca 2008. Županijski sud u Zagrebu odbio je žalbu podnositelja zahtjeva-sindikata i potvrdio prvostupanjsku presudu koja je time postala pravomoćna.

29. Dana 17. ožujka 2010. Vrhovni je sud odbio reviziju koju je podnio podnositelj zahtjeva-sindikat. Potvrdio je obrazloženje nižih sudova koji su proglasili Dodatak nevaljanim jer ga, protivno članku 186. stavku 1. Zakona o radu (vidjeti stavak 32. u nastavku) i članku 21. tog Kolektivnog ugovora (vidjeti stavak 36. u nastavku) nisu sklopili svi sindikati koji su sklopili glavni Kolektivni ugovor.

30. Dana 16. ožujka 2011. Ustavni je sud odbio ustavnu tužbu koju je podnio podnositelj zahtjeva-sindikat.

II. MJERODAVNO DOMAĆE PRAVO

A. Ustav

31. Mjerodavni članci Ustava Republike Hrvatske (Narodne novine, br. 56/90 s narednim izmjenama) glase kako slijedi:

Članak 43. stavak 1.

„Svatom se jamči pravo na slobodno udruživanje radi zaštite njihovih probitaka ili zauzimanja za socijalna, gospodarska, politička, nacionalna, kulturna ili druga uvjerenja i ciljeve. Radi toga svatko može slobodno osnivati sindikate i druge udruge, uključivati se u njih ili iz njih istupati u skladu sa zakonom.“

Članak 59. stavak 1.

„Radi zaštite svojih gospodarskih i socijalnih interesa, svi zaposleni imaju pravo osnivati sindikate i slobodno u njih stupati i iz njih istupati.“

Članak 60.

Jamči se pravo na štrajk.

U oružanim snagama, redarstvu, državnoj upravi i javnim službama određenima zakonom može se ograničiti pravo na štrajk.“

B. Zakon o radu

1. Mjerodavne odredbe

32. Mjerodavne odredbe Zakona o radu iz 1995. (Narodne novine br. 38/95 s narednim izmjenama) koji je bio na snazi između 1. siječnja 1996. i 1. siječnja 2010. u predmetno vrijeme navode kako slijedi:

Odbor sindikata za kolektivne pregovore

Članak 186. stavak 1.

„Ako je na području za koje se sklapa kolektivni ugovor zastupljeno više sindikata, (...) poslodavaca (...) može o sklapanju kolektivnog ugovora pregovarati samo s pregovaračkim odborom sastavljenim od zastupnika tih sindikata.“

Dužnost ispunjavanja obveza iz kolektivnog ugovora u dobroj vjeri

Članak 191.

„(1) Stranke kolektivnog ugovora i osobe na koje se on primjenjuje dužne su u dobroj vjeri ispunjavati njegove odredbe.“

(2) Zbog povrede obveze iz kolektivnog ugovora oštećena stranka ili osoba na koju se on primjenjuje može tražiti naknadu pretrpljene štete.“

Sudska zaštita prava iz kolektivnog ugovora

Članak 202.

„Stranka kolektivnog ugovora može tužbom pred nadležnim sudom zahtijevati zaštitu prava iz kolektivnog ugovora.“

Štrajk i štrajk solidarnosti

Članak 210. stavak 1.

„(1) Sindikati ili njihove udruge više razine imaju pravo pozvati na štrajk i provesti ga sa svrhom promicanja i zaštite gospodarskih i socijalnih interesa svojih članova ili zbog plaće (...) ako nisu isplaćene protekom roka od trideset dana od dana dospijeća.“

2. Mjerodavna sudska praksa

33. Prema sudskoj praksi hrvatskih sudova štrajk je dopušten samo ako je njegov cilj sklapanje ili revizija kolektivnog ugovora. Protivno tome, štrajk je nezakonit ako postoji kolektivni ugovor. Razlog tomu jest činjenica da u takvoj situaciji postoji obveza socijalnog mira kojom je zabranjeno pozivanje na štrajk u vezi s pitanjima koja su već uređena kolektivnim ugovorom. Jedina iznimka tom pravilu jest neisplata plaće na kojoj su osnovi sindikati mogli organizirati štrajk u razdoblju nakon 10. ožujka 2001., kada su stupile na snagu Izmjene i dopune Zakona o radu, mogu organizirati štrajk. U predmetu Gž-4/1996 Vrhovni je sud tumačio

članak 210. stavak 1. Zakona o radu (vidjeti prethodni stavak) na sljedeći način:

„Prema pravnoj prosudbi ovog Vrhovnog suda – a na osnovi odredaba iz čl. 210. stavka 1. (...) Zakona o radu, štrajk je pravno dopušten samo u slučaju takvog kolektivnog radnog spora koji proizlazi iz sukoba interesne naravi, [odnosno u sporovima o pitanju] koje nije pravno uređeno, a reguliranje toga pitanja može biti predmetom kolektivnog ugovora. Štrajk je, dakle, legalan način industrijske akcije sa svrhom ostvarivanja onih [radničkih] zahtjeva [u pogledu pitanja] uređenje kojih može biti predmetom kolektivnog ugovora. Premda zakonodavac izriječno ne određuje nedopuštenost štrajka o pitanjima koja su pravno uređena (...) i za to podobna za sudsko, odnosno arbitražno odlučivanje, gore izloženo pravno shvaćanje proizlazi iz gramatičkog tumačenja čl. 210. st. 1. ZR te sadržajne povezanosti navedenog propisa s [nekim drugim] odredbama istog zakona. Zakonodavac je uporabom sintagme "zaštita i promicanje gospodarskih i socijalnih interesa", očigledno isključio iz dopuštene svrhe štrajka ostvarivanje prava iz radnog odnosa (pravne sporove). ... [U članku 210. stavu 1.] (...) ukazuje da sredstva pritiska ([pri čemu je] štrajk krajnje sredstvo) služe zaštiti i promicanju interesa radnika, ne i njihovih prava i to samo pri pregovorima o sklapanju kolektivnih ugovora, a ne i glede pitanja koja su tim ugovorima regulirana.“

34. U svojoj presudi br. Gž 5/2000 od 13. travnja 2000. Vrhovni je sud utvrdio da pravilo sadržano u članku 210. stavku 1. Zakona o radu (vidjeti prethodni stavak 32.) nije obvezno, odnosno da se strane u kolektivnom ugovoru mogu drugačije sporazumjeti i primjerice dopustiti štrajk čak i dok je kolektivni ugovor na snazi. Točnije, Vrhovni sud utvrdio je kako slijedi:

„Odredba čl. 210. st. 1. ZOR glasi: "Sindikati ili njihove udruge više razine imaju pravo pozvati na štrajk i provesti ga sa svrhom zaštite i promicanja gospodarskih i socijalnih interesa svojih članova". Po svojoj stilizaciji ta norma st. 1. nije kogentna (...). Nedvojbeno je da odredba čl. 210. st. 1. ZOR daje pravo sindikatima na poduzimanje štrajka u slučajevima kolektivnih sporova tj. o pitanjima koja mogu biti predmetom kolektivnog ugovora a koja nisu pravno uređena. ... ZOR je osigurao zaposlenicima zaštitu samo njihovih temeljnih prava. [Međutim], postoje i mnogi drugi izvori radnog prava kojima se uređuju prava i obveze iz radnih odnosa. Kolektivnim ugovorima mogu se regulirati povoljniji sadržaji radnih odnosa za zaposlenike (...). Stoga se postavlja pitanje, da li je štrajk koji je poduzet iz razloga predviđenog kolektivnim ugovorom nezakonit. ... Ako je poslodavac potpisom kolektivnog ugovora pristao da sindikat može poduzeti štrajk i u slučaju kršenja odredbi tog ugovora od strane poslodavca, onda se štrajk ne bi mogao smatrati nezakonitim samo zato što je poduzet iz tog razloga. ...”

C. Zakon o obveznim odnosima

35. Mjerodavna odredba Zakona o obveznim odnosima (Narodne novine Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije br. 29/78 s narednim izmjenama i Narodne novine Republike Hrvatske br. 53/91 s kasnijim izmjenama), koja je bila na snazi između 1. listopada 1978. i 31. prosinca 2005., glasi kako slijedi:

Ništavost**Član 103.**

„(1) Ugovor, koji je protivan Ustavu Republike Hrvatske, prisilnim propisima te moralu društva ništav je ako cilj povrijeđenog pravila ne upućuje na neku drugu sankciju ili ako zakon o određenom slučaju ne propisuje što drugo.

(2) Ako je sklapanje određenog ugovora zabranjeno samo jednoj strani, ugovor će ostati na snazi ako u zakonu nije što drugo predviđeno za određeni slučaj, a strana koja je povrijedila zakonsku zabranu snosit će odgovarajuće posljedice.“

D. Kolektivni ugovor za djelatnost zdravstva i zdravstvenog osiguranja

36. Mjerodavni članci Kolektivnog ugovora za djelatnost zdravstva i zdravstvenog osiguranja (Narodne novine br. 9/05, 156/09, 52/10 i 7/11 – Kolektivni ugovor ili glavni Kolektivni ugovor), koji je bio na snazi između 15. siječnja 2005. (vidjeti prethodni stavak 6) i 31. prosinca 2010., glase kako slijedi:

Članak 10.

„(1) Za vrijeme važenja ovoga Ugovora Sindikati neće štrajkati radi pitanja koja su ovim Ugovorom uređena.

(2) Suzdržavanje od štrajka iz stavka 1. ovoga članka ne isključuje pravo na štrajk za sva druga neriješena pitanja te za slučaj spora oko izmjene ili dopune ovoga Ugovora.

(3) Sindikati imaju pravo organizirati štrajk solidarnosti s drugim sindikatima uz najavu prema odredbama ovoga Ugovora.“

Izmjene i dopune Ugovora**Članak 21. stavak 1. i 2.**

„(1) Svaka ugovorna strana može predložiti izmjene i dopune ovoga Ugovora.

(2) U ime Sindikata prijedlog izmjena i dopuna ovoga Ugovora može podnijeti pregovarački odbor.“

E. Strukovni kolektivni ugovor za liječničku i stomatološku djelatnost

37. Mjerodavne odredbe Strukovnog kolektivnog ugovora za liječničku i stomatološku djelatnost (Dodatak), koji je proglašen ništavim presudom Županijskog suda od 19. listopada 2006. koja je postala pravomoćna 16. prosinca 2008. (vidjeti prethodne stavke 26 – 28)„, glase kako slijedi:

Članak 1. stavak 2.

„Ovaj ugovor smatra se posebnim dijelom [glavnog] Kolektivnog ugovora za djelatnost zdravstva i zdravstvenog osiguranja. U slučaju da se određeno pravo uređuje drugačije [glavnim] Kolektivnim ugovorom za djelatnost zdravstva i zdravstvenog osiguranja, primjenjuje se zakon koji je povoljniji za zaposlenika.“

Članak 14. stavak 1. i 2.

„Tijekom valjanosti ovog Ugovora Hrvatski liječnički sindikat ne smije održavati štrajk zbog pitanja uređenih ovim Ugovorom osim ako one [odnosno obveze koje proizlaze iz Dodatka] nisu ispunjene.

Zabrana štrajka iz stavka 1. ovog članka ne isključuje pravo na štrajk u pogledu drugih neriješenih pitanja.“

Članak 57.

„Zbog iznimne odgovornosti za život i zdravlje ljudi liječnici [i stomatolozi] imaju pravo na dodatak na plaću za liječničku odgovornost.

S obzirom na opće stanje u gospodarstvu ukupno povećanje osnovne plaće zbog liječničke odgovornosti ostvaruje se postupno u razdoblju od 15. siječnja 2005. i 1. siječnja 2010. godišnjim povećanjem od 10 % koje se računa primjenom lančanog indeksa. Od 15. siječnja 2005. osnovna plaća određena ugovorom o radu povećava se za 10 %. Svake sljedeće godine, s početkom od 1. siječnja, osnovna se plaća povećava za 10 % u odnosu na prethodnu godinu sve do 1. siječnja 2010.“

F. Uredba o dodatku na plaće doktora medicine i doktora stomatologije

38. Dana 5. travnja 2005. hrvatska Vlada donijela je Uredbu o dodatku na plaće doktora medicine i doktora stomatologije (Narodne novine br. 44/05 od 5. travnja 2005. – Uredba) koja je stupila na snagu istoga dana. Mjerodavna odredba te Uredbe glasi kako slijedi:

Članak 2.

„Zbog iznimne odgovornosti za život i zdravlje ljudi liječnici [i stomatolozi] imaju pravo na dodatak na plaću (...).

Dodatak na plaću iz stavka 1. ovog članka isplaćuje se u 2005. godini mjesečno u iznosu od 10 % od osnovne plaće.“

PRAVO**I. NAVODNA POVREDA ČLANKA 11. KONVENCIJE**

39. Podnositelj zahtjeva-sindikata prigovorio je da odluke domaćih sudova kojima mu se zabranjuje održavanje štrajka planiranog za

11. travnja 2005. predstavljaju povredu njegova prava na zaštitu interesa svojih članova, a time i povredu njegove slobode udruživanja zajamčene člankom 11. Konvencije koji glasi kako slijedi:

„1. Svatko ima pravo na slobodu mirnog okupljanja i slobodu udruživanja s drugima, uključujući pravo osnivati sindikate ili im pristupati radi zaštite svojih interesa.

2. Ne mogu se postavljati nikakva ograničenja ostvarivanju tih prava, osim onih koja su propisana zakonom i koja su u demokratskom društvu nužna radi interesa državne sigurnosti ili javnog reda i mira, radi sprečavanja nereda ili zločina, radi zaštite zdravlja ili morala ili radi zaštite prava i sloboda drugih. Ovaj članak ne zabranjuje da se nameću zakonska ograničenja u ostvarivanju tih prava pripadnicima oružanih snaga, policije ili državne uprave.“

40. Vlada je osporila tu tvrdnju.

A. Dopuštenost

41. Vlada je osporila dopuštenost zahtjeva tvrdeći da podnositelj zahtjeva-sindikata nije imao *locus standi* i da u svakom slučaju nije iscrpio domaća pravna sredstva.

1. Neiscrpljenost domaćih pravnih sredstava

42. Vlada je primijetila da je glavna osnova za štrajk na koji je pozvao podnositelj zahtjeva-sindikata 11. travnja 2005., bilo navodno neispunjenje obveza države koje proizlaze iz Dodatka (vidjeti prethodni stavak 14). S obzirom na to Vlada je tvrdila da je umjesto pribjegavanja štrajku podnositelj zahtjeva-sindikata mogao postići isti cilj podnošenjem građanske tužbe protiv države bilo za naknadu štete pozivajući se na članak 191. Zakona o radu ili za zaštitu prava koje proizlaze iz kolektivnog ugovora pozivajući se na članak 202. istog Zakona (vidjeti prethodni stavak 32), čime bi zaštitio interese svojih članova. Međutim, podnositelj zahtjeva-sindikata to nije učinio i stoga nije iscrpio domaća pravna sredstva.

43. Podnositelj zahtjeva-sindikata odgovorio je da je prigovorio pred Sudom o povredi svoje slobode udruživanja zbog presude Županijskog suda u Zagrebu od 8. travnja 2005. (vidjeti prethodni stavak 19) kojom mu je zabranjeno održavanje štrajka 11. travnja 2005., a protiv koje je podnio žalbu i ustavnu tužbu (vidjeti prethodne stavke 22 i 24), a ne zbog neispunjenja obveza države koje proizlaze iz Dodatka. Stoga se povreda o kojoj prigovara nije mogla ispraviti podnošenjem građanskih tužbi koje je navela Vlada.

44. Sudu je dovoljno primijetiti da su domaći sudovi u konačnici proglasili Dodatak ništavim (vidjeti prethodne stavke 26. – 30.) i stoga podnošenje građanskih tužbi koje je navela Vlada ne bi imao nikakve izgleda za uspjeh. Iz toga slijedi da se Vladin prigovor o neiscrpljenju mora odbaciti.

2. *Nepostojanje locus standi*

45. Vlada je tvrdila da je glavni razlog zbog kojeg su domaći sudovi proglasili Dodatak ništavim uz *ex tunc* učinak, bila činjenica da ga nisu sklopili svi sindikati koji su sklopili glavni Kolektivni ugovor za djelatnost zdravstva i zdravstvenog osiguranja (vidjeti prethodne stavke 23 i 26 – 29). Budući da je podnositelj zahtjeva-sindikata morao biti svjestan te činjenice prije pozivanja na štrajk, Vlada je zaključila da je sindikat također morao znati da je Dodatak od samog početka nevažeći i da je stoga svaka industrijska akcija kojom ga se podupiralo bila nezakonita i nepotrebna. Naime, budući da je glavna osnova za štrajk bilo navodno neispunjenje obveza koje proizlaze iz Dodatka (vidjeti prethodni stavak 14), podnositelj zahtjeva-sindikata morao je biti svjestan da organizacijom i održavanjem štrajka ne može prisiliti državu da ispuni zahtjeve iz nevaljanog Dodatka. Slijedom toga, Vlada smatra da podnositelj zahtjeva-sindikata ne bi mogao zaštititi interese svojih članova održavanjem štrajka i stoga ne može prigovarati njegovoj zabrani pozivajući se na članak 11. Konvencije.

46. Podnositelj zahtjeva-sindikata nije komentirao ovo pitanje.

47. Sud utvrđuje da je Vladin prigovor o nedopuštenosti neraskidivo povezan s osnovanošću zahtjeva. Stoga, kako bi izbjegao prejudiciranje drugonavedenog, Sud smatra da se taj prigovor mora povezati s osnovanošću.

3. *Zaključak*

48. Sud nadalje primjećuje da ovaj zahtjev nije očigledno neosnovan u smislu članka 35. stavka 3. točke (a) Konvencije. Također primjećuje da nije nedopušten ni po kojoj drugoj osnovi. Stoga mora biti proglašen dopuštenim.

B. Osnovanost

1. Je li došlo do miješanja u slobodu udruživanja podnositelja zahtjeva-sindikata

49. Vlada je priznala da presuda Županijskog suda u Zagrebu od 8. travnja 2005. (vidjeti prethodni stavak 19) kojom je podnositelju zahtjeva-sindikata zabranjeno održavanje štrajka 11. travnja 2005., a koja je potvrđena presudom Vrhovnog suda od 27. travnja 2005. (vidjeti prethodni stavak 23), predstavlja miješanje u slobodu udruživanja podnositelja zahtjeva-sindikata. Uzimajući u obzir svoju sudsku praksu prema kojoj je štrajk zaštićen člankom 11. Konvencije (vidjeti *Enerji Yapı-Yol Sen protiv Turske*, br. 68959/01, stavak 24., 21. travnja 2009. i *National Union of Rail, Maritime and Transport Workers protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, br. 31045/10, stavak 84., ECHR 2014), Sud ne vidi razloga utvrditi drugačije.

2. *Opravdanost miješanja*

50. Sud mora nadalje ispitati je li miješanje bilo opravdano u smislu članka 11. stavka 2. Konvencije, odnosno je li bilo sukladno sa zakonom, imalo legitiman cilj i bilo „nužno u demokratskom društvu“ (vidjeti *Enerji Yapı-Yol Sen*, prethodno citirano, stavak 25; *Karaçay protiv Turske*, br. 6615/03, stavak 29, 27. ožujka 2007.; i *Urcan i drugi protiv Turske*, br. 23018/04 i 10 drugih zahtjeva, stavak 26, 17. srpnja 2008.).

(a) **Tvrđnje stranaka**

(i) *Vlada*

51. Vlada je tvrdila da je miješanje bilo zakonito jer se temeljilo na članku 186. stavku 1. i članku 210. stavku 1. Zakona o radu (vidjeti prethodni stavak 32) i članku 103. Zakona o obveznim odnosima (vidjeti prethodni stavak 35). Vlada je smatrala da su te odredbe bile jasne i nedvosmislene, a navedeni zakoni dostupni s obzirom na to da su objavljeni u Narodnim novinama.

52. Vlada je nadalje tvrdila da je miješanje o kojem je riječ imalo legitiman cilj zaštite zdravlja i pravnog poretka te da je bilo „nužno u demokratskom društvu“.

53. Točnije, podnositelj zahtjeva-sindikata ostvario je svoju slobodu udruživanja i zaštitio interese svojih članova kolektivnim pregovaranjem koje je završilo sklapanjem glavnog Kolektivnog ugovora i njegova Dodatka. Kada su domaća tijela uvidjela da je Dodatak ništav, pozvala su podnositelja zahtjeva-sindikata na pregovore o sklapanju novog kolektivnog ugovora/dodatka koji bi zamijenio nevaljani Dodatak (vidjeti prethodni stavak 15). Međutim, podnositelj zahtjeva-sindikata odbio je sve takve napore domaćih tijela (vidjeti prethodni stavak 16.) i odgovorio nezakonitim štrajkom. Unatoč tome domaća su tijela jednostrano povećala plaću doktorima medicine i doktorima stomatologije u 2005. za 10 % s ciljem smirivanja situacije koja je time nastala (vidjeti prethodne stavke 17 i 38). S obzirom na to i na činjenicu da prema sudskoj praksi Suda pravo na štrajk nije jedino sredstvo za zaštitu radničkih interesa članova sindikata sindikalnom akcijom (vidjeti *Schmidt i Dahlström protiv Švedske*, 6. veljače 1976., stavak 36, Serija A br. 21.), Vlada je tvrdila da je miješanje u ovom predmetu bilo razmjerno legitimnom cilju koji se nastojao ostvariti. Stoga je pozvala Sud da utvrdi da nije došlo do povrede članka 11. u ovom predmetu.

(ii) *Podnositelj zahtjeva-sindikata*

54. Podnositelj zahtjeva-sindikata tvrdio je da su donošenjem odluke o zabrani štrajka domaći sudovi pogrešno primijenili domaće pravo. Prvo, sudovi su djelovali *extra petitum* s obzirom na to da su zabranili štrajk jer je Dodatak bio nevažeći, odnosno temeljem osnove na koju se država nije

pozvala u svojoj tužbi od 5. travnja 2005. (vidjeti prethodne stavke 18 i 23). Kao drugo, sudovi su se usredotočili na naziv umjesto na bit (*falsa nominatio non nocet*). Umjesto da ispituju može li Dodatak zadržati valjanost kao samostalni kolektivni ugovor, oni su naprosto utvrdili da je Dodatak bio dio glavnog Kolektivnog ugovora za djelatnost zdravstva i zdravstvenog osiguranja te da je stoga ništav jer ga nisu sklopili svi sindikati koji su sklopili taj ugovor (vidjeti prethodni stavak 23.).

55. Podnositelj zahtjeva-sindikata nadalje je tvrdio da odluke domaćih sudova navode da je štrajk uvijek nezakonit u okolnostima poput onih u ovom predmetu, kada sindikat želi štrajkati radi provedbe kolektivnog ugovora, a druga strana u ugovoru dovodi u pitanje njegovu valjanost. Točnije, čini se da razlozi koje su domaći sudovi naveli za svoje odluke o zabrani štrajka upućuju na to da u takvim okolnostima sindikati ne mogu štrajkati ako (a) je kolektivni ugovor valjan, a članak 210. stavak 1. zabranjuje štrajk zbog pitanja koja su već uređena kolektivnim ugovorom (vidjeti prethodni stavak 32), ili ako je (b) kolektivni ugovor nevaljan i upravo iz tog razloga se njegova provedba ne može prisilno ostvariti pribjegavanjem štrajku. Podnositelj zahtjeva-sindikata smatrao je da takvo tumačenje domaćih sudova nije održivo jer potpuno isključuje pravo na štrajk u danim okolnostima.

(b) Ocjena Suda

56. Sud nema razloga sumnjati da presuda Županijskog suda u Zagrebu od 8. travnja 2005. kojom se podnositelju zahtjeva-sindikatu zabranjuje održavanje štrajka 11. travnja 2005. (vidjeti prethodni stavak 19), a koja je potvrđena presudom Vrhovnog suda od 27. travnja 2005. (vidjeti prethodni stavak 23), nije bila utemeljena na domaćem pravu, točnije članku 186. stavku 1. i članku 210. stavku 1. Zakona o radu (vidjeti prethodni stavak 32) i članku 103. Zakona o obveznim odnosima (vidjeti prethodni stavak 35). Što se tiče protivnih argumenata podnositelja zahtjeva-sindikata (vidjeti prethodni stavak 54), Sud ponavlja da je njegova ovlast razmatranja sukladnosti sa domaćim pravom ograničena i da je prije svega na domaćim tijelima, posebice sudovima, da tumače i primjenjuju domaće pravo. Uloga Sud ograničena je na utvrđivanje jesu li učinci takvog tumačenja sukladni s Konvencijom (vidjeti *Federation of Offshore Workers' Trade Unions protiv Norveške* (odl.), br. 38190/97, 27. lipnja 2002.). Sud je stoga uvjeren da je miješanje u ovom predmetu bilo „propisano zakonom“ kako zahtijeva članak 11. stavak 2. Konvencije.

57. Sud nadalje ponavlja da su presude domaćih sudova o zabrani štrajka temeljene na zaključku da je Dodatak ništav jer ga nisu sklopili svi sindikati koji su sklopili glavni Kolektivni ugovor za djelatnost zdravstva i zdravstvenog osiguranja (vidjeti prethodne stavke 23 i 27 – 29). Njihove presude nastojale su zaštititi načelo jednakosti u kolektivnom pregovaranju zajamčeno člankom 186. stavkom 1. Zakona o radu (vidjeti prethodni stavak

32) i na taj način zaštititi prava tih sindikata. Iz toga slijedi da je miješanje u slobodu udruživanja podnositelja zahtjeva-sindikata u ovom predmetu imalo legitiman cilj zaštite prava drugih osoba.

58. Što se tiče razmjernosti, Sud prvo primjećuje da ni Županijski sud u Zagrebu ni Vrhovni sud nisu smatrali nužnim ispitati je li podnositelju zahtjeva-sindikatu bilo dopušteno štrajkati radi zahtijevanja sklapanja (novog) kolektivnog ugovora za liječničku i stomatološku djelatnost. Vrhovni sud je tako smatrao, iako je u građanskom postupku zbog zabrane štrajka, u kojem je valjanost Dodatka bila prethodno pitanje, taj isti sud utvrdio da je Dodatak ništav. U takvim je okolnostima od osobite važnosti bilo razmatranje te treće osnove za štrajk (vidjeti prethodni stavak 14) jer je prema domaćem pravu sindikatima dopušten štrajk ako ne postoji kolektivni ugovor (vidjeti prethodne stavke 32 – 33). Umjesto toga domaći su sudovi smatrali da to ne moraju učiniti jer je punomoćnik podnositelja zahtjeva-sindikata tijekom postupka navodno izjavio da je ta osnova navedena kao dodatna u slučaju da se u međuvremenu Dodatak proglasi ništavim u paralelnom građanskom postupku. Prema mišljenju tih sudova ovaj uvjet nije bio ispunjen u relevantno vrijeme (vidjeti prethodne stavke 19 i 23).

59. Takav je pristup proizveo učinak da podnositelj zahtjeva-sindikata nije imao pravo na održavanje štrajka u razdoblju između 11. travnja 2005., tj. od planiranog datuma štrajka, i 16. prosinca 2008., tj. do dana kada je presuda Županijskog suda u Zagrebu, kojom je Dodatak proglašen ništavim u paralelnom građanskom postupku, postala pravomoćna (vidjeti prethodni stavak 28). Zbog nepostojanja izvanrednih okolnosti Sud teško može prihvatiti da osiguravanje načela jednakosti u kolektivnom pregovaranju predstavlja legitiman cilj (vidjeti prethodni stavak 57) kojim se može opravdati oduzimanje sindikatu jednog od najmoćnijih instrumenata za zaštitu radničkih interesa njegovih članova kroz razdoblje od tri godine i osam mjeseci. To je osobito tako u ovom predmetu, u kojem tijekom navedenog razdoblja podnositelju zahtjeva-sindikatu nije bio dopušten štrajk kao sredstvo prisile prema hrvatskoj Vladi kako bi doktorima medicine i doktorima stomatologije dodijelila ista prava iz radnog odnosa na koja je već pristala u Dodatku koji je utvrđen ništavim isključivo iz formalnih razloga. Iz toga slijedi da se predmetno miješanje ne može smatrati razmjernim legitimnom cilju koji se nastojao postići. Takav zaključak ne dovodi u pitanje ni Vladina tvrdnja (vidjeti prethodni stavak 53) da su domaće vlasti u 2005. godini jednostrano povećale plaće doktorima medicine i doktorima stomatologije za 10 %. Razlog tomu jest činjenica da je Dodatkom predviđeno progresivno povećanje njihovih plaća za 10 % svake godine u razdoblju između siječnja 2005. i siječnja 2010. (vidjeti klauzulu 57. Dodatka u prethodnom stavku 37).

60. Prethodno navedena razmatranja dovoljna su da bi Sudu mogao utvrditi povredu članka 11. Konvencije.

61. Sukladno ovom zaključku, Vladin prigovor o nedopuštenosti zbog nepostojanja *locus standi* (vidjeti prethodni stavak 45) mora se odbaciti.

II. PRIMJENA ČLANKA 41. KONVENCIJE

62. Članak 41. Konvencije navodi:

„Ako Sud utvrdi da je došlo do povrede Konvencije i dodatnih protokola, a unutarnje pravo zainteresirane visoke ugovorne stranke omogućava samo djelomičnu odštetu, Sud će, prema potrebi, dodijeliti pravednu naknadu povrijeđenoj stranci.”

A. Naknada štete

63. Podnositelj zahtjeva-sindikata potraživao je 100.000,00 eura (EUR) na ime naknade nematerijalne štete.

64. Vlada je osporila ta potraživanja.

65. Sud smatra da utvrđivanje povrede članka 11. Konvencije samo po sebi predstavlja dostatnu pravičnu naknadu na ime bilo koje nematerijalne štete koju je podnositelj zahtjeva-sindikata mogao pretrpjeti.

B. Troškovi i izdatci

66. Podnositelj zahtjeva-sindikata također je potraživao 10.000,00 eura (EUR) za troškove i izdatke nastale pred domaćim sudovima i Sudom.

67. Vlada je osporila ta potraživanja.

68. Prema sudskoj praksi Suda podnositelj zahtjeva ima pravo na naknadu troškova i izdataka samo u mjeri u kojoj je dokazano da su oni stvarno nastali i bili potrebni te da je njihova količina razumna. Uzevši u obzir dokumente koje posjeduje i prethodne kriterije, u ovom predmetu Sud smatra razumnim dodijeliti iznos od 3.250,00 eura (EUR), koji pokriva troškove i izdatke na svim instancama, uz sve poreze koji bi mogli biti obračunati podnositelju zahtjeva-sindikatu.

C. Zatezna kamata

69. Sud smatra primjerenim da se zatezna kamata temelji na najnižoj kreditnoj stopi Europske središnje banke uvećanoj za tri postotna boda.

IZ TIH RAZLOGA SUD JEDNOGLASNO

1. *Spaja s osnovanošću* Vladin prigovor o nepostojanju *locus standi* i odbacuje ga;

2. *Utvrđuje* da je zahtjev dopušten;
3. *Presuđuje* da je došlo do povrede članka 11. Konvencije;
4. *Presuđuje* da utvrđivanje povrede samo po sebi predstavlja dostatnu pravičnu naknadu na ime bilo koje nematerijalne štete koju je podnositelj zahtjeva-sindikata mogao pretrpjeti;
5. *Presuđuje*
 - (a) da tužena država treba isplatiti podnositelju zahtjeva-sindikatu, u roku od tri mjeseca od dana kada presuda postane konačna u skladu s člankom 44. stavkom 2. Konvencije, 3.250,00 eura (EUR) (tri tisuće dvjesto pedeset eura) na ime troškova i izdataka, uz sve poreze koji bi mogli biti obračunati podnositelju zahtjeva-sindikatu koje je potrebno preračunati u hrvatske kune po tečajnoj stopi važećoj na dan namirenja;
 - (b) da se od protoka prethodno navedena tri mjeseca do namirenja plaća obična kamata koja je jednaka najnižoj kreditnoj stopi Europske središnje banke tijekom razdoblja neplaćanja, uvećanoj za tri postotna boda;
6. *Odbija* preostali dio zahtjeva podnositelja zahtjeva-sindikata za pravičnom naknadom.

Sastavljeno na engleskom jeziku i otpravljeno u pisanom obliku dana 27. studenoga 2014. u skladu s pravilom 77. stavcima 2. i 3. Poslovnika Suda.

Søren Nielsen
Tajnik

Isabelle Berro-Lefèvre
Predsjednica

Temeljem članka 45. stavka 2. Konvencije i pravila 74. stavka 2. Poslovnika Suda ovoj se presudi prilaže izdvojeno mišljenje suca Pinta de Albuquerquea.

I.B.L.
S.N.

SUGLASNO MIŠLJENJE SUCA PINTA DE ALBUQUERQUEA

1. Slažem se da je došlo do povrede članka 11. Europske konvencije o ljudskim pravima (u daljnjem tekstu: Konvencija). Kritika koju je Vijeće uputilo tuženoj državi temelji se na prekomjerno dugom trajanju domaćih postupaka povezanih sa zabranom štrajka i zakonitosti Dodatka („Strukovni kolektivni ugovor za liječničku i stomatološku djelatnost“) koji su trajali od 5. travnja 2005. do 16. prosinca 2008. Iako je taj zaključak ispravan, u njemu se ne spominje sama bit predmeta. Zato se osjećam pozvanim dodati par misli o načelnim razlozima koje je iznio podnositelj zahtjeva-sindikata i koje je osporila Vlada, a riječ je o pravu na štrajk u kontekstu kolektivnog ugovora¹.

2. Važna metodološka primjedba mora se iznijeti ovdje u obliku uvoda ovom mišljenju. Kao što sam već tvrdio u svojim izdvojenim mišljenjima u *Konstantin Markin (VV)* i *K.M.C.*, prilikom utvrđivanja značenja i primjene zaštite socijalnih prava iz Konvencije Europski sud za ljudska prava (Sud) može i mora uz Konvenciju i njezine *travaux préparatoires* uzeti u obzir elemente međunarodnog prava kao što su instrumenti međunarodnog radnog prava i sudska praksa utemeljena na tumačenju tih elemenata od strane nadležnih tijela, kao i praksu europskih i neeuropskih država koja odražava zajedničke vrijednosti².

¹ Ne postoji jedinstvena međunarodna definicija štrajka. Za potrebe ovog mišljenja štrajk obuhvaća svaki zastoj u radu, neovisno o njegovu trajanju i ograničenosti, čiji je cilj zaštita i promicanje radničkih interesa i prava izvršavanjem pritiska nad poslodavcima, uključujući štrajk solidarnosti ili sekundarni štrajk u slučaju radnika koji su poduzeli radnje radi pružanja potpore kolegama koji su zaposleni kod drugog poslodavca. Štrajkovima se može zahtijevati rješenje problema povezanih s radom ili u širem smislu gospodarskih problema i problema socijalne politike koji su bitni radnicima. Aktivnosti kao što su usporavanje procesa rada (engl. *go-slow*), doslovno pridržavanje pravila posla (engl. *work-to-rule*), okupacija radnog mjesta (engl. *tools-down* ili *sit-down*; radnici su prisutni na mjestu rada, no odbijaju nastaviti s radom ili otići), često su jednako paralizirajuće kao i potpuni zastoj te se stoga također mogu smatrati štrajkom, kao što je to već potvrdio Sud (za štrajk usporavanjem procesa rada vidjeti *Dilek i drugi protiv Turske*, br. 74611/01, 26876/02 i 27628/02, stavak 57., 17. srpnja 2007.), Međunarodna organizacija rada (ILO) (sada već duže vremena, vidjeti „Freedom of Association and Collective Bargaining“, Ženeva, Međunarodni ured rada, 1994., stavak 173., i „Digest of the decisions and principles of the Freedom of Association Committee of the Governing Body of the ILO“, peto (revidiran) izdanje, Ženeva, Međunarodni ured rada, 2006., stavak 545.) i pravni komentatori (Ben Saul et al., „The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, Commentary, Cases and Materials“, Oxford, Oxford University Press, 2014., str. 577. i 578.).

² Za opravdanje takve metodologije pravnog obrazlaganja i tumačenja, kojoj je cilj stvaranje korelacije između međunarodnih ljudskih prava i drugih područja međunarodnog prava, vidjeti moja mišljenja u predmetima *Konstantin Markin protiv Rusije* [VV], br. 30078/06, 22. ožujka 2012., i *K.M.C. protiv Mađarske*, br. 19554/11, 10. srpnja 2012., a za

Pravo na štrajk u međunarodnom pravu

3. Pravo na štrajk izričito je priznato u članku 8. stavku 1. točki (d) Pakta Ujedinjenih naroda o gospodarskim, socijalnim i kulturnim pravima (CESCR)³, članku 6. stavku 4. Europske socijalne povelje (ESC)⁴, članku 28. Povelje o temeljnim pravima Europske unije (CFREU)⁵, stavku 13. Povelje Zajednice o temeljnim socijalnim pravima radnika⁶, članku 45. točki (c) Povelje Organizacije američkih država (COAS), članku 27. Interameričke povelje o socijalnim jamstvima⁷, članku 8. stavku 1. točki (b) Dodatnog protokola uz Američku konvenciju o ljudskim pravima u području gospodarskih, socijalnih i kulturnih prava (Protokol iz El

pitanje načela predmet *Centre for Legal Resources u ime Valentina Câmpeanua protiv Rumunjske* (VV), br. 47848/08, 17. srpnja 2014. To je zapravo također stajalište Suda u prijelomnom predmetu *Demir i Baykara protiv Turske* [VV], br. 34503/97 (VV), ECHR 2008V, koje je izraženo u ključnom stavku 85 i s kojim se potpuno slažem. Stoga se sudska praksa i nekodificirano pravo (engl. *soft law*) drugih međunarodnih sudova te kvazi-pravnih nadzornih tijela ne mogu samo tako odbaciti uz izliku da se člankom 11. ne ograničava prostor za velik broj različitih zakonodavnih rješenja.

³ CESCR je sklopljen 16. prosinca 1966. i ima 162 potpisnice, uključujući Hrvatsku. U tuženoj je državi stupio na snagu 12. listopada 1992. Odbor o gospodarskim, socijalnim i kulturnim pravima pozvao je države potpisnice da poduzmu potrebne mjere kojima bi osigurale potpuno ostvarivanje prava na štrajk ili smanje ograničenja tog prava (Zaključne primjedbe o Afganistanu, E/C.12/AFG/CO/2-4, 7. lipnja 2010., STAVAK 25.; Zaključne primjedbe o upravi UN-a u Kosovu, E/C.12/UNK/CO/1, 1. prosinca 2008., stavak 20.; Zaključne primjedbe o Lihtenštajnu, E/C.12/LIE/CO/1, 9. lipnja 2006., stavak 16.; Zaključne primjedbe o Uzbekistanu, E/C.12/UZB/CO/1, 24. siječnja 2006., stavak 51.; i Zaključne primjedbe o Demokratskoj Narodnoj Republici Koreji, E/C.12/1/Add.95, 12. prosinca 2003., stavci 16. i 36.).

⁴ ESC (CETS br. 035) je donesen 18. listopada 1961. i ima 27 države potpisnice, uključujući Hrvatsku. U tuženoj je državi ESC, uključujući stavak 6., stupio na snagu 28. ožujka 2003. Revidirana verzija ESC-a (CETS br. 163) donesena je 3. svibnja 1996. i ima 33 države potpisnice. Hrvatska ju je potpisala 6. studenoga 2009., no još je nije ratificirala.

⁵ Prvi puta donesen na Europskom vijeću u Nici 7. prosinca 2000., no bez obvezujućeg učinka, CFREU je postao pravno obvezujući za institucije EU-a i nacionalne vlade od 1. prosinca 2009. sa stupanjem na snagu Lisabonskog ugovora. Hrvatska je obvezana CFREU-om od svog pristupanja Europskoj uniji 1. srpnja 2013.

⁶ Povelja Zajednice donesena je na sastanku Europskog vijeća održanom u Strasbourgu 9. prosinca 1989.

⁷ COAS i Povelja o socijalnim jamstvima donesene su 30. travnja 1948. na Devetoj međunarodnoj konferenciji američkih država u Bogoti. Drugim se dokumentom „utvrđuju minimalna prava koja radnici moraju ostvarivati u američkim državama ne dovodeći u pitanje činjenicu da zakoni pojedine države mogu povećati ta prava ili prepoznati druga koja su povoljnija”. Kasnije su se prvim Protokolom Izmjene COAS-a, takozvanim „Protokolom iz Buenos Airesa” koji je donesen 27. veljače 1967. i ima 31 državu potpisnicu, utvrdili novi ciljevi i norme za promicanje gospodarskog, socijalnog i kulturnog razvoja stanovnika Hemisfere, uključujući pravo na štrajk.

Salvadora)⁸, i članku 35. stavku 3. Arapske povelje o ljudskim pravima (ArCHR)⁹. Nadalje se također izvodi iz članaka 3. i 10. Konvencije ILO-a o slobodi udruživanja i zaštiti prava na organiziranje (Konvencija ILO-a br. 87)¹⁰, u svezi s drugim ILO-ovim instrumentima koji se odnose na pravo na štrajk, primjerice Konvencijom o ukinuću prinudnog rada (br. 105), kojom se zabranjuje uporaba svakog oblika prinudnog ili obveznog rada kao kazna za sudjelovanje u štrajkovima i Preporukom o dobrovoljnom mirenju i arbitraži (br.92), u kojoj se navodi da bi stranke trebalo poticati na suzdržavanje od štrajkova i isključenja s rada u slučaju dobrovoljnog mirenja i arbitraže, te se nijedna od njezinih odredbi ne može tumačiti u smislu da na bilo koji način ograničava pravo na štrajk¹¹. Konačno, također se tumači da članak 22. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima (ICCPR) jamči pravo na štrajk¹².

⁸ Protokol je donesen 17. studenoga 1988. i ima 16 država potpisnica. U predmetu *Huilca Tecse protiv Perua, Osnovanost, odštete i troškovi*, 3. ožujka 2005., serija C, br. 121. stavak 70., Interamerički sud za ljudska prava ostavio je mogućnost priznavanja sporne nadležnosti Suda nad pravom na štrajk kao „odgovarajućim sredstvom za ostvarivanje” slobode udruživanja prema članku 16. Američke konvencije usprkos članku 19. stavku 6. Protokola iz El Salvadora (o tome Laurence Burgorgue-Larsen, „Economic and Social Rights”, u Laurence Burgorgue-Larsen i Amaya Ubeda de Torres, *The Inter-American Court of Human Rights, Case Law and Commentary*, Oxford, Oxford University Press, 2011., str. 624, i Tara Melish, „The Inter-American Court of Human rights, Beyond Progressivity”, u Malcolm Langford (ur.), *Social Rights Jurisprudence*, Cambridge, Cambridge University Press, 2008., str. 398).

⁹ Druga ažurirana verzija ArCHR-a donesena je 22. svibnja 2004. i ima 12 država potpisnica. Riječ je o revidiranoj verziji prve Povelje od 15. rujna 1994.

¹⁰ Konvencija ILO-a br. 87 donesena je 9. srpnja 1948. i ima 153 države potpisnice, uključujući Hrvatsku. U tuženoj je državi stupila na snagu 8. listopada 1991.

¹¹ Prve izjave o pravu na štrajk potječu od Odbora za slobodu udruživanja, *Second Report*, 1952., predmet br. 28 (Jamajka), stavak 68. i Odbora stručnjaka, *General Survey*, 1959., stavak 68. Rezolucija o ukinuću zakonodavstva iz 1957. u državama članicama Međunarodne organizacije rada te Rezolucija o pravima sindikata i njihovoj vezi s građanskim slobodama iz 1970. potkrijepile su te izjave o načelnim gledištima. Konvenciju br. 105 iz 1957. i Preporuku br. 92 iz 1951. podržale su sve tri strane.

¹² Glavna skupština Ujedinjenih naroda donijela je ICCPR rezolucijom od 16. prosinca 1996. godine. Ima 168 država potpisnica, uključujući tuženu državu. U tuženoj je državi ICCPR stupio na snagu 12. listopada 1992. U predmetu *J.B. et al protiv Kanade*, Komunikacija br. 118/82, 18. srpnja 1986., stavak 6. točke (3) i (4), Odbor za ljudska prava (HRC) utvrdio je da se člankom 22. ICCPR-a ne štiti pravo na štrajk pri čemu je pet članova iznijelo izvanredno suprotstavljeno mišljenje. Stajalište većine HRC-a temeljilo se na spornoj pretpostavci da „svaki međunarodni ugovor, uključujući (ICCPR) je zasebna cjelina” čime se razdvojilo tumačenje dvaju Pakta iz 1966. jednog od drugog. U novijim Zaključnim primjedbama može se vidjeti promjena u stajalištu HRC-a koji se sada poziva na članak 22. ICCPR-a kao temelj prava na štrajk (Zaključne primjedbe o Estoniji, CCPR/C/EST/CPO/3, 4. kolovoza 2010., stavak 15.; Zaključne primjedbe o Čileu, CCPR/C/79/Add.104, stavak 25.; Zaključne primjedbe o Litvi, CCPR/CO/80/THU, 4. svibnja 2004., stavak 18.; Zaključne primjedbe o Njemačkoj, CCPR/C/79/Add.73, 8. studenoga 1996., stavak 18.; Zaključne primjedbe o Irskoj, CCPR/C/79/Add.21, 3. kolovoza 1993., stavak 17.). Znanstvenici su u više navrata kritizirali početno ograničeno

4. Upravo je u Europi zaštita prava na štrajk najrazvijenija na regionalnoj razini. Dok se nijednim od prethodno navedenih europskih instrumenata ne utvrđuju sastavni dijelovi tog prava, njima se ipak ograničava pravo radnika i poslodavaca na pribjegavanje kolektivnim akcijama, uključujući i pravo na štrajk i sukobe interesa, koje su podložne obvezama koje mogu proizaći iz prava ili prethodno sklopljenih kolektivnih ugovora. Obveza socijalnog mira stoga se prema kolektivnom ugovoru utvrđuje kao ugrađeno ograničenje za ostvarivanje prava na kolektivnu akciju, uključujući pravo na štrajk.

Prema ESC-u pravo na štrajk pojedinačno je pravo svakog zaposlenika na kolektivnu akciju u sporovima povezanim s radnim odnosom. Radnici imaju pravo na štrajk samo u kontekstu sukoba interesa, no ne i u kontekstu sukoba prava, odnosno u slučaju spora o postojanju, valjanosti i tumačenju kolektivnog ugovora ili njegova kršenja, primjerice akcijama poduzetima tijekom njegove valjanosti s ciljem revizije njegova sadržaja¹³. Sporovi o valjanim kolektivnim ugovorima trebaju se riješiti pregovorima, posredovanjem, arbitražom ili na sudu. Obveza socijalnog mira, kao posljedica načela *pacta sunt servanda*, obvezuje obje strane u kolektivnom ugovoru, odnosno zaposlenike i poslodavce, te one na koje je ugovor proširen, no ne i na nezastupljene zaposlenike ili poslodavce¹⁴. U svakom slučaju obveza socijalnog mira mora iskazivati zajednički pristanak strana te se ne smije formulirati općenito niti uključivati pitanja koja nisu izričito obuhvaćena ugovorom¹⁵. Unutar tih granica pravo na štrajk trebalo bi se jamčiti u kontekstu svih pregovora između zaposlenika i poslodavaca radi rješavanja radnog spora. Posljedično, zabrana štrajkova čiji cilj nije

stajalište HRC-a i pozdravili kasnije odstupanje od njega (primjerice, Manfred Novak, UN Covenant on Civil and Political Rights, CCPR Commentary, 2. revidirano izdanje, Kehl, 2005., str. 503. i 504.; Martin Scheinin, „Human Rights Committee. Not only a Committee on Civil and Political Rights”, u Malcolm Langford (ur.), Social Rights Jurisprudence, prethodno citirano, str. 546.; Sarah Joseph i Melissa Castan, The International Covenant on Civil and Political Rights, Cases, Materials and Comments, treće izdanje, Oxford, Oxford University Press, 2013., str. 660., 661., 664. i 665.; i Ben Saul et al., The International Covenant on Civil and Political Rights, prethodno citirano, str. 593.).

¹³ Zaključci ECSR-a I, Izjava o tumačenju članka 6. stavka 4., str. 38, i Pregled sudske prakse Europskog odbora za socijalna prava, 2008., str. 56.

¹⁴ Nadalje, obveza socijalnog mira mora sa sigurnošću održavati volju socijalnih partnera. Je li o tome riječ podložno je procjeni s obzirom na, među ostalim, kontekst radnih odnosa u predmetnoj državi (Zaključci ESCR-a iz 2004., Norveška, str. 404., i Pregled sudske prakse Europskog odbora za socijalna prava, 2008., str. 57.).

¹⁵ Zaključci ECSR-a XV-1, svezak 2., str. 431. i 432., u kojima se kritizirala formulacija za koju se razmatralo da se primjenjuje na pitanja koja su postavljena i odbijena u vezi sa sklapanjem ugovora, no čak i na pitanja koja su se mogla postaviti; i Zaključci XIII-2, str. 283., u kojima se osudila formulacija primjenjiva na pitanja koja su podložna pregovaranju tijekom postupka pregovora, no nisu obuhvaćena ugovorom.

sklapanje kolektivnog ugovora nije u skladu s člankom 6. stavkom 4. ESC-a¹⁶.

U skladu s Dodatkom članku 6. stavka 4. ESC-a svaka ugovorna strana može zakonski urediti ostvarivanje prava na štrajk pod uvjetom da se sva daljnja ograničenja mogu opravdati u smislu članka 31. Posljednje navedena odredba osigurava da prava i načela ugrađena u Dio I. ESC-a i njihova učinkovita provedba utvrđena u Dijelu II. ne podliježu ograničenjima ili umanjenjima koja nisu opravdana u smislu Dijela I. i II. osim kada su propisana zakonom i nužna u demokratskom društvu radi zaštite prava i sloboda drugih osoba ili radi zaštite javnog interesa, državne sigurnosti, javnog zdravlja ili morala. Nadležna tijela moraju pokazati da su ti uvjeti ispunjeni u svakom predmetu¹⁷.

U svojoj najnovijoj procjeni pravnog okvira tužene države ECSR je zaključio da pravo na štrajk nije ograničeno na štrajkove čiji je cilj sklapanje kolektivnog ugovora, ali i da stanje u Hrvatskoj nije u skladu s člankom 6. stavkom 4. ESC-a jer pravo pozvati na štrajk imaju isključivo sindikati čije formiranje može trajati do trideset dana što je prekomjerno dugo razdoblje¹⁸.

5. Prema zakonodavstvu Europske unije pravo na štrajk temeljno je pravo zaposlenika. Na zajedničkom tržištu rad ovisan o pravnom poretku prvenstveno je smatran gospodarskim čimbenikom. Člankom 27. et seq. Povelje Zajednice o temeljnim pravima radnika znatno se promijenila ta perspektiva time što se istaknula socijalna uloga sindikata i jačanje kolektivne značajke radničkih prava. U tom su smislu te odredbe ugradile ključne elemente socijalne države (*Sozialstaatlichkeit*)¹⁹ na razini ustavnih temelja Unije. Unatoč tome, uređenje kolektivnih akcija i štrajka ostaje u rukama država članica Unije u skladu s člankom 153. stavkom 5. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (UFEU)²⁰. Nadalje, pravo na štrajk može biti

¹⁶ Zaključci ECSR-a IV, Njemačka, str. 50., Zaključci XIX-3 (Njemačka) (2010.), i Pregled sudske prakse Europskog odbora za socijalna prava, 2008., str. 56.

¹⁷ Zaključci ECSR-a X-1, str. 76., ponovljeno u Zaključcima XIII-1, str. 151., i Zaključcima XV-1, str. 432.

¹⁸ Zaključci ECSR-a XIX-3 (2010.) (Hrvatska), str. 12. U svojim Zaključcima XVIII-1 svezak 1. (Češka Republika) (2006.) ESCR je primijetio u presudama češkog Vrhovnog suda da u načelu prepoznaje pravo na štrajk izvan konteksta kolektivnog pregovaranja. Važno je zapamtiti da je u predmetu *Tüm Haber Sen i Çınar protiv Turske*, br. 28602/95, stavak 39., ECHR 2006-II, Sud opisao ESCR kao „osobito kvalificirano” tijelo u ovom području.

¹⁹ Kao što je Robert Rebhahn, *Rechte des Arbeitslebens*, u Christoph Grabenwarter (ur.), *Europäischer Grundrechtsschutz*, 1 Auflage, Baden-Baden, NOMOS Verlag, 2014., str. 679., definirao: izražavanje ideje o državi uređenoj prema vladavini prava sa socijalnom svijesti.

²⁰ Prema članku 2. Uredbe Vijeća (EZ) br. 2679/98 od 7. prosinca 1998. o funkcioniranju unutarnjeg tržišta u odnosu na slobodno kretanje robe među državama članicama jasno je da se ne može tumačiti kao da na bilo koji način utječe na ostvarivanje temeljnih prava prepoznatih u državi članici, uključujući pravo na štrajk.

podložno ograničenjima kada za posljedicu može imati nerazmjerno ometanje poslodavčeve slobode poslovnog nastana ili slobode pružanja usluga²¹.

6. U sklopu ILO-a radničke organizacije poput sindikata, federacija i konfederacija moraju uživati pravo na štrajk kao temeljno sredstvo zaštite i promicanja gospodarskih i socijalnih interesa radnika. Zakonito ostvarivanje prava na štrajk ne može dovesti do kazni bilo koje vrste koje bi predstavljale diskriminaciju sindikata. Samo se određenim kategorijama radnika može uskratiti to pravo, a zakonom se mogu nametnuti isključivo limitirana ograničenja njegova ostvarivanja. Odbor ILO-a za slobodu udruživanja i Odbor stručnjaka za primjenu Konvencije i Preporuka (Odbor stručnjaka) smatraju privremena ograničenja štrajkova prema odredbama kojima se zabranjuje štrajk protivno kolektivnim ugovorima kompatibilnima sa slobodom udruživanja s obzirom na to da bi se rješavanje pravnog sukoba koji je proizašao iz razlike u tumačenju ili primjeni pravnog teksta trebalo prepustiti nadležnim sudovima²². Nasuprot tomu, zabrana štrajka koji nije

²¹ Sud Europske unije, predmet C-438/05, *International Transport Workers' Federation i Finnish Seamen's Union protiv Viking Line ABP i OÜ Viking Line Esti*, presuda od 11. prosinca 2007. (stavak 44.: „pravo na poduzimanje kolektivnih akcija, uključujući pravo na štrajk, mora se stoga prepoznati kao temeljno pravo koje je sastavni dio osnovnih načela zakonodavstva Zajednice čije poštivanje Sud osigurava (...). Kao što je potvrđeno člankom 28. Povelja o temeljnim pravima Europske unije, ta su prava zaštićena sukladno sa zakonodavstvom Zajednice te nacionalnim zakonodavstvom i praksama.”), a zatim i predmet C-341/05, *Laval un Partneri protiv Svenska Byggnadsarbetareförbundet*, presuda od 18. prosinca 2007. Potrebno je obratiti pozornost na ključnu okolnost u vezi s te dvije presude, odnosno činjenicu da su donesene u trenutku kada članak 28. Povelje, iako se pozivaju na njega, nije još bio obvezujući te prije predmeta *Demir i Baykara*. Usprkos prethodno navedenom pohvalnom načelnom gledištu na pravo na štrajk kao na „temeljno pravo” zaključci tih presuda o dopuštenosti opsežnih ograničenja prava na štrajk nisu više održivi nakon stupanja na snagu te odredbe, tumačene u smislu predmeta *Demir i Baykara*, koja nije sukladna s tumačenjem koje daje neopravdanu prednost gospodarskim slobodama poslodavaca pred profesionalnim interesima radnika, kao ni srozavanje nacionalnih standarda za zaštitu rada na najgore moguće stanje. Uravnotežen pristup Suda u Luksemburgu iskazan u presudi od 15. srpnja 2010. donesenoj u predmetu C-271/08, *Europska komisija protiv Savezne Republike Njemačke*, bliži je imperativnom smjeru koji je utvrdio Sud u predmetu *Demir i Baykara*.

²² I Odbor za slobodu udruživanja i Odbor stručnjaka utvrdili su skup načela o pravu na štrajk koja se temelje na člancima 3. i 10. Konvencije ILO-a br. 89, a koja su sažeta u sljedećim tekstovima: *Collective Bargaining in the Public Service: A way forward*, Ženeva, Međunarodni ured rada, 2013., stavci 409. – 433. i 604. – 611.; *Giving Globalisation a Human Face*, Ženeva, Međunarodni ured rada, 2012., stavci 117. – 161.; *Digest of the decisions and principles of the Freedom of Association Committee of the Governing Body of the ILO*, peto (revidirano) izdanje, Ženeva, Međunarodni ured rada, 2006., stavci 520. – 676.; *Collective bargaining: ILO standards and the principles of the supervisory bodies*, Ženeva, Međunarodni ured rada, 2000., str. 59. i 60.; Bernard Gernigon, Alberto Odero i Horacio Guidoilo, *Principles concerning the right to strike*, Ženeva, Međunarodni ured rada, 2000.; i *Committee of Experts' General Survey, Freedom of Association and Collective Bargaining*, Ženeva, Međunarodni ured rada, 1994., stavci 136. – 179. Unatoč protivnom mišljenju Skupine za poslodavce pri ILO-u tijela ILO-a neprekidno smatraju

povezan s kolektivnim sporom u kojem je zaposlenik ili sindikat stranka bila bi protivna načelima slobode udruživanja. Stoga je pribjegavanje štrajku općenito moguće kao sredstvo prisile radi donošenja inicijalnog ugovora ili njegove obnove iako štrajkovi o kojima je sustavno odlučeno znatno prije nego što dođe do pregovora ne potpadaju pod područje primjene načela slobode udruživanja. Odredbe kojima se zabranjuje štrajk, ako se odnose na pitanje hoće li kolektivni ugovor obvezati više od jednog poslodavca, također su protivne načelima slobode udruživanja s obzirom na to da bi radnici i njihove organizacije trebale imati mogućnost pozivanja na industrijsku akciju radi pružanja potpore ugovorima s više poslodavaca. Nadalje, radničke organizacije obvezane kolektivnim ugovorima ne bi trebale biti spriječene u štrajkanju protiv socijalnih i gospodarskih politika Vlade, osobito kada je riječ o prosvjedu ne samo protiv te politike već i protiv njezinih učinaka na neke odredbe kolektivnih ugovora. Ako su propisima zabranjeni štrajkovi tijekom trajanja kolektivnih ugovora, to ograničenje mora se naknaditi pravom na pribjegavanje „nepriistranim i brzim arbitražnim mehanizmima” za pojedinačne ili kolektivne prigovore o tumačenju ili primjeni kolektivnih ugovora²³.

Pravo na štrajk u komparativnom ustavnom pravu

7. Pravo na štrajk kao sredstvo akcije radničkih organizacija gotovo je univerzalno prihvaćeno. U velikom broju zemalja zakonodavstvo pridaje tom pravu dovoljnu važnost da ga zaštiti od mogućih ometanja njegovim izričitim priznavanjem na ustavnoj razini, primjerice u Albaniji, Alžiru, Angoli, Argentini, Armeniji, Azerbajdžanu, Bjelorusiji, Beninu, Boliviji, Bosni i Hercegovini, Brazilu, Bugarskoj, Burkini Faso, Burundiju, Kambodži, Kamerunu, Kapverdskim otocima, Srednjoafričkoj Republici, Čadu, Čileu, Kolumbiji, Kongu, Češkoj Republici, Demokratskoj Republici

pravo na štrajk „suštinskom posljedicom prava na organiziranje iz Konvencije br. 87” ili „jednim od temeljnih sredstava dostupnih radnicima i njihovim organizacijama za promicanje i razvoj njihovih interesa” (vidjeti, primjerice, prijelomni General Survey, 1994., stavak 179.). Odbor stručnjaka smatra da bi se, u mjeri da se njegovim stajalištima ne protivi Međunarodni sud pravde, ona trebala smatrati valjanima i općenito priznatima (Collective Bargaining in the Public Service: A Way Forward, Ženeva, Međunarodni ured rada, 2013., predgovor, stavak 8.). To stajalište također dijele i znanstvenici (primjerice, Roy Adams, „Labor Rights”, u David Forsythe (ur.), Encyclopedia of Human Rights, svezak 3., Oxford, Oxford University Press, 2009., str. 386., i Colin Fenwick, „The International Labour Organisation, An integrated approach to economic and social rights”, u Malcolm Langford (ur.), Social Rights Jurisprudence, prethodno citirano, str. 598.).

²³ Taj zahtjev datira još iz dokumenta Odbora stručnjaka General Survey, Freedom of Association and Collective Bargaining, prethodno citirano, stavak 167., i ponavljao se tijekom godina. Za najnovije primjere vidjeti Collective Bargaining in the Public Service, prethodno citirano, stavak 605.: „Odbor ističe da bi Država trebala stranama u kolektivnom pregovaranju učiniti dostupnim besplatan i brz mehanizam za rješavanje sporova koji je nezavisan i nepriistran te u koji strane imaju povjerenja.”

Kongo, Kostarici, Obali Bjelokosti, Hrvatskoj, Cipru, Džibutiju, Dominikanskoj Republici, Ekvadoru, El Salvadoru, Estoniji, Etiopiji, Francuskoj, Gruziji, Grčkoj, Gvatemali, Gvineji, Gvineji Bisau, Gvajani, Haitiju, Hondurasu, Mađarskoj, Italiji, Kazahstanu, Keniji, Republici Koreji, Kirgistanu, Latviji, Litvi, Luksemburgu, bivšoj Jugoslavenskoj Republici Makedoniji, Madagaskaru, Maldivima, Maliju, Mauritaniji, Meksiku, Republici Moldaviji, Crnoj Gori, Maroku, Mozambiku, Nikaragvi, Nigeru, Panami, Paragvaju, Peruu, Filipinima, Poljskoj, Portugalu, Rumunjskoj, Rusiji, Ruandi, San Marinu, San Tomu i Principu, Senegalu, Srbiji, Sejšelimu, Slovačkoj, Sloveniji, Južnoafričkoj Republici, Španjolskoj, Švedskoj, Švicarskoj, Surinamu, Istočnom Timoru, Togu, Turskoj, Ukrajini, Urugvaju i Venezueli²⁴. Usto su u nekim zemljama, primjerice Irskoj i Sjedinjenim Američkim Državama, najviši sudovi su utvrdili da pravo na štrajk proizlazi iz njihova ustavnog prava²⁵. To su jasni, brojni i neosporni dokazi kontinuiranog međunarodnog trenda²⁶.

Pravo na štrajk kao ljudsko pravo iz Konvencije

8. Uzimajući u obzir predmet *Demir i Baykara*, pravo udruživanja radnika uključuje sljedeće ključne elemente: pravo na formiranje sindikata i pridruživanje njemu, zabranu ugovora uvjetovanih članstvom u sindikatu (engl. closed-shop), pravo na kolektivno pregovaranje s poslodavcem i pravo sindikata da nastoji uvjeriti poslodavca da sasluša ono što ima za reći u ime svojih članova²⁷. U demokratskom je društvu štrajk očito krajnje

²⁴ Vidjeti Giving Globalisation a Human Face, prethodno citirano, stavak 123.

²⁵ Za SAD predmet *Charles Wolff Packing Company protiv Court of Industrial Relations*, 262 U.S. 522, i predmet *Lyng protiv Auto Workers*, 485 U.S. 360, te za Irsku *Education Co protiv Fitzpatrick* (1961.) IR 345, Kingsmill Moore J na 397. U Kanadi je nakon povijesnog predmeta *Health Services and Support-Facilities Subsector Bargaining Association protiv British Columbia*, 2007 SCC 27, u kojem je kolektivna akcija priznata kao pravo zaštićeno Poveljom o pravima i slobodama, Vrhovni sud 16. svibnja ove godine saslušao predmet o tome je li pravo na štrajk u temeljnim uslugama zaštićeno Ustavom.

²⁶ U predmetu *Christine Goodwin protiv Ujedinjenog Kraljevstva* [VV], br. 28957/95, stavak 85., ECHR 2002-VI, Sud je pridao „manju važnost nedostatku dokaza o zajedničkom europskom pristupu rješavanju postavljenih pravnih i praktičnih pitanja nego jasnim i nespornim dokazima o neprekidnom međunarodnom trendu” prilikom opisa pravne situacije u neeuropskim zemljama.

²⁷ *Demir and Baykara*, prethodno citirano, stavci 145. i 154. Zanimljivo je da je Sud dodao: „Ovaj popis nije potpun. Upravo suprotno, razvija se ovisno o pojedinačnim razvojem u radnim odnosima.” Sudska praksa Suda dodatno je potvrđena i razvijena uzimajući u obzir pravo na štrajk u predmetu *Enerji YAPI-YOL SEN protiv Turske*, br. 68959/01, 21. travnja 2009. u kojem su se nadišle prethodne izjave o zaštiti štrajka kao posljedicu prava na mirno okupljanje iznesene u predmetima *Karaçay protiv Turske*, br. 6615/03, § 35, 27. ožujka 2007., *Dilek i drugi protiv Turske*, br. 74611/01, 26876/02 i 27628/02, stavak 71., 17. srpnja 2007., *Urcan i drugi protiv Turske*, br. 23018/04, 23034/04, 23042/04, 23071/04, 23073/04, 23081/04, 23086/04, 23091/04, 23094/04, 23444/04 i 23676/04, stavak 34., 17. srpnja 2008.

praktično „sredstvo za uvjeravanje poslodavca da sasluša”²⁸ zahtjeve radnika. Ako kolektivna akcija predstavlja srž slobode udruživanja radnika, štrajk je bit te srži. Doista, štrajkovi su postojali i prije sindikata i kolektivnog pregovaranja. Stoga se održavanju štrajka može dodijeliti status ključnog elementa jamstva iz članka 11.²⁹

9. Pravo na kolektivnu akciju, uključujući pravo na štrajk, početna je točka, svako ograničenje koje se mora opravdati i svako takvo ograničenje mora se uže tumačiti³⁰. Budući da je pravo na štrajk ključan element prava na udruživanje radnika, svako ograničenje tog prava mora biti zakonito³¹, imati legitiman cilj naveden u članku 11. stavku 2. Konvencije i mora biti nužno u demokratskom društvu³². Kolektivni ugovori mogu biti izvor

²⁸ Formulacija iz predmeta *Wilson, National Union of Journalists i drugi protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, br. 30668/96, 30671/96 i 30678/96, stavci 44. i 46., ECHR 2002-V.

²⁹ Doista je riječ o „važnom aspektu” (navedeno u *Schmidt i Dahlström protiv Švedske*, presuda od 6. veljače 1976., Serija A br. 21, str. 16., stavak 36.) ili čak „neophodnoj posljedici” slobode udruživanja u sindikate (*Enerji YAPI-YOL SEN*, prethodno citirano, stavak 24., uz upućivanje na formulaciju ILO-a). Unatoč svojoj jasnoći u određenim je krugovima predmet *Enerji YAPI-YOL SEN* neispravno protumačen (za pogrešno tumačenje tog predmeta vidjeti *Metrobus Ltd. v. Unite the Union*, (2009) EWCA Civ 829, u odnosu na ispravno tumačenje *Sophie Robinghticle 11 of the ECHR*”, u F. Dorssemont et al. (ur.), *The European Convention on Human Rights and the Employment Relation*, Oxford, Hart Publishing, 2013., str. 332., O. Edström, „The right to collective action as a fundamental right”, u Mia Ronmar (ur.), *Labour Law, Fundamental Rights and social Europe*, Oxford, Publishing Hart, str. 66., K.D. Ewing i J. Hendy, „The dramatic implications of *Demir and Baykara*”, u 39 *Industrial Law Journal*, 2 (2010), i J.P. Marguénaud i J. Mouly, „La Cour européenne des droits de l'homme à la conquête du droit de grève”, u *Revue de Droit du Travail*, 9 (2009), 499.). U predmetu *The National Union of Rail, Maritime and Transport Workers protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, br. 31045/10, stavak 84., 8. travnja 2014., pokušaj da se povuče sa stajališta iz predmeta *Enerji YAPI-YOL SEN* nije uvjerljiv s obzirom na to da su prethodno navedena dva izraza upotrijebljena u istom stavku predmeta *Enerji YAPI-YOL SEN*, a očito je da se drugim nastoji pojasniti značenje prvoga. Ta se namjera odražava u činjenici da je u istom stavku 24. predmeta *Enerji YAPI-YOL SEN* Sud uputio na potrebu tumačenja Konvencije uzimajući u obzir međunarodne pravne instrumente te čak na odluku u predmetu *Demir i Baykara*.

³⁰ To je bilo načelno gledište Suda od predmeta *UNISON protiv Ujedinjenog Kraljevstva (odl.)*, br. 53574/99, 10. siječnja 2002.: „zabrana štrajka mora se smatrati ograničenjem moći podnositelja zahtjeva da zaštiti te interese i stoga iznijeti na vidjelo ograničenje ograničenje slobode udruživanja zajamčene prvim stavkom. U nastavku je ispitao je li to ograničenje bilo u skladu sa zahtjevima iz članka 11. stavka 2. Konvencije, točnije je li bilo 'propisano zakonom', imalo jedan ili više legitimnih ciljeva iz stavka 2. i bilo je 'nužno u demokratskom društvu' radi postizanja tih ciljeva.”

³¹ U kontekstu radnog odnosa zahtjev zakonitosti mora se tumačiti tako da obuhvaća javni i privatni regulatorni okvir koji se primjenjuju u svakoj stručnoj djelatnosti (vidjeti, primjerice, *Casado Coca protiv Španjolske*, br. 15450/89, stavci 42. i 43., 19. veljače 1993.). Ograničenja u pogledu svrha, prostora i produljenja vremena, načina i tempiranja štrajka te ponašanje štrajkaša mora se jasno utvrditi u tom pravnom okviru.

³² U tim okolnostima ne može se zanemariti da je klauzula o ograničenju članka 11. stavka 2. ECHR-a opsežnija od onih članka 8. stavka 1. točke (a) i (c) CESCR-a (o tome vidjeti *Matthew Craven, The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*, A

zakonitih ograničenja prava na štrajk ako i kada su ispunjeni prethodni uvjeti.

U predmetu *UNISON* Sud je prihvatio da se ograničenje štrajka odnosilo na „prava drugih osoba”, misleći pritom samo na poslodavca³³. Potom je u predmetu *The National Union of Rail, Maritime and Transport Worker* dopunio takvo usko tumačenje time što je utvrdio da bi se mogućnost povrede prava osoba koje nisu stranke u radnom sporu, mogućnost uzrokovanja šireg poremećaja u gospodarstvu te utjecati na pružanje javnih usluga također mogle smatrati zakonitom svrhom zaštite prava i sloboda drugih osoba, a ne samo poslodavca u radnom sporu. Nadalje, istaknuo je razliku između dodatnog i osnovnog aspekta sindikalne slobode, pri čemu je poduzimanje sekundarne industrijske akcije od strane sindikata, uključujući štrajk, protiv jednog poslodavca radi napretka u sporu u koji su uključeni članovi sindikata s drugim poslodavcem smatrao dodatnim, a ne osnovnim aspektom te slobode, a posljedica toga jest da bi Vlade trebale imati širu slobodu procjene u uređenju tog aspekta. S obzirom na interese koji bi se mogli kršiti štrajkom solidarnosti ili sekundarnom akcijom ta sloboda procjene mogla bi s vremenom uključivati izravnu zabranu tog aspekta prava radnika na kolektivnu akciju putem štrajka³⁴.

10. Iako je istina da pravo na kolektivno pregovaranje samo po sebi ne odgovara „pravu” na postojanje kolektivnog ugovora, a niti istovremenoj

Perspective on its Development, Oxford, Clarendon Press, 1995., str. 258., i Ben Saul et al., *The International Covenant...*, prethodno citirano, str. 581.). Ograničenja usmjerena na određene kategorije javnih službenika ili određene ključne usluge čijom bi se obustavom ugrozio život, osobna sigurnost ili zdravlje cijelog ili dijela stanovništva, ili situacije velike nacionalne ili lokalne krize, čak i u ograničenom trajanju i isključivo do potrebne mjere, mogli bi ispunjavati te zahtjeve.

³³ Vidjeti *UNISON*, prethodno citirano. Nije naveden razlog kojim bi se podržao takav ograničavajući pristup koji bi, u krajnoj liniji, ozakonio svako ograničenje štrajka zbog njegova neizbježnog utjecaja na financijske interese poslodavca.

³⁴ Smatram problematičnom suzdržanost u predmetu *The National Union of Rail, Maritime and Transport Workers*, prethodno citirano, stavci 86. –88. uzimajući u obzir stavak 119. u predmetu *Demir i Baykara* kojim je Sud ograničio slobodu procjene u ovom području. Za to postoje dva razloga: prvi je da labav, neodlučan interpretativan pristup u predmetu *The National Union of Rail, Maritime and Transport Workers* može prouzročiti veliku pravnu nesigurnost, a drugi je da potpuna i apsolutna ograničenja štrajka mogu neprihvatljivo prevagnuti u korist poslodavca i ugroziti neotuđivu bit prava iz članka 11. Stoga je potrebna uža sloboda procjene. S tog stajališta obrana da je se zakonodavac morao odlučiti za izbjegavanje razmatranja svake pojedine situacije u korist jedinstvenog pravila koje što zabranjuje, i tvrdnja da bi svaki manje ograničavajući pristup bio nemoguć i neučinkovit, nije uspjela osigurati ispravnu ravnotežu suprotstavljenih prava i sloboda, osobito ako se uzme u obzir očiti međunarodni trend pozivanja na manje ograničavajući pristup, te povijest prava u tuženoj državi u kojoj je istaknuto postojanje mogućih izvedivih alternativa izravnoj zabrani sekundarnih industrijskih akcija. Nije se razmotrio poziv lorda Wrighta iz povijesnog predmeta iz 1942. kojim je potvrđeno da „je pravo radnika na štrajk ključni element načela kolektivnog pregovaranja” (*Crofter Hand Woven Harris Tweed protiv Veitch* (1942.) AC 3, str. 463).

obvezi poslodavca da doista sklopi kolektivni ugovor ili uđe u bilo kakav poseban aranžman kolektivnog posredovanja ili pristane na zahtjeve sindikata postavljene u ime njegovih članova³⁵, također je nepobitno da bi pravo na kolektivni angažman u socijalnom dijalogu s poslodavcima izgubilo svoju stvarnu praktičnu snagu ako ga ne bi pratila mogućnost pribjegavanja štrajku svaki put kada poslodavci ne žele ući u taj dijalog, kada su odustali od njega ili su ga potkopali. Prema snažnim, no prikladnim riječima Vijeća u ovom predmetu pravo na štrajk jest „najmoćniji instrument za zaštitu profesionalnih interesa” sindikata i njihovih članova. Države su obvezne jamčiti da ostvarivanje tog temeljnog ljudskog prava bude sačuvano pri zaposlenju u javnom i privatnom sektoru. Ne mogu zauzeti neutralan ili pasivan stav kada se suočavaju s povredom prava na kolektivno posredovanje, uključujući pravo na štrajk, pri zaposlenju u privatnom sektoru i stoga se državama nameće pozitivna obveza prema članku 11. da isprave ili čak spriječe te povrede³⁶.

Uzimajući u obzir tvrdnju da interesi sindikata u zaštiti njihovih članova nužno ne moraju prekomjerno ometati gospodarske slobode poslodavca, Sud je već postavio vlastiti standard koji je primjenjiv na takve suprotstavljene interese utvrdivši da učinak bilo kojeg ograničenja sposobnosti sindikata da poduzme štrajk ne smije dovesti njegove članove u stvaran ili neposredan rizik od štete ili nezaštićenosti kod budućih pokušaja smanjenja plaće ili pogoršanja drugih uvjeta rada. Kada se to dogodi, ograničenje je nerazmjerno³⁷.

Procjena činjenica predmeta prema Europskom testu

11. Podnositelj zahtjeva-sindikata naveo je tri razloga za štrajk: prvi je bio zaštita društvenih i gospodarskih interesa postavljanjem zahtjeva da hrvatska Vlada ispuni svoje obveze koje proizlaze iz Strukovnog kolektivnog ugovora za liječničku i stomatološku djelatnost – Dodatka; drugi je bio priznavanje rezultata referenduma o prihvaćanju Dodatka; a treći je bio, kao dodatna osnova za štrajk, rješavanje pitanja svojstvenih

³⁵ *Demir and Baykara*, prethodno citirano, stavak 158.

³⁶ „Horizontalni učinak” (*horizontal effect, effet horizontal, Drittwirkung*) konvencijskih prava radnika u kontekstu kolektivnog ugovora Sud je već priznao u svojoj prijelomnoj presudi od 18. kolovoza 1981. u predmetu *Young, James i Webster protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, Serija A br. 44., stavak 44., te ga kasnije razvijao tijekom godina (vidjeti, primjerice, *Wilson, National Union of Journalists i drugi protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, br. 30668/96, 30671/96 i 30678/96, 2. srpnja 2002.; *Danilenkov protiv Rusije*, br. 67336/01, 30. srpnja 2009.; i *Vilnes i drugi protiv Norveške*, br. 52806/09 i 22703/10, 5. prosinca 2012.). Daljnja razrada te teme ograničena je prostorom.

³⁷ Vidjeti *UNISON*, prethodno citirano. To očito znači da za slobode poslodavaca nije koristi *a priori* status prednosti pred pravima i interesa radnika „u mjeri da se podređuje radnika interesima poslodavca” (vidjeti *Palomo Sanchez i drugi protiv Španjolske* [VV], br. 28955/06, 28957/06, 28959/06 i 28964/06, stavak 76., 12. rujna 2011.).

doktorima medicine i doktorima stomatologije u sustavu zdravstvene skrbi postavljanjem zahtjeva za sklapanjem kolektivnog ugovora za liječničku i stomatološku djelatnost.

Podnositelj zahtjeva-sindikata sam je priznao da je Dodatak sklopljen, a da ga pritom nisu potpisali svi partneri iz kolektivnog ugovora, no tvrdio je da Dodatak predstavlja „zaseban pravni dokument” te da je „bio opunomoćen da o njemu pregovara” sam te je stoga htio „osigurati primjenu potpisanog ugovora”³⁸. Ta je tvrdnja očito neosnovana s obzirom na to da „Dodatak” nije bio „zaseban dokument” te da se kolektivni ugovor mogao izmijeniti ili dopuniti samo uz pristanak svih potpisnika u skladu s načelom jednakosti u kolektivnom pregovaranju (članak 186. stavak 1. Zakona o radu). U tom smislu su domaći sudovi ispravno zaključili da je Dodatak ništav, a prve dvije osnove za štrajk nezakonite.

12. Budući da je Dodatak bio formalno nevaljan, a prve su dvije osnove za štrajk ovisile o njegovoj valjanosti, jedina preostala osnova za štrajk bio je „dodatan” zahtjev za sklapanjem kolektivnog ugovora za liječničku i stomatološku djelatnost. Najvažniji aspekt predmeta jest utvrđivanje je li dodatna osnova za štrajk obuhvaćena člankom 210. stavkom 1. Zakona o radu („sa svrhom promicanja i zaštite gospodarskih i socijalnih interesa svojih članova ili zbog plaće (...) ako nisu isplaćene”) ili člankom 10. Kolektivnog ugovora za djelatnost zdravstva i zdravstvenog osiguranja („za sva druga neriješena pitanja te za slučaj spora oko izmjene ili dopune ovoga Ugovora.”). Očito je da jest. Pravni okvir o kojem je riječ nije osigurao odredbe o štrajku radi osiguravanja interesa povezanih s radnim odnosom koji nisu obuhvaćeni kolektivnim ugovorom, a to je upravo ono što je namjeravao podnositelj zahtjeva-sindikata s obzirom na to da je njegov cilj bio rješavanje posebnih potreba stručne djelatnosti koje nisu riješene kolektivnim ugovorom.

Moguće je argumentirati da se tvrdnja podnositelja zahtjeva-sindikata o postojanju „neriješenih pitanja” u liječničkoj i stomatološkoj djelatnosti može iskoristiti kao zaobilazan put do poduzimanja kolektivne akcije koja je protivna obvezi socijalnog mira. Međutim, ovdje nije bila riječ o tome, a najbolji dokaz toga jest činjenica da su tvrdnju podnositelja zahtjeva podržali svi drugi bitni sudionici postupka pregovora o glavnom kolektivnom ugovoru. Tri činjenice potkrepljuju tu procjenu: kao prvo, Vlada je već sklopila poseban ugovor s podnositeljem zahtjeva-sindikatom kako bi ispunila potrebe svojstvene predmetnoj stručnoj djelatnosti, koji je bio nevaljan samo na temelju postupovne pogreške u postupku donošenja³⁹; kao drugo, Vlada se složila s potrebom povećanja plaća u ovoj posebnoj stručnoj djelatnosti te ju je jednostrano provela⁴⁰; a kao treće, čak su se i

³⁸ Vidjeti str. 12. i 13. očitovanja podnositelja zahtjeva-sindikata upućenog Vijeću od 29. veljače 2012.

³⁹ Vidjeti stavak 7. presude.

⁴⁰ Vidjeti stavak 17. presude.

ostali sindikati, stranke u Kolektivnom ugovoru za djelatnost zdravstva i zdravstvenog osiguranja, složile da je postojala potreba za posebnim ugovorom o pitanjima svojstvenim liječničkoj i stomatološkoj djelatnosti⁴¹. Zapravo se pojavila stvarna potreba za posebnim ugovorom kojim se štite interesi članova stručnih djelatnosti koje nisu bile obuhvaćene tim ugovorom, a tu su potrebu prepoznali svi bitni sudionici na hrvatskom tržištu rada na području zdravstvenih usluga.

13. Drugim riječima, treća osnova za štrajk bila je zakonita i štrajk je bio potpuno legitiman. Nasuprot tomu, iako je zabrana štrajka zbog njegove prve i druge osnove (ispunjenje obveza iz Dodatka) bila zakonita i imala legitiman cilj, ona je bila nezakonita i nije imala legitiman cilj u pogledu njegove alternativne treće osnove (uređenje pitanja svojstvenih doktorima medicine i doktorima stomatologije). Domaći su sudovi odlučili u građanskom postupku za zabranu štrajka da ne moraju razmotriti treću osnovu jer je zastupnik podnositelja zahtjeva-sindikata navodno tijekom postupka izjavio da je ona navedena kao dodatna osnova u slučaju da se u međuvremenu Dodatak proglašni ništavim u paralelnom građanskom postupku, te da taj uvjet nije ispunjen u trenutku donošenja njihovih odluka. Taj formalni pristup domaćih sudova neprihvatljiv je: u građanskom postupku za zabranu štrajka domaći su sudovi utvrdili da je Dodatak „nevaljan”, no nisu izveli sve pravne posljedice iz tog obrazloženja. Umjesto toga su izbjegli razmatranje zakonitosti naloga o zabrani uzimajući u obzir treću osnovu za štrajk na temelju činjenice da Dodatak još nije proglašen nevaljanim. *Allegans contraria non est audiendus*⁴².

14. Nadalje, zabrana prava na štrajk u razdoblju od tri godine i osam mjeseci sama je po sebi nerazmjerna⁴³. Pravo na postojanje mogućnosti pribjegavanja „nepristranom i brzom arbitražnom mehanizmu” za pojedinačne ili kolektivne prigovore o tumačenju ili primjeni kolektivnih ugovora ključan je element prava na kolektivno pregovaranje. Isto se pravo primjenjuje u sporovima o valjanosti izmjena ili dopuna kolektivnog

⁴¹ Vidjeti stavak 15. presude.

⁴² Određen zaključak ne može se iznositi u jednom trenutku, a poricati ga u drugom trenutku. Riječ je o načelu dobre vjere koji je vodeće načelo u ovom području kao što je utvrđeno člankom 191. Zakon o radu iz 1995. koji je bio na snazi u predmetno vrijeme. Doista je neobično da je Vrhovni sud u svojoj presudi od 27. travnja 2005. s jedne strane utvrdio da je Dodatak nevaljan, no s druge strane nije razmotrio treću osnovu za štrajk jer Dodatak još uvijek nije bio proglašen nevaljanim u paralelnom postupku koji se vodio pred Općinskim sudom (vidjeti stavak 18. presude). Tužena Vlada ponovila je tu tvrdnju pred Sudom. Sudovi bi trebali izbjegavati nametanje dodatnih umjetnih prepreka zaposlenicima osim onih već utvrđenih zakonom. Stoga se ne mogu složiti sa zaključkom Vijeća u stavcima 57. i 58. presude o zakonitosti i legitimnosti naloga o zabrani. Neodgovorenim ću ostaviti dodatno pitanje mogu li domaći sudovi uopće zabraniti štrajk na temelju osnove na koju se država nije pozvala u svojoj građanskoj tužbi od 5. travnja 2005.

⁴³ Za posebne značajke ispitivanja razmjernosti i nužnosti iz članka 10. stavka 12. vidjeti moje mišljenje u predmetu *Mouvement Raëlien Suisse protiv Švicarske*, br. 16354/06, 13. srpnja 2012. Slična razmatranja primjenjuju se prema članku 11. stavku 2.

ugovora. Produženje privremenog naloga suda u Zagrebu od 12. travnja 2005. nije samo „zacementirao“ radni sukob već je i uskratio podnositelju zahtjeva-sindikatu jedan od „najvažnijih instrumenata“ koji je imao kao sredstvo prisile prema Vladi da riješi posebne interese doktora medicine i doktora stomatologije te im dodijeli ista prava koja su već ugovorena Dodatkom⁴⁴.

15. Konačno, Vlada je tvrdila da je štrajk mogao imati teške posljedice uzimajući u obzir kvalitetu i količinu pruženih liječničkih i stomatoloških usluga diljem zemlje⁴⁵. Štrajk je najavljen za 11. travnja 2005. i trajao je svega dva dana. Iako su posljedice štrajka osporene, Vlada je priznala da je pruženo 85 % usluga te da je do zastoja u radu došlo u jednome od pet kliničkih centara, jednoj od sedam sveučilišnih bolnica i šest od 22 općih bolnica⁴⁶. Ostvarivanju prava na poduzimanje kolektivnih akcija, uključujući štrajk, svojstveno je da će on uzrokovati određenu društvenu neugodnost te da će nanijeti određenu štetu temeljnim gospodarskim slobodama poslodavca. Pri ispitivanju temeljem članka 11. stavka 2. o tome je li nešto „nužno u demokratskom društvu“ mogu se uzeti u obzir socijalne i gospodarske posljedice ostvarivanja prava na štrajk⁴⁷. U ovom se predmetu društven neugodnost i prouzročena gospodarska šteta ne mogu smatrati prekomjernima s obzirom na broj dana provedenih u štrajku, postotak zdravstvenih usluga koje su pružene tijekom štrajka i postotak zastoja u radu do kojih je došlo u kliničkim centrima, sveučilišnim bolnicama i općim bolnicama diljem zemlje, slijedom čega zabrana štrajka nije bila nužna u demokratskom društvu.

Zaključak

16. Sloboda udruživanja radnika, kolektivno pregovaranje i štrajk neraskidivo su povezani pri čemu je posljednje navedeno nužno sredstvo za ostvarivanje prvo navedenog. Konvencija ne može biti imuna na realnost radnih odnosa. Sud bi postao pretjerano statičan kada bi se pravio da ne poznaje različite pregovaračke položaje zaposlenika i poslodavaca u radnom odnosu u današnjem globalnom, nestabilnom i fragmentiranom tržištu rada,

⁴⁴ U stavku 59. presude Vijeće ne isključuje mogućnost da bi se „u izvanrednim okolnostima“ takvo dugo razdoblje zabrane moglo smatrati razmjernim. Ne vidim koje bi to okolnosti opravdale toliko dugotrajno uskraćivanje ostvarivanja ključnog aspekta konvencijskog prava.

⁴⁵ Vidjeti stavak 84. očitovanja Vlade upućenog Vijeću od 17. siječnja 2012. koji se odnosi na „nenadoknadivu štetu“.

⁴⁶ Vidjeti stavak 21. presude.

⁴⁷ Slično je stajalište razvio i ECSR. Zapravo je ECSR već utvrdio da se temeljem članka 31. ESC-a šteta prouzročena trećim stranama i financijski gubitci koje je pretrpio poslodavac mogu uzeti u obzir u izvanrednim slučajevima kada je to opravdano neodgodivom društvenom potrebom (Zaključci ECSR-a XIII-1, str. 152.).

te praktični kompenzacijski učinak kolektivnih akcija i štrajka kada poslodavci ne ispunjavaju obvezu dijaloga i pregovaranja.

Stoga Konvencija štiti pravo na štrajk kao ključan i osnovni element prava na udruživanje radnika, pri čemu svako ograničenje tog prava mora biti zakonito, imati legitiman cilj naveden u članku 11. stavku 2. Konvencije i mora biti nužno u demokratskom društvu. U kontekstu kolektivnog ugovora štrajk je legitiman kada postoji stvarna potreba za posebnim ugovorom o interesima članova stručne djelatnosti koji nisu obuhvaćeni tim ugovorom. To je dodana vrijednost predmetne presude koja je potpuno sukladna s (čak i zahtijevana od) predmetom *Demir i Baykara* kao i međunarodnim pravom o ljudskim pravima, međunarodnim radnim pravom i komparativnim ustavnim pravom.

Posljedično, smatram da je došlo do povrede članka 11. zbog nezakonite, nelegitimne, nerazmjerne i nepotrebne zabrane podnositelju zahtjeva-sindikatu da ostvari svoje konvencijsko pravo na štrajk.

© Ured zastupnika RH pred Europskim sudom za ljudska prava. Sva prava pridržana.